

**Akteurzentrierter Institutionalismus
im Multilevel-Governance-System
am Beispiel einer EU-Förderung**

A n l a g e n b a n d

z u r M a s t e r a r b e i t

an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
zum Erwerb des Hochschulgrades
Master of Science (M. Sc.)

Vorgelegt von
Doreen Lange
aus Oederan

Meißen, 30. September 2019

Anhangverzeichnis

Teil A: Allgemeines

Anhang 1	Verschachtelter Rechtsrahmen 2014 – 2020 (SMUL 2016: Anlage 1)
Anhang 2	Leitfragenkatalog (1) (deutsch)
Anhang 3	Leitfragenkatalog (1) (englisch)
Anhang 4	Leitfragenkatalog (2) (für Initiatoren)
Anhang 5	Akteursverzeichnis
Anhang 6	Akteure im Wirkungsfeld
Anhang 7	Begünstigende Faktoren im ELER-RESET-Prozess
Anhang 8	Hemmende Faktoren im ELER-RESET-Prozess

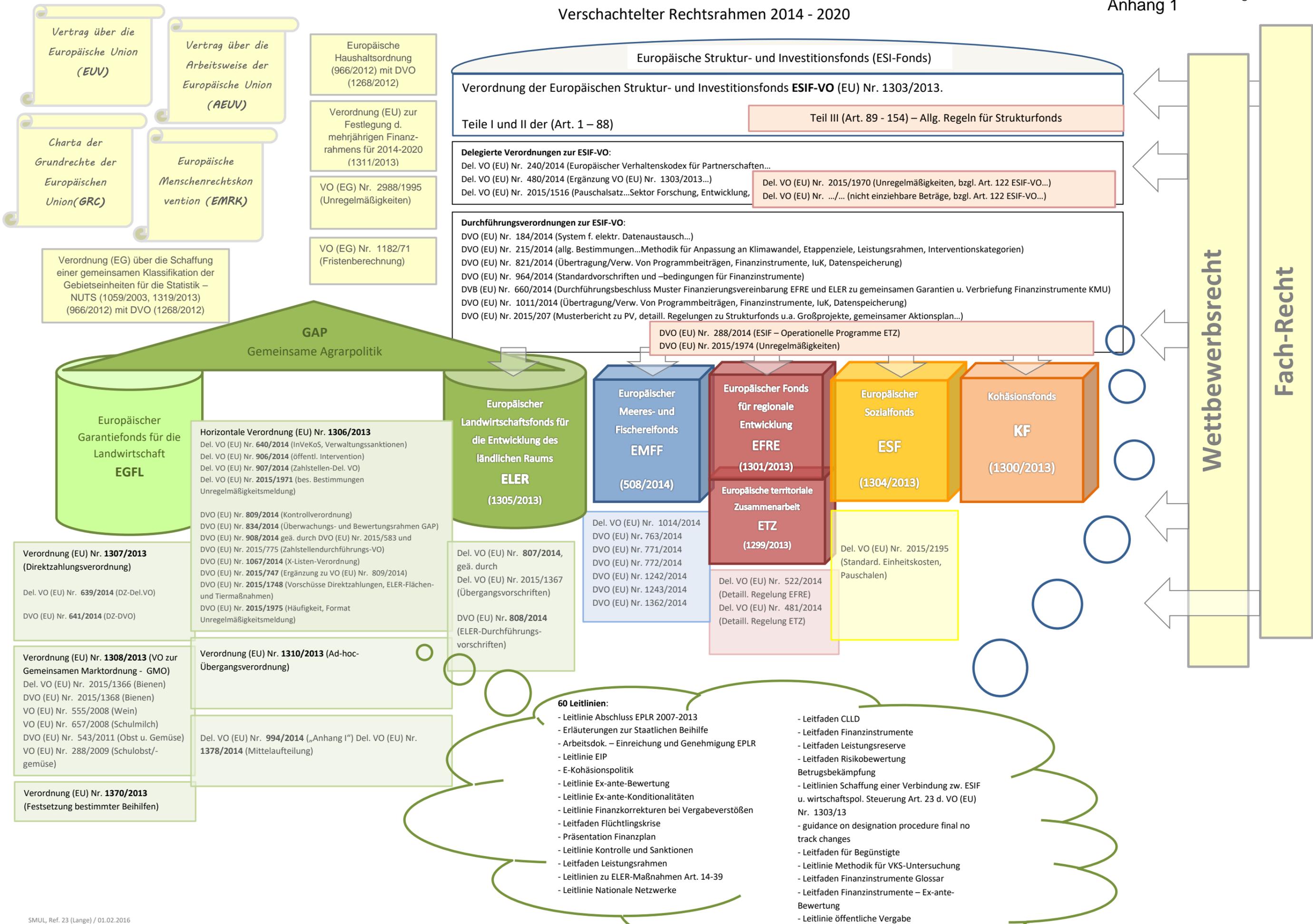
Teil B: Interview-Transkripte

Anhang I-1	Interview am 26.03.2019 mit Henning Kuschnig (VB-SN1), Referatsleiter „Ländliche Entwicklung“ im Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
Anhang I-2	Interview am 28.03.2019 mit Thomas Trepmann (VB-SN2), Leiter der ELER-Verwaltungsbehörde und Referatsleiter Förderstrategie im Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
Anhang I-3	Interview am 04.04.2019 mit Katrin Emmeler (ZS-SN1), Leiterin der ELER-Zahlstelle im SMUL
Anhang I-4	Interview am 27.03.2019 mit dem bis 2018 amtierenden Leiter der EU-Zahlstelle im Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (ZS-SN2)
Anhang I-5	Interview am 02.04.2019 mit einem Vertreter der Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen (BAGLAG)
Anhang I-6	Interview am 15.04.2019 mit Dr. Jan Swoboda (DVS1), Leiter des Referats "Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume" in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und Simon Keelan (DVS2), Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume, Referent, Aufgabenbereich: Umweltthemen im ELER, Naturschutz, Biodiversität, AUKM, Vertragsnaturschutz, Klimaschutz und -anpassung, Ackerbau, Grünland, Wald, Diversifizierung der Landwirtschaft

- Anhang I-7 Interview am 01.04.2019 mit Dr. Michael Gruschwitz (SVB-G), bis 2018 Referent für Belange der Umwelt und Landwirtschaft im Sachsen-Verbindungsbüro Brüssel
- Anhang I-8 Interview am 12.04.2019 mit Markus Hopfner (VB-AUT), Leiter der Abteilung II 2 - Koordination Ländliche Entwicklung und Fischereifonds, Stellvertretender Sektionsleiter im Österreichischen Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
- Anhang I-9 Interview am 29.03.2019 mit Dr. Peter Jahr (MdEP-AGRI), Mitglied des Europäischen Parlaments, Mitglied des Agrarausschusses (AGRI)
- Anhang I-10 Interview am 29.03.2019 mit Dr. Peter Kaltenegger (KOM5), Stellvertretender Referatsleiter Ländliche Entwicklung in Deutschland und Österreich, Generaldirektion Landwirtschaft in der Europäischen Kommission
- Anhang I-11 Interview am 26.04.2019 mit Christina Kretzschmar (DVL-SN), Geschäftsführerin des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege – Landesverband Sachsen e. V. und Sprecherin der Gruppe Naturschutz im sächsischen ELER-Begleitausschuss
- Anhang I-12 Interview am 12.04.2019 mit Hermann Kroll-Schlüter (HKS), Staatssekretär des Sächsischen Staatsministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten a.D. (1991-1998), Vizepräsident des Ökosozialen Forums Europa, Präsident des Internationalen Ländlichen Entwicklungsdienstes (ILD) a. D.
- Anhang I-13 Interview am 23.04.2019 mit Dr. Wolfgang Löhe (BMEL-Prog), Referatsleiter „EU-Programme zur ländlichen Entwicklung - ELER“ im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
- Anhang I-14_EN Interview with Robert Markus, 17 April 2019 (ERH-GAP), Principal Manager - Chamber 1 Directorate - Sustainable use of natural resources at the European Court of Auditors
- Anhang I-14_DE Übersetzung des Interviews am 17.04.2019 mit Robert Markus (ERH-GAP), Leitender Manager – Kammer I Direktion - Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen beim Europäischen Rechnungshof
- Anhang I-15 Interview am 16.04.2019 mit dem stellv. Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft in der Europäischen Kommission (KOM2) (zuständig für Märkte, Rechnungsprüfung und Kontrollen sowie rechtliche, institutionelle und Verfahrensangelegenheiten)
- Anhang I-16 Interview am 29.04.2019 mit Dr. Peter Pascher (DBV-LR), zuständig für Betriebswirtschaft, Ländlicher Raum, Landtechnik, Forstwirtschaft, Agrarforschung sowie für Agrar- und Förderpolitik beim Deutschen Bauernverband

- Anhang I-17 Interview am 15.04.2019 mit Dr. Martin Scheele (KOM4), amtierender Direktor des Direktorats F „Ländliche Entwicklung II“ sowie Referatsleiter F.1 „Konzeption und Konsistenz der ländlichen Entwicklung“ der Generaldirektion Landwirtschaft in der Europäischen Kommission
- Anhang I-18 Interview am 25.04.2019 mit Dr. Andrea Storm (VB-ST), Leiterin Verwaltungsbehörde ELER, EMFF im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
- Anhang I-19 Interview am 29.03.2019 mit Vertretern des Thünen-Instituts, Institut für Ländliche Räume (TI1 und TI2)
- Anhang I-20 Interview am 08.05.2019 mit Dr. Maximilian Wohlgshaft (ZS-BY), Leiter der Abteilung P – Förderung und Zahlstelle im Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Verschachtelter Rechtsrahmen 2014 - 2020



Doreen Lange

MaPuGo-Modul 25: Masterarbeit

Thema: „Akteurzentrierter Institutionalismus im Multilevel-Governance-System am Beispiel einer EU-Förderung“

Leitfadengestütztes Interview mit Schlüsselakteuren im ELER-RESET-Prozess (1)

Ich bitte Sie, kurz zu schildern, welche Berührungspunkte Sie zu ELER haben bzw. hatten (Funktion / Aufgabe / Interesse).

Welchen ersten Eindruck hatten Sie vom ELER-RESET-Vorschlag und welche Reaktion(en) löste dies aus?

Hat sich diese anfängliche Einstellung im Verlauf der letzten beiden Jahre geändert? Wenn ja, wie?

Was war dafür ausschlaggebend?

Wie stark hat die ELER-RESET-Initiative, Ihrer Meinung nach, den Prozess zur Erarbeitung der Verordnungsentwürfe durch die Europäische Kommission beeinflusst?

Welche Faktoren haben sich begünstigend ausgewirkt?

Welche Hemmnisse traten auf?

Was waren aus Ihrer Sicht die entscheidenden Schlüsselakteure im ELER-RESET-Prozess?

Welches Fazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen?

Doreen Lange

MaPuGo-Modul 25: Master Thesis

Topic: „Akteurzentrierter Institutionalismus im Multilevel-Governance-System am Beispiel einer EU-Förderung“ (**Actor-centered institutionalism in the multi-level governance system exemplified by EU funding**)

Guided interview with key stakeholders in the EAFRD RESET process (1)

I ask you to briefly describe which points of contact you have or had with EAFRD (function / task / interest).

What was your first impression of the EAFRD proposal and what reaction (s) triggered it?

Has this initial attitude changed over the last two years? If yes how?

What was decisive for that?

To what extent did the EAFRD RESET initiative influence the process of drawing up the draft regulations by the European Commission?

Which factors have favored this process?

Which obstacles occurred?

In your opinion, what were the key players in the EAFRD RESET process?

What conclusion would you draw at the moment?

Doreen Lange

MaPuGo-Modul 25: Masterarbeit

Thema: „Akteurzentrierter Institutionalismus im Multilevel-Governance-System am Beispiel einer EU-Förderung“

Leitfadengestütztes Interview mit Schlüsselakteuren im ELER-RESET-Prozess (2)

Sie waren maßgeblich an der Erarbeitung des ELER-RESET-Vorschlags beteiligt. Was waren Ihre Beweggründe dafür?

Gab es einen konkreten Anlass / Auslöser?

Hat sich Ihre Einstellung zur ELER-RESET-Initiative im Verlauf der letzten beiden Jahre geändert? Wenn ja, wie änderte sich ihre Meinung und was war dafür ausschlaggebend?

Wie stark hat die ELER-RESET-Initiative, Ihrer Meinung nach, den Prozess zur Erarbeitung der Verordnungsentwürfe durch die Europäische Kommission beeinflusst?

Welche Faktoren haben sich begünstigend ausgewirkt?

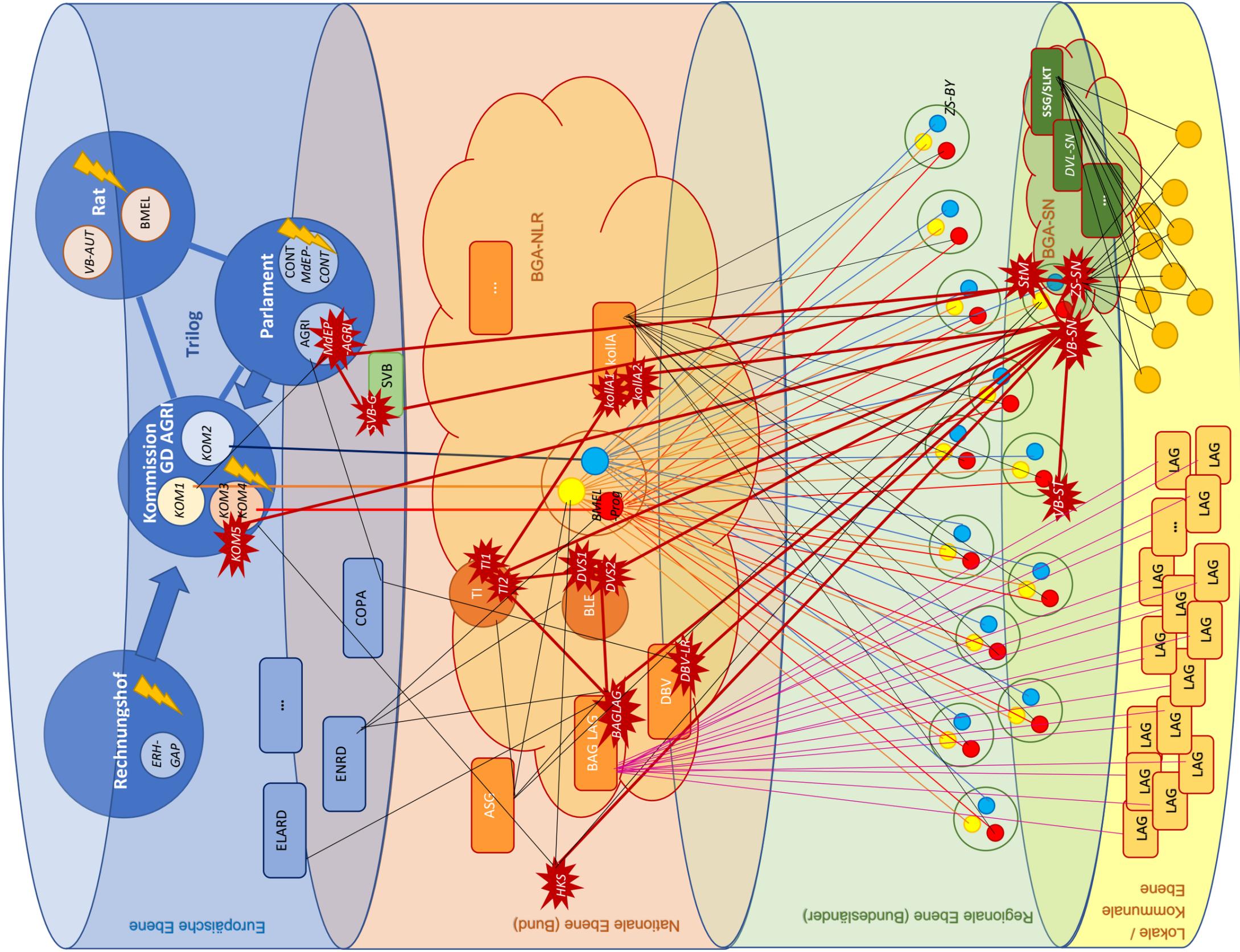
Welche Hemmnisse traten auf?

Welches Fazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen?

Akteursverzeichnis

Akteur (Individuum) Code	Inter-view	Akteur (Individuum)	Korporativer Akteur	Kollektiver Akteur
BAGLAG	I-5	Vertreter der Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen		BAG LAG, BGA-NLR, ENRD, ELARD, LAG, BGA Niedersachsen
BMEL-Prog	I-13	Referatsleiter 813 "EU-Programme zur ländlichen Entwicklung - ELER"	BMEL, Programmkoord.	PKR, BGA-NLR
DBV-LR	I-16	Vertreter des Deutschen Bauernverbandes		DBV, BGA-NLR, COPA
DVL-SN	I-11	Geschäftsführerin des Deutschen Verband für Landschaftspflege, Landesverband Sachsen		Dachverband der sächsischen Landschaftspflegeverbände, Mitglied im sächsischen ELER-Begleitausschuss
DVS1	I-6	Leiter des Referats 421 "Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume" (DVS) in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)	BLE	Nationales Netzwerk für den ELER in Deutschland, Teilnahmen an PKR-Sitzungen, BGA-NLR
DVS2	I-6	Referent ELER-Umwelt/Naturschutz/AUKM... der Deutschen Vernetzungsstelle (Ref. 421 der BLE)	BLE	Nationales Netzwerk für den ELER in Deutschland, Teilnahmen an PKR-Sitzungen, BGA-NLR
ERH-GAP	I-14	Leitender Manager - Kammer I Direktion - Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen beim Europäischen Rechnungshof	Europäischer Rechnungshof	Netzwerk der Rechnungshöfe
HKS	I-12	Staatssekretär des SMUL a. D., Vizepräsident des Ökosozialen Forums Europa		Ökosoziales Forum Europa, sehr gut vernetzt mit verschiedensten Gremien auf allen Ebenen (z. B. EU-Kommission, BMEL, SMUL, ASG..., (Kirchen-) politisch aktiv)
kollIA1	I-21	Mitglied eines kollektiven Akteurs auf Bundesebene		thematisch orientierte Gruppe für einen Teilbereich der ELER-Programm-Umsetzung
kollIA2	I-21	Mitglied eines kollektiven Akteurs auf Bundesebene		thematisch orientierte Gruppe für einen Teilbereich der ELER-Programm-Umsetzung
KOM1		EU-Agrarkommissar	EU-Kommission, GD AGRI	EU-Gesetzgeber (Trilog)
KOM2	I-15	stellvertretender Generaldirektor Direktorate G "Märkte", H "Rechnungsprüfung und Kontrollen", I "Rechtliche, institutionelle und Verfahrensangelegenheiten" der GD AGRI (höhere Führungsebene)	EU-Kommission, GD AGRI	RDC, diverse kommissionsinterne Arbeitsgruppen und Diskussionsplattformen
KOM3		Direktorin (höhere Führungsebene, Direktorat F Ländliche Entwicklung II)	EU-Kommission, GD AGRI	RDC, diverse kommissionsinterne Arbeitsgruppen und Diskussionsplattformen
KOM4	I-17	Referatsleiter F.1 "Konzeption und Konsistenz der ländlichen Entwicklung" (mittlere Führungsebene)	EU-Kommission, GD AGRI	RDC, diverse kommissionsinterne Arbeitsgruppen und Diskussionsplattformen
KOM5	I-10	stellvertretender Referatsleiter E.3 "Ländliche Entwicklung in Deutschland und Österreich" der GD AGRI	EU-Kommission, GD AGRI	Mitglied BGA-NLR, Mitglied in regionalen Begleitausschüssen, u.a. in Sachsen, Teilnahme an Jahresgespräch mit PKR
MdEP-AGRI	I-9	Mitglied des Europäischen Parlaments, Mitglied im Agrarausschuss	Europäisches Parlament	EU-Gesetzgeber (Trilog)
MdEP-CONT		Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments	Europäisches Parlament	
StM		Sächsischer Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft	SMUL	AMK, ASG
SVB-G	I-7	Referent im Sachsen-Verbindungsbüro Brüssel	Sächsische Staatskanzlei, Sachsen-Verbindungsbüro	
TI1	I-19	Thünen-Institut	Thünen-Institut, Institut für Ländliche Räume	kollIA, BGA-NLR
TI2	I-19	Thünen-Institut	Thünen-Institut, Institut für Ländliche Räume	kollIA, BGA-NLR
VB-AUT	I-8	Leiter der österreichischen ELER-Verwaltungsbehörde	Österreichisches Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus	Vertretung in verschiedenen EU-Gremien, u. a. Rats-Arbeitsgruppen
VB-SN1	I-1	Referent der ELER-Verwaltungsbehörde Sachsen (bis 2015)	SMUL, Referat 23 „Förderstrategie“	PKR, BGA-SN, BGA-NLR
VB-SN2	I-2	Leiter der ELER-Verwaltungsbehörde Sachsen	SMUL, Referat 23 „Förderstrategie“	PKR, BGA-SN, BGA-NLR
VB-ST	I-18	Leiterin der ELER-Verwaltungsbehörde Sachsen-Anhalt	Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt	PKR, BGA Sachsen-Anhalt, BGA-NLR
ZS-BY	I-20	Leiter der ELER-Zahlstelle Bayern im Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	ZSR
ZS-SN1	I-3	Leiterin der ELER-Zahlstelle Sachsen	SMUL, Referat ZA „Steuerung, Koordinierung der EU-Zahlstelle DE19“	ZSR, BGA-SN
ZS-SN2	I-4	Leiter der ELER-Zahlstelle Sachsen (bis 2018)	SMUL, Referat ZA „Steuerung, Koordinierung der EU-Zahlstelle DE19“	ZSR, BGA-SN

Akteure im Wirkungsfeld



Legende:

- Bundesland mit Verwaltungsbeförderung, Zahlstelle und Agrarminister
- sächs. Landkreise (Bewilligungsbehörden)
- AMK
- PKR
- ZSR
- Hotspot
- Korporativer Akteur
- Kollektiver Akteur
- Haushaltskontrolle/Rechnungsprüfung
- Vetospieler
- Vetospieler

Quelle: eigene Darstellung

Zitate in Zeilen	Interview Anhang Nr.	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12	I-13	I-14_EN ERH-GAP	I-14_DE ERH-GAP	I-15	I-16	I-17	I-18	I-19	I-20	D-26 (I-21) kolIA1 kolIA2	
	Begünstigende Faktoren \ Akteur-Code	VB-SN1	VB-SN2	ZS-SN1	ZS-SN2	BAGLAG	DVS2	SVB-G	VB-AUT	IMEP- AGRI	KOMS	DVI-SN	HKS	BMEL- Prog	ERH-GAP	KOM2	DBV-LR	KOM4	VB-5T	TI1	TI2	ZS-BY		
	Klare Vision eines echten Neuanfangs, Zielbeschreibung "umstützender Ansatz" Konstruktiver Vorschlag statt Pauschalkritik		231-232						38-40	127-128						31-37								
	Gelungene grafisch-didaktische Aufbereitung von ELER-RESET, Kreativität							63-71	8-12							62-64							22-26, 27 124-132	
	Fundierte Analyse der Ist-Situation, geschickter inhaltlicher Aufbau des Papiers, konkreter, knapp gehaltener Vorschlag						106	27-31, 34-39	92					30-31		82-88	17-18, 34-39, 51-53, 62-66				29-35	38-40	27-32, 79	
	Muster-Verordnungsentwurf			170-172				52-58			76-81					59-63								
	Zusammenfassung des Vorschlags in kurzem politischem Statement, prägnanter Anfangssatz des Dokuments					20-21																		
	Englische Übersetzung							49-51															79	
	Allgemeines Anliegen der Verfahrensvereinfachung für ELER und keine fachlich-inhaltliche Themen							292-295																
	ELER-RESET als eingängiger Begriff (Branding)						150-151										121-122						42-48	
	ELER-RESET als echter Referenzpunkt in Veranstaltungen (konkreter Ausgangspunkt, an dem man sich abarbeiten konnte)																							
	Richtiger Zeitpunkt frühzeitige Positionierung, als Voraussetzung, auf Gestaltung der Verordnungsentwürfe wirksam Einfluss zu nehmen und Überlagerung durch Diskussionen über Finanzen und Inhalte zum "Windschattensegeln" zu nutzen (Vorschlag wird einfach durchgewunken)	80-81, 87-88, 213-219				64-65		97-98, 146-151	21, 106-110, 131-136, 153-157		145-146	49-51, 83-85, 57-62, 82-86		48, 93-95	106-109					26, 117-119	196-200	40-42	22-26	27-32
	Authentizität, Glaubwürdigkeit als Vorschlags der Umsetzungsebene							44-48			74-77													
	Breite Streuung, Bildung von Allianzen insb. mit anderen Bundesländern, Schneeballeffekt durch Multiplikatorwirkung von Unterstützern, intensive Kommunikation vor allem durch Minister persönlich (Chefsache), aber auch auf informellen Wegen	121-125			173-174		150-152	123-129, 135-145, 168-180	47-48, 52-57, 93-96	52-54, 148-150		68-70	85-88	26-27	29-30	268-274	119-120, 159-160		73-76, 82-84	26-28, 41-44, 117-119, 247-250	29		22-26	27-32 80-82
	Unterstützung auf allen Ebenen gesucht und gefunden, Unterstützernetzwerk aufgebaut und gepflegt, aber vor allem Arbeitsebene der KOM wichtig		89-92			130-138		172-188, 135-145, 232-237	51-57, 182-183, 217-219	153-160							139-148		30-37	247-250			132-134	
	"sächsische Interessensfront", Trio Minister - SVB - MDEP zur effektiven Platzierung des Vorschlags in Brüssel							116-122, 132-135	131-136, 141-143, 160-167, 210-214															
	Renitenz und Penetranz (anhaltende Präsenz), starker persönlicher Einsatz der Initiatoren, Engagement, Ausdauer und Kreativität							62-63, 91-96	62-63, 91-96								119-120			117-119			124-132	
	Versuch der Implementierung von Bestandteilen des ELER-RESET- Vorschlags bei Erstellung der "Omnibus-Verordnung"							152-158	137-141												207-210			
	Region hat mehr Freiheiten bei Kommunikation als Mitgliedstaat								104-105															

Hemmende Faktoren im ELER-RESET-Prozess

Zitate in Zellen	Interview Anhang Nr.	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12	I-13	I-14	I-14	I-14	I-15	I-16	I-17	I-18	I-19	I-20	D-26 (I-21)		
	Hemmende Faktoren \ Akteur-Code	VB-SN1	VB-SN2	ZS-SN1	ZS-SN2	BAGLAG	DVS1	DVS2	VB-AUT	MREP-AGRI	KOM5	DVL-SN	HKS	BMEL-Prog	ERH-GAP	ERH-GAP	ERH-GAP	KOM2	DBV-LR	KOM4	VB-ST	TI1	TI2	ZS-BY	KoIIA1	KoIIA2
	starke Beharrungskräfte auch in Verwaltungen, generelle Trägheit des Apparats						129											205-207, 278-283	110-118			211-212				113-115, 200-201
	Abwartende/zögerliche Haltung des BMEL (Blockade)		175-176						189-190, 194-196		100-105								75-76			245-247			134-137	
	mangelnde Fähigkeit der EU-Kommission, Kritik als etwas Konstruktives anzusehen oder Selbstkritik zu üben					83-86, 106-109																				
	begrenzte Kapazität (zusätzliche freiwillige Belastung für Initiatorenteam, Verschleißerscheinungen, gesundheitliche Stressauswirkungen)	181																								
	anderer Interessensschwerpunkt / eigene Initiativen und Konzepte für GAP nach 2020											44-47														
	keine echte Auseinandersetzung mit ELER-RESET-Papier, nur grobe Kenntnis des Vorschlages																					85-97, 103-105				
	Misverständnisse, Verordnungsentwurf der KOM mit ELER-RESET-Vorschlag gleichgesetzt																53-57	368-370								
	Instrumentalisierung des ELER-RESET-Vorschlages, Verlust der Deutungshoheit, verkürzende und verzerrende Parolen wie "Ergebnisorientierung statt Rechtskonformität"																									53-56, 63-71, 164-167
	eigenes Rollenverständnis / Daseinsberechtigung (besonders bei Prüfern)	115-118																								
	Resignation insb. aufgrund bisheriger Erfahrungen mit GAP-Reformen			154-158				229-230																		
	Skepsis, hinsichtlich Realisierbarkeit des Vorschlages, da dieselben Akteure insb. bei Kontrollinstanzen / Furcht vor 'Verschlimmbesserung'												37-44, 55-56													
	Sorge vor Retourkutsche / negativen Konsequenzen besonders bei Zahlstellen durch stärkere Betroffenheit (bspw. Anzahl EU-Prüfungen)	173-175		159-165	187-194	74-76																				
	Gefahr des Verlusts der Domäne durch radikale ELER-Vereinfachung für Prüf- und Kontrollstellen aber auch für Agrarministerien	115-117						251-260									145-156	163-176								
	mehr Eigenverantwortung für mehr Freiheiten nicht für alle Akteure erstrebenswert, Wunsch nach möglichst konkreten, detaillierten Vorgaben, Leitlinien usw.																	482-484								82-88

Individuelle Faktoren

Quelle: eigene Darstellung

Zitate in Zellen	Interview Anhang Nr.	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12	I-13	I-14 EN ERH-GAP	I-14 DE ERH-GAP	I-15	I-16	I-17	I-18	I-19	I-20	D-26 (I-21)		
	Hemmende Faktoren \ Akteur-Code	VB-SN1	VB-SN2	ZS-SN1	ZS-SN2	BAGLAG	DV51	DV52	SVB-G	VB-AUT	MGEP-AGRI	KOM5	DVL-SN	HKS	BMEL-Prog	ERH-GAP	DBV-LR	KOM4	VB-ST	TI1	TI2	ZS-BY	KoIIA1	KoIIA2	
Kollektive Faktoren	sächsische Initiative wurde als Anmaßung empfunden ("Wie kommen die dazu?")			176-184						40-44		122-133, 136-140					51-57								
	Skepsis wegen RESET-Verordnungsentwurfs (für Mitgliedstaat schwierig, Akzeptanz der Zuständigkeit der EU-Kommission)			170-175						40-44															
	keine offene Diskussionskultur auf EU-Ebene					74-79, 85-90																			
	Sachsen als Region kein offizieller Verhandlungspartner für Kommission, BMEL vertritt Deutschland im Rat, BMEL als Interloktor ggü. KOM	98-101		110-118	169-171			146-148	73-77, 208-213	101-104, 106-107		100-105					81-90					70-74	134-137, 164-167		
	Papier eines einzelnen Bundeslandes, keine hundertprozentigen Mitstreiter als Verstärker auf EU-Ebene	98-101						144-146			183-197											70-74			
	eher verhaltene, wenig offensive Unterstützung durch andere Regionen und Mitgliedstaaten, zunehmend "Ja, aber..."									51-55, 57-58, 101-104		100-105, 107-113													
	kaum generelle Zustimmung zu sächsischem Vorschlag, aber viele ähnlich gerichtete Vorschläge (Schwächungseffekt für ELER-RESET)			119-126								107-113		66-71									55-60		
	Entfernung der EU-Institutionen von Umsetzungsrealität auf regionaler bzw. lokaler Ebene, Verweis auf "Goldplating" durch Mitgliedstaaten und Regionen selbst									73-76		87-94			32-36	36-41									
	Kommissionsvertreter als Anmaßung empfunden									40-44			121-123, 125-132												
	Forderung nach mehr Subsidiarität stößt in einigen Mitgliedstaaten auf Gegenwehr (Separationsbemühungen von Regionen)										92-94														
Wirtschaftliche Faktoren	Beschäftigung mit Verwaltungsvereinfachung ist Nachteil, da Endkunden-Sicht nicht mitgedacht								34-37																
	Aspekt des nationalen Goldplating fehlt (Aufwand und Risiken durch nat. Zuwendungsrecht, Vergaberecht)																					67-80			
	Nettozahlerrolle Deutschlands / Rechtfertigungsdruck ggü. Öffentlichkeit / Steuerzahler	122-135	112-114, 134-135	177-181								169-172											229-236, 238-242		
	Misstrauenskultur, Vermutung der Kontroll- und Prüfinstanzen, dass alle Ebenen unterhalb EU es nur darauf absehen, zu betrügen	108-111				104-109					34-44	164-172													
	Haushaltskontrollausschuss des EP sah angesichts niedriger Fehlerraten keine Notwendigkeit einer Reform zur Vereinfachung der ELER-Förderung										200-207	164-172						197-206							
	ELER-RESET verstanden als: "Gebt uns das Geld, wir wissen am besten, wie man es ausgibt!"																	67-73	54-62						
	verfestigter Fehlerbegriff (Fehler=Betrug)	108-111																							
	Prüf- und Kontrollbehörden sahen Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gefährdet, bestehende Regularien teilweise notwendig und sinnvoll, sowohl ergebnis- als auch verfahrensorientierung (altes + neues System)																								
	"Hohlraum" im Vorschlag der auszufüllen war, Monitoring und Evaluierung, schwierige Ausgestaltung der Ergebnisorientierung als Gegengewicht zu einer konformitätsbasierten Haushaltsklärung																					59-66			
																									58-62, 113-115

Anhang 8

Zitate in Zellen	Interview Anhang Nr.	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12	I-13	I-14	I-14	I-14	I-15	I-16	I-17	I-18	I-19	I-20	D-26 (I-21)					
	Hemmende Faktoren \ Akteur-Code	VB-SN1	VB-SN2	ZS-SN1	ZS-SN2	BAGLAG	DV51	DV52	SVB-G	VB-AUT	MGEP-AGRI	KOM5	DVL-SN	HKS	BMEL-Prog	ERH-GAP	ERH-GAP	DE	KOM2	DBV-LR	KOM4	VB-ST	TI1	TI2	ZS-BY	KoIIA1	KoIIA2		
Strukturelle Faktoren (Komplexität)	großer EU-Apparat nicht zu radikalen Umbrüchen aus sich heraus fähig, sehr komplexes System mit gewachsenen Strukturen sowohl auf EU- als auch auf Mitgliedsebene	128-135		227-230	99-122														206-207										
	Ineffektives Rechtssetzungsverfahren im Trilog, Interessenausgleich zwischen Mitgliedsstaaten und Lobbygruppen, Kompromissfindung führt zu Einigung auf kleinsten gemeinsamen Nenner					117-122	49-51				81-103		65-81				77-85		241-250, 334-338, 499-500, 515-522	285-290						104-105			
	Diskussion um Inhalte und Finanzen verdrängt Vereinfachungsbestrebungen, stark politisierter Prozess										153-157			49-51, 57-62, 82-86		77-85	88-98	327-333					330-336			191-198			
	Alibifunktion von großen Beteiligungsverfahren wie Konsultationen		223-227																								180-183		
	EU-Kommission nimmt sich aus den Vorschlägen nur das heraus, was ihr ins Konzept passt			69-70																					22-26			175-176	
	Verückung von Landwirtschaftsförderung mit Förderung des ländlichen Raums (Investiv),					49-51																		270-273	136-141, 184-190, 285-290, 306-311			104-105	
	Diskussionsverschiebung zu 1 GAP-SP (1.+2. Säule + Marktordnung)/Mitgliedstaat																												
	generelle Zustimmung, aber wenn es konkret wird, verliert man sich im Kleinklein												94-97	89-94															
	föderale Struktur in Deutschland erschwerte geschlossenes Auftreten, zögerliches Auftreten BMEL ggü. EU		105-106		110-112, 114-118		69-72	114-115, 166-168, 171-173	111-113	96-97	189-190	100-105			66-71, 129-140, 142-145					123-125					44-52				
	Konkretheit des Vorschlags erschwert Überzeugung anderer, intensive Auseinandersetzung notwendig; für allgemeine Vorschläge lässt sich Zustimmung einfacher generieren									107-116																			

1 **Interview am 26.03.2019 mit Henning Kuschnig (VB-SN1),**
2 Referatsleiter „Ländliche Entwicklung“ im Sächsischen Staatsministerium für
3 Umwelt und Landwirtschaft

4 Leitfragenkatalog (2)

5

6 **Lange:** Vielen Dank, Herr Kuschnig, dass Sie sich die Zeit für dieses Interview nehmen.
7 Mir wäre es lieb, wenn Sie vielleicht erst einmal kurz erläutern, welche Beziehung Sie zu
8 ELER hatten bzw. haben.

9 **Kuschnig:** Ja, ich bin eigentlich ein Dorfwentwickler von der Pike auf und habe zunächst
10 in den neunziger Jahren am Staatlichen Amt für Ländliche Entwicklung die ersten
11 europäischen Programme als Referatsleiter für Dorfwentwicklung umgesetzt, kannte auch
12 das Instrument LEADER und bin dann 2002 ins Ministerium gekommen und habe dort
13 ländliche Entwicklung als Referent betreut und daher sozusagen auch die weiteren
14 Entwicklungen des ELER auf der Umsetzungsebene mitgemacht. Ich bin dann etwa
15 2011 in die Verwaltungsbehörde gewechselt und habe bei der Programmaufstellung für
16 das Programm 2014 bis 2020 maßgeblich mitgewirkt. Dort bin ich hautnah mit dem
17 ELER-Verwaltungs- und Kontrollsystem und dem EU-Rechtsrahmen in Verbindung
18 gekommen. Und jetzt bin ich als Referatsleiter „Ländliche Entwicklung“ wieder für die
19 ländliche Entwicklung im engeren Sinne, insbesondere für LEADER, verantwortlich.

20 **Lange:** ...und Sie waren maßgeblich an der Erarbeitung des RESET-Papiers beteiligt,
21 sozusagen als Aktivist der ersten Stunde. Was waren Ihre Beweggründe und was war
22 der Auslöser dafür?

23 **Kuschnig:** Naja, das Maß war so ein bisschen voll. Ich hatte, als die Entwürfe des
24 Rechtsrahmens vorlagen, mal eine überschlägige Rechnung zum Verwaltungsaufwand
25 gemacht für jeden Förder-Euro und das hatte dann solche erschreckenden Ausmaße
26 angenommen, dass wir das Papier eigentlich gleich weggepackt haben und gesagt
27 haben: „Hier muss grundsätzlich was anders werden. Das kann man nicht mehr
28 reformieren oder hier mal ein bisschen was verändern und da mal ein bisschen was
29 verändern.“ Es hatte aus meiner Sicht einfach die Machbarkeitsgrenze und die Kosten-
30 Nutzen-Bewertungsgrenze erreicht. Gerade was die Umsetzungsaufwände in den
31 nachgeordneten Behörden anging, die da auf uns zukamen, was die Landratsämter
32 anging und das LfULG... Aber auch für die Antragsteller selbst bedeutete dieses
33 Verwaltungs- und Kontrollsystem erhebliche Probleme.

34 **Lange:** Ja, Sie haben also dann mit am Entwurf des ersten Papiers gearbeitet. Hat sich
35 im Verlauf der letzten beiden Jahre Ihre Einstellung zur ELER-RESET-Initiative
36 grundlegend geändert, oder sind Sie nach wie vor der Meinung, dass es richtig war, dass
37 diese Initiative gestartet wurde?

38 **Kuschnig:** Ja, ich würde vielleicht nochmal kurz auf die Fragen zum konkreten Anlass
39 eingehen. Also, ich denke, es war grundsätzlich ja schon auch in der vorangegangenen
40 Förderperiode 2007 bis 2013 so, dass dieses Anlastungsrisiko und die
41 Berechnungsmethoden für Anlastungen ein erheblicher Angstfaktor in der gesamten

42 Verwaltung waren, wie es sich am Beispiel dieses Pastakoher-Falls¹ herausgestellt
43 hatte. Und das sind auch eigene Angsterfahrungen aus den EU-Kontrollen heraus mit
44 den möglichen Konsequenzen, die natürlich dieses sogenannte „Klima der Angst“
45 erzeugt hatten, wovon wir auch immer mal wieder geredet haben, und was durchaus
46 real ist in diesem Zusammenhang mit den Anlastungen, weil diese in keinem Verhältnis
47 mehr stehen zum tatsächlichen finanziellen Schaden. Und diese Anlastungsproblematik
48 ist ja auch ein Teil des problematischen Verwaltungs- und Kontrollsystems. Und ein
49 Element war natürlich auch der Kontrollwahn, muss man mal sagen, der immer auf den
50 Zuwendungsempfänger konzentriert war und wo wir uns mal diese konzentrischen
51 Kreise und Orbits² aufgezeichnet hatten. Es war klar, dass es so nicht weitergehen
52 konnte im rationalen Sinne, vor allem gegenüber den Zuwendungsempfängern.

53 Dann gab es einfach auch ein unüberschaubares EPLR-Konstrukt, was von der EU
54 vorgegeben war und wo es einfach nur noch ganz schwierig war, für einen
55 Außenstehenden eine Strategie konsistent darzustellen. Und dazu kam dann sozusagen
56 der Rechtsrahmen, der immer weiter aufgebläht wurde, was dann durch
57 Durchführungsverordnungen und hundertseitige Leitlinien für LEADER und ebenso
58 lange Bestimmungen zur Vorhabenauswahl und letztlich ja auch in der Umsetzung der
59 Verwaltungskontrolle zum Beispiel in neunseitigen Vergabe-Checklisten mündete, die
60 die Leute in den Bewilligungsbehörden vor Ort ausfüllen und kontrollieren müssen. Und
61 dahinter steht ja genauso der Anspruch für den Zuwendungsempfänger, dass er alles
62 einhält, was einfach mit den personellen Möglichkeiten nicht mehr, oder nur mit sehr
63 hohem Aufwand möglich ist.

64 Jetzt zur Frage, wie sich die Einstellung der RESET-Initiative geändert hat: Ich denke,
65 es ist nach wie vor nötig, diese RESET-Initiative weiter zu verfolgen. Ich bin jetzt etwas
66 weiter weg von den Prozessen, da ich mit der Umsetzung befasst bin. Was ich
67 beobachten kann, ist aber, dass die Kommission zumindest in dem Bereich, wo wir aktiv
68 sind, zuhört, dass ein offenes Ohr da ist, wenn es um Vereinfachung geht. Man kann nur
69 hoffen, dass dieser kooperative Ansatz, auch Früchte trägt. Wir sind ja maßgeblich an
70 einer Koordinierungsgruppe für LEADER beteiligt, als einziges Bundesland, glaube ich.
71 Ansonsten sind nur Vertreter von Mitgliedstaaten drin.

72 Was jetzt so ein bisschen eingesetzt hat, ist ja dieses Abwälzen der Verantwortung für
73 das Verwaltungs- und Kontrollsystem von der EU auf den Nationalstaat. Das ist so eine
74 Art Ausweichhandlung, denke ich mal. Offensichtlich hat die EU nicht die Energie, ein
75 zentrales einfaches Verwaltungs- und Kontrollsystem aufzustellen und sagt: „Naja, ich
76 kann das nicht. Macht Ihr das mal.“ Und das ist natürlich eine schwierige Situation, wo
77 man sich drauf einstellen muss, dass man die eigenen nationalen Regelungen dann
78 wieder heranziehen muss, und schauen muss, ob wir nicht einen

¹ Der sog. Pasta-Kocher-Fall diente im Rahmen der Werbung für einen ELER-RESET als Beispiel für unverhältnismäßige Sanktionierung von Verfahrensfehlern in der ELER-Förderung. Ein Unternehmer hatte 2011 für die Einrichtung einer Landbäckerei mit Café ca. 21.000 EUR Förderung aus dem ELER bekommen und hatte davon eine Thekenanlage und einen Pastakoher (3.689 EUR) erworben. Bei einer Stichprobenkontrolle wurde festgestellt, dass die Bestellung für den Pastakoher bereits fünf Tage vor Zustellung des Bewilligungsbescheides ausgelöst worden war, was als förderschädlicher vorzeitiger Maßnahmebeginn gewertet wurde, d. h. die gesamte Zuwendung war fehlerhaft. Dies führte nach EU-Recht durch Hochrechnung zu einer Strafzahlung Sachsens i. H. v. 860.327,53 EUR an die EU (vgl. Locke 2016).

² Anlage 2 „Finanzkontrolle am Beispiel des EPLR 2014 – 2020“ des ELER-RESET-Papiers (SMUL 2016)

79 „Bundeshaushaltsordnungs-RESET“ brauchen. Das heißt, unsere Ideen hier nicht
80 sterben zu lassen, sondern am richtigen Punkt anzusetzen, wenn es zu dieser
81 Verlagerung kommt. Das ist die Änderung, die sich da wahrscheinlich einstellt.

82 Und gleichzeitig muss man noch aufpassen, dass die EU nicht maßgeblich gegen die
83 RESET-Gedanken verstößt und doch wieder zum Verwaltungs- und Kontrollsystem
84 noch zusätzliche Vorgaben macht. Also ja... Die Initiative bekommt mehrere Fronten.

85 **Lange:** Sie meinen also, dass wieder neue Durchführungsregularien aufgebaut werden,
86 die das Ganze konterkarieren, oder dass die EU es in der Praxis anders lebt.

87 **Kuschnig:** Naja, also es gibt einerseits diese Aussage: „Wenn ihr keine Vorgaben von
88 uns wollt, müsst ihr selber dafür sorgen, dass ihr ein ordentliches Verwaltungs- und
89 Kontrollsystem habt.“ Das führt natürlich dazu, dass ich die Regelungen, die der
90 Nationalstaat hat, zu hundert Prozent anwenden muss. Und wenn dann noch obendrauf
91 von der EU bestimmte Vorgaben kommen, die von dem nationalstaatlichen Rahmen
92 abweichen, dann wird es ja eine „Verschlimmbesserung“. Momentan haben wir in
93 Sachsen zumindest diese 1:1-Umsetzung des ELER-VKS ohne Anwendung des
94 nationalen Haushaltsrechts. Das ist ein Vorteil, den wir dann ja wieder verlieren würden,
95 wenn wir diese Rückspiegelung auf die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme für
96 Förderung haben.

97 **Lange:** Und wie stark schätzen Sie letztlich den Einfluss von ELER-RESET auf die
98 Erarbeitung der Verordnungsentwürfe ein, die jetzt ja seit Juni vorliegen?

99 **Kuschnig:** Naja, ich denke, er war schon stark, aber eben mit dem Effekt dieser
100 Ausweichhandlung, dass man sich dort ja auf die Mitgliedstaaten verlegt und dort, wo
101 die KOM dem nicht ausweichen kann, nämlich beim Audit, da haben sie mit dem Single-
102 Audit-Prinzip, denke ich, auch reagiert. Und es hat jetzt zumindest in den letzten
103 Prüfungen so ausgesehen, dass sie das jetzt mal erproben. Da muss man mal kucken,
104 mit welchen Effekten und ob sie das dann durchhalten. Gesundes Misstrauen ist da
105 angesagt.

106 **Lange:** Welche Faktoren, denken Sie, haben sich begünstigend ausgewirkt und was
107 waren eher Hemmnisse in dem Prozess, soweit Sie es mitbekommen haben?

108 **Kuschnig:** Na, ich denke, es war ein Moment, wo es eine allgemeine Kritik am
109 Verwaltungsapparat der EU gab, so eine EU-Skepsis in dieser Vor-Brexit-Zeit, sage ich
110 mal, war da ziemlich ausgeprägt. Die populistischen Bewegungen sind hochgekommen
111 und es gab, glaube ich, einen Handlungsdruck auch seitens der EU, hier eine andere
112 Sprache zu finden für Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Das war das allgemein
113 Atmosphärische und dass das System mitgetragen wurde, ist einfach das Erlebnis, dass
114 es allen Mitgliedstaaten gleich geht und man dort sehr schnell Partner gefunden hatte,
115 weil die Betroffenheit überall gleich stark gewesen ist. Und da das auch immer den
116 Zuwendungsempfänger oder Endbegünstigten stark betrifft, hat das eben auch eine
117 politische Dimension und dadurch gab es ja auch Unterstützung von kommunalen
118 Spitzenverbänden, aus der Politik und so weiter. Also, ich denke, anders als sonst,
119 haben sich in diesem Fall Probleme in der Verwaltung und Verwaltungskritik zu einem
120 Politikum entwickelt. Und wenn sich etwas zu einem politischen Objekt entwickelt, hat
121 es eine Chance auf Veränderung. Ansonsten eben nicht. Und das ist diesmal passiert
122 und dadurch, dass wir das auch gut gestreut haben und unsere Politiker, maßgeblich

123 unser Minister Schmidt das zur Chefsache erklärt hat und damit bei Pontius und Pilatus
124 gewesen ist. Und das führt dann dazu, dass so eine gute Streuung dann auch Effekte
125 hat im politischen Raum.

126 **Lange:** Und würden Sie denken, dass es auch Hemmnisse gab in diesem Prozess, die
127 die Wirkung von ELER-RESET behindert oder gebremst haben?

128 **Kuschnig:** Naja, ich denke, es ist ja die Frage: „Wie hat dieser Rationalisierungsbedarf
129 in der KOM gewirkt?“. Wenn ich jetzt mal gemein bin, sage ich: „Die KOM ist unfähig,
130 selbst ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu reformieren und kann in ihrem großen
131 Apparat solche Hundert-Prozent-Schwenke nicht vollführen.“ Sie hat dann sozusagen
132 einen Cut gemacht und gesagt: „Ich mach das nicht mehr. Dann mach du das.“ Und das
133 ist natürlich ein Hemmnis, weil ich sage, der Apparat ist zu groß, dass er sich einhellig
134 auf irgendwas einigen kann, außer Verantwortung abzugeben. Das ist dann schade für
135 den Prozess. Also, wir hätten sicherlich lieber ein zentrales einfaches System gehabt,
136 womit alle leben können. Das wäre sicher auch für die EU selber oder zumindest für die,
137 die dann nah an der Betreuung der Länderprogramme sind, einfacher gewesen. So
138 müssen sie sich ja in der Folge auf viele Länder-VKS einstellen und das wird in der
139 Umsetzung und der Beantragung dann auch nicht einfach für die Kommission, aber ich
140 denke mal, die Entscheidungsebene in der Kommission war nicht in der Lage, hier eine
141 geeinte Antwort zu finden und entsprechende Aufträge herauszugeben. Das waren
142 sicher die Hemmnisse, das 1:1 innerhalb des Systems umzusetzen.

143 **Lange:** Und welches Fazit würden Sie insgesamt zum jetzigen Zeitpunkt ziehen,
144 nachdem die Verordnungsentwürfe vorliegen? War es richtig, diesen Prozess
145 anzugehen und es zu versuchen, oder wäre es vielleicht besser gewesen, den Dingen
146 ihren normalen Lauf zu lassen?

147 **Kuschnig:** Ja, es ist geteilt. Ich denke, das Single-Audit-Prinzip ist angekommen und
148 wenn das durchgestellt und durchgehalten wird, wie es ja wohl vom Europäischen
149 Rechnungshof auch gestützt wird, dann denke ich, dann ist das ´ne gute Sache. Das ist
150 schon mal ein Baustein, der gerade den Endbegünstigten entlastet und auch diesen EU-
151 Moloch irgendwie ein bisschen milder erscheinen lässt. Und die Frage, die sich jetzt
152 stellt, ist einfach dieses nationale Verwaltungs- und Kontrollsystem, wo wir teilweise
153 zurückgeworfen werden. Wir müssen uns jetzt dafür einsetzen, dass die Vorteile des
154 derzeitigen ELER-Verwaltungs- und Kontrollsystems, die es ja unstreitig auch gibt, wie
155 beispielsweise den Vorhabensbeginn, den Umgang mit privaten Aufträgen, dass wir da
156 nicht wieder zurückfallen auf ungünstigere nationale Haushaltsordnungen. Und ich
157 denke, eine große Baustelle ist noch die Vergabegesetzgebung in Deutschland, wo wir
158 nicht 1:1 EU-Recht umsetzen und nach wie vor übertreiben dabei. Wir haben jetzt
159 einfach nationale Baustellen zu beackern. Und unter der Maßgabe, dass wir zukünftig
160 kein Länderprogramm mehr haben werden, sondern uns in ein nationales Programm
161 eingliedern müssen, sind die Kampffelder nicht weniger geworden, sondern mehr. Und
162 gleichzeitig müssen wir kucken, dass die EU sich nicht auf anderen Feldern, siehe
163 Indikatoren und Ergebnisorientierung, irgendwelche Situationen schafft, die wieder
164 durch eine umfangreiche Verwaltungskontrolle eingefangen werden müssen. Das wird
165 noch sehr spannend.

166 **Lange:** Vielen Dank.

1 **Interview am 28.03.2019 mit Thomas Trepmann (VB-SN2),**
2 Leiter der ELER-Verwaltungsbehörde und Referatsleiter Förderstrategie im
3 Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

4 Leitfragenkatalog (2)

5

6 **Lange:** Vielen Dank, Herr Trepmann, dass Sie sich zu diesem Interview bereit erklärt
7 haben.

8 **Trepmann:** Gern.

9 **Lange:** Können Sie vielleicht erst einmal ein paar Informationen geben zu Ihren
10 bisherigen Aufgaben bzw. Funktionen mit ELER-Bezug und wie lange Sie bereits in
11 diesem Bereich tätig sind?

12 **Trepmann:** Ich bin seit mehr als fünfzehn Jahren Leiter der Verwaltungsbehörde für die
13 zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik.

14 **Lange:** ...und Sie waren maßgeblich an der Erarbeitung des ELER-RESET-Papiers
15 beteiligt. Was waren die Beweggründe dafür?

16 **Trepmann:** Es war die Wahrnehmung, dass von Förderperiode zu Förderperiode die
17 Regularien komplexer und schwieriger zu händeln waren, sowohl für uns, als auch für
18 die Zuwendungsempfänger, ohne dass das irgendwie sinnvoll gewesen wäre. Ich kann
19 ja Komplexität oder Verfahren dann akzeptieren, wenn sie einem bestimmten Ziel
20 dienen, das ich nur so erreichen kann, aber das war es nicht. Und ich denke, nachdem
21 wir unser letztes Entwicklungsprogramm eingereicht hatten, herrschte erstmal so ein
22 Durchatmen und Kopfschütteln und nachdem wir uns alle wieder gesammelt hatten, gab
23 es so eine Situation, wo wir gesagt haben: „Das ist total verrückt, das kann man
24 überhaupt niemandem mehr erklären.“ Und wenn ich mich recht entsinne, ist dann in
25 mehreren Gesprächen hier im Referat, in größeren Gruppen und Teilgruppen, die Idee
26 entstanden, etwas zu unternehmen. Und als sich Herr Kuschnig¹ beschwert hat, habe
27 ich gesagt: „Na dann schreiben Sie das doch mal auf ein Blatt Papier. Mal kucken, was
28 wir damit machen.“ Da kam aber eher die alte „Ländliche-Raum-Entwickler-Seele“
29 durch. Und wenn ich mich recht erinnere, haben wir dann in Gruppen
30 zusammengesessen und gesagt, dass man das Ganze größer und allgemeiner
31 aufziehen müsste. Ich kann mich nicht mehr an jeden Schritt und Zwischenschritt genau
32 erinnern, aber so ist es dann langsam entstanden...

33 **Lange:** Der Beweggrund war also die Unzufriedenheit?

34 **Trepmann:** Ja, eine tiefe Frustration eigentlich.

35 **Lange:** Und Auslöser waren dann die neuen Regularien für die Förderperiode 2014 –
36 2020?

37 **Trepmann:** Ja, wir mussten ja während der Programmaufstellung versuchen, die
38 Regularien, soweit sie denn überhaupt schon vorlagen, zu verstehen, weil wir unbedingt

¹ Bis 2015 Referent für investive Maßnahmen in der ELER-Verwaltungsbehörde

39 zu den ersten gehören wollten, die das Programm einreichen. Von
40 Übersetzungsleistungen bis zu Verhandlungen mit der Kommission... Das war eine sehr
41 anstrengende Phase. Es waren viele Leute hier im Referat mit eingebunden. Es war mit
42 sehr vielen Überstunden verbunden und mit Kopfschütteln darüber: „Wer hat sich denn
43 warum dieses oder jenes ausgedacht? Wie kommen die in Brüssel denn bloß darauf?“.
44 Es war immer wieder die Frage nach dem Sinn.

45 **Lange:** Und hat sich jetzt, nachdem Sie zwei Jahre für ELER-RESET gekämpft haben,
46 Ihre Einstellung zu diesem Papier bzw. zur RESET-Initiative geändert, oder ist das
47 Thema nach wie vor aktuell?

48 **Trepmann:** Ob sich die Einstellung dazu geändert hat...? Ja, klar. Die hat sich
49 kontinuierlich verändert. In meinen Gedanken war es ganz am Anfang einfach nur mal
50 so ein Papier, das man mal so raushaut, das zwar sachlich ist, aber dennoch provoziert
51 und vielleicht etwas bewegt. Ich hatte immer das Gefühl: Das ist noch nicht so hundert
52 Prozent rund. Und um das auszuhaun, muss man es rund machen. Und dann gab es
53 natürlich irgendwann eine Phase, wo der Minister gesagt hat: „Super! Tolle Idee. Und
54 genau das möchte ich jetzt...“ Und nicht nur der Minister, auch Herr Dr. Jahr und viele
55 andere. Die Einstellung zur Initiative... [nachdenklich]. Also die Einstellung, dass sich
56 etwas ändern muss und dass sich etwas ändern *kann*, dass man dasselbe Ergebnis mit
57 viel weniger Aufwand und viel weniger Frust erreichen kann, habe ich bis heute. Davon
58 bin ich fest überzeugt. Ich finde es unendlich traurig, dass wir, aus welchen Gründen
59 auch immer, am Ende ein so bürokratisches System etablieren, wir alle zusammen. Also
60 an dieser Grundüberzeugung hat sich nichts geändert.

61 **Lange:** Und wie stark hat nach Ihrer Einschätzung die ELER-RESET-Initiative den
62 Rechtsetzungsprozess, den Erarbeitungsprozess für die Verordnungsentwürfe bei der
63 EU-Kommission und das Verfahren im EP und auf Ratsebene beeinflusst? Sie waren ja
64 in vielen Runden und haben sich mit ganz verschiedenen Leuten dazu unterhalten...

65 **Trepmann:** Das ist ziemlich schwer zu sagen. Also ich bin überzeugt, es hat Einfluss
66 gehabt. Ich denke, das sieht man auch den ersten Papieren und den ersten
67 Überlegungen an und das sieht man auch der Verordnung an. So einen Einfluss wirklich
68 zu quantifizieren, ist schwierig. Ich denke, die Kommission macht das, was sie häufig
69 macht: Das, was ihr zu passe kommt, nimmt sie sich heraus, und so würden wir es
70 vermutlich auch selbst machen, und das, was sie nicht möchte, macht sie nicht. Wer
71 letztlich bestimmt hat, wie der erste Entwurf der Kommission aussah, wissen wir nicht,
72 aber wir wissen, dass Herr Scheele eine große Rolle gespielt hat, Frau Loriz-Hoffmann
73 und Herr Prof. Mögele, mindestens diese drei. Mit allen dreien waren wir intensiv im
74 Gespräch und allein die Tatsache, dass es ja auch viele Nachfragen gab, dass wir
75 ergänzende Papiere liefern konnten, spricht für sich... Also, es hatte auf jeden Fall
76 Einfluss. Es hatte auch Einfluss auf andere Bundesländer. Es gab einen gewissen
77 Einfluss über die Wirtschafts- und Sozialpartner, von denen sich ja einige auch
78 ausdrücklich dazu bekannt haben und sich anschlossen. Und es hatte auch Einfluss auf
79 den einen oder anderen Mitgliedstaat, aber das ist unglaublich schwer zu quantifizieren.
80 Diesen Einfluss hat es aber nur gehabt, weil es zum richtigen Zeitpunkt kam, weil es
81 sehr, sehr früh kam.

82 **Lange:** Was hat sich im ELER-RESET-Prozess aus Ihrer Sicht begünstigend
83 ausgewirkt?

84 **Trepmann:** Begünstigend ist gewesen: a) diese allgemeine Unzufriedenheit, die es
85 immer noch gibt. Ich denke, dass man nahezu jeden Landwirt und jeden Bürgermeister,
86 der von diesen Mitteln partizipiert, fragen kann und die werden alle sagen: „Furchtbar!“.
87 Einfach diese allgemeine Unzufriedenheit mit überzogener Bürokratie. Und b) hat der
88 Zeitpunkt begünstigend gewirkt, wie ich gerade gesagt habe, dass wir früh da waren.
89 Begünstigend hat auch das große Engagement unseres Ministers gewirkt. Begünstigend
90 hat die gute Verbindung zu Dr. Jahr gewirkt. Begünstigend hat gewirkt, dass Herr
91 Kaltenegger, unser Ansprechpartner bei der Kommission, unser Konzept innerhalb der
92 GD AGR1 gepusht hat. Ja, und die allgemeine politische Situation... Mit dem Brexit hat
93 sich auch nochmal dieser allgemeine EU-Frust geäußert. All das hat sicher dazu
94 beigetragen. Da gab es viele Faktoren... Es kam zur richtigen Zeit mit dem richtigen Maß
95 an Engagement und Frechheit.

96 **Lange:** Und was hat sich eher hemmend ausgewirkt? Welche Faktoren haben den
97 Prozess behindert?

98 **Trepmann:** Das größte Hemmnis ist natürlich, dass wir nur ein Bundesland sind und
99 nicht als echter Verhandlungspartner für die Kommission auftreten konnten. Wenn ein
100 Mitgliedstaat mit so einem Papier zu so einer Zeit auftritt, hat das viel, viel mehr
101 Durchschlagskraft. Ja, aber wir sind, wer wir sind. Hemmnis... [nachdenklich] Es war,
102 wenn Sie sich erinnern, sehr schwer, das Papier mit ausgewählten Partnern
103 abzustimmen. Das hat auch Zeit und Mühe gekostet. Es war eigentlich nicht möglich,
104 innerhalb der Bundesrepublik einfach mal scharf zu ziehen und zu sagen: „Wir stellen
105 uns alle dahinter und marschieren mal los.“ Das föderale System ist da einfach zu
106 komplex. Du bekommst die sechzehn Bundesländer einfach nicht unter einen Hut und
107 dann auch noch den Bund mit seinen Spezialinteressen. Ein großes Hemmnis der
108 Vereinfachung ist meines Erachtens, jetzt muss ich das vorsichtig formulieren, ein
109 falsches Verständnis der Mehrheit des Haushaltskontrollausschusses. Die verwechseln
110 formale Fehler in hyperkomplexen Verfahren mit Mittelverschwendung. Da ist
111 irgendetwas, das wir nicht korrigieren können, bis heute.

112 **Lange:** Sie meinen, dass Fehler per se als Betrug gewertet werden?

113 **Trepmann:** Genau und zunehmende Komplexität führt zu mehr Fehlern und nicht zu
114 weniger. Also das ist für mich ein Hemmnis. Ein systematisches Hemmnis stellt auch die
115 Kontrolle der Kontrolle der Kontrolle dar. Und all diese Kontrolleure brauchen eine
116 Daseinsberechtigung und die ist nicht gegeben, wenn man jahrelang keinen Fehler
117 findet. Man muss nur richtig hinschauen. Man kann Sachverhalte immer anders
118 bewerten. Wir sind hier ja nicht in der Mathematik, wir reden hier nicht nur über Plus oder
119 Minus, über null oder eins. Natürlich kann ich sagen: „Ein System hätte noch sicherer
120 sein müssen, ein Förderfall ist aus unserer Sicht aber anders zu bewerten... Sie können
121 bei zunehmender Komplexität immer irgendeinen Zwischenschritt im System als
122 unzulässig bewerten. Ja, insofern ist das ein Hemmnis.

123 Große Teile innerhalb der Bundesregierung glauben, aus der Nettozahler-Rolle heraus,
124 dass sie die Interessen der Bundesregierung Deutschland nur dann richtig vertreten
125 können, wenn sie darauf aufpassen, dass diese mutmaßlichen Verschwendungsfälle
126 und Fehler in Südeuropa nicht mehr passieren. Und sie sind bereit, dafür Schrauben zu
127 drehen, die weder effektiv noch effizient sind und wodurch Kollateralschäden im eigenen
128 Land mit ausgelöst werden, denn du kannst natürlich die Mitgliedstaaten nicht mit

129 unterschiedlicher Elle messen. Was du von Portugal verlangst, musst du auch von
130 Deutschland verlangen. Du kannst nicht sagen, dass der eine oder andere das per se
131 besser macht. Auch das ist ein Hemmnis. Ja, man steht auch mit öffentlichen Mitteln
132 unter einem anderen Druck. Also es ist immer etwas anderes, ob ein privates
133 Unternehmen Mittel mit einer bestimmten Zielstellung verwendet, oder die öffentliche
134 Hand, die per se natürlich einem völlig anderen Rechtfertigungsdruck gegenüber der
135 Öffentlichkeit ausgesetzt ist.

136 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen, nachdem die
137 Verordnungsentwürfe vorliegen? War es richtig, die Initiative gestartet zu haben oder
138 befürchten Sie, dass es eher schlimmer werden könnte, als es ohne unsere Initiative
139 gekommen wäre?

140 **Treppmann:** Das ist eine ziemlich schwierige Frage, weil wir auch noch nicht wissen, wo
141 wir rauskommen. Bei meinem ganz persönlichen Fazit muss man zwei Ebenen
142 unterscheiden. Einerseits die Ebene, wie man objektiv auf ein System eingewirkt hat,
143 aber ich kann das nicht trennen von ganz persönlichen Erfahrungen, nicht nur mich
144 betreffend, sondern auch für die vielen Kolleginnen und Kollegen, die da mitgearbeitet
145 haben.

146 Welches Fazit kann man für die erste Stufe ziehen...? [nachdenklich] Wir haben schon
147 gesagt, es *hat* Einfluss gehabt, es hat aber offensichtlich nicht dazu geführt, dass wir in
148 der nächsten Förderperiode ein System haben werden, was wesentlich einfacher ist. Es
149 gibt ein paar positive Entwicklungen. Wir wissen auch noch nicht, wie es gelebt wird. Wir
150 kennen noch nicht die Durchführungsverordnungen. Der Trilog ist noch nicht durch.
151 Sachlich-fachlich würde - meiner Meinung nach - das Pendel ins Positive schwingen.
152 Ohne das ELER-RESET-Papier glaube ich, dass es heute schlechter wäre, ja... Das ist
153 sicher das Fazit.

154 Eine andere Schlussfolgerung ist sicher eine wichtige Erfahrung, dass man, wenn man
155 Einfluss haben will, frech sein muss, Zuständigkeiten ignorieren und Grenzen
156 überschreiten. Man muss manchmal über Bande spielen und mit Leuten reden, sich
157 anmelden, wo man eigentlich sagen würde: „Mensch, das geht dich gar nichts an. Das
158 macht die Frau Bundesministerin oder der Herr Bundesminister.“ Also ein gewisser Mut
159 gehört auf jeden Fall dazu, so etwas umzusetzen. Ganz persönlich ist die Erfahrung,
160 dass man bei diesen Prozessen auf sich selbst aufpassen muss, weil egal, was wir
161 dienstlich machen: Das ist es nicht wert, dass die eigene Gesundheit in Mitleidenschaft
162 gezogen wird. Das klingt jetzt banal, ist aber meines Erachtens auch nicht unwesentlich.

163 Wenn man die Initiative ergreift, sollte man das tun, weil einem an der Sache gelegen ist
164 und nicht weil man erwartet, vom System irgendwie honoriert zu werden. Das wird nicht
165 passieren, das ist einfach so. Das muss man aber wissen, wenn man in solchen
166 Apparaten im öffentlichen Dienst arbeitet.

167 Ich würde das nicht nochmal machen in der nächsten Förderperiode, einfach wegen der
168 ganz persönlichen Folgen. Ich würde gerne ein Papier schreiben, aber ich würde andere
169 Grenzen setzen.

170 **Lange:** Hat der Prozess etwas mit dem Team, mit den Leuten gemacht? Ist dadurch
171 womöglich mehr Zusammenhalt, mehr Begeisterung entstanden, oder waren diese von
172 Anfang an da? Hat es eine Veränderung in der inneren Einstellung des Teams gegeben?

173 **Trepmann:** Teils, teils. Es gab Teile des Teams, wo ich enttäuscht war, als sie gesagt
174 haben: „Sorry, es geht nicht mehr. Wir sind dicht. Wir können nicht mehr.“, obwohl ich
175 sie gebraucht hätte. Das war schade, aber es gab andere... Natürlich haben
176 verschiedene Menschen mit einem unterschiedlichen Grad an Begeisterung mitgewirkt.
177 Also, hier fürs Referat kann ich schon sagen, dass breite Unterstützung und
178 Begeisterung dabei waren, aber es waren auch nicht alle Mitarbeiter im gleichen Maße
179 in die Prozesse involviert.

180 **Lange:** ...sicher auch abhängig vom Grad der Betroffenheit, die da eine Rolle spielte.

181 **Trepmann:** Ja, na klar. Einige haben schlicht einen anderen Job hier. Ja... Es war
182 wahrscheinlich etwas Einmaliges, etwas Spannendes, was man wahrscheinlich in
183 seinem Berufsleben in dieser Dimension nur einmal miterlebt. Also ich glaube nicht, dass
184 ich etwas Vergleichbares nochmal miterleben werde. Man lernt dazu und diese
185 dienstlichen Erfahrungen, natürlich möchte ich die nicht missen. Es ist schön, wenn man
186 gebauchpinselt wird, wie beispielsweise, als wir vor Kurzem in Braunschweig waren und
187 gesagt wurde: „Toll, was ihr da gemacht habt, was die Sachsen da auf die Beine gestellt
188 haben.“

189 **Lange:** So im Nachhinein...

190 **Trepmann:** Genau. (lacht) Ja, diese Unterstützung hätte man sich eher gewünscht...
191 Ja, das hat ganz, ganz viele Aspekte.

192 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht die entscheidenden Akteure im RESET-Prozess?

193 **Trepmann:** Also, in der Kommission waren das Frau Loriz-Hoffmann, Herr Mögele, Herr
194 Scheele ganz klar, auch Frau Borchmann. Da schaut man aber auch nur schwer
195 dahinter, welchen Einfluss womöglich der Europäische Bauernverband oder die
196 Stellungnahme des Deutschen Landkreistages hatten. Da habe ich überhaupt kein
197 Gefühl dafür, ob in Brüssel jemand sagt: „Oh, der Deutsche Landkreistag stellt sich voll
198 dahinter, da müssen wir uns damit befassen.“

199 **Lange:** Es ist vielleicht eher die Frage, ob dieses geballte Echo gewirkt hat, wenn von
200 allen Seiten auf die Kommission eingewirkt wird.

201 **Trepmann:** Ja, aber da müsste man wirklich die wichtigsten Personen in der
202 Kommission befragen, wie groß der Einfluss war und was das bewirkt hat, also das ist
203 schwer zu sagen. Die werden immer sagen: „Es war ein Supereinfluss.“ Das ist schwer
204 zu beurteilen.

205 **Lange:** Aus Ihrer Sicht waren die entscheidenden Akteure eher auf EU-Ebene, also die
206 Adressaten der ELER-RESET-Initiative?

207 **Trepmann:** Ja, letztlich waren es diejenigen, die in der GD AGRI den ersten Entwurf
208 geschrieben haben. Der Entscheidungsprozess, bis sich der Agrarkommissar hingestellt
209 hat und gesagt hat: „Das ist der erste Entwurf, hinter dem stehe ich.“ und die das
210 geschrieben haben, das sind die wichtigsten Personen, um diese Prozesse zu
211 beeinflussen, die ja eigentlich eher hinter verschlossenen Türen ablaufen. Das ist glaube
212 ich die Kunst.

213 Dann, wenn offizielle Beteiligungsverfahren beginnen, ist es in der Regel schon zu spät,
214 weil einige Eckpfeiler schon längst eingerammt sind, und deswegen war es sicher auch
215 richtig, sehr, sehr früh zu beginnen. Wir kamen zum richtigen Zeitpunkt. Die meisten
216 großen Stellungnahmen, auch die der Bundesrepublik Deutschland, sind zwei Jahre
217 später auf den Markt gekommen. Im Grunde entspricht das zwar den offiziellen formalen
218 Beteiligungsmechanismen mit Bundesrat und Agrarministerkonferenzen und weiß der
219 Kuckuck..., aber da sind eigentlich wesentliche Grundentscheidungen schon getroffen
220 und wenn ich siebenundzwanzig Mitgliedstaaten zu beteiligen habe, da finde ich immer
221 einen, der hat was Gutes und ein anderer hat was Schlechtes. Es ist ja auch selten so,
222 dass die siebenundzwanzig sich hinstellen und sagen: „Liebe Kommission, wir sind alle
223 der Meinung, dass du an dieser Stelle nochmal nachlegen musst.“ In Beteiligungs-
224 prozessen mit so vielen Beteiligten und so vielen unterschiedlichen Ansichten hast du
225 als Betroffener immer den Vorteil, zu sagen: „Ich kann es sowieso nicht allen recht
226 machen und einige haben *dies* gesagt und einige haben *das* gesagt und deswegen habe
227 ich es jetzt so gemacht.“ Das ist schwierig.

228 **Lange:** Und nochmal zur Herangehensweise: Wir haben zuerst den Ist-Zustand
229 analysiert, dann gesagt, wie wir es uns wünschen und auch gleich einen konkreten Vor-
230 schlag unterbreitet.

231 **Treppmann:** Es war eigentlich der Durchbruch - meines Erachtens - mit der konkreten
232 Idee, zu sagen: „Wir gehen weg von der Verfahrenorientierung zur Zielerreichung.
233 Entscheidend ist, dass mit dem Geld die Ziele, d. h. die europäischen, die Bundes- bzw.
234 Landesziele, welche auch immer, dass damit die Ziele erreicht werden.“ Es kann nicht
235 das Ziel sein, ein Verfahren in Einzelteile zu zerlegen und wenn das formal korrekt war,
236 dann ist hintenraus auch der Erfolg gegeben. Ich glaube, das ist die zentrale Idee. Der
237 zentrale Makel ist, dass wir nicht genügend die 1. Säule mitgedacht haben. Wir hatten
238 auch keine Partner im Haus, die die 1. Säule da mit eingebracht hätten.

239 **Lange:** Naja, wir hatten sie ja erst bewusst ausgeblendet, um keine Nebenkriegsschau-
240 plätze aufzumachen.

241 **Treppmann:** Ja genau, aber wir sind natürlich sehr stark von der investiven Seite
242 herangegangen, von unseren eigenen Erfahrungen. Im Grunde tickt die Mehrheit der
243 Mitgliedstaaten und auch einige Länder in Deutschland eher flächenlastig. Sie kommen
244 also von den Flächenmaßnahmen und von der 1. Säule her. Und ich bin immer noch der
245 Meinung, man könnte 1:1 unser System sofort für die Investitionen nehmen. Bei der
246 Fläche, das haben wir ja auch reingeschrieben, muss man das differenziert sehen.
247 Natürlich brauche ich ein Flächenidentifikationssystem, um klar zu sagen, auf welcher
248 Fläche welche Maßnahme vorgenommen worden ist, da kommt man glaube ich nicht
249 drum rum. Aber das ist jetzt quasi schon fachlich detailliert...

250 **Lange:** Was sind aus Ihrer Sicht die Voraussetzungen, dass so ein Prozess entsteht,
251 dass die Initiative reift und ein Change-Prozess startet?

252 **Treppmann:** Es gab ja keinen Auftrag von außen, sondern es war eine referatsinterne
253 Initiative. Wir haben damals unseren Abteilungsleiter, Herrn Gellner, gefragt und er hat
254 gesagt: „Ja, klar. Macht!“ Und es ist ja auch nicht das einzige Beispiel. Nehmen Sie das
255 Standarderprobungsgesetz, andere Initiativen, die wir im Referat angeschoben haben,
256 um Dinge voran zu bringen. Wir haben das Glück, eine besondere Referatskultur zu

257 haben, viele Kollegen im Referat, die das nicht schicksalergeben und fatalistisch
258 machen, sondern die immer wieder Freude daran haben und manchmal auch die
259 Notwendigkeit sehen, selber aktiv zu werden und zu versuchen, die Dinge zu beein-
260 flussen. Und da kann ich Ihnen viele Beispiele nennen und ich beobachte bis heute einen
261 Unterschied, wenn ich mit den Kollegen auf Länderebene rede, oder auch Frau Risy und
262 Herr Dietrich, die jetzt wieder in einer Runde waren, wo einige Länderkollegen sagen:
263 „Ja, es ist schlimm, aber ich habe weder Zeit noch Lust. Es kommt so, wie es kommen
264 wird und ich stelle mich dem nicht entgegen.“ Also, sich immer wieder aufzuraffen bei
265 Entwicklungen, die man für schlecht oder gefährlich hält, das aufzuschreiben, initiativ zu
266 werden, Gegenvorschläge zu machen, ja, das bedarf eines bestimmten Typus. Und ich
267 würde mal sagen, dass hier im Referat etliche solcher Typen arbeiten und dass es hier
268 einen Konsens gibt in diesem Referat und dieser Organisationseinheit...

269 **Lange:** ...und dies auch gefördert wird. Also dieses Bestreben etwas verändern zu
270 wollen, diese Initiative wird nicht totgemacht...

271 **Trepmann:** Also in letzter Zeit ist es auch schon mal totgemacht worden. Da gibt es
272 auch Beispiele, mit dem Argument: „Euch muss man vor euch selber schützen.“ Letztes
273 Beispiel ist das Thema Vergaberecht, wo wir alle sagen: „Das Landesvergaberecht ist
274 die Ursache vielen Elends. Da muss man ran.“, aber dann ausgebremst wurden. Wir
275 haben es aber immer wieder vorgeschlagen. Das andere Beispiel ist das Thema, sich
276 auf das nächste Hochwasser vorzubereiten, auf die nächste Dürre: das Thema
277 Elementarschadens-Richtlinie. Wir drängen seit vielen, vielen Jahren immer wieder
278 deswegen und sagen: „Das kann doch wohl nicht wahr sein, hier muss etwas in der
279 Schublade liegen, wenn es wieder zu so einem Fall kommt.“

280 **Lange:** Ist das auch eine Art Selbstschutz, dass man sich mit seinen vielen Baustellen
281 und Kampffeldern nicht aufreibt?

282 **Trepmann:** Nee, es gab eine Bereitschaft, sich aufzureiben, aber wir wurden von
283 höherer Stelle zurückgepiffen. Das ist dann aber so und das muss man dann
284 akzeptieren. Und ich akzeptiere auch, dass es manchmal besser ist zum eigenen
285 Schutz, wenn man zurückgepiffen wird, aber ich könnte hier sicher zehn oder zwanzig
286 solcher Initiativen aufzeigen. Letztlich ist das Fördercontrolling und auch der Prozess der
287 SMUL-Förderstrategie so entstanden. Es sind viele solche Initiativen mit mehr oder
288 weniger Außenwirkung von hier ausgegangen und sie werden auch mehr oder minder
289 selbstverständlich weitergeführt, aber das ist eine Typfrage. In der öffentlichen
290 Verwaltung darf man aber nicht damit rechnen, dass es honoriert wird. Das ist in der
291 Regel nicht der Fall, sondern im Gegenteil. Es gibt das schöne Wort von der Initiativstrafe
292 und die schlägt dann immer wieder erbarmungslos zu, wenn man eine gute Idee hat:
293 „Ja, das ist eine gute Idee, mach mal!“

294 **Lange:** Also unter Inkaufnahme sozusagen...

295 **Trepmann:** Ja, man muss die Initiativstrafe in Kauf nehmen. Man muss dazu bereit sein
296 und das ist auch nicht jeder. Das ist auch ein Aspekt.

297 **Lange:** Ich danke Ihnen.

1 **Interview am 04.04.2019 mit Katrin Emmler (ZS-SN1),**

2 Leiterin der ELER-Zahlstelle im SMUL

3 Leitfragenkatalog (2)

4

5 **Lange:** Frau Emmler, danke, dass Sie sich die Zeit nehmen für das Interview. Ich bitte
6 Sie eingangs kurz zu schildern, welche Bezugspunkte Sie bislang zu ELER hatten.

7 **Emmler:** Ich bin seit 2003 im Bereich der EU-Agrarförderung in verschiedenen Rollen
8 tätig, zuerst als Juristin für Rechtsfragen, dann im Prüfgeschäft und jetzt auch als Leiterin
9 der Zahlstelle. Insofern konnte ich seit mehr als fünfzehn Jahren, das heißt über drei
10 Förderperioden hinweg, die Entwicklung im ELER und im Bereich der Agrarförderung
11 verfolgen. Insofern bin ich unmittelbar Betroffene des von Förderperiode zu
12 Förderperiode immer komplexeren Verwaltungs- und Kontrollsystems, das am Ende von
13 der Zahlstelle umzusetzen und zu verantworten ist. Die Zahlstelle ist die durch die
14 Verordnung per se vorgesehene Einrichtung, welche die Vorschriften zum
15 Antragsverfahren, zur Verwaltungskontrolle, zur Vor-Ort-Kontrolle und zur Ex-post-
16 Kontrolle in den Behörden implementieren muss, einschließlich der IT-Fachverfahren.
17 Darüber hinaus trägt sie gleichzeitig die Verantwortung, dass die Ausgaben recht- und
18 ordnungsgemäß verausgabt und gegenüber der EU-Kommission im jährlichen
19 Rechnungsabschluss abgerechnet werden. Außerdem hat die Zahlstelle auch das
20 gesamte Prüfgeschäft abzufangen. Das heißt, die Prüfungen, die in diesem Bereich per
21 EU-Verordnung vorgesehen sind, sei es durch die Interne Revision, durch die
22 Bescheinigende Stelle, die EU-Kommission oder die Rechnungshöfe, sind auch durch
23 die Zahlstelle zu begleiten und abzuwickeln. Gegebenenfalls sind dann auf Grund von
24 Prüfungsfeststellungen wiederum Anpassungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem
25 durch die Zahlstelle zu veranlassen.

26 **Lange:** Sie waren ja von Anfang an maßgeblich an der Erarbeitung des ELER-RESET-
27 Papiers beteiligt. Was waren Ihre Beweggründe dafür?

28 **Emmler:** Also, die Beweggründe sind relativ klar. Wenn man drei Förderperioden
29 miterlebt hat und man sieht, dass die Anzahl an Vorschriften von Förderperiode zu
30 Förderperiode erheblich angestiegen ist, was Umfang, Detaillierungsgrad, zunehmende
31 Kontrolldichte und Anforderungen für die diversen, sich immer weiter verschärfenden
32 Kontrollen betrifft, kommt man definitiv an einen Punkt, wo man sich fragt, wie sinnhaft
33 das Ganze ist. Ich habe erhebliche Zweifel daran, dass das System deswegen deutlich
34 sicherer geworden ist. Der Grad der Sicherheit des bestehenden Systems ist bereits
35 sehr hoch. Die aus heutiger Sicht wenigen und einfacheren Vorschriften aus der
36 Förderperiode 2000 bis 2006 waren so grundlegend, dass sie schon ein sicheres System
37 abgebildet haben. Die Fehlerquoten bewegen sich in diesem Bereich ohnehin in einem
38 sehr niederschweligen Bereich und hundertprozentige Sicherheit kann niemand
39 garantieren. Insofern gab aus meiner Sicht keinen Grund, das System weiter aufzu-
40 blähen, es ist aber trotzdem erfolgt, was zu einem vergrößerten Verwaltungsapparat
41 geführt hat, zu noch mehr Kontrollen, zu ständigen Eingriffen in das System. Dies trug
42 zu einer schleichenden Demotivation in der Verwaltung bei. Eine wesentliche Redu-
43 zierung der Fehlerquote wurde aber nicht bewirkt, da wir uns in einem sehr nieder-
44 schweligen Bereich befinden. Die Fehlerquoten sind für mich definitiv im tolerierbaren

45 Bereich, da in einem so komplexen System aus verschiedenen Gründen immer Fehler
46 auftreten können. Letztlich führte die Verschärfung zur Unzufriedenheit der Antragsteller
47 in allen Bereichen, obwohl wir doch im Ergebnis wirklich schöne Projekte umsetzen, aber
48 niemand mehr wahrnimmt, dass man mit der Förderung eigentlich etwas Positives
49 erreicht, sondern es wird im Grunde nur über den hohen Verwaltungsaufwand und die
50 vielen Kontrollen geschimpft. Das hat sich sukzessive entwickelt, aber der Auslöser für
51 ELER-RESET war definitiv der Wechsel von der Förderperiode 2007 bis 2013 zur
52 Förderperiode 2014 bis 2020 auf Grund der Fülle und des Detaillierungsgrades der
53 Verordnungen, was uns überrascht hat, da die Kommission Vereinfachungen angekün-
54 digt hatte, aber im Ergebnis ein noch komplizierteres Verwaltungsverfahren
55 herausgekommen ist.

56 **Lange:** Und dann sollte mit dem ELER-RESET-Papier ein radikaler Wechsel erreicht
57 werden...

58 **Emmler:** Es war dann die Überlegung, inwieweit man einmal von der Basis, also
59 derjenigen die das Programm umsetzen, einen Vorstoß wagt, seinen Mut zusammen-
60 nimmt und einen Versuch unternimmt, die Kommission wachzurütteln. Das war das Ziel,
61 das man damit verfolgt hat, aber auch sich selbst sagen zu können, etwas unternommen
62 zu haben. Klar müssen die Umsetzungsregeln von oben kommen, wenn es letztlich
63 umzusetzen ist. Aber aus den Erfahrungen im Vorfeld der Förderperiode 2014 bis 2020
64 mit den Vereinfachungspapieren der Kommission, auf die man vertraut hat, die aber im
65 Ergebnis nicht gehalten haben, was sie versprochen, war es einfach Zeit, selbst etwas
66 zu tun.

67 **Lange:** Und der Zeitpunkt war ja auch noch relativ früh, richtig?

68 **Emmler:** Genau. Man hatte ja immer noch Hoffnung, als die ersten Verordnungs-
69 entwürfe kamen. Und mit den ersten Reaktionen über die normalen Wege der Stellung-
70 nahme über den Bund hatte man ja noch die Hoffnung, dass einige Dinge noch klar-
71 gestellt bzw. zurückgenommen würden. Dazu muss man sagen, dass die Verordnungen
72 sehr spät gekommen sind, sonst hätte man auch etwas früher ansetzen können. Als die
73 Basisverordnungen 2013 herauskamen und man gesehen hat, dass damit keine spür-
74 bare Vereinfachung verbunden ist, war das der Zeitpunkt, selbst aktiv zu werden soweit
75 es im Rahmen der föderalen Strukturen in Deutschland machbar ist.

76 **Lange:** Hat sich im Verlauf der letzten beiden Jahre etwas an der inneren Einstellung
77 dazu geändert?

78 **Emmler:** Das ist eine ganz schwierige Frage. Einerseits war es eine sehr, sehr positive
79 Erfahrung und Motivation einmal die Dinge selbst in die Hand zu nehmen, obwohl es
80 nicht in unserer originären Zuständigkeit lag. Es hat am Anfang unheimlich viel Zuspruch
81 erfahren, wovon man für die eigene Arbeit getragen und motiviert wurde. Aber ich bin
82 inzwischen auch ziemlich ernüchert, inwieweit man so einen Kraftakt - zeitlich und
83 ressourcentechnisch - noch einmal auf sich nehmen würde. Unterm Strich würde ich das
84 bejahen, weil es für einen selber schon sehr, sehr wichtig war, es versucht zu haben,
85 aber eine gewisse Ernüchterung ist auch da. Abschließend kann man es vielleicht auch
86 noch gar nicht beurteilen. Man muss abwarten, ob das neue Umsetzungsmodell wirklich
87 durchkommt. Teile von ELER-RESET finden sich ja dort schon wieder, aber, wenn man
88 jetzt die Diskussion auf allen Ebenen verfolgt und die eher halbherzige Umsetzung in

89 den Verordnungsvorschlägen der Kommission betrachtet, weiß man, dass man keine
90 Wunder erwarten darf. Die große Frage ist, ob es so viel anders gekommen wäre, wenn
91 man nichts unternommen hätte, die man sich dann am Ende stellen wird und für deren
92 Beantwortung es jetzt noch zu früh ist. Aus heutiger Sicht, würde ich sagen, ich würde
93 es wieder tun.

94 **Lange:** Wie stark hat ELER-RESET aus Ihrer Sicht die Verordnungsentwürfe beein-
95 flusst?

96 **Emmler:** Das ist natürlich sehr schwer zu beantworten. Offensichtlich schien die Enttäu-
97 chung auch in anderen Mitgliedstaaten präsent zu sein. Es sind in etwa zur gleichen
98 Zeit verschiedene Papiere entstanden, soweit wir das mitbekommen haben bspw. in den
99 Niederlanden. Insofern denke ich, dass ELER-RESET auf jeden Fall ein Puzzle-Stein
100 war, um die Kommission zum Nachdenken über eine grundlegende Überarbeitung des
101 bestehenden Systems zu bewegen. Durch Gespräche mit denjenigen, die in der
102 Kommission auf Arbeitsebene unmittelbar an den Verordnungsentwürfen arbeiten und
103 die sich mit dem RESET-Vorschlag auseinandergesetzt haben, ist sicherlich ein
104 gewisser Einfluss vorhanden, neben vielen anderen Einflussfaktoren natürlich. Was am
105 Ende den Ausschlag gegeben hat, die Kommission dazu zu bewegen, die Kritik
106 anzunehmen und sich mit ihr auseinanderzusetzen, das lässt sich natürlich schwer
107 sagen.

108 **Lange:** Fallen Ihnen Faktoren ein, die den Prozess begünstigend bzw. hemmend beein-
109 flusst haben?

110 **Emmler:** Also Hemmnisse fallen einem mehr ein, als begünstigende Faktoren.
111 Hemmend war die föderale Struktur in Deutschland, und dass man es als Bundesland
112 erst einmal schwer hatte, Gehör zu finden. Der Bund ist als Mitgliedstaat natürlich die
113 Stimme, auf die die Kommission in erster Linie hört, zumal Deutschland als Nettozahler
114 auch ein gewisses Gewicht hat. Wenn man mit dieser Initiative geschlossen aufgetreten
115 wäre, wäre es definitiv einfacher gewesen. Vermutlich hätte man sich auf EU-Ebene
116 noch ernsthafter mit den Vorschlägen auseinandergesetzt und es wäre vielleicht auch
117 nicht zu einer so halbherzigen Umsetzung gekommen, wie sie sich momentan darstellt.
118 Das war definitiv das größte Hindernis.

119 Auch die geringe Unterstützung innerhalb des Freistaates war ungünstig. Mit Unter-
120 stützung durch die anderen EU-Fonds hätte man mehr Gewicht gehabt. Eine Rolle hat
121 dabei sicher auch gespielt, dass die anderen Fonds von der Komplexität im
122 Agrarfondsbereich nicht betroffen sind und eher andere Sorgen haben. Das war schade,
123 aber in gewisser Weise auch verständlich. Es wäre auch besser gewesen, wenn die
124 Finanzressorts, ob in Sachsen oder auf Bundesebene, sich damit intensiver
125 auseinandergesetzt hätten. Es kam von dort sofort das Argument, dass man aus
126 Steuerzahlersicht unbedingt ein strenges Verwaltungs- und Kontrollsystem brauche.
127 Unser Vorschlag, sich von der Verfahrensfixierung zu lösen, stieß auf Unverständnis, da
128 unterstellt wurde, dass wir das Verwaltungs- und Kontrollsystem abbauen wollten, was
129 ja nicht der Fall ist. Wer sich mit ELER-RESET intensiv beschäftigt hat, sieht schon, dass
130 ELER-RESET definitiv nicht bedeutet, dass künftig ausgezahlt wird, ohne nachzudenken
131 und ohne Kontrollen durchzuführen. Aber das war gegenüber den Finanzressorts sowohl
132 auf Bundesebene als auch hier im Land ganz schwer zu vermitteln. Die Wirkung wäre
133 stärker gewesen, wenn Landwirtschafts- und Finanzressort geschlossen aufgetreten

134 wären. Das sind definitiv die Hindernisse und auch Hemmschwellen bereits in der
135 Vergangenheit gewesen. Man muss unglaublich viele Stellen und Akteure überzeugen,
136 was das Ganze zu solch einem Kraftakt gemacht hat.

137 Begünstigt hat es ganz klar der zu dem Zeitpunkt neue Staatsminister hier im Haus,
138 welcher sich des Themas angenommen und es auch getragen hat. Die Federführung
139 innerhalb des Ressorts ist von der Verwaltungsbehörde ELER übernommen worden,
140 welche ELER-RESET in den Kanälen ihrer Netzwerke vorgetragen und verbreitet hat.

141 **Lange:** Die Zahlstellenschiene war aber auch ziemlich aktiv, richtig?

142 **Emmler:** Die Zahlstellenschiene war nach meiner persönlichen Wahrnehmung etwas
143 zurückhaltender. Über das Zahlstellennetzwerk wurde der ELER-RESET-Vorschlag
144 ebenfalls eingespeist und vorgestellt, aber das hat mein Vorgänger, Herr Kirst,
145 maßgeblich übernommen, so dass ich hierzu keine Aussage treffen kann. Aber aus den
146 Feedbacks, die man jetzt so bekommt, ist es dort sehr zurückhaltend aufgenommen
147 worden. Dies hat seine Ursache sicher in einem gewissen Grad an Resignation, da die
148 Zahlstellen vor allem mit der Umsetzung beschäftigt sind und dann auch die
149 Verantwortung gegenüber der EU-Kommission dafür tragen. Zu Beginn dieser
150 Förderperiode war die Resignation bei den Zahlstellen schon sehr groß und da bin ich
151 mir nicht sicher, ob das dann wirklich so mitgetragen wurde. Das war eher bei den
152 Programmbehörden der Fall.

153 **Lange:** Und wie wurde der Vorschlag in den Bund-Länder-Runden wiedergespiegelt?

154 **Emmler:** Soweit ich das in den Bund-Länder-Runden miterleben durfte, und auch jetzt
155 noch, da ELER-RESET immer noch ein Thema ist, da die Regeln für die neue
156 Förderperiode noch nicht feststehen, herrscht Resignation nach dem Motto: „Wir setzen
157 mit bestem Wissen und Gewissen das um, was vorgegeben wird. Es hat keinen Sinn,
158 sich dagegenzustellen.“

159 Was bei den Zahlstellen noch hinzukommt, ist die Sorge vor Prüfungen durch die EU-
160 Kommission. Das Audit-Referat innerhalb der GD AGRI hat nach unserer Wahrnehmung
161 doch schon eine recht starke Stellung und man befürchtet, dass man automatisch im
162 Ranking der anstehenden Kommissionsprüfungen etwas höher rutscht, wenn man sich
163 (scheinbar) gegen die EU-Kommission stellt. Der Prozess der Auswahl zu
164 Kommissionsprüfungen ist für uns nicht transparent. Man kann nicht nachvollziehen,
165 warum man derjenige ist, welcher jetzt geprüft wird. ELER-RESET ist in aller Munde bei
166 den Akteuren in den Zahlstellen und Verwaltungsbehörden, aber es ist nicht so, dass es
167 von allen euphorisch mitgetragen wird, vor allem was die Zahlstellen betrifft.

168 **Lange:** Ein Anhang zum ELER-RESET-Papier war ein konkreter Verordnungsvorschlag.
169 War das rückwirkend betrachtet positiv oder eher negativ?

170 **Emmler:** Das ist schwer einzuschätzen. Der Gedanke, diesen Verordnungsentwurf
171 anzufügen zielte ja darauf ab, zu zeigen, dass wir das Verwaltungs- und Kontrollsystem
172 nicht abschaffen wollen. Es muss natürlich weiterhin ein Verwaltungs- und
173 Kontrollsystem geben, aber in einer vernünftigen, angemessenen und ausgewogenen
174 Art und Weise, und natürlich sollte es auch überwiegend den Mitgliedstaaten überlassen
175 bleiben. Das haben wir versucht, mit der Verordnung abzubilden. Ich denke, dem einen
176 oder anderen hat es sicher geholfen, zu verstehen, worauf es uns ankommt. Aber ich

177 denke auch, dass es von einigen auch als Anmaßung empfunden wurde. Man hat schon
178 den Eindruck, dass die Kommission sehr weit weg ist von der Basis und mitunter kann
179 dann der Eindruck einer gewissen Eingenommenheit und Distanz entstehen, der nicht
180 einmal bewusst sein muss. Und wenn dann jemand mit einem sehr konkreten Vorschlag
181 kommt und zeigt, dass es auch anders gehen könnte und man trotzdem ein gutes,
182 angemessenes und wirksames Verwaltungs- und Kontrollsystem hätte, das kann schon
183 als Anmaßung empfunden werden. Der eine oder andere wird da nicht über seinen
184 Schatten springen können, es als konstruktiven Vorschlag zu verstehen.

185 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen, nachdem die
186 Verordnungsentwürfe der Kommission vorliegen? War es gut und richtig den RESET-
187 Vorschlag auf den Weg zu bringen, oder besteht die Befürchtung, dass alles noch
188 schlimmer werden könnte, als ohnehin?

189 **Emmler:** Also da stehen wir gerade vorm Scheideweg. Diese Frage kann man im
190 Moment nicht beantworten. Vielleicht im Herbst 2019, oder eher im zweiten Halbjahr
191 2020, könnte man diese Frage mit einer gewissen Sicherheit beantworten. Das neue
192 Umsetzungsmodell, so wie wir es jetzt in den ersten Verordnungsentwürfen
193 kennenlernen durften und wie es uns von der Kommission vorgestellt wurde, ist
194 grundsätzlich nicht verkehrt. Aus Sicht der Zahlstelle, der Umsetzer, die dann auch die
195 Verantwortung tragen, begrüße ich das neue Umsetzungsmodell, vor allem wenn wir die
196 Möglichkeit bekommen, das Verwaltungs- und Kontrollsystem im Verhältnis zum
197 Begünstigten selbst festzulegen und sich die Berichterstattung gegenüber der EU-
198 Kommission wirklich auf die Ergebnisse und Zielerreichung konzentriert, dann ist das auf
199 jeden Fall eine sinnhafte Sache und auch zu unterstützen.

200 Allerdings gibt es noch verschiedene Stellen, die Probleme mit dem neuen
201 Umsetzungsmodell haben und unter dem Schlagwort „Recht- und Ordnungsmäßigkeit“
202 sehr an dem alten Modell verhaftet sind. Zum einen denke ich da an den Europäischen
203 Rechnungshof, der in seiner Stellungnahme zu den Verordnungsentwürfen explizit
204 darauf hingewiesen hat, dass dieses Modell nicht im Sinne der EU-Haushaltsordnung
205 ausreicht und verweist also auf das alte Modell. Auch der Haushaltskontrollausschuss
206 des Europäischen Parlaments ist gegen das neue Umsetzungsmodell der Kommission
207 und dem alten Modell verhaftet. Insofern besteht die Gefahr, dass beide Modelle
208 kombiniert werden, da ich mir nicht vorstellen kann, dass die Kommission nur mit dem
209 alten Modell in den Trilog geht, wenn das neue keine Chance hat. Das wird mit Sicherheit
210 nicht kommen. Dafür ist die Kommission schon viel zu weit. Das gefällt ja dann auch
211 wieder allen: der Leistungsbericht und die stärkere ergebnis- und zielorientierte
212 Berichterstattung. Davon möchte man auch nicht mehr abrücken, so dass die Gefahr,
213 dass ein Kombi- oder Mischmodell kommt, sehr real ist. Das wäre dann natürlich
214 unheimlich schade, weil das definitiv zur Resignation aller am ELER-RESET-Prozess
215 Beteiligten führen würde, mit dem Ergebnis, dass man es nie wieder versuchen würde.
216 Aber das ist jetzt wirklich sehr schwer zu sagen, da wir heute nur in die Glaskugel
217 schauen können, aber ich bin sehr optimistisch, dass man das neue Modell, so wie es
218 jetzt vorliegt, durchbekommt.

219 Dann ist allerdings die nächste große Hürde, was Deutschland daraus macht und das
220 ist dann die ganz, ganz große Hausnummer, wo wir natürlich dann selbst gefragt sind
221 und die Kommission sich heraushält. Die alten Modelle sind noch in den Köpfen, und
222 das ist die Schwierigkeit. Wer trennt sich schon gern von Bekanntem. Es gibt da auch

223 eine gewisse Bequemlichkeit. Das, was ich über viele Jahre kenne, mit dem ich mich
224 abgefunden habe, über den Haufen zu werfen und neu bzw. anders zu gestalten, ist
225 schwierig. Und dann ist die Frage, was in der konkreten Umsetzung draus gemacht wird,
226 das ist ganz schwer zu sagen.

227 Wenn man die Entwicklung des Agrarfonds über die Jahre hinweg seit den Siebzigern
228 betrachtet, stellt sich die Frage, ob man ein so komplexes System, wie es jetzt ist,
229 überhaupt aufgrund der gewachsenen Strukturen sowohl auf EU- als auch auf
230 Mitgliedstaatsebene reformieren kann. Das ist eine ganz große Frage. Ansonsten kann
231 ich natürlich jedem nur raten, die Dinge zu hinterfragen, um eben nicht in Resignation
232 und Bequemlichkeit zu verfallen, das ist ganz, ganz wichtig. Um etwas bewegen zu
233 können, sind aber viele Mitstreiter notwendig.

234 **Lange:** Ich danke Ihnen.

1 **Interview am 27.03.2019 mit dem bis 2018 amtierenden Leiter der EU-**
2 **Zahlstelle im Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und**
3 **Landwirtschaft (ZS-SN2)**

4 Leitfragenkatalog (2)

5

6 **Lange:** Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit für dieses Interview nehmen. Vielleicht
7 können Sie eingangs ein paar Worte sagen zu Ihren bisherigen Aufgaben mit ELER-
8 Bezug.

9 **ZS-SN2:** Chronologisch war ich zunächst hier in der Prüfbehörde bzw. in der
10 Bescheinigenden Stelle tätig. Das waren so meine ersten Berührungspunkte mit der EU-
11 Förderung generell und dann auch mit dem ELER, da wir die Zahlstelle im Bereich ELER
12 und EGFL geprüft haben. Ich war sieben Jahre lang Leiter der Bescheinigenden Stelle
13 im Finanzministerium und da bin ich auch ziemlich tief eingestiegen in die Agrarfonds
14 und hatte erste Bezüge zu den ELER-Verfahren. So richtig ganz tief bin ich natürlich im
15 Zuge meiner Tätigkeit als Leiter der Zahlstelle in dieses Thema eingestiegen, nachdem
16 ich die Seiten gewechselt hatte. Genau...

17 **Lange:** Und Sie waren dann maßgeblich an der Erarbeitung des ELER-RESET-Papiers
18 beteiligt...

19 **ZS-SN2:** Ja, kann man so sagen. [lacht]

20 **Lange:** Was waren Ihre Beweggründe, daran mitzuwirken?

21 **ZS-SN2:** Naja, das war, weil insgesamt doch ein ziemlich hohes Frustrationspotenzial bestand.
22 Wenn man im Vollzug tätig ist, als Prüfer hier in der Bescheinigenden Stelle, ok, dann
23 sieht man es noch mit dem externen Blick und spürt die Vollzugsfolgen noch nicht so
24 unmittelbar. Aber dann, als Leiter der Zahlstelle hat man sehr engen Kontakt zu den
25 Bewilligungsbehörden, die die Arbeit machen müssen und wo die Probleme direkt
26 aufschlagen, war schon ein ziemlich hoher Druck da, die Verfahren mal generell
27 anzugehen und vielleicht eine Vereinfachung herbeizuführen. Da lag es eben nahe, eine
28 Veränderung herbeizuführen, weil ich als Leiter der Zahlstelle direkt für die Verfahren
29 und für die korrekte Umsetzung zuständig bin und dafür auch die Verantwortung
30 gegenüber Brüssel trage, dass alle rechtlichen Vorgaben eingehalten werden, was ja
31 kaum noch machbar ist.

32 **Lange:** Und gab es in Ihrer Erinnerung einen konkreten Auslöser, dass der Punkt
33 erreicht war, aktiv zu werden?

34 **ZS-SN2:** Mmh, so konkret... [nachdenklich]. Vielleicht war es auch eine Häufung von
35 Kommissionsprüfungen gerade in dem Zeitraum. Das war gerade Anfang 2015, als ich
36 hier auch in der Zahlstelle begonnen hatte. Damals hatten wir sehr viele
37 Kommissionsprüfungen, auch im Flächenbereich, wo wir gesagt haben: „Das lässt sich
38 so nicht mehr umsetzen.“ Auch die Anforderungen, die dann noch durch die
39 Kommissionsprüfer reininterpretiert wurden in die Rechtsgrundlagen, trugen dazu bei
40 und, dass man sich immer mehr auf die Verfahrensfragen konzentriert und weniger
41 überhaupt noch die Ziele einer EU-Förderung im Blick hat. Wo man gesagt hat, das kann

42 so nicht weitergehen. Da schaukelt sich das ganze Verwaltungs- und Kontrollsystem
43 auch immer weiter hoch und eins kommt zum anderen. Die Bescheinigende Behörde
44 greift dann wieder Prüfungsergebnisse der Kommission oder des Europäischen
45 Rechnungshofs auf, und dann wird noch eins draufgesattelt. Und dann konzentriert man
46 sich nur noch auf Verfahrensfragen, auf die reine Rechtmäßigkeits-bewertung des
47 Ganzen, ohne überhaupt noch zu kucken: Was will ich eigentlich mit der EU-Förderung
48 bewirken und werden diese Ziele überhaupt erreicht? Das ist leider in den Hintergrund
49 geraten und deshalb haben wir uns gesagt: „Jetzt ist das Maß voll. Es kann so nicht
50 weitergehen!“. Und die Überlegung war dann in der Tat auch: Das Nachjustieren oder
51 Herumdoktern an Symptomen bringt auch nicht mehr die große Erleichterung, die
52 notwendig ist, sondern es müsste eigentlich ein radikaler Neuanfang sein im Bereich der
53 ELER-Förderung.

54 **Lange:** Hat sich Ihre Einstellung dazu mittlerweile geändert, vielleicht auch mit dem
55 Abstand durch den beruflichen Wechsel, oder ist das nach wie vor aktuell?

56 **ZS-SN2:** Ja, also so präsent natürlich nicht mehr. Klar, durch die neue Tätigkeit hat man
57 ganz andere Themen und Sorgen, aber ich verfolge es noch mit Interesse, auch was
58 immer so an Meldungen kommt, auch aus Brüssel, wie es da jetzt aktuell weitergeht mit
59 den Rechtsgrundlagen und natürlich auch im Zuge dessen mit der
60 Vereinfachungskommission für die Förderverfahren, die ja hier [im SMF] angesiedelt ist.
61 Da bekomme ich auch ab und zu mal ein paar Infos und bin auf die Ergebnisse gespannt.
62 Die Nähe ist natürlich nicht mehr so da ist, aber das Interesse schon noch.

63 **Lange:** Wie stark schätzen Sie den Einfluss des ELER-RESET-Prozesses auf die
64 Erarbeitung der Verordnungsentwürfe ein?

65 **ZS-SN2:** Ich glaube ziemlich *stark*, weil diese Dynamik, die der Prozess bekommen hat,
66 ohne ELER-RESET vermutlich nicht gekommen wäre. Natürlich kann man sagen: „Wir
67 haben das immer schon vorgehabt, dass wir uns wieder stärker auf Ergebnisse
68 fokussieren.“ Ich glaube es aber nicht, weil, wenn der Druck nicht gekommen wäre, und
69 hier hat das SMUL einen sehr starken Beitrag geleistet, auch was die Hausleitung
70 betrifft... Der Minister hat sich ja sehr stark dafür eingesetzt... Wenn das nicht gewesen
71 wäre, und da nicht ein bisschen Druck von der Basis gekommen wäre... Man weiß es
72 nicht. Das ist natürlich schon ein bisschen in die Glaskugel geschaut, aber ich glaube
73 schon, dass es in dem Umfang, mit der Dynamik, mit dieser deutlichen Fokussierung auf
74 Ergebnisse, so wahrscheinlich nicht gekommen wäre. Wir bekommen ja jetzt doch einen
75 ziemlich radikalen Systemwechsel, also rein von der Recht- und
76 Ordnungsmäßigkeitsorientierung hin zu einer Ergebnisorientierung.

77 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht die begünstigenden Faktoren, dass es doch einen
78 gewissen Einfluss gegeben hat?

79 **ZS-SN2:** Naja, sicherlich die allgemeine Unzufriedenheit, was ja auch die Kommission
80 spürt, aber hauptsächlich bei den Begünstigten, was eben schade ist, weil sehr viel Geld
81 ausgegeben wird, gerade im Agrarbereich. Und wenn nicht wertgeschätzt wird, dass
82 man so viel Geld in das System gibt und doch auch sehr gute Projekte umsetzt, vor allem
83 im ELER, ist das schade. Wenn alles unter dem hohen Kontrolldruck steht, womöglich
84 irgendeine Verfahrensvorschrift übersehen zu haben, obwohl das Projekt trotzdem

- 85 vorhanden ist und das Ziel erreicht wurde, dann läuft was schief. Und das war sicher ein
86 etwas begünstigender Umstand.
- 87 Vielleicht war auch gut, dass die Akteure, maßgeblich auf der politischen Ebene der
88 Kommission, sich sehr offen gezeigt haben, also Herr Mögele, Herr Niejahr, Frau Loriz-
89 Hoffmann, zu denen es ja auch sehr enge Kontakte gegeben hat. Das waren
90 begünstigende Faktoren, dass man zumindest auf dieser oberen Führungsebene Gehör
91 gefunden hat. Ein Aspekt war sicherlich auch, was die Begünstigten-Ebene betrifft, dass
92 man das Thema auch auf vielen Wegen in die Kommission hineingetragen hat, dass sie
93 dort auch selber gesehen haben: „Wir müssen hier was tun.“ Und der Europäische
94 Rechnungshof ist ja auch immer an dem Thema dran, was er ja auch bei verschiedenen
95 Prüfungen in seinen Feststellungen kommuniziert hat, dass stärker auf die Ergebnisse
96 zu fokussieren ist.
- 97 **Lange:** Und ist Ihnen noch in Erinnerung, welche Hemmnisse es in diesem Prozess
98 gab?
- 99 **ZS-SN2:** Naja, das ist erstens das gesamte Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene und
100 der ganze Apparat. Das ist sicherlich so: Wenn die politische Spitze einer Meinung ist,
101 dann muss das ja erst mal durchdringen bis zum Bearbeiter, bis zu denjenigen, die dann
102 letztlich auch die Rechtsgrundlagen schreiben und die Rechtsgrundlagen *leben* durch
103 ihre Tätigkeit, insbesondere auch im Audit-Bereich der Kommission, weil dort immer
104 doch stärkere Vorbehalte sind, da die Audit-Leute natürlich auf die
105 Rechtmäßigkeitskontrolle geprägt sind, dass also existierende Vorgaben zur Recht- und
106 Ordnungsmäßigkeit eingehalten werden. Die interessieren sich weniger für die
107 Ergebnisse. Dafür ist dann eine andere Einheit in der Kommission zuständig. Und das
108 ist halt so ein bisschen ein Hemmnis, dass dieser politische Wille nicht wirklich beim
109 Bearbeiter und der Arbeitsebene ankommt, und dass dieses System so schwer
110 aufzubrechen ist. Auch die verschiedenen Interessenlagen innerhalb der Kommission
111 spielen natürlich eine Rolle: Einerseits das Audit, dann die geografischen Referate, die
112 für die Programmierung zuständig sind und schließlich die politische Ebene der
113 Kommission. Aber natürlich auch bei den Organen innerhalb der EU, also Parlament,
114 Rat und Europäischer Rechnungshof, gibt es sehr unterschiedliche Interessenlagen und
115 Ansichten, wie man vorgehen sollte, insbesondere auch im Haushalts- und Kontroll-
116 ausschuss des EU-Parlaments, wo man ja doch auch stark auf Fehlerquoten achtet und
117 auf Erfüllung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit. So..., und dann haben natürlich auch
118 die Mitgliedstaaten, die innerhalb des Rates am Gesetzgebungsverfahren mitwirken,
119 doch sehr unterschiedliche Interessen. Da müssen halt alle Mitgliedstaaten irgendwie
120 unter einen Hut gebracht werden und meistens einigt man sich dann auf den kleinsten
121 gemeinsamen Nenner oder auf Kompromisse. Und Kompromisse bedingen wieder
122 komplexe Regelungen. Und dann haben wir neben der Zielerreichung, die unstreitig -
123 glaube ich - jetzt kommen wird, und auch in den Fokus rückt, trotzdem wieder viele
124 Fragen, die sich um Details ranken, um Verfahrensfragen und um Recht- und
125 Ordnungsmäßigkeitsaspekte. Und das macht es wieder komplizierter und hemmt
126 eigentlich so einen richtigen Neuanfang, einen echten RESET, den wir eigentlich
127 gebraucht hätten. Wahrscheinlich wird es auch nicht so kommen.
- 128 Es ist auch so ein bisschen das Dilemma, dass gerade bei den Akteuren, die letztlich die
129 Rechtsgrundlagen umsetzen und auch ausfüllen müssen, in Verfassung, Struktur und
130 Organisation der Kommission so viele Defizite bestehen. Die Prüfer, insbesondere die,

131 die uns hier das Leben schwer machen und die auch sehr stark den ELER-RESET-
132 Gedanken forciert haben bei uns, indem sie den Leidensdruck erhöht haben, erreicht es
133 letztlich nicht, selbst wenn die Politik sich einig ist und auch die obere Führungsebene
134 einverstanden ist, dass eine Verbesserung herbeizuführen ist. Eigentlich würden das ja
135 die aktuellen Rechtsgrundlagen auch jetzt schon hergeben, aber es ist eben so, dass
136 dort auf der Ebene der Referatsleiter im Auditbereich der Kommission – so ist meine
137 Erfahrung – überhaupt keine Anleitung der Prüfer stattfindet und damit die Gleichmäßig-
138 keit oder auch Qualitätssicherung der Prüfung sichergestellt wird. Das müsste eigentlich
139 auf der Führungsebene der Kommission, der Abteilungsleitung oder der Direktoren dort
140 stärker in den Fokus genommen werden, dass man dann auch den starken politischen
141 Willen zu etwas einfacheren Verfahren und zu einer maßvollen Prüfung mit Augenmaß,
142 auch so transportiert, dass die Prüfer das in ihrer täglichen Praxis umsetzen.

143 Im Gegenteil, je mehr man solche Wünsche äußert und sich auch die Politik einig ist,
144 dass da etwas passieren muss, umso schlimmer wird es, hat man teilweise das Gefühl
145 gehabt. Das finde ich halt ein bisschen schade. Der Apparat ist natürlich sehr groß, auch
146 der Auditbereich, und das ist eine Aufgabe der mittleren Führungsebene, dass nicht
147 konterkariert wird, was sich die obere Führungsebene, auch die politische Führung bis
148 hin zum Kommissar ja eindeutig auf die Fahnen geschrieben haben und in sämtlichen
149 Runden und auch in Statements gegenüber der Presse so kommunizieren. Und das wird
150 konterkariert, wenn man es nicht durchsetzt und die Prüfer und Sachbearbeiter nicht
151 anhält, es auch entsprechend umzusetzen. Da fehlt halt in dieser Hierarchie, letztlich vor
152 allem auf Referatsleiterebene bei der Kommission und gerade im Auditbereich, das
153 Verständnis und auch der Wille, das so umzusetzen, habe ich als Außenstehender den
154 Eindruck.

155 **Lange:** Vielleicht auch durch den Trilog...

156 **ZS-SN2:** Ja, im Trilog, wo dann auch wiederum noch eine Lösung gefunden werden
157 muss. Im Trilog werden die Gesetze auch nicht besser oder einfacher, sondern anders
158 [lacht]. Auch da müssen wieder Kompromisse gefunden werden, weil man letztlich eine
159 Verordnung als Rechtsrahmen braucht und der Gesetzgebungsprozess ist dann
160 ebenfalls sehr von vielschichtigen Interessen geprägt auf EU-Ebene und das hindert ein
161 bisschen. Es kann auch sein, dass man versucht, dann die Regelungsbefugnisse zu
162 delegieren, aber trotzdem verlangt, dass die Mitgliedstaaten gleichartige Regelungen
163 erlassen müssen, wie wir sie bisher auf EU-Ebene hatten. Damit hätten wir auch noch
164 keine Erleichterung im Sinne des ELER-RESET.

165 **Lange:** Es ist vielleicht auch noch eine besondere Geschichte, dass wir mit unserem
166 Vorschlag das Mehrebenen-System durchschreiten mussten. Ich weiß nicht, ob Ihnen
167 dazu noch etwas erinnerlich ist aus den vielen Beratungen, bei denen sie mit dabei
168 waren...

169 **ZS-SN2:** Ja, das war die Schwierigkeit, das so zu adressieren, dass es Erfolg hat.
170 Offizielle Wege konnten wir natürlich nicht gehen, weil wir nur ein Land in Deutschland
171 sind und der offizielle Weg über die Bundesschiene läuft. Die Mitgliedstaaten wirken am
172 Gesetzgebungsverfahren über den Rat mit und die Kommission macht ja den
173 Erstvorschlag für solche legislativen Initiativen. Da war es eigentlich der richtige Weg,
174 dass man das direkt über die Kommission einspeist auf informalem Wege. Anders wäre
175 es aus meiner Sicht nicht denkbar gewesen, weil der Bund – glaube ich – auch nicht *die*

176 Unterstützung war oder signalisiert hat, die man sich hätte vielleicht erwarten können.
 177 Sicherlich spielen auch im Bund wieder verschiedene Interessenlagen eine Rolle. Auch
 178 das Bundesfinanzministerium hat ja als Nettozahler noch eigene Interessen. Die kucken
 179 auf Mitgliedstaaten, die man so als übliche Verdächtige bezeichnet, wenn es um die
 180 Einhaltung der rechtlichen Vorgaben geht, bevor das Geld fließt, so dass wir uns selbst,
 181 also dem BMF, die hohe Regelungsdichte auch selber zu verdanken haben. Insofern
 182 war es sicher notwendig, den ELER-RESET-Gedanken direkt in der Kommission
 183 anzubringen, glaube ich, sonst hätte es nicht solchen Erfolg gehabt.

184 **Lange:** Ich glaube, da hat es bei der Kommission auch einen Wandel gegeben in der
 185 Einstellung. Und wenn ich mich richtig erinnere, gab es auch Unterschiede zwischen
 186 Verwaltungsbehörden und Zahlstellen...

187 **ZS-SN2:** Ja, die Zahlstellen sind halt sehr stark geprägt von dem aufwändigen
 188 Kontrollverfahren, von dem Verwaltungs- und Kontrollsystem, was hier etabliert werden
 189 muss. Und die Verwaltungsbehörden haben natürlich eher den förderpolitischen
 190 Gedanken im Vordergrund: Zielerreichung. Und das passt ja aktuell so nicht zusammen,
 191 weil zwar gesetzt ist, dass man die Zielerreichung berichten und evaluieren muss, aber
 192 es ist eben sehr verfahrenslastig. Die Zahlstellen dominieren also in diesem ganzen
 193 Prozess und sie werden ja durch die Kommission und durch den Europäischen
 194 Rechnungshof auch ständig bis hin zum Begünstigten geprüft. Und das prägt natürlich
 195 das ganze System und da gibt es dann auch Auseinandersetzungen, wo dann auch
 196 Verwaltungsbehörden teilweise meinen, die Zahlstellen bremsen den ganzen Prozess
 197 oder seien in so einer Komfortzone, wie es ein Vertreter des BMEL formuliert hat. Ich
 198 frage mich, in welcher Komfortzone...?! Aber da hat so ein bisschen das Verständnis
 199 gefehlt.

200 Man merkt ja, dass nicht in allen Ländern Verwaltungsbehörde und Zahlstelle so gut
 201 zusammenarbeiten wie in Sachsen. Das muss man auch mal lobend hervorheben bei
 202 diesem Prozess, das hat sehr geholfen. In anderen Ländern sind Verwaltungsbehörde
 203 und Zahlstelle eher voneinander abgeschottet, verstehen sich teilweise nicht so richtig
 204 und die Funktion des Bundes ist in diesem Bereich so ein bisschen divers, wo es auch
 205 innerhalb der Einheiten Konfliktpotenzial gab.

206 **Lange:** Und wenn Sie zum aktuellen Zeitpunkt ein Fazit ziehen würden, war es richtig,
 207 diesen Prozess anzuschieben und den Versuch zu wagen, etwas zu verändern oder
 208 hätten wir es lieber lassen sollen, weil es jetzt womöglich noch schlimmer wird?

209 **ZS-SN2:** [lacht] Ja, der Gefahr sind wir uns bewusst gewesen von Anfang an. Man muss
 210 schon wissen, und auch damit rechnen, dass man sich nur die guten Sachen im Sinne
 211 des politischen Willens, nämlich die Zielerreichung herausgreift, die ja sehr gut klingt.
 212 Unsere Bedingung war aber, dass man im Gegenzug die Recht- und Ordnungsmäßigkeit
 213 in ihrer Bedeutung deutlich zurückdrängt und nicht die Zielerreichung bloß oben
 214 draufsattelt. Das haben wir durchaus diskutiert, auch am Anfang, aber wir waren uns
 215 dann einig, wir sollten es trotzdem versuchen, weil es auf der Basis des jetzigen
 216 geltenden Rechts und mit der Ausprägung des Rechtsrahmens in der tatsächlichen
 217 Umsetzung auch nicht weiter gegangen wäre, dass man immer stärker in diese Richtung
 218 fährt, ohne dass man sich wirklich vor Augen führt: „Was will ich mit der Förderung
 219 eigentlich erreichen?“, und dass ich das auch wieder in den Fokus der öffentlichen
 220 Wahrnehmung rücke. Die jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommission bestehen zu drei

- 221 Vierteln aus Fehlerquotenthemen und Verfahrensfragen und dann gibt es noch so ein
222 paar Randbemerkungen zur Erreichung der Ziele. Das sollte wieder umgekehrt werden.
223 Und jetzt muss man einfach abwarten wie es weitergeht, ich würde aber trotzdem sagen
224 es war richtig, dass man das weiterbetrieben hat.
- 225 **Lange:** Ich danke Ihnen.

1 **Interview am 02.04.2019 mit einem Vertreter der**
2 **Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen (BAGLAG)**

3 Leitfragenkatalog (1)

4

5 **Lange:** Ich bitte Sie eingangs kurz zu schildern, welche Berührungspunkte Sie bisher zu
6 ELER hatten.

7 **BAG LAG:** Ja, grundsätzlich habe ich natürlich einen Bezug zum ELER über die
8 Funktion des BAG LAG-Vorsitzenden, also als Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft
9 der LEADER-Aktionsgruppen in verschiedensten Gremien, sowohl auf der Landesebene
10 im Begleitausschuss des Landes Niedersachsen, im Begleitausschuss zum Nationalen
11 Netzwerk für den ländlichen Raum auf Bundesebene und in verschiedenen Gremien auf
12 europäischer Ebene vertrete. In dieser Funktion habe ich natürlich auch die Aufgabe, die
13 Interessen der LEADER-Aktionsgruppen zu vertreten, und da war in zunehmender
14 Tendenz schon seit Längerem wahrzunehmen, dass es eine relative hohe
15 Unzufriedenheit darüber gibt, dass der bürokratische Aufwand die Ziele der LEADER-
16 Förderung fast vollständig konterkarieren könnten, also dass die Zielgruppen nicht mehr
17 erreicht werden könnten, weil der ganze Prozess zu aufwendig und zu kompliziert wird.

18 **Lange:** Welchen Eindruck hatten Sie, als Sie vom ELER-RESET-Papier erfuhren? Sie
19 waren ja gleich zu Beginn des Prozesses nach Veröffentlichung mit involviert...

20 **BAG LAG:** Ja. Es war vor allem der erste Satz des Papiers, der mich begeistert hat, und
21 zwar die Feststellung, dass es eines RESET´s bedarf, also eines wirklichen Neuanfangs.
22 Das heißt, dass man tatsächlich keine Schranken im Kopf haben sollte hinsichtlich der
23 Frage, was man neugestalten und was man ändern muss. Es ist ja eine Weisheit, die
24 immer wieder von Leuten kommt, die schon länger in diesen Prozessen sind, dass jeder
25 Versuch der Vereinfachung zu weiterer Verkomplizierung beigetragen hat. Und insofern
26 wirklich einmal zu sagen: „Halt! Stopp! Wir müssen wirklich mal grundsätzlich in Frage
27 stellen, wie es besser gemacht werden kann und versuchen, dann auch den Zielgruppen
28 und Zielen entsprechend, die Regelungen neu aufzusetzen.“

29 **Lange:** Und Sie haben sich ja dann eigentlich sofort auf den Weg gemacht und diese
30 Initiative intensiv unterstützt, wenn ich mich recht entsinne.

31 **BAG LAG:** Ja, so ist es. Ich habe das dann auf der europäischen Ebene vorgestellt und
32 natürlich in all den Gremien sehr stark unterstützt, in denen ich mitwirke. Ich habe auch
33 wahrgenommen, dass der Vorschlag von vielen Kolleginnen und Kollegen aus
34 verschiedensten Mitgliedsländern gut aufgenommen wurde, weil es ihnen aus der Seele
35 sprach.

36 **Lange:** Ich hatte den Eindruck, dass es eine Welle ausgelöst hat.

37 **BAG LAG:** So ist es. Es hat dann relativ schnell nach Brüssel gewirkt, so dass die
38 Kommissionen dann eine sogenannte "Reflection Group" eingerichtet hat, die sich um
39 Vereinfachung kümmern sollten.

40 **Lange:** Hat sich diese positive Einstellung im Laufe der Zeit verändert? Sind Sie
41 skeptischer geworden?

42 **BAG LAG:** Also ich glaube, es war ungeheuer wichtig, diese Fragen aufzuwerfen und
43 den Diskussionsprozess zu starten und meine Einstellung zur RESET-Initiative und dem
44 Papier an sich hat sich überhaupt nicht geändert. Ich bin natürlich deutlich skeptischer
45 geworden, was man in Brüssel daraus macht. Ob das wirklich so ernst genommen wird.
46 Man hat ja einiges verändert, ich bin mir aber nicht sicher, ob das wirklich den Kern der
47 Sache treffen wird. Das hängt aber wirklich mit anderen Faktoren zusammen.

48 **Lange:** Sie meinen, dass das Problem im System liegt?

49 **BAG LAG:** Ja. Aus meiner Sicht ist beispielsweise die Verquickung zwischen
50 landwirtschaftlicher Förderung und der Förderung der Entwicklung ländlicher Räume das
51 große Problem und im Grunde habe ich die Befürchtung, was ja schon im gesamten
52 Neuansatz des ELER jetzt deutlich wird, dass sich die landwirtschaftlichen Interessen
53 extrem durchgesetzt haben, entgegen allen Vorhersagen und Einschätzungen der
54 Experten. Und das birgt dann die Gefahr, dass die neuen Freiheiten, die die Kommission
55 den Mitgliedstaaten geben will, als Reaktion auch auf den ELER-RESET, im Grunde
56 stärker genutzt werden, um die landwirtschaftlichen Interessen noch mehr zu bedienen,
57 was absolut kontraproduktiv wäre. Das ist zumindest die Gefahr.

58 **Lange:** Wie stark, denken Sie, hat die ELER-RESET-Initiative den Prozess der
59 Erarbeitung der Verordnungsentwürfe durch die Kommission beeinflusst?

60 **BAG LAG:** Ja, ich glaube schon, dass es eine sehr starke Beeinflussung war. Einfluss
61 hatten natürlich auch die EU-kritischen und nationalistischen Tendenzen in vielen
62 Mitgliedstaaten, die deutlich gemacht haben, dass die Kommission handeln muss, dass
63 man etwas tun muss, um diese kritische Haltung nicht noch stärker werden zu lassen
64 und zu zeigen, dass man Kritik aufnimmt und reagiert. Insofern war es für das ELER-
65 RESET-Papier ein sehr günstiger Zeitpunkt.

66 **Lange:** Welche Faktoren waren aus Ihrer Sicht begünstigend für den RESET-Prozess?

67 **BAG LAG:** Naja, ich glaube schon, dass es einen breiten Schulterchluss zwischen
68 vielen Mitgliedstaaten gab, der dazu beigetragen hat, der Kommission klar zu machen,
69 dass ein „Weiter so“ nicht möglich ist. In Deutschland haben sich die Länder ja ein
70 bisschen schwergetan und relativ lange gebraucht, bis sie sich eine Meinung dazu
71 gebildet und diese dann weitergetragen haben, um den Ansatz zu unterstützen. Dieses
72 zögernde Verhalten ist schon ein bisschen typisch. Zustimmung zu Papieren aus Brüssel
73 ist immer schnell gegeben, aber kritische Anmerkungen traut man sich nicht.

74 Das ist aus meiner Sicht auch ein systematischer Fehler, dass es auf Brüsseler Ebene
75 keine wirklich offene Diskussionskultur gibt, vielleicht auch, weil jeder Mitgliedstaat
76 befürchtet, in Brüssel in Ungnade zu fallen. So nehme ich es zumindest wahr. Es geht
77 ja nicht darum, jemanden zu kritisieren, sondern darum, für die Ziele der Europäischen
78 Union einzutreten und der Verordnung die bestmöglichen Umsetzungsbedingungen zu
79 schaffen und das wird, glaube ich, immer wieder verwechselt.

80 Insofern war ja das Bemerkenswerte, dass das sächsische Ministerium wirklich den Mut
81 hatte, einen solchen Aufschlag zu machen. Das war schon sehr herausragend. Ich habe
82 schon wahrgenommen, dass man bei der Kommission in Brüssel nicht immer „amused“
83 darüber war, vor allem am Anfang. Das war genau das, was ich gerade versucht habe
84 auszudrücken, dass es der Kommission noch etwas schwerfällt, Kritik als etwas

85 Konstruktives, sie in ihren Bemühungen unterstützendes, anzusehen. Es wird immer so
86 als Kritik dem eigenen Laden gegenüber verstanden und es ist mir ein Anliegen, noch
87 mal deutlich zu machen, dass alles, was von Brüssel kommt, einem unglaublichen
88 Aufwand der Evaluierung, Bewertung, Darstellung, Monitoring unterzogen wird. Aber
89 umgekehrt, die eigenen Regeln und Prozesse zu hinterfragen und zu beleuchten, ob
90 alles so richtig eingestiebt ist, damit tut sich die Kommission extrem schwer.

91 Ich erinnere mich an einen Workshop zur Vereinfachung in Brüssel, der mich schon sehr
92 frustriert hat, als eine Vertreterin der Kommission etwas barsch sagte: „Aber glauben Sie
93 nicht, dass es Veränderungen an der Verordnung in der laufenden Förderphase geben
94 wird!“. Statt die Offenheit zu haben, zu sagen: „Lasst uns mal offen darüber diskutieren,
95 wo Stellschrauben sind, an denen wir drehen sollten.“, wurde gleich deutlich gemacht:
96 „da machen wir jetzt nichts mehr dran.“. Das ist natürlich extrem schade.

97 **Lange:** Also wirkt hier das Mehrebenensystem bei Bestrebungen, Veränderungen
98 herbeizuführen eher hinderlich?

99 **BAG LAG:** Na ja, ich stehe zu hundert Prozent hinter der Europäischen Union, weil ich
100 die grundsätzlichen Ziele der EU in vielen, vielen Fällen komplett mittragen kann. Es ist
101 ein wirklich gutes Anliegen, die Entwicklung des ländlichen Raums zu unterstützen. Nur,
102 wenn man das will, dann muss man doch ein großes Interesse daran haben, dass das
103 zur Verfügung stehende Geld auch tatsächlich dort ankommt, wo es sinnvoll ist, und da
104 habe ich große Zweifel. Da wird dann immer so getan, als würden die Ebenen darunter
105 alles tun, um das Geld für irgendwelche anderen Dinge zu missbrauchen und letztendlich
106 Förderbetrug zu planen. Doch, dass es oft die Regeln sind, die verhindern, das Geld an
107 die richtige Stelle zu bringen, und dass dadurch Dinge und Projekte gefördert werden,
108 die andere Ziele der EU wiederum konterkarieren, diese Kritik lässt die Kommission nicht
109 an sich heran. Diese Mechanismen beleuchtet die Kommission für sich nicht.

110 **Lange:** Den Eindruck hatte man auch, als Minister Schmidt im Haushalts-
111 kontrollausschuss des Europäischen Parlaments war und die Vorsitzende direkt in eine
112 Verteidigungs- und gleichzeitige Angriffshaltung ging und immer wieder die Fehlerquote
113 thematisierte. Hinter Allem scheint ein grundlegendes Misstrauen und der Betrugs-
114 verdacht zu stehen.

115 **BAG LAG:** Ja, und auch da ist die Frage, ob das *unglaubliche* Kontrollsystem, das man
116 aufgebaut hat, erstens effektiv ist, das heißt, ob die richtigen Fälle herausgefiltert werden
117 und ob es zweitens nicht viel zu teuer ist. Mal abwarten, was passiert, aber hoffentlich
118 gibt es hier, auch dank der Auswirkungen des RESET-Papiers, einen Wandel, so dass
119 man sagt: „Ok wir schauen jetzt nicht mehr allein, ob alles den Regeln entsprechend
120 gemacht wurde, sondern wir wollen darauf schauen, dass das Ziel erreicht wurde.“ Es
121 waren ja bislang eher die Fragen, ob eine Unterschrift richtig gesetzt wurde, und wenn
122 nicht, dann konnte das zu immensen Rückforderungen führen, obwohl kein Euro in die
123 falschen Hände gegangen ist, obwohl mit dem Geld wirklich nur das gemacht wurde,
124 was die Kommission unterstützen wollte. Und dann trotzdem immer wieder in
125 Diskussionen um die Fehlerquote zu sein, die aber gar nicht den richtigen Bereich
126 abbildet und erfasst, das zeigt, wie weit die Dinge auseinander klaffen und wie wenig die
127 Kommunikation, die wir auf den unteren Ebenen durchaus mit Vertretern aus Brüssel
128 führen können, dann weiter nach oben transportiert werden.

129 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht die entscheidenden Schlüsselakteure?

130 **BAG LAG:** Ja, ich glaube fast, dass es eher die handlungsorientierte Ebene in Brüssel
131 ist, die tatsächlich auch Kontakt mit den Akteuren vor Ort hat, die auch viel näher dran
132 ist am Geschehen. Da gibt es Vertreter der Kommission, die ein offenes Ohr haben und
133 sagen: „Wir nehmen das auf und leiten es weiter. Nicht immer mit Erfolg, aber immerhin
134 schonmal *das*. Also wenn diese Ebene nicht gewesen wäre, dann wäre man völlig
135 gescheitert. Das war schon ganz wichtig, dass diese mit einer höheren Intensität und
136 Häufigkeit damit konfrontiert werden, dass es eine hohe Unzufriedenheit gibt, und sie
137 auch dann in ihrem Arbeitsfeld ein hohes Interesse haben, etwas zu verändern und
138 bessere Regeln zu schaffen. Also, ich glaube, diese Ebene war ganz wichtig.

139 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen, nachdem die
140 Verordnungsentwürfe vorliegen? War es gut, dass der ELER-RESET-Prozess
141 angeschoben wurde, oder sollte man Veränderungsversuche von unten nach oben
142 vermeiden, um keine weiteren Verschlimmerungen der Situation herbeizuführen?

143 **BAG LAG:** Zum ersten Teil der Frage ist die Antwort ganz klar und sehr eindeutig: Auf
144 jeden Fall war es gut, mit einem solchen Papier die Diskussion in Gang zu setzen und
145 anzustoßen, unverzichtbar, würde ich sagen, also ganz, ganz wichtig! Andererseits
146 fürchte ich, dass es trotzdem auch noch eine Verschlimmerung geben kann, aus den
147 Gründen, die ich ja vorhin schon genannt habe. Dabei wird nämlich am Ende deutlich,
148 dass es in Brüssel gar nicht vorrangig, oder überhaupt nicht, um die Umsetzung der
149 hehren Ziele geht, die mal irgendwo formuliert wurden, sondern, dass es auch häufig um
150 die Bedienung einzelner Interessengruppen geht. Mit wem ich auch über den
151 Kommissionsvorschlag spreche, aus dem Bereich ländliche Entwicklung sind eigentlich
152 alle entsetzt über den Verordnungsentwurf! Aber das hat nichts mit dem RESET-Papier
153 zu tun.

154 **Lange:** Bezieht sich dieses Entsetzen auf die Vorgabe eines nationalen GAP-
155 Strategieplans und die erwartete geringere Gestaltungsfreiheit auf regionaler Ebene?

156 **BAG LAG:** Naja, es wird schon deutlich, wenn ich eine Verordnung zur Entwicklung
157 ländlicher Räume schreibe, und dann die Entwicklung der ländlichen Räume nur in
158 einem nebulösen Halbsatz unterbringe, in *einem* von neun spezifischen Zielen, und alles
159 andere in landwirtschaftliche Richtung bringe, dann ist das Etikettenschwindel und wird
160 der Realität *überhaupt* nicht gerecht. Die Förderung der Landwirtschaft ist gut und
161 wichtig, aber mit einer Förderung der Landwirtschaft kann man in vielen, ich würde fast
162 sogar sagen in allen, Regionen Europas keine Entwicklung der ländlichen Räume
163 unterstützen. Und da ist eben die Gefahr, dass dann die neue Freiheit in einigen
164 Mitgliedstaaten dazu genutzt werden könnte, die Mittel der ländlichen Entwicklung
165 wieder verstärkt in die Landwirtschaft zu führen.

166 Die andere Sache ist die Veränderung der Rahmenbedingungen, die natürlich auch sehr
167 wichtig ist, und da sollte man die Hoffnung auf gar keinen Fall aufgeben, wo das RESET-
168 Papier auch nochmal sehr deutlich Akzente gesetzt hat, die hoffentlich jetzt auch
169 umgesetzt werden, beispielsweise das Single-Audit-Prinzip. Bei einem LEADER-Treffen
170 mit Zahlstellen, LEADER-Referenten und Praktikern der Länder, herrschte kürzlich
171 trotzdem noch große Sorge, dass wir die Situation in Deutschland noch verschlimmern
172 könnten mit den Freiheiten, die man uns gibt.

173 **Lange:** Ist das die Spezifik des Föderalismus in Deutschland, der hier eine andere
174 Entwicklung beziehungsweise Problematik hineinbringt?

175 **BAG LAG:** Ja, das kann sein. Und letztendlich ist schon die bürokratische Sichtweise
176 deutlich geworden: „Ich bin hier als Vertreter der Zahlstelle, und die Zahlstelle hat darauf
177 zu achten, dass wir keine Rückforderungen haben aus Brüssel.“ Schwierig ist es, wenn
178 diese Sichtweise ein so hohes Gewicht bekommt, und das ist auf der Länderebene zum
179 Teil relativ extrem, dass man das eigentliche Ziel, mit dem Geld aus Brüssel Menschen
180 vor Ort bei ihren Aktivitäten zu unterstützen, aus den Augen verliert. Und dafür sind wir
181 hier in Deutschland prädestiniert, die falschen Schwerpunkte zu setzen unter diesem
182 Gesichtspunkt.

183 **Lange:** Hatte der ELER-RESET aus Ihrer Sicht weitere positiven Nebeneffekte?

184 **BAG LAG:** Ja aus meiner Sicht ist es insbesondere die Kommunikation, die sich deutlich
185 intensiviert und verbessert hat, eben auch gerade zwischen ganz unterschiedlichen
186 Akteuren, wie beispielsweise zwischen uns, der BAG LAG und den Ministerien, wo man
187 doch viel eher erkannt hat, dass man am gleichen Strang zieht und sich gegenseitig in
188 seinen Positionen in Brüssel unterstützt.

189 **Lange:** Vielen Dank für Ihre Ausführungen.

1 **Interview am 15.04.2019 mit Dr. Jan Swoboda** (DVS1), Leiter des Referats
2 "Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume" in der Bundesanstalt für
3 Landwirtschaft und Ernährung (BLE)

4 **und Simon Keelan** (DVS2), Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume,
5 Referent, Aufgabenbereich: Umweltthemen im ELER, Naturschutz,
6 Biodiversität, AUKM, Vertragsnaturschutz, Klimaschutz und -anpassung,
7 Ackerbau, Grünland, Wald, Diversifizierung der Landwirtschaft

8 Leitfragenkatalog (1)

9

10 **Lange:** Ich bitte Sie beide, eingangs kurz Ihre bisherigen Bezugspunkte zu ELER zu
11 schildern.

12 **Dr. Swoboda:** Wir nehmen regelmäßig an den PKR-Sitzungen teil, haben natürlich aus
13 der Verwaltungssicht einen Blick auf den ELER. Wir kennen die Länder-Position und
14 Bundessicht auf die ELER-Förderung. Wir sind in regelmäßigem Austausch, was die
15 Umsetzung des ELER anbelangt, insbesondere bei LEADER: „Wie geht es mit LEADER
16 weiter, wo liegen da die Probleme?“.

17 **Keelan:** Mein Schwerpunkt sind die Agrarumwelt-Maßnahmen in den Länderpro-
18 grammen, die über ELER finanziert werden, aber auch über die GAK und die
19 Bundesländer. Und wir sind natürlich hier als Vernetzungsstelle auch für den Bereich
20 EIP, im Bereich Agrarinvestitionsförderung, also im Prinzip für alle ELER-Themen aktiv
21 und im Netzwerk für diese Themen ansprechbar.

22 **Lange:** Sie haben ja bereits relativ früh vom ELER-RESET-Papier erfahren und sind
23 dann auch direkt 2016 unterstützend tätig geworden, wenn ich mich richtig erinnere.
24 Können Sie sich noch an Ihren ersten Eindruck entsinnen?

25 **Keelan:** Ja, der erste Gedanke war, dass wir in den verschiedenen Veranstaltungen in
26 unterschiedlichen Formaten und zu unterschiedlichen Themen sehr viel über
27 Vereinfachung reden, was den ELER insgesamt und Fördermaßnahmen der EU betrifft.
28 Der Vorschlag eines ELER-RESET ist ein sehr drastischer Vorschlag gewesen, aber
29 insofern war es wichtig, dass er von der Verwaltung ausging, dass man sagt: „Es geht
30 nicht weiter, wie bisher. Wir müssen hier einfacher werden.“, und das fand ich
31 unterstützenswert. Wir haben das gleich auf unserer Internetseite gepostet.

32 **Lange:** Wir hatten ja ganz am Anfang miteinander telefoniert und Sie hatten gefragt, wie
33 Sie uns unterstützen können. Es tat gut, dieses positive Feedback zu bekommen.

34 **Dr. Swoboda:** Ja, also das Papier beschäftigt sich tatsächlich in erster Linie mit
35 *Verwaltungsvereinfachung* und das ist vielleicht gleichzeitig ein Nachteil, weil es die
36 Sicht einer Verwaltung auf den ELER-Prozess ist, ohne die Endkunden-Sicht
37 mizudenken. So ist mein Eindruck gewesen. Das ELER-RESET-Papier ist dann auch in
38 größeren Abschnitten in die BMEL-Position eingegangen. Es werden in letzter Zeit auch
39 Maßnahmen diskutiert, die den Endbegünstigten stärker entlasten sollen, aber eigentlich
40 erst jetzt mit der kompletten Neuausrichtung der GAP.

41 **Lange:** In welcher Form sind Sie dann tätig geworden?

42 **Dr. Swoboda:** Die DVS hat gemeinsam mit Partnern wie der ASG, der Bundesarbeits-
43 gemeinschaft der lokalen Aktionsgruppen, Veranstaltungen, besonders für den Bereich
44 LEADER, organisiert. Wir haben auch über das RESET-Papier in LandInForm¹ berichtet.
45 Wir hatten News auf unserer Internetseite und für den AUM-Bereich wurde das auch
46 regelmäßig diskutiert.

47 **Keelan:** Es ist immer die Frage, ob eine Maßnahme sinnvoll ist, oder ob Sie
48 programmiert wird, weil sie kontrollierbar ist. Das ist im Agrarumweltbereich eine zentrale
49 Fragestellung, bzw. bei den Landwirten als Nutzern, sind immer die Kontrollfragen ganz
50 wichtig: „Kann ich nicht auch mal was stehen lassen? Kann es nicht flexible
51 Mahdzeitpunkte geben? Wie kann das optimiert werden?“. An dem Thema arbeiten wir
52 permanent.

53 **Lange:** Diesen Bereich hat ja auch der Landesrechnungshof Baden-Württemberg 2015
54 in seiner Beratenden Äußerung näher beleuchtet. Darauf konnten wir uns auch im ELER-
55 RESET-Papier beziehen. Hat sich Ihre anfängliche Einstellung im Verlauf der letzten
56 zwei Jahre verändert?

57 **Keelan:** Ich würde das nach wie vor unterstützen, dass wir Vereinfachung brauchen.
58 Jetzt sind wir natürlich in einer Phase, in der man Signale wahrnimmt, bei denen
59 wahrscheinlich auch die Forderungen aus Sachsen mitberücksichtigt wurden. Ich
60 glaube, wir müssen jetzt abwarten und wir werden im Rahmen unserer Möglichkeiten
61 versuchen, das Thema Vereinfachung mit in die Diskussion einzubringen, insbesondere
62 vor dem Hintergrund der Anwenderfreundlichkeit und Verwaltbarkeit von Maßnahmen.

63 **Dr. Swoboda:** Es ist jetzt durch die GAP-Verordnungsvorschläge eine neue Situation
64 entstanden. Die Situation war ja so vorher nicht absehbar. Jetzt ist die Frage, wie es
65 umgesetzt wird, was da wirklich passiert.

66 **Lange:** Sie meinen, dass wir jetzt einen einheitlichen GAP-Strategieplan für Deutschland
67 bekommen sollen?

68 **Dr. Swoboda:** Nicht direkt. Die GAP hat zukünftig das Ziel einer stärkeren
69 Ergebnisorientierung. Der Weg dahin ist Sache des Mitgliedstaats. Das ist natürlich eine
70 ganz andere Ausgangssituation, als die, vor der wir das damals diskutiert haben. Was
71 passiert nun? Stolpern wir bei der kommenden Umsetzung über die Bundeshaus-
72 haltsordnung und die ganzen Landeshaushaltsordnungen, die es da gibt? Ich höre das
73 immer wieder im EIP-Bereich, ich höre das im LEADER-Bereich: „Das geht nicht, weil...“.
74 Bisher haben wir dann oft zu hören bekommen „das sind Vorgaben der EU“, das wird
75 sich grundlegend ändern, davon gehen wir aus. Sachsen hat die ganzen Landesbestim-
76 mungen auf das europäische Recht reduziert. Das haben viele andere Länder in
77 Deutschland aber nicht gemacht. Das heißt übersetzt, dass wir im neuen System
78 weiterhin womöglich unter alten Rahmenbedingungen arbeiten. Meine Hoffnung, mein
79 Wunsch wäre, dass wir irgendwie den Freiraum, den wir durch die neue GAP-Ziel-
80 setzung haben, nutzen. Dass wir den Schwung auf Landesebene in den verschiedenen
81 Bundesländern, irgendwie mitnehmen können, um dort zu entschlacken, wo es Sinn
82 macht, damit wir nicht letztlich über unsere eigenen Füße stolpern.

¹ Informationsbroschüre der DVS

83 **Lange:** Wie stark schätzen Sie den Einfluss der ELER-RESET-Initiative auf den
84 Erarbeitungsprozess der Verordnungsentwürfe ein?

85 **Dr. Swoboda:** Auf der zweiten Cork-Konferenz war es sogar schon Thema. Dazu muss
86 man leider feststellen, dass sich die Inhalte der Cork-Konferenz für ländliche Entwicklung
87 in der GAP kaum wiederfinden, fast gar nichts davon. Insofern finde ich *das* sehr traurig,
88 da die Cork-Konferenz auch von Kommissar Hogan und weiteren Kommissions-
89 vertretern lanciert wurde und hoch aufgehängt war. Das ist ein Kritikpunkt an den
90 aktuellen Vorschlägen zur GAP, die jetzt gefahren wird. Das finde ich schade, in Cork
91 war der Wunsch nach Vereinfachung spürbar. Es gibt einzelne Aspekte, die wieder
92 auftauchen in den Verordnungsentwürfen.

93 **Keelan:** Also ich glaube schon, dass vieles mit in die Verordnungsentwürfe eingeflossen
94 ist. Letztendlich würde ich es zusammenfassen als „Schwarzer-Peter-Spiel“. Die EU fühlt
95 sich in ihrer bisherigen Rolle nicht mehr wohl und das kann man auch verstehen, wenn
96 die Mitgliedstaaten aufstehen und sagen: „Wir haben einen Punkt erreicht, wo es wirklich
97 einfacher werden muss und die Regelungsvorgaben geringer werden müssen und
98 wieder mehr Eigenverantwortung fordern.“ Ich glaube, diese Botschaft ist angekommen.
99 Naja, das findet sich dann in den neuen Verordnungstexten wieder, zum Beispiel die
100 nationale Verantwortung und Single Audit. Die Frage ist, was die Mitgliedstaaten daraus
101 machen. Was macht Deutschland im föderalen System aus diesen offenen
102 Vorschlägen? Und wie wird es letztendlich konkret umgesetzt? Das ist die große Frage.
103 Aber ein zweites Signal kam aus den Niederlanden an die EU. Dort haben sich Akteure
104 quasi bottom-up zusammengetan und sagen, vor allem im Agrarumwelt-Bereich: „So
105 geht es nicht weiter.“ Das System wurde damit komplett umgewälzt.

106 **Lange:** Sie meinen dieses auch im übertragenen Sinne als „Flächen-LEADER“ bekannte
107 Verfahren?

108 **Keelan:** Genau. Man hört auch von Kommission Mitarbeitern, dass das, was die Nieder-
109 länder gemacht haben, durchaus in die Gedanken zur neuen GAP eingeflossen ist. Dass
110 die Mitgliedstaaten sich kümmern, Vorschläge erarbeiten und dann mit der EU abstim-
111 men. So haben es die Niederländer gemacht, durchaus mutig und zielorientiert. Da sind
112 wir Deutschen eher ein bisschen abwartend und kucken, was die EU vorgibt. Ich denke,
113 da kann man sich ruhig eine Scheibe von den kleinen Nachbarn abschneiden.

114 **Dr. Swoboda:** Deutschland kann man durchaus in diesen Fragen als zögerlich
115 beschreiben. Das hat schon dazu geführt, dass bei EIP die Operationellen Gruppen, die
116 das Verfahren letztlich umsetzen, über den Aufwand jammern. Und auch im LEADER-
117 Bereich sagen manche LAG: „Das mach ich nicht mehr. Der Aufwand ist nicht
118 verhältnismäßig zu dem Geld, was wir als Budget bekommen.“, weil die LAGs teilweise
119 sehr klein sind.

120 **Lange:** Das ist in Sachsen ein bisschen anders.

121 **Dr. Swoboda:** Ja, Sachsen hat im LEADER-Bereich ein deutlich höheres Budget
122 eingestellt, zwanzig, dreißig Millionen teilweise, aber das ist in anderen Ländern anders.
123 In einigen Bundesländern haben die LAGs teilweise nur anderthalb Millionen über die
124 gesamte Laufzeit, also 350.000 oder 400.000 Euro pro Jahr. Es kommt darauf an, was
125 die Länder und der Bund tatsächlich aus den Möglichkeiten machen, weil es zukünftig
126 nur noch *ein* Programm (GAP-Strategieplan) gibt. Das ist ja eine ganz gravierende

127 Änderung, unabhängig von der Umsetzung. Es kommt darauf an, wie mutig wir in
128 Deutschland jetzt nach vorne gehen und tatsächlich mal sagen: „Wir wälzen auch was
129 um.“ Da sind natürlich auch starke Beharrungskräfte in den Verwaltungen.

130 **Lange:** Wenn man diesen Change-Prozess im Ganzen betrachtet, was waren aus Ihrer
131 Sicht begünstigende Faktoren und was hat sich eher als Hemmnis ausgewirkt?

132 **Dr. Swoboda:** Das wurde bei unseren Veranstaltungen, die wir gemacht haben, sehr
133 gut aufgegriffen, weil Unzufriedenheit herrschte. Die ist auch immer noch da. Da war
134 natürlich ein Gefühl: „Ok, da ist jemand, der das erkannt hat.“ Wie gesagt: Aus meiner
135 Sicht ist es aus einer bestimmten Richtung gedacht, an das Problem heranzugehen,
136 nichtsdestotrotz ist mal einer da, der gesagt hat: „So geht es nicht weiter.“. Insofern
137 wurde das positiv aufgegriffen und unsere Veranstaltungen, die wir dazu gemacht
138 haben, wurden überrannt: 230, 240 Teilnehmer auf der Grünen Woche und auch bei
139 anderen Veranstaltungen! Das war ein Thema, was den Leuten unter den Nägeln
140 gebrannt hat und deswegen sind die auch hingekommen. Das war ein unterstützender
141 Moment, weil es einfach eine Situation trifft, die viele Leute belastet.

142 **Keelan:** Ich habe den Prozess aktiv ein halbes bis dreiviertel Jahr wahrgenommen und
143 danach hatte ich das Gefühl: Es war alles bekannt, es wurde diskutiert, es lag auf dem
144 Tisch und dann ist es ein bisschen abgeebbt. Theoretisch wäre meine Empfehlung
145 gewesen, das auf eine breitere Basis zu stellen, vielleicht mit anderen Bundesländern
146 gemeinsam. Die Frage ist halt, wie man daraus das Optimale herausholt. Ich finde es
147 mutig, dass ein Bundesland eines Mitgliedstaates diesen Prozess direkt mit der EU
148 kommuniziert hat. Das passt ja eigentlich nicht ins deutsche System. Es ist dann halt
149 eine Frage der Kontinuität, wie man so etwas weiterverfolgt. Auf einigen Veranstaltungen
150 fiel das Wort. ELER-RESET hat sich ein bisschen als Begriff eingebürgert, den man
151 verwenden kann und viele wissen etwas damit anzufangen. Ja, letztendlich ist es nach
152 einem halben Jahr ein bisschen abgeebbt. Ich weiß nicht, ob es schwierig war, das
153 mediale Interesse zu bekommen, oder ob damit gesagt war, was zu sagen war.

154 **Lange:** Also unser Minister ist sehr aktiv gewesen und lässt auch nicht nach darin, die
155 Werbetrommel bei jeder Gelegenheit zu rühren und auch mein Referatsleiter und andere
156 Akteure sind auf verschiedenen Ebenen unterwegs, was aber vielleicht nicht jeweils eine
157 so breite Öffentlichkeit erreicht hat. Es ist natürlich ein sehr dickes Brett, was man da
158 bohrt... Mitunter muss man auch etwas vorsichtiger agieren um keinen bleibenden
159 Schaden anzurichten.

160 **Dr. Swoboda:** Der Bund hat das Thema ja auch aufgegriffen. Das BMEL hat das Papier
161 aufgenommen, um eine *eigene* Position zu füttern. Insofern ist es schon auf eine andere
162 Ebene gehoben worden und wurde so zumindest in größeren Teilen auch in Brüssel
163 vertreten, als eine Mitgliedstaats-Position. Es hat schon den Weg genommen. Na gut,
164 jetzt ist wieder so eine Umbruchphase, wo keiner weiß, wie es weiter geht, wo jeder auf
165 den anderen wartet. Der Bund sagt: „Ich kann nicht entscheiden, weil es ja trotzdem
166 noch Landesprogramme sind.“ Die Länder sagen: „Naja, wir wollen nicht alles selber
167 machen. Es gibt auch Dinge, die können wir gemeinsam über das BMEL laufen lassen.“
168 Manche Länder sind dafür, einige Bereiche abzugeben, andere schließen das kategorisch
169 aus.

170 **Lange:** Ist dort der Föderalismus ein Problem?

171 **Dr. Swoboda:** Das würde ich sagen. Es ist teilweise eine Chance, wenn es um Vielfalt
172 geht und ist ein Nachteil, wenn es darum geht, in eine Richtung entschlossen zu
173 entscheiden. Das ist schwierig.

174 **Keelan:** Für den ELER bin ich sehr froh über die regionalen Programme in den
175 Bundesländern. Das verstehe ich unter zielgerichteter Förderung nach konkreten
176 Bedarfen. Aber das erschwert die Sache natürlich in der Verwaltbarkeit und der
177 Begleitung, auch für uns als Vernetzungsstelle. Österreich hat ein beispielgebendes
178 ELER-Verfahren, wo alle Regionen mitgenommen werden, aber die haben halt *ein*
179 Programm. In den Niederlanden ist es ähnlich, aber das ist natürlich kaum vergleichbar
180 mit der Größe Deutschlands, der Anzahl von Akteuren und den unterschiedlichen
181 Regionen. Von daher darf man sehr gespannt sein, wie das mit einem GAP-
182 Strategieplan umgesetzt wird.

183 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht die entscheidenden Schlüsselakteure im ELER-
184 RESET-Prozess?

185 **Keelan:** Ich glaube schon, dass Ihr Minister das sehr gepusht hat und das ist ja auch
186 gut, wenn so etwas von einem Land ausgeht und der Minister voll dahintersteht und das
187 auf allen Ebenen vorstellt und vertritt. Schlüsselakteure inwiefern? Um den Prozess
188 voranzutreiben?

189 **Lange:** Alle, die entscheidenden Einfluss genommen haben, über alle Bereiche und alle
190 Ebenen hinweg betrachtet.

191 **Keelan:** Tja, dafür müsste man wissen, was es auf EU-Ebene an Impact gegeben hat.

192 **Dr. Swoboda:** Ich kann es nur aus unserer Sicht, aus Sicht der Vernetzungsstelle
193 einschätzen und ich weiß, dass ich da manchen blinden Fleck habe. Wir verfolgen die
194 Diskussion mit den PKR's. Wir stehen im ständigen Austausch mit den Akteuren in
195 unserem Netzwerk, die in dieser Hinsicht gewirkt haben, die BAG LAG natürlich in den
196 Gremien und auch Zahlstellen und Bescheinigende Stellen auf verschiedenen Treffen,
197 aber das ist nun die Arbeitsebene.. Wie das Ganze dann auf der politischen Ebene
198 diskutiert wurde, können wir nicht verfolgen, aber auch bei den Agrarministern war es ja
199 Thema. Wer letztlich an welcher Stelle was bewegt hat, vermag ich nicht einzuschätzen.
200 Ich kann nur sagen, dass es eine Strömung war, die eine Zeit lang breit getragen wurde,
201 ein Hype. Aus verschiedenen Ecken wurde zugeliefert, aber wer wirklich die Key Actors
202 waren, also die Schlüsselpersonen...? Wissen Sie es?

203 **Lange:** Ich bin jetzt dabei, die verschiedenen Perspektiven für meine Arbeit zusammen-
204 zutragen und werte diese dann aus.

205 **Dr. Swoboda:** Wir als Vernetzungsstelle sind politisch nicht aktiv. Wir versuchen immer
206 über Inhalte etwas zu machen, beispielsweise wie die Agrarumweltmaßnahmen
207 ausgestaltet werden können, wie man ein Regionales Entwicklungskonzept strukturieren
208 kann, damit es besser läuft, wie ich die Kommunikation zwischen Zahlstelle und
209 Bewilligungsstellen und LAG verbessern kann, wie man das bei einer Operationellen
210 Gruppe mit den zwischengeschalteten Innovations-Dienstleistern gestalten kann und so
211 weiter. Das sind aber immer Verfahren oder Angebote oder eine Projektstruktur oder
212 ähnliches. Wir haben aber keinen Kontakt zur Agrarministerkonferenz. Das macht
213 vielleicht die Ressort-Forschung mit Hilfe von wissenschaftlichen Studien.

- 214 **Lange:** Das heißt, aus Ihrer Sicht haben die Agrarminister schon maßgeblichen
215 Einfluss?
- 216 **Dr. Swoboda:** Das weiß ich eben nicht genau. Es ist auf alle Fälle bis in diese Kreise
217 vorgedrungen, das habe ich mitbekommen, aber ich weiß nicht, was sie gemacht haben
218 und ob sie wirklich entscheidend sind.
- 219 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen, nachdem die
220 Verordnungsentwürfe für die nächste Förderperiode vorliegen?
- 221 **Keelan:** Die Verordnungsentwürfe gehen ja erstmal in diese Richtung, das kann man
222 schon so sagen. Ein Fazit kann man heute noch nicht ziehen, da wir erstmal abwarten
223 müssen, was Deutschland aus den Vorschlägen macht, und natürlich wie sie letztendlich
224 mit der EU abgestimmt und umgesetzt werden. Ich glaube, da sind einige Weichen noch
225 nicht gestellt: EU-Parlamentswahlen, Mehrjähriger Finanzrahmen, Bundestagswahlen
226 2021 das spielt ja alles mit rein.
- 227 **Lange:** Aber denken Sie, es war gut und richtig, überhaupt den Prozess anzuschieben
228 oder sehen Sie das Risiko, dass es eher schlimmer wird als es ursprünglich war?
- 229 **Keelan:** [lacht] Das Risiko besteht immer. Das zeigen ja auch die letzten GAP-Reformen,
230 dass es immer komplizierter wurde. Ich muss zugeben, die Vorschläge passen nicht
231 unbedingt in unser föderales System und es kann dadurch auch komplizierter werden.
- 232 **Dr. Swoboda:** Es fängt schon an, komplizierter zu werden, aber wie gesagt, wir haben
233 die Haushaltsordnungen, an denen wir arbeiten müssen. Wir müssen uns eigentlich an
234 die eigene Nase packen, würde ich sagen, oder?
- 235 **Keelan:** Ja. Deutschland kann es in die Hand nehmen und darf vereinfachen, wenn
236 Deutschland denn möchte.
- 237 **Lange:** ...und sich einig ist. [lacht] Ich danke Ihnen für das Gespräch.

1 **Interview am 01.04.2019 mit Dr. Michael Gruschwitz (SVB-G),**
2 bis 2018 Referent für Belange der Umwelt und Landwirtschaft im Sachsen-
3 Verbindungsbüro Brüssel

4 Leitfragenkatalog (1)

5

6 **Lange:** Vielen Dank, Herr Dr. Gruschwitz, dass Sie sich Zeit für dieses Interview
7 nehmen. Vielleicht können Sie erst einmal kurz schildern, welche Berührungspunkte Sie
8 zu ELER hatten.

9 **Dr. Gruschwitz:** Meine Bezüge zum ELER sind beruflich bedingt und zwar durch die
10 Tatsache, dass ich zwölf Jahre lang die Belange von Umwelt und Landwirtschaft des
11 Freistaates Sachsen bei der EU in Brüssel vertreten habe. Bei dieser zentralen Position
12 kommt man zwangsläufig mit Fragen der EU-Förderung und allem, was sich darum
13 gruppiert, sowohl von Seiten der Förderempfänger, also auch von Seiten der
14 Fördermittelgeber, zusammen. Meine Beschäftigung mit dem ELER hat sich in
15 vielfältiger Hinsicht aus dieser Lobbyisten-Position ergeben. So nenne ich das mal, da
16 wir ja in unserer Landesvertretung in Brüssel Staatslobbyismus betreiben.

17 **Lange:** Als Sie 2016 den ELER-RESET-Vorschlag bekamen bzw. davon erfuhren, wie
18 war Ihr erster Eindruck davon?

19 **Dr. Gruschwitz:** Meine erste Reaktion war die, dass sich hier nicht nur Förderexperten
20 des SMUL, sondern auch Praktiker, die mit der Praxis der Förderung und ihrer
21 Umsetzung vor Ort vertraut sind, zusammengetan haben und ein Papier mit Vorschlägen
22 entwickelt haben, die zukünftige Förderverfahren aus der EU heraus pragmatischer und
23 einfacher gestalten sollen. Dieses Papier fand ich zunächst sehr beeindruckend auf
24 Grund der Tatsache, dass es hier erkennbar darum ging, Verwaltungsvereinfachung zu
25 betreiben. Das war das Ziel dahinter. Es ging überhaupt nicht darum, für den Freistaat
26 Sachsen mehr Fördermittel in der Zukunft zu generieren, sondern es ging darum, die
27 vorhandenen Strukturen der Fördermittelvergabe zu pragmatisieren, zu rationalisieren
28 und auf ein vernünftiges machbares Maß zurückzuführen. Das war die Ausgangs-Idee.
29 Die fand ich sehr gut. Vorschläge aus den Mitgliedstaaten oder aus den europäischen
30 Regionen, wozu Sachsen gehört, zur Verwaltungsvereinfachung, zur Konkretisierung
31 von Fördermaßnahmen gibt es gegenüber der EU-Kommission laufend, bergeweise! Die
32 Mehrzahl dieser Vorschläge wird mit erhobenem Zeigefinger praktiziert, nach dem
33 Motto: „EU-Kommission, du musst das anders machen. So wie bisher klappt es nicht.
34 Aus den und den Gründen gibt es hier und hier Probleme.“ So, das war die Position, die
35 von Seiten der Förderempfänger an die Kommission gerichtet wurde. Hier, bei ELER-
36 RESET, war es ganz anders. Hier wurde nicht mit dem erhobenen Zeigefinger auf die
37 EU gezeigt, das betont auch der Minister immer wieder, sondern hier wurden *konstruktiv*
38 nicht nur Probleme angesprochen, sondern gleichzeitig auch Vorschläge zur Lösung
39 dieser Probleme gemacht. Das heißt, die Kommission bekam hier ein Handlungspaket
40 an die Hand, was sich nicht auf den drohenden Zeigefinger beschränkte, sondern es der
41 Kommission erlaubte, konkret darüber nachzudenken und zu sagen: „Das ist ein
42 interessanter Ansatz und das ist auch ein interessanter Ansatz, aber hier übersieht der
43 Freistaat Sachsen, dass das in der Brüsseler Vollzugspraxis nicht funktioniert.“ Aber der
44 große Vorteil war, dass ein erhebliches Maß an Glaubwürdigkeit erzielt wurde durch die

45 Tatsache, dass für die EU-Beamten, die diese Vorschläge zuhauf bekommen,
46 nachvollziehbar war, dass sich hier nicht nur Experten Gedanken gemacht haben,
47 sondern auch gleichzeitig alternative Vorschläge unterbreitet haben. Das war ein ganz
48 entscheidender Punkt, der ELER-RESET von allen anderen Vorschlägen unterschied.

49 Ein weiterer Punkt kam dazu, dass relativ bald das ELER-RESET-Papier ins Englische
50 übersetzt wurde und in der englischen Fassung überhaupt erst *wirksam* wird bei der EU
51 in Brüssel. Alles andere war vorher Papierkorb-Arbeit.

52 Und der dritte, entscheidende Punkt war, dass diese konstruktiven Lösungsansätze, die
53 integraler Bestandteil dieses Lösungsansatzes waren, so weit gingen, dass schon
54 konkrete Rechtstexte Bestandteil des ELER-RESET-Papieres aus Sachsen waren. Und
55 *das* hat es noch nicht in Brüssel gegeben. Das heißt, hier konnten die Experten in der
56 Kommission, die sich auf allen Ebenen damit auseinandersetzen mussten, sofort sehen:
57 „Aha, das wollen sie also erreichen und das ist der neue Rechtstext. Das ist ja toll! Prima,
58 damit kann man gut etwas anfangen, als Basis. Wir würden das zwar im EU-Rechts-
59 Englisch etwas anders formulieren, aber die Intension ist uns klar.“ Und das waren
60 Punkte, die ganz entscheidend aus dem internen Werdegang des Papiers heraus von
61 entscheidender Bedeutung für dessen Glaubwürdigkeit und Überzeugungsfähigkeit
62 waren.

63 Die Durchschlagskraft von ELER-RESET resultiert aber auch aus der gelungenen
64 Darstellung der Grafiken, Zeichnungen und Schemata, die in Ihrem Referat absolutes
65 Spitzenniveau hat. Sie ist didaktisch überzeugend und diese exzellenten Grafiken
66 wurden mittlerweile bei zahllosen Powerpoint-Präsentationen verwendet. So eine Grafik
67 dazustellen, wie den Regelungsdschungel mit Darstellung der verwirrenden Vielfalt der
68 EU-Vorschriften und was davon mit einem ELER-RESET weggekürzt werden kann, ist
69 natürlich extrem überzeugend für Leute, die keine Agrarexperten sind, sich aber sehr
70 wohl mal ein Bild verschaffen wollen, wo man überbordende EU-Bürokratie abbauen
71 kann. Diese grafisch-didaktische Aufbereitung von ELER-RESET ist total gelungen.

72 **Lange:** Hat sich diese positive Einstellung im Verlauf der letzten beiden Jahre geändert?

73 **Dr. Gruschwitz:** Nein. Man muss sich natürlich erstmal klar machen, welche Rolle das
74 Bundesland Sachsen in Brüssel spielt. [lacht] Es ist eine von zweihundertfünfzig
75 Regionen in Europa, die eigentlich keinerlei Ermächtigung auf EU-Ebene hat!
76 Gesprächspartner bei der EU ist eigentlich die Bundesebene, in diesem Falle das
77 Bundeslandwirtschaftsministerium in Berlin. Aber man hat in Brüssel schon seit
78 Längerem erkannt, dass die vom Umfang her immense Agrarförderung ein
79 Glaubwürdigkeitsproblem gegenüber der europäischen Öffentlichkeit hat und dass diese
80 Förderung in den Regionen umgesetzt wird und dass dort die Experten sitzen, die
81 aufgrund ihres Erfahrungspotenzials die Praktikabilität der EU-Vorgaben am besten
82 beurteilen können. Konsequenz ist, dass die EU-Kommission eigene ELER-Bearbeiter
83 für die einzelnen deutschen Bundesländer hat. Das ist eigentlich völlig undenkbar, wenn
84 man sich die Grundsätze des EU-Vertrags ansieht auf der Ebene EU- Mitgliedstaaten,
85 aber die Kommission denkt hier zu Recht pragmatisch und ist äußerst hellhörig - das ist
86 eine wichtige Grundvoraussetzung - wenn es zu solchen pragmatischen Vorschlägen
87 aus dem Kreis der Europa-Regionen, also derjenigen, die vor Ort das viele Fördergeld
88 umsetzen, kommt. Das erhöht die Glaubwürdigkeit erst recht.

89 Und hinzu kommt noch ein weiterer wichtiger Aspekt, der zur Sensibilisierung der EU-
90 Kommission gegenüber dem sächsischen ELER-RESET-Vorschlag geführt hat, nämlich
91 die Tatsache, dass in zunehmendem Maße eine kritische Position der Öffentlichkeit
92 gegenüber der EU zutage tritt, mit nationalistischen Tendenzen bis hin zu Brexit, was wir
93 aktuell erleben. Diese Europa-Skepsis hat ihren gehörigen Ursprung auch darin, dass
94 den Landwirten das Geld nach Meinung vieler in den Hintern geblasen wird für nichts,
95 außer der Tatsache, dass sie sich Landwirt nennen, siehe Direktzahlungen. Dies ist dem
96 Europäischen Bürger nur schwer nahezubringen. Insbesondere in Zeiten knapper
97 Kassen und vieler nationalistischer Bestrebungen, war es unheimlich hilfreich, dass die
98 ELER-RESET-Vorschläge genau zum richtigen Zeitpunkt herausgekommen sind und
99 das primäre Ziel hatten, Verwaltung zu vereinfachen und damit auch Transparenz zu
100 schaffen und die Glaubwürdigkeit gegenüber der europäischen Öffentlichkeit zu
101 verbessern. Solche exzessiven Beispiele wie mit diesem Pastakoher-Fall¹, die natürlich
102 von jedem in der Vergangenheit ausgeweidet wurden, fördern garantiert nicht die
103 Akzeptanz des europäischen Bürgers im Hinblick auf die Landwirtschaftspolitik der EU.

104 Das heißt also, es gab eine Reihe von externen Faktoren - Europaverdrossenheit,
105 nationalistische Bestrebungen - die einen günstigen Nährboden für ELER-RESET zum
106 jetzigen Zeitpunkt hatten. Und der geschickte inhaltliche Aufbau des Papiers, der eben
107 nicht den drohenden Zeigefinger in den Mittelpunkt stellt, wie es der Minister auch immer
108 wieder betont und sagt: „Wir wollen nicht die EU-Kommission kritisieren, sondern wir
109 wollen Vorschläge machen aus unserer Erkenntnis heraus, wie manches einfacher
110 geht.“ Und das war genau der richtige Ansatz, der auch die Kommission, vertreten durch
111 sehr hohe Repräsentanten, wie den stellvertretenden Generaldirektor, Herrn Mögele,
112 dazu veranlasst hat, sich mit ELER-RESET auseinander zu setzen.

113 **Lange:** Es gab also keine gegenseitige Schuldzuweisung, sondern eher konstruktive
114 Suche nach Lösungen?

115 **Dr. Gruschwitz:** Ja, das waren nur die internen Faktoren. Jetzt gab es natürlich auch
116 eine Reihe von externen Faktoren. Man kann ein noch so gutes Papier haben, man muss
117 es auch richtig rüberbringen und da war der Freistaat Sachsen wie kein anderes
118 deutsches Bundesland in einer sehr komfortablen und pragmatischen Situation: Erstens,
119 der Minister Thomas Schmidt, zweitens der Europa-Abgeordnete Dr. Peter Jahr und
120 drittens ich. Dieses Trio hat unheimlich gut zusammengearbeitet und damit eine effektive
121 Waffe dargestellt [lacht], um bis in die Tiefe der EU-Kommission dieses Gedankengut zu
122 streuen.

123 Zum einen der Minister, der als Präsentationsfigur sich nie zu schade und *immer* bereit
124 war, ELER-RESET mit der Macht seines Amtes in Brüssel zu präsentieren. Und
125 mittlerweile sind wir ja in einem Zustand, dass der stellvertretende Generaldirektor
126 Mögele nahezu sauer ist, wenn der Minister in Brüssel ist und ihn nicht besucht, so hat
127 er es mir selbst gesagt. Das heißt, hier hat sich eine Networking-Linie etabliert, an der
128 ich durchaus maßgeblich beteiligt war, aber für die der Minister den Grundstein gelegt
129 hat.

¹ Pastakoher-Fall: vgl. Anhang I-1 VB-SN1: Z. 42.

130 Der zweite ist Peter Jahr, Europa-Abgeordneter, Agrarexperte und Mitglied des
131 Agrarausschusses des Europäischen Parlaments. Besser geht es gar nicht für ELER-
132 RESET. Er hat sich ELER-RESET zu eigen gemacht und hat wichtige Informationen aus
133 dem Europäischen Parlament, als andere wichtige Komponente zur Kommission, immer
134 wieder an den Minister oder mich gespielt und damit sozusagen an die sächsische
135 Interessensfront. Er hat auch dafür gesorgt, dass sich das Gedankengut von ELER-
136 RESET im Agrarausschuss des Europäischen Parlaments festgesetzt hat und dort eine
137 überzeugte Anhängerschaft bei anderen Abgeordneten gefunden hat, die sich
138 unabhängig von regionalen Interessen, dem Vorschlag geöffnet und ihn unterstützt
139 haben. Eine davon war beispielsweise die heutige österreichische Bundesministerin für
140 Nachhaltigkeit und Tourismus. Kurz und gut, diese Faktoren: der Minister, Herr Jahr und
141 das Verbindungsbüro in Brüssel waren ein exzellentes Trio, um ELER-RESET zu
142 transformieren, aber bei allem muss immer wieder klar gesagt werden: Ohne die
143 exzellente fachliche Arbeit der Experten im zuständigen Referat und der zuständigen
144 Abteilung im SMUL, einschließlich der Landwirte in anderen Abteilungen, wäre das
145 Ganze nicht zustande gekommen. Das war ein sehr glückliches Zusammenspiel.

146 Und ein weiterer wichtiger Punkt war das Datum, wann man so etwas ins Lobby-Spiel
147 der EU einbringt. Meist kommt man zu spät. Ziel war ja die neue Förderperiode nach
148 2020 mit neuen Rechtsvorschriften und neuen Fördervorschlägen und Verordnungen
149 und so weiter. Und da muss ich sagen, da muss man mindestens zwei, wenn nicht gar
150 drei Jahre vorher anfangen, wenn nämlich die Experten die neuen Vorschläge der
151 Kommission intern aufs Papier bringen.

152 Und da gibt es einen weiteren Punkt, der glücklicherweise zu nennen ist, und das ist die
153 Halbzeitbewertung der laufenden Förderperiode mit der Konsequenz einer so genannten
154 Omnibus-Verordnung, was immer das auch sein mag. Jedenfalls kam ELER-RESET so
155 richtig zur Geltung, als die Omnibus-Verordnung gerade als Vorschlag auf dem Tisch
156 lag. Und da hat der Minister den Vorschlag gemacht: „Dann lasst uns doch schon jetzt
157 mit unseren Vorschlägen auf die Bühne gehen und nicht erst zu einem Zeitpunkt, wenn
158 es um die neue Förderperiode geht.“ Da gab es auch Widerstände, der Minister hat es
159 trotzdem durchgesetzt. Konsequenz war, dass nichts eingeflossen ist zum damaligen
160 Zeitpunkt, aber alle wussten schon Bescheid. Dass heißt, die Sensibilisierungsphase
161 war unschätzbar wertvoll. Als es nämlich darum ging, tatsächlich die neuen Vorschläge
162 zu Papier zu bringen, wusste jeder Referent, Referatsleiter und Direktor in der
163 Kommission über ELER-RESET Bescheid und hat da immer mal nachgeschaut, wenn
164 er seinen eigenen Vorschlag zu Papier gebracht hat. Und das war die Genialität dieser
165 weisen vorausschauenden Entscheidung, ELER-RESET sozusagen bewusst ein
166 bisschen zu früh herauszubringen, auf keinen Fall aber zu spät!

167 Dann wissen Sie selber, Frau Lange, welch langer Prozess es war, ELER-RESET in
168 Brüssel zu etablieren, hinter dem auch viel Überzeugungsarbeit steckte. Der Minister hat
169 nicht nur direkte bilaterale Gespräch mit der EU-Kommission geführt, sondern er hat in
170 gleicher Weise Veranstaltungen zu dieser Thematik in Brüssel durchgeführt:
171 Sachsenabende, Sachsenfrühstücke und was da alles Tolles geschaffen worden ist.
172 Und dort wurde nicht nur der Kommission selbst dieses Gedankengut nähergebracht,
173 sondern auch anderen Lobbyisten im Umfeld der EU-Kommission, nämlich den anderen
174 Bundesländern, der deutschen Bundesebene und anderen europäischen Institutionen
175 und Interessensverbänden. Diese wurden eingeladen, haben nachgefragt, sich positio-

176 niert und auf diese Weise wurde ELER-RESET auch außerhalb der Kommission immer
177 bekannter und immer mehr zu einem Begriff, auch in anderen Bundesländern, was dazu
178 geführt hat, das kann ich auch selber gut beurteilen, dass nahezu alle Bundesländer mit
179 ganz wenigen Ausnahmen, und zwar parteiübergreifend, sich für ELER-RESET enga-
180 giert und es unterstützt haben.

181 Aus der Vielzahl von positiven Stellungnahmen möchte ich eine herausgreifen, die in der
182 Anfangsphase auch für das Eigenverständnis und die Selbstbestätigung Sachsens von
183 Bedeutung war, das war der Baden-Württembergische Landesrechnungshof, welcher
184 bei einer Veranstaltung in Brüssel, bei der Baden-Württemberg und Sachsen
185 gemeinsam aktiv waren, klar dargelegt hat, wie aus seiner Sicht die Vorschläge
186 aussehen müssen. Es gab viele Übereinstimmungen und nachher eine Vereinigung
187 beider Ideen und das hat eine gewisse Kettenreaktion ausgelöst, auch beim Minister
188 selbst, der gesagt hat: „Die Rechnungshöfe sind wichtig in der Angelegenheit.“

189 Er hat dann um einen Termin beim Europäischen Rechnungshof nachgesucht hat und
190 dort tatsächlich das Ideengut anbringen können, was wiederum in Form einer
191 Kettenreaktion ein ganz großes Interesse der Europäischen Kommission zur Folge
192 hatte, denn zwischen Europäischem Rechnungshof und der Generaldirektion
193 Landwirtschaft besteht ein gesundes Misstrauensverhältnis, um es mal so zu
194 formulieren, in der EU-Administration. ELER-RESET auch auf dieser Schiene zu
195 verankern, das war genial!

196 **Lange:** ...und dann spielte ja auch der Haushaltskontrollausschuss im EU-Parlament eine
197 wichtige Rolle, wo Minister Schmidt als Key-Note-Speaker auftreten durfte.

198 **Dr. Gruschwitz:** Jaja, die Rolle des Haushaltskontrollausschusses ist etwas ganz
199 Besonderes, mit einer engagierten bekannten Vorsitzenden, die für viele EU-Leute ein
200 Schreckgespenst ist, für andere Europäische Bürger eine unerschrockene
201 Frontkämpferin für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Allerdings macht sie es sich
202 manchmal auch ein bisschen schwer, indem ihre Vorschläge nun wirklich nicht
203 praktikabel sind, aber, dass Sachsen - in Person von Peter Jahr - sie mit eingebunden
204 und in Veranstaltungen eingeladen hat und es schließlich ermöglicht hat, dass der
205 Minister sich im Haushaltskontrollausschuss äußert, das war auch ein ganz wichtiger
206 Baustein.

207 **Lange:** Gibt es in Ihrer Erinnerung Aspekte, die sich hemmend ausgewirkt haben?

208 **Dr. Gruschwitz:** Das größte Problem bei ELER-RESET ist die deutsche Bundesebene,
209 die das nicht wollte. Nennen Sie es Neid, nennen Sie es Missgunst, nennen Sie es
210 fehlende Praxiserfahrung, was auch immer. Das Bundeslandwirtschaftsministerium hat
211 mit seinen Förderexperten die Bedeutung und die Notwendigkeit von ELER-RESET bei
212 Weitem unterschätzt, zum Teil gar nicht erkannt und mit seinem Alleinvertre-
213 tungsanspruch für deutsche Agrarbelange in Brüssel auch blockiert. Das können die
214 Experten in Ihrem Referat zur Genüge bestätigen. Das hat sich dann geändert, als das
215 Hemmnis immer größer wurde und sich auf die politische Entscheidungsebene verlagert
216 hat. Ich überzeichne jetzt ein bisschen... Der Minister und der Staatssekretär wurden
217 dann eingeschaltet und haben über ihre Kanäle für ELER-RESET geworben. Letztlich
218 hat sich die Akzeptanzbereitschaft deutlich verbessert, aber eine Skepsis bleibt und ich

219 sehe die Position der Bundesebene als eines der größten Probleme für ELER-
220 RESET an und das ist eben ein hausgemachtes Problem.

221 **Lange:** Da wirkt sicher auch die Nettozahler-Rolle Deutschlands mit hinein und die
222 Interessen des Bundesministeriums der Finanzen.

223 **Dr. Gruschwitz:** Es gibt viele Beispiele, wo der Bund Einfluss genommen hat auf ELER-
224 RESET, etwa in Positionierungen des Europäischen Rates, wo das Bundeslandwirt-
225 schaftsministerium erkennbar sächsische Vorschläge blockiert hat, beispielsweise wenn
226 es um Grundlagen für Ratsbeschlüsse ging oder, was besonders schlimm war, als es
227 um die Stellungnahme des Europäischen Rates zu Entwurfs- oder Vorschlagspapieren
228 des Agrarausschusses des Europäischen Parlaments ging, wo ELER-RESET bereits
229 verankert war. Über dieses Recht zur Stellungnahme gegenüber Parlaments-
230 vorschlägen wurde indirekt die Sache blockiert. Diese Art des Vorgehens ist Herum-
231 taktieren und hat uns Probleme bereitet.

232 Wichtig war auch, dass von sächsischer Seite bei der EU-Kommission die richtigen
233 Leute angesprochen worden sind und, dass da auch durchaus Leute dabei sind, die
234 pragmatisch denken. Dazu rechne ich den direkt auf der Expertenebene angesiedelten
235 Herrn Kaltenegger, aber auch den agrarpolitischen Strategiekopf der EU-Kommission
236 Herrn Scheele und auch Herrn Mögele und Frau Loriz-Hoffmann auf Direktionsebene.
237 Gut war auch die Idee, Frau Loriz-Hoffmann nach Sachsen einzuladen. Sie können sich
238 erinnern, dass die Kommission unmittelbar vor Veröffentlichung ihrer Verordnungs-
239 Entwürfe zu einer Stakeholder-Konferenz eingeladen hatte, wo drei europäische
240 Fördermodelle vorgestellt wurden, welche die Kommission ausgewählt hatte, weil sie
241 ihren Vorstellungen sehr nahekamen: Die Förderstrategie der Weltbank, die Förderstra-
242 tegie der niederländischen Staatsregierung und das dritte war ELER-RESET. Das muss
243 man sich mal vorstellen! Und diese denkwürdige Präsentation von Herrn Trepmann, mit
244 allen Konsequenzen, ist maßgeblich auch auf diese gute und auch inhaltlich
245 überzeugende Kontaktvielfalt zurückzuführen.

246 **Lange:** Einige ELER-RESET-Vorschläge scheinen ja in die Verordnungsentwürfen der
247 Kommission Eingang gefunden zu haben. Wie stark, denken Sie, hat der ELER-RESET-
248 Prozess bzw. die Initiative den Erarbeitungsprozess für die Verordnungsentwürfe
249 beeinflusst?

250 **Dr. Gruschwitz:** Ja, also definitiv. Welche Ideen von Sachsen sich letztlich in den
251 Verordnungsentwürfen niedergeschlagen hat, ist nachvollziehbar. Man muss natürlich
252 auch sagen, dass das Themenfeld Verwaltungsvereinfachung innerhalb der EU-
253 Kommission und auch innerhalb des Europäischen Parlamentes sehr schwer
254 umzusetzen ist, denn es gibt sowohl in der Kommission, als auch im Parlament – Stich-
255 wort Haushaltskontrollausschuss - jede Menge Prüf- und Kontrollinstanzen, die bei einer
256 konsequenten Anwendung von ELER-RESET nahezu arbeitslos geworden wären. Ich
257 überzeichne jetzt extra. Kucken Sie sich doch mal an, welche Audit- und Prüfbehörden
258 es innerhalb der Generaldirektion Landwirtschaft gibt, die Papiere, Expertisen,
259 Legislativvorschläge entwickeln, über Audit-, Prüf- und Kontroll-Leitfäden und die sehen
260 natürlich bei ELER-RESET ihre Felle davonschwimmen. Selbst, wenn die Experten der
261 EU-Kommission der Generaldirektion Landwirtschaft bereit gewesen wären, das
262 Gedankengut in hohen Prozentsätzen zu übernehmen, wurden sie intern erstmal ein
263 bisschen ausgebremst. Auch ein stellvertretender Generaldirektor Mögele, der gerade

264 auch für Audit zuständig ist, muss natürlich abwägen und das ist nicht immer so einfach,
265 auch innerhalb der eigenen Administration.

266 Insofern bin ich zumindest zufrieden mit dem, was verwirklicht worden ist. Ich bin sehr
267 zufrieden über die positive Resonanz vieler deutscher Bundesländer und über die
268 vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Leitungsebene unseres Hauses und der
269 Leitungsebene der Generaldirektion Landwirtschaft. Dies ist bei vielen, vielen anderen
270 Agrarthemen förderlich und verschafft uns auch für die Zukunft einen wichtigen Zugang
271 zu Informationen die von sächsischem Interesse sind.

272 **Lange:** Also würden Sie insgesamt ein positives Fazit ziehen?

273 **Dr. Gruschwitz:** Ja. Also ELER-RESET geht in seiner Folgewirkung weit über das
274 hinaus, was es fachlich erreichen wollte. Es wirkt auch politisch, indem es eine
275 Atmosphäre des Vertrauens geschaffen hat, zwischen entscheidenden Meinungsträgern
276 und Führungspersonen auf beiden Seiten. Und was jetzt noch in Zukunft kommt, muss
277 man sehen. Einige der Schlüsselakteure gehen demnächst oder sind bereits im
278 Ruhestand. Es stehen Wahlen zum Europaparlament an, das heißt, *wie* jetzt die
279 Umsetzungsprozesse dieser neuen EU-Förderperiode letztlich gestaltet werden, das ist
280 noch offen und damit auch, wie ELER-RESET da eingehen wird. Aber zumindest ist das
281 Gedankengut auf der Entwurfsebene sehr schön verankert. Es gibt kaum ein besseres
282 Beispiel für eine gelungene Lobbyarbeit eines deutschen Bundeslandes bei der EU in
283 Brüssel, als ELER-RESET.

284 **Lange:** Wie schätzen Sie den Einfluss weiterer Stakeholder über die verschiedenen
285 Ebenen hinweg ein, wie beispielsweise kommunale Interessenvertreter, Naturschutz-
286 verbände, Bauernverbände?

287 **Dr. Gruschwitz:** Die Interessenverbände haben das Thema für sich aufgenommen und
288 in Brüssel mit engagiert vertreten, insbesondere der Deutsche Bauernverband, natürlich
289 über den sächsischen Bauernverband, aber auch viele Umweltverbände, die gerade
290 auch bei der Entwicklung des ländlichen Raums mitreden, weil es natürlich für sie auch
291 ein Riesenproblem ist, mit der EU-Bürokratie bei Fördermaßnahmen überhaupt fertig zu
292 werden. Insofern gab es da eine breite Unterstützung auf Verbandsebene. Das ist auch
293 ein Punkt, dass ELER-RESET keine hochspezifische Einzelzielsetzung hatte, sondern
294 in einer breiten Vielfalt wirkt, so dass sich auch viele Interessenvertreter darin
295 wiederfinden und sagen können: „Das finden wir gut. Da machen wir mit.“

296 **Lange:** Ich bedanke mich für Ihre Ausführungen.

1 **Interview am 12.04.2019 mit Markus Hopfner** (VB-AUT),
2 Leiter der Abteilung II 2 - Koordination Ländliche Entwicklung und
3 Fischereifonds, Stellvertretender Sektionsleiter im Österreichischen
4 Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

5 Leitfragenkatalog (1)

6

7 **Lange:** Herr Hopfner, vielen Dank, dass Sie sich die Zeit für dieses Interview nehmen.
8 Ich bitte Sie, erst einmal kurz zu schildern, welche Bezugspunkte Sie zu ELER hatten
9 und haben.

10 **Hopfner:** Ja, also ich bin seit zwanzig Jahren im Bereich der ländlichen Entwicklung
11 tätig, also zwanzig Jahre ELER-Förderung, auch wenn der Fonds nicht immer ELER
12 geheißen hat. Zwei Jahre davon habe ich auch als nationaler Experte in der
13 Programmverwaltung bei der EU-Kommission gearbeitet und diese Sichtweise
14 kennengelernt. Ich bin derzeit der Leiter der Verwaltungsbehörde eines ELER-Pro-
15 gramms und war auch Prozessverantwortlicher für die Erstellung des Programms und
16 bin es jetzt auch für die GAP-Strategiepläne in der nächsten Periode. Ich habe die
17 Vertretung in verschiedenen EU-Gremien inne, in verschiedenen Ratsarbeitsgruppen
18 und durfte die Ratsarbeitsgruppe zur Zukunft der GAP unter unserem Vorsitz auch leiten.
19 Ich habe ein sehr starkes Interesse an einer praktikablen Umsetzung dieser Politik.
20 Wenn es Beschwerden gibt, wenn es zu kompliziert wird oder nicht effektiv genug, wenn
21 das an die politische Ebene gerichtet wird, dann landet das letztendlich wieder bei mir
22 und insofern habe ich da auch persönlich als Vertreter der Verwaltung Interesse daran,
23 dass wir praktikable Systeme haben und insofern hat mich der ELER-RESET-Prozess
24 auch interessiert.

25 **Lange:** Wir waren ja im Februar 2016 bereits in Wien, um mit Ihnen über Möglichkeiten
26 zur Vereinfachung des ELER-Prozesses zu diskutieren. Können Sie sich noch daran
27 erinnern, wie Ihr erster Eindruck von unserem ELER-RESET-Vorschlag war und wie Sie
28 darauf reagierten?

29 **Hopfner:** Na ich kann mich natürlich gut erinnern und ich habe es auch sehr positiv
30 gesehen, dass wir in frühzeitigen Kontakt getreten sind, denn wir hatten ja eine gemein-
31 same Problemlage und ich hatte auch den Eindruck, dass da zwischen den handelnden
32 Personen einfach ein ähnliches Verständnis geherrscht hat. Wir haben den hohen büro-
33 kratischen Aufwand für die Verwaltung und die Begünstigten gesehen, dass der Rechts-
34 rahmen unübersichtlich ist. Und was für uns auch immer ein Thema war, waren diese
35 sich selbst verschärfenden Regeln durch die Audits, wo man als Verwaltungsbehörde
36 einfach gezwungen ist, noch einmal die Daumenschrauben enger anzuziehen. Insofern
37 hatten wir, glaube ich, eine gemeinsame Problemlage. Ich war sehr positiv beeindruckt
38 von der Kreativität, mit der Ihre Kollegen und Sie herangegangen sind. Großer Einsatz
39 wurde gezeigt und ich habe es als sehr wichtig empfunden, dass man aus dem Bedauern
40 herauskommt und initiativ wird. Ein bisschen zögerlich war ich dann, als wir gesehen
41 haben, dass auch konkrete Rechtsvorschläge erarbeitet worden sind, weil das natürlich
42 für einen Mitgliedstaat ein bisschen schwieriger ist. Das ist für eine Region wahrschein-
43 lich ein bisschen einfacher, aber wir respektieren natürlich schon, dass die Kommission
44 nun einmal die Vorschläge macht. Also da waren wir ein bisschen skeptisch, aber wir

45 haben nach diesem Treffen gesagt, wir wollen auf jeden Fall weiter mitarbeiten, worauf
46 dann ein zweiter Termin in Wien zustande kam.

47 **Lange:** Unser Minister hat sich sehr dafür eingesetzt und den ELER-RESET-Prozess
48 zur Chefsache erklärt. Er hat sich ja auch mit Bundesminister Rupprechter auf der
49 Internationalen Grünen Woche und später in Wien getroffen. Es gab also engen Kontakt
50 und regen Austausch.

51 **Hopfner:** Ja, also ich kann mich noch gut an das Treffen in Wien erinnern. In Berlin war
52 ich nicht dabei. Wir haben da keine Bremse bekommen seitens des Ministers, dass wir
53 uns mit dem ELER-RESET-Thema nicht befassen sollten. Was ich aber auch nicht so
54 gesehen habe, ist, dass unser Minister gesagt hätte: „Ihr müsst mehr mitarbeiten und
55 stärker unterstützen.“

56 **Lange:** Also eher verhalten wohlwollend?

57 **Hopfner:** Es war im Prinzip eine Unterstützung, aber es war auf politischer Ebene nicht
58 die große Euphorie vorhanden. Vielleicht ist das auch von Ihrem Minister ein bisschen
59 so empfunden worden. Das weiß ich nicht genau.

60 **Lange:** Hat sich Ihre anfängliche Einstellung zu ELER-RESET im Verlauf der letzten
61 beiden Jahre verändert?

62 **Hopfner:** Also, ich war vom Engagement und von der Ausdauer und der Kreativität
63 schon durchgehend beeindruckt. Das hat sich bei mir nicht verändert. Wir waren
64 vielleicht inhaltlich nicht immer auf der gleichen Linie, aber meine positive Einstellung
65 zum Prozess hat sich nicht verändert.

66 **Lange:** Sie haben ja aus Sicht der Ratspräsidentschaft noch andere Einblicke gehabt.
67 Können Sie schildern, inwieweit die ELER-RESET-Initiative Einfluss genommen hat auf
68 die Erarbeitung der Verordnungsentwürfe durch die Kommission und auf die
69 Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und im Parlament?

70 **Hopfner:** Naja, da kann ich hauptsächlich mutmaßen, weil ich in der Zeit, in der die
71 Kommission ihren Vorschlag erarbeitet hat, mit ihr nicht in einem so intensiven Kontakt
72 gestanden habe. Ich glaube aber, dass es sehr wichtig war, dahingehend, dass die
73 Problemlage sehr umfassend kommuniziert wurde. Ich denke, das ist für die Kommission
74 gar nicht so leicht, weil Sie nicht unmittelbar mit den Problemen konfrontiert wird. Ich
75 glaube, die RESET-Initiative hat dazu geführt, dass die Kommission Bewusstsein für die
76 Schwierigkeiten vor Ort entwickelt hat. Es hat die Problemlagen aufgezeigt und bei
77 Veranstaltungen in Brüssel war die ELER-RESET-Initiative durchaus ein Thema. Das
78 sieht man schon, es hat die Diskussion geprägt. Inwieweit es genau die Kommission
79 beeinflusst hat, lässt sich schwer einschätzen. Ich gehe davon aus, dass es der Fall war.
80 Wie stark dieser Eindruck, dieser Impact, war, kann ich nicht einschätzen. Aber Tatsache
81 ist, dass es auf jeden Fall ein wesentlicher Einfluss war. Man hat das auch gesehen, es
82 war im Prinzip ja auch die einzige Initiative, die mehr oder weniger permanent und immer
83 wieder angesprochen wurde. Da gab es schon auch ein Alleinstellungsmerkmal.

84 **Lange:** Welche Faktoren waren aus Ihrer Sicht begünstigend in diesem Prozess?

85 **Hopfner:** Also ich glaube, begünstigend war, dass es in allen Mitgliedstaaten einen
86 ähnlichen Leidensdruck gegeben hat und alle geächzt haben und gemeint haben: „So,
87 wie es jetzt ist, kann es eigentlich nicht weiter gehen. Da braucht man eine
88 Veränderung.“ Ich glaube, das war die wesentliche Ausgangslage. Die Kommission hat
89 recht viel Kritik erhalten und war daher auch gewillt, in Bezug auf die Umsetzung eine
90 gänzliche Neuausrichtung vorzunehmen. Also ich glaube, das war eine sehr gute
91 Ausgangslage. Der zweite Aspekt ist, dass es einen sehr hohen persönlichen Einsatz
92 gegeben hat von Ihnen und Ihren Kolleginnen und Kollegen und großes strategisches
93 Geschick. Man hat das nicht einfach mal so niedergeschrieben, sondern hat es sehr
94 strategisch angelegt: ‚Wie kann man Verbündete suchen? Wie kann man das Ganze
95 kommunizieren?‘. Das ist, glaube ich, sehr gut gemacht worden, und Sie haben auch
96 andere deutsche Bundesländer mit ins Boot geholt. Beim Bund war es dann schon ein
97 wenig schwieriger, aber ich glaube, es war dann doch eine ziemliche Breite an
98 Unterstützung da, auch in Deutschland, und das hat die ganze Initiative sehr positiv
99 beeinflusst.

100 **Lange:** Und was waren aus Ihrer Sicht eher Hemmnisse?

101 **Hopfner:** Naja, also vielleicht hängt das auch ein bisschen damit zusammen, was ich
102 schon gesagt habe. Sachsen ist ein Teilstaat und sitzt dann letztlich nicht im Rat am
103 Tisch und kann das Papier hinlegen. Da ist man vielleicht ein bisschen eingeschränkt
104 handlungsfähig. Auf der anderen Seite hat man natürlich dadurch auch mehr Freiheiten.
105 Man kann ein bisschen anders agieren. Aber vielleicht war das ein gewisses Hemmnis
106 im Prozess. Deutschland hat den Vorschlag nicht als nationale Initiative im Rat verkauft.
107 Das wäre natürlich für die Sache noch besser gewesen. Wenn man so einen konkreten
108 Vorschlag macht, wie Sie es getan haben, ist es auch bei aller Vergleichbarkeit der
109 Problemlagen natürlich nicht ganz so leicht, die anderen tatsächlich mit ins Boot zu
110 holen, weil sich die Leute wirklich im Detail damit auseinandersetzen müssen. Mit einem
111 allgemeinen Papier ist es leichter, mehr Mitgliedstaaten zu überzeugen, weil ich für
112 Vereinfachung und beispielsweise für eine bessere Berücksichtigung von Jungland-
113 wirtinnen schnell Unterstützung finden kann. Mit so einem konkreten Papier muss man sich
114 intensiv auseinandersetzen, was vielleicht nicht immer für alle so gut möglich ist. Das
115 hat möglicherweise bei einigen zu einer gewissen Skepsis geführt, was ein hemmender
116 Faktor gewesen sein könnte.

117 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht die entscheidenden Schlüsselakteure im ELER-
118 RESET-Prozess?

119 **Hopfner:** Für mich war und ist natürlich Herr Trepmann das Gesicht der Initiative, also
120 ich denke, dass er da einen wesentlichen Einfluss gehabt hat. Ich weiß nicht, ob es
121 tatsächlich so war, aber das war mein Eindruck. In Wien war zweimal aber auch eine
122 sehr gute Juristin dabei...

123 **Lange:** Frau Emmeler?

124 **Hopfner:** Ja. Sie hatte sehr viele gute Beiträge geleistet. Und dann denke ich mal, dass
125 in der GD AGRI die Leute, die den Vorschlag erarbeitet haben, eine entscheidende Rolle
126 gespielt haben.

127 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt, nachdem die
128 Verordnungsentwürfe vorliegen, ziehen? War es gut, dass eine solche Initiative gestartet
129 wurde, oder befürchten Sie, dass sie sich eher negativ auswirken könnte?

130 **Hopfner:** Ich gehe nicht davon aus, dass die Initiative schädlich war. Ich denke, es ist
131 eigentlich ein gutes Beispiel dafür, wie man die Informationen über die Umsetzung vor
132 Ort nach oben transportieren kann. Das war für mich ein sehr wichtiger Aspekt dieser
133 Initiative, dass die Kommission mitbekommen hat, wo es Schwierigkeiten gibt und wie
134 diese genau ausschauen. Damit wurde in Brüssel ein Bewusstsein dafür geschaffen.
135 Und ich denke auch, dass es gut aufzeigt, dass man mit persönlichem Einsatz und
136 strategischen Überlegungen Veränderungsprozesse anstoßen kann, auch im
137 europäischen Maßstab. Man hat gemerkt, es gibt Schwierigkeiten vor Ort an der Basis,
138 man will etwas verändern und hat das tatsächlich angestoßen. Weil man sich ja auch
139 manchmal dem System ausgeliefert fühlt, was sicher da und dort auch der Fall ist, aber
140 der ELER-RESET-Prozess hat gezeigt, dass man durchaus etwas erreichen kann mit
141 viel Einsatz.

142 **Lange:** Ich danke Ihnen für Ihre Ausführungen.

- 1 **Interview am 29.03.2019 mit Dr. Peter Jahr** (MdEP-AGRI),
2 Mitglied des Europäischen Parlaments, Mitglied des Agrarausschusses (AGRI)
- 3 Leitfragenkatalog (1)
- 4
- 5 **Lange:** Herr Dr. Jahr, danke dass Sie sich zu diesem Interview zum ELER-RESET-
6 Prozess bereit erklärt haben. Was war Ihr erster Eindruck vom ELER-RESET-Vorschlag
7 und wie haben Sie darauf reagiert?
- 8 **Dr. Jahr:** Ja, ich kann mich gut an das „Werbeheft“ für ELER-RESET erinnern [lacht]
9 und besonders an die Bilder des reformierten „Regelungsdschungels“ und des „Kontroll-
10 orbits“, die ich auch Kommissar Hogan immer wieder gezeigt habe, um das Anliegen zu
11 verdeutlichen. Um Leuten klar zu machen, wo das Problem liegt, waren diese beiden
12 Übersichten sehr gut geeignet.
- 13 **Lange:** Hat sich ihre Einstellung zu ELER-RESET im Verlauf der letzten beiden Jahre
14 verändert?
- 15 **Dr. Jahr:** Nein, ich halte es nach wie vor für eine gute Sache.
- 16 **Lange:** Inwieweit hat ELER-RESET aus Ihrer Sicht den Erarbeitungsprozess der Ver-
17 ordnungsentwürfe beeinflusst?
- 18 **Dr. Jahr:** Viele sagen ja, dieses neue zielorientierte System, oder Delivery-Modell, was
19 jetzt etabliert werden soll, sei eine Grundvoraussetzung, damit ELER-RESET überhaupt
20 funktionieren kann. Das spricht dafür, dass die sächsischen Vorschläge Eingang
21 gefunden haben und genau zur richtigen Zeit kamen.
- 22 Dieses neue Umsetzungsmodell bedeutet auch für die Verwaltungen einen völlig neuen
23 Ansatz, bei der Erarbeitung der nationalen Strategiepläne die Zielorientierung
24 umzusetzen. Früher stand eher die Sanktionssicherheit im Vordergrund, also ein
25 Programm zu entwickeln, bei dessen Umsetzung möglichst keine Fehler entstehen.
26 Theoretisch bekommt man jetzt mit der stärkeren Zielorientierung mehr Freiheit.
27 Entscheidend wird aber sein, wie die Verwaltungen damit umgehen werden. Eigentlich
28 bräuchten wir mehr Zeit, um die neue Philosophie in die Verwaltungen hineinzutragen.
29 Da ist ein Umdenken erforderlich.
- 30 **Lange:** Es wird wahrscheinlich auch entscheidend sein, wie die Kontrolleure damit um-
31 gehen werden und ob sie sich auf diese geänderte Herangehensweise einlassen.
- 32 **Dr. Jahr:** Wir stimmen übrigens nächste Woche im Ausschuss über die
33 Verordnungsentwürfe ab. Am 1. April wird die gemeinsame Marktordnung, am 2. April
34 die GAP-Strategieplanverordnung und am 8. April die Horizontale Verordnung
35 behandelt. Am 8. April geht es auch um die notwendigen Kontrollen. Hier konnten wir
36 ganz gute Kompromissformulierungen finden, mit denen wir voll und ganz zufrieden sind. Und
37 auch der EU-Kommissar kann sie mittragen. Ich habe den entsprechenden Passus frei
38 übersetzt mit „Korruption und Systemversagen“. Das heißt, wenn es Hinweise auf
39 Korruption gibt, oder die Systeme in einem Mitgliedstaat überhaupt nicht funktionieren,
40 darf und soll es noch vertiefte Kontrollen geben. Dies wären dann keine Routinekontrollen
41 mehr und das ist ein Unterschied! Die Kontrolle der Kontrolle der Kontrolle soll es dann

42 so nicht mehr geben. Aber wie gesagt, das ist noch ein weiter Weg. Allerdings war der
43 Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments davon wiederum nicht
44 begeistert.

45 **Lange:** Aber es scheint ja doch so einiges von den RESET-Vorschlägen gefruchtet zu
46 haben.

47 **Dr. Jahr:** Das war ja auch eine gute Verwaltungsarbeit des Freistaates Sachsen! Von
48 Vorteil war auch, dass Minister Schmidt die Angelegenheit zur Chefsache erklärt hat.

49 **Lange:** Ja. Wenn er sich nicht davor gespannt hätte, wäre die Initiative vermutlich
50 verpufft.

51 **Dr. Jahr:** Mit der nötigen Geduld hätte man sicher dennoch einiges erreicht, aber es war
52 dennoch extrem hilfreich. Der Minister war aber auch sehr geduldig und langfristig aktiv.
53 Das muss man in Brüssel auch sein. Wir haben ihm alle Gesprächspartner vermittelt,
54 die er brauchte, das heißt Kontakte auf parlamentarischer Ebene, zum Kommissar
55 sowieso, aber auch innerhalb der GD AGRI, der zuständigen Generaldirektion innerhalb
56 der EU-Kommission. Man braucht auch auf der Arbeitsebene gute Leute als Ansprech-
57 partner. Die hatten wir.

58 Ich habe vom Freistaat Sachsen zum Verordnungsvorschlag der Kommission eine recht
59 positive Rückmeldung erhalten. Ich stehe da auch in engem Kontakt mit der sächsischen
60 Regierung und Verwaltung. Aber jetzt müssen wir es nach der Europawahl erstmal
61 durchbekommen und mal sehen, wie sich das Parlament dann zusammensetzen wird.

62 Es gibt Vor- und Nachteile, dass die Gesetzgebungsverfahren noch nicht vom Plenum
63 des Europäischen Parlaments beschlossen wurden. Nachteilig daran ist, dass die
64 Angelegenheit dann als „unfinished business“ gilt. Ein Plenumsbeschluss wäre günstig
65 gewesen, da der Prozess dann fortgesetzt werden muss. Wir haben aber beschlossen,
66 das abzulehnen, vor allem aufgrund der ungeklärten finanziellen Frage. Die
67 Mitgliedstaaten haben den Mehrjährigen Finanzrahmen, also das EU-Budget für die
68 Jahre 2021 - 2027 noch nicht beschlossen und wir Abgeordnete im Agrar-Ausschuss
69 fanden es unfair, die Gesetzgebungsverfahren ohne Klarheit über den finanziellen
70 Rahmen weiterzuführen. Deshalb wird nun für diese Legislaturperiode im Ausschuss
71 Schluss sein.

72 Außerdem müssen wir uns auch im Agrar-Ausschuss nochmal zwischen den unter-
73 unterschiedlichen Interessengruppen auseinandersetzen, da einige Ausschussmitglieder, wie
74 beispielsweise die Franzosen, fraktionsübergreifend gar keinen Beschluss wollen,
75 sondern lieber ohne Beschluss in den Wahlkampf gehen möchten. Die deutschen
76 Abgeordneten sind hingegen dafür, einen Beschluss zu fassen und dann in den
77 Wahlkampf zu gehen.

78 **Lange:** Mit 5.000 Änderungsvorschlägen zum Verordnungsvorschlag aus dem
79 Parlament ist es sicher ein bisschen wie Flöhe hüten. Ich kann mir vorstellen, dass eine
80 Kompromissfindung bei so vielen Beteiligten schwierig sein wird.

81 **Dr. Jahr:** Wenn man die Änderungsanträge der stellungnehmenden Ausschüsse dazu
82 zählt, sind es sogar 7.000. In den Ausschüssen kommen auch immer einige Vorschläge
83 zusammen, darum haben wir ja die Abstimmung auf drei Tage verteilt. Ich schätze, dass
84 5.000 Änderungsvorschläge allein auf den Zentralbericht entfallen werden, weil wir ja

85 beim letzten Mal, also bei den Gesetzgebungsarbeiten für die aktuelle Förderperiode,
86 die 1. und die 2. Säule getrennt hatten, sodass es zwei Berichte gab. Diesmal wird es
87 einen gemeinsamen Bericht zu beiden Säulen geben.

88 Wir haben guten Kontakt zur spanischen Kollegin aus unserer Fraktion. Sie ist
89 Berichterstatteerin und hat vieles von dem berücksichtigt, was uns wichtig war. Plakativ
90 gesagt, sind die spanischen Kollegen eher auf die 1. Säule fokussiert, das heißt, sie
91 messen ihren Erfolg in der Agrarpolitik an der Höhe des Budgets für die 1. Säule und
92 sind bei der 2. Säule eher kompromissbereit. Schwierig wird es nur, wenn der Eindruck
93 besteht, dass wir den regionalen Ansatz zu sehr betonen, weil das Thema „Katalonien“
94 sehr sensibel ist. Der regionale Ansatz ist aber im Verordnungstext enthalten und wir
95 haben auch versucht, überall einen regionalen Bezug zu verankern. Auch wenn die
96 Kommission vorschlägt, dass es künftig nur nationale Strategiepläne geben soll, haben
97 wir uns dafür eingesetzt, dass die 2. Säule nach wie vor in den Bundesländern bzw.
98 Regionen ausgestaltet werden kann. Das ist jetzt zwar möglich, aber wir deutschen
99 Abgeordneten hätten es gern noch deutlicher formuliert, konnten uns hier aber nicht
100 durchsetzen.

101 Die Kompromissfindung zu den Änderungsanträgen ist sehr aufwändig, da ein
102 Kompromiss jeweils eine Vielzahl an Änderungsanträgen abdecken muss. Es wird
103 schätzungsweise zwanzig große Kompromisse zum Zentralbericht geben.

104 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht die Faktoren, die begünstigend für den ELER-
105 RESET-Prozess waren?

106 **Dr. Jahr:** Der ELER-RESET-Vorschlag kam zur rechten Zeit, als auch die Kommission
107 darüber nachgedacht hat, etwas zu tun, weil es von allen Seiten viel Kritik gab am
108 bestehenden System. Prinzipiell hat ja keiner etwas gegen Bürokratieabbau und
109 Vereinfachung. Die Debatte war im Gange, und auch Kommissionspräsident Juncker
110 hatte sich dem Thema Vereinfachung verschrieben.

111 Die Grundsatzfrage, die sich uns stellte, war: „Wie können wir denn Programme
112 entwickeln, die das Leben vor Ort erleichtern?“. Wir haben gerade im ländlichen Raum,
113 bei uns in der Agrarpolitik, zwei Gruppen von Adressaten. Wir haben den Landwirt, der
114 jährlich seinen Antrag abgeben muss und sozusagen bereits ein geübter Antragssteller
115 ist. Er redet mit der Verwaltung und kennt sich mittlerweile aus. Größere Probleme hat
116 eher der Einmal-Antragsteller, vor allem im Bereich der ländlichen Entwicklung. Lassen
117 Sie mich das Beispiel eines Antragstellers nennen, der mit der Förderung einmalig
118 seinen Vier-Seiten-Hof saniert. Sollte sich hier aufgrund der Komplexität der
119 Antragsstellung ein formeller Fehler einschleichen, aufgrund dessen das Geld
120 möglicherweise zurückgezahlt werden muss, dann erzeugt dies natürlich großes Unver-
121 ständnis und Frustration. Dies würde der Idee der bürgernahen und bedürfnisorientierten
122 EU-Förderung des ländlichen Raumes auch insgesamt widersprechen.

123 Von der Komplexität der Antragsverfahren sind natürlich auch nicht nur die Bürger
124 betroffen, sondern ebenso die Verwaltung, die über die Anträge entscheiden muss. Auch
125 für die Entscheider muss das Verfahren beherrschbar bleiben. In diesem Punkt
126 entsprechen sich also die Bedürfnisse der Antragsteller und der Verwaltung. Auch in
127 ihrem Sinne bestand also dringender Handlungsbedarf. Der Freistaat Sachsen hat sehr
128 konstruktiv gearbeitet und ein Papier mit konkreten Vorschlägen vorgelegt. Das war das

129 Spannende und hat dem Minister auch Türen geöffnet. Minister Schmidt war wegen des
130 ELER-RESET-Vorschlages sicher mehr als zehnmals in Brüssel.

131 Bereits sehr frühzeitig haben wir gemeinsam mit dem Freistaat Sachsen eine
132 Veranstaltung in der Landesvertretung Sachsens in Brüssel vorbereitet und dazu auch
133 die Generaldirektion Landwirtschaft der EU-Kommission, den Europäischen
134 Rechnungshof und den Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments
135 eingeladen, um über den RESET-Vorschlag zu diskutieren und für einen echten
136 Neuanfang zu werben.

137 Als die Omnibusverordnung erarbeitet wurde, habe ich die Gelegenheit genutzt, und
138 auch einige Dinge aus dem ELER-RESET-Vorschlag in den Rechtstext hineinformuliert.
139 Auch wenn diese Formulierungen letztlich nicht immer beschlossen wurden, so habe ich
140 doch zumindest etwas provozieren können und dadurch auf Probleme aufmerksam
141 gemacht. Bewährt hat sich in solchen Prozessen auch der sehr gute Kontakt zur
142 Landesvertretung und zur Verwaltung in Sachsen, die ich immer um ihre Einschätzung
143 zu wichtigen Dokumenten bitte.

144 **Lange:** Was hat sich aus Ihrer Sicht hemmend auf den Prozess gewirkt?

145 **Dr. Jahr:** Wenn man von Entbürokratisierung oder Vereinfachung spricht, bekommt man
146 Zustimmung von allen Seiten. Ich habe mich auch schon immer mal gefragt, warum die
147 Vereinfachung trotzdem mit jeder Reform immer wieder auf der Strecke geblieben ist.
148 Ein Hauptproblem war, dass man im eigentlichen Ringen um Kompromisse den Aspekt
149 der Bürokratie völlig aus den Augen verloren hat. Das spielte dann auf der Zielgeraden
150 keine Rolle mehr. Nach langwierigen Verhandlungen gibt es dann vielleicht noch eine
151 Trilog-Mitternachtssitzung und wenn man fast fertig ist und einer die Hand hebt und fragt:
152 „Habt ihr schonmal daran gedacht...?“, dann ist er der Spielverderber.

153 Deshalb war es gut, das Thema bereits vorab einzuspeisen und gleich von Anfang an
154 begleitend in die Reform einzubeziehen, bevor Debatten über Inhalte und Finanzen
155 geführt werden. Vielleicht könnte das auch das Geheimrezept von ELER-RESET
156 werden, dass man nicht erst zum Schluss schaut, ob bei der GAP-Reform auch eine
157 Verfahrensvereinfachung erreicht werden kann.

158 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht die entscheidenden Akteure im Prozess? Sie waren
159 ja einer davon...

160 **Dr. Jahr:** Also auf alle Fälle war das der Freistaat Sachsen mit einem Landesminister,
161 der das Anliegen zur Chefsache erklärt hat. Es war gut, das RESET-Papier nicht nur zu
162 versenden, sondern direkt und persönlich dafür zu werben und beharrlich am Thema
163 dranzubleiben und Präsenz zu zeigen. Der Minister ist ja oft in Brüssel unterwegs
164 gewesen. [lacht] Das war sehr wichtig. Und ich habe dabei geholfen, an die
165 Gesprächspartner, wie beispielsweise den EU-Kommissar, heranzukommen, die alle
166 davon begeistert waren. Mittlerweile spricht der Kommissar den Minister sogar mit dem
167 Vornamen an, wobei man wissen muss, dass es 267 Landesminister in Europa gibt.

168 Es war wichtig, ziemlich schnell eine positive Grundstimmung zu erzeugen und die
169 Rahmenbedingungen waren günstig, aber es war auch ein sehr zeitaufwändiger
170 Prozess.

171 **Lange:** Ja, als regionaler Minister hat man eigentlich in Brüssel keine Stimme. Welche
172 Rolle spielten die anderen Mitgliedstaaten? Das RESET-Papier wurde ja europaweit
173 verteilt und Minister Schmidt hat auch bei vielen seiner Amtskollegen für diesen Ansatz
174 geworben.

175 **Dr. Jahr:** Ja, das war natürlich auch wichtig. Also, konkrete Vorschläge haben die
176 anderen Länder nicht gemacht, auch Deutschland übrigens nicht. Es ist ja niemand
177 gegen Entbürokratisierung, aber konstruktive Vorschläge zu machen, ist auch nicht
178 einfach. Der Minister hat parallel zu den Bemühungen in Brüssel die anderen
179 Länderkollegen besucht und für ELER-RESET Werbung gemacht und um Unterstützung
180 gebeten. Das war wichtig, damit sich nicht im Rat später ein Mitgliedstaat völlig
181 dagegenstellt. Aber ich muss sagen, in Brüssel wurde der sächsische Vorschlag
182 insgesamt schon gut aufgenommen. Wir haben den RESET-Vorschlag aber auch gut
183 vorbereitet. Es gab zwei Beratungen zur Entbürokratisierung in der sächsischen Landes-
184 vertretung in Brüssel, wo wir anhand von Praxisbeispielen die Probleme dargestellt
185 haben. Eine davon fand bereits in meiner ersten Legislatur statt. Vielleicht ist daraus
186 dann auch die Idee entstanden, etwas aufzuschreiben. Die sächsischen Vertreter haben
187 damals auch mitbekommen, dass Brüssel gar nicht so abweisend ist, sondern durchaus
188 aufgeschlossen.

189 Am Anfang war die Zustimmung aus dem befreundeten Ausland höher, als die aus
190 Berlin, wo wir noch etwas Überzeugungsarbeit leisten mussten. [lacht] Deshalb war es
191 schon wichtig, dass der Minister auch bei den anderen Länderkollegen für den RESET-
192 Vorschlag geworben hat. Gegenüber Berlin hat dann auch der Kontakt zu den anderen
193 Ministerkollegen geholfen.

194 Einen günstigen Einfluss hat sicher der Ministerwechsel im BMEL gehabt. Frau Klöckner
195 ist vielleicht etwas offener dafür, als ihr Vorgänger, der den sächsischen Aktivitäten eher
196 kritisch gegenüberstand.

197 **Lange:** Sie haben ja sicher auch Gespräche mit dem Haushaltskontrollausschuss
198 geführt, der dem RESET-Vorschlag gegenüber eher skeptisch eingestellt war.

199 **Dr. Jahr:** Für deren Belange haben wir den Passus zum Systemversagen eingebaut,
200 den ich vorhin genannt hatte. Aufgrund der geringen Fehlerquote lag der
201 Handlungsbedarf für den Kontrollausschuss allerdings auch nicht unbedingt auf der
202 Hand. Aus Sicht der Haushaltskontrolle ist unser System in der Landwirtschaft in
203 Ordnung, weil wir die geringsten Fehlerquoten haben. In der 1. Säule liegt sie unter zwei
204 Prozent und auch in der 2. Säule ist es nicht viel schlechter, aber im Vergleich zum
205 Kohäsionsfonds ist das sehr gut und beim Entwicklungsfond wird erst gar keine
206 Auswertung vorgenommen. [lacht] Aber der Aufwand für das Erreichen der guten
207 Fehlerquoten in der GAP ist natürlich enorm.

208 **Lange:** Die Vernetzung in der Zusammenarbeit zwischen Sachsen und Brüssel ist sicher
209 auch ein positiver Aspekt gewesen.

210 **Dr. Jahr:** Ja, ich habe da mit Herrn Dr. Gruschwitz, dem Referenten des SMUL in der
211 Landesvertretung in Brüssel, der jetzt in Rente gegangen ist, einen perfekten Partner
212 gehabt. Man braucht ja ein fundiertes Feedback. Diese gute Zusammenarbeit setzen wir
213 jetzt mit seinem Nachfolger fort. Dr. Gruschwitz hatte regelmäßig die Agrarreferenten
214 der neuen Bundesländer eingeladen. Bei diesen Runden war ich auch immer dabei und

215 daraus ist ein Netzwerk entstanden. Es ist von Vorteil, wenn man von einem womöglich
216 provokanten Vorschlag, wie dem ELER-RESET, schon einmal etwas gehört hat und es
217 dann nicht gleich als Angriff empfindet, wenn er offiziell übermittelt wird. Außerordentlich
218 wichtig sind auch persönliche Kontakte in der digitalen Welt, um sich schnell rückkoppeln
219 zu können, beispielsweise mit der Arbeitsebene der EU-Kommission.

220 **Lange:** Welche Rolle haben denn die Wirtschafts- und Sozialpartner gespielt, also
221 beispielsweise die Umweltverbände, Bauernverbände oder kommunale Vertreter?

222 **Dr. Jahr:** Durchaus positiv, sie haben den Prozess nicht behindert. Es stellt sich ja auch
223 niemand gegen Entbürokratisierung. Ich habe in Gesprächen eigentlich immer diese
224 zwei Bilder gezeigt, den „Regelungsdschungel“ mit den zu streichenden Bereichen und
225 den „Kontroll-Orbit“. Das war immer überzeugend und fand Unterstützung.

226 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen, nachdem die
227 Verordnungsentwürfe vorliegen. War es richtig, den Prozess anzuschieben oder haben
228 Sie die Befürchtung, dass es eher zu einer „Verschlimmbesserung“ kommen könnte?

229 **Dr. Jahr:** [lacht] Das ist eine gute Frage. Wir werden es dann an den Wirkungen
230 erkennen. Wenn die Reform wie vorgeschlagen umgesetzt wird, nach den
231 Abstimmungen im Ausschuss und dem Trilog, wird es an uns liegen, was daraus
232 gemacht wird. Aber ich gehe fest davon aus, dass die Chancen gut sind, da sich die
233 Diskussionen weniger auf die 2. und mehr auf die 1. Säule konzentrieren werden, wo
234 der eigentliche politische Kampf stattfinden wird.

235 Wir werden uns an unseren eigenen Maßstäben messen lassen müssen. Wir haben eine
236 These aufgestellt und gesagt: „Wenn ihr das Delivery-System performance-orientiert
237 umsetzt, und wenn ihr vermeidet, dass die Kontrollen direkt beim Endbegünstigten
238 stattfinden, werden wir auch in der Lage sein, ein einfaches System zu etablieren.“ Nun
239 müssen wir die These noch beweisen. Es wird nochmal spannend, ob das wirklich so
240 funktioniert.

241 Vielleicht hat die Kommission ja auch deshalb das sächsische Papier aufgegriffen, weil
242 sich dann keiner beschweren kann, wenn es jetzt komplizierter wird, da die Idee einer
243 Region dahintersteht. [lacht] Natürlich gab es auf dem langen Weg auch das ein oder
244 andere Mal Zweifel, aber unterm Strich bin ich der festen Überzeugung, dass die Ideen
245 sehr gut waren und es weiterhin sind.

246 **Lange:** Dieses Risiko haben wir von Anfang an diskutiert, dass womöglich das alte
247 System genommen wird und die Leistungs- und Ergebnisorientierung oben draufgesetzt
248 wird.

249 **Dr. Jahr:** Ja, da müssen wir jetzt aufpassen. Wir hatten ja auch Streit mit den Franzosen,
250 die am wenigsten damit zurechtkommen. Wir haben argumentiert: „Es gibt auch
251 Beispiele, die gut funktionieren.“

252 Es gibt aus meiner Sicht zwei Beziehungsebenen, die zu betrachten sind: einerseits
253 Brüssel zur nationalen bzw. regionalen Verwaltung und andererseits die Beziehung
254 zwischen Verwaltungsebene und Begünstigtem. Und dort müssen wir aufpassen. Da
255 gibt es auch heute schon Programme, die nicht so ideal sind, wie bspw. die

256 Zeigerpflanzen-Maßnahme¹. Wir müssen immer darauf achten, dass die Programme für
257 die Betroffenen auch vernünftig bleiben. Unabhängig von der Kontrolle müssen die
258 Programme auch nachvollziehbar sein und da ist aus Sicht von Brüssel nicht
259 vorgeschrieben, ob man das zielorientiert oder compliance-orientiert gestaltet, wie es die
260 französischen Abgeordneten wollen. Vor Ort ist das dem Landwirt egal, wenn wir es
261 vernünftig machen. Maßgeblich ist die Zielerreichung, egal, ob ich das nun mit
262 Zeigerpflanzen mache oder anhand des Tierbesatzes oder mit einer Mischung aus
263 beidem. Da gab es ein paar Irritationen mit einem französischen Kollegen, der das
264 umändern wollte.

265 **Lange:** Ich danke Ihnen für Ihre Ausführungen.

¹ Vorhaben „Ergebnisorientierte Honorierung artenreichen Grünlandes“ in Maßnahme 10
„Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ des EPLR 2014 – 2020 (sog. Kennartenmaßnahme)

1 **Interview am 29.03.2019 mit Dr. Peter Kaltenegger (KOM5),**
2 Stellvertretender Referatsleiter Ländliche Entwicklung in Deutschland und
3 Österreich, Generaldirektion Landwirtschaft in der Europäischen Kommission

4 Leitfragenkatalog (1)

5

6 **Lange:** Vielen Dank, Herr Dr. Kaltenegger, dass Sie sich die Zeit nehmen für dieses
7 Interview. Vielleicht können Sie erst einmal kurz schildern, wie Ihre Berührungspunkte
8 zu ELER bisher waren, welche Aufgaben bzw. Funktionen Sie hatten und wie lange Sie
9 in diesem Bereich schon tätig sind?

10 **Dr. Kaltenegger:** Die Berührungspunkte bestehen einfach durch meine Arbeit. Ich bin
11 seit 2001 im Bereich der ländlichen Entwicklung tätig, betreue die Umsetzung der
12 Entwicklungsprogramme in Österreich, lange Jahre auch in Slowenien und bin seit 2005
13 auch zuständig für Deutschland. Ich habe eine sehr enge Beziehung zu Sachsen. Man
14 kann schon sagen, dass ich eine enge Verbindung mit der ländlichen Entwicklung und
15 zu ELER habe.

16 **Lange:** ...und Sie haben auch lange Erfahrung mit den unterschiedlichen
17 Förderperioden; wie sich die Regularien entwickelt haben.

18 **Dr. Kaltenegger:** Gar keine Frage, auch das habe ich natürlich miterlebt. Diese
19 schlanken und einfachen Programme, als für die Finanztafel noch eine DIN A4 -Seite
20 gelangt hat und jetzt haben wir zwanzig, dreißig Seiten Finanzplan im Programm. Ich
21 habe mitbekommen, wie 2001 die ersten Evaluierungen begonnen haben, dann kam das
22 Monitoring und das ist dann natürlich ausgeführt. Man hat heute oft das Gefühl, dass die
23 Berichterstattung und die Überprüfung wichtiger sind, als der Inhalt.

24 **Lange:** Und als Sie damals den ELER-RESET-Vorschlag bekamen bzw. davon
25 erfahren, wie war Ihr erster Eindruck davon? Können Sie sich daran noch erinnern?

26 **Dr. Kaltenegger:** Ja, mein erster Eindruck war natürlich: „Endlich kommen die Länder
27 mit guten Vorschlägen!“. Und ich war auch überrascht, als er kam, weil er einerseits sehr
28 gut ausgearbeitet war, weil er genau das wiedergegeben hat, was auch wir in den
29 Begleitausschüssen mitbekommen haben. Ich war natürlich sehr, sehr positiv
30 überrascht, über den Vorschlag. Ich war sehr erstaunt über die klaren Zielsetzungen und
31 auch überrascht, wie weit das schon ausgearbeitet war.

32 **Lange:** Weil wir den Verordnungsentwurf schon mit reingeschrieben haben?

33 **Dr. Kaltenegger:** Naja..., ich würde gar nicht sagen, den Verordnungsentwurf... Das hat
34 mich damals eigentlich weniger beschäftigt. Es waren einfach all die Punkte, die ich auch
35 auf der Umsetzungsseite der Kommission erlebt habe, sehr klar ausgearbeitet. Die
36 Verordnung hat mich weniger interessiert, das habe ich mir auch gar nicht so genau
37 angeschaut, weil ich auch weiß, dass natürlich Verordnungen auch anders gemacht
38 werden. Aber, was mir mehr gefallen hat ist, dass genau diese Punkte alle drin waren,
39 die ich auch in meiner Erfahrung so erlebt habe.

40 **Lange:** Und wie war dann der weitere Verlauf? Sie haben ja versucht, dafür Werbung
41 zu machen, richtig?

42 **Dr. Kaltenegger:** Ja, ich hatte ja zu Beginn hauptsächlich mit Herrn Trepmann und Ihnen
43 Kontakt dazu. Ich kann, glaube ich, für mich in Anspruch nehmen, dass ich hier in Brüssel
44 wahrscheinlich der Hauptverteiler war. Ich habe mich da reingekniet und das gepusht.
45 Ich habe mal nachgeschaut: Am 11. August 2016 habe ich es schon an Herrn Mögele
46 geschickt und ihn extra gebeten, sich das durchzulesen genauso wie viele andere in der
47 Generaldirektion auch. Außerdem habe ich es an andere Länder und an den
48 Rechnungshof verteilt und an alle möglichen Stellen. Ich habe das wirklich damals enorm
49 gepusht, weil es mir ein Anliegen war! Es war mir echt ein Anliegen und ich war auch
50 sehr froh, dass das damals gekommen ist, weil ich mir gedacht habe: Es ist jetzt früh
51 genug, um es zu pushen damit sich etwas bewegt. Also ich habe mich da voll
52 reingehängt. Was mir auch sehr gut gefallen hat, war, dass sich von Anfang an Ihr Herr
53 Minister Schmidt, mit dem ich mich zweimal getroffen habe, so eingesetzt hat. Das war
54 schon sehr gut vorbereitet und wurde auch von der politischen Ebene her mitgetragen.

55 **Lange:** Ja, Minister Schmidt war auch von Anfang an begeistert und hat sich auf den
56 Weg begeben und nicht nachgelassen. Wenn ich Sie richtig verstehe, hat sich Ihre
57 Anfangseinstellung nicht geändert im Verlauf des Prozesses?

58 **Dr. Kaltenegger:** Naaa... Ein wenig schon. Es hat sich ein wenig geändert. Es gab eine
59 Sitzung in Brüssel, an der Frau Loriz-Hoffmann, Herr Scheele und ich teilgenommen
60 haben und von Ihnen waren Herr Trepmann und seine Chefin dabei. Das war für mich
61 eigentlich nicht sehr positiv, weil meine langjährige Erfahrung beiseitegeschoben wurde.
62 Es wurde schon auf das Einheitskostenmodell abgestellt, ich hatte aber meine Zweifel
63 daran, nicht an der Machbarkeit, aber daran, ob dies wirklich zur Vereinfachung
64 beitragen würde. Ich zog mich danach ein wenig zurück. Wie gesagt, die Idee an sich
65 finde ich immer noch in Ordnung und ich habe sie auch noch weitergetragen.

66 **Lange:** Wie stark, denken Sie, hat der ELER-RESET-Prozess bzw. die Initiative den
67 Erarbeitungsprozess für die Verordnungsentwürfe beeinflusst?

68 **Dr. Kaltenegger:** Gar keine Frage, das hat unser Denken hier stark beeinflusst. Sie
69 haben diesen Besuch vor Ort in Sachsen organisiert und dadurch auch Frau Loriz-
70 Hoffman überzeugen können. Natürlich war das ein guter Start und hat sehr viel in die
71 richtige Richtung losgetreten, würde ich sagen, gar keine Frage. Wir hatten alle das
72 Gefühl, dass sich etwas ändern muss, aber da war endlich einmal ein Papier da. Ich
73 hatte das immer schon drei-, viermal bei den Sitzungen angesprochen und da hieß es:
74 „Jaaa, okay, der ist ein bisschen unzufrieden.“ Und wie dann das Papier da war, und wie
75 ich es dann rumgeschickt habe und die Leute es gelesen haben, änderte sich die
76 Einstellung. Sehr gut war vor allem, dass die ersten drei, vier Seiten genau das
77 enthielten, was jeder, der mit der ländlichen Entwicklung zu tun hatte, nachempfinden
78 konnte. Das war sehr wichtig. Diese langen Papiere lesen die Leute kaum, aber auf
79 diesen ersten drei Seiten war alles drinnen, was wir auch empfunden haben, was
80 geändert werden muss und das war sehr gut. Und dann nachher haben die Leute gesagt:
81 „Okay, jetzt müssen wir was machen und das passt so, das geht in diese Richtung.“

82 **Lange:** Ich kann mich entsinnen, dass Sie erzählt hatten, dass am Anfang auch noch so
83 eine gewisse Gegenwehr vorhanden war und Sie gegenüber Ihren Vorgesetzten dann

84 deutlich gemacht haben, dass diese Kritik nicht einfach abzutun ist. Als eigentliches
85 Problem und Ursache der Verkomplizierung wurde ja oft das sogenannte Goldplating
86 durch die Mitgliedstaaten selbst dargestellt.

87 **Dr. Kaltenegger:** Genau, genau. Auf dieser Linie hat man natürlich einige Zeit versucht,
88 zu argumentieren und das ist auch immer vom Parlament gekommen: „Goldplating,
89 Goldplating...“, was ja auch tatsächlich besteht, das ist ja gar keine Frage, aber das ist
90 ein Sekundäreffekt gewesen. Da hat man versucht, irgendwie das Kind wegzulegen.
91 Aber da hat man schon die Leute überzeugt, weil natürlich dann immer mehr auch
92 andere Länder gekommen sind und gesagt haben: „Das geht nicht mehr. Die Leute
93 sagen, sie kommen da nicht mehr mit. Das wird ihnen zu viel.“ Und damit sind auch die
94 Kollegen in unserer Abteilung, aber auch in der Direktion, dann mitgegangen. Das war
95 schon sehr positiv. Der Herr Mögele hat sich auch sehr engagiert und Frau Loriz-
96 Hoffmann. Das war schon ein sehr geballtes Auftreten hier im Haus und das ist dann
97 auch irgendwie positiv gesehen und auch mitgetragen worden.

98 **Lange:** Ich hatte den Eindruck, dass sich das Ganze dann von einem top-down zu einem
99 peer-to-peer-Prozess entwickelt hat in der Kommunikation.

100 **Dr. Kaltenegger:** Ja, das hat sich immer gesteigert und es ist immer besser geworden
101 und irgendwann ist da ein kleiner Knick reingekommen und Sie wissen, wie das damals
102 passiert ist, wie dann auf Bundesebene dann erste „Ja, aber...“ gekommen sind. Das ist
103 ein regionales Programm, aber der Bund, Deutschland ist nicht, oder nur teilweise,
104 dieser Meinung.“ Also, das hat damals vorübergehend ein wenig den Schwung
105 herausgenommen.

106 **Lange:** Die vielen Ebenen dazwischen haben sich dann schon hemmend ausgewirkt?

107 **Dr. Kaltenegger:** Genau und vor allem müssen Sie sich natürlich auch unsere Position
108 hier vorstellen. Nicht meine, aber die Position der Hierarchie, wenn die einen sagen „Ja,
109 aber...“, dann werden unsere Leute schon ein wenig vorsichtig und sagen: „Naja, da
110 müssen wir aufpassen. Das ist ein gutes Papier, aber es ist eines von vielen.“ Da sind
111 dann neue Papiere gekommen, auch von anderen... Die sind in die gleiche Richtung
112 gegangen, aber jeder hat versucht, etwas anderes unterzubringen. Das hat dem ELER-
113 RESET-Papier ein bisschen den Schwung genommen.

114 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht weitere Hemmnisse in diesem Prozess? Sie hatten
115 ja schon gesagt, dass die Mitgliedstaaten-Ebene, also in ihrem Fall der Bund, mehr
116 Macht zur Verfügung hat, gegenüber der Kommission zu agieren und wir als Region dort
117 eigentlich weniger Einfluss hätten, aber schon mehr erreicht hatten, als ursprünglich
118 denkbar gewesen wäre. Gab es da noch weitere Aspekte, die aus Ihrer Sicht hemmend
119 gewirkt haben?

120 **Dr. Kaltenegger:** Naja, wie gesagt, einerseits, dass dann andere Akteure aufgetreten
121 sind, mit ihren „Ja-abers“ das war nicht sehr gut. Vielleicht war auch nicht so positiv,
122 dass Sie die Verordnung schon mitgeschickt haben. Dass die Verordnung schon
123 ausgearbeitet war, ich glaube, das war eher ein Hemmnis.

124 **Lange:** Aha? Und weswegen?

125 **Dr. Kaltenegger:** Naja, weil es erstens eine Verordnung war, die auf ein paar Seiten
126 zusammengeschrieben war. Zweitens müssen Sie sich vorstellen, dass wir 2 bis 3 Jahre
127 brauchen, um eine Verordnung im Rat und Parlament durchzubringen und dann wird
128 das einfach so hingeschrieben. Das hat manche Leute auch ein wenig vor den Kopf
129 gestoßen.

130 **Lange:** Es wurde also eher als Provokation empfunden?

131 **Dr. Kaltenegger:** Ja, genau. Also ich denke, das war nicht positiv. Es wäre besser
132 gewesen, wenn man das weggelassen hätte. Wie gesagt, das waren die Hemmnisse.
133 Und vor allem, dass Dritte sagen: „Ja, aber...“.

134 **Lange:** Sie meinen, dass der RESET-Vorschlag dann im Detail „zerdiskutiert“ wurde?

135 **Dr. Kaltenegger:** Naja, ich würde gar nicht so sagen, im Detail. Ich glaube, diejenigen
136 wollten es wohl einfach nicht den Sachsen alleine überlassen. Natürlich findet man
137 überall etwas und kann an Details kritisieren, aber das ist nicht der Punkt. Der Punkt ist
138 einfach, dass man sagt: „Wie kommen *die* dazu? Das hätte auch mit uns vorher
139 abgestimmt werden können.“.

140 **Lange:** Also aus dem Prinzip heraus?

141 **Dr. Kaltenegger:** Ja: „Wie kommen die dazu? Die gehen über unsere Köpfe hinweg,
142 und so weiter...“

143 **Lange:** Aha. Und was war aus Ihrer Sicht begünstigend? Was hat sich positiv
144 ausgewirkt, insbesondere, wenn man die Veranstaltungen oder die Presse betrachtet?

145 **Dr. Kaltenegger:** Begünstigend war auf alle Fälle der Zeitpunkt. Ich meine, das war
146 überfällig, weil alle das Gleiche gefühlt haben und noch keiner etwas gemacht hat.

147 **Lange:** ...also die allgemeine Betroffenheit?

148 **Dr. Kaltenegger:** Ja. Dann war auch begünstigend, dass Ihr Minister voll
149 dahintergestanden hat. Das ist gar keine Frage, dass er es gepusht hat, und dass das
150 so nach Brüssel getragen wurde.

151 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht die entscheidenden Schlüssel-Akteure? Vermutlich
152 schon die EU-Ebene, also Kommission, Parlament, ERH?

153 **Dr. Kaltenegger:** Naja, ich würde sagen, die entscheidenden Schlüsselakteure waren
154 einmal Sie, also die Beamten vor Ort, die sich diese Arbeit angetan haben und eine *gute*
155 Arbeit abgeliefert haben. Dann Ihr Minister, der das gepusht hat und dann hier in der
156 Kommission einige Leute, die sich wirklich dahintergeklemmt haben, diejenigen die das
157 mitgetragen haben. Und die anderen, also das Parlament und andere Länder, die das
158 auch aufgenommen haben und teilweise mitgetragen haben. Es gab aber nur ganz
159 wenige, die haben gesagt: „Das unterschreiben wir zu hundert Prozent.“ Das wissen wir
160 auch, wir haben ja auch von Deutschland dann verschiedene Papiere bekommen.

161 **Lange:** Es gab aber auch Skeptiker, die versucht haben, gegenzuhalten. Anfangs war
162 auch die Vorsitzende des Haushaltskontrollausschuss sehr skeptisch und ich glaube,
163 das hat sich auch nicht wirklich gegeben, oder?

164 **Dr. Kaltenegger:** Naja, ich weiß nicht... Ja, Sie haben schon recht. Sie hat das auch
165 jetzt wieder angesprochen im Zusammenhang mit unserem Vorschlag, der ja ein
166 Teilresultat von ELER-RESET ist mit der Ergebnisorientierung und Single-Audit. Und da
167 hat man schon wieder Stimmen aus dem Parlament gehört: „Das geht nicht. Kontrolle,
168 Kontrolle, Kontrolle muss sein! Das Geld muss ordentlich ausgegeben werden!“ Und das
169 ist natürlich auch ein Killerargument, oder? Natürlich wollen wir auch kontrollieren und
170 die Deutschen haben doch auch nationales Geld drin. Niemand ist interessiert daran,
171 dass Geld unrechtmäßig ausgegeben wird, aber das darf jetzt nicht heißen, dass wir das
172 System nicht ändern sollen, oder?

173 **Lange:** Naja, das ist ja schon ein radikaler Kulturwandel, den wir gefordert haben. Es
174 war schon auch ein Stück Illusion, könnte man sagen... Aber wenn man es nicht
175 versucht, dann kann man auch nichts ändern... Und welches Fazit würden Sie jetzt
176 ziehen, nachdem die Verordnungsentwürfe vorliegen und die ersten Verhandlungen
177 stattgefunden haben? War es richtig, trotz allem, diesen Prozess zu starten und
178 durchzuführen, oder sieht es so aus, als würde alles noch schlimmer, als es ohnehin
179 gekommen wäre?

180 **Dr. Kaltenegger:** Oje, was soll ich da sagen. Es war gut, dass es gekommen ist, es war
181 notwendig, es war in der richtigen Zeit, es war auch sehr stark gepusht. Was nicht gut
182 war, was ich im Nachhinein sagen muss, was aus meiner Erfahrung heraus gesehen ein
183 Fehler war: Es wäre besser gewesen, wenn Sachsen das zunächst mit einigen Ländern
184 abgesprochen hätte, die von vornherein zu hundert Prozent mitgegangen wären. Ich
185 sehe immer hier bei den ganzen Verhandlungen und Sitzungen: Es kommt auf das
186 Momentum an. Wenn sich einer meldet mit einer Idee, mit einem Papier, dann sagt die
187 Kommission: „Ja, es ist gut. Das können wir anschauen, nehmen wir mit.“ Wenn sich
188 aber dann noch drei, vier oder fünf andere ebenfalls melden und sagen: „Wir stehen
189 hundertprozentig dahinter, das ist auch unsere Meinung.“, dann entsteht ein Momentum.
190 Und das hat es nicht gegeben, das muss ich sagen, weil der Bund relativ schnell „Ja,
191 aber...“ gesagt hat, ebenso wie ein paar andere Länder und das war schade. Das Fazit:
192 Nächstes Mal, würde ich sagen, dass man von vornherein schon den Bund und fünf,
193 sechs weitere Mitstreiter, also andere Mitgliedsstaaten, bekommt, die dann als
194 Verstärker wirken. Man hätte es immer noch als Sachsen-Papier präsentieren können,
195 aber man hätte Verstärker gebraucht, dass bspw. Österreich gesagt hätte: „Wir stehen
196 zu hundert Prozent dahinter. Wir sind genau der Meinung, dass...“, aber ohne ein „Ja,
197 aber...“. Das würde ich hundertprozentig sagen. Zu Ihrer letzten Frage, was kommen
198 wird. Es ist einiges drinnen vom sächsischen Vorschlag. Ob es jetzt einfacher wird, kann
199 ich eigentlich nicht sagen. Ich habe hier schon auch meine Fragezeichen anzubringen.
200 Es sind einige Sachen, die einfacher werden. Ich denke, dass es für die Landwirte bzw.
201 sonstigen Antragsteller einfacher werden wird, die in die Verantwortung der
202 Mitgliedstaaten gegeben werden, aber das wollten Sie ja teilweise auch, aber es
203 kommen andere Elemente hinein, wie das Berichtswesen, das Monitoring, die
204 Indikatoren, die noch wichtiger werden. Das Berichtswesen wird heruntergebrochen auf
205 die Jährlichkeit. Auch da habe ich Angst. Das müssen wir aber machen, weil das
206 Parlament und der Rechnungshof darauf bestehen, aber da habe ich meine
207 Befürchtungen. Dort spielt so vieles eine Rolle. Ich weiß nicht, das kann ich jetzt nicht
208 abschließend beurteilen.

- 209 **Lange:** Das ist klar. Es ist ja auch noch ein weiter Weg zu gehen, bis der Trilog abge-
210 schlossen ist.
- 211 **Dr. Kaltenegger:** Es ist auch noch ein weiter Weg bis der Trilog anfängt, vermutlich erst
212 Ende des Jahres.
- 213 **Lange:** Ja, da können wir gespannt sein, was noch kommt. Ich danke Ihnen sehr für Ihre
214 Ausführungen.

1 **Interview am 26.04.2019 mit Christina Kretzschmar (DVL-SN),**
2 Geschäftsführerin des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege –
3 Landesverband Sachsen e. V. und Sprecherin der Gruppe Naturschutz im
4 sächsischen ELER-Begleitausschuss

5 Leitfragenkatalog (1)

6

7 **Lange:** Vielen Dank, Frau Kretzschmar, dass Sie sich die Zeit nehmen für dieses
8 Interview. Ich bitte Sie erst einmal kurz zu erläutern, welche Bezugspunkte Sie zu ELER
9 hatte und haben.

10 **Kretzschmar:** Wir sind als DVL-Landesverband der Dachverband der sächsischen
11 Landschaftspflegeverbände, welche ja zu den Akteuren gehören, die ELER-geförderte
12 Maßnahmen umsetzen. Schon seit vielen Jahren, auch bevor der Fonds ELER hieß,
13 haben wir enge Berührungspunkte zur ländlichen Entwicklung auf verschiedenen
14 Ebenen, vor allem im investiven Naturschutzbereich, im Bereich der
15 Agrarumweltmaßnahmen aber auch im LEADER-Bereich. Hinzu kommt, dass ich seit
16 1999 auch die Vertretung für Umwelt- und Naturschutzbelange im Begleitausschuss
17 wahrnehme und damit als Interessenvertreterin der verschiedenen Vereine und
18 Verbände in diesem Bereich auftrete.

19 **Lange:** Was war Ihr erster Eindruck, als 2016 die ELER-RESET-Initiative startete?

20 **Kretzschmar:** Ich empfand es als einen sehr mutigen Schritt, den Sachsen da gewagt
21 hat, mit dieser ELER-RESET-Initiative. Aus meiner Sicht war es wichtig und richtig, da
22 die Unzufriedenheit damals im Bereich der ELER-Umsetzung sehr groß war. Ich war
23 genauso der Meinung, dass es ineffektiv ist und an den Zielen, die sich die EU selbst
24 gesetzt hat, vorbeigeht. Insofern fand ich das einen tollen Vorschlag, habe mich aber
25 damals schon gefragt, ob sich das tatsächlich verwirklichen lässt.

26 **Lange:** Welche Reaktion hat das RESET-Papier dann ausgelöst?

27 **Kretzschmar:** Ich selbst habe es erstmal sehr intensiv durchgelesen und habe dann die
28 Mitglieder der Gruppe Naturschutz und unsere eigenen Mitglieder im Verband informiert
29 und mit dem Bundesverband darüber gesprochen. In der Gruppe Naturschutz hatten wir
30 dann ein Treffen, wozu wir auch jemanden aus dem SMUL eingeladen hatten, um uns
31 vertieft zum ELER-RESET-Papier über Hintergrund und Inhalte zu informieren und
32 darüber zu sprechen, wie sich das Ganze dann in der Praxis auswirken würde. Wir
33 haben also schon versucht, uns damit auseinanderzusetzen und uns vorzustellen, wie
34 die Förderwirklichkeit wäre, wenn es so käme.

35 **Lange:** Und wie haben die Mitglieder der Gruppe Naturschutz bzw. der Bundesverband
36 reagiert?

37 **Kretzschmar:** Naja, es wurde überall interessiert aufgenommen, aber ich glaube, die
38 Skepsis, ob sich das wirklich so durchsetzen lässt, war von Anfang an ziemlich groß. Ich
39 hatte das Gefühl, dass keiner so richtig daran geglaubt hat und deshalb war auch das
40 Engagement, beispielsweise Umsetzungsplanspiele zu machen, relativ verhalten. Diese
41 Skepsis hat sich auch mit den ersten Verlautbarungen der Kommission zur GAP nach

42 2020 schon abzeichnet, wohin es künftig gehen würde. Es wird wieder eher ein
43 Mischmasch aus Altbewährtem und wenigen kleinen Verbesserungen. Da war die
44 Zurückhaltung schon relativ groß. Im Bundesverband ist der ELER-RESET-Vorschlag
45 mit Interesse aufgenommen worden, wobei auf der Ebene eher der Bereich der 1. Säule
46 mit Eco-Schemes und der eigene Vorschlag einer Gemeinwohlprämie den Interessen-
47 Schwerpunkt gebildet hat.

48 **Lange:** Von den Naturschutzverbänden sind auf EU-Ebene auch relativ offensiv eigene
49 Konzepte und Vorstellungen für die nächste Förderperiode kommuniziert worden. Gab
50 es dazu auch Kommunikation und Abstimmungen zu Strategieüberlegungen innerhalb
51 der Naturschutzschiene?

52 **Kretzschmar:** Zumindest nichts, was mir bewusst wäre.

53 **Lange:** Hat sich Ihre anfängliche Einstellung im Verlauf der letzten beiden Jahre
54 geändert?

55 **Kretzschmar:** Die Skepsis, was die Umsetzbarkeit des Ansatzes betrifft, besteht nach
56 wie vor. Aber was die Idee als solche angeht, bin ich nach wie vor der Überzeugung,
57 dass das ein sehr guter Weg war. Ein paar Stichworte wie beispielsweise Single-Audit
58 finden sich ja auch wieder. Aber der ganz große Wurf, dass es zu einer generellen
59 Vereinfachung kommt, ist zumindest aus meiner Sicht überhaupt nicht absehbar. Aber
60 die Idee an sich finde ich toll und ich wäre begeistert, wenn es sich denn umsetzen ließe,
61 aber das sehe ich im Moment nicht.

62 **Lange:** Was denken Sie, was in dem Prozess hemmend gewirkt hat? Was wäre aus
63 Ihrer Sicht notwendig, dass so eine Idee eine Chance hätte?

64 **Kretzschmar:** Das ist total schwierig. Ich denke, es ist eine Mischung aus ganz vielen
65 Dingen. Zum einen wirkt sich dieser Rechtsetzungsprozess ungünstig aus. Im Trilog
66 müssen sich drei verschiedene Instanzen einig werden und innerhalb dieser drei großen
67 Gruppen wirken sich die nationalen Interessen und die Lobby-Interessen einzelner
68 Gruppen aus, die ganz unterschiedlich ausgefochten werden. Die Kommission sitzt
69 zwischen allen Stühlen, mit dem Europäischen Rechnungshof auf der einen Seite und
70 der Audit-Abteilung auf der anderen Seite. In dieser Gemengelage mit Personen, die
71 teilweise schon seit Jahrzehnten in diesem bürokratischen Gefüge gefangen sind,
72 Veränderungen zu erreichen, halte ich für sehr schwierig. Es werden immer Kompromis-
73 se geschlossen, wodurch am Ende wieder Regelungen bis ins kleinste Detail heraus-
74 kommen, die möglichst alle Einzelinteressen abfangen wollen und damit wird es letztlich
75 etwas, das keiner so richtig überblickt und womit keiner wirklich zufrieden ist.

76 Man scheut sich davor, entsprechend der eigenen Zielvorgaben, konsequent zu sein
77 und zu sagen: „Ok, jetzt machen wir hier mal ein paar schmerzhaftes Einschnitte, aber es
78 werden sich letztendlich dann doch alle darunter zurechtfinden.“ Man versucht immer,
79 es allen recht zu machen und am Ende kommt etwas heraus, was keinem gefällt. Ich
80 weiß nicht, ob dieses Abstimmungsverfahren auf EU-Ebene, mit der unüberschaubaren
81 Vielzahl an Beteiligten, noch effektiv ist.

82 **Lange:** Was hat den ELER-RESET-Prozess aus Ihrer Sicht begünstigt?

83 **Kretzschmar:** Naja, ein Thema war sicher der Brexit, der verdeutlicht hat, dass es eine
84 starke Kritik an der EU gibt und dass es Kräfte gibt, die die EU nicht als dauerhaftes
85 Zukunftsmodell ansehen. Dadurch hat man erkannt, dass Veränderungen notwendig
86 sind.

87 Speziell für den ELER war eigentlich keiner zufrieden damit, was am Ende herauskam,
88 egal ob man mit Behörden oder Akteuren vor Ort sprach, ob Landwirte oder
89 Naturschützer. Den einen war es zu viel, den anderen zu wenig. Über die exorbitante
90 Bürokratie haben alle geklagt. Ich denke, das war die Basis, dass der Wille vorhanden
91 war, etwas zu verändern.

92 So ein konkreter, knapp gehaltener Vorschlag ist da natürlich auf sehr fruchtbaren Boden
93 gefallen. Ich denke, dass es von Anfang an eine sehr große Sympathie für diesen
94 Vorschlag gab. Aber es ist so, wie bei vielen Dingen: Im Großen und Ganzen sagen alle,
95 dass es toll ist und wenn man sich in Feinheiten vertieft, gibt es sehr unterschiedliche
96 Vorstellungen und Wünsche. Dadurch ist dieser anfangs sehr gestraffte Prozess letztlich
97 ins Kleinklein verfallen. Es sind ein paar Ansätze, die man jetzt in den
98 Kommissionsvorschlägen wiederfindet, aber es ist eben nicht der große Wurf einer
99 generellen Umstellung.

100 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie jetzt ziehen, nachdem die Verordnungs-
101 entwürfe vorliegen? Uns war ja durchaus bewusst, dass wir ein dickes Brett bohren, und
102 dass alles noch viel schlimmer werden könnte, wenn das neue System noch auf das
103 bestehende aufgepfropft würde.

104 **Kretzschmar:** Also ich denke, es war auf jeden Fall richtig, da es Diskussionen in Gang
105 gesetzt hat. Die Diskussionen sind auch nicht verstummt, das geht ja weiter. Und wenn
106 man sich mal die Zeiträume anschaut, in denen sich die EU-Räder drehen, dann muss
107 man sagen, vielleicht gelingt ja beim nächsten Mal für die Förderperiode ab 2028 der
108 große Wurf. Es ist ein Auslöser da, es sind Ansätze vorhanden über die diskutiert wurde.
109 Jetzt wird es vielleicht noch mal ein bisschen verschlimmbessert, aber dann ist vielleicht
110 die Zeit reif, in die Schublade zu greifen und zu sagen: „Wir hatten doch schon mal einen
111 ganz guten Vorschlag.“

112 **Lange:** Derzeit gibt es ja auch Vorschläge, die EU-Verträge zu reformieren und die
113 Mittelverteilungsdiskussion überlagert vieles.

114 **Kretzschmar:** Es kommen natürlich viele Sachen zusammen. Auch die Infragestellung
115 der 1. Säule insgesamt aus gesellschaftlicher Sicht spielt eine Rolle. Da sind ja viele
116 Dinge im Fluss, wo bei einer EU mit 27 Mitgliedstaaten klar ist, dass eine Veränderung
117 natürlich nicht von einem Tag auf den anderen kommt. Aber durch den ELER-RESET
118 ist viel in Bewegung gebracht worden und jetzt kann man einfach nur hoffen, dass die
119 richtigen Weggabelungen dann doch noch genommen werden.

120 Die derzeitigen Pläne eines gesamtdeutschen GAP-Strategieplans können sinnvoll sein.
121 Was mir aber natürlich wichtig wäre, auch aus der Sicht eines Mitglieds im
122 Begleitausschuss, dass die Regionalisierung gerade in der 2. Säule der GAP nicht einem
123 einheitlichen GAP-Strategieplan geopfert werden darf. Die regionalen
124 Begleitausschüsse müssen weiterhin ein echtes Mitspracherecht haben. Die
125 Entscheidungen, was jeweils in den Regionen passieren soll, kann nicht auf

126 Bundesebene getroffen werden. Das wäre ganz wichtig, um den eigenen Anspruch der
127 Kommission zu erfüllen.

128 **Lange:** Das war auch die Prämisse für ELER-RESET, dass auf regionaler Ebene die
129 besten Lösungen gesucht werden, um die EU-Mittel effektiv und effizient einzusetzen.

130 **Kretzschmar:** In diese Richtung gingen ja auch Anmerkungen aus dem Parlament, die
131 auch fordern, dass es zumindest regionale Unterpläne für die 2. Säule geben muss. Wie
132 sich das dann allerdings verwaltungstechnisch handhaben lässt, ist eine andere Frage.
133 Aber da muss es auf alle Fälle ein echtes Mitspracherecht auf regionaler Ebene geben.
134 Ansonsten wäre es ein klarer Rückschritt und würde dazu führen, dass noch mehr Leute
135 sagen: „Diese EU ist ein verselbstständiger Apparat, der mit uns hier vor Ort eigentlich
136 überhaupt nichts mehr zu tun hat.“

137 **Lange:** Das war ein schönes Schlusswort. Ich danke Ihnen für Ihre Ausführungen.

- 1 **Interview am 12.04.2019 mit Hermann Kroll-Schlüter (HKS),**
 2 Staatssekretär des Sächsischen Staatsministeriums für Landwirtschaft,
 3 Ernährung und Forsten a.D. (1991-1998), Vizepräsident des Ökosozialen
 4 Forums Europa, Präsident des Internationalen Ländlichen
 5 Entwicklungsdienstes (ILD) a. D.
- 6 Leitfragenkatalog (1)
- 7
- 8 **Lange:** Herr Kroll-Schlüter, ich würde Sie eingangs bitten, kurz Ihre Berührungspunkte
 9 zu ELER oder zur EU-Förderung im ländlichen Raum zu schildern.
- 10 **Kroll-Schlüter:** Ländliche Entwicklung steht seit Jahrzehnten bei mir auf der Tages-
 11 ordnung, entweder im Rahmen kirchlichen Engagements oder verbandlichen Engage-
 12 ments oder auf der internationalen Bühne oder im Ministerium für Landwirtschaft,
 13 Ernährung und Forsten in Sachsen oder als Vizepräsident des Ökosozialen Forums
 14 Europa mit Sitz in Wien. Ich habe aber auch damit zu tun im Rahmen der ländlichen
 15 Entwicklungshilfe. Ich habe den Internationalen Ländlichen Entwicklungsdienst geleitet,
 16 d. h. eine Organisation innerhalb der katholischen Kirche mit circa hundert ländlichen
 17 und landwirtschaftlich Projekten in der Welt und da insbesondere ist die Perspektive
 18 ländliche Entwicklung eine ständige Orientierung und Herausforderung.
- 19 **Lange:** Sind Sie auch als Mitglied der Agrarsozialen Gesellschaft aktiv?
- 20 **Kroll-Schlüter:** Ich war jahrelang in der Agrarsozialen Gesellschaft tätig, war aktiv als
 21 Vorstandsmitglied und ein paar Jahre auch als Vizevorsitzender.
- 22 **Lange:** Aha, und können Sie sich entsinnen, als Sie zum ersten Mal von der ELER-
 23 RESET-Initiative erfuhren oder das Papier dann in den Händen hielten, wie Ihr Eindruck
 24 war und welche Reaktionen das bei Ihnen ausgelöst hat?
- 25 **Kroll-Schlüter:** Ich war geradezu begeistert, denn ich habe immer schon die Subsidiari-
 26 tät gemeinsam mit Kurt Biedenkopf als *das* entscheidende Prinzip angesehen. Von uns
 27 beiden stammt ja die Formulierung: Die Subsidiarität ist die Verfassung der Freiheit.
 28 Solidarität setzt Subsidiarität voraus. Wenn Sie jetzt an Stelle von Subsidiarität
 29 Regionalität oder Föderalismus setzen, dann kann man schneller erkennen, was
 30 gemeint ist und daran habe ich immer auch mein Handeln, meine politischen und
 31 administrativen Entscheidungen orientiert.
- 32 Wir haben ständig auch im Ministerium gemeinsam darüber nachgedacht: Wie stärken
 33 wir die kleinen Lebenszellen? Ich habe früher mit Professor Milbradt ein Konzept
 34 geschrieben: „Die Stärkung der kleinen Lebenskreise.“ Das haben wir 1980 für Professor
 35 Biedenkopf konzipiert und dabei ist es geblieben bis zum heutigen Tag. Und als ich zum
 36 ersten Mal von Herrn Trepmann vom ELER-RESET-Vorschlag erfuhr, da war ich
 37 geradezu begeistert. Ich erkannte mich wieder und war ein bisschen stolz darauf, dass
 38 diese Initiative von Sachsen kam. Leider Gottes wurde sie nicht weit genug aufgegriffen
 39 und als Maßstab des politischen Handelns anerkannt. Und ich sage an dieser Stelle
 40 schon voraus: Wenn die EU nicht subsidiärer wird, im Denken und Handeln, kann das
 41 Werk nicht gelingen. Und das, was die EU mittlerweile unter Subsidiarität versteht, das
 42 ist geradezu eine Beleidigung des Subsidiaritätsprinzips! Es werden Aufgaben von

43 Brüssel nach Berlin delegiert und dort muss man sich jetzt herumquälen, um die
44 Bundesländer zu koordinieren. Es ist wirklich unfassbar, was unter diesem Stichwort im
45 Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik in Europa passiert!

46 **Lange:** Wie stark, denken Sie, hat die ELER-RESET-Initiative den Prozess der Erarbei-
47 tung der Verordnungsentwürfe durch die Kommission beeinflusst?

48 **Kroll-Schlüter:** Sie hat insofern Einfluss gehabt: Erstens habe ich von *allen* Gesprächs-
49 partnern gehört, wie begrüßenswert diese Initiative sei. Zweitens: Als es aber darum
50 ging, dass das etwas zu tun hat mit der Verteilung der Mittel, wurden alle etwas zurück-
51 haltender. Und sie hat auch in Brüssel Aufmerksamkeit erregt, so wie mir das die
52 Gesprächspartner in Brüssel erzählt haben. Aber die haben es nicht begriffen, was
53 eigentlich Subsidiarität ist. Das hängt auch damit zusammen, wir haben auch mit Herrn
54 Trepmann und dem Minister darüber gesprochen, dass der sächsische Vorschlag keine
55 finanzielle Auswirkung in Zuständigkeit und Ausmaß enthält.

56 **Lange:** Genau, das wird nicht thematisiert.

57 **Kroll-Schlüter:** Er ist ja nicht mit der subsidiären Verantwortung des Geldes verbunden,
58 sondern es ist ja mehr ein subsidiäres *Verfahren*, was hier vorgeschlagen wird.
59 Deswegen kann es auch schlussendlich nicht als Subsidiarität im wahrsten Sinne des
60 Wortes begriffen werden, aber wenn man das gemacht hätte, wäre gar nicht erst weiter
61 darüber diskutiert worden und insofern war das schon richtig, was das Sächsische
62 Ministerium initiiert hat. Der zweite Schritt hätte später erfolgen können, wenn der erste
63 erfolgreich gewesen wäre. Man hat in Brüssel darüber nachgedacht, aber man sah sich
64 - aus welchen Gründen auch immer - außer Stande, es ins Werk zu setzen.

65 **Lange:** Welche Faktoren waren aus Ihrer Sicht günstig für die ELER-RESET-Initiative
66 bezüglich des Zeitpunktes, der Rahmenbedingungen und wie das Projekt angegangen
67 wurde?

68 **Kroll-Schlüter:** Ich fand es insgesamt gut, wie Sachsen das gemacht hat. Es ist breit
69 diskutiert worden. Ich habe mit der Spitze des Bauernverbandes darüber diskutiert. Die
70 haben das auch tatkräftig unterstützt. Es lohnt die Frage: „Warum waren wir nicht
71 erfolgreicher damit? Was hat wen daran gehindert, dieses so, wie gedacht und
72 konzipiert, auch umzusetzen? Was hat es behindert?“ Darüber nachzudenken, das liegt
73 ja auf der Hand.

74 Brüssel hat sich zu viel angeeignet und ich bin gerade dabei, in Verträge und
75 Verordnungen gemeinsam mit Leuten in Brüssel darüber zu forschen, wo eigentlich die
76 Begründung für dieses Engagement der Brüsseler mit Blick auf den ländlichen Raum
77 liegt. Woher nehmen sie eigentlich die Befugnis, so weitgehend die ländliche
78 Entwicklung in Europa mit Geld und Konzepten zu beeinflussen? Bis jetzt ist mir nur
79 deutlich geworden: Es kann nur im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik begründet
80 sein und hat sich nach und nach immer stärker ausgeweitet, und zwar auch auf Wunsch
81 der Regionen selbst.

82 Immer, wenn Agrarminister eine Verlautbarung formulieren, dann geschieht das wie
83 folgt: „Punkt eins: Das Geld muss sicher sein. Die Höhe des Geldes muss gewährleistet
84 sein! Punkt zwei: Wir brauchen Planungssicherheit!“ Daraus geht hervor: Das Ganze ist

- 85 Planwirtschaft und hat mit Marktwirtschaft, und damit auch mit Subsidiarität, nichts zu
86 tun.
- 87 **Lange:** Welche Akteure waren aus Ihrer Sicht in einer entscheidenden Position und
88 haben maßgeblich Einfluss genommen auf den ELER-RESET-Prozess?
- 89 **Kroll-Schlüter:** Der Agrarkommissar, das Bundeslandwirtschaftsministerium zu Berlin,
90 einzelne Landesregierungen. Man hat die sächsische Initiative im Grundsätzlichen sehr
91 begrüßt. Ich habe nirgendwo eine Ablehnung gehört. Höchstens hier und da, in Bayern
92 Bedenken, Fragezeichen..., aber nicht im Grundsätzlichen.... Sobald es dann konkret
93 wurde und, wie gesagt, in Verbindung mit den finanziellen Auswirkungen, mit ihren
94 Einflussmöglichkeiten gesehen wurde, da wurde es immer stiller.
- 95 **Lange:** Welches Fazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen? Wir haben uns ja als
96 Region auf den Weg begeben und wollten Europapolitik beeinflussen. War das eine gute
97 Idee, oder war das Unterfangen von vornherein aussichtslos und wie hat dort vielleicht
98 auch das Mehrebenensystem eine Rolle gespielt? Haben sich die unterschiedlichen
99 Verwaltungsebenen, der Föderalismus in Deutschland, womöglich hinderlich ausge-
100 wirkt?
- 101 **Kroll-Schlüter:** Nein, im Gegenteil! Es sollte den Föderalismus stärken! Aber es ist wie
102 an vielen anderen Stellen: Wenn es ums Geld geht, ist den Ländern der Föderalismus
103 ziemlich egal. Sie propagieren es, aber wenn es um Geld geht, dann gelten andere
104 Maßstäbe. Und es soll aktuell eine neue Initiative zur Stärkung des Föderalismus
105 ergriffen werden (Söder). Wir erkenne an dieser Stelle ein Dilemma: in Berlin wird von
106 Marktwirtschaft und Ordnungspolitik geredet, im politischen Handeln aber nicht ernst
107 genommen. Die direkte politische Entscheidung soll die Menschen beglücken. Vieles
108 wird kollektiviert. Das führt zu Abhängigkeiten, bis hin zur Entmündigung.
- 109 Diese Abhängigkeit der Bauern von öffentlichen Geldern ist fatal, zerstört Solidarität in
110 Europa und innerhalb der Landwirtschaft. Es gibt einen Zusammenhang zwischen
111 Subsidiarität und Solidarität. In einem Zentralstaat ist kaum Platz für Solidarität. Subsidiarität setzt Föderalismus voraus. Aber genau das, was Sie erfragt haben, dieses
112 mangelnde Vertrauen in die eigene Kraft, das ist wohl das größte Hindernis auf dem
113 Wege einer erfolgreichen sächsischen Initiative. Insofern war diese Initiative richtig, sie
114 war und bleibt richtig, auch wenn sie überhaupt nicht zum Erfolg führen würde im Sinne
115 des Antrages. Sie bleibt wichtig und sie *muss* auf der Tagesordnung bleiben!
- 117 **Lange:** Der Prozess ist ja noch nicht abgeschlossen, aber die Verordnungsvorschläge,
118 die jetzt einen gemeinsam GAP-Strategieplan für Deutschland vorsehen, gehen ja eher
119 in die andere Richtung, da haben Sie recht.
- 120 **Kroll-Schlüter:** Ja, da kann man ja nur die Hände über dem Kopf zusammenschlagen.
121 Die Initiative muss auf der Tagesordnung bleiben, damit wir immer wieder herausfinden:
122 „Warum eigentlich, warum?“. Sachsen sollte das nicht als Niederlage empfinden,
123 sondern als eine Anregung, als einen Vorschlag, als eine Initiative, die die Klage der
124 Länder über den überschießenden Bürokratismus ernst genommen hat. Es ist ja so, ich
125 habe ja ein paar Jahre lang die beiden christlichen Kirchen im Strategie-Ausschuss des
126 Bundes vertreten und immer wieder kam die Klage: „Um Gottes willen, das wird ja immer
127 schlimmer. Das wird ja immer bürokratischer!“. Sachsen hat das jetzt mal ernst
128 genommen, einen konkreten Vorschlag gemacht. Schön! Warum ist es nicht

129 erfolgreicher gewesen? Wir haben das schon gesagt: Es hat etwas mit dem zu hohen
130 Anteil des staatlichen Geldes an der Förderung und am Einkommen der Bäuerinnen und
131 Bauern zu tun.

132 **Lange:** Herr Kroll-Schlüter, ich danke Ihnen sehr für Ihre Ausführungen.

1 **Interview am 23.04.2019 mit Dr. Wolfgang Löhe** (BMEL-Prog),
2 Referatsleiter „EU-Programme zur ländlichen Entwicklung - ELER“ im
3 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

4 Leitfragenkatalog (1)

5

6 **Lange:** Herr Dr. Löhe, vielen Dank, dass Sie sich zu diesem Interview bereit erklärt
7 haben. Vielleicht können Sie eingangs kurz schildern, welchen Bezug Sie zu ELER
8 hatten und haben.

9 **Dr. Löhe:** Ich bin Leiter des Referates im BMEL, welches für die ELER-Koordinierung
10 mit den Bundesländern und mit der Europäischen Kommission zuständig ist. Darüber
11 hat sich schon sehr frühzeitig ein Bezug zum ELER-RESET-Papier ergeben, das ja etwa
12 zu dem Zeitpunkt vorgelegt wurde, als erste Erfahrungen mit der Umsetzung der neuen
13 Förderperiode gemacht wurden. Parallel waren wir zu dieser Zeit auch mit den
14 Vorbereitungen für die Cork 2.0-Konferenz beschäftigt.

15 **Lange:** Sie sind ja auch schon viele Jahre in diesem Bereich tätig, richtig?

16 **Dr. Löhe:** Ich bin seit November 2013 als Referatsleiter mit dem ELER befasst, war aber
17 vorher über meine Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Koordinierung der GAP-
18 Reform 2013 auch schon mittelbar mit dem ELER in Kontakt gekommen und insofern
19 hat mich dieser Politikbereich schon des längeren begleitet.

20 **Lange:** Können Sie sich noch an Ihren ersten Eindruck erinnern, als Sie von der ELER-
21 RESET-Initiative erfuhren bzw. den Vorschlag in den Händen hielten und wie Sie dann
22 darauf reagierten?

23 **Dr. Löhe:** Ja, ich hatte zunächst ein relativ langes Telefonat mit Herrn Trepmann, der
24 bei mir die Neugier auf dieses Papier geweckt hatte. Ich glaube, Ende Juni 2016 war
25 Herr Staatsminister Schmidt in Brüssel gewesen und hatte es dort auch einigen EU-
26 Parlamentariern präsentiert. Kurz danach haben wir dann auch das Papier erhalten. Als
27 ich es dann zum ersten Mal las, habe ich in der Analyse der Ausgangssituation viel
28 wiedererkannt, wie wir selbst auf Bundesebene, auch aus der Diskussion mit den
29 Ländern und mit Vertretern aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die Umsetzung der aktu-
30 ellen ELER-Förderung in Deutschland und EU-weit empfanden. Ich dachte: „Ja endlich
31 hat das mal einer so schön treffend zu Papier gebracht, wo überall der Schuh drückt.“
32 Das passte auch vom Zeitpunkt her ganz gut, weil wir nämlich ebenfalls schon ange-
33 fangen hatten, in Vorbereitung der Cork 2.0-Konferenz und unserer möglichen Beiträge
34 dort, einen Fragebogen an die Länder abzufassen, wo sie denn in der aktuellen Förder-
35 periode besondere Erschwernisse sehen und was sich künftig im Politikbereich „Förde-
36 rung Ländliche Entwicklung“ auf EU-Ebene ändern sollte.

37 **Lange:** Spielte in diesem langen Telefonat auch eine Rolle, dass Sachsen als Region
38 im Alleingang einen solchen Vorschlag in Brüssel präsentierte?

39 **Dr. Löhe:** Das spielte in dem Telefonat gar keine Rolle, sondern es war eher ein
40 kollegialer Hinweis von Herrn Trepmann, dass Ihr Staatsminister das ELER-RESET-
41 Papier in Brüssel präsentiert und er es mir zuschicken werde. Das war, glaube ich, auch

42 durchaus noch zu Beginn der ELER-RESET-Initiative Sachsens. Herr Trepmann sagte
43 mir viel später einmal, dass er selbst nicht erwartet hatte, dass der Prozess so eine
44 Dynamik entwickeln würde. Insofern stand in dem Telefonat auch der inhaltliche
45 Austausch im Vordergrund.

46 **Lange:** Sie standen dem Ganzen also schon aufgeschlossen gegenüber, weil es zu
47 einem günstigen Zeitpunkt kam?

48 **Dr. Löhe:** Genau, es kam zu einer guten Zeit. Ich persönlich, und das habe ich auch
49 Herrn Trepmann deutlich gemacht, hielt es für wichtig, dass wir uns dann auf Brüsseler
50 Ebene oder auch in der Diskussion mit den Mitgliedstaaten in die Diskussion einbringen
51 und sehe das auch unabhängig von der Frage des Außenvertretungsrechts des Bundes.
52 Da geht es ja eher um die formellen Verhandlungen und Positionierungen. Den Ideen-
53 Input habe ich von Anfang an und eigentlich auch während der gesamten Zeit, immer
54 recht positiv gesehen. Auch wenn es dann später manchmal auch schon kontroverse
55 Diskussionen gab zu einzelnen Punkten, habe ich immer gesagt, dass es ja das gute
56 Recht des Freistaates Sachsen und des Staatsministers ist, seine Anliegen auch auf EU-
57 Ebene zu verdeutlichen.

58 **Lange:** Und hat sich diese positive Einstellung mit den Erfahrungen der letzten zwei
59 Jahre verändert?

60 **Dr. Löhe:** Also, grundsätzlich bewerte ich die ELER-RESET-Initiative nach wie vor
61 positiv. Da hat sich nichts geändert. Es war ein wichtiger Beitrag, um die Diskussion in
62 Deutschland und auch auf EU-Ebene anzustoßen. In Deutschland haben wir, sicherlich
63 auch aufgrund der Initiative Sachsens und vor dem Hintergrund der Cork 2.0-Konferenz,
64 dann ein Eckpunktepapier erarbeitet und der AMK vorgelegt, wo wir aus deutscher
65 Perspektive unsere Vorstellungen zur EU-Politik „Ländliche Entwicklung nach 2020“
66 darlegten. Dieses Eckpunktepapier hat viele Punkte des ELER-RESET-Papiers
67 aufgegriffen, auf jeden Fall was die Beschreibung der Ausgangssituation anging. Wir
68 haben das Papier gemeinsam mit den Ländern erarbeitet, weil wir aus den Diskussionen
69 von Bund und Ländern den Eindruck hatten, dass das ELER-RESET-Papier nicht in allen
70 Punkten von allen Akteuren unterstützt wird. Das Eckpunktepapier wurde dann quasi als
71 Konsens-Papier erarbeitet.

72 **Lange:** Und wie schätzen Sie aus Perspektive des Mitgliedstaates den Einfluss der
73 ELER-RESET-Initiative auf den Erarbeitungsprozess der Verordnungsentwürfe ein?

74 **Dr. Löhe:** [überlegt] Die Kommission trug sich, glaube ich, schon seit einiger Zeit mit
75 dem Gedanken eines Systemwechsels, nicht nur in der 2. Säule, sondern auch für die
76 GAP insgesamt. Juncker hatte in seiner Rede zur Lage der Union im Parlament auch
77 den Compliance-Ansatz thematisiert: „Wir regulieren uns da zu Tode und am Ende
78 fragen wir gar nicht danach, welche Ziele wir erreichen.“ Ich will damit nur sagen: Mehr
79 Ergebnisorientierung ist jetzt nicht mehr nur alleine ein AGRI-Ansatz, sondern schon ein
80 grundlegender Ansatz der aktuellen Europäischen Kommission insgesamt. Und in
81 diesen Gesamtkontext passen dann natürlich auch das ELER-RESET-Papier bzw. das
82 Eckpunktepapier, worin wir ja diesen Ansatz unterstützen und mehr Ergebnis-
83 orientierung und weniger Regulierungen seitens Brüssel fordern. Ich glaube schon, dass
84 das ELER-RESET-Papier dann auch zum richtigen Zeitpunkt in diese Gesamtdis-
85 kussionen hineinkam. Und Herr Staatsminister Schmidt war ja auch politisch sehr rege

86 auf unterschiedlichen Ebenen, um auch einen starken Zusammenhang zwischen den
87 Vorschlägen der Europäischen Kommission einerseits und der sächsischen Initiative
88 andererseits darzustellen.

89 Ich erinnere mich an eine Pressemitteilung vom April letzten Jahres anlässlich eines
90 Besuchs von Herrn Staatsminister Schmidt in Brüssel im Vorfeld der Vorschläge der
91 Europäischen Kommission mit dem Titel „Ein sächsischer Plan für Europa“. Ich hatte als
92 Leser schon den Eindruck, dass sich nach Einschätzung von Herrn Staatsminister
93 Schmidt durchaus viele Punkte der sächsischen Initiative im Entwurfsstadium des
94 Kommissionsvorschlages - zu dem Zeitpunkt war es das ja - wiederfanden.

95 **Lange:** Welche Faktoren haben sich aus Ihrer Sicht begünstigend in diesem Change-
96 Prozess ausgewirkt?

97 **Dr. Löhe:** Auf jeden Fall, glaube ich, herrschte eine Unzufriedenheit mit den aktuellen
98 Regelungen zur ELER-Umsetzung auf allen Ebenen: bei den Begünstigten, bei den
99 regionalen Verwaltungen, auf Bundesebene, auf EU-Ebene in der GD AGRI. Diese
100 Unzufriedenheit wurde vielfach bei EU-Veranstaltungen, sei es jetzt im europäischen
101 Netzwerk oder sonstigen Gremien auf EU-Ebene, zum Ausdruck gebracht und einge-
102 schätzt: „So kann es eigentlich auch nicht weiter gehen.“ Da kam dann die Initiative
103 ELER-RESET, aber eben auch die Gedanken einer stärkeren Ergebnisorientierung, die
104 die Kommission ja dann eigentlich sogar auch schon in die Beschlusserklärung der Cork
105 2.0-Erklärung eingebracht hatte, zum richtigen Zeitpunkt, um diese Unzufriedenheit
106 aufzugreifen und zumindest die Vision darzustellen: Mit einem ergebnisorientierten
107 Ansatz wird dann alles besser.

108 **Lange:** Also es gab eine grundsätzliche Gesprächsbereitschaft dazu, wie es besser
109 gehen könnte?

110 **Dr. Löhe:** Ja, genau, weil wir über alle Ebenen hinweg gemeinsam festgestellt haben,
111 dass in mehreren Agrarreformen der Vergangenheit die Vereinfachung zwar immer eine
112 große Rolle gespielt hatte, wir in einzelnen Teilbereichen vielleicht auch Vereinfachung
113 erzielen konnten, aber in vielen Bereichen das Regelwerk leider noch detaillierter wurde.
114 Dadurch wurde die Umsetzung in der 2. Säule der GAP noch komplizierter.

115 **Lange:** Welche Rolle spielten die Wirtschafts- und Sozialpartner, also beispielsweise
116 Naturschutzverbände, Bauernverbände, oder kommunale Vertreter, in diesem Prozess?

117 **Dr. Löhe:** Die Unzufriedenheit aufgrund der Komplexität der aktuellen ELER-Umsetzung
118 war auch in Gesprächen mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern zu spüren, unter
119 anderem auch im Begleitausschuss zum Nationalen Netzwerk „Ländliche Entwicklung“.
120 Wir haben uns eigentlich auch schon sehr früh ausgetauscht über
121 Weiterentwicklungsmöglichkeiten und auch auf das ELER-RESET-Papier verwiesen.

122 Schwerpunkt von unserer Seite war aber dann naturgemäß das gemeinsam von Bund
123 und Ländern getragene Eckpunktepapier, aber das haben die Wirtschafts- und Sozial-
124 partner auch sehr positiv begleitet. Es gab auch parallele Initiativen wie beispielsweise
125 ein eigenes Positionspapier des Deutschen Bauernverbandes, welcher sich ebenfalls
126 sehr für eine stärkere Ergebnisorientierung der künftigen 2. Säule ausgesprochen hat.

127 **Lange:** Was hat sich aus Ihrer Sicht eher hemmend auf den ELER-RESET-Prozess
128 ausgewirkt?

129 **Dr. Löhe:** [überlegt] Es gab im späteren Verlauf eine Phase, wo wir auch darüber
130 gesprochen haben, dass es jetzt angeraten ist, dass Deutschland dann doch möglichst
131 einheitlich auftritt und das war auch Gegenstand in Gesprächen mit der sächsischen
132 Verwaltungsbehörde. Einerseits war es natürlich politisch vollkommen nachvollziehbar
133 und legitim, dass der Freistaat Sachsen seine ELER-RESET-Initiative nach wie vor
134 hochgehalten hat. Andererseits waren wir dann eigentlich schon in der Phase, wo die
135 Kommissionsvorschläge vorlagen, bzw. kurz vorher, so dass klar war, dass wir jetzt nicht
136 mehr nur alleine über den ELER reden, sondern dass das System für die GAP insgesamt
137 gelten soll. Es war dann auch irgendwann mal klar, dass die Kommission diese
138 Ergebnisorientierung auch sehr stark mit dem jährlichen Rechnungsabschluss verbinden
139 wird. Das waren, glaube ich, hemmende Faktoren. Ich hätte mir gewünscht, dass wir da
140 als Bund und Länder einheitlicher auftreten.

141 **Lange:** Um dann auch gemeinsam mehr Gewicht zu haben?

142 **Dr. Löhe:** Ja, um mehr Gewicht zu haben und um eben nicht in formellen Gesprächen
143 mit Kommissionsvertretern in Brüssel zu hören zu bekommen: "Ach, das haben die
144 anderen uns aber mal anders erläutert. Wo ist denn da euer Problem?". Das kann sich
145 dann eben hemmend auswirken für den Verhandlungserfolg.

146 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht die entscheidenden Schlüsselakteure, die diesen
147 Prozess maßgeblich beeinflusst haben?

148 **Dr. Löhe:** Wir haben uns mit dem damaligen Leiter der Zahlstelle in Dresden und Herrn
149 Trepmann, als Leiter der Verwaltungsbehörde sehr konstruktiv und fruchtbar über die
150 Initiative ausgetauscht. Auch mit der Abteilungsleiterin hatten wir bilaterale Gespräche
151 unter anderem zu diesem Themenbereich. Auf Leitungsebene gab es einen Austausch
152 zwischen unserem Staatssekretär Herrn Dr. Aeikens und Herrn Staatsminister Schmidt,
153 wo in bilateralen Treffen Gemeinsamkeiten und unterschiedliche Ansichten ausgelotet
154 wurden. Das waren aus BMEL-Sicht die wesentlichen Schlüsselakteure.

155 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen, nachdem die
156 Verordnungsentwürfe vorliegen?

157 **Dr. Löhe:** Nach wie vor halte ich auch in der Retrospektive die ELER-RESET-Initiative
158 für sehr wertvoll in der Vorbereitung des Diskussionsprozesses. Ich persönlich würde
159 nicht so weit gehen, dass die Kommission ELER-RESET als Blaupause genommen hat
160 und ihr System der Ergebnisorientierung jetzt darauf aufgebaut hat.

161 Aus unserer Sicht ist das neue System auch sehr stark durch die Verwaltungs- und
162 Kontrollseite der GD AGRI geprägt, insbesondere, wenn es darum geht, dass wir dann
163 künftig den jährlichen Leistungsbericht vorlegen müssen. Auch die Festlegung von
164 Einheitsbeträgen wird eine Herausforderung, aber das sind eher technische
165 Angelegenheiten, die uns in den Verwaltungen in der nächsten Förderperiode sehr stark
166 belasten werden, wenn sie so kommen. Das würde ich aber jetzt nicht auf den ELER-
167 RESET-Diskussionsprozess zurückführen, sondern das sind dann Punkte, die sich
168 offensichtlich in der internen Diskussion in der GD AGRI herausgebildet haben.

169 **Lange:** ...und vielleicht auch bedingt durch die politische Diskussion?

170 **Dr. Löhe:** Ja, und ich glaube, wir müssen da auf jeden Fall auch differenzieren. Die
171 Erstellung eines GAP-Strategieplans, der ergebnisorientiert bleiben soll in einer
172 regionalen Differenzierung, die wir für Deutschland benötigen, und gleichzeitig Ziele
173 festzulegen, die wir in Deutschland erreichen wollen, das wird bestimmt eine sehr
174 anspruchsvolle Aufgabe und eine Belastung für die Verwaltung. Es wird ganz bestimmt
175 nicht leichter werden, als das Verfahren in der bisherigen ELER-Förderperiode. Wir
176 haben aber künftig die Möglichkeit, dass wir stärker auf unser eigenes Verwaltungs- und
177 Kontrollsystem setzen und dadurch auch Vereinfachungen gegenüber den Begünstigten
178 umsetzen können. Das war ja auch ein Anliegen der ELER-RESET-Initiative. Das ist
179 eine Chance, die wir in Deutschland vor allem auf Landesebene in der Hand haben, wo
180 die Umsetzung der GAP erfolgt und Regelungen zu Verwaltung und Durchführung
181 getroffen werden. Auf Bundesebene gilt das ganz bestimmt ebenso. Diese Möglichkeiten
182 gilt es dann auch zu nutzen. Und dann kann man vielleicht am Ende sagen, im Hinblick
183 auf die Begünstigten hat sich doch der neue Ansatz der Kommission zum GAP-
184 Strategieplan und der stärkeren Ergebnisorientierung durchaus ausgezahlt.

185 **Lange:** Ich bedanke mich für Ihre Ausführungen.

186 **Dr. Löhe:** Ja, sehr gern!

1 **Interview with Robert Markus, 17 April 2019** (ERH-GAP),
2 Principal Manager - Chamber 1 Directorate - Sustainable use of natural
3 resources at the European Court of Auditors

4 Key questions (1)

5

6 **Lange:** Thank you Mr. Markus for spending time for this interview. Would you be so kind
7 to describe your contact to EAFRD, your functions and tasks?

8 **Markus:** Yes, you asked me to do that briefly. I worked on rural development, maybe off
9 and on since the year 2000, in various functions. I was auditor and team leader for
10 several audits of rural development. Let's say from 2000 to 2010. And then I became
11 head of the Unit, responsible for the financial audit of EAFRD. So that was since 2010 to
12 2016, so I was for six years responsible for the, what we call a statement of ensurance
13 on the expenditure of EAFRD, if the expenditure fulfilled all the rules, which are very
14 much related to this. Since 2016 there has been a reform in the Court, so now we do
15 not have units anymore, but it's task based. So I am now an audit manager, managing
16 three or four audit-tasks at the same time. I tried to focus more on environment and
17 climate audits, but I was also responsible as audit manager involved in the audit of
18 simplified cost options and also of the Courts opinion on the legal proposals for the CAP
19 after 2020.

20 **Lange:** What was your first impression when you heard about the EAFRD-RESET-
21 approach in this initiative from saxony.

22 **Markus:** You mean the first impression of the new legal framework or the first impression
23 of the rules in general?

24 **Lange:** I mean your first impression about the EAFRD-RESET-proposal, the focus of my
25 thesis. [showing the document]

26 **Markus:** I think this paper was brought to our attention even several times. The State of
27 Saxony was very active in promoting this. [laughting] If I remember well, Saxony organized
28 a meeting in 2016, at the Saxony Liaison Office in Brussels with Mr. Mögele from the
29 European Commission and Mrs. Gräßle, the Chairwoman of the Committee on Budgets
30 of the European Parliament. The Court was also invited and I was representing the Court
31 at this time, the 4 and 5 October 2016. It was the first time I was there.

32 So my first impression: I think in general it was a good idea, but on the other hand my
33 reflection is also, that many of this complex rules are actually set by memberstates or
34 regions and I think what was necessary and is still necessary is the reflection of which
35 rules are really necessary, which is what Saxony initiated, but also that many rules are
36 actually very relevant.

37 We had a previous director in the Court of Auditors and he made the remark: „It is very
38 easy to hand out money. If you do not want any rules, you just hire a helicopter and
39 distribute to throw out the money out of the helicopter and everybody gets something.“
40 Yes, but then the money is not effectively spend. So if you want to target really farmers
41 or beneficiaries, who can do the most of the money, than you spend the money in the

42 most effective way, you need detailed rules, eligibility rules, which beneficiaries, which
43 kinds of projects, minimum an maximum size, the more effective the money should be,
44 the more you have to consider the rules. What was proposed here with ELER-RESET
45 was: „Just give us the money. We know how to spend it the most effective way. This is
46 some interpretation you could give. So I think it should be a very balanced reflection on
47 which rules you need to spend the money in effective manner. Maybe that was the first
48 reaction. It goes very far, in saying: „Leave us alone. We know the best way in spending
49 the money.“ Yes, but it is an EU-policy.

50 **Lange:** So you were very sceptical and critical at the beginning?

51 **Markus:** Not completely. I thought, it is not so easy, as it was presented.

52 **Lange:** And did your opinion change in the last two years and if so why?

53 **Markus:** It is a little bit difficult to say, that I have an opinion about it. I´m an auditor. We
54 have not to sign it but we look at facts and than we write it in our reports. I am not saying
55 that I have an opinion on how to capture the implemented. I don´t know if you had the
56 chance to read the Courts opinion on the legal proposal? I mean, that is the Courts
57 opinion.

58 **Lange:** Yes I read it.

59 **Markus:** So this is what the Court is thinking about it as a loyal civil servant. I worked on
60 this and I think it is a very balanced opinion about the legal proposal. It does not say too
61 much about rural development, because it does not have changed so much, I think.

62 **Lange:** To what extent did the EAFRD-RESET-initiative influence the process of drawing
63 up the draft regulations by the European Commission?

64 **Markus:** I think it was an important document and it launched a debate. But if you do a
65 scientific research, of course I tell you what you should do: You have to analyse 100
66 situations, 50 with and 50 without and than see what the consequences are. We only
67 have one world. So it is very difficult to say how it influenced the process with what kind
68 of interest. Quite some elements have been taken up, so I would say it´s a very positive
69 consequence. But in how far it was actually influential and what it has been achieved is
70 very difficult to say.

71 **Lange:** Did you notice discussions about this paper on an european level in the last two
72 years?

73 **Markus:** On the topics in general, yes. But again: To what extent it was specifically about
74 this document, I can not say.

75 **Lange:** Which factors have favored this EAFRD-RESET-process and which obstacles
76 occurred?

77 **Markus:** I think the difficulty with the CAP in general and rural development in particular,
78 is based on this politicized process. I will be a little bit bold here, but it is a really big pot
79 of money and everybody wants a part of it. There is a lot of pressure from DG AGRI of
80 the EU-Commission and from the AGRI-Committee of European Parliament in particular
81 and of the Ministers of Agriculture in the memberstates to keep this budget as big as

82 possible. In order to defend it as money for the farmers, it has been given a lot of
 83 objectives like: It is good for the climate. It is good for environment. But it's not really like
 84 that and this is also what we tried to indicate in our opinion: They try to give us more and
 85 more justification, but these justifications are incomprehensible in reality.

86 **Lange:** Our idea was to give the regions more responsibility analogous to the LEADER
 87 process and according to the principle of subsidiarity. The selection criteria should be
 88 given more weight and meaning. By selecting the best projects in line with the European
 89 objectives, their achievement would be ensured automatically. I think we're not so far
 90 away from your point of view.

91 Do you think it was wrong to start this initiative, or was it a good input for discussion at
 92 European level?

93 **Markus:** Yes, I think firstly it was extremely timely. If you want to influence such dis-
 94 cussions, you need to start before the EU-Commission starts the drafting of legislation,
 95 because then the commission made its point of view. So it came in time and secondly,
 96 please do not misunderstand me, but the Court is not saying that there should be more
 97 rules, on the contrary. If there has been *one* message from the Court, which is consistent
 98 over the last decades: „It should be as simple as possible.“ But I think, the policy as such
 99 is so wide and covers so many different things.

100 **Lange:** Rural development includes everything.

101 **Markus:** Exactly! 50 percent of people live in rural areas. Everything is rural area
 102 basically. Than you have a policy, which is for clima and environment and economy and
 103 supporting of everything.

104 **Lange:** So we have to focus on something?

105 **Markus:** Yes, exactly! And then if you spread that out, about hunderts of billion Euro over
 106 seven years and spread it out over the countries, than there is not so much left anymore.
 107 So to focus would be better than an “everything-is-possible“-policy.

108 **Lange:** So from your point of view it should be decided on the european level, what
 109 would be the best for the regions? In our opinion, the bottom-up approach provides the
 110 best solutions for rural development under the CAP.

111 **Markus:** May I give you my personal opinion? I don't think that a general rural
 112 developement policy is an EU-policy. I think, where the EU has it's strenght is the
 113 handling of common problems, for example environement or poor areas, which the EU
 114 should support. But then think about: „What is the key problem?“. Taking example of
 115 environment: So analyse what the problem is, air, water or what else, and see what the
 116 EU can do, how much money is needed. Then you can say: “Ok, we need a certain
 117 amount of money to adress these problemes.“ And then you can think how to implement
 118 it.

119 If the big problemes are based in Saxony, Saxony will get more money. But if Saxony
 120 has no problem for these environmental issues, Saxony should get 0 Euro as a
 121 consequence, because it is an EU-policy. Rather than what you see now for rural
 122 development it is a sort of vague criteria: historical reasons, some funny criteria and then

123 the money is elocated, everybody gets something. Germany pays a lot of money so they
124 get a bit more money for rural development back. This is not how EU-policy should be
125 implemented. So the fundamental principles of EAFRD, I think, are wrong. If you want
126 an EU-policy, because there is an EU-problem, think about how much money you need
127 to adress the problem and where the money should be spend.

128 **Lange:** And do you think, the EU should pretend the solutions or would it be a way to
129 give the regions more responsibility to choose the right solutions to reach the european
130 targets?

131 **Markus:** Yes, I think once you have those elements in place. I think in the end the best
132 solution is indeed like that. And this is the fundamental proposal of Saxony and that was
133 basically the performance model of EU-Commission. If there is a problem so you pay
134 Saxony or a memberstate on base of the result they achieved. So let us say the quality
135 of water is a problem, there are certain pollutions and you want to reduce that pollutions.
136 So if they achieve that, the EU will pay you X billion Euro. You can feel free to decide
137 how you want to implement it, we pay you if you have achieved your result. That is the
138 best way to implement the policy, yes.

139 **Lange:** So we are not so far apart in our views.

140 **Markus:** Yes, but it is an ideal situation, for which the conditions need to be in place. I
141 think we aimed to set those out in our opinion.

142 **Lange:** Is it perhaps a problem of the whole system that it is very difficult to fundamentally
143 change politics? With thousands of proposed amendments to the draft legislation, it
144 seems almost impossible.

145 **Markus:** Yes, and one reason is the history of the past, you have ministries of agriculture,
146 because agriculture is very important, because it is the food sector. And this budget of
147 the CAP is considered as farmer´s money, but it is not. It is taxpayers money, which
148 should be spend in the most effective way to adress the biggest problems and it is also
149 what we critizised: The EAGF to support the farm income. Very fine if the politicians think
150 they want to support farm incomes. Do that, because it is a political decision, but then
151 think about which farmers should get how much, rather than just giving an amount per
152 hectare, which has very negative consequences like increasing land prices and other
153 problems. It is the same for EAFRD, which covers so many objectives with a very broad
154 spectrum. Everything is possible, but it dilutes the effect of money. LEADER is also a
155 good example. Yes, we want to stimulate the local area and innovativeness, but nobody
156 has ever shown that LEADER is achieving those objectives.

157 **Lange:** Saxony has had good experiences with the LEADER approach. We have given
158 40 percent of the EU-expenditure in this area. The LEADER approach is well accepted
159 because much good can be done with it and local actors themselves can decide on the
160 best use of the funds. In my opinion, the european idea can grow with it.

161 **Markus:** What are the EU objectives, which you achieve through LEADER?

162 **Lange:** The objectives must be determined politically by the relevant institutions at
163 european level. But our approach is to let people bottom-up decide how to achieve those
164 goals the best way with appropriate measures and procedures.

165 **Markus:** LEADER is an interesting approach, but it takes another level. So you have the
166 EU level first and then we get the CAP strategic plans at member state level and then
167 you get LEADER development strategies. So it's a big administrative process. Are the
168 results of LEADER so much better that it justifies the additional costs? This question is
169 difficult to answer.

170 **Lange:** This is part of the saxon approach. We deliberately avoided these discussions
171 on content and finances in order to focus on the process so that it does not always get
172 more complicated and expensive for everyone involved.

173 What conclusion do you draw from the EAFRD RESET initiative, which has tried to
174 change something at the european level from regional level?

175 **Markus:** From the point of view of the European Court of Auditors, the performance-
176 based system is ideal, where the member states and regions are paid for objectives they
177 achieve. That is the ideal situation. But before you reach that, there must be certain
178 elements and there is still a long way to go. I think EAFRD-RESET was a very good
179 initiative. You can see that elements are going in that direction. However, the
180 implementation is still far from it. This will not happen in the next seven years. So let's
181 hope for the next programming period from 2028. Such initiatives should be continued.

182 Incidentally, simplified cost options also go in that direction. The process of standardized
183 unit costs is still a little bit bureaucratic. But the idea of simplified cost options is also that
184 you could pay individual beneficiaries for their achieves. It is a bit more difficult, because
185 you need to think about, what beneficiaries should achieve. It is really difficult to measure
186 this in some areas, but this is the best way to do it. Such approaches are increasingly
187 accepted, so that a step is taken in the right direction.

188 **Lange:** Saxony is using simplified cost options, it is a good thing.

189 **Markus:** I also think the Court thought this as well and is encouraging this a lot.

190 **Lange:** So thank you very much.

1 **Übersetzung des Interviews am 17.04.2019 mit Robert Markus (ERH-GAP),**
2 Leitender Manager – Kammer I Direktion - Nachhaltige Nutzung der natürlichen
3 Ressourcen beim Europäischen Rechnungshof

4 Leitfragenkatalog (1)

5

6 **Lange:** Vielen Dank, Herr Markus, dass Sie sich für dieses Interview Zeit genommen
7 haben. Würden Sie eingangs Ihre Berührungspunkte zu ELER, Ihre Funktionen und
8 Aufgaben, beschreiben?

9 **Markus:** Ja, Sie baten um eine kurze Beschreibung. Ich habe in verschiedenen
10 Funktionen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums gearbeitet, etwa seit dem
11 Jahr 2000. Ich war Prüfer und Teamleiter bei mehreren Prüfungen zur Entwicklung des
12 ländlichen Raums von 2000 bis 2010. Und dann wurde ich Leiter des Referats,
13 verantwortlich für die Finanzprüfung des ELER. Das war also von 2010 bis 2016, das
14 heißt ich war sechs Jahre lang verantwortlich für das, was wir als
15 Zuverlässigkeitserklärung zu den ELER-Ausgaben bezeichnen, die sich darauf bezieht,
16 ob die Ausgaben alle einschlägigen Regeln erfüllen. 2016 gab es eine Reform im
17 Rechnungshof, so dass wir jetzt keine Referate mehr haben, sondern eine
18 aufgabenbasierte Struktur. Ich bin jetzt ein Audit-Manager, der gleichzeitig drei oder vier
19 Prüfungen leitet. Ich habe versucht, mich mehr auf Umwelt- und Klimaprüfungen zu
20 konzentrieren, war aber auch als Prüfungsleiter für die Prüfung vereinfachter
21 Kostenoptionen und für die Stellungnahme des Rechnungshofes zu den
22 Verordnungsvorschlägen für die GAP nach 2020 verantwortlich.

23 **Lange:** Was war Ihr erster Eindruck, als Sie von der sächsischen ELER-RESET-Initiative
24 erfuhren?

25 **Markus:** Sie meinen den ersten Eindruck vom neuen Rechtsrahmens oder den ersten
26 Eindruck zu den Regeln im Allgemeinen?

27 **Lange:** Ich meine Ihren ersten Eindruck vom ELER-RESET-Vorschlag, der Thema
28 meiner Masterarbeit ist. [zeigt das Dokument]

29 **Markus:** Ich denke, dieses Papier wurde uns sogar mehrfach zur Kenntnis gebracht.
30 Das Land Sachsen hat dies sehr aktiv gefördert. [lachend] Wenn ich mich recht erinnere,
31 organisierte Sachsen 2016 ein Treffen im Sachsen-Verbindungsbüro in Brüssel mit
32 Herrn Mögele von der Europäischen Kommission und Frau Gräßle, der Vorsitzenden
33 des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments. Der Rechnungshof war
34 ebenfalls eingeladen, und ich habe damals, am 4. und 5. Oktober 2016, den
35 Rechnungshof vertreten. Es war das erste Mal, dass ich dort war.

36 Zu meinem ersten Eindruck: Ich denke, es war im Allgemeinen eine gute Idee, aber
37 andererseits ist meine Überlegung auch, dass viele dieser komplexen Regeln tatsächlich
38 von den Mitgliedstaaten oder Regionen festgelegt wurden und ich denke, dass das, was
39 notwendig war und immer noch notwendig ist, das ist die Überlegung, welche Regeln
40 wirklich notwendig sind, was durch Sachsen initiiert wurde, aber auch, dass viele Regeln
41 tatsächlich sehr relevant sind.

42 Ein früherer Direktor im Rechnungshof machte einmal die Bemerkung: „Es ist ganz
43 einfach, Geld auszugeben. Wenn du keine Regeln willst, mietest du einfach einen
44 Hubschrauber und weist ihn an, das Geld aus dem Hubschrauber zu werfen und jeder
45 bekommt etwas ab.“ Ja, aber dann wird das Geld nicht effektiv ausgegeben. Wenn Sie
46 also echte Landwirte oder Zuwendungsempfänger fördern möchten, die das meiste aus
47 dem Geld machen könnten, so dass das Geld auf die effektivste Weise ausgegeben wird,
48 benötigen Sie detaillierte Regeln, Förderfähigkeitsregeln, Festlegungen über die
49 Endbegünstigten, welche Arten von Projekten, Minimum und Maximum. Je effektiver das
50 Geld wirken soll, desto mehr müssen Sie die Regeln überdenken. Was hier mit ELER-
51 RESET vorgeschlagen wurde, war: „Gebt uns einfach das Geld. Wir wissen schon, wie
52 wir es am effektivsten ausgeben können.“ Dies ist eine Interpretation, die man geben
53 könnte. Ich denke, es sollte eine sehr ausgewogene Überlegung darüber geben, welche
54 Regeln Sie benötigen, um das Geld auf effektive Weise zu verausgaben. Vielleicht war
55 das die erste Reaktion. Es geht sehr weit mit den Worten: „Lass uns in Ruhe. Wir wissen
56 am besten, wie man das Geld ausgibt.“ Ja, aber es ist eine *EU-Politik*.

57 **Lange:** Sie waren also sehr skeptisch und kritisch zu Beginn?

58 **Markus:** Nicht völlig. Ich dachte, es ist nicht ganz so einfach, wie es vorgestellt wurde.

59 **Lange:** Und hat sich Ihre Meinung in den letzten beiden Jahren geändert und wenn ja,
60 weshalb?

61 **Markus:** Es ist ein bisschen schwierig zu sagen, dass ich eine Meinung dazu habe. Ich
62 bin Prüfer. Wir müssen es nicht unterschreiben, aber wir schauen uns die Fakten an und
63 schreiben dann in unsere Berichte darüber. Ich sage nicht, dass ich eine Meinung dazu
64 habe, wie man das Umgesetzte erfasst. Ich weiß nicht, ob Sie die Gelegenheit hatten,
65 die Stellungnahme des Rechnungshofes zum Gesetzesvorschlag zu lesen? Ich denke,
66 das gibt die Meinung des Rechnungshofes wieder.

67 **Lange:** Ich habe das Dokument gelesen.

68 **Markus:** Das gibt die Auffassung des Rechnungshofs als treuem Beamten wieder. Ich
69 habe daran maßgeblich mitgewirkt und denke, es ist eine sehr ausgewogene Meinung
70 über den Gesetzesvorschlag. Es sagt nicht viel über die ländliche Entwicklung aus, weil
71 sich dahingehend nicht so viel geändert hat, denke ich.

72 **Lange:** Inwieweit hat die ELER-RESET-Initiative den Prozess der Erstellung der
73 Verordnungsentwürfe durch die Europäische Kommission beeinflusst?

74 **Markus:** Ich denke, es war ein wichtiges Dokument und hat eine Debatte angestoßen.
75 Aber wenn Sie eine wissenschaftliche Untersuchung durchführen, sage ich Ihnen, was
76 Sie tun sollten: Sie müssten 100 Situationen analysieren, 50 mit und 50 ohne und dann
77 sehen, welche Konsequenzen es gäbe. Wir haben nur eine Welt. Es ist daher sehr
78 schwer zu sagen, wie es zu welchem Anteil den Prozess beeinflusst hat. Da einige
79 Elemente aufgegriffen wurden, würde ich sagen, dass dies eine sehr positive
80 Konsequenz ist. Inwieweit es tatsächlich Einfluss hatte und was erreicht wurde, ist
81 jedoch sehr schwer zu sagen.

82 **Lange:** Haben Sie in den letzten beiden Jahren Diskussionen über dieses Papier auf
83 europäischer Ebene mitbekommen?

- 84 **Markus:** Zu den Themen im Allgemeinen, ja, aber nochmals: Inwieweit es sich konkret
85 um dieses Dokument handelte, kann ich nicht sagen.
- 86 **Lange:** Welche Faktoren haben den ELER-RESET-Prozess begünstigt und welche
87 Hemmnisse gab es aus Ihrer Sicht?
- 88 **Markus:** Ich denke, die Schwierigkeiten mit der GAP im Allgemeinen und der ländlichen
89 Entwicklung im Besonderen sind darin begründet, dass es sich um einen sehr
90 politisierten Prozess handelt. Ich werde hier ein bisschen drastisch sein, aber es ist ein
91 wirklich großer Topf mit Geld und jeder will einen Teil davon. Insbesondere die GD AGRI
92 der EU-Kommission und der AGRI-Ausschuss des Europäischen Parlaments sowie die
93 Landwirtschaftsminister der Mitgliedstaaten üben großen Druck aus, dieses Budget so
94 hoch wie möglich zu erhalten. Um es als Geld der Landwirte zu verteidigen, wurden viele
95 Ziele vorgegeben: Es ist gut für das Klima. Es ist gut für die Umwelt. Aber so ist es nicht
96 wirklich und das ist es, worauf wir in unserer Stellungnahme hinweisen wollten: Sie
97 versuchen, uns immer mehr Rechtfertigungen zu geben, aber diese Rechtfertigungen
98 sind in der Realität nicht nachvollziehbar.
- 99 **Lange:** Unsere Idee war es, den Regionen mehr Verantwortung zu geben analog zum
100 LEADER-Prozess und entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip. Die Auswahlkriterien
101 sollten mehr Gewicht und Bedeutung erhalten. Durch Auswahl der besten Projekte im
102 Sinne der europäischen Ziele würde deren Erreichung automatisch sichergestellt. Ich
103 denke, damit sind wir gar nicht so weit entfernt von Ihrem Standpunkt.
- 104 Denken Sie, dass es falsch war, diese Initiative zu starten, oder war es ein guter Input
105 für die Diskussion auf europäischer Ebene?
- 106 **Markus:** Ja, erstens kam es genau rechtzeitig. Wenn man solche Diskussionen
107 beeinflussen möchte, muss man starten, bevor die EU-Kommission beginnt, die
108 Verordnungsvorschläge zu erarbeiten, weil die Kommission dann ihren Standpunkt
109 bereits dargelegt hat. Also zeitlich war es richtig und zweitens, bitte missverstehen Sie
110 mich nicht, aber der Rechnungshof sagt nicht, dass es noch mehr Regeln geben sollte,
111 eher im Gegenteil. Wenn es *eine* Botschaft des Rechnungshofes gegeben hat, die in
112 den letzten Jahrzehnten konstant war, dann: „Es sollte so einfach wie möglich sein.“
113 Aber ich denke, die Politik als solche ist sehr weit gefasst und deckt so viele
114 verschiedene Dinge ab.
- 115 **Lange:** Ländliche Entwicklung umfasst alles.
- 116 **Markus:** Genau! 50% der Bevölkerung lebt im ländlichen Raum. Grundsätzlich ist alles
117 ländlicher Raum. Dann haben Sie eine Politik, die für Klima und Umwelt und Wirtschaft
118 und Unterstützung von allem ist.
- 119 **Lange:** Das heißt, wir müssen uns auf etwas konzentrieren?
- 120 **Markus:** Ja, richtig! Und wenn Sie das verteilen, wie viel sind dann 100 Milliarden Euro
121 über sieben Jahre und über alle Länder verteilt. Da bleibt nicht mehr so viel übrig. Eine
122 Fokussierung wäre also besser als eine "Alles ist möglich"-Politik.

123 **Lange:** Aus Ihrer Sicht sollte also auf europäischer Ebene entschieden werden, was für
124 die Regionen das Beste wäre? Unserer Meinung nach bringt der bottom-up-Ansatz die
125 besten Lösungen für die ländliche Entwicklung im Rahmen der GAP hervor.

126 **Markus:** Darf ich Ihnen meine persönliche Meinung mitteilen? Ich glaube nicht, dass
127 eine allgemeine Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums eine EU-Politik ist. Ich
128 denke, wo die EU ihre Stärken hat, ist die Bewältigung gemeinsamer Probleme, zum
129 Beispiel Umweltprobleme oder arme Gebiete, die die EU unterstützen sollte. Aber dann
130 überlegen Sie: „Was ist das Hauptproblem?“. Am Beispiel der Umwelt analysieren Sie
131 also, was das Problem ist - Luft, Wasser oder was sonst - und sehen, was die EU tun
132 kann und wie viel Geld benötigt wird. Dann kann man sagen: „Ok, wir brauchen einen
133 bestimmten Geldbetrag, um diese Probleme anzugehen.“ Und dann kann man
134 überlegen, wie man es umsetzt.

135 Wenn die großen Probleme in Sachsen liegen, wird Sachsen mehr Geld bekommen.
136 Wenn Sachsen jedoch keine Probleme mit diesen Umweltproblemen hat, sollte Sachsen
137 als Konsequenz 0 Euro erhalten, da es sich um eine EU-Politik handelt. Was Sie
138 stattdessen jetzt für die ländliche Entwicklung haben, sind eher vage Kriterien:
139 historische Gründe, einige kuriose Kriterien. Und dann wird das Geld verteilt, jeder
140 bekommt etwas. Deutschland zahlt viel Geld, also bekommen sie etwas mehr Geld für
141 die ländliche Entwicklung zurück. So sollte die EU-Politik jedoch nicht umgesetzt werden.
142 Die Grundprinzipien des ELER sind meines Erachtens falsch. Wenn Sie eine EU-Politik
143 wollen, weil es ein EU-Problem gibt, denken Sie darüber nach, wie viel Geld Sie
144 benötigen, um das Problem anzugehen, und wo das Geld ausgegeben werden sollte.

145 **Lange:** Und denken Sie, die EU sollte die Lösungen vorgeben oder wäre es nicht auch
146 ein Weg, den Regionen mehr Verantwortung zu übertragen, die richtigen Lösungen zu
147 wählen, um die europäischen Ziele zu erreichen?

148 **Markus:** Ja, ich denke, sobald Sie diese Elemente eingerichtet haben. Ich denke am
149 Ende ist die beste Lösung tatsächlich so. Und das ist der grundlegende Vorschlag von
150 Sachsen und das war im Grunde auch das Leistungsmodell der EU-Kommission. Wenn
151 es ein Problem gibt, erhält Sachsen oder ein Mitgliedsstaat Zahlungen auf der Grundlage
152 des erzielten Ergebnisses. Nehmen wir also an, die Wasserqualität ist ein Problem, es
153 gibt bestimmte Verschmutzungen, und Sie möchten diese Verschmutzungen reduzieren.
154 Wenn sie das erreichen, zahlt die EU Ihnen X Milliarden Euro. Sie können frei
155 entscheiden, wie Sie es umsetzen möchten, wir zahlen, wenn Sie Ihr Ergebnis erreicht
156 haben. Das ist der beste Weg, um die Richtlinie umzusetzen, ja.

157 **Lange:** Wir sind also in unseren Ansichten gar nicht so weit voneinander entfernt.

158 **Markus:** Ja, aber es ist eine ideale Situation, für die die Voraussetzungen gegeben sein
159 müssen. Ich denke, dies wollten wir in unserer Stellungnahme zum Ausdruck bringen.

160 **Lange:** Ist es vielleicht ein Problem des gesamten Systems, dass es sehr schwierig ist,
161 die Politik grundlegend zu verändern? Angesichts tausender Änderungsvorschläge zu
162 den Gesetzesentwürfen erscheint es als nahezu unlösbare Aufgabe.

163 **Markus:** Ja, und ein Grund ist die Historie. Sie haben Ministerien für Landwirtschaft, weil
164 die Landwirtschaft sehr wichtig ist, weil es der Lebensmittelsektor ist. Und dieses Budget
165 der GAP gilt als Geld der Landwirte, was es jedoch nicht ist. Es ist das Geld der

166 Steuerzahler, das so effektiv wie möglich ausgegeben werden sollte, um die größten
167 Probleme zu lösen. Deswegen kritisierten wir auch den EGFL, der das
168 landwirtschaftliche Einkommen unterstützen soll. Sehr gut, wenn die Politiker glauben,
169 sie wollen die Einkommen der Bauern unterstützen. Tun Sie das, denn es ist eine
170 politische Entscheidung, aber überlegen Sie sich dann, welche Landwirte wie viel
171 bekommen sollen, anstatt nur eine Menge pro Hektar zu geben, was sehr negative
172 Folgen hat, wie steigende Landpreise und weitere Probleme. Dasselbe gilt für den ELER,
173 der mit so vielen Zielen ein sehr breites Spektrum abdeckt. Alles ist möglich, aber
174 dadurch wird die Wirkung des Geldes verwässert. LEADER ist auch ein gutes Beispiel.
175 Ja, wir wollen den lokalen Raum und die Innovationskraft anregen, aber niemand hat
176 jemals gezeigt, dass LEADER diese Ziele erreicht.

177 **Lange:** Sachsen hat gute Erfahrungen gemacht mit dem LEADER-Ansatz. Wir haben
178 40 % der EU-Ausgaben in diesen Bereich gegeben. Der LEADER-Ansatz genießt hohe
179 Akzeptanz, weil viel Gutes damit bewegt werden kann und die lokalen Akteure selbst
180 über die beste Verwendung der Mittel entscheiden können.

181 **Markus:** Was sind die EU-Ziele, die durch LEADER erreicht werden?

182 **Lange:** Die Ziele müssen von den zuständigen Institutionen auf europäischer Ebene
183 politisch festgelegt werden. Unser Ansatz ist es jedoch, die Menschen bottom-up
184 entscheiden zu lassen, wie diese Ziele mit geeigneten Maßnahmen und Verfahren am
185 besten erreicht werden können.

186 **Markus:** LEADER ist schon ein interessanter Ansatz, aber es erfordert eine weitere
187 Ebene. Sie haben also zuerst die EU-Ebene und dann bekommen wir die GAP-
188 Strategiepläne auf Ebene der Mitgliedstaaten und dann bekommen Sie die LEADER-
189 Entwicklungsstrategien. Es ist also ein großer administrativer Prozess. Sind die
190 Ergebnisse von LEADER so viel besser, dass es die zusätzlichen Kosten rechtfertigt?
191 Diese Frage ist schwer zu beantworten.

192 **Lange:** Das ist Teil dieses Ansatzes. Wir haben bewusst diese Diskussionen zu Inhalten
193 und Finanzen vermieden, um den Fokus auf das Verfahren zu lenken, damit es nicht
194 immer komplizierter und teurer wird für alle Beteiligten.

195 Welche Schlussfolgerung würden Sie momentan aus der ELER-RESET-Initiative
196 ziehen, die versucht, von der regionalen Ebene aus etwas auf europäischer Ebene zu
197 verändern?

198 **Markus:** Aus Sicht des Europäischen Rechnungshofes ist das leistungsorientierte System
199 ideal, bei dem die Mitgliedsstaaten und Regionen nach den von ihnen erreichten Zielen
200 bezahlt werden. Das ist die ideale Situation. Aber bevor Sie das erreichen, müssen
201 bestimmte Elemente vorhanden sein und es ist noch ein langer Weg dahin. Ich denke,
202 ELER-RESET war eine sehr gute Initiative. Man kann erkennen, dass Elemente in diese
203 Richtung gehen. Die Umsetzung ist jedoch noch weit entfernt davon. In den kommenden
204 sieben Jahren wird dies nicht passieren. Hoffen wir also auf die nächste
205 Programmperiode ab 2028. Solche Initiativen sollten weitergeführt werden.

206 Nebenbei bemerkt gehen auch vereinfachte Kostenoptionen in diese Richtung. Das
207 Verfahren bei standardisierten Einheitskosten ist noch etwas bürokratisch, aber die Idee
208 der vereinfachten Kostenoptionen ist auch, dass Sie einzelne Begünstigte für ihre

209 Leistungen bezahlen können. Es ist etwas schwieriger, denn Sie müssen sich überlegen,
210 was die Begünstigten erreichen sollen. In einigen Bereichen ist es wirklich schwierig,
211 dies zu messen, aber dies ist der beste Weg, dies zu tun. Solche Ansätze werden
212 zunehmend akzeptiert, sodass ein Schritt in die richtige Richtung erfolgt.

213 **Lange:** Sachsen nutzt vereinfachte Kostenoptionen, das ist eine gute Sache.

214 **Markus:** Ich denke auch, dass der Rechnungshof dies ebenfalls so sieht und dies sehr
215 unterstützt hat.

216 **Lange:** Ich danke Ihnen vielmals.

1 **Interview am 16.04.2019 mit dem stellv. Generaldirektor der**
2 **Generaldirektion Landwirtschaft in der Europäischen Kommission (KOM2)**
3 (zuständig für Märkte, Rechnungsprüfung und Kontrollen sowie rechtliche,
4 institutionelle und Verfahrensangelegenheiten)

5 Leitfragenkatalog (1)

6

7 **Lange:** Erst einmal vielen Dank, dass Sie sich zu diesem Interview bereit erklärt haben.
8 Vielleicht können Sie eingangs kurz Ihre Bezugspunkte zu ELER schildern.

9 **KOM2:** Meine beruflichen Bezugspunkte zu ELER sind eher dünn, weil ich in meiner
10 ganzen Laufbahn nie unmittelbar im Bereich der ländlichen Entwicklung tätig war,
11 sondern mich eher mit Rechtsfragen befasst habe, die stark verwoben waren mit den
12 Fragen der Finanzierung und Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Insoweit gibt
13 es aber sicher auch einen ELER-Bezug. Seit 2011 bin ich verantwortlich für das
14 Prüfungswesen in der Generaldirektion Landwirtschaft. Und im Prüfungswesen haben
15 wir die zwei großen Blöcke der 1. und der 2. Säule der GAP mit unterschiedlichen
16 rechtlichen und prüfungsrelevanten Fragestellungen. Insofern verstehe ich mich, was
17 die ländliche Entwicklung angeht, durchaus ein bisschen als Outsider, der das Ganze
18 mit manchmal kritischem Blick begleitet hat, auch weil sich in der ländlichen Entwicklung
19 eine eigenständige Systematik und ein eigenständiges Förderungsdenken entwickelt
20 haben, das für den Außenstehenden nicht immer *unmittelbar* einsichtig ist, um es mal
21 so auszudrücken.

22 **Lange:** Können Sie sich an Ihren ersten Eindruck erinnern, als Sie von der sächsischen
23 ELER-RESET-Initiative erfuhren beziehungsweise als Sie das Papier in den Händen
24 hielten?

25 **KOM2:** Ja, ich habe natürlich erstmal versucht, es zu verstehen. Wie gesagt, es ist nicht
26 unbedingt einfach, im Detail zu verstehen, wie ländliche Entwicklung entsteht, pro-
27 grammiert und durchgeführt wird, wie die Probleme dann einzuschätzen sind, die sich
28 dort ergeben, von den Prüfungen einmal ganz zu schweigen. Und deswegen habe ich
29 natürlich zunächst einmal versucht, zu verstehen, was dahintersteckt und das dann auch
30 intern mit Kollegen besprochen, auch um aus dem Bereich der ländlichen Entwicklung
31 Input zu bekommen und besser zu verstehen, worum es sich handelt. Mir war dann
32 relativ schnell klar, dass das in mehrerer Hinsicht ein umstürzender Ansatz ist, der sich
33 nicht nur im Detail und nicht nur in Verfahrensfragen, sondern im Grundsatz, im Zugehen
34 auf die Probleme von dem unterscheidet, was wir gegenwärtig tun, und zwar nicht nur,
35 was das Prüfungswesen angeht, das unmittelbar in meine Verantwortung fällt, sondern
36 eben auch im Hinblick auf dessen Vorstufen: die Politikentwicklung, die Politikplanung
37 und -durchführung. Ich kann mich zum Beispiel an mehrere Gespräche dazu mit Herrn
38 Minister Schmidt entsinnen, unter anderem auch im Rahmen einer Veranstaltung in der
39 sächsischen Vertretung.

40 **Lange:** Sie meinen die Veranstaltung im Juni 2016?

41 **KOM2:** Das kann sein, ja. Bei der Veranstaltung spielte Herr Jahr, glaube ich, eine
42 wichtige Rolle und Herr Lins aus Baden-Württemberg, und dann war auch der baden-

43 württembergische Rechnungshof dabei, der zur Frage der administrativen Belastung
 44 durch die GAP ein eigenes Papier¹ entwickelt hatte. An diese Diskussion kann ich mich
 45 ganz gut entsinnen. Mein wichtigster unmittelbarer Eindruck war, dass zum ersten Mal
 46 in diesem Kontext nicht nur massive Kritik an allen möglichen Aspekten der Agrarpolitik,
 47 in dem Fall an der 2. Säule, geübt wurde, sondern dass sich jemand die Mühe gemacht
 48 hat, etwas Konstruktives dagegen zu setzen. Alle Welt beklagt sich: „Es ist zu
 49 kompliziert, zu aufwändig, die Verwaltungslasten sind zu hoch, die Probleme werden
 50 nicht richtig eingefangen, zu wenig Umwelt und zu viel von jenem und zu wenig von
 51 dem...“ Das war es ein positiver Gegenentwurf, der dort vorgestellt wurde.

52 **Lange:** Sie haben es also nicht als Affront, als Provokation verstanden?

53 **KOM2:** Nein, nein. Ich fand das eigentlich eine gute Idee. Ich habe mich ein bisschen
 54 gefragt, ob die Arbeit, die da reingesteckt wurde, nicht vielleicht ein Stück zu weit ging,
 55 weil die sächsischen Kolleginnen und Kollegen damals bereits einen Verordnungs-
 56 entwurf geschrieben hatten. Ich habe ja im Laufe meines Lebens selber schon viele Ver-
 57 ordnungen und Rechtsvorschriften verfasst. Allein in diese Formulierungen geht ja
 58 wahnsinnig viel Mühe und Arbeit rein. Man hätte es möglicherweise auch beim Konzept
 59 bewenden lassen können. Aber andererseits ist es auch so, dass man meist erst dann
 60 merkt, ob etwas klappt, oder nicht klappt, wenn man es mal aufschreiben muss. Und die
 61 Redaktion von Rechtsvorschriften setzt ja in der Regel voraus, dass man verstanden
 62 hat, was man aufschreiben will. Und deswegen war das vielleicht auch wieder sinnvoll,
 63 das Projekt schon so konkret voranzutreiben.

64 Was uns, das heißt, einigen meiner Kollegen, Frau Loriz-Hoffmann zum Beispiel, die ja
 65 mittlerweile im Ruhestand ist und auch mir, ein wenig in kritischem Sinne auffiel, war,
 66 dass wir den Eindruck hatten, dass der Vorschlag an sich zwar ein ganz guter Ansatz
 67 ist, dass er aber vielleicht ein Stück zu kurz gegriffen hat, indem er – ich sag’s mal
 68 provokativ - gesagt hat: „Lasst uns doch Ziele aufstellen und anschließend machen die
 69 Mitgliedstaaten aufgrund dieser Ziele das, was sie für richtig halten und die Europäische
 70 Union hält sich raus.“ Das ist jetzt sehr simplifiziert ausgedrückt, doch wir hatten den
 71 Eindruck, dass das wahrscheinlich nicht funktionieren würde, weil die Letztverant-
 72 wortung für die Haushaltsbewirtschaftung laut den Verträgen hier bei der Kommission
 73 liegt. Das heißt, der Ansatz kann eigentlich nur dann funktionieren, wenn man eine
 74 Balance findet zwischen der rechtlichen Vorprägung der Rahmensetzung durch die EU
 75 und dem Durchführungs- und Gestaltungsermessen der Mitgliedstaaten. Diese ist im
 76 Augenblick vielleicht etwas EU-lastig, während es in der Zukunft dann eben stärker
 77 mitgliedstaaten- oder regionallastig sein würde. Das heißt, es muss eine Balance
 78 gefunden werden, die sicherstellt, dass jeder zu seinem Recht kommt. Und da hatte ich
 79 den Eindruck, dass da eine Art Hohlraum war in diesem Konzept, den man aber aus-
 80 füllen müsste. Das habe ich auch in einem Gespräch mit Herrn Minister Schmidt disku-
 81 tiert, er war aber nicht ganz einverstanden mit meiner Aussage.

82 Aber was sicherlich sehr positiv war, das war diese Grundidee, wegzugehen von der
 83 ausschließlichen Ausrichtung an Rechtsvorschriften, die ja in den letzten zehn, zwanzig
 84 Jahren dazu geführt hat, dass wir uns eigentlich ganz überwiegend nur noch darüber

¹ Beratende Äußerung „Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER“ des Rechnungshofs Baden-Württemberg vom Juli 2015 (https://rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf)

85 unterhalten haben, ob ein bestimmter Absatz richtig ausgelegt wurde, ob man ihn etwas
 86 anders auslegen müsste, das heißt, wie genau die rechtliche Konkretisierung zu erfolgen
 87 habe. Und dazu kamen dann Auslegungsvermerke, Guidelines und weiß Gott, was „aus
 88 Brüssel“ eben noch so gekommen ist. Insofern war der sächsische Ansatz eine gute
 89 Anregung und wie gesagt, ich möchte nochmal hervorheben: Der konstruktive Aspekt
 90 war positiv, dass jemand einmal etwas gegen das bestehende System setzt, ohne eben
 91 nur daran heruzukritisieren.

92 **Lange:** Das war auch unser Grundanliegen, dass man versucht, miteinander nach einer
 93 Lösung zu streben.

94 **KOM2:** Ja. Genau.

95 **Lange:** Hat sich diese anfängliche Einstellung im Verlauf der letzten beiden Jahre
 96 verändert? Sehen Sie es immer noch positiv?

97 **KOM2:** Jaja, ich sehe das nach wie vor positiv. Wir haben uns in der GD AGRI, als wir
 98 angefangen haben, uns über die Reform Gedanken zu machen, auch überlegt, wie wir
 99 mit der gegenwärtigen Situation umgehen sollen. Wir hatten, von Frau Georgiewa²
 100 angestoßen, ja auch einen neuartigen Ansatz in Richtung einer deutlich stärkeren
 101 Abstützung der EU-Politiken auf Ergebnisse. Das war das Eine. Das Zweite war die
 102 Fundamentalkritik an der Agrarpolitik wegen ihrer Komplexität, im Hinblick auf die
 103 Notwendigkeit, sie zu vereinfachen, die Verwaltungslasten abzubauen. Und ein dritter
 104 Punkt, der uns Stück für Stück im Verlauf der letzten Jahre aufgefallen war: Eine
 105 zunehmende Tendenz zur – ganz wertneutral ausgedrückt – Flexibilisierung der Politik.
 106 In der 2. Säule, wo das sowieso ein Stück weit fast Markenkern ist, aber eben auch in
 107 der 1. Säule, die man sich normalerweise als eine europäische Politik vorstellt, die mehr
 108 oder weniger überall gleich abläuft und gleich funktioniert. Aber die Realität sieht doch
 109 sehr anders aus, wenn man sich das ein bisschen mehr aus der Nähe anschaut. Und
 110 dann stellte sich die Frage: „Wie lässt sich der Ansatz, den der ELER-RESET für die 2.
 111 Säule vorgeschlagen hat, mit größeren Spielräumen für die Mitgliedstaaten und mehr
 112 Orientierung an Ergebnissen, für die gesamte Politik nutzbar machen?“. Zusätzlich
 113 sahen wir die Notwendigkeit, einen balancierten Approach auf die Beine zu stellen, der
 114 eben nicht, wenn man erstmal die Ziele formuliert hat, den Rest den Mitgliedstaaten
 115 überlässt, sondern, der beide Seiten, EU und Mitgliedstaaten, entsprechend einbindet.
 116 Und daraus ist dann das neue Umsetzungsmodell geworden, das unserem Vorschlag
 117 zugrunde liegt.

118 **Lange:** Wie stark hat die ELER-RESET-Initiative die Verordnungsentwürfe beeinflusst?
 119 Einige Aspekte haben Sie bereits angesprochen und die Kommission hatte sich ja
 120 bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 in Richtung einer stärkeren Leistungsorien-
 121 tierung auf den Weg gegeben...

122 **KOM2:** Also die Leistungsorientierung war nichts, was unbedingt hier erfunden worden
 123 wäre. Performance, wie man das im Jargon nennt, spielt ja schon seit Jahren eine Rolle
 124 und schlug sich auch in den Rechnungshofberichten nieder und ansonsten auch in
 125 unserem Jahresbericht und so weiter. Nein, ich glaube der ELER-RESET-Vorschlag war

² Kristalina Georgiewa, von 2014 bis 2016 Vize-Kommissionspräsidentin für Haushalt und Humankapital

126 ein konzeptioneller Anstoß, der aber dann, jedenfalls aus unserer Sicht, sehr viel breiter
127 angelegt und ausgestaltet werden musste.

128 Es stellte sich stets auch die Frage der Gliederung der GAP in eine 1. und 2. Säule. Wir
129 haben auch intern diskutiert: „Braucht es eigentlich noch zwei Säulen?“. Dazu kann man
130 sehr unterschiedlicher Meinung sein. Für zwei Säulen gibt es administrative und budget-
131 technische Argumente. Es gibt auch ein politisches Argument, weil jeder die beiden
132 Säulen kennt. Auch was die Akzeptanz angeht, merke ich das in der Diskussion, wenn
133 nämlich fast alle sagen: „Die zwei Säulen müssen erhalten bleiben!“. Kaum jemand
134 erklärt dann warum, aber sie müssen erhalten bleiben. Also, es gibt Argumente dafür,
135 aber es gibt auch Argumente dagegen. Rein sachlich gesehen besteht aber eigentlich
136 kein durchgreifender Grund, warum man noch mit zwei Säulen arbeiten muss. Also, das
137 war ein Problem. Wenn man aber die beiden Säulen behält, aber eher an einen
138 ergebnisbezogenen Ansatz herangeht, dann glaube ich, war es notwendig, sich darüber
139 Gedanken zu machen, wie sich dann trotzdem diese beiden Säulen in einer vernünftigen
140 Art zusammenbinden lassen. Sonst hätten wir wieder zwei Säulen, die parallel
141 nebeneinanderstehen und nicht ausreichend miteinander kommunizieren, wie es ja jetzt
142 in zahlreichen Punkten der Fall ist. Und aus der Überlegung, wie sich die beiden Säulen
143 miteinander verbinden lassen könnten, ist dann der Strategieplan erwachsen. Die beiden
144 Säulen haben nach wie vor ihre eigene Aufgabe und Struktur, aber sie sollen so gestaltet
145 werden, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene ein kohärentes Ganzes im Sinne einer
146 Strategie daraus wird.

147 Und als nächster Punkt war natürlich wichtig, und insofern überträgt sich das, was man
148 bisher in der 2. Säule gemacht hat, auch auf die Gesamtpolitik, zu sagen: „Das soll in
149 einem rationalen Planungsprozess erfolgen, mit SWOT und Needs Analysis und so
150 weiter, dann aber auch von der Kommission genehmigt werden, um die in beiden Säulen
151 sehr stark ausgeprägte Flexibilisierungstendenz, in einem Verfahren einzufangen.
152 Flexibilisierung soll also nicht bedeuten: „Jeder macht, was er will.“, sondern er muss
153 sich zumindest überlegt haben, was geschehen soll, und wir in der Kommission schauen
154 dann nach, und können auch einen gewissen Druck ausüben und sagen: „Nein, das
155 macht keinen Sinn, das ist widersprüchlich.“

156 Und natürlich gibt es in diesem Ansatz Spielräume, aber die Spielräume bleiben in einem
157 Rahmen, der vorher festgelegt wurde und der so rational wie möglich ausgestaltet
158 wurde. Und dafür war, glaube ich, der ELER-RESET-Vorschlag, wenn auch nicht die
159 Blaupause, aber doch ein Anstoß, dass man die Dinge auch anders aufziehen kann.
160 Aber unser Vorschlag ist sehr viel breiter angelegt worden und dann eben auch deutlich
161 darüber hinausgegangen, dadurch, dass die 1. Säule mit drin ist und die Strategieplan-
162 Idee, um beide Säulen zusammenzubinden.

163 **Lange:** Wir waren auch erfreut, dass das Single-Audit-Prinzip Eingang gefunden hat und
164 hoffen, dass es dann auch so gelebt wird.

165 **KOM2:** Ja, wobei das etwas ist, und ich sage das immer wieder, das mich überrascht,
166 denn wir machen das ja schon seit 2015. Das war ja ein Ergebnis der Reform 2013, dass
167 man Single Audit anwendet, nur darf man natürlich nicht an Wunder glauben, die über
168 Nacht geschehen können. Das Single-Audit-Konzept umzusetzen, ist ausgesprochen
169 schwierig. Im Grunde muss der Rechnungshof bereit sein, sich mit unseren Prüfungs-
170 ergebnissen [d. h. der Kommission] zu begnügen und seine Prüfungen dann nur noch

171 abrundend und begleitend einzusetzen. Wir würden uns, soweit es geht, auf das stützen,
 172 was die Bescheinigenden Stellen tun, und auf diese Art und Weise würde man vermei-
 173 den, dass jede Prüfebene das Gleiche noch mal prüft. Unsere Erfahrung seit 2015 ist,
 174 dass das gar nicht schlecht funktioniert, aber eben auch nur in einem Teil der Bescheini-
 175 genden Stellen. Wenn wir wollen, dass das, was *wir* tun, vom Rechnungshof akzeptiert
 176 wird, können wir deswegen nicht ohne Weiteres sagen: „Wir nehmen einfach zur
 177 Kenntnis, was die Bescheinigenden Stellen tun.“, denn dann kommt der Rechnungshof
 178 und sagt: „Ihr akzeptiert ja so gut wie alles! Das hat ja weder Hand noch Fuß.“

179 Wir können uns nur auf die Feststellungen stützen, von denen wir überzeugt sind, dass
 180 sie verlässlich sind. Ich kann jetzt keine Zahl nennen, aber das lässt sich vielleicht von
 181 etwas mehr als der Hälfte der Bescheinigenden Stellen sagen, die so arbeiten, dass man
 182 ihre Ergebnisse einfach so übernehmen kann, ohne noch etwas „oben drauf zu setzen“
 183 seitens der Kommission. Wir erwarten, dass das von Jahr zu Jahr besser wird, so dass
 184 wir dann irgendwann mal auf breitester Front mit den Prüfungsergebnissen der Beschei-
 185 nigenden Stellen weiterarbeiten können. Und das soll jetzt auch im Rahmen der Reform
 186 fortgesetzt werden, aber dann würden sich natürlich auch die Aufgaben der Beschei-
 187 nigenden Stellen ändern, weil eine Politik, die nicht mehr ausschließlich an Recht- und
 188 Ordnungsmäßigkeit, sondern in erster Linie an den erzielten Ergebnissen ansetzt, ein
 189 Umdenken und eine Neugestaltung der Prüfungstätigkeit erfordert. Aber dieser Prozess
 190 läuft jetzt schon an und wird intensiv diskutiert.

191 **Lange:** Das wird wohl auch ein langwieriger Prozess sein.

192 **KOM2:** Das wird ein Prozess sein, der eine Weile dauert, aber es war eigentlich immer
 193 klar, dass das Single-Audit-Konzept dabei sein muss, weil wir ja sonst einen Rückschritt
 194 gemacht hätten.

195 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht begünstigende bzw. hemmende Faktoren im ELER-
 196 RESET-Prozess im Sinne eines Change-Prozesses?

197 **KOM2:** Ja, ich fange mal mit dem Hemmenden an. Ich habe es hier intern in der
 198 Diskussion so erlebt, wie soll ich es sagen... [nachdenklich], dass es sehr schwierig ist,
 199 ein über lange Zeit eingeübtes Modell der Politikgestaltung, der Politikabwicklung oder
 200 -umsetzung grundlegend zu verändern, und in unserem Fall vielleicht noch mehr, weil
 201 wir ja im Lauf der Zeit auch sehr geringe Fehlerraten erreicht haben. Als dann hier intern
 202 entschieden wurde, dass der Verordnungsvorschlag in die bekannte Richtung gehen
 203 würde, lagen wir bei einer Fehlerrate von etwas über zwei Prozent, bei 2,3 oder 2,4
 204 Prozent. Da könnte man durchaus sagen: „Das läuft doch alles wunderbar! Unsere
 205 Entlastung geht ohne große Probleme durch das Parlament. Wir sind eigentlich aus dem
 206 Schneider, warum bauen wir das jetzt wieder um?“. Das war ein Punkt, abgesehen von
 207 der generellen Trägheit im Apparat, der zu überwinden war.

208 Der zweite Punkt betraf die Erläuterung der Vorteile des neuen Systems. Warum ist es
 209 einfacher? Wer profitiert? Wer kann davon ausgehen, dass er mit weniger belastenden
 210 Vorschriften und Mechanismen zu tun hat. Das zu erläutern, ist gar nicht so einfach,
 211 wenn es darum geht, den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität einzuräumen, und wenn man
 212 nicht von vornherein weiß, was die Mitgliedstaaten letztlich draus machen werden. Also
 213 wenn dann COPA, also die Bauernverbände fragen: „Was wird jetzt für die Bauern
 214 einfacher?“, dann kann man nur sagen: „Wir treten auf EU-Ebene einen Schritt zurück,

215 machen weniger Vorschriften und werden auch die Mitgliedstaaten stark dazu anhalten,
 216 diesen Freiraum nicht gleich wieder aufzufüllen etwa durch Doppel-Goldplating.“ Aber
 217 da befindet man sich auch ein bisschen im „Bekennnisbereich“. Bei diesen
 218 Beurteilungen ist man nicht im Bereich einer mathematischen Wissenschaft, bei der man
 219 sagen könnte: Eins und eins ist zwei und das ist das Ergebnis. Das war der zweite Punkt,
 220 der nicht so einfach war.

221 Und ein dritter Punkt, den wir jetzt auch diskutieren, betraf die Frage: „Läuft bei dem
 222 neuen Ansatz nicht die Politik völlig auseinander?“. Es gibt hier und da ein wenig den
 223 Eindruck, und das hat ja auch mit Illusionen über die gegenwärtige Politik zu tun: Wir
 224 haben doch in der 1. Säule klare Regeln, und jetzt soll jeder alles selber machen, und
 225 dann haben wir keine gemeinsame Politik mehr. Diese Frage hat sich hartnäckig
 226 gehalten, so dass wir immer dagegen anargumentieren mussten: „Die gegenwärtige
 227 Politik ist das Gegenteil von dem, was ihr da so darstellt. Das, was wir wollen, ist
 228 eigentlich, die existierende, ungebundene Flexibilität in einen rationalen Rahmen, ein
 229 Verfahren mit Genehmigung der Strategiepläne einzubetten, was wahrscheinlich
 230 letztlich zu mehr Zusammenhalt und weniger zu einem Auseinanderdriften führt.“

231 Das war ein weiterer Bereich, und dann gibt es natürlich eine Reihe weiterer Einzelfragen
 232 auf europäischer Ebene: Die Frage der Strategieplanung in den Bundesstaaten und
 233 dezentral organisierten Mitgliedstaaten. Deutschland wirft das Problem auch auf, aber
 234 auch die Italiener sehen da Probleme, die Spanier, die Belgier.

235 **Lange:** Föderale Systeme haben mit dem nationalen Strategieplan ihre Probleme.

236 **KOM2:** ...föderale, dezentrale Systeme, die sagen: „Der Strategieplan ist schön und gut,
 237 aber was passiert mit den Regionen und wie bringt man in diesem Rahmen trotzdem
 238 etwas zustande, was sich noch als Strategie verkaufen lässt.“ Auch das waren Fragen,
 239 die sich aufgetan haben. Das sind vielleicht nicht unbedingt unüberwindbare
 240 Hindernisse, aber schwierige Diskussionsprozesse.

241 Förderlich war, glaube ich, die Erkenntnis auf allen Seiten, dass die Kritik an der
 242 Agrarpolitik sehr groß ist, und was ich bei allen möglichen Diskussionen immer wieder
 243 gesagt habe: „Wenn ihr das Gleiche wieder macht, könnt ihr nicht erwarten, dass dabei
 244 etwas anderes herauskommt.“ Es ist auch so eine Illusion, zu sagen: „Wir gestalten das
 245 existierende System jetzt *besser* aus.“ Aber was machen wir denn *besser*? Letztlich
 246 werden sich wieder die gleichen Mechanismen entfalten, die wir von früheren Reformen
 247 her kennen. Die Kommission schlägt etwas vor, was vielleicht einfacher ist, als der
 248 Status Quo, doch dann kommen die Mitgliedstaaten, das Parlament im Gesetzgebungs-
 249 prozess. Jeder sattelt noch eins drauf und am Schluss kommt ein „Monster“ raus, das
 250 im Zweifel über die Komplexität hinaus geht, die gegenwärtig kritisiert wird.

251 **Lange:** Einen Eindruck bekommt man jetzt auch, mit etwa 7.000 Änderungsvorschlägen
 252 aus dem Parlament zum Verordnungsvorschlag. Die Tendenz in diese Richtung ist
 253 erkennbar.

254 **KOM2:** Jaja, das ist ein ganz typischer Vorgang, der da stattfindet. Und wir sind ja bei
 255 Weitem noch nicht am Ende. Die Mitgliedstaaten werden noch mit allen möglichen
 256 Anregungen kommen. Es war ganz wichtig, zu sagen: „Nein, wir werden stark kritisiert,
 257 es gibt ein großes Problem und wir müssen was ändern, wenn wir aus dieser Geschichte
 258 herauskommen wollen.“ Und intern war es ganz wesentlich, dass der Kommissar hier

259 sehr offen war. Er hat, glaube ich, auch manchmal geschluckt, wenn wir ihm erklärt
 260 haben, wie bestimmte Zusammenhänge sind und wie Regelungen ausgestaltet sind und
 261 wie komplex das alles so ist. Und ich glaube, er hatte von Anfang an die Absicht: „Ich
 262 will das einfacher machen.“ Er war eigentlich den ganzen Prozess hindurch sehr offen
 263 für Neues und hat das dann auch zu seinem Thema gemacht. Das war ein ganz wichtiger
 264 positiver Aspekt.

265 **Lange:** Welche Akteure waren aus Ihrer Sicht in diesem Prozess entscheidend? Die
 266 Kommission war sicher zentral. Es hat sicher viel davon abgehangen, dass Sie offen für
 267 den Vorschlag waren und mit Minister Schmidt auf Augenhöhe diskutiert haben.

268 **KOM2:** Ja klar, ich glaube, wir haben nach Ostern wieder einen Termin. Ich finde es
 269 auch bemerkenswert, dass ein Landesminister das zu seinem Thema macht, aber dann
 270 nicht dabei verharrt und vielleicht zuhause mal eine Rede hält oder ein Papier verschickt,
 271 sondern immer wieder vor Ort geht, immer wieder drüber redet, nachhakt: „Wo stehen
 272 wir denn? Tut sich was? Lässt sich da irgendwas machen?“. Das fand ich persönlich
 273 sehr respektabel. Er ist jedenfalls der einzige Landesminister, den ich kenne, der sowas
 274 angegangen ist. In der Regel ist viel Bereitschaft vorhanden, Kritik zu üben und zu
 275 sagen: „So können wir nicht weitermachen.“, aber dann mit etwas Positivem dagegen
 276 zu halten und zu sagen: „Ich hab da ´ne Alternative.“, das fand ich durchaus
 277 beeindruckend.

278 Der ganze Prozess ist in gewisser Weise ein „Uphill Battle³“. Wer was Neues macht,
 279 muss immer beweisen, dass das Neue besser ist als das Alte. Das Alte hat immer, selbst,
 280 wenn es noch so sehr in der Kritik steht, den Vorzug des Bekannten: „bekannt und
 281 bewährt“. Da weiß man zumindest, was man kriegt. Beim Neuen weiß man das nicht
 282 unbedingt und deshalb muss man es immer wieder erläutern. Da haben wir intern auch
 283 mit anderen Diensten in der Kommission so unsere Mühe gehabt.

284 Aber auch in der Kommission, jedenfalls auf Ebene der Kommissare, lief der Prozess
 285 gar nicht so schlecht. Ich persönlich glaube auch, dass das neue Umsetzungsmodell
 286 ganz gut in die Landschaft passt, aber das wäre nun schon wieder die Meta-Ebene. Man
 287 sollte nicht unterstellen, dass uns vor allem dieser Aspekt geleitet hat. Es ist aber nicht
 288 unwichtig, aus einem Europabild auszubrechen, in dem die EU nur vorschreibt und allen
 289 anderen sagt, wie sie es zu machen haben und wie sie es besser machen können, und
 290 stattdessen ein Europabild entwickeln, das eher darauf beruht zu sagen: „Wir einigen
 291 uns auf bestimmte Grundprinzipien und anschließend sehen wir, wie wir das gemeinsam
 292 besser aufs Gleis setzen und besser umsetzen.“ Ziel war es also auch, aus dieser Top-
 293 down-Mentalität herauszufinden und eher zu einem Miteinander zu kommen. Und ich
 294 glaube, dass das auch ganz gut in das Bild der Kommission passt, das der Präsident
 295 und das Kollegium insgesamt anstreben. Es passt auch in die „Performance-based-
 296 budget-Diskussion“, die Frau Georgiewa angestoßen hatte. Es war kein Selbstläufer, hat
 297 dann aber letztlich funktioniert.

298 **Lange:** Wie gestaltete sich die Kommunikation mit den Mitgliedstaaten, die ja dann über
 299 den Rat am Rechtsetzungsprozess beteiligt sein werden? Wie funktionierte die Zusam-

³ Deutsch sinngemäß: mühsames Unterfangen, Kampf gegen Windmühlen.

300 menarbeit mit dem Parlament? Haben Wirtschafts- und Sozialpartner sich aktiv in den
301 Prozess eingebracht?

302 **KOM2:** Ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Verordnungsvorschlags hatten wir
303 viele Diskussionen vor allem mit den Mitgliedstaaten im Rat. Hier gibt es insofern einen
304 Unterschied zwischen Rat und Parlament, als man im Rat eben überwiegend mit den
305 Ministerien redet und mit den Experten aus den Ministerien, die ihr System im Grunde
306 bis ins Detail kennen und deswegen auch viele kritische Fragen stellen: „Wenn wir das
307 so machen, bedeutet das dies oder das? Würde das für uns mehr oder weniger Arbeit
308 bedeuten?“ und so weiter. Wir sind auch sehr intensiv in den bilateralen Diskussions-
309 prozess eingestiegen, zum Beispiel auch bei den Konferenzen der Zahlstellen.

310 Dann gibt es das Learning-Network der Zahlstellen, das sich auf Arbeitsebene
311 zusammenfindet und mit den Kommissionsdiensten diskutiert. Das hat eine gewisse
312 Rolle gespielt. Der Kommissar hat das neue Umsetzungsmodell sehr intensiv im Rat
313 gegenüber den Ministern vertreten, so dass ich den Eindruck habe, dass das neue
314 Umsetzungsmodell und die ELER-RESET-Idee, die dahintersteht, eigentlich im Rat auf
315 ganz gutem Weg sind. Es gibt natürlich bei vielen Delegationen die Tendenz, aber das
316 ist wohl unvermeidlich, zu sagen: „Es ist immer noch viel zu viel. Wir wollen weniger
317 Indikatoren und die müssen anders ausgestaltet sein. Wir wollen so wenig Verpflich-
318 tungen wie möglich.“ Aber an dieser Stelle muss man dann dagegenhalten und argu-
319 mentieren: „Es muss ja auch noch glaubwürdig sein, was wir tun.“ Es kann nicht sein,
320 dass am Schluss nur „Fake-Prozeduren und -Mechanismen“ bestehen und dahinter ist
321 nix. Da verlieren wir noch mehr an Glaubwürdigkeit, als wenn wir so weiter machen, wie
322 bisher. Das wird sicher noch eine intensive Diskussion mit den Mitgliedstaaten.

323 Im Rat gibt es, was ich so sehe, ganz andere politische Weichenstellungen, die in der
324 Sache vielleicht umkämpfter sein werden, als das Umsetzungsmodell. Einerseits geht
325 es um die ganze Frage der Umweltorientierung, das heißt Umwelt und Klima, dann um
326 die Kappung, dann um die Frage, die meines Erachtens ohne Not aufgeblasen wird:
327 nämlich die des wirklichen Landwirts. Ich weiß nicht, ob es sich da wirklich um ein so
328 schwieriges Thema handelt, aber es wird jedenfalls so dargestellt. Und dann wird natür-
329 lich insgesamt die Finanzierungsfrage im Fokus stehen: „Wieviel geht wo weg, wenn
330 überhaupt? Kann man vielleicht das Niveau in der 1. und in der 2. Säule halten, oder nur
331 in einer?“. Solche Fragen, glaube ich, werden am Schluss in den Fokus rücken, so dass
332 die Umsetzungsfrage wenn auch nicht zweitrangig wird, aber letztlich vielleicht einfacher
333 durchgeht.

334 Im Parlament ist das ganz anders. Dort gab es zum einen von unserer Seite aus ein
335 Vermittlungsproblem, das heißt: „Wie erklärt man das überhaupt in verständlicher Art
336 und Weise?“, denn technisch ist das gar nicht so einfach. Das System ist durchdacht,
337 ohne Eigenlob für die Generaldirektion zu betreiben, und die Dinge greifen ineinander,
338 aber das muss man erstmal vermitteln.

339 **Lange:** Die Abgeordneten sind als Politiker vielleicht auch zu weit weg vom eigentlichen
340 Verfahren...

341 **KOM2:** Ja gut, aber sie sind Gesetzgeber und müssen ja diese Vorschriften akzeptieren,
342 die wir aufgeschrieben haben. Wir haben unzählige Sitzungen gehabt mit Abgeordneten,
343 auch mit den Assistenten, im Ausschuss, parallel dazu..., um es immer wieder zu

344 erklären. Trotzdem habe ich den Eindruck, dass das bei vielen noch nicht so richtig
345 durchgekommen ist.

346 **Lange:** Im Haushaltskontrollausschuss fand dazu ja auch am Anfang des Prozesses
347 eine Debatte statt, an der Minister Schmidt als Key-Note-Speaker teilnahm.

348 **KOM2:** Das war ein Hearing im Haushaltskontrollausschuss, das aber der Reform
349 vorgelagert war, das heißt die Vorschläge waren noch weit entfernt und haben auch in
350 der Diskussion noch keine so große Rolle gespielt, sondern es standen sich
351 wohlbekannte Vorstellungen gegenüber. Da waren Herr Schmidt und auch Abgeordnete
352 aus dem Agrarbereich, die sagten, es sei alles zu kompliziert und Frau Gräßle und ihre
353 Kollegen im Haushaltskontrollausschuss, die sagen: „Es geht um viel Geld, da muss
354 kontrolliert werden.“ Ich vermute, Minister Schmidt hat das als totales Unverständnis
355 seitens des Haushaltskontrollausschusses empfunden. Das war, glaube ich, die
356 Ausgangssituation, aber dann später in der Debatte, die wir hatten, gab es ein echtes
357 Vermittlungsproblem, aber wie Sie sagen: Für Abgeordnete ist das kein einfaches
358 Thema, kein einfaches Sujet.

359 Dann kam es zur Stellungnahme des Rechnungshofs zu den Vorschlägen, die dem
360 Prozess natürlich nicht gutgetan hat. Sie werden ja mit Herrn Markus reden, das ist der
361 beste Gesprächspartner, den man dazu finden kann, denn er wird Ihnen die Meinung
362 des Rechnungshofes authentisch vermitteln. Aber ich sage Ihnen auch, wie wir das
363 empfunden haben. Der Rechnungshof ist im Grunde auf das Konzept der Kommission
364 nicht eingegangen. Ich weiß nicht, ob Sie die Stellungnahme zu den Verordnungs-
365 entwürfen gelesen haben. Der Rechnungshof hat sich ziemlich negativ zu den Entwürfen
366 geäußert. Einerseits wurde inhaltlich kritisiert, dass es an einer Vision für die Zukunft der
367 GAP mangle und das Thema Umwelt zu kurz komme, aber auch das Umsetzungs-
368 modell wurde beanstandet. Mein Vorwurf an den Rechnungshof ist, dass er sich nicht
369 auf die Grundgedanken der Vorschläge eingelassen hat, die die Kommission geleitet
370 haben, und auch Sie, als Sie am ELER-RESET gearbeitet haben. Diese Grundgedanken
371 waren entscheidend dafür, eine Systemumstellung zu empfehlen. Was ich aus der
372 Stellungnahme des ERH entnehme, ist: „Es kommt gar nicht in Frage, dass Recht- und
373 Ordnungsmäßigkeit nicht zu 100 % gewährleistet sind, und zwar bis runter auf die Ebene
374 des Begünstigten. Ein anderes System ist nicht vorgesehen.“ Gleichzeitig wurde aber
375 auch gesagt: „Performance ist sehr gut, wunderbar. Es muss dann aber auch im Detail
376 perfekt durchgeführt werden.“ Das heißt, der ERH hat im Grunde eine Extremposition
377 vertreten, nach der die Umsetzung der GAP sowohl an Compliance als auch voll an
378 Performance gebunden sein müsse. Obwohl wir immer wieder argumentiert hatten: „Wir
379 können nur das eine (Recht- und Ordnungsmäßigkeit) oder das andere (Performance)
380 machen. Wir können nicht beides gleichrangig behandeln, oder - in anderen Worten -
381 das eine auf das andere draufsetzen. Das würde zum administrativen Overkill führen.“

382 **Lange:** Das war auch unsere Befürchtung.

383 **KOM2:** Wir haben das auch intensiv mit dem Kommissar diskutiert, der das sehr ähnlich
384 sah. Der Hof hat diese für jeden Praktiker offensichtlichen Zusammenhänge allerdings
385 negiert, so lese ich es jedenfalls. Sie haben das nicht als Problem akzeptiert, sondern
386 vielmehr gesagt: „Es geht gar nicht anders. Recht- und Ordnungsmäßigkeit ist sowieso
387 ein Muss, und zwar so, wie es ist, und passt ansonsten auch gar nicht mit unseren
388 Prüfungsmodalitäten zusammen, und bei Performance seid ihr bislang nicht gut genug.“

389 Da müsst ihr deutlich besser werden. Und auch das, was ihr im Vorschlag drin habt,
390 reicht nicht aus.“ Und das Ergebnis ist dann natürlich ein Verriss.

391 Es handelt sich um einen politischen Vorschlag, den die Institution, die dafür zuständig
392 ist, nämlich die Kommission, gemacht hat. Ich hätte erwartet, dass der Rechnungshof
393 sich die Mühe macht und erwägt: „Steckt hinter dem Konzept nicht eine legitime
394 Überlegung, die sich unter Umständen verbessern lässt?“, statt einfach sein eigenes
395 System darüber zu stülpen und zu sagen: „So geht’s aber nicht.“ Und dieser Gegensatz
396 kam dann auch im Haushaltskontrollausschuss und im Agrarausschuss deutlich heraus.
397 Der Kommissar hat sich *deutlich* gegen die Position des Rechnungshofes verwahrt und
398 ich glaube auch, die meisten Abgeordneten, die sich zu Wort gemeldet haben, waren
399 der Auffassung, dass der Rechnungshof seine Rolle überzogen hat, da er seine
400 politischen Vorstellungen an die Stelle der politischen Institutionen gesetzt habe. In
401 meinen Augen wäre es seine Aufgabe gewesen zu fragen: „Was haben die sich da
402 vorgestellt? Ist das überhaupt machbar? Und wenn, wie können wir es möglicherweise
403 verbessern?“. Und das fehlt meines Erachtens. Ich glaube, Herr Markus ist der ideale
404 Gesprächspartner. Er wird Ihnen die Sichtweise des Hofes sicher im Detail erläutern.

405 **Lange:** Gab es im Verlauf des Erarbeitungsprozesse zu den Verordnungsentwürfen
406 Interventionen beziehungsweise Input der Wirtschafts- und Sozialpartner,
407 beispielsweise aus den Bereichen Landwirtschaft, Naturschutz oder von kommunalen
408 Spitzenverbänden?

409 **KOM2:** Die Reaktionen unserer landwirtschaftlichen Klientel: COPA, die
410 Bauernverbände und so weiter, sind, glaube ich, insgesamt ganz positiv, weil sie sehen,
411 dass da zumindest ein Potenzial vorhanden ist für Vereinfachung und Abbau von
412 Verwaltungslasten. Aus dem Umweltbereich gab es eigentlich nur negative Stellung-
413 nahmen. Es kommt natürlich darauf an, mit wem Sie reden. Einige Gesprächspartner
414 haben gesagt: „Es ist vom Prinzip her gar nicht schlecht, aber es ist nicht gut gemacht,
415 was die Umweltaspekte angeht. Wir haben keine europäischen Umwelt-Targets. Die
416 Mitgliedstaaten können machen, was sie wollen. Zum Beispiel die Eco-Schemes, die
417 vorgesehen sind, die sind budgetär nicht untersetzt mit einem bestimmten Prozentsatz
418 des Budgets.“ Da war und ist nach wie vor relativ große Unzufriedenheit. Das sieht man
419 auch an den Abstimmungsergebnissen im Agrarausschuss; die Grünen waren dagegen
420 und selbst Frau Noichl⁴ von der SPD, die aus Bayern kommt und eigentlich zumindest
421 von der Konzeption her positiv eingestellt war, fand das Ergebnis auch nicht okay. Von
422 den Kommunen haben wir keine Rückmeldung erhalten.

423 **Lange:** Es kamen also vor allem Reaktionen nachdem die Verordnungsvorschläge auf
424 dem Tisch lagen, oder gab es im Vorfeld Aktivitäten?

425 **KOM2:** Also nicht im Hinblick auf das Umsetzungsmodell, sondern es gab natürlich
426 vorher schon alle möglichen Wünsche, Empfehlungen und Forderungen, was die *inhalt-*
427 *liche* Ausgestaltung der Maßnahmen angeht. Das hat sich natürlich dann auch
428 fortgesetzt, nachdem die Vorschläge auf dem Tisch lagen, aber da ging es weniger um
429 die Frage, ob das ein akzeptables Modell ist, sondern ob die Einbettung der Umwelt-
430 komponente in das Modell ausreichend ist. Und da sind die Antworten von der Umwelt-

⁴ Maria Noichl, Mitglied im Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments

431 seite überwiegend negativ ausgefallen. Im Übrigen auch von den Landwirten, aber aus
432 entgegengesetzter Richtung, die gesagt haben: „In dieser neuen Öko-Konditionalität ist
433 viel zu viel drin. Dort ist ja das Greening mit eingebaut worden und einige zusätzliche
434 verpflichtende Elemente. Es ist alles viel zu viel.“ Und Sie sehen jetzt auch im Rat und
435 im Parlament, dass auf dieser Ebene kräftig gestrichen wird.

436 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum aktuellen Zeitpunkt in Bezug auf den
437 ELER-RESET-Prozess ziehen? War es gut, dass Sachsen diese Initiative 2016 auf den
438 Weg gebracht hat?

439 **KOM2:** Ja, sicher. Klar. Ich denke, das war eine gute Initiative. Ich denke, dass es auf
440 zwei Arten gut war. Einerseits war es ein Denkanstoß. So etwas funktioniert ja auch nicht
441 immer kausal, dass einer einen Vorschlag auf den Tisch legt und dann wird er nach und
442 nach umgesetzt. Das ist eher, als wenn man einen Stein ins Wasser wirft, der dann seine
443 Kreise zieht und irgendwas wird dann daraus, aber wie der Vorschlag ganz konkret
444 Auswirkung entfaltet, ist schwer nachzuvollziehen.

445 Aber ich kann mir auch vorstellen, dass es für die Verwaltung in Sachsen eine positive
446 Geschichte war. Es ist ja ein konstruktiver Ansatz, bei dem man sich selber Gedanken
447 macht, wie es denn gehen sollte und könnte. Und daraus erwachsen ja Erkenntnisse
448 darüber, was man bisher getan hat, was man in der Zukunft vielleicht anders oder besser
449 machen könnte. Das ist immer besser, als sich hinzusetzen, wie das Kaninchen vor die
450 Schlange und zu hoffen, dass sie nicht zubeißt. Also insofern ist das, glaube ich, immer
451 besser, etwas Konstruktives auf die Beine zu stellen, als einfach zu warten, dass etwas
452 passiert. Und in der Regel passiert dann nix, wenn wir in der Kommission nicht aktiv
453 werden. Das glaube ich, war sicher eine positive Auswirkung.

454 **Lange:** Der Prozess hatte sicher auch positive Nebeneffekte, beispielsweise, dass man
455 über Ebenen hinweg ins Gespräch kommt und sich gemeinsam über Lösungs-
456 möglichkeiten für Probleme austauscht.

457 **KOM2:** Ja. Und bei dieser Tagung 2016 war das ja auch relativ deutlich. Eine
458 Komponente war der ELER-RESET, so zweifelhaft mir an manchen Stellen damals die
459 Dinge vorkamen, ich komme ja aus der Prüfungsecke. Mit der Beratenden Äußerung
460 des baden-württembergischen Rechnungshofs konnte ich hingegen eher wenig
461 anfangen. Zum einen wurde der Bericht geschrieben, ohne jemals mit uns darüber
462 gesprochen zu haben, was ich für völlig kontraproduktiv halte, weil in dem Bericht
463 deshalb meines Erachtens eine Reihe von Fehlern und Ungenauigkeiten enthalten
464 waren, die man hätte vermeiden können, wenn man miteinander geredet hätte. Zum
465 anderen sind es Vorschläge aus der Warte der Prüfungen in Baden-Württemberg, die ja
466 nur ganz schwer verallgemeinert werden können auf den Maßstab der Europäischen
467 Union. Es wird ja auch häufig vergessen, dass wir 27 Mitgliedstaaten haben, wenn man
468 davon ausgeht, dass das Vereinigte Königreich demnächst ausscheidet. Und diese 27
469 Mitgliedstaaten haben völlig unterschiedliche Ausgangssituationen, Verwaltungs-
470 kapazitäten, innere Strukturen, Wünsche, Anliegen und so weiter. Es ist zwar ganz
471 schön, wenn in Baden-Württemberg ein Problem erkannt wird, aber das lässt sich dann
472 nicht verallgemeinern. Wenn aber dann wie in dem Papier mit einer Art von
473 Allgemeingültigkeitsanspruch hantiert wird, kommt wenig Konstruktives dabei heraus.
474 Und das ist, glaube ich, an diesem Tag vielleicht auch ganz deutlich geworden:
475 Einerseits ein konstruktiver Ansatz, zu sagen, wie man es besser machen könnte und

476 ein anderer Ansatz der Kritik, ohne so recht klarzumachen, wie sich konkret etwas
477 verbessern lassen könnte. Insofern waren das zwei gegenläufige Ansätze und Ihrer hat
478 sich ja letztlich auch besser bewährt.

479 **Lange:** Mal schau, was am Ende herauskommt.

480 **KOM2:** Klar. Das ist so ein bisschen meine Befürchtung, dass dabei ein Hybrid heraus-
481 kommt. Ein Hybrid, wo man sagt: „Ja, es ist ganz gut mit diesen Ergebnissen, aber wir
482 wollen doch mehr Regeln.“ Aus der Parlamentsecke kommt die Forderung nach mehr
483 Detailregeln: „Wir müssen wieder sagen, wie viel Sanktionen es geben soll und fünf
484 Prozent Kontrollen...“ und diese ganzen Geschichten, die wir gern aufgeben würden.
485 Und wenn das drinbleibt, kommt es unter Umständen zu einer Art Hybrid und wir würden
486 dann selber Schwierigkeiten haben, bei unserer eigenen Prüfungstätigkeit, zu sagen:
487 „Wir prüfen das nicht.“ Wenn es in der Verordnung steht, was bleibt uns dann anderes
488 übrig? Und dann kommt es vor Ort zum Schwur, weil sie dann möglicherweise hinterher
489 feststellen: „Jetzt haben wir den ganzen zusätzlichen Aufwand für die Ziele und
490 Ergebnisse und gleichzeitig wird im Wesentlichen das gleiche geprüft wie vorher.“ Und
491 dann haben wir eigentlich nichts erreicht, und das wäre sicherlich das schlechteste
492 Ergebnis, zu dem man gelangen könnte.

493 Aber jetzt muss ja erst mal das Parlament seine Position nach der Wahl entweder
494 bestätigen oder die Diskussion noch mal eröffnen. Dann wird man sich im Parlament
495 intensiv mit dem Umweltausschuss auseinandersetzen müssen, der ja eine ganze Reihe
496 zusätzlicher Wünsche und wohl keine schlechten Chancen hat, im Plenum manches
497 davon durchzusetzen, also jedenfalls die COMAGRI⁵-Position anzureichern. Und dann
498 wird man das in den Trilogen mit den Mitgliedstaaten diskutieren müssen. Ich denke, so
499 richtig in die Gänge kommen wird der Prozess erst, wenn die Beteiligten in groben Zügen
500 wissen, wieviel Geld zur Verfügung steht. Das war beim letzten Mal auch so. Dann
501 werden die Diskussionen flüssiger. Jeder weiß, er muss seine Position formulieren und
502 entsprechend wird sich das dann zu einem großen Ganzen fügen. Aber wie gesagt, ich
503 hoffe sehr, dass man von der Methodologie her das Konzept einigermaßen sauber
504 durchziehen kann, damit wir nicht am Schluss einen Hybrid kriegen, den eigentlich keiner
505 wollen kann. Wir ja auch nicht! Wir müssten ja dann mit unseren Kapazitäten zwei völlig
506 unterschiedlich ausgestaltete Prüfungsfelder abdecken und daran haben wir nicht das
507 geringste Interesse.

508 **Lange:** Ist es systemimmanent, dass so eine generelle, grundlegende Reform durch das
509 komplexe Rechtsetzungsverfahren im Trilog und die Notwendigkeit einer Einigung
510 zwischen so vielen Mitgliedstaaten kaum möglich ist?

511 **KOM2:** Ja... Ich habe ja diverse Gesetzgebungsverfahren miterlebt, vor und nach
512 Lissabon und es war natürlich vor Lissabon alles einfacher. Damals waren Kommission
513 und die Mitgliedstaaten beteiligt. Das ging zum einen schneller, weil sofort nach dem
514 Vorschlag die Verhandlungen begonnen haben. Jetzt müssen Rat und Parlament ihre
515 Position erarbeiten. Die Trilogverhandlungen kommen dann danach. Dann ist es
516 natürlich auch so, dass das Parlament manchmal die fatale Neigung hat, sich bis in die

⁵ Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments

517 kleinsten Details hinein zu graben, obwohl letztlich nicht der Unterbau da ist, der diese
518 ganzen Detailgeschichten aufarbeiten, vorbereiten und dann vorschlagen könnte.

519 Ich habe jetzt bei der EP-Position zur Horizontalen Verordnung eine solche Sache erlebt,
520 die typisch ist für diese Problematik. Da geht es um eine Randbestimmung: die
521 Rückforderung zu Unrecht gezahlter Leistungen und die Einhebung von Zinsen. Das hat
522 politisch gar keine so große Bedeutung. Da schreibt das Parlament: „Die Zinsen werden
523 fällig zusammen mit der Hauptforderung.“ Das klingt erstmal logisch. Das bedeutet aber,
524 dass die Zahlstelle zunächst einen Rückforderungsbescheid erlassen muss, und wenn
525 dann zurückgezahlt wurde, einen zweiten Bescheid über die Zinsen. Es handelt sich um
526 ein altes Problem, das wir über Jahre hatten und wofür wir massiv attackiert wurden,
527 nicht zuletzt aus Deutschland, und zwar wegen der Verwaltungsbelastung, die daraus
528 entsteht. Außerdem werden viele dieser Zinsbescheide über so kleine Beträge ausge-
529 stellt, dass die Erhebung keinen Sinn macht und auch die Bauern rebellisch werden,
530 wenn sie einen Zinsbescheid über 2,10 Euro kriegen. Das tut der ganzen Politik nicht
531 gut. Wir haben das Problem im Laufe der Jahre einigermaßen in Griff bekommen, indem
532 man sagt: „Die Fälligkeit der Zinsen tritt erst 60 Tage nach der Hauptforderung ein. Das
533 heißt, der Bauer hat 60 Tage Zeit zu zahlen, und die Verzinsung greift erst, wenn er erst
534 am 61. Tag zahlt. Und selbst dann haben wir noch eine de-minimis-Regelung von fünf
535 Euro, so dass man diese Kleinstrückforderungen vermeidet.

536 Und jetzt will der Agrarausschuss etwas in den Basisrechtsakt *reinschreiben*, was wir im
537 Lauf von vielen Jahren einigermaßen in Griff bekommen haben. Aber dieser Vorgang ist
538 nur symptomatisch für einen Gesetzgebungsprozess, in dem Detailfragen zum Tragen
539 kommen, ohne dass sie vorher technisch entsprechend abgeklopft werden können. Ein
540 Abgeordneter ist eben kein Verwaltungsspezialist, der das bis in die feinsten Veräste-
541 lungen hinein kennen muss.

542 „Kurz und knackig“ ist wohl am besten. Wir haben beispielsweise die Omnibus-
543 verordnung erarbeitet und mit dem Rat und Parlament in Trilogie diskutiert und inner-
544 halb von wenigen Wochen über die Bühne bekommen. Das ganze Verfahren zur Erar-
545 beitung der Richtlinie zu unlauteren Handelspraktiken hat vom Vorschlag bis zur Eini-
546 gung ein Jahr gedauert. Wenn das noch ein weiteres Jahr gedauert hätte, wären immer
547 nur neue Dinge hinzugekommen. Die Geschwindigkeit hat auch etwas mit Qualität zu
548 tun. Das Endergebnis wird oft nicht besser, wenn man sich sehr lange dran abarbeitet.

549 **Lange:** Ich danke Ihnen für Ihre Ausführungen.

- 1 **Interview am 29.04.2019 mit Dr. Peter Pascher** (DBV-LR),
2 zuständig für Betriebswirtschaft, Ländlicher Raum, Landtechnik, Forstwirtschaft,
3 Agrarforschung sowie für Agrar- und Förderpolitik beim Deutschen
4 Bauernverband
- 5 Leitfragenkatalog (1)
6
- 7 **Lange:** Herr Dr. Pascher, ich bitte Sie, mir eingangs kurz schildern, welche Bezugs-
8 punkte Sie bisher zur ELER-Förderung hatten.
- 9 **Dr. Pascher:** Ich bin beim Deutschen Bauernverband unter anderem auch für die 2.-
10 Säule-Politik zuständig. Die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik ist ja vor 30 Jahren
11 entstanden als flankierender Maßnahmenbereich zur GAP, zu einer Zeit, als es darum
12 ging, die Marktordnungen sukzessive abzuschaffen (Stichwort Agenda 2000).
- 13 **Lange:** Was war Ihr erster Eindruck vom ELER-RESET-Papier und wie haben Sie darauf
14 reagiert?
- 15 **Dr. Pascher:** Der erste Eindruck war in den Bauernverbandskreisen sehr positiv, weil
16 das Papier konsequent Verwaltungsvereinfachung oder überhaupt Vereinfachung der
17 Förderpolitik angesprochen hatte. Es war gut ausgearbeitet und hatte viele positive
18 Aspekte, die auch jetzt bei den Kommissionsvorschlägen zur GAP nach 2020 Wiederhall
19 gefunden haben.
- 20 **Lange:** Welche Reaktionen hat das dann im Verband, auch über die unterschiedlichen
21 Ebenen hinweg ausgelöst?
- 22 **Dr. Pascher:** Der Deutsche Bauernverband ist die Arbeitsgemeinschaft der
23 Landesbauernverbände. Gemeinsam mit den Landesbauernverbänden haben wir ein
24 Papier entwickelt, abgestimmt und an die Politik auf nationaler und EU-Ebene
25 herangetragen. Auf Ebene unseres europäischen Bauernverbandes COPA haben wir
26 darüber intensiv diskutiert. Vertreter Sachsens stellten dort das ELER-RESET-Papier
27 vor. Nach mehreren Diskussionsrunden haben die ELER-RESET-Ansätze auch bei
28 COPA-COGECA viel Unterstützung erfahren.
- 29 **Lange:** Und COPA-COGECA ist dann auch an die europäischen Institutionen herange-
30 treten, wenn ich das noch richtig in Erinnerung habe?
- 31 **Dr. Pascher:** Ja. Aber auch Bund und Länder und wir als DBV sind in Brüssel vorstellig
32 geworden. Die Stoßrichtung war in etwa gleich. ELER-RESET und Derivate davon waren
33 eigentlich die logische Schlussfolgerung aus dem Desaster der Überbürokratisierung der
34 GAP. Nur hat Sachsen eben fachlich fundiert eine Diskussion angestoßen und im
35 Hinblick auch auf Operationalität einen Neuanfang gefordert. Das Besondere war, dass
36 man nicht nur mit ein paar Überschriften Entbürokratisierung einforderte, sondern es
37 auch ganz konkret machte. Von Single-Audit bis hin zur Forderung nach Einhaltung des
38 Subsidiaritätsgrundsatzes, dass stärker auf regionaler Ebene entschieden werden soll,
39 was gut und richtig ist.
- 40 **Lange:** Hat sich die anfänglich sehr positive Einstellung im Verlauf der letzten zwei Jahre
41 verändert?

42 **Dr. Pascher:** Nein, wir haben das sächsische ELER-RESET-Papier stets
43 uneingeschränkt unterstützt. Seit Mitte letzten Jahres haben wir jetzt die
44 Kommissionsvorschläge für die GAP nach 2020 vorliegen die eine erhebliche
45 Vereinfachung vorsehen, sofern die Mitgliedstaaten diese Vereinfachung auch
46 umsetzen wollen und die Kommission diese Vereinfachungen wirklich auch so meint.

47 **Lange:** Wie stark hat die ELER-RESET-Initiative, Ihrer Meinung nach, den Prozess der
48 Erarbeitung der Verordnungsentwürfe beeinflusst?

49 **Dr. Pascher:** Nach meiner Einschätzung hat es den Erarbeitungsprozess positiv
50 beeinflusst. Man kann natürlich nicht sagen, dass es allein das ELER-RESET-Papier
51 des Freistaates Sachsen war. Die Zeit war reif, überreif, für eine grundlegende
52 Vereinfachung. Das Ideale an ELER-RESET ist, dass eben diese Vereinfachung auch
53 sehr konkret und überlegt beschrieben worden ist. Also, wenn es das ELER-RESET-
54 Papier nicht gegeben hätte, wäre ohnehin irgendwas gekommen, um eine
55 Vereinfachung zu erreichen, auch von Kommissionsseite, weil sowohl die Verwaltung,
56 als auch die Bauern und auch die Umweltverbände mit der aufwendigen Umsetzung
57 unzufrieden waren. Der große Verdienst der sächsischen ELER-RESET-Initiative liegt
58 wohl darin, dass ein nachhaltiger Diskussionsprozess mit ganz konkreten und
59 grundlegenden Vereinfachungsvorschlägen angestoßen wurde.

60 **Lange:** Welche Faktoren waren aus Ihrer Sicht noch begünstigend für den ELER-
61 RESET-Prozess?

62 **Dr. Pascher:** Das Hervorstechende von ELER-RESET ist eben, dass es sehr konkret
63 und sehr präzise ist, wie man Vereinfachung erreichen kann, was durch die grafische
64 Gestaltung noch unterstützt wurde. Besonders der Forderung nach einem Single-Audit
65 hat es in sich, wenn es künftig nur noch eine nationale Kontrollinstanz geben soll, die
66 sich auf ein Testat der Kommission stützt. Wenn ich Verwaltungsbeamter in einer
67 deutschen Landesbehörde bin und weiß, dass die Kommission penibel kontrolliert und
68 sanktioniert, werde ich versuchen, alles so abzusichern, dass auch kleine Fehler
69 ausgeschlossen werden, meinem Bundesland keine Anlastung in Millionenhöhe entsteht
70 und möglicher-weise meine Karriere nicht gefährdet wird. Dadurch kommt auch das
71 sogenannte Gold-Plating zustande.

72 Diesen auf Perfektionismus setzenden Druck rauszunehmen, ist eine der großen Kern-
73 botschaften des ELER-RESET-Papiers. Wie weit das jetzt gelingt, das ist noch mal eine
74 ganz andere Frage. Die Kommission sieht das Single-Audit-Prinzip zwar vor, aber es ist
75 nach aktueller Diskussionslage nicht auszuschließen, dass die Kommission die Kontroll-
76 systeme der Mitgliedstaaten so stark kontrollieren wird, dass sie dann doch wieder auf
77 die Betriebe geht. Und möglicherweise wird dann festgestellt, dass das Kontrollsystem
78 des Mitgliedstaates bzw. Bundeslandes doch nicht so perfekt ist, dass alle Fehler
79 vermieden werden. Also die Sorge bleibt noch an der Stelle.

80 **Lange:** Die Verordnungsentwürfe geben ja aber doch Hoffnung, dass tatsächlich nicht
81 mehr bis zum Endempfänger, dem Begünstigten, kontrolliert werden soll.

82 **Dr. Pascher:** Ja, so ist es in der Verordnungsvorschlägen zu lesen. Es geht „nur“ um
83 von der Kommission zertifizierte nationale Kontrollsysteme.

- 84 **Lange:** Richtig, die Kommission soll sich dann künftig auf die Einschätzung der
85 Bescheinigenden Stelle verlassen, vergleichbar mit einem TÜV-Testat.
- 86 **Dr. Pascher:** Genau so, bei der Umsetzung der Kommissionsvorschläge in der Realität
87 müssen wir genau hinschauen.
- 88 **Lange:** Weil die Akteure die gleichen sein werden und die Kontrolleure vermutlich wieder
89 in alte Routinen verfallen?
- 90 **Dr. Pascher:** Ja, aber es ist mehr so gemeint wie es im niederländischen Kooperations-
91 modell zum Ausdruck kommt: Die Betriebe werden nicht kontrolliert, um im Einzelfall
92 Sanktionen zu verhängen, sondern sie werden nur kontrolliert, um zu schauen, ob das
93 Kontrollsystem der Kooperative funktioniert.
- 94 **Lange:** Ja, es bleibt abzuwarten, wie das dann gelebt wird.
- 95 **Dr. Pascher:** Ja, das bleibt nicht nur abzuwarten, das ist ja auch unser Tun. Wir sind
96 Interessensvertretung und wir müssen da jetzt besonders aufpassen, dass die Verord-
97 nungsvorschläge nicht über delegierte Rechtsakte der Kommission so ausgelegt
98 werden, dass wir letztlich wieder beim alten System sind. Weiter ist es genauso wichtig,
99 dass unsere nationalen Verwaltungen nicht wieder übertrieben gründlich agieren und
100 alle erdenklichen Vorkehrungen treffen, um jeglichen Fehler zu vermeiden, um mögliche
101 Kritik von der Kommission von vornherein auszuschließen.
- 102 **Lange:** Welche Hemmnisse sind aus Ihrer Sicht im ELER-RESET-Prozess aufgetreten?
- 103 **Dr. Pascher:** Der ELER-RESET-Prozess gliedert sich aus meiner Sicht in zwei Phasen.
104 Einmal vor und einmal nach den Kommissionsvorschlägen von Juni 2018. Vor den
105 Kommissionsvorschlägen drehte sich die Diskussion - insbesondere aus unserer Sicht -
106 um die Frage, wie wir wichtige Forderungen aus ELER-RESET umgesetzt bekommen.
107 Bund und viele Bundesländer waren da etwas zögerlich. Und jetzt, nachdem die
108 Kommissionsvorschläge vorliegen, geht es darum, wie die Bund und Länder und die
109 anderen EU-Mitgliedstaaten damit umgehen.
- 110 Sorge macht uns das Beharrungsvermögen vieler Bundesländer und auch von EU-
111 Mitgliedstaaten. Wenn etwas verändert werden soll, treten Beharrungskräfte auf, die sich
112 gegen Veränderungen sträuben und Bedenken vorbringen: „Jetzt haben wir unser
113 Verwaltungs- und Kontrollsystem endlich eingerichtet und nun müssen wir das schon
114 wieder ändern. Warum überhaupt? Es wird ja doch nicht besser. Das funktioniert ja
115 sowieso nicht. Dann kommt nicht mehr die Kommission, dafür aber der Europäische
116 Rechnungshof“, also diese ganzen Totschlag-Argumente, die Ihnen bei Ihrer Arbeit
117 möglicherweise schon längst begegnet sind. Das betrifft nicht nur die Verwaltung,
118 sondern das geht jedem Menschen so. Veränderung ist etwas Schwieriges.
- 119 Deswegen war es sicherlich gut, dass Sachsen und besonders Minister Schmidt so
120 nachhaltig mit dem Papier geworben haben. Wir, als DBV, haben das auch mit unserem
121 Papier getan, was auf ELER-RESET aufbaut. ELER-RESET wurde zum Begriff, auch
122 wenn die dahinterstehenden Ziele manchmal anders genannt werden. Reset heißt ja so
123 viel wie: Ich drücke einen Knopf und alles wird neu. Die Ziele dahinter, die werden
124 jedenfalls im landwirtschaftlichen Berufsstand uneingeschränkt mitgetragen. Bei Bund
125 und Ländern wurde es wohl etwas differenzierter gesehen.

126 **Lange:** Was waren aus Ihrer Sicht die entscheidenden Schlüsselakteure auf allen
127 Ebenen, die den Prozess beeinflusst haben?

128 **Dr. Pascher:** ELER-RESET ist immer verbunden mit Sachsen. Es waren schon vor
129 allem diejenigen, die den Prozess angestoßen haben, von Minister Schmidt bis zum
130 Abteilungsleiter, dem Referatsleiter und seinen Mitstreiter/innen waren das einige, ja es
131 war ein ganzes Team, das das Papier erarbeitet und, soweit ich das mitbekommen habe,
132 mit sehr viel Energie und Ausdauer kommuniziert haben. Der DBV und COPA haben
133 diesen Prozess gepusht. BMEL und Länder waren etwas zurückhaltender, aber unter
134 dem Strich positiv aufgeschlossen. Ich kann mir vorstellen, dass sich die Sachsen an
135 dieser Stelle mehr gewünscht haben.

136 **Lange:** Gab es zwischen den Wirtschafts- und Sozialpartnern Bestrebungen einer
137 gemeinsamen Strategie, um auf die entscheidenden Akteure auf europäischer Ebene
138 einzuwirken?

139 **Dr. Pascher:** ELER-RESET ist auch in europäischen Gremien diskutiert worden, nicht
140 nur bei COPA sondern auch im Civil Dialogue on Rural Development, in anderen
141 Gremien, wie dem ENRD, dem Europäischen Netzwerk für ländliche Entwicklung. Eine
142 Abstimmung hat es nach meiner Wahrnehmung insoweit gegeben, als auch
143 Nichtregierungsorganisationen, vor allem aus dem Umweltbereich, da mitgezogen
144 haben, weil sie auch gesehen haben, dass die GAP einfach zu kompliziert geworden ist.
145 Die Kritik der Umwelt-NGO's bezieht sich dann aber eher auf die fachliche-inhaltliche
146 Sicht. Bei der Kritik an der Umsetzung der GAP, und das kann ich jetzt vom Civil
147 Dialogue on Rural Development sagen, da bestand in der Sache große Einigkeit, ohne
148 das Wort ELER-RESET aufzugreifen.

149 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen? War es
150 richtig, diesen Prozess anzuschieben, auch wenn es letztlich, wenn dann die Verord-
151 nungen verabschiedet sind, nicht das wird, was wir gewollt haben?

152 **Dr. Pascher:** Auf jeden Fall! Jede Diskussion um eine neue Förderperiode fing an mit
153 der Forderung nach Vereinfachung, und jedes Mal ist es eher schlimmer geworden. Und
154 so ein Versuch eines Befreiungsschlages mit einem ELER-RESET war allemal richtig!
155 Jetzt haben wir die Phase, wo die Kommission darauf eingegangen ist. Ich glaube, sie
156 wäre auch ohne ELER-RESET auf Vereinfachungsforderungen eingegangen, nur wie
157 stark? Sicherlich aber hat ELER-RESET einen wichtigen Impuls gegeben, der das
158 Ganze befördert, konkreter nachhaltiger gemacht hat. Die sächsischen Vertreter waren
159 nach meiner bescheidenen Wahrnehmung in Brüssel und anderswo gut unterwegs. Ich
160 glaube, da ist alles richtiggemacht worden. Jetzt sind wir aber in einer Phase, in der es
161 nicht mehr um dieses Forderungspapier an sich geht. Diese Periode ist jetzt vorbei. Wir
162 haben die Verordnungsvorschläge vorliegen und jetzt geht es darum, dass die ELER-
163 RESET-Gedanken hinreichend aufgegriffen und umgesetzt werden. Dazu sind Rat und
164 EP umfassend einzubinden.

165 **Lange:** Gut, dann danke ich Ihnen sehr für Ihre Ausführungen.

166 **Dr. Pascher:** Gern.

1 **Interview am 15.04.2019 mit Dr. Martin Scheele (KOM4),**
2 amtierender Direktor des Direktorats F „Ländliche Entwicklung II“ sowie
3 Referatsleiter F.1 „Konzeption und Konsistenz der ländlichen Entwicklung“ der
4 Generaldirektion Landwirtschaft in der Europäischen Kommission

5 Leitfragenkatalog (1)

6

7 **Lange:** Vielen Dank, Herr Dr. Scheele, dass Sie sich die Zeit für dieses Interview
8 nehmen. Vielleicht können Sie eingangs kurz Ihre Bezugspunkte zu ELER beschreiben.

9 **Dr. Scheele:** Ja, ich leite hier ein Referat, was zuständig ist für die horizontalen Aspekte
10 der Umsetzung der Ländlichen Entwicklungspolitik. Wir sind Berater, Clearing House für
11 die geografischen Referate und zusätzlich haben wir verschiedene Interface-Funktionen,
12 wie beispielsweise bezogen auf andere Generaldirektionen oder auf den Europäischen
13 Rechnungshof. Zudem sind wir involviert in die Politikkonzeption. Das heißt, wir haben
14 den Prozess der Vorbereitung der jetzt veröffentlichten Reform der Gemeinsamen
15 Agrarpolitik sehr intensiv mit begleitet.

16 **Lange:** Können Sie sich an Ihren ersten Eindruck erinnern, als Sie von ELER-RESET-
17 Initiative erfuhren?

18 **Dr. Scheele:** Ja, meine erste Reaktion war positiv, was den grundsätzlichen Ansatz
19 angeht. Probleme habe ich allerdings darin gesehen, dass in den ersten Versionen die
20 Ebene der Ergebnisberichterstattung völlig fehlte. Und wenn wir neue Ansätze etablieren
21 wollen, die ergebnisorientiert sein sollen und nicht mehr auf einer regelkonformitäts-
22 basierten Haushaltsklärung beruhen, dann muss ja irgendwo ein Gegengewicht der
23 Ergebnisberichterstattung vorhanden sein und das fehlte völlig.

24 **Lange:** Und wie haben Sie dann darauf reagiert?

25 **Dr. Scheele:** Naja, ich hatte ja sehr früh Gespräche mit Kollegen aus Sachsen und habe
26 auch darauf hingewiesen, woran es aus meiner Sicht fehlte.

27 **Lange:** Hat sich Ihre erste Einstellung verändert?

28 **Dr. Scheele:** Sie hat sich insofern verändert, dass auf Seiten der sächsischen Kollegen
29 dieser Aspekt der Evaluierung der Ergebnisberichterstattung aufgegriffen wurde. Wir
30 hatten auf unserer Seite gleichzeitig ähnliche Diskussionen und wie Sie wissen haben
31 diese Überlegungen Eingang in das neue Umsetzungsmodell gefunden.

32 **Lange:** Inwieweit hat der ELER-RESET-Vorschlag Eingang gefunden?

33 **Dr. Scheele:** Ja, ich würde mal sagen, es gab parallele Diskussionen. Auf der Cork-
34 Konferenz 2016 wurde der grundsätzliche Ansatz einer Simplifizierung, einer
35 Ergebnisorientierung und auch einer strategischen Planung der gesamten Agrarpolitik
36 bereits angelegt. Und wenn Sie sich die Cork-Erklärung anschauen, dann finden Sie
37 diese grundsätzlichen Elemente bereits. Das heißt also, wir waren schon sehr früh in
38 ähnlichen Diskussionen. Als ich das sächsische Papier dann - in einer früheren Phase
39 unserer eigenen Überlegungen - gesehen habe, fand ich das ganz gut.

40 **Lange:** Es hat sozusagen verstärkend gewirkt?

41 **Dr. Scheele:** Ja.

42 **Lange:** Wenn man diesen ELER-RESET-Change-Prozess betrachtet, welche Aspekte
43 haben sich begünstigend und welche eher hemmend ausgewirkt?

44 **Dr. Scheele:** Günstig war sicherlich die Tatsache, dass dieser Ansatz, die Konzeption,
45 gerade in der deutschen Diskussion auch ein bisschen den Weg bereitet hat. Ich habe
46 sehr früh in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und auch über das Evaluierungsnetzwerk
47 Gespräche mit Kollegen der Bundes- und der Länderebene geführt. Der ELER-RESET-
48 Ansatz war dort grundsätzlich bekannt und das hat durchaus geholfen, die Diskussion
49 weiter zu entwickeln. Aus diesem Prozess, gerade in der sehr komplexen Situation eines
50 föderalen Landes, haben wir auch Inspiration für unsere eigenen Überlegungen gewon-
51 nen. Wir haben dann natürlich schon die schwierige Aufgabe zu lösen, als Gegengewicht
52 zu einer konformitätsbasierten Haushaltsklärung die Ergebnisorientierung zu formu-
53 lieren, die - wie gesagt - im ELER-RESET-Ansatz weitgehend fehlte.

54 Der ursprüngliche ELER-RESET-Ansatz war so ein bisschen zu verstehen als: „Gebt
55 uns das Geld und lasst uns in Ruhe.“ Es war klar, dass wir das nicht machen können.
56 Insofern war es ein Hemmfaktor, dass Erwartungen geweckt wurden, die realistischer-
57 weise im Politikkontext und im Hinblick auf die Notwendigkeit, die ordnungsgemäße
58 Verwendung von Steuermitteln nachzuweisen, nicht erfüllt werden konnten. Wenn man
59 auf Regelkonformität verzichtet, muss man in der Lage sein, die erzielten Ergebnisse
60 nachzuweisen. Dabei gibt es durchaus Spielräume, wie es im Einzelnen methodisch
61 erfolgt, aber man muss dann schon auf der Ergebnis-Seite mehr bringen. Das war aus
62 dieser ELER-RESET-Diskussion nicht abzuleiten.

63 Gut, und was die ganze Sache dann zusätzlich begünstigt und beflügelt hat, war die
64 Cork-Konferenz und parallele Prozesse hier intern, um die Dinge zu operationalisieren.
65 Herr Mögele hat dann irgendwann eine Arbeitsgruppe gegründet. Dort konnten wir die
66 Dinge einbringen, die wir in Vorbereitung der Cork-Konferenz im Auge hatten. Insofern
67 ist dann 2017 sehr vieles Hand in Hand zusammengelaufen.

68 **Lange:** 2017 fand ja auch eine Diskussion vor dem Haushaltskontrollausschuss des
69 Europäischen Parlaments statt, an welcher Herr Mögele und Minister Schmidt
70 teilnahmen, um ihre Sichtweise zu diesem Thema darzulegen. Ich habe den Eindruck,
71 dass der Haushaltskontrollausschuss auch heute noch nicht wirklich überzeugt ist.

72 **Dr. Scheele:** Ja, man muss mal sehen, wie es jetzt weitergeht. Derzeit gibt es kein
73 Verhandlungsmandat des Parlaments. Wir sind nicht in der Lage in den Trilog
74 einzusteigen. Insofern muss man abwarten, was sich dann nach den Wahlen zum
75 Europäischen Parlament ergibt. Wenn sich die Zusammensetzung des Parlaments und
76 auch die der Ausschüsse ändert, ist es auch denkbar, dass die jetzigen Komitee-
77 Beschlüsse erneut an die Komitees verwiesen werden. Insofern ist vieles noch offen.

78 **Lange:** Welche Rolle hat in dem Prozess das Mehrebenensystem gespielt, als sich
79 Sachsen als regionale Behörde direkt an die EU-Kommission gewendet hat, um
80 Veränderungen herbeizuführen?

81 **Dr. Scheele:** Ja, im Grunde genommen ist ja in einem solchen Kontext jede intelligente
82 Idee willkommen. Unser tägliches Prozedere besteht natürlich darin, dass wir im
83 formellen Bereich die Wege einhalten müssen. Die Bundesebene achtet auch darauf,
84 dass sie als Interlokutor für uns agiert und nicht die Länder direkt mit uns in die
85 Diskussion gehen. Wenn das in größerem Umfang passieren würde, wäre es auch
86 schwierig, auf Brüsseler Ebene eine nationale Position in einem politischen Kontext zu
87 repräsentieren. Insofern habe ich dafür Verständnis und denke aber, dass es sehr ver-
88 nünftig gelaufen ist, mit einer sinnvollen Abstimmung, so dass der Diskussionsprozess
89 nicht verhindert wurde. Gleichzeitig war aber auch klar, dass das Prozedere zwischen
90 Land, Bund und EU-Ebene funktioniert.

91 **Lange:** Professor Mögele und Sie hatten ja vermutlich maßgeblichen Anteil, aber wer
92 waren aus Ihrer Sicht europaweit noch entscheidende Akteure auf den verschiedenen
93 Ebenen in diesem Prozess?

94 **Dr. Scheele:** Meiner Meinung nach hat diese Diskussion, beziehungsweise dieser
95 Prozess, Dinge zu operationalisieren und den ergebnisorientierten Ansatz zu denken:
96 „Wie kann das funktionieren, insbesondere in der Bund-Länder-Abstimmung?“, im
97 Wesentlichen in Deutschland und auf der Kommissionsebene stattgefunden. Durch die
98 Fragestellungen, die wir in die Cork-Konferenz 2016 eingebracht haben, hatten wir auch
99 Anstrengungen unternommen, diese Themen auf die Tagesordnung zu setzen. Zu
100 unserer positiven Überraschung wurde dies durch die verschiedenen
101 Betroffenengruppen ausgesprochen konstruktiv und mit positivem Interesse
102 wahrgenommen, und zwar sowohl auf der Ebene der Agrarverbände, als auch auf der
103 Umweltseite.

104 Die meisten Umweltverbände haben sich dann aber skeptisch geäußert: „Naja, wenn wir
105 jetzt Spielräume lassen, Subsidiarität zum Ausgangspunkt machen, kann das
106 funktionieren? Müssen wir nicht in Brüssel top-down die Vorgaben machen?“. Das war
107 schwer nachvollziehbar, nachdem wir gerade die Erfahrung gemacht hatten, dass das
108 Greening keinen guten Start hatte, weil hier die Dinge schon auf der EU Ebene so
109 heruntergekocht worden waren, dass Umweltaspekte nicht besonders ambitioniert in
110 den Gesetzestext eingeflossen sind. Wenn man auf EU-Ebene etwas in Verbindung zu
111 Direktzahlungen regelt, dann ist die Neigung, im Mitgliedstaat politisch darüber hinaus-
112 zugehen, relativ gering.

113 Wir haben einen völlig anderen Ansatz bei den Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule
114 der GAP, wo wir fast gar nichts vorgeben und die Mitgliedstaaten es selbst ausgestalten.
115 Die Landwirte verstehen es als Angebot „Zahlung gegen Leistung“, was sehr positiv
116 besetzt ist und auch eine sehr ambitionierte Politik im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte
117 hervorgebracht hat. Damit haben wir jetzt auch in der konkreten Umsetzung Erfahrungen
118 gemacht und letztlich den Nachweis erbracht, dass Subsidiarität auch in der *Qualität* zu
119 besseren Ergebnissen führt, als wenn man auf der EU Ebene schon die Dinge auf den
120 kleinsten gemeinsamen Nenner herunterkocht. Insofern war die Zurückhaltung der
121 Umweltverbände in Bezug auf unseren neuen Ansatz doch sehr überraschend.

122 **Lange:** Wie haben sich die Agrarressorts der anderen Mitgliedstaaten positioniert?

123 **Scheele:** Also, sagen wir mal so: Schweden, Niederlande und Deutschland äußerten
124 sich vorsichtig positiv, mit vielen Fragen natürlich. In den anderen Ländern, wo man sich

125 vorher nicht so intensiv mit diesen Fragen beschäftigt hatte, herrschte ein halbes Jahr
126 lang erst mal ein sehr distanziertes Abwarten, sicher auch aufgrund von Verständnis-
127 problemen. In solchen Phasen kommt dann eher Zurückhaltung zum Ausdruck: „Naja,
128 das wollen wir vielleicht nicht.“ Darüber sind wir aber inzwischen deutlich hinaus.

129 In den Rats-Arbeitsgruppen gibt es eigentlich eine sehr konstruktive Diskussion. Wenn
130 man jetzt jedoch liest, dass der Rat insgesamt sehr skeptisch sei, bin ich mir gar nicht
131 so sicher, ob sich die Skepsis tatsächlich auf das neue Umsetzungsmodell bezieht. Ich
132 denke, dass sich diese Skepsis jetzt an sehr spezifischen, national sensiblen, Punkten
133 herauskristallisiert, wie beispielsweise die Kappung in Deutschland, oder Eco-Schemes
134 als verpflichtende Maßnahme in Frankreich.

135 Jetzt ist so langsam das Verständnis da und die Mitgliedstaaten positionieren sich in
136 Bezug auf ihre Verhandlungsstrategie. Da ist es oft so, dass man nicht sagt: „Wir finden
137 das meiste gut, aber an einem bestimmten Punkt muss noch etwas geändert werden.“,
138 sondern da herrscht eher das Motto: „Nichts ist entschieden, solange nicht alles
139 entschieden ist.“ Aber von der inhaltlichen Entwicklung der Diskussion habe ich doch
140 sehr den Eindruck, dass der grundsätzliche Ansatz positiv gesehen wird.

141 **Lange:** In Deutschland bringt der Vorschlag eines einheitlichen GAP-Strategieplans auf
142 Mitgliedstaatsebene wegen der föderalen Struktur eine besondere Herausforderung mit
143 sich.

144 **Dr. Scheele:** Sagen wir mal so: Es wäre vielleicht hilfreich gewesen, diese Strukturen
145 der föderalen Abstimmung schon etwas detaillierter im Gesetzestext vor zu strukturieren.
146 Jetzt ist es aber so, dass alles, was Deutschland machen will, möglich ist. Wir haben von
147 der österreichischen Ratspräsidentschaft noch ein paar Änderungsvorschläge zur
148 Formulierung des Rechtstextes bekommen, die meines Erachtens hilfreich sind und die
149 Dinge klarer machen, als es in unserem Rechtstext der Fall war. Von der Intension her
150 läuft es aber auf das Gleiche hinaus, nämlich dass wir einen nationalen Strategieplan
151 haben werden.

152 Das brauchen wir auch, um die 1. und 2. Säule kohärent zu planen. Allerdings gibt es
153 erhebliche Spielräume bei der Festlegung der relevanten Ebene für die einzelnen Teile
154 der GAP-Strategiepläne. Es ist möglich, dass ein Land die 1. Säule im Wesentlichen auf
155 der zentralen Ebene umsetzt und die 2. Säule auf der regionalen Ebene. Allerdings ist
156 ländliche Entwicklungspolitik nicht generell regional und 1. Säule-Politik nur national. Ich
157 würde mal sagen, in Deutschland sind auch für die 2. Säule zwei Drittel aller Maßnahmen
158 schon im nationalen Rahmen vorstrukturiert.

159 Da ist die Aufregung manchmal ein bisschen überzogen. Auch in der 1. Säule gibt es
160 jetzt schon vielfältige regionale Besonderheiten, beispielsweise bei den Obst- und
161 Gemüse-Maßnahmen oder bei gekoppelten Zahlungen mit klarer Regionalisierung in der
162 Umsetzung. Auch bei Cross Compliance gibt es verschiedene regionale
163 Differenzierungen, vielleicht weniger in Deutschland, aber sehr stark in anderen
164 Mitgliedsländern.

165 Also insofern sind beide Säulen entweder teilregionalisiert, oder was die 2. Säule angeht,
166 auch teilzentralisiert. Mit dem Ansatz, wie wir ihn jetzt in unserem Rechtstext haben, also
167 nationaler Plan plus regionale Module, liegt es dann in der Hand der Mitgliedsländer,
168 diese Abstimmung auszugestalten, was sicherlich auch machbar ist. Formell ist es so,

169 dass die Mitgliedstaaten letztlich unsere Ansprechpartner sind. Es ist ja nicht so, dass
170 beispielsweise Sachsen formell eigenständig in Brüssel repräsentiert ist, sondern das ist
171 die Bundesrepublik Deutschland. Also insofern muss man das auch mit einer gewissen
172 Nüchternheit und mit Pragmatismus betrachten. Ich denke, das was Deutschland vorhat,
173 lässt sich mit dem vorliegenden Rechtsrahmen machen.

174 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt zum ELER-RESET-
175 Prozess ziehen? War es positiv, dass Sachsen diese Initiative gestartet hat, oder war es
176 eher ein Störfaktor?

177 **Dr. Scheele:** Also aus meiner Sicht war es ganz gewiss kein Störfaktor, es war ein sehr
178 zeitiger Beitrag zu einer Diskussion, die wir hier ohnehin hatten und diese Koinzidenz
179 war eher positiv. Und wie gesagt, die Breitenwirkung eines solchen sächsischen Papiers
180 auf europäischer Ebene ist natürlich schwer einzuschätzen, inwieweit das überhaupt in
181 anderen Mitgliedsländern wahrgenommen wurde. Das ist, glaube ich, nur sehr begrenzt
182 der Fall. Nein, ein Störfaktor war es ganz gewiss nicht, aber tendenziell positive Stimu-
183 lanz über die deutsche Position, aber auch über den Austausch in verschiedenen Veran-
184 staltungen. Auf der europäischen Ebene war die nichtformelle Diskussion nicht
185 unbedingt durch den ELER-RESET bestimmt, aber inhaltlich auf einer ähnlichen Ebene
186 war die Cork-Konferenz 2016 sehr wichtig.

187 **Lange:** Vielen Dank für das Gespräch.

1 **Interview am 25.04.2019 mit Dr. Andrea Storm** (VB-ST),
2 Leiterin Verwaltungsbehörde ELER, EMFF im Ministerium der Finanzen des
3 Landes Sachsen-Anhalt

4 Leitfragenkatalog (1)

5

6 **Lange:** Frau Dr. Storm, danke, dass Sie sich zu diesem Interview bereit erklärt haben.
7 Ich bitte Sie kurz Ihre Berührungspunkte zu ELER zu schildern.

8 **Dr. Storm:** Ich bin 2009 in den Landesdienst eingetreten im Bereich des ELER-Monito-
9 rings und bin dann 2012 als Referentin in die Verwaltungsbehörde ELER gewechselt.
10 Dort war ich unter anderem für die Programmplanung zuständig, die damals gerade
11 begonnen hatte. Außerdem war ich mit Programmänderungen und strategischen Fragen
12 betraut. Seit Ende letzten Jahres bin ich die Leiterin der Verwaltungsbehörde ELER in
13 Sachsen-Anhalt.

14 **Lange:** Welchen ersten Eindruck hatten Sie vom ELER-RESET-Papier?

15 **Dr. Storm:** Ja, daran kann ich mich noch gut erinnern, weil das schon eine bemerkens-
16 werte Leistung von Sachsen ist. Wir hatten ja, als Herr Müller noch Leiter der Verwal-
17 tungsbehörde war, die Sachsen zu uns eingeladen und uns den Prozess erläutern
18 lassen und da hieß es, der ganze Prozess habe etwa zehn Jahre gedauert. Ich fand sehr
19 beeindruckend, dass man so lange an der Sache drangeblieben ist. Zehn Jahre heißt ja
20 auch, dass es nicht nur ein in sich komplizierter Prozess ist, sondern auch, dass es
21 vermutlich viele Widerstände gegeben hat im Land.

22 Und ich hatte noch ein richtiges Aha-Erlebnis. Mir war vorher gar nicht so bewusst gewe-
23 sen, was Gold-Plating ist und das habe ich anhand dieses ELER-RESET-Dokuments
24 zum ersten Mal richtig begriffen. Ich war bisher immer der Meinung, dass alle
25 Schwierigkeiten von der EU-Kommission kommen, aber dass auch soviel selbst-
26 gemachtes Leid dabei war, das war mir noch gar nicht so bewusst.

27 **Lange:** Sie hatten sich ja dann auch ziemlich schnell nach Veröffentlichung bei uns
28 gemeldet und gefragt, wie Sie uns unterstützen können. Was haben Sie dann unter-
29 nommen?

30 **Dr. Storm:** Also, wir haben das RESET-Papier unserer Hausleitung hier im Ministerium
31 der Finanzen vorgestellt und der Minister hat sofort gesagt: „Das unterstütze ich!“ Hier
32 im Haus sind auch Haushaltsabteilungen angesiedelt, die an dem Prozess durchaus
33 günstig mitwirken können, und das Bemerkenswerte war, dass sich sowohl die
34 Landwirtschaftsministerin als auch unser Finanzminister zu einer gemeinsamen Presse-
35 mitteilung zusammengetan haben, um diese ELER-RESET-Initiative zu unterstützen.
36 Wir haben dann gegenüber unserer Hausleitung die Hintergründe und den Prozess mal
37 ein bisschen ausführlicher erläutert. Die Überlegungen dazu waren Anlass für uns,
38 gemeinsam mit der Verwaltungsbehörde für EFRE und ESF, die im Ministerium mit uns
39 auf einem Flur sitzt zu versuchen, gezielte Vereinfachungsaktivitäten im Land umzu-
40 setzen. Wir haben auch sonst schon fondsübergreifende Aktivitäten unternommen und
41 gründeten im letzten Jahr eine AG Vereinfachung. Dort arbeiten verschiedene Ressorts
42 mit, vor allen Dingen auch unsere Haushaltsabteilung, die Zahlstelle ELER, das Wirt-

43 schäftsministerium, wo die Vergabe angesiedelt ist, dann die Investitionsbank, die insbe-
44 sondere beim EFRE viele Maßnahmen umsetzt, die sich aber auch sehr ideenreich in
45 diesen Bereich einbringt, sowie die Staatskanzlei. Letzte Woche hatten wir die dritte
46 Sitzung, in welcher erste Ergebnisse präsentiert wurden. Es gab zwei Handlungsfelder:
47 Einerseits das Vergaberecht, welches durch das Wirtschaftsministerium vereinfacht
48 werden sollte. Dort sind wir aber nicht viel weitergekommen, aber bei haushalts- und
49 zuwendungsrechtlichen Fragen haben wir einige Vereinfachungen angestoßen. Das
50 betrifft die Frage der Jährlichkeit. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten zu EU-
51 Mitteln einschließlich Kofinanzierungsmitteln ohne Gegenfinanzierung ist jetzt möglich
52 und zwar auch rückwirkend. Wir wollen eine Art ANBest-EU auf die Beine stellen für die
53 nächste Förderperiode und dort sollen verschiedene Rahmenbedingungen für alle drei
54 EU-Fonds in einer Rahmenrichtlinie vereint werden, so dass nur noch die förder-
55 technischen Sonderfragen in entsprechenden Richtlinien zu finden sein werden. Wir
56 haben uns auch mit dem Besserstellungsverbot und dem vorzeitigen Maßnahmenbeginn
57 beschäftigt. Wir wurden hierbei sehr durch unsere Haushaltsabteilung unterstützt hat.
58 Das reicht uns aber noch nicht, wir wollen eine weitgehende 1:1-Umsetzung von EU-
59 Recht erreichen. Ob wir das hinbekommen, wissen wir noch nicht. Im Hinblick auf die
60 neue Förderperiode und den einheitlichen GAP-Strategieplan mit vermutlich
61 einheitlichem Verwaltungs- und Kontrollsystem in Deutschland ist es um so wichtiger,
62 dass wir auf Landesebene gewappnet sind. Es gibt sicher Unterschiede zwischen den
63 Ländern, aber ich könnte mir durchaus vorstellen, dass Sachsen-Anhalt weiteres
64 Vereinfachungspotenzial hat.

65 **Lange:** Hat sich Ihre positive Haltung zu ELER-RESET im Verlauf der letzten beiden
66 Jahre verändert?

67 **Dr. Storm:** Da hat sich nichts verändert. Im Gegenteil, ich sehe diesen Weg, den Sie in
68 Sachsen gegangen sind, als Anstoß für uns, hier in Sachsen-Anhalt aktiv zu werden. So,
69 wie ich es wahrgenommen habe, war das ELER-RESET-Papier auch der ausschlag-
70 gebende Punkt, dass Bund und Länder gemeinsam dieses Eckpunktepapier zur Neu-
71 ausrichtung der GAP nach 2020 erarbeitet haben, wo viele Aspekte aus dem ELER-
72 RESET-Papier aufgegriffen wurden. Das Dokument wurde auf der AMK im März 2017
73 auch beschlossen und dann durch den Bund an die Kommission weitergeleitet. Ich
74 denke, dieses ELER-RESET-Papier war ein Schlüsselement, dass so etwas überhaupt
75 zustande kam. Ich kann mich noch sehr gut erinnern, dass der Bund am Anfang gar nicht
76 so begeistert war, die Länder dann aber darauf gedrungen haben.

77 **Lange:** Naja, es war natürlich auch nicht der übliche Weg, dass eine Region versucht,
78 doch recht weitreichende Veränderungen auf europäischer Ebene herbeizuführen.
79 Welche Faktoren waren aus Ihrer Sicht begünstigend für den Prozess und was hat sich
80 eher hemmend ausgewirkt?

81 **Dr. Storm:** Die AG Vereinfachung hat den Prozess vorangebracht und wir haben auch
82 die Wirtschafts- und Sozialpartner mit ins Boot geholt. Wir haben das ELER-RESET-
83 Papier auch im Begleitausschuss angesprochen und daraufhin haben die WiSo-Partner
84 ihre Bereitschaft erklärt, uns zu unterstützen. Wir mussten die WiSo-Partner natürlich
85 erst einmal aufklären, was EU-seitig und was durch Landesregularien verursacht ist.
86 Wirklich nachvollziehbar ist es sicher auch jetzt noch nicht für alle. Die meisten denken,
87 alles Böse kommt nur von der EU. Da war erstmal ein Aufklärungsprozess notwendig.
88 Dann haben sich die WiSo-Partner zusammengetan und einen Workshop veranstaltet.

89 Dort wurde nochmals die Unterstützung bekräftigt, aber auch eingeschätzt, dass es mehr
90 Sinn ergibt, sich für Vereinfachungen auf Landesebene einzusetzen. Das Anliegen, auf
91 EU-Ebene etwas zu bewegen, wurde in der Zuständigkeit der großen Verbände auf
92 Bundesebene gesehen.

93 **Lange:** Das heißt, die Wirtschafts- und Sozialpartner haben sich über ihr eigenes
94 Mehrebenen-System positioniert, und dort die jeweils geeignete Ebene für
95 Vereinfachungsaktivitäten bestimmt, um auf EU-Ebene etwas zu bewegen?

96 **Dr. Storm:** Weniger in Richtung EU, sondern in Richtung Land, wobei dieser Prozess
97 noch andauert. Wir haben Vertreter der WiSo-Partner mit in die AG Vereinfachung
98 aufgenommen und erhoffen uns jetzt mehr oder weniger von ihnen, dass sie unsere
99 Aktivitäten unterstützen, indem sie ein entsprechendes Schreiben an die Landes-
100 regierung richten. Wir selbst sind als Land noch nicht an die Kommission herangetreten
101 und inwieweit die Kommunikation innerhalb der Interessenverbände in Richtung
102 Bundes- und EU-Ebene verlief, um auf die Rechtsetzung für die nächste Förderperiode
103 Einfluss zu nehmen, kann ich nicht einschätzen.

104 **Lange:** Was war aus Ihrer Sicht hinderlich in dem Prozess, etwas von unten nach oben
105 verändern zu wollen?

106 **Dr. Storm:** Ich kenne noch kein Hindernis. Bis jetzt verlief alles gut. Es kann natürlich
107 sein, dass sich noch Widerstände auftun, wenn wir Nägel mit Köpfen machen wollen. Im
108 Moment ist alles besprochen, die Handlungsfelder sind definiert. Wir müssen allerdings
109 zum Beispiel hinsichtlich der ANBest-EU und der 1:1-Umsetzung von EU-Recht auch
110 den Landesrechnungshof mit einbeziehen.

111 **Lange:** Und wie schätzen Sie es im Hinblick auf den ELER-RESET-Prozess ein.

112 **Dr. Storm:** Da sind mir keine Hemmnisse in Erinnerung.

113 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt zum ELER-RESET-
114 Prozess ziehen? War es gut, dass diese Initiative gestartet wurde oder befürchten Sie
115 eine „Verschlimmbesserung“?

116 **Dr. Storm:** Es ist schwer zu sagen, ob bestimmte Regelungen, die jetzt in den
117 Verordnungsentwürfen enthalten sind, auch ohne ELER-RESET so gekommen wären.
118 Es waren ja neben dem ELER-RESET auch immer wieder Widerstände von den anderen
119 Mitgliedstaaten zu spüren. Es kann sein, dass ELER-RESET teilweise Eingang
120 gefunden hat in den Entwurf der neuen GAP-Strategieplan-Verordnung, aber das sind
121 eher Mutmaßungen. Was ich an der Verordnung erkenne, ist, dass die EU-Kommission
122 den Ball an die Mitgliedstaaten zurückspielt und in Artikel 95 sagt: „Auch ihr müsst uns
123 bei der Einreichung des Strategieplans bitte mitteilen, was ihr an Vereinfachungen
124 unternimmt.“

125 Eine Verschlimmbesserung durch ELER-RESET befürchte ich nicht. Ich glaube, das ist
126 jetzt so ein Prozess, bei dem ein Cut gemacht wird, um zu vereinfachen. Es gibt sicher
127 noch weiteres Vereinfachungspotenzial auf Kommissionsebene, wenn man
128 beispielsweise an den jährlichen Leistungsbericht der neuen Förderperiode denkt.
129 Einerseits wird Bürokratie abgebaut, beispielsweise was die Förderkriterien und die
130 Ausgestaltung der Intervention anbelangt und andererseits wird natürlich eine Bericht-

131 erstattung über die Ergebnisse verlangt. Das kann man auch verstehen, aber es ist die
132 Frage, ob es nicht eine weniger aufwendige Lösung gibt, damit die Vereinfachungs-
133 effekte nicht sofort wieder zunichte gemacht werden. Ich habe aber gerade gelesen,
134 dass sich Deutschland, aber auch viele andere Mitgliedstaaten, schriftlich an die
135 Kommission gewandt haben, um zu erreichen, dass bestimmte Regelungsvorschläge
136 wieder zurückgenommen werden.

137 Kurz nach Veröffentlichung der Kommissionsmitteilung zur GAP nach 2020 hatte Herr
138 Dr. Kaltenegger im November 2017 bei uns im Begleitausschuss angekündigt, dass es
139 deutliche Vereinfachungen geben werde. Man hatte schon nachlesen können in welche
140 Richtung es gehen soll und ich habe dann gegenüber Herrn Dr. Kaltenegger angemerkt:
141 „Ich hoffe nur, dass die Mitgliedstaaten auch damit umgehen können.“ Bisher waren wir
142 ja beim ELER gewohnt, dass wir alles genau beschreiben müssen. Im Prinzip hätten wir
143 das jetzige EPLR nehmen können und hätten keine Richtlinien mehr gebraucht, da alles
144 bis ins Detail darin geregelt ist. Das ist künftig gar nicht mehr möglich. Mit dem neuen
145 Modell brauchen wir wieder die Richtlinien. Insofern sind unsere Bemühungen um eine
146 1:1-Umsetzung und Verzicht auf Richtlinien komplett konterkariert.

147 **Lange:** Ich danke Ihnen für Ihre Ausführungen.

1 **Interview am 29.03.2019 mit Vertretern des** Thünen-Instituts, Institut für
2 **Ländliche Räume (TI1 und TI2)**

3 Leitfragenkatalog (1)

4

5 **Lange:** Danke, dass Sie sich die Zeit für das Interview nehmen. Vielleicht können Sie
6 erst einmal kurz schildern, welche Berührungspunkte Sie bisher zu ELER hatten.

7 **TI1:** Meine Berührungspunkte waren, seit es den ELER gibt, Programme mehrerer
8 Bundesländer für die Umsetzung der ELER-Förderung begleitend und ex-post zu evalu-
9 ieren und seit gut zwei Monaten nehme ich im Niedersächsischen Ministerium für
10 Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Entwicklung Aufgaben der Verwal-
11 tungsbehörde und der Koordinierung von ELER-Fragen mit übergeordneten landes-
12 politischen Zielen und anderen Fonds wahr.

13 **TI2:** Ich komme aus dem gleichen Bereich wie TI1, nur dass ich das schon sehr viel
14 länger mache. Seit Anfang der neunziger Jahre...

15 **TI1:** ...aber den ELER gibt es noch nicht so lange. [lacht]

16 **TI2:** [lacht] Wir hatten auch schon viel mit dem Vorgängerprogramm zu tun, also mit den
17 Ziel-5b-Programmen, die es in den neunziger Jahren hier gab und mit LEADER. Und
18 seit 2000 bin ich mit der Evaluierung der Ländlichen Entwicklungsprogramme beschäf-
19 tigt. Und da ich ja nun an einer Ressort-Forschungseinrichtung arbeite, dem BMEL zuar-
20 beite, kommt zur Evaluierung auch noch die Politikberatung für das BMEL hinzu und das
21 dann auch im Bereich ländliche Entwicklung und GAK.

22 **Lange:** Können Sie sich noch dunkel entsinnen, als wir mit unserem ELER-RESET-
23 Papier sozusagen auf den Markt gegangen sind, wie ihr erster Eindruck davon war?

24 **TI1:** Also, dass sich ein Land überhaupt so mit Nachdruck auf den Weg gemacht hat,
25 das haben wir gern von außen unterstützt und unsere Meinung dazu auch nochmal
26 kundgetan. Das war sehr positiv. Ich fand es sehr frühzeitig und auch ganz konsequent
27 und mutig eigentlich, das so zu tun und hoch aufzuhängen und nicht nur auf der
28 Arbeitsebene, sondern auch mit dem ganzen Rückhalt des Ministeriums forciert.

29 **TI2:** Ich will das auch nochmal unterstützen. Ich fand das ganz gut, weil ich immer das
30 Gefühl hatte, dass wir so ein bisschen Exoten waren, TI1, ich und eine weitere Kollegin,
31 die in der ersten Phase sich stärker diesen Umsetzungsrahmen angeschaut haben im
32 Rahmen der Evaluierung und, dass das jetzt so großes Gewicht hat und dass tatsächlich
33 zum ersten Mal ein Land das konsequent auch im politischen Prozess aufgegriffen hat
34 und nicht nur immer unter diesen Schlagworten Bürokratieabbau und Vereinfachung,
35 sondern schon sehr viel konkreter.

36 **Lange:** Ja, mit „Simplification“ hat sich ja in den letzten Förderperioden oft auch nicht
37 viel Gutes verbunden unserer Erfahrung nach. Das war für uns auch ein bisschen der
38 Wermutstropfen dabei, dass wir auch Furcht hatten, dass es noch schlimmer werden
39 könnte, als es jetzt schon ist. Hat sich Ihre positive Einstellung im Verlauf der letzten
40 beiden Jahre verändert, oder unterstützen sie das Unterfangen nach wie vor?

41 **TI1:** Also, den Grundgedanken würde ich nach wie vor unterstützen und habe auch
42 immer noch diesen Respekt, welche Allianzen geschmiedet werden, was Sachsen
43 wirklich bewegt hat und was dieses Papier für eine Konjunktur erlebt hat. Da hat man
44 auch die Bedarfe, die Bedürfnisse und Nöte gesehen. Also jeder kennt es und jeder
45 verbindet damit vielleicht auch etwas anderes und damit ist auch die Skepsis ein biss-
46 chen gewachsen, weil das, was ich zum Beispiel in den Vordergrund gestellt hätte, oder
47 was ich aus den Evaluierungsergebnissen heraus damit verbunden hätte, nicht immer
48 so sehr im Vordergrund stand und es gab auch unterschiedliche Entwicklungen, für die
49 das Papier genutzt oder benutzt wurde.

50 **Lange:** Sie meinen, es wurde instrumentalisiert?

51 **TI1:** Ja, und vielleicht noch ein zweiter Punkt, was dafür ausschlaggebend war: Ich fand,
52 am Anfang aus unserer Sicht, auch aus der Analyse von TI2 und mir, ging es darum,
53 wirklich zurück zur Angemessenheit der Umsetzungssysteme zu kommen. Was kann
54 man durch nationalen Gestaltungsspielraum und Rückzug der EU aus bestimmten
55 Regelungstiefen eigentlich erreichen? Wieder hin zu Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen,
56 Sanktionen raus aus dem ELER, weniger Kontrollinstanzen, angemessene Umsetzung,
57 damit man wieder den Zweck der Förderung in den Vordergrund stellen kann und genug
58 Kapazitäten hat, fachlich sinnvolle Dinge zu tun.

59 Und ich finde, das ist ein bisschen gekippt. Das, was man vereinfachen könnte, ist
60 nebulöser geblieben, aber man hat dann ganz stark diese Ziel- und Ergebnisorientierung
61 nach vorne geholt im Sinne eines neuen Umsetzungssystems und, so viel wir jetzt
62 wissen, geht es ja in Richtung Leistungsrahmen XXL und es geht gar nicht mehr darum,
63 die Dinge richtig gut zu tun, sondern eben auch die Erfordernisse dieser Ergebnisbericht-
64 erstattung zu erfüllen. Das wird aus unserer Sicht negative Effekte haben, dass man jetzt
65 nur das machen kann, was man gut messen kann, wo man weiß, in der Vorausschau,
66 was man tut.

67 **TI2:** Ich würde gern nochmal zurück zur zweiten Frage gehen, was ich beim ELER-
68 RESET-Vorschlag so ein bisschen vermisst habe. So ein Papier kommt ja ganz schnell
69 in so ein Fahrwasser eines EU-Bashings. Das heißt, es ist immer die EU schuld und wir
70 haben ja in den Untersuchungen, die wir gemacht haben, festgestellt, dass es ja nicht
71 immer so eindeutig war, wer „Henne“ und wer „Ei“ ist. Das Problem ist, dass viele
72 nationale Vorgaben, die aus unseren Haushaltsordnungen kommen, ja auch ähnlich
73 komplex sind. Und was für Zuwendungsempfänger ein Riesenthema ist, ist die Vergabe.
74 Die Vergabe kommt aber nicht von der EU, sondern ist ja hausgemacht, eine Landes-
75 richtlinie, und kommt aus der Landeshaushaltsordnung. Da mischt sich so ein bisschen
76 was und das finde ich immer schwierig. Dass das im ELER-RESET-Papier keine Rolle
77 spielt, liegt aber wohl daran, dass Sachsen das einzige Land ist, was den ELER sozu-
78 sagen nur auf Grundlage der EU-Bestimmungen umgesetzt hat und daher die Landes-
79 haushaltsordnung ganz außenvorgelassen hat. Dieser Aspekt fehlt aber ein bisschen,
80 dass man betrachtet, was wir selbst tun können, damit es ein bisschen einfacher wird.

81 **Lange:** Wobei Sachsen auch noch Probleme hat mit dem Vergaberecht im Unter-
82 schwellenbereich. Da machen wir uns auch selbst das Leben schwer und wir sind dran,
83 dort etwas zu bewegen. Das ist auch noch eine große Baustelle.

84 **T11:** Genau und vielleicht war noch ausschlaggebend, dass das positive Feeling für
85 diesen Prozess etwas verloren gegangen ist. Ich glaube, was vielleicht ein strategischer
86 Fehler war, oder wo die Dinge vom Wording her aus dem Ruder gelaufen sind, das war
87 für mich dieses starke Wortpaar „Ergebnisorientierung statt Rechtskonformität“, was
88 vielleicht auch eine Rückrolle aus dem Englischen „Result orientated and not
89 compliance“ war. Das ruft natürlich die Akteure mit Widerspruch auf den Plan. Natürlich
90 muss das Geld rechtmäßig ausgegeben werden. Und das hat, finde ich, auch ein
91 bisschen dazu geführt, dass da ein falscher Zungenschlag hineinkam. Wenn bei uns auf
92 der Regionalkonferenz jemand aufsteht und sagt, er finde es gut, wenn ein Projekt richtig
93 toll wäre, dass dann Vergaberecht nicht mehr eingehalten werden müsste: Also bitte! Da
94 muss man sich halt um die Einhaltung der Regeln kümmern, dass man Rechtskon-
95 formität erreichen kann, natürlich muss es den rechtlichen Bestimmungen, die wir haben,
96 auch entsprechen. Aber ich glaube, das war am Anfang von Sachsen gar nicht so inten-
97 diert, aber es hat sich so ein bisschen verselbständigt.

98 **Lange:** Nein. Wie sie gesagt haben, das wurde teilweise auch instrumentalisiert und
99 dann unterschiedlich ausgelegt und man hat ja auch nicht immer Gelegenheit, so etwas
100 gleich richtig zu stellen.

101 **T11:** Ja, genau und dann ist auf einmal so ein Schlagwort in der Welt und vieles bekommt
102 einen ganz falschen Zungenschlag.

103 **Lange:** Ich weiß auch nicht, wie intensiv das Papier tatsächlich gelesen wurde, obwohl
104 es nicht sehr lang war.

105 **T11:** [lacht] Das haben wir uns auch gefragt.

106 **Lange:** Man hatte manchmal den Eindruck, dass die Lektüre bis über die ersten Seiten
107 nicht hinausgegangen ist und dann trotzdem unter Berufung auf das Papier diskutiert
108 wurde.

109 **T12:** Ich denke, das liegt einfach daran, dass es ein großes Unbehagen gibt, und dass
110 der Problemdruck relativ groß ist. Die LEADER-Akteure sind da ja auch sehr stark
111 aufgesprungen und da ist der Umsetzungsrahmen ja auch tatsächlich ein Problem. Die
112 haben das natürlich gern aufgegriffen, auch wenn sie das Papier wohl nicht alle von A
113 bis Z gelesen haben, vor allen Dingen nicht den darin enthaltenen Verordnungs-
114 vorschlag.

115 **Lange:** Wie stark schätzen Sie den Einfluss der ELER-RESET-Initiative auf den Erarbei-
116 tungsprozess der Verordnungsentwürfe ein? Ein paar Sachen erkennt man ja wieder...

117 **T11:** Ja, ein paar Sachen erkennt man wieder und ich glaube, durch die Massivität, mit
118 der Sachsen das auch frühzeitig eingestiebt hat, musste etwas passieren. Ich hatte schon
119 das Gefühl, dass es die Kommission durchaus ein Stück getrieben hat, aber... ja, unter
120 diesem starken Einfluss des Slogans „zielorientiert statt verfahrensorientiert“, wie es ja
121 ursprünglich hieß, ist aus meiner Sicht etwas rausgekommen, was ich so nicht erwartet
122 hätte in der Art und Weise, wie es jetzt da ist. Ich glaube, von den vielen Gedanken, die
123 man sich vorher gemacht hat, auch mit der Verordnung aus sächsischer Sicht, ist vieles
124 jetzt ganz aus dem Fokus geraten: „Wie kann man schlank programmieren...?“ Durch
125 diesen nationalen Strategieplan, der da jetzt auf einmal mit reingerutscht ist, auch aus
126 Vereinfachungsgründen aus Sicht der Kommission, das ist ja die stärkste numerische

127 Vereinfachung überhaupt! Mache aus hundertachtzehn RDPs¹ 27 nationale
 128 Strategiepläne. Wow, das ist ja einfach! [lacht] Ich habe einmal eine Gruppe moderiert,
 129 bei der es darum ging, wie so ein Plan denn tatsächlich aussehen kann, wie tief die Pro-
 130 grammierung sein muss. Im Moment kann man durch diese ganzen sehr komplexen Auf-
 131 gaben, die jetzt mit dieser nationalen Ebene plus 1. und 2. Säule zusammengenommen
 132 auf Deutschland zukommen, nur feststellen, dass das irgendwie gar nicht mehr gut trägt.
 133 Was übriggeblieben ist, ist klar dieser Schwenk zum Delivery-Modell. Und auf der
 134 anderen Seite, was die Vereinfachung bei den Kontrollen betrifft, ist das Ganze eine
 135 totale Black Box.

136 **TI2:** Das würde ich auch sagen. Das RESET-Papier war ausschließlich auf den ELER
 137 fokussiert. So, jetzt wurde die erste Säule, alle Sektorprogramme plus die zweite Säule
 138 in einen Rahmen gepresst. Meines Erachtens wird es dadurch nicht einfacher und es
 139 kommen auf einmal Diskussionen da rein, die man so im ELER ja gar nicht führen würde,
 140 würde ich sagen. Und in Teilen gehen sie ja mit einzelnen Festlegungen sogar noch
 141 hinter die Omnibus-Verordnung zurück. Also, wenn ich überlege, dass jetzt alle
 142 Mitgliedstaaten wieder diese Definition vorlegen müssen, was ein aktiver Landwirt ist
 143 und so weiter, was ja eigentlich schonmal raus war... Also es wird, finde ich, sehr viel
 144 komplexer und diese Ansage, die im ELER-RESET-Papier eigentlich ganz klar drin war:
 145 „Ihr regelt jetzt mal abschließend und macht nicht dauernd irgendwelche delegierten
 146 Rechtsakte.“, darauf haben sie ja nicht verzichtet. Es gibt ja in den Verordnungs-
 147 entwürfen an ganz, ganz, ganz, ganz vielen Stellen immer noch die delegierten
 148 Rechtsakte, wo man überhaupt noch nicht weiß, was da noch alles detailliert geregelt
 149 wird.

150 **Lange:** ...und Leitlinien scheint es ja auch künftig weiter zu geben, wie angekündigt
 151 wurde.

152 **TI1:** Ja. und vielleicht noch ein Punkt, dass mit der 1. Säule ja auch ein unheimlich starker
 153 Partner da ist, der eine ganz andere Dynamik hineinbringt. Wenn man jetzt über
 154 Ergebnisorientierung redet und über Output und Ergebnisse und den Durchschnitts-
 155 oder Einheitsbetrag, den man vorher ja irgendwie berechnen muss und auf welcher
 156 Grundlage dann die Leistungsberichterstattung stattfindet, dann funktioniert das wieder
 157 *super* für irgendwelche Flächenmaßnahmen: Hektar mal Betrag. Aber für LEADER oder
 158 so..., das ist so schwierig und dann auch so blutleer, was dann am Ende rauskommt.
 159 Das wird sehr schwierig und ich denke, man wird immer große Abweichungen haben
 160 und großen Erklärungsbedarf, weil ja einfach die Vorhersage, wie jetzt tatsächlich in den
 161 nächsten sieben Jahren welche Investitionstypen im Vordergrund stehen werden, und
 162 welche Vorhaben und wie groß und wie klein sie sein werden, das *kann* man nicht, aber
 163 das *will* man ja vielleicht auch gar nicht vorhersagen, weil die Welt sich ja auch
 164 weiterdreht.

165 **Lange:** Sieben Jahre sind ein langer Zeitraum.

166 **TI1:** So, und ich denke, das funktioniert immer ganz wunderbar mit diesen
 167 Flächengeschichten aber die investiven Maßnahmen, bei denen ELER-RESET ja seinen
 168 Ursprung hatte, die fallen wieder so ein bisschen hinten runter, und dann merkt man, da
 169 wird es kompliziert, und dann macht man lieber schön ein Beispiel für Ausgleichszulage

¹ Rural Development Programme (Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum)

170 und Agrarumweltmaßnahmen oder eben die Direktzahlungen. Ich bin mal gespannt, wie
171 leicht das sein wird. Wenn man sich vorstellt, man hätte jetzt regionale Programme, wie
172 könnte man jetzt eigentlich konstruktiv und sehr konkret diskutieren ohne diese ganzen
173 Probleme, die man jetzt rein importiert hat durch die ganzen 1. Säule-Prozesse.

174 **Lange:** Es wird wahrscheinlich auch schwierig werden, alle Bundesländer unter einen
175 Hut zu bringen.

176 **TI1:** Ja, absolut.

177 **TI2:** Ja, das auch und was ich ebenso schwierig finde: Im ELER-RESET-Papier stand ja
178 ganz klar drin, dass sich die Kommission aus der sehr detaillierten Begründung der
179 Förderfähigkeitskriterien und so weiter zurückziehen sollte, sondern man soll einfach
180 immer nur die Verfahren darstellen, nach denen man die Projekte auswählt und
181 ansonsten eine gute Begründung liefern, warum man ein Problem hat und warum man
182 bestimmte Dinge dann anbieten will. Das funktioniert beim ELER ganz gut, weil dahinter
183 tatsächlich auch reale Probleme stehen und man die Maßnahmen gut begründen kann.
184 Bei der 1. Säule ist das, glaube ich, nochmal sehr viel anders. Es war ja auch ein
185 bisschen die Reaktion derjenigen, die die 1. Säule bisher umgesetzt haben: „Wie? Wir
186 sollen auf einmal begründen, warum wir unsere Maßnahmen anbieten? Bei uns geht es
187 darum, möglichst schnell, möglichst geräuschlos sehr viel Geld auszugeben.“ Die tun
188 sich ja sehr schwer mit diesem Programmierungsansatz, der ja tatsächlich im ELER-
189 RESET-Papier aber auch ganz stark beschrieben wurde, wie der zu laufen hat. Das
190 passt *überhaupt* nicht für die 1. Säule.

191 **Lange:** Ja. Ziel der Direktzahlungen ist ja auch in erster Linie die Einkommensstützung.
192 Der Ansatz ist ja ein völlig anderer, als beim ELER.

193 **TI1 / TI2:** Mmh. [gleichzeitig zustimmend]

194 **Lange:** Welche Faktoren waren aus Ihrer Sicht begünstigend für den ELER-RESET-
195 Prozess und was hat eher hemmend gewirkt?

196 **TI2:** Na, begünstigend war das allgemeine Unbehagen, was ja überall da war, und dass
197 sich tatsächlich dann auch die Akteure vor Ort zu Wort gemeldet haben, dass das
198 Umsetzungssystem so komplex geworden ist. Es sind Dinge hochgekocht, wo Vereine
199 dann betroffen waren von Sanktionen und so weiter. Das passte da, glaube ich, schon
200 ganz gut zu diesem Zeitpunkt und das hat es auch sehr begünstigt. Und dann gab es ja
201 parallel Untersuchung über Kontrollkosten, die Baden-Württemberg gemacht hat. Also
202 es gab ja auch andere Akteure, die sich da stärker mit beschäftigt haben.

203 **TI1:** Sicher dieser ganze Prozess „Budget on Results“, was ja von der GD BUDGET kam
204 und das man auch von der GD AGRI aufgenommen hat um seine Pfründe irgendwie als
205 ergebnisorientiert zu verkaufen. Irgendwas musste ja auch vorgewiesen werden und da
206 hat man die Begrifflichkeiten gern übernommen.

207 **TI2:** Ja, und dann gab es damals auch gerade diese Diskussion im Vorfeld zu der
208 Omnibus-Verordnung, wo es um die Entschlackung der jetzt laufenden Programme ging
209 und wo ja sowohl im ELER als auch in den Kohäsionsfonds relativ viele Vorschläge
210 eingebracht wurden, die ja in Teilen auch umgesetzt wurden.

211 **TI1:** Hemmend... mmh... [nachdenklich] Natürlich war das Skepsis und ein gewisses
 212 Beharrungsvermögen in Verwaltungssystemen und natürlich denke ich auch, dass es
 213 von Anfang an Mahner gab, die gewarnt haben: „Das Schlimmste was uns passieren
 214 kann, ist, dass wir zwei Umsetzungssysteme haben. Wir müssen weiter umfassend
 215 kontrollieren und haben zusätzlich die Leistungsberichterstattung und wir haben dann
 216 ein sehr aufwändiges Indikatorensystem und so weiter.“ Da war Skepsis und vielleicht
 217 auch manchmal mangelnde Fantasie, aber ich glaube, tatsächlich hemmend ist dieser
 218 Gedanke eines Nationalen Strategieplans, der dann irgendwann kam, wo auch immer
 219 der herkam. Der hat wirklich vieles diskreditiert, finde ich, was an guten Ansätzen da
 220 war, weil es aus dieser Ecke auch so viel komplizierter und komplexer wird.

221 Und noch eine andere Geschichte ist natürlich, dass die Akteure die gleichen bleiben,
 222 die Kontrollinstanzen in vielen Bereiche bleiben ebenfalls, zum Beispiel auch die
 223 Rechnungshöfe. Ein ehemaliger Zahlstellenkollege aus Schleswig-Holstein hat von einer
 224 Sitzung berichtet, wo dargelegt wurde, was die Bescheinigenden Stellen künftig dürfen,
 225 was sie alles tun müssen, was deren Prüfungsniveau ist, damit auch die Rechnungshöfe
 226 das System von Single Audit akzeptieren. Und sein Kommentar war: „Wenn das die
 227 Lösung ist, dann möchte ich mein Problem zurück!“. Diese unglaubliche Stärkung der
 228 Bescheinigenden Stellen und deren Prüfprogramm das behagt vielen nicht.

229 **TI2:** Und das andere ist, finde ich, was nicht nur im ELER-RESET-Papier, sondern auch
 230 in der Beratenden Äußerung des baden-württembergischen Rechnungshofs thematisiert
 231 wurde: Wir haben hier auf nationaler Ebene ein tolles Verwaltungs- und Kontrollsystem,
 232 deshalb reicht es, wenn die EU einfach nur den Rahmen setzt. Bei uns läuft das schon
 233 alles ordnungsgemäß und rechtmäßig. Gut, wenn dann aber unser Finanzminister in
 234 Brüssel verhandelt, dann sieht er das ja nochmal ganz anders. Dann schaut er auf die
 235 Ausgaben in den östlichen und südlichen Mitgliedstaaten und dann wird das auf einmal
 236 ganz anders diskutiert.

237 **Lange:** Da spielt dann sozusagen die Nettozahler-Rolle hinein.

238 **TI2:** Es wurde auch vorgeschlagen, man müsse zwei unterschiedliche Systeme haben.
 239 Die EU kann *hier* nicht so genau regeln, aber bei den anderen Mitgliedstaaten schon,
 240 das finde ich, ist dann immer ganz schwierig und solange man die Finanzminister und
 241 auch unseren Bundesfinanzminister nicht auf seiner Seite hat, ist das immer ganz
 242 schwierig, sowas durchzusetzen.

243 **Lange:** Was waren denn aus Ihrer Sicht die entscheidenden Akteure, die maßgeblichen
 244 Einfluss auf den ELER-RESET-Prozess hatten, im positiven wie im negativen Sinne?

245 **TI1:** Also, ich kann nur sagen, der Bund war es nicht. Ich hatte das Gefühl, er musste
 246 lange, lange Zeit getragen werden, bis er sich den Prozess angenommen hat und in der
 247 PKR-Runde diese Eckpunktepapiere entstanden sind. Ich denke, Schlüsselakteur war
 248 Sachsen, durch das Hochziehen auf die Ministerebene und dadurch, dass Ihr Minister
 249 und Herr Trepmann sehr früh auch in Brüssel waren. Und wo haben Sie *noch* überall
 250 Allianzen geschmiedet? Mit Österreich?

251 **Lange:** Wir haben das Papier europaweit an alle ELER-Verwaltungsbehörden und
 252 Zahlstellen und an alle Agrarministerien geschickt, an alle Wirtschafts- und Sozial-
 253 partner. Wir haben sozusagen Sporen gestreut und Minister Schmidt hat dann bei der
 254 Grünen Woche und bei jeder sich bietenden Gelegenheit die Werbetrommel gerührt.

255 Aber im Fokus standen die drei EU-Institutionen, die am Trilog beteiligt sind. Uns war
256 auch bewusst, dass wir letztlich auch im Rat die Stimmen brauchen, selbst wenn ein
257 Verordnungsentwurf in unserem Sinne bereits die Zustimmung des Parlaments
258 gefunden hätte. Man sieht aber auch jetzt schon im Rechtsetzungsprozess, dass sehr
259 viele Änderungsvorschläge zu den Verordnungsentwürfen aus dem Parlament
260 gekommen sind und welcher mühsamer Weg da gegangen werden muss.

261 **TI2:** Also, wenn man ELER-RESET mal in Google eingibt und kuckt, was da kommt,
262 dann merkt man, dass es zumindest auf der Akteursebene, vor allem die LEADER-
263 Gruppen und Vertreter aus dem Bereich „investiv“ waren, die das Thema aufgegriffen
264 und den Prozess unterstützt haben, weil dort der Leidensdruck am höchsten ist. Aber
265 das sind meines Erachtens diejenigen, die auch nur die kleinste Lobby haben, auch in
266 Brüssel. Also, zum Beispiel letztes Jahr auf der Rural Geo-Konferenz, wusste der
267 LEADER-Vertreter aus Portugal schon sehr wohl etwas mit dem ELER-RESET-Papier
268 anzufangen und hat das auch thematisiert. Also in den Gruppen ist das schon sehr stark
269 zirkuliert, aber das sind auch die, die nicht unbedingt so gehört werden.

270 **TI1:** Wobei man das ja auch an den Verordnungsentwürfen sieht, dass die Akteure
271 außerhalb der Landwirtschaft nicht so wahnsinnig im Vordergrund stehen. Also die
272 Probleme der ländlichen Entwicklung jenseits des Sektors sind ja eben auch nicht so im
273 Vordergrund, so dass bestimmte „ELER-investiv-Interessen“ sich nicht so widerspiegeln.

274 **TI2:** Ich würde mal sagen, wenn man an den anderen Bereich denkt, der im ELER immer
275 noch ganz wichtig ist, nämlich die Umweltmaßnahmen, die trifft es ja auch nicht so stark.
276 Das ist auch ein Bereich, den sie auch nicht so stark thematisieren. Da geht es eher um
277 das Geld, das tatsächlich zur Verfügung steht. Das ist eher der investive Naturschutz mit
278 seinen Vereinen und so weiter, die das ähnlich wie die LEADER-Akteure aufgegriffen
279 und thematisiert haben.

280 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen, nachdem die
281 Verordnungsentwürfe vorliegen und man in etwa abschätzen kann, in welche Richtung
282 es geht? War es aus Ihrer Sicht richtig, dass der Prozess angestoßen wurde, oder wäre
283 es vielleicht besser gewesen, es nicht zu tun, weil die Gefahr besteht, dass alles noch
284 schlimmer wird?

285 **TI1:** Also, nein... [nachdenklich] Man kennt ja die Nullvariante nicht und weiß deshalb
286 nicht, was rausgekommen wäre, wenn das nicht gewesen wäre. Ich glaube, das, was
287 wir jetzt vielleicht auch an Negativem sehen, ist nicht durch das Papier ausgelöst
288 worden. Diese bestimmten Fantasien wie bspw. „Budget on Results“ und diese Verzäh-
289 rung von 1. und 2. Säule sind eher politische Überlegungen, die Landwirtschaftspolitik
290 mit dem positiven Image der 2. Säule insgesamt ein bisschen zu verschönen.

291 Und das Positive, sich zurückzuhalten, was die Verwaltungs- und Kontrollsysteme
292 angeht, und einen größeren Gestaltungsspielraum zu lassen, ist ja immer noch eine
293 Chance, würde ich sagen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist vieles, was den Bereich angeht:
294 Wie sehen Verwaltungs- und Kontrollsysteme aus? Wie gehen wir mit der offener
295 gestalteten Frage der Sanktionierung um, die ja schwierig und systemfremd war für den
296 ELER und zu sehr negativen Auswirkungen geführt hat, durch Misstrauen und Angst?
297 Da sind ja noch Möglichkeiten vorhanden, die ich durchaus positiv finde und das einzige
298 Gemeine daran ist, dass egal, wie viel Erleichterung man dadurch erreicht, durch diesen

299 Systemwechsel im Delivery-Modell und diese unglaubliche vierzehnte Ebene mit dem
300 Bund noch dazu und der notwendigen Koordinierung, die Vereinfachungsrendite, die
301 man durch ein einfacheres Verwaltungs- und Kontrollsystem bekommt, für die
302 Verwaltung auf jeden Fall aufgefressen werden könnte. Für die Zuwendungsempfänger
303 mag sich das tatsächlich am Ende vielleicht doch anders anfühlen, ohne Sanktionen und
304 mit bestimmten angemesseneren Bestimmungen und weniger Kontrollen zu ihren
305 Projekten und Betrieben.

306 **TI2:** Aber da fehlt mir momentan so ein bisschen die Initiative, die das Thema jetzt
307 tatsächlich proaktiv aufgreift, weil man ja das Verwaltungs- und Kontrollsystem immer
308 noch in diesem neuen GAP-Strategieplan beschreiben muss, und ich hab so ein
309 bisschen Bedenken, dadurch, dass da die 1. Säule so dominant ist, dass das auch sehr
310 stark von der 1. Säule getrieben wird und der investive Bereich in der 2. Säule wieder
311 hinten runter fällt.

312 **TI1:** Ja.

313 **TI2:** Man hat jetzt durchaus auch Chancen, aber da müsste jetzt tatsächlich mal jemand
314 vorpreschen.

315 **TI1:** Na, es gibt ja diese Arbeitsgemeinschaft unter Leitung von Herrn Wohlgshaft von
316 der bayrischen Zahlstelle, die jetzt mal versucht, zu denken, wie einfach das denn
317 werden könnte und wie Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den GAP-Strategieplänen
318 beschrieben werden könnten, dass es tatsächlich zu angemesseneren und
319 verhältnismäßigeren Verfahren und Kontrollen kommen kann, aber das hat auch gerade
320 erst begonnen. Und was TI2 und ich auch einmal hervorgehoben haben, dass ein
321 verwaltungstheoretischer Aspekt der Zusammenführung von 1. und 2. Säule einfach
322 zwei verschiedene Arten von Zuwendung betrifft. Einerseits besteht ein Rechtsanspruch,
323 bei dem durch ein Konditionalprogramm festgelegt wird, wann ich Geld bekomme. Dafür
324 braucht man tatsächlich eine andere Art von Sanktionen und Abschreckung. Das braucht
325 man natürlich bei Zweckprogrammen nicht in dem Ausmaß. Wo ich Leute motivieren
326 will, für öffentliche Güter und Ziele tatsächlich Projekte umzusetzen, brauche ich das
327 nicht. Und deswegen sind da immer zwei Philosophien unter einem Dach, die für den
328 ELER und gerade für den Bereich öffentliche Güter wirklich problematisch sind. Und
329 deswegen wundert es uns, dass da *so wenig* Widerstand gekommen ist.

330 **TI2:** Das hat man so ein bisschen gemerkt. Ihr Minister hat ja jetzt auch bei der ASG-
331 Tagung zum Thema „Was bleibt von ELER-RESET“ gesprochen und da kam auf einmal
332 so eine ganz andere Diskussion in den Vordergrund, wo es um Mittelverteilung von der
333 Kommission an Deutschland ging, wieviel von der 1. in die 2. Säule gehen soll und wer
334 wieviel verliert. Und der ganze Strauß an Möglichkeiten und Ansatzpunkten aus dem
335 ELER-RESET-Papier sind bei diesen Diskussionen sehr stark in den Hintergrund
336 getreten, finde ich. Da kommt dann auf einmal ein ganz anderer Diskussionsprozess auf.

337 **Lange:** Ich danke Ihnen sehr für dieses Gespräch.

1 **Interview am 08.05.2019 mit Dr. Maximilian Wohlgshaft (ZS-BY),**
2 Leiter der Abteilung P – Förderung und Zahlstelle im Bayerischen
3 Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

4 Leitfragenkatalog (1)

5

6 **Lange:** Vielen Dank, Herr Dr. Wohlgshaft, dass Sie sich die Zeit für dieses Interview
7 nehmen. Ich bitte Sie, eingangs kurz Ihre Bezugspunkte zu ELER zu schildern.

8 **Dr. Wohlgshaft:** Ich war zehn Jahre lang Leiter der Verwaltungsbehörde für den ELER
9 und bin seit ungefähr zehn Jahren als Leiter der Zahlstelle tätig und somit sehr intensiv
10 mit Fragen der Umsetzung des ELER und EGFL betraut.

11 **Lange:** Welchen ersten Eindruck hatten Sie von der ELER-RESET-Initiative Sachsens
12 und welche Reaktionen hat das bei Ihnen ausgelöst?

13 **Dr. Wohlgshaft:** Der erste Eindruck war dahingehend positiv, dass Vereinfachungen
14 für das System insgesamt vorgeschlagen wurden. Herausgestochen ist der Fokus auf
15 die Zielorientierung, die fachlich sicher sinnvoll, aber in der Umsetzung nicht ganz so
16 einfach ist. Der Vorschlag, für die Umsetzung im Wesentlichen nur die nationalen
17 Regelungen anzuwenden, war jedoch sehr weitgehend und wird nicht einfach zu
18 realisieren sein.

19 **Lange:** Sie waren ja Anfang 2016 mit uns in Wien, wo wir gemeinsam diskutierten, wie
20 solch ein Systemwandel erfolgen könnte. Hat sich Ihre anfängliche Einstellung in den
21 letzten beiden Jahren geändert?

22 **Dr. Wohlgshaft:** Nein, die hat sich nicht verändert, sondern eher noch bestätigt. Die
23 Kommission hat sehr geschickt die Zielorientierung aus dem RESET-Vorschlag
24 herausgegriffen und so getan, als ob die Mitgliedstaaten damit bei der Umsetzung völlig
25 freie Hand hätten. Dem ist aber bei Weitem nicht so, jedenfalls soweit wir es jetzt in den
26 Verordnungsentwürfen sehen können, und wird wohl auch so nicht kommen.

27 **Lange:** Wie stark hat die ELER-RESET-Initiative Ihrer Meinung nach den Erarbeitungs-
28 prozess zu den Verordnungsentwürfen beeinflusst?

29 **Dr. Wohlgshaft:** Das kann ich sehr schwer beurteilen. Es gab zwar intensive Kontakte
30 bis hin zur Kommission. Aber die Kommission hat sich dann vielleicht in Nuancen
31 bestätigt gefühlt und gesagt: „Manche Länder denken ebenfalls sehr stark an Zielorien-
32 tierung.“ und hat sich dann dessen angenommen und die anderen Aspekte, nämlich die
33 Umsetzung zu radikal zu vereinfachen, doch nicht ganz so hoch gehängt. Sicher hat es
34 ein bisschen Einfluss gehabt, aber ich würde es nicht als wesentlich einschätzen. Das
35 kann ich mir nicht vorstellen.

36 **Lange:** Was hat - Ihrer Meinung nach - den ELER-RESET-Prozess begünstigt und
37 welche Hemmnisse gab es?

38 **Dr. Wohlgshaft:** Günstig war sicher, dass man mit einem konkreten Papier
39 Vorstellungen auf Arbeitsebene an die Kommission herangetragen hat, wie die neue
40 Förderphase umgesetzt werden könnte. Von Vorteil war sicher auch, dass dies in einem

41 sehr frühen Stadium erfolgte, als durchaus noch etwas zu schmieden und zu bewegen
42 war. Stark beeinflusst wurde die Wirkung, egal in welche Richtung, wohl auch durch den
43 politischen Begleitprozess.

44 Gebremst wurde der Prozess durch den Umstand, dass für diese extreme Variante eines
45 ELER-Neustarts in Deutschland keine fundierten Mehrheiten gefunden wurden. Da gab
46 es viele Diskussionen, an denen ich auch beteiligt war, wo sich zwei Lager gebildet
47 hatten. Die eine Seite hat die Auffassung vertreten: „Wir brauchen einen echten RESET,
48 einen kompletten Neuanfang!“ und die anderen waren für eine spürbare und wirksame
49 Weiterentwicklung des bestehenden Systems. Durch die Bildung dieser beiden Lager,
50 so habe ich es auf Arbeitsebene empfunden, war es nicht ganz einfach, mit einer starken
51 massiven deutschen Position für das Eine oder das Andere an die Kommission
52 heranzutreten.

53 **Lange:** Was waren Ihrer Meinung nach die entscheidenden Schlüsselakteure, die den
54 Prozess maßgeblich beeinflusst haben?

55 **Dr. Wohlgshaft:** Starken Einfluss hatte der gemeinsame Vorstoß von Bund und
56 Ländern auf Ebene der Programmkoordinierungs-Referenten unter Einbindung der
57 Zahlstellen zur Erarbeitung des Eckpunktepapiers zur Neuausrichtung der GAP nach
58 2020, natürlich angestoßen durch die Aktivitäten in Sachsen. Allerdings entsprach das
59 nicht mehr dem eigentlichen ELER-RESET-Vorschlag, sondern es ging eher in Richtung
60 des anderen Lagers, das für eine Anpassung des bestehenden Systems eintrat. Es gab
61 ja viele Gespräche dazu, wobei ich jetzt nicht mehr alles parat habe. Schlüsselakteure
62 waren aber sicherlich auch auf der mittleren und höherer Arbeitsebene bei der
63 Kommission zu finden, die schon mehr mit den Verfahren zur Umsetzung des ELER
64 beschäftigt sind beziehungsweise an der strategischen Ausrichtung und an der
65 Erarbeitung der Verordnungsentwürfe beteiligt waren.

66 **Lange:** Welches Zwischenfazit würden Sie zum jetzigen Zeitpunkt ziehen, nachdem nun
67 die Verordnungsentwürfe der Kommission vorliegen?

68 **Dr. Wohlgshaft:** Also der Einfluss auf der regionalen Ebene ist positiv und die
69 Botschaft von ELER-RESET kam sicher bei der Kommission auch an und wurde gehört.
70 Die Chancen, etwas zu erreichen, wären natürlich deutlich besser gewesen, wenn nicht
71 nur eine Region hinter dem Vorschlag steht, sondern eine breite Mehrheit oder ein
72 Mitgliedstaat dafür eintritt. Wir haben ja versucht, Österreich als Mitstreiter zu gewinnen,
73 was leider nicht gelungen ist. Eine Region allein hat halt nicht diese Durchschlagskraft
74 und dieses Gehör auf EU-Ebene, wie ein Mitgliedstaat.

75 **Lange:** Hatte der ELER-RESET-Prozess noch weitere Wirkungen, wie beispielsweise
76 Veränderungen in der Kommunikation zwischen verschiedenen Akteuren auch über
77 Ebenen hinweg?

78 **Dr. Wohlgshaft:** Ja. So ein weitreichender Vorschlag regt zu intensiven Diskussionen
79 an und was sicher auch positiv an dem ELER-RESET-Prozess war, ist, dass damals
80 relativ frühzeitig in Deutschland die Länder wachgerüttelt wurden. Das ist durchaus
81 positiv und ebenso war es gut, dass bei der Kommission eine Sensibilisierung für die
82 Probleme bei der Umsetzung der Entwicklungsprogramme erreicht wurde, wodurch
83 Anregungen für die Weiterentwicklung der GAP gegeben werden konnten.

- 84 Nach meiner persönlichen Meinung wäre eine stärkere realistische Kompromissbereit-
85 schaft bei der Umsetzung wünschenswert gewesen und hätte vermutlich auch nicht
86 weniger bewirkt [lacht], wobei es das Ergebnis der Kommission auch nicht geändert hat.
87 Das, was sie jetzt vorschlägt, und daran wird sich auch nicht viel ändern: Sie zieht sich
88 heraus aus den schwierigen Dingen, die in der Umsetzung vor Ort mit den betroffenen
89 Antragstellern zur Wirkung kommen, gibt uns Ziele vor, die immer schon vorhanden
90 waren und sinnvoll und richtig sind.
- 91 Wir bekommen jetzt allerdings für den Zielerreichungsnachweis eine Qualität hinein, die
92 früher eher die Bescheinigungsberichte und so weiter betroffen hat, weil sich die
93 Kommission dann bezüglich der Mittelweitergabe an die Mitgliedstaaten nur noch an der
94 Zielerreichung orientiert. Das ist ja auch eine Forderung des ELER-RESET-Vorschlags.
95 An sich wäre das auch in Ordnung, allerdings setzt sie den zweiten Teil der Forderung,
96 nämlich uns die komplette Freiheit bei der Umsetzung zu lassen, leider nicht um. Und
97 die Verordnungen zeigen auch schon, dass relativ viel hinsichtlich des Verhältnisses
98 zwischen Zahlstelle und Antragsteller geregelt wird. Damit bekämen wir ein ähnliches
99 System, wie wir es jetzt haben.
- 100 Ein bisschen Hoffnung habe ich aber schon noch, ganz so negativ sehe ich es nicht. Es
101 gibt jetzt eine Arbeitsgruppe zur Ausgestaltung des Verwaltungs- und Kontrollsystems
102 auf Bundesebene, in der ich mitarbeite. In manchen Bereichen, wie beispielsweise für
103 die investiven Maßnahmen, habe ich schon noch die Hoffnung, dass uns die
104 Kommission bezüglich der Details der Umsetzung doch noch mehr Freiheiten lässt. So
105 ein Prozess, wie der ELER-RESET, hat da sicher positiv gewirkt und viele Akteure, auch
106 in Deutschland wachgerüttelt.
- 107 **Lange:** Das ist ein schönes Schlusswort. Ich danke Ihnen für das Gespräch.