

Fortschritt bei der Umsetzung des Bewertungsplans des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 bis 2020

Berichtsjahr 2016

Gitta Schnaut

Fortschrittsbericht

2/16

Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION

HESSSEN



Hessisches Ministerium für Umwelt,
Klimaschutz, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz



Europäischer Landwirtschaftsfonds für Entwicklung des ländlichen Raumes: Hier investiert Europa in die ländlichen Gebiete.

Impressum:

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5217
Fax: 0531 596 5599

Dipl.-Ing. agr. Gitta Schnaut
E-Mail: gitta.schnaut@thuenen.de

Braunschweig, im Mai 2016

Gliederung

Gliederung	I
Verzeichnis der Abbildungen	III
Verzeichnis der Tabellen	III
Abkürzungsverzeichnis	V
0 Einleitung	1
1 Beschreibung und Begründung etwaiger Änderungen im Bewertungsplan des EPLR	1
2 Beschreibung der Evaluationsaktivitäten	3
3 Daten	12
4 Übersicht über Berichte der 5-Länder-Evaluation	15
5 Zusammenfassung der Ergebnisse abgeschlossener Evaluationen	16
6 Kommunikationsaktivitäten in Bezug auf die Verbreitung von Evaluationsergebnissen	16
Literatur	17
Anhang 1: Strukturlandkarte	19
Anhang 2: Vier ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich	27

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Wesentliche Akteure und Funktionen im Rahmen der Umsetzung des Bewertungsplans in Hessen	2
Abbildung 2:	Rückmeldung zur Auftaktveranstaltung in Hessen (n=10)	4
Abbildung 3:	Schematische Darstellung des Vorgehens bei der Erstellung des Feinkonzeptes	6
Abbildung 4:	Analyse- und Themenfelder der Programmbewertung	11

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Bewertungskriterien und Indikatoren für die (Teil-)Maßnahmen im SPB 6B - Auszüge	8
Tabelle 2:	Untersuchungsdesign für Biodiversitätsziele der TM Vielfältige Kulturen - Auszüge	10
Tabelle 3:	Geplante Erhebungsmethoden für quantitative und qualitative Primärdaten	14
Tabelle 4:	Berichte aus der 5-Länder-Evaluation (das Land Hessen betreffend oder länderübergreifend)	15
Tabelle 5:	Überblick über die Kommunikationsaktivitäten des Evaluatorsinnenteams	16

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Agrarinvestitionsförderung = TM 4.1 Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe
AG	Auftraggeber
AN	Auftragnehmer
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahme
AWK	Vorhabensbezogene Auswahlkriterien
BGA	Begleitausschuss
CC	Cross Compliance
DEK	Dorfentwicklungskonzept
DVO	Durchführungsverordnung
EEN	European Evaluation Network for Rural Development
EIP	Europäische Innovationspartnerschaften
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ESIF-VO	ESIF-Verordnung (EU) Nr. 1303/2013
EU-KOM	Europäische Kommission
FP	Förderperiode
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GIS	Geographisches Informationssystem
GO	Geschäftsordnung
HE	Hessen
HMUKLV	Hessische Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HMWEVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung
HNV	High Nature Value
HZ-VO	Horizontale Verordnung (VO (EG) Nr. 1306/2013)
IDL	Innovationsdienstleister
IKA	Implementationskostenanalyse
IKEK	Integriertes kommunales Entwicklungskonzept
IK-2016	Neues Investitionskonzept (AFP)
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
LA	Lenkungsausschuss
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (Aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rural; im Englischen: Link Between Actions for the Development of Rural Economy); LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006).)
LR	Thünen-Institut für Ländliche Räume
NRR	Nationale Rahmenregelung

OG	Operationelle Gruppe
QZ	Querschnittsziel
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RL	Richtlinie
RM	Regionalmanagement oder RegionalmanagerInnen
RP	Regierungspräsidium, Regierungspräsidien
SPB	Schwerpunktbereich (nach ELER-VO)
SFC2007	Structural Funds Common Database- IT System für das Fondmanagement in der EU 2007 - 2013
TI	Thünen-Institut
TM	Teilmaßnahme
VB	Verwaltungsbehörde
VIK	Vielfältige Kulturen
VO	Verordnung
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WiSo-Partner	Wirtschafts- und Sozialpartner
ZS	Zahlstelle

0 Einleitung

Gemäß der Leistungsbeschreibung zur „Laufenden Begleitung und Bewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der Länder Hessen, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein für die Förderperiode 2014 bis 2020“ ist jährlich vom Auftragnehmer ein schriftlicher Bericht über Aktivitäten und Bewertungsergebnisse zu erstellen. Dieser Bericht soll auch die für den jährlichen Durchführungsbericht erforderlichen Angaben liefern. Daher orientiert sich die Struktur des vorgelegten Berichts an der Struktur des Kapitels 2 des jährlichen Durchführungsberichts.

1 Beschreibung und Begründung etwaiger Änderungen im Bewertungsplan des EPLR

Der Bewertungsplan wird in Kapitel 9 des Programmplanungsdokumentes beschrieben und enthält die wesentlichen rahmensetzenden Vorgaben. Nach der Vergabe der Bewertung erfolgte eine Operationalisierung in Form eines Feinkonzeptes. Dies wurde in einem interaktiven Prozess mit inhaltlichen Klärungen und Schwerpunktsetzungen, Detailregelungen zur Datenverfügbarkeit und der Identifikation von zusätzlichem Datenbedarf sowie Berichtsformaten und Zeiträumen erstellt. Dies war wichtig, da der Zeitrahmen für die Berichtslegung sehr eng getaktet ist. Es sind zwei umfassende Berichte bis 2019 vorzulegen.

Daraus resultieren keine Änderungen am Bewertungsplan im Programmplanungsdokument.

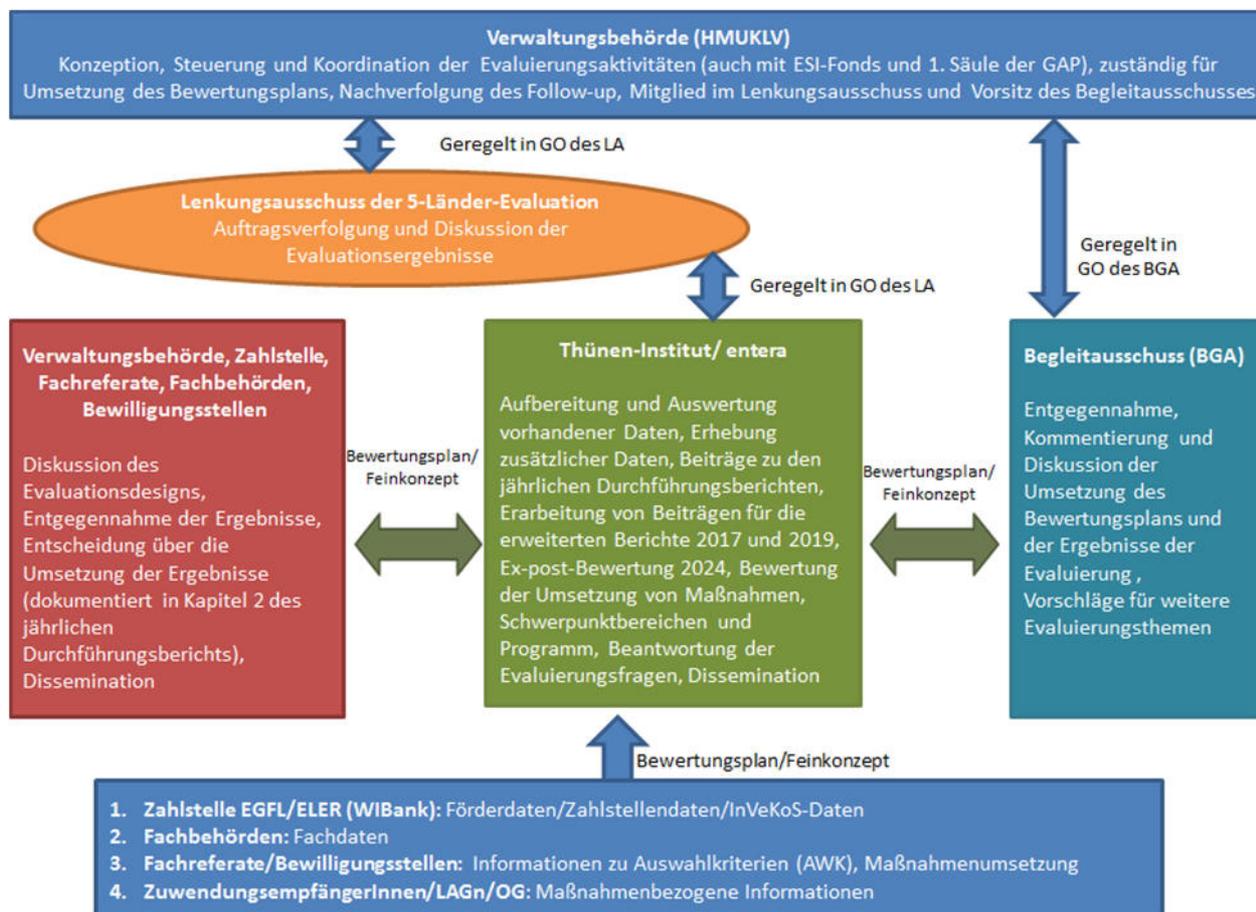
Organisation der laufenden Bewertung

Die laufende Bewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR) ist eingebunden in eine länderübergreifende Organisationsstruktur der Begleitungs- und Bewertungsaktivitäten. Im Steuerungsgremium der 5-Länder-Evaluation, dem Lenkungsausschuss (LA), dessen Vorsitz die Staatskanzlei Niedersachsen innehat, ist die Verwaltungsbehörde Hessens vertreten. Dieses Gremium hat sich eine Geschäftsordnung gegeben und trifft sich mindestens einmal pro Jahr. Die Aufgabe des LA ist es, die Bewertung zu begleiten, zu unterstützen und zu überwachen; dazu informieren die BewerterInnen regelmäßig über die Bewertungstätigkeiten und -ergebnisse. Wesentliche Entscheidungen bezüglich des Evaluationsdesigns, von Zeitplänen oder Berichten, die alle Länder betreffen, werden vom LA getroffen. In Hessen (HE) ist die Verwaltungsbehörde (VB) zentraler Ansprechpartner für alle übergeordneten Fragen die Evaluation betreffend. Maßnahmenbezogen erfolgt die Zusammenarbeit zwischen EvaluatorInnen und Fachreferaten/Bewilligungsstellen unter Einbeziehung der VB. Die Zahlstelle ist wesentlicher Datenlieferant, nicht nur für die Förderdaten, sondern auch für InVeKoS-Daten oder Zahlstellendaten der 1. und 2. Säule.

Der Begleitausschuss (BGA) ist in den Evaluationsprozess eingebunden. Auf den BGA-Sitzungen wird den Mitgliedern ein Überblick über die Aktivitäten der Evaluation und die wesentlichen Er-

gebnisse gegeben. Bei der Ergebnisdarstellung wird darauf geachtet, dass die verschiedenen thematischen Bereiche, die der BGA repräsentiert, angemessen berücksichtigt werden.

Abbildung 1: Wesentliche Akteure und Funktionen im Rahmen der Umsetzung des Bewertungsplans in Hessen



Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan des EPLR.

Evaluationsthemen

Die Strukturierung der Evaluation folgt der Strukturierung der Bewertungsfragen nach Schwerpunktbereichen (SPB). Wesentlicher Ausgangspunkt war die im Programmdokument enthaltene Interventionslogik für die (Teil)-Maßnahmen des Programms, die in den Tabellen 11.3 und 11.4 des EPLR niedergelegt ist. Die Evaluationsthemen selbst ergeben sich aus den Vorgaben der EU-Kommission (EEN und EU-COM, 2015) und den Berichtserfordernissen. Eine Gewichtung von Untersuchungsaufwand und -tiefe wurde im Rahmen des Feinkonzeptes vorgenommen.

Daten- und Informationsmanagement

Die Ausführungen im Bewertungsplan zum Thema Daten und Informationen wurden im Rahmen der Erstellung des Feinkonzeptes konkretisiert. Die Datensysteme in Hessen sind leistungsfähig, um die für die EU-Berichterstattung erforderlichen Daten bereitzustellen. Bestehende Fragen

bezüglich der Interpretation der EU-Vorgaben konnten unter Rückgriff auf eine von Bund und Ländern eingerichtete Arbeitsgruppe geklärt werden, an der auch das Thünen-Institut in seiner Funktion als Ressortforschungseinrichtung beteiligt ist¹.

2 Beschreibung der Evaluationsaktivitäten

Der Zuschlag für die Begleitung und laufende Bewertung an das Bieterkonsortium bestehend aus dem Thünen-Institut für Ländliche Räume, dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, dem Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie sowie dem Planungsbüro entera wurde im Frühjahr 2015 erteilt. Federführend für die laufende Bewertung ist das Thünen-Institut für Ländliche Räume; für die Erstellung des jährlichen Durchführungsberichtes liegt die Federführung bei entera.

Das Angebot zur Begleitung und Bewertung, das Grundlage für den Zuschlag war, strukturierte das Bewertungsdesign auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Dokumente (Leitlinien der EU-Kommission, Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen, Ex-ante-Bewertung). Die wesentlichen Bewertungsaktivitäten bestanden darin, das Bewertungsdesign im Zeitraum 2015 bis Anfang 2016 in einem intensiven interaktiven Prozess zu konkretisieren und die Ergebnisse zu dokumentieren. Dazu fanden folgende Aktivitäten statt.

Auftaktveranstaltung in Hessen

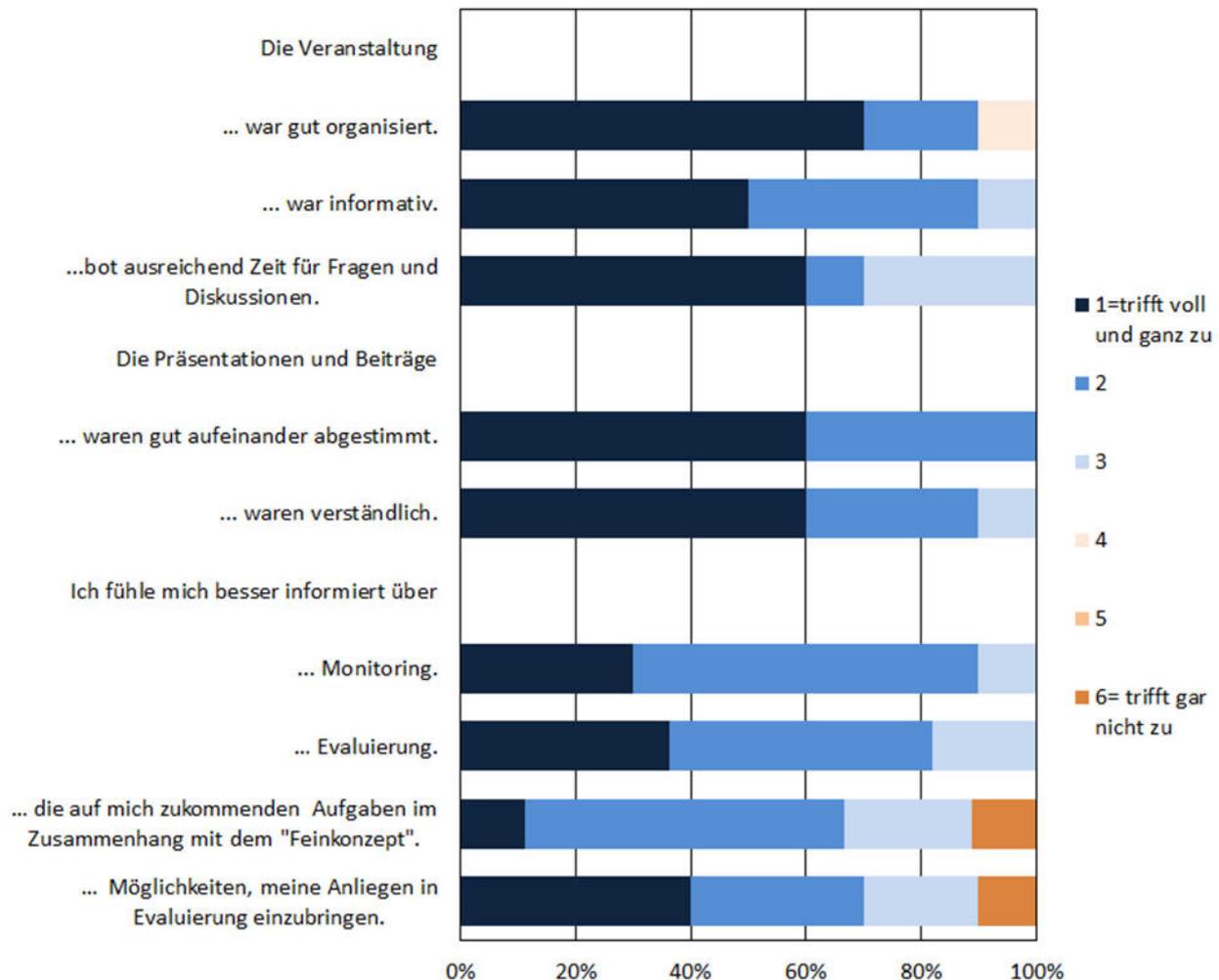
Aufgabe war es, das Angebot, für das der Zuschlag erteilt wurde, in Zusammenarbeit mit den Zuständigen in Hessen zu operationalisieren und konkretisieren. Als Startschuss dafür wurde eine Auftaktveranstaltung gemeinsam mit der VB organisiert. Diese Auftaktveranstaltung fand am 08.06.2015 in Wiesbaden statt. Themen waren die Vorstellung des Evaluatorenteams, ein Überblick über das Begleitsystem, den Zusammenhang zwischen Begleitung und Bewertung, die künftigen Datenerfordernisse. Die allgemeine Struktur des Bewertungskonzepts, das sich an den Schwerpunktbereichen ausrichtet, wurde vorgestellt und am Beispiel des Schwerpunktbereiches 6B „Lokale Entwicklung“ und für die SPB 4A „Biodiversität“ und 4B „Wasser“ konkretisiert. Den Abschluss bildete eine Vorstellung der Inhalte und des Vorgehens zur Erstellung des Feinkonzeptes.

Außer den EvaluatorInnen haben 16 Personen an der Auftaktveranstaltung teilgenommen, die aus unterschiedlichen Arbeitszusammenhängen stammen. 75% kamen aus den Fachreferaten der Ministerien. Weitere TeilnehmerInnen kamen von der WIBank und dem Regierungspräsidium

¹ Da die für das Monitoring seitens der EU bereitgestellten Leitfäden nicht hinreichend konkret sind, um das Berichtswesen alleinig darauf aufzubauen, wurde in Deutschland gemeinsam von Bund und Ländern eine Arbeitsgruppe implementiert, die ein eigenes Handbuch herausgegeben hat und auftretende Fragen im Zusammenhang mit der Berichterstattung klärt.

Gießen. Teilweise war es schwierig, den heterogenen Wissensstand und die unterschiedlichen Interessenlagen angemessen zu berücksichtigen.

Abbildung 2: Rückmeldung zur Auftaktveranstaltung in Hessen (n=10)



Quelle: Eigene Auswertung der Rückmeldebögen.

Die Diskussion auf der Auftaktveranstaltung zeigte zudem, dass die Fragen sich zu diesem Zeitpunkt stärker mit den Erfordernissen der Datenbereitstellung für das Monitoring beschäftigten als mit der Auseinandersetzung bezüglich des Evaluierungsdesigns.

Lenkungsausschusssitzungen

Zwei Sitzungen des Lenkungsausschuss mit Beteiligung der EvaluatorInnen fanden im Berichtszeitraum statt.

2. Sitzung des Lenkungsausschuss:

Am 27.03.2015 wurden verschiedene Themen diskutiert und organisatorische Fragen abgesprochen. Zum Ablauf der Erstellung des Feinkonzeptes, zu den Auftaktveranstaltungen und zur Vorstellung der Evaluierung im Begleitausschuss wurden Festlegungen getroffen. Breiten Raum nahm die Diskussion zu Querschnittszielen (QZ) und Sekundärwirkungen ein. Bezüglich der Querschnittsziele wurde vereinbart, dass die Auftraggeber ein Screening der Maßnahmen veranlassen, um die für die Abschätzung der Beiträge zu den Querschnittszielen über die allgemeinen Ausführungen in den Programmplanungsdokumenten hinausgehende Informationen zu systematisieren. In diesem Screening wird beispielsweise erfasst, wie die QZ in den Richtlinien, bei den Auswahlkriterien (AWK), als Fördervoraussetzung, über Nebenbestimmungen behandelt werden. Auf dieser Grundlage soll eine Einschätzung gegeben werden, wie QZ strukturell/organisatorisch verankert wurden.

3. Sitzung Lenkungsausschuss:

Am 10.11.2015 lag ein Schwerpunkt der Diskussion auf der vom Thünen-Institut erfolgten Datenabfrage zu den vorhabenbezogene AWK und zum Kommunalinvestitionsprogramm (KIP) bzw. weiteren Finanzierungsinstrumenten. Weitere Diskussionspunkte waren die von Niedersachsen entwickelte Matrix zu den Querschnittszielen und die Struktur des jährlichen Durchführungsberichts. Des Weiteren wurde beschlossen, erneut eine Implementationskostenanalyse (IKA) durchzuführen. Die Erhebung der Implementationskosten erfolgt bei allen Dienststellen im 1. Quartal 2018. Der Bericht zur IKA einschließlich der qualitativen Analyse wird bis Ende 2019 fertiggestellt. In den erweiterten Durchführungsbericht 2019 können erste Ergebnisse einfließen. Aus aktuellem Anlass wurde die Zuwanderung von Flüchtlingen vom TI thematisiert; die Länder wurden um eine erste Einschätzung gebeten, ob und wie mit den EPLR auf die damit verbundenen Herausforderungen reagiert werden könnte. Ergebnis war, dass die Überlegungen erst am Anfang stehen. Potential wird vor allem bei den Maßnahmen des SPB 6B gesehen, wobei die Kommunen vor Ort und die LEADER-Gruppen entsprechende Vorhaben einbringen müssten.

Abfrage zu den vorhabenbezogene Auswahlkriterien und Kommunalinvestitionsprogramm (KIP) / weitere Programme oder Fonds

Hintergrund der vom Thünen-Institut durchgeführten Abfrage zu den vorhabenbezogenen AWK ist die Überlegung, dass diese eine zusätzliche Informationsquelle zur Identifikation von relevanten Projekten darstellen. Des Weiteren ist im Rahmen der Evaluierung auch die Steuerungswirkung der AWK zu beurteilen, auch vor dem Hintergrund anderer Instrumente, wie beispielsweise Fachplanungen oder Förderfähigkeitskriterien. Die Abfrage bezog sich vorrangig auf die Art der Dokumentation der AWK (digital, Papier) und die Möglichkeit, die AWK jährlich zur Verfügung zu stellen. Das Ergebnis wurde im Feinkonzept dokumentiert.

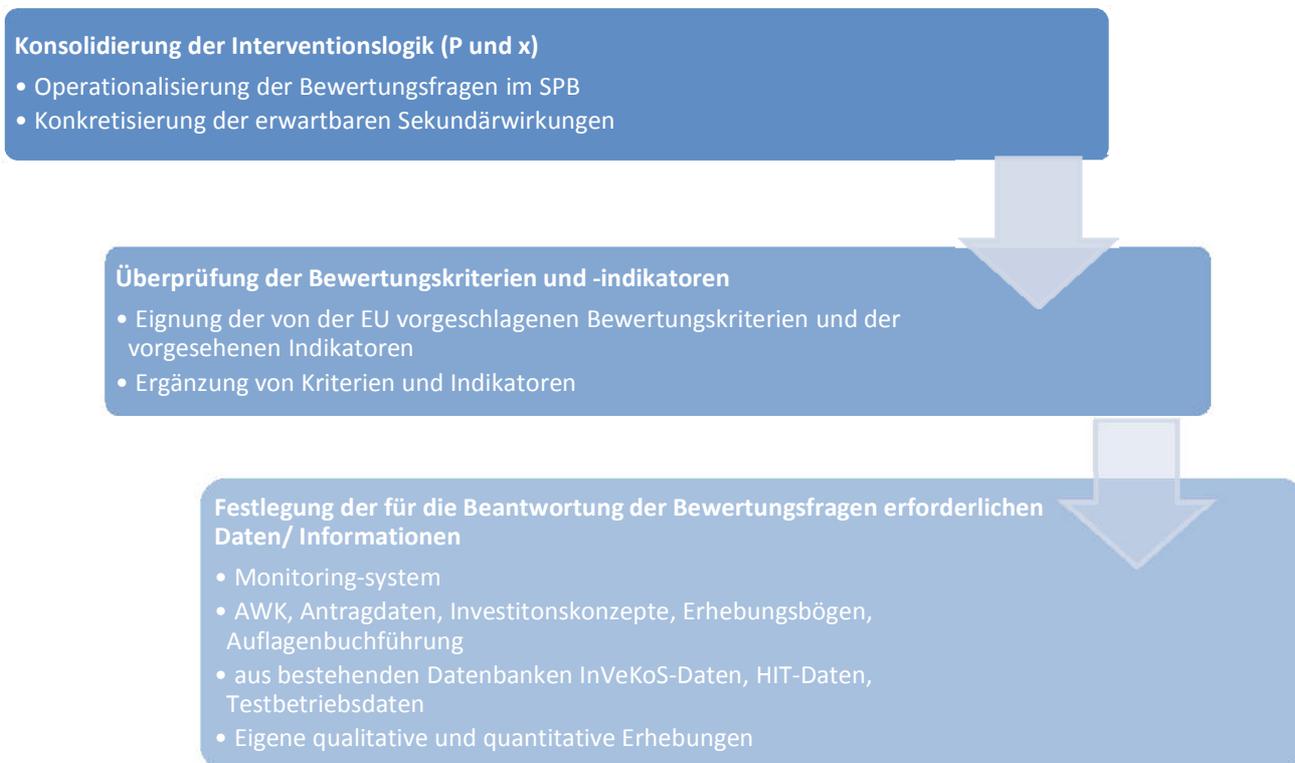
Das Erkenntnisinteresse u. a. am Kommunalinvestitionsprogramm (KIP) seitens der Evaluation liegt vor allem darin begründet, dass die aktuell aufgelegten „Töpfe“, die sich vorrangig an Kommunen richten, eine Konkurrenz zu den Entwicklungsplänen der Länder darstellen können, weil diese entweder bessere Bedingungen bieten, zeitlich begrenzt sind oder die knappe Planungska-

pazität der Kommunen beanspruchen. Sie können aber auch eine zusätzliche Quelle zur Kofinanzierung darstellen. Damit sind diese „Töpfe“ als Kontext bei der Interpretation der Inanspruchnahme zu berücksichtigen. Eine Rückmeldung seitens des Landes Hessen ist bislang noch nicht erfolgt.

Erstellung des Feinkonzeptes zum Bewertungsplan

Anlässlich der 2. Lenkungsausschusssitzung wurde der Startschuss zur Erstellung des Feinkonzeptes zum Bewertungsplan gegeben. Am 15.03.2016 wurde der Entwurf des Feinkonzeptes an die VB übersandt. Es folgt der Gliederung des Bewertungsplans im Programmplanungsdokument. Dieses Feinkonzept wurde von den beauftragten EvaluatorInnen gemeinsam mit der Verwaltungsbehörde, der Zahlstelle und den Fachreferaten/Fachbehörden sowie teilweise den Bewilligungsstellen erstellt. Dazu wurde in Gesprächen mit verantwortlichen Akteuren im Ministerium, beauftragten Stellen sowie nachgeordneten Behörden Vereinbarungen zum Design und zur Datenbereitstellung getroffen. Die GesprächspartnerInnen sind im Feinkonzept gelistet. Es ist als „living paper“ zu verstehen, das bei Bedarf angepasst werden kann. Der Schwerpunkt im Feinkonzept liegt auf der Strukturierung des Bewertungsprozesses bis 2019, also der Zuarbeit zum zweiten erweiterten jährlichen Durchführungsbericht. Das Feinkonzept wird dem ELER-Begleitausschuss in seiner zweiten Sitzung in 2016 am 11.11.2016 in Auszügen vorgestellt.

Abbildung 3: Schematische Darstellung des Vorgehens bei der Erstellung des Feinkonzeptes



Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgangspunkt der Feinkonzepterstellung waren die in den Tabellen 11.3 und 11.4 des EPLR dargestellte Matrix über potenzielle Wirkungsbeiträge der Teilmaßnahmen zu den Schwerpunktbereichen. Außerdem hat die EU-Kommission ein Dokument mit Bewertungsfragen, Kriterien und zugehörigen Indikatoren veröffentlicht (EEN und EU-COM, 2015), das den Bewertungsprozess strukturieren soll. Die Fragen wurden vor dem Hintergrund des EPLR operationalisiert und durch Kriterien und Indikatoren ergänzt. Diese zusätzlichen Indikatoren speisen sich aus unterschiedlichen Datenquellen (siehe Kapitel 3).

Im Feinkonzept wird zwischen drei Bewertungsebenen unterschieden:

- Schwerpunktbereichsebene,
- Maßnahmenebene und
- Programmebene.

Letztere setzt sich aus einem wirkungsbezogenen Teil und einem durchführungsbezogenen Teil zusammen.

Schwerpunktbereichsebene

Auf der Ebene der Schwerpunktbereiche (SPB) liegt ein zentraler Bewertungsfokus. Auf dieser Ebene sollen alle (Teil-)Maßnahmen gebündelt betrachtet werden, die Wirkungen entfalten. Dabei sind nicht nur diejenigen (Teil-)Maßnahmen relevant, die dem jeweiligen SPB prioritär und damit auch finanziell zugeordnet wurden. Relevant sind auch die (Teil-)Maßnahmen, bei denen Sekundärwirkungen zu erwarten sind.

Das Problem, das auch schon im Angebot skizziert wurde, ist, dass die von der EU vorgeschlagenen Bewertungskriterien und vergebenen Indikatoren nur einen Ausschnitt der möglichen (Teil-)Maßnahmen widerspiegeln. Damit war es erforderlich, weitere Bewertungskriterien und Indikatoren zu entwickeln.

Für den SPB 6B Lokale Entwicklung beispielsweise sind neben investiven LEADER-Vorhaben (worauf die EU-Kriterien und Indikatoren hauptsächlich abzielen) auch noch andere Vorhaben mit dem Fokus Prozesse und Planungen (DE-Pläne, Regionale Entwicklungskonzepte (REK), Lokale Kooperationen außerhalb LEADER) zu berücksichtigen. Damit liegt ein heterogenes Maßnahmenpektrum vor. Im Idealfall entstehen dadurch Synergien im Bereich der Lokalen Entwicklung. Für die Beantwortung der Gesamtwirkungen im SPB 6B resultieren hieraus jedoch besondere methodische Herausforderungen. Für alle SPB ist im Feinkonzept eine tabellarische Übersicht über die den Bewertungsfragen zugeordneten Bewertungskriterien und Indikatoren (siehe als Beispiel Tabelle 1) enthalten, die die Heterogenität der (Teil-)Maßnahmen mit ihren spezifischen Wirkungspfaden umfasst.

Tabelle 1: Bewertungskriterien und Indikatoren für die (Teil-)Maßnahmen im SPB 6B - Auszüge

Bewertungskriterium	Indikator	Code
Innenentwicklung		
Die ländliche Bevölkerung wurde für die Innenentwicklung sensibilisiert	Stellenwert des Themas Innenentwicklung im IKEK	7.1
Reduzierung des Flächenverbrauchs	Anzahl der Projekte, die zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme beitragen	7.4
Stärkung der Dorfmitte	Art und Anzahl der Projekte in der Dorfmitte bzw. im zentralen Ortsteil der Kommune	7.4
Die DE-Konzepte (IKEK/DEK) stellen eine gute Grundlage für die Umsetzung von Projekten in den Dörfern dar	Anzahl und Art der Projekte in Gemeinden mit IKEK bzw. in Gemeinden/Dörfern mit DEK	7.1
DE-Konzepte als Umsetzungsgrundlage		
Die DE-Konzepte (IKEK/DEK) stellen eine gute Grundlage für die Umsetzung von Projekten in den Dörfern dar	Anzahl und Art der Projekte in Gemeinden mit IKEK bzw. in Gemeinden/Dörfern mit DEK	7.1
	Die Inhalte der DE-Konzepte (IKEK/DEK) sind ortsspezifisch und greifen landesspezifische Themen auf	7.1
	Nutzungsgrad der DE-Konzepte nach Fertigstellung	7.1
	Passfähigkeit der umgesetzten Projekten (innerhalb und außerhalb des EPLR) zu den in den DE-Konzepten formulierten Zielen und Strategien	7.1
	Umsetzung von Projekten, die bereits in IKEK/DEK als potentielles Projekt aufgenommen wurden	7.1
Wirtschaftliche Entwicklung		
Es gibt Beschäftigungseffekte	In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze (EU-Indikator: T23)	19
	Einschätzung zu weiteren Beschäftigungseffekten (für Männer und Frauen, direkt/indirekte, kurz-/langfristig, im Projekt/in der Region)	19
Ländlicher Tourismus wird entwickelt	Anzahl und Art der Projekte mit Bezug zum ländlichen Tourismus	19
	Einschätzung der lokaler Akteure zur Entwicklung von touristischen Infrastrukturen, Marketingstrategien, Kooperationen, Berücksichtigung des Landesleitbilds (Natur-/Landerlebnis)	19

Fortsetzung Tabelle 1:

Bewertungskriterium	Indikator	Code
Umsetzung LEADER-Prinzipien		
Bottom-up-Ansatz ist umgesetzt mit Entscheidungsmacht für die LAG zur Entwicklung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien	Angebote zur Beteiligung bei REK-Erstellung	19
	Anzahl der Beteiligten bei REK-Erstellung	19
	Beteiligungsmöglichkeiten in Arbeits- und Projektgruppen: Anzahl der Gruppen	19
	Beteiligungsmöglichkeiten in Arbeits- und Projektgruppen: Offenheit der Angebote	19
	Möglichkeiten für alle Interessierten zur Beteiligung an der Erstellung der Entwicklungsstrategie (Einschätzung Externe)	19
	Möglichkeiten für alle Interessierten zur Beteiligung an der Erstellung der Entwicklungsstrategie (Einschätzung LAG)	19
Lokale Entwicklung durch Kooperationen außerhalb der LEADER-Förderung		
Es werden regionale Entwicklungspotenziale durch die Kooperation aufgegriffen	Im Aktionsplan beschriebene regionale Entwicklungspotenziale	16.7
	Umgesetzte Vorhaben und Aktionen sind kohärent mit den im Aktionsplan beschriebene regionale Entwicklungspotenzialen	16.7
Gestaltung der Zusammenarbeit /Partnerschaftlichkeit der Kooperation	Beurteilung der Eignung der Kooperationsstruktur durch die Kooperationspartner	16.7
	Beurteilung der Qualität der Zusammenarbeit durch die Kooperationspartner	16.7

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan des EPLR.

Die SPB-bezogenen Fragen sind erstmalig im Erweiterten Durchführungsbericht 2017 zu bearbeiten. Die EU-Kommission wird in Zusammenarbeit mit dem Evaluierungsnetzwerk diesbezüglich noch einen Leitfaden veröffentlichen, der auch auf die Problematik eingehen wird, dass mit Stand 31.12.2016 voraussichtlich, und dies gilt v. a. für den investiven Bereich, nur wenige abgeschlossene Vorhaben vorliegen werden. Deswegen wird sich eine erste Einschätzung des Wirkungsbeitrags auf Bewilligungsdaten und Soll-Daten stützen müssen. Eine weitere Quelle stellt die Ex-post-Bewertung für die Förderperiode 2007-2013 dar, die Ende 2016 vorgelegt wird, da viele (Teil-)Maßnahmen auch im Vorgängerprogramm angeboten wurden.

Maßnahmenebene

Das Bewertungsdesign auf Maßnahmenebene beinhaltet eine frühe Vollzugsanalyse (sog. Frühwarnsystem), bei der betrachtet wird, ob mit dem angewendeten administrativen System und den Lenkungsmechanismen die angestrebten Ergebnisse (z. B. bestimmte Zielgruppen, Regionen oder Fördergegenstände) und Wirkungen erreicht werden können und welche Abhilfemaßnahmen ggf. nötig wären. Als Grundlage für die SPB bezogene Wirkungsanalyse (siehe oben) wurden die beabsichtigten Wirkungspfade der Maßnahmen festgehalten. Identifiziert wurden, soweit zum jetzigen Zeitpunkt schon absehbar, auch Nebenwirkungen, die über die Beschreibungen im

Programm hinaus bedeutend sein könnten. Im Rahmen des Feinkonzeptes wurden für die Maßnahmen Bewertungskriterien und Untersuchungsbausteine sowie das Zeitfenster zur Bearbeitung gelistet (siehe beispielhaft folgende Tabelle).

Tabelle 2: Untersuchungsdesign für Biodiversitätsziele der TM Vielfältige Kulturen - Auszüge

Bewertungskriterium	Untersuchungsbausteine	Zeitfenster
Die Biodiversität auf Flächen mit Verwaltungsverträgen ist wiederhergestellt, geschützt und verbessert worden (EU)	Übernahme aus Monitoring, ggf. ergänzt um weitere relevante Teilmaßnahmen	2016/17 ff.
Hohe Anteile von Teilmaßnahmen liegen innerhalb von Natura-2000-Gebieten	2017 nur Datenübernahme, folgend Datenübernahme oder GIS-Auswertung	2016/17 ff.
Hohe Anteile von Teilmaßnahmen sind gleichzeitig HNV-Typen	GIS- und Datenbank-/ InVeKoS-Auswertung	2018 ff.
Erhöhte Kulturartendiversität im Vergleich zu Referenzflächen	Mit-Ohne-Vergleich, ggf. kombiniert im Vorher-Nachher-Vergleich.	2018 ff.
Vorkommen von Ziel-Tierarten im Vergleich zu Referenzflächen	Literaturrecherche	2018 ff.

Quelle: Eigene Darstellung.

Programmwirkungen und Programmdurchführung

Grundlagen des programmübergreifenden Evaluationsdesigns sind

- die im Anhang V der ELER-DVO (VO (EU) Nr. 808/2014) enthaltenen gemeinsamen Bewertungsfragen 19 bis 29, die sich in wirkungs- und durchführungsbezogene Fragen untergliedern lassen,
- die Erläuterung der Bewertungsfragen in einem Leitfaden des EEN (EEN und EU-COM, 2014a),
- die den Bewertungsfragen zugeordneten Wirkungs- bzw. Ergebnisindikatoren sowie
- die Anforderungen, die sich aus der ESIF-VO im Hinblick auf übergeordnete Ziele und Grundsätze ergeben.

Insgesamt ergeben sich auf der Programmebene die in Abbildung 4 dargestellten Analyse- und Themenfelder.

Abbildung 4: Analyse- und Themenfelder der Programmbewertung

Quelle: Eigene Darstellung.

Die programmwirkungsbezogenen Fragestellungen sind erst im Erweiterten Durchführungsbericht 2019 von Relevanz.

Durchführungsbezogene Aspekte spielen, auch vor dem Hintergrund einer in den ersten Umsetzungsjahren formativ ausgerichteten Evaluierung, eine wichtige Rolle. So ist beispielsweise geplant, die aus der Implementationskostenanalyse resultierenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014), die im Rahmen der Evaluation des Vorgängerprogramms erarbeitet wurde, vor dem Hintergrund des neuen Rechts- und Umsetzungsrahmens auf ihre Relevanz zu prüfen. Zum Themenbereich Partnerschaft soll programmübergreifend ein Screening der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips erfolgen.

Vier Programme im Vergleich

Auf Anregung des Landes Niedersachsen wurde ein Überblick über die vier Programme der 5-Länder-Evaluation angefertigt. Dieser Überblick setzte die Bereitstellung von detaillierten Finanztabellen bis hinunter auf Ebene der Vorhabensarten voraus. Die Tabellen wurden von den Verwaltungsbehörden zur Verfügung gestellt. Nur auf der Grundlage der in den Programmen enthaltenen Finanzzahlen ist es nicht möglich, einen detaillierten Vergleich vorzunehmen, der auch die

unterschiedlichen instrumentellen und strategischen Schwerpunktsetzungen der Länderprogramme darstellen kann (siehe Anhang 2).

Strukturlandkarte

Die bereits für die Vorgängerperiode erstellte Strukturlandkarte wurde für die Förderperiode 2014-2020 aktualisiert. Die Karte ist in Anhang 1 dargestellt und erläutert. Sie ist ein bewährtes Visualisierungsinstrument, um die an der Umsetzung des Programms beteiligten Stellen und Institutionen sowie deren Interaktionsmuster darzustellen. Sie umfasst alle wesentlichen Ebenen von der EU, über den Bund und das Land bis zum Letztempfänger.

Sie dient als Grundlage einer weitergehenden Stärken und Schwächen Analyse der Strukturen vor dem Hintergrund der Anforderungen der EU-Förderung an agile Steuerung², Homogenität des Verwaltungshandelns sowie Ermöglichung angemessener Gestaltungsspielräume. Im Rahmen der Analyse werden involvierte Institutionstypen, die Anzahl und Funktionsfähigkeit von Schnittstellen, die Balance aus Zentralität und fachlich erforderlicher Regionalität sowie die implementierten Koordinations- und Kommunikationsmechanismen wichtige Betrachtungsaspekte sein.

3 Daten

Daten aus dem Monitoring-System

Die Daten aus dem Monitoring-System dienen vorrangig der Füllung der Monitoring-Tabellen A bis F und damit der Erstellung des jährlichen Durchführungsberichts. Die Daten bilden eine Ausgangsbasis für die Evaluierung, reichen aber bei weitem nicht aus, um die Bewertungsfragen zu beantworten.

Förderdaten aus den Antragsverfahren

Es werden Daten genutzt, die im Rahmen des Antragsverfahrens erhoben werden. Dies betrifft zum einen die aufgeschlüsselten Finanzdaten, Auswahlkriterien, aber auch Informationen, die die Antragstellenden zur Prüfung der grundsätzlichen Förderfähigkeit erbringen müssen, sowie weitere Informationen. Die Dateninhalte gehen deutlich über die der EU-Monitoringtabellen hinaus, z. B. tiefergehende Unterscheidung der Fördergegenstände, Klassifizierung der Begünstigten oder räumliche Verortung. Die Datenlieferung wurde mit den Fachreferaten und Bewilligungsstellen

² Mit dem Begriff gemeint, ist die Fähigkeit mit Steuerung effektiv auf „volatile Umfeldbedingungen“ zu reagieren. Agile Steuerung schließt drei Fähigkeiten ein, die im EU-Umfeld entscheidend sind: Stringenz (die Fähigkeit, angesichts ständiger Veränderungen und hoher Komplexität, Handlungsfähigkeit und Regelkonformität sicherzustellen („absichernde“ Agilität)), Anpassungsfähigkeit (Fähigkeit, bei grundlegenden Veränderungen effektive neue Lösungen zu finden und umzusetzen („Proaktive“ bzw. „strategische“ Agilität)) und Flexibilität (Fähigkeit, sich auf kurzfristige Veränderungen schnell und effizient einstellen zu können („Reaktive“ bzw. „operative“ Agilität)).

weitgehend vereinbart. Für einige (Teil-)Maßnahmen gibt es zusätzliche Erhebungsbögen, die im Rahmen der Feinkonzepterstellung grundlegend überarbeitet oder entwickelt wurden, u. a.

- Teilmaßnahme Kleine Infrastrukturen (ELER-Code 7.2) Erhebungsbogen für Wegebaumaßnahmen,
- Teilmaßnahme AFP (ELER-Code 4.1): Erhebungsbogen Investitionskonzept,
- Teilmaßnahme Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 4.2): Erhebungsbogen Investitionskonzept,
- Maßnahme LEADER (ELER-Code 19): Vorhabenbezogene Liste von Themencodes.

Bestehende Datenbanken

Hier sind in erster Linie Zahlstellen- und InVeKoS-Daten zu nennen. Bei beiden Datenbanken ist von elementarer Bedeutung, dass nicht nur die Daten der Begünstigten zur Verfügung stehen, sondern alle jeweils enthaltenen Datensätze zugänglich gemacht werden. Nur damit kann der methodischen Anforderung der EU nach Kontrollgruppenansätzen und nach Berücksichtigung der Auswirkungen, insbesondere der 1. Säule der GAP, Rechnung getragen werden. Für die AUKM soll auf die betrieblichen Daten der Nährstoffvergleiche aus den CC-Kontrollen zur Düngerverordnung zurückgegriffen werden.

Eigene Erhebungen

In den meisten Evaluierungsbereichen sind die vorhandenen Sekundärdaten nicht ausreichend, sodass eigene Datenerhebungen unumgänglich sind. Diese Datenerhebungen erfolgen stichprobenbasiert entweder in Form von Befragungen oder als thematisch oder räumlich ausgerichtete Fallstudie.

Tabelle 3: Geplante Erhebungsmethoden für quantitative und qualitative Primärdaten

Erhebungsmethoden	AFP	VuV	Flurbereinigung	Forstlicher Wegebau	Diversifizierung	Dorfentwicklungspläne	Kleine Infrastrukturen	Breitband	Basisdienstleistungen	Flächenräumung	Bodenschutzkalkung	Viehfällige Fruchtfolge	Ökologischer Landbau	AGZ	EIP und Kooperationen	LEADER (19.1-19.4)	Technische Hilfe	Leistungsfähigkeit der Strukturen	Chancengleichheit	externe Kohärenz		
	4.1	4.2	4.3.2	4.3.1	6.4	7.1	7.2	7.3	7.4	8.4	8.5	10.1	11	13	16	19	20.1	Programmbewertung				
Dokumenten-/ Literaturanalyse	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Befragungen und Interviews (schriftlich oder mündlich)																						
Fachreferate	X	X	X	X	X	X	X	TM noch in Erstellung	X	Wird bei Bedarf entwickelt	X	X	X	X	X	X	X					
Bewilligungsstellen	X				X													X	X			
ZWE	(X)		X	X		X							X				X					
Regionalmanagements																	X			X		
LAGn, Kooperationen, OGn, Prozessbeteiligte						X					X						X	X				
Externe Akteure ⁽¹⁾											X						X					
VerfahrensbearbeiterInnen			X															X				
Regionalbeauftragte (Forst)				X									X									
sonstige Experten ⁽²⁾																				X	X	X
Kommunen						X			X									X				
Standardisierte Erhebungen (Vollerhebungen)																						
Strukturen/Kennzahlen	X ⁽³⁾	X ⁽⁴⁾		X	X											X	X					
Implementationskosten	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X			
Sonstiges																						
(regionale) Fallstudien						X	X								(X)	X						

(1) Akteure der ländlichen Entwicklung, die nicht aktiv die ELER-Förderung nutzen oder in Entwicklungsprozessen involviert sind.
 (2) Akteure innerhalb und außerhalb der Förderverwaltungen
 (3) Vom TI entwickelte standardisierte Investitionskonzepte als Grundlage für Vorher-Nachher-Vergleiche
 (4) Vom TI entwickelte standardisierte Erhebungsbögen als Grundlage für Vorher-Nachher-Vergleiche

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei flächen- und tierbezogenen Maßnahmen sind kaum eigene Erhebungen geplant. Bei diesen Maßnahmen liegen umfangreiche Sekundärdaten vor, die verbunden mit Literaturrecherchen eine geeignete Grundlage für die Bewertung liefern.

Datenaustauschregeln, Datensicherheit und Datenschutz

Mit der Erstellung des Feinkonzeptes sind Inhalt und Umfang der auszutauschenden Daten weitgehend definiert und der Datenfluss zwischen dem Land und der Evaluierung konkretisiert worden. Beim Datenaustausch sollten u.a. folgende Regeln Beachtung finden:

- Der Datenaustausch findet digital statt. Bei Rohdaten-Lieferungen ist eine umfassende Dokumentation notwendig. Die Dokumentation beschreibt u. a. die Dateninhalte, -formate und -verknüpfungen. Sie enthält zudem eine gültige Codeliste für verschlüsselte Informationen und Zuordnungstabellen.
- Es hat sich bewährt, bei Datenlieferungen Verfahren zur beiderseitigen Prüfung der Daten auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu planen. Auf der einen Seite ist das Land für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Datenlieferungen verantwortlich. Auf Seiten des TI werden die einge-

gangenen Daten gegengeprüft. Bei fehler- oder lückenhaften Lieferungen erfolgt Rückmeldung an das Land. Erst nach erfolgreicher Gegenprüfung ist die Datenlieferung abgeschlossen.

- In den meisten Bereichen ist die fristgerechte Fertigstellung der Evaluationsarbeiten an die termingerechte Lieferung der Daten gebunden. Dies trifft in besonderem Maße für die fristgerechte Erstellung der jährlichen Durchführungsberichte durch entera zu. Aber auch die Evaluation ist auf die fristgerechte Datenlieferung angewiesen, um Auswertungen zu starten oder entsprechend eigene Datenerhebungen aufzusatteln. Daher hat das Land zwingend dafür Sorge zu tragen, dass alle benötigten Daten zum Zeitpunkt der vorgesehenen Verwendung zur Verfügung gestellt werden. Die VB unterrichtet und instruiert die datenführenden Stellen entsprechend. In Bezug auf die Lieferfristen sind die o. a. Hinweise zur Vollständigkeit und Validität der Datenlieferung zu beachten.
- Das TI und sein Kooperationspartner garantieren die Einhaltung aller notwendigen Vorkehrungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit. Die entsprechenden Datenschutzerklärungen sind in den Biernachweisen enthalten. Im Lenkungsausschuss der 5-Länder-Evaluierung wurde zusätzlich verabredet, für die Nutzung personenbezogener Daten spezifische Vereinbarungen zur Datensicherheit und zum Datenschutz zu treffen. Aktuell werden in diesem Zusammenhang seitens der Verwaltung des Thünen-Instituts Vorschriften zur Erstellung eines Verfahrensverzeichnis nach Bundesdatenschutzgesetz erarbeitet. Da eine Vereinbarung mit den Ländern davon tangiert sein wird, kann diese erst fertiggestellt werden, wenn das Procedere zum Verfahrensverzeichnis festgelegt ist. Die DV-technischen Voraussetzungen für eine solche Vereinbarung sind am Institut gegeben.

4 Übersicht über Berichte der 5-Länder-Evaluation

Der erste größere Evaluationsbericht steht mit dem Erweiterten Durchführungsbericht 2017 an.

Tabelle 4: Berichte aus der 5-Länder-Evaluation (das Land Hessen betreffend oder länderübergreifend)

Herausgeber	Autor(en)	Titel. Untertitel (Original)	Abstrakt (50-100 Wörter)	URL
Thünen-Institut	Regina Grajewski	Vier ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich: PFEIL Niedersachsen-Bremen, LPLR Schleswig-Holstein, NRW-Programm Ländlicher Raum und EPLR Hessen Finanzen - Fördermaßnahmen - Prioritäten - Investitionstypen - Zielgruppen - Implementation (5-Länder-Evaluation 1/16)	Vergleichend dargestellt wird in dem Bericht die finanzielle Struktur der Programme, die Gewichtung der Maßnahmen und Teilmaßnahmen. Die Programme weisen eine hohe Kontinuität auf. Im Rahmen der neuen EU-Vorgaben wurden aber auch neue Maßnahmen in die Programme integriert. Bestehende Maßnahmen wurden, auch im Einklang mit Empfehlungen aus der Evaluation, neu ausgerichtet. Ein vertiefter Blick wird auf die Flächenmaßnahmen und den Schwerpunktbereich 6B geworfen. Einige Aspekte aus dem Bereich Implementation werden vorgestellt.	www.eler-evaluierung.de (ab 3. Quartal 2016)

Quelle: Eigene Darstellung.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse abgeschlossener Evaluationen

Abgeschlossen wurde im Berichtszeitraum eine vergleichende Analyse der vier Länderprogramme, die im Rahmen der 5-Länder-Evaluation bewertet werden (vgl. Anhang 2).

6 Kommunikationsaktivitäten in Bezug auf die Verbreitung von Evaluationsergebnissen

Evaluierungsseitig lag der Schwerpunkt der Aktivitäten auf der Abstimmung des Bewertungsdesigns mit den Verantwortlichen in Hessen und der Klärung der Datenbereitstellung. Die Kommunikationsaktivitäten ranken sich daher um das Bewertungsdesign und nicht um Ergebnisse der Evaluierung.

Tabelle 5: Überblick über die Kommunikationsaktivitäten des EvaluatorInnentteams

WANN?	WAS?	WER?	WIE?	ZU WEM?	WIE VIELE?	URL
23.04.2015	2. BGA	HMUKLV	BGA	Ministerium, Verwaltung, WiSo-Partner	45	-
23.04.2015	EIP-Auftaktveranstaltung des Landes Hessen	HMUKLV	Vortrag & Diskussion, Posterpräsentation	Interessierte Operationelle Gruppen, WiSo-Partner, Verwaltung	Ca. 70	www.eip.hessen.de
08.06.2015	Auftaktveranstaltung zum Feinkonzept in Hessen	HMUKLV	Workshop	Maßnahmenverantwortliche der beteiligten Ministerien, Bewilligungsstellen	17	-
01./02.12.2015	Infoveranstaltung für EIP-Innovationsdienstleister (IDL)	DVS	Vorträge & Diskussion, Exkursion	Innovationsdienstleister, Verwaltung	Ca. 25	-
21.01.2016	Zukunftsforum Ländliche Entwicklung 2016: Infoveranstaltung zu EIP	BMEL	Vorträge und Diskussion	Ministerien, Verwaltung, Innovationsdienstleister, Evaluatoren	Ca. 80	-
21./22.04.2016	Frühjahrsworkshop des Arbeitskreises Strukturpolitik der Gesellschaft für Evaluation „Qualität von Evaluierung – Methodische und inhaltliche Anforderungen, Perspektiven, Instrumente“	Arbeitskreis Strukturpolitik der DeGEval	Workshop - Vortrag des TI zu den Bewertungsplänen im ELER	Verwaltungsbehörden der ESI-Fonds, EU-Kommission, BMWi, EvaluatorInnen	50	www.degeval.de

Quelle: Eigene Darstellung.

Literatur

- EEN, European Evaluation Network for Rural Development und EU-COM, Commission of the European Communities (2015): Working paper Common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020. ENRD:
https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/wp_evaluation_questions_2015.pdf. Zitiert am 26.1.2016.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014): Ex-post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2007 bis 2013. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des Hessischen EPLR. Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung.
http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2014/TI_HE_Modulbericht_IK_endg_12_2014_mit%20deckblatt.pdf. Zitiert am 6.1.2016.

Anhang 1

Strukturlandkarte – Umsetzungs- und Steuerungsstrukturen des Hessischen EPLR 2014-2020

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeine Einordnung der Darstellungen	1
2	Darstellungen im Einzelnen	3
3	Entwicklungen gegenüber der letzten Förderperiode	4

1 Allgemeine Einordnung der Darstellungen

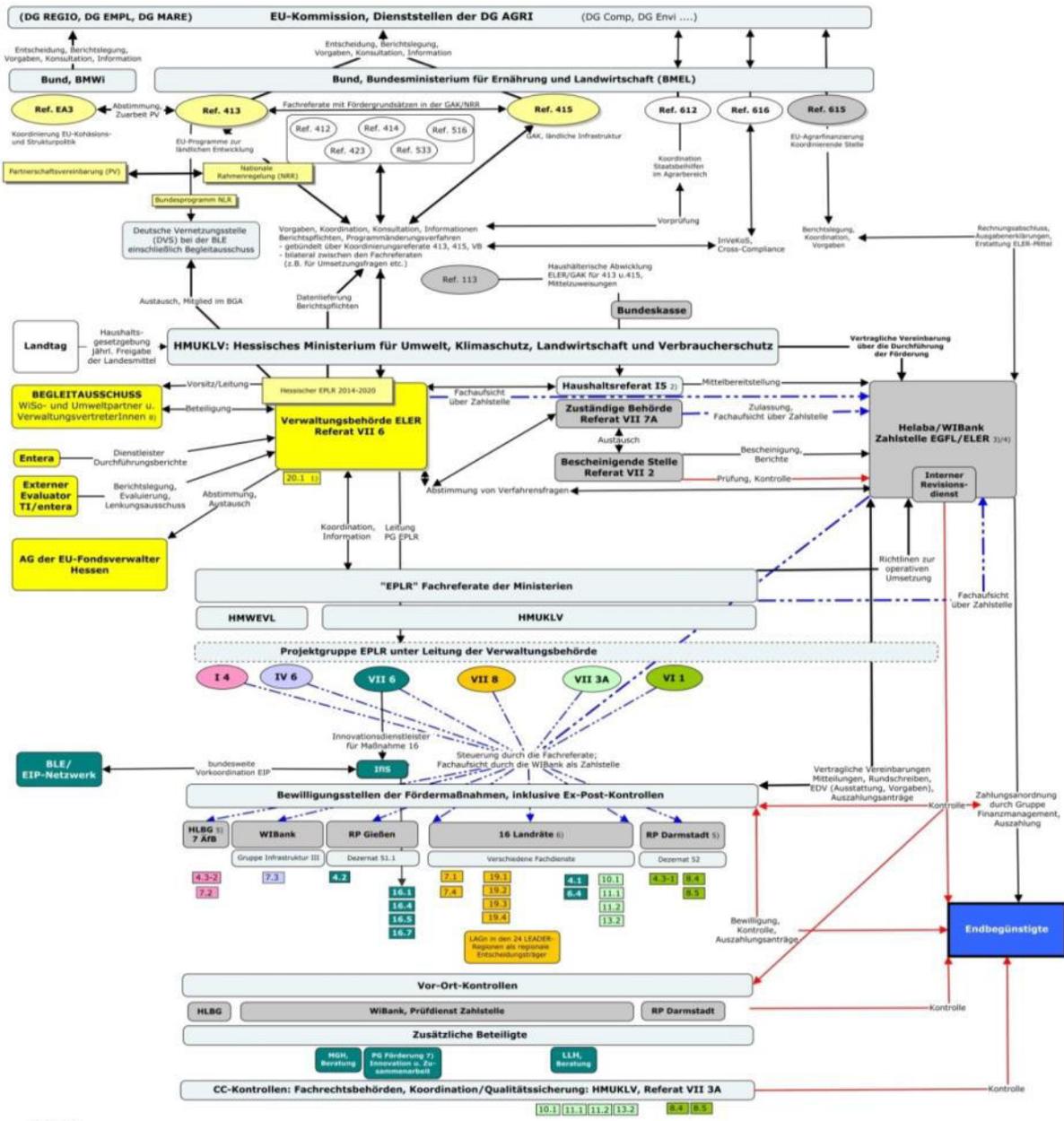
In der Strukturlandkarte werden die Umsetzungsstrukturen des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014-2020 (EPLR) dargestellt (vgl. Karte 1). Gegenüber der letzten Förderperiode haben die Darstellungen auf Bundesebene an Bedeutung und auch an Komplexität gewonnen. Das spiegelt zum einen das notwendige Erfordernis der Koordination und Abstimmung mit der Partnerschaftsvereinbarung (PA) wieder. Zum anderen den wachsenden politischen Willen, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) inhaltlich weiterzuentwickeln, um hiermit den Ländern ein Förderinstrument zur Seite zu stellen, das möglichst das gesamte potenzielle Maßnahmenspektrum des ELER-Fonds abdeckt. Über die GAK-Fördergrundsätze bzw. die Nationale Rahmenregelung (NRR) beeinflusst die Bundesebene daher auch in starkem Maße die Förderinhalte der EPLR auf Landesebene. Daher tauchen in der Strukturlandkarte auf Bundesebene alle relevanten GAK-Förderreferate auf.

Mit dem Greening und der insgesamt stärkeren inhaltlichen und prozeduralen Verflechtung der beiden Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gewinnt deren Schnittstellenmanagement eine immer größere Bedeutung. Insbesondere für die flächenbezogenen Maßnahmen sind Entscheidungen aus dem Bereich der 1.-Säule Zahlungen (EU-Direktzahlungen) mit inhaltlichen als auch fördertechnischen Implikationen verbunden. Über Cross-Compliance (CC) sind die beiden Säulen der GAP unmittelbar mit einander verwoben. In weiten Teilen stützen sich die ELER-Flächenmaßnahmen auf die in der 1. Säule etablierten (IT-)Systeme/Prozesse. In Teilen entstehen aus Entscheidungen für die 1. Säule unmittelbare Konsequenzen auf Angebot und Akzeptanz von ELER-Fördermaßnahmen. Daher wurde auf Bundesebene auch der Bereich Verwaltungs- und Kontrollmanagement, Cross Compliance (Referat 616) sowie auf Landesebene die für CC-Zuständigen bzw. deren Koordination miteinbezogen.

Auf der EU-Ebene werden die zentralen Akteure in einer sehr gebündelten und vereinfachten Form dargestellt und auf eine Differenzierung unterhalb der Generaldirektoren in die vorhandenen verschiedenen Arbeitseinheiten verzichtet. Gerade diese vielen Ansprechpartner unterschiedlicher Arbeitseinheiten (und Themengebieten) verursachen komplexe Kommunikations- und Informationsmuster mit hohen „Störpotenzialen“. Diese Interaktionen und Bezüge müssten ggf. gesondert dargestellt werden. Die Mehrebenen-Strukturlandkarte würden sie überfrachten. Schon die Darstellung der Hauptakteure verdeutlicht die Anzahl an Informations-, Berichts- und „Anforderungskanälen“.

Akteure und Interessen des „Audits“ (u.a. bei der EU-Kommission) und die Rechnungshöfe als externe Kontrollinstanzen (EU, Bund, Land) haben einen Einfluss auf die Förderung. Über den Druck die Fehlerraten zu vermindern, verschärfen die rechtssetzenden Instanzen (EU-Kommission, Richtliniengeber, etc.) die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bzw. werden Maßnahmen und Förderprogramme vereinfacht. Diese mittelbar wirkenden Kräfte werden bei der Implementationsanalyse eine Rolle spielen, bei dem Entwurf der Strukturlandkarte wurden sie nicht dargestellt.

Karte 1: Strukturlandkarte zur Steuerung und Umsetzung des EPLR Hessen 2014-2020 (Stand 02/2016)



- Legende**
- Verwaltungssebenen, beteiligte Institutionen
- Einrichtungen, die in erster Linie für die zahlstellenkonforme und finanztechnische Abwicklung verantwortlich sind
 - VII 8 Fachreferate der Ministerien
 - Strategien, Programme, Rahmenregelungen für die ELER-Förderung
 - Fördermaßnahmen des EPLR (ELER-Codes), Farbgebung nach zuständigem Fachreferat
 - Abstimmung formalisierte Beziehung
 - Fachaufsicht im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung
 - Kontrolle im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung
- ELER-Code Bezeichnung der Fördermaßnahmen**
- 4.1 Einzelbetriebliche Investitionsförderung (AFF)
 - 4.2 Marktstrukturverbesserung (VbV)
 - 4.3-1 Forstwirtschaftliche Infrastruktur
 - 4.3-2 Flurbereinigung und Investitionen in Infrastruktur
 - 7.1 Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden (DE-Pläne)
 - 7.2 Investitionen in die Schaffung kleiner Infrastrukturen
 - 7.3 Breitbandinfrastruktur
 - 7.4 Dorfentwicklung (Lokale Basisinfrastruktur, öffentliche Dienstvorsorge)
 - 8.4 Forst Wiederaufbau
 - 8.5 Forst Widerstandsfähigkeit (Waldkalkung)
 - 10.1 ALJCH - Verfügbare Kulturen im Ackerbau
 - 11.1 Ökolandbau - Einführung
 - 11.2 Ökolandbau - Beibehaltung
 - 13.2 Förderung benachteiligter Gebiete (AGZ)
 - 16.1 EIP-Agri
 - 16.4 Zusammenarbeit "Kurze Versorgungsketten und lokale Märkte"
 - 16.5 Zusammenarbeit "Minderung und Anpassung an den Klimawandel"
 - 16.7 Zusammenarbeit "Lokale Strategien außerhalb von CLLD/LEADER"
 - 19.1 LEADER - Vorbereitende Unterstützung
 - 19.2 LEADER - Umsetzung von Projekten
 - 19.3 LEADER - Kooperationen
 - 19.4 LEADER - Laufende Kosten
 - 20.1 Technische Hilfe ELER
- Abkürzungen**
- ArB Ämter für Bodenmanagement
 - AKUM Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
 - BLE Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
 - BMEL Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
 - BMWi Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
 - DE Dorfentwicklung
 - EIP Europäische Innovationspartnerschaften
 - GAK Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
 - HLBG Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation
 - HMUKLV Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
 - HMWEVL Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
 - Helaba Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
 - IRS Institut für ländliche Strukturforchung
 - LAG Lokale Aktionsgruppe
 - LLH Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen
 - MGH Marketing Gesellschaft Hessen
 - NLR Nationales Netzwerk Ländliche Räume
 - NRN Nationale Rahmenregelung
 - PG Projektgruppe
 - RP Regierungspräsidium
 - WIBank Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
- Verwaltungsbehörde verwaltet die Technische Hilfe, ELER-Code 20.1
 - Aufstellung Haushalt, Mittelzuweisung an WIBank, RPn, HLBG; Koordination mit dem VII-Referat des HMWEVL
 - Abteilung Finanz- u. Rechnungswesen - Gruppe Haushaltsbeauftragter als Nahstelle zum Haushalt HMUKLV, Mittelbereitstellung
 - Involvierte Organisationseinheiten: Gruppe Zentrale Aufgaben, Gruppe Finanzmanagement Landwirtschaft, Gruppe Investive Programme, Gruppe Flächenprogrammen, Gruppe Prüfdienst Zahlstelle, Interner Revisionsdienst
 - Mittelebene mit Steuerungsfunktion, HLBG führt die Fachaufsicht über die AB.
 - Insgesamt sind in den 16 Landratsverwaltungen verschiedene Fachdienststellen mit der Förderung betraut. Die organisatorische Zuordnung obliegt seit der Kommunalisierung den Landräten.
 - Mitglieder der Projektgruppe sind das IRS, der RP Gießen, der LLH und das Referat VII 6.
 - BMEL und EU-KOH sind jeweils beratende Mitglieder.

Quelle: Eigene Darstellung.

2 Darstellungen im Einzelnen

Bei der Darstellung werden sowohl Akteure mit einem unmittelbaren Einfluss auf Förderinhalte und -strategie als auch alle Akteure, die in die (finanz-)technische Abwicklung involviert sind einbezogen.

Bundesebene

Förderinhalte /-strategie:

Alle Akteure die unmittelbar mit Fragestellungen des ELER oder der GAK befasst sind, werden aufgeführt. Das sind neben den Koordinierungsreferaten 413 und 415 des BMEL insbesondere die Fachreferate, die mit einem eigenen Fördergegenstand in der NRR vertreten sind: 412 (ILE), 413 (EIP-Agri), 414 (Einzelbetriebliche Förderung, Bildung), 516 (Ökologischer Landbau), 533 (nationale Waldpolitik) (Forst), 423 (Ernährungswirtschaft), 413 (Leader, EIP), 415 (Hochwasser- und Küstenschutz, Breitband, wasserwirtschaftliche Infrastruktur)

Die Beziehungen zwischen der Landesebene und dem Bund verlaufen über verschiedene Kanäle: Gebündelt und koordiniert über die Koordinierungsreferate 413/415 und die Verwaltungsbehörden der Länder (VB) sowie bilateral auf der Fachschiene Fachreferat BMEL - Fachreferat Land / Zahlstelle Land, wenn es um Fördermodalitäten, Verfahrensfragen, etc. geht.

Nicht mit aufgenommen wurden die nachstehenden BMEL-Referate, da sie nur einen sehr mittelbaren Einfluss auf den EPLR haben:

- 224 (Forschung und Innovation) trotz der fachlichen Nähe zu der Maßnahme EIP-Agri,
- 411 (Koordinierungsstelle ländliche Räume): Dieses Referat hat mit der Ausgestaltung und Abwicklung der EPLR nichts zu tun. Es ist rein nachrichtlich in das Fördergeschäft eingebunden,
- 421 (Strategie und Koordinierung der Abteilung 4)

und auch nicht die umweltpolitischen Grundsatzreferate der Abteilung 5 des BMEL.

Akteure, die unmittelbar in die technische Abwicklung involviert sind:

Referat 113 (Haushaltsreferat): Setzt im Auftrag von Referat 415 die GAK und im Auftrag von Referat 615 den ELER (Mittelzuweisung an die Länder bzw. die Bundeskasse) finanztechnisch um. Das Referat ist ein wesentlicher „Player“ in den Verhandlungen zur Haushaltsplanung.

Referat 612 (EU-Koordination): Das Referat hat in der Abwicklung keine prägende Funktion, rechtliche Fragen werden direkt durch Referat 413 geklärt; nur bei Angelegenheiten, die auf EU-Ebene den Sonderausschuss Landwirtschaft oder den Agrarrat betreffen, ist Referat 612 eingebunden. Es ist aber im Bereich der staatlichen Beihilfen im Agrarbereich das Schlüsselreferat, das die Vorprüfungen für die Länder vornimmt.

Referat 616 (Verwaltungs- und Kontrollmanagement, Cross-Compliance, Verwaltungsvereinfachung): Das Referat ist zwar in erster Linie mit der Abwicklung der 1.-Säule-Maßnahmen befasst, die flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule „profitieren“ aber von den dort aufgesetzten Prozessen und werden auch durch diese beeinflusst.

Landesebene

Diese Ebene ist unterteilt in eine übergeordnete Koordinationsebene, in deren Mittelpunkt sowohl die VB als auch die Leitungsebene der ZS und alle Organisationen mit gesamtprogrammbezogenen Aufgaben stehen (u.a. Zuständige Behörde, Bescheinigende Stelle, etc.). Darunter liegen die Fachreferate, die Bewilligungsstellen sowie die zuständigen Stellen für die Vor-Ort-Kontrollen.

Die Ebene der zusätzlichen Beteiligten enthält im Wesentlichen Beratungsinstitutionen, die die Antragstellenden im Vorfeld und während der Antragsverfahren unterstützen.

3 Entwicklungen gegenüber der letzten Förderperiode

Bundesebene

Deutlich wird der höhere Abstimmungsbedarf und die komplexere Akteurskonstellation auf Bundesebene aufgrund der Integration der ELER-Förderung in die Partnerschaftsvereinbarung (PV) mit der EU. Das BMEL muss die PV relevanten Erfordernisse (Zulieferung zu Fortschrittsberichten, Rückwirkungen von EPLR-Änderungen auf die PV, etc.) koordinieren und sich mit dem BMWi, das die federführende Zuständigkeit für die PV hat, abstimmen. Der Austausch mit dem BMWi wird ausschließlich über Referat 413 koordiniert. Für die Umsetzungsphase sind noch weitere Festlegungen und Vereinbarungen zwischen BMWi und BMEL sowie der EU-Kommission erforderlich. Zum Beispiel, wann und durch wen Aktualisierungen der PV und deren Zahlen vorgenommen werden sollen und müssen. Hier herrscht noch Unklarheit, sowohl zwischen den Fonds als auch im Bereich ELER zwischen den Auffassungen der EU-Kommission und dem BMEL. Faktisch zieht jeder Änderungsantrag auf Ebene der Länder eine Änderung der Zahlen in der PV nach sich.

Durch die weiter gestiegene Relevanz der GAK und der NRR für die Landesprogramme ist auch die Verflechtung der Landesebene mit dem Bund intensiver. Auf der Bundesebene sind viele Fachreferate in die Fördergrundsätze der GAK und mit Maßnahmen in der NRR eingebunden. Das erfordert intensive Bund-Länder-Abstimmungsprozesse.

Anders als in der letzten Förderperiode zur nationalen Förderstrategie gibt es auf Bundesebene aber keinen nationalen Begleitausschuss mehr. Ein Begleitausschuss zur PV wurde nicht eingerichtet. Aus Sicht des BMEL fehlt ein solches Abstimmungs- und Informationsforum. Geblieben ist der Begleitausschuss zum Nationalen Netzwerk Ländliche Räume. Hier versucht das BMEL die Sitzungen mit vor- oder nachgelagerten Informationsveranstaltungen zu bestimmten Themen des

ELER zu kombinieren, um eine Austauschplattform für die WiSo-Partner auf Bundesebene anzubieten.

Entwicklungen auf der Landesebene in Hessen

Durch ein in der neuen Förderperiode insgesamt verkleinertes Maßnahmenpektrum sind auf der fachlichen Steuerungsebene nur noch sechs (statt vorher sieben) Fachreferate beteiligt, wobei mit dem Referat IV 6 im HMWEVL (u.a. für Breitbandinfrastruktur zuständig) ein neuer Fachverantwortlicher in die ELER-Förderung eingebunden ist. Die Verteilung des Entwicklungsplans auf zwei Ministerien ist geblieben; das für den Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung sowie des Landtourismus zuständige Referat ist allerdings seit der letzten Regierungsbildung (2014) wieder beim HMUKLV angesiedelt.

Durch die Herausnahme der naturschutzfachlichen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) sowie der Weinbau-Maßnahme und der Förderung der Bioenergie aus der EU-Förderung sind nicht nur auf Ministeriumsebene weniger Fachreferate involviert. Insbesondere der Wegfall der Vertragsnaturschutz-AUM führt auf den verschiedenen Umsetzungsebenen zu deutlich weniger Akteuren. So sind auf Ebene der Landräte keine naturschutzfachlichen Fachdienste mehr involviert und auch das Servicezentrum Forsteinrichtung und Naturschutz (FENA) als zusätzliche Beteiligte für das Fachmonitoring fällt heraus.

Eine - vor den Ergebnissen der Implementationskostenanalyse 2014 - deutlich positive Organisationsentscheidung liegt darin, dass im Bereich der forstlichen Förderung die 41 Forstämter nicht mehr in Antragsannahme und Verwaltungskontrolle involviert sind. Antragsannahme und Bewilligung wird für den aktuellen EPLR zentral durch den RP Darmstadt abgewickelt.

Durch die Umsetzung aller Teilmaßnahmen des ELER-Code 16 beim RP-Gießen laufen in dessen Dezernat 51.1 (Landwirtschaft, Marktstruktur) ab der neuen Förderperiode mehrere EU-Fördermaßnahmen - neben der Marktstrukturverbesserung - zusammen. Die ist vor dem Hintergrund der Bündelung von EU-Expertise positiv zu werten.

Mit der Gruppe Infrastruktur III in der WIBank gibt es weiterhin eine Organisationseinheit, die nur eine einzelne ELER Maßnahme (Förderung Breitbandinfrastruktur) umsetzt (Satellitenstruktur). Dabei handelt es sich dabei um eine Maßnahme die aufgrund der komplexen Gesamtförderlandschaft hohe Anforderungen an die Abwicklung stellt, auch wenn hier nur sehr wenige Einzelbewilligungen erfolgen werden.

Vereinfachend im Bereich der Ländlichen Entwicklung wirkt sich die wegfallende Differenzierung in HELER- und LEADER-Regionen durch die einheitliche Umsetzung der Regionalen Prozesse über LEADER in der neuen Förderperiode aus.

Die Teilmaßnahme EIP (ELER-Code 16.1) zeichnet sich durch eine hohe Zahl an Beteiligten und unterstützenden Strukturen aus. Da ist zum einen der hessische Innovationsdienstleister IfLS zu

nennen (Institut für ländliche Strukturforschung) als auch die Projektgruppe „Förderung von Innovation und Zusammenarbeit“. Zudem wird die Teilmaßnahme durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) bundesweit vorkoordiniert. Dieses komplexe Umsetzungssetting - auch im Vergleich mit organisatorischen Lösungen in anderen Bundesländern - wird sowohl auf Ebene der Maßnahmenbewertung als auch im Zusammenhang mit der programmbezogenen IK-Analyse genauer betrachtet werden.

Anhang 2

**Vier ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich:
PFEIL Niedersachsen-Bremen, LPLR Schleswig-Holstein, NRW-Programm
Ländlicher Raum und EPLR Hessen. Finanzen — Fördermaßnahmen —
Prioritäten — Investitionstypen — Zielgruppen — Implementation**

(5-Länder-Evaluation 1/16)



Vier ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich: PFEIL Niedersachsen-Bremen, LPLR Schleswig-Holstein, NRW-Programm Ländlicher Raum und EPLR Hessen

Finanzen — Fördermaßnahmen — Prioritäten — Investitionstypen — Zielgruppen — Implementation

Regina Grajewski

5-Länder-Evaluation 1/16



EUROPÄISCHE UNION

HESSEN



Hessisches Ministerium für Umwelt,
Klimaschutz, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz



Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen



Schleswig-Holstein
Ministerium für Energiewende,
Landwirtschaft, Umwelt und
ländliche Räume

Impressum:

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5217
Fax: 0531 596 5599

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Braunschweig, im Mai 2016

Gliederung

Gliederung	I
Verzeichnis der Abbildungen	III
Verzeichnis der Tabellen	V
Verzeichnis der Abkürzungen	VI
0 Einleitung	1
1 Finanzielle Struktur und Finanzquellen	1
2 Maßnahmenportfolio	7
2.1 Maßnahmenzusammensetzung der Programme	7
2.2 Kontinuität oder Wandel	14
2.3 Maßnahmengruppen im Vergleich der Programmplanungsperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020	16
2.4 Technische Hilfe (TH)	19
3 Prioritäten und Schwerpunktbereiche	19
3.1 Prioritäten	19
3.2 Schwerpunktbereiche (SPB)	22
3.2.1 SPB 2A „Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, ...“	23
3.2.2 Schwerpunktbereiche 4A – Biodiversität, 4B – Wasserschutz und 4C – Bodenschutz und 4 ÖKO – Ökologischer Landbau	24
3.2.3 Schwerpunktbereiche 5D und 5E – Klimaschutz in den Programmen	29
3.2.4 SPB 6B „Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten“	30
4 Flächenbezogene Förderung: AUKM, Ökolandbau und Natura-2000-Ausgleichszahlung	33
4.1 AUKM (10.1) und Ökolandbau (11)	33
4.2 Natura-2000-Ausgleichszahlungen in der Landwirtschaft	40
5 Interventionstypen	40
6 Zielgruppen	41

7	Aspekte der Implementation	42
7.1	Gebietskulissen	42
7.2	Vereinfachte Kostenoptionen (VKO)	43
7.3	Antragstellung nur auf Papier	45
7.4	Bewilligungsstruktur	46
8	Zusammenfassung	49
	Literatur	53
	Anhang	57

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Die Finanzierungsstruktur der vier EPLR im Bundesländervergleich	2
Abbildung 2:	Struktur der Finanzierungsquellen der EPLR 2014 bis 2020	3
Abbildung 3:	Zusammensetzung der zusätzlichen nationalen Mittel und staatlichen Beihilfen nach (Teil-)Maßnahmen	3
Abbildung 4:	Öffentliche Mittel der ELER-Programme im Vergleich zu den EFRE- und ESF-Programmen	6
Abbildung 5:	Öffentliche Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen im EPLR Hessen	11
Abbildung 6:	Öffentliche Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen in PFEIL	12
Abbildung 7:	Öffentliche Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum	12
Abbildung 8:	Öffentliche Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen im LPLR	13
Abbildung 9:	Geplante öffentliche Mittel nach der Förderhistorie der Fördermaßnahmen (in Prozent) ¹⁾	14
Abbildung 10:	Verteilung der öffentlichen Mittel aller vier Programme auf Prioritäten	20
Abbildung 11:	Prozentuale Verteilung der öffentlichen Mittel auf Prioritäten nach Programmen (einschließlich der Maßnahme 5 – Küsten- und Hochwasserschutz)	20
Abbildung 12:	Verteilung der öffentlichen Mittel im SPB 2A nach Teilmaßnahmen und Länderprogrammen	24
Abbildung 13:	Verteilung der öffentlichen Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen auf die SPB der Priorität 4 in PFEIL	26
Abbildung 14:	Verteilung der öffentlichen Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen auf die SPB der Priorität 4 im EPLR Hessen	27
Abbildung 15:	Verteilung der öffentlichen Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen auf die SPB der Priorität 4 im LPLR Schleswig-Holstein	28
Abbildung 16:	Verteilung der öffentlichen Mittel nach Teilmaßnahmen auf die SPB der Priorität 4 im NRW-Programm Ländlicher Raum	29
Abbildung 17:	Verteilung der öffentlichen Mittel auf SPB 5D und 5E nach prioritären Teilmaßnahmen	30
Abbildung 18:	Verteilung der öffentlichen Mittel im SPB 6B nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen und Länderprogrammen	31
Abbildung 19:	Verteilung der öffentlichen Mittel auf AUKM und Ökolandbau nach der Bedeutung der NRR	34

Abbildung 20:	Geplanter Flächenumfang (ha) für AUKM ¹⁾ auf der Grundlage der NRR	34
Abbildung 21:	Anteil der öffentlichen Mittel für den Vertragsnaturschutz an den in den Programmen insgesamt vorgesehenen AUKM-Mitteln (*)	36
Abbildung 22:	Angestrebte Förderfläche (brutto) in Relation zur Fläche landwirtschaftlicher Betriebe 2013	38
Abbildung 23:	Angestrebte Förderflächen (brutto) nach Ressourcenschutzziele in den vier Länderprogrammen – prioritäre Zielsetzung	39
Abbildung 24:	Angestrebte Förderflächen (brutto) nach Ressourcenschutzziele in den vier Länderprogrammen – prioritäre Zielsetzung	39
Abbildung 25:	Verteilung der öffentlichen Mittel nach der überwiegenden Art der Fördermittelempfänger bzw. Antragstellenden (gemessen an der Zahl der Förderfälle)	42
Abbildung 26:	Verteilung der öffentlichen Mittel ¹⁾ nach Gebietskulissen und Länderprogrammen	43
Abbildung 27:	Vereinfachte Kostenoptionen in den Programmen in konkreter Planung oder umgesetzt (Stand 31.12.2015)	44
Abbildung 28:	Zahl der Bewilligungsstellen ¹⁾ in ausgewählten Fördermaßnahmen	46
Abbildung 29:	Bedeutung verschiedener Institutionentypen in der Bewilligung von EPLR-Fördermaßnahmen	48

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Vergleich der Finanzansätze zwischen den beiden Programmplanungsperioden	5
Tabelle 2:	Verteilung der gesamten öffentlichen Mittel auf Maßnahmen	7
Tabelle 3:	Programmierte Teilmaßnahmen in vier Programmen	9
Tabelle 4:	Fördermaßnahmen mit einer Mittelausstattung (EU + öffentliche nationale Kofinanzierung) unter 1 Mio. Euro pro Jahr*	13
Tabelle 5:	Neue Fördermaßnahmen unter Implementationsgesichtspunkten (Stand November 2015)	17
Tabelle 6:	Mittelansätze ¹⁾ nach Maßnahmengruppen im Vergleich der Programmplanungsperioden (nur ELER-kofinanzierte Maßnahmen)	18
Tabelle 7:	Prozentuale Verteilung der öffentlichen Mittel auf Prioritäten nach Programmen (ohne die Maßnahme 5 – Küsten- und Hochwasserschutz)	21
Tabelle 8:	Anteile an den öffentlichen Mitteln (ohne top-ups und TH) nach Prioritäten 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 in Prozent und Veränderung in Prozentpunkten	22
Tabelle 9:	Prozentuale Verteilung der öffentlichen Mittel auf Schwerpunktbereiche (SPB) ¹⁾	23
Tabelle 10:	Überblick über die Ausgestaltung des LEADER-Ansatzes in den Länderprogrammen	32
Tabelle 11:	Öffentliche Mittel und Förderflächen von AUKM und Ökolandbau ¹⁾ nach der Flächennutzung in den vier Programmen ²⁾	37
Tabelle 12:	Verteilung der öffentlichen Mittel nach Interventionstypen in den vier Länderprogrammen (in Prozent von Gesamt)	41

Verzeichnis der Abkürzungen

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
ANDI	Agrarförderung Niedersachsen digital
ArL	Amt für regionale Landesentwicklung
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
C	Kohlenstoff
CO ₂	Kohlendioxid
DE	Dorferneuerung
destatis	Statistisches Bundesamt
DVO	Durchführungsverordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EELA	Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELAN-NRW	Elektronische Antragstellung für Landwirte
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EPLR	Entwicklungsprogramm/plan ländlicher Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
FGE	Fließgewässerentwicklung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GD	Generaldirektion
GD Agri	Generaldirektion Landwirtschaft
ha	Hektar
HALM	Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflegemaßnahmen
HB	Bremen
HE	Hessen
HMUKLV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HRF e.V.	Hessische Regionalforen
IK	Implementationskosten

ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
LaGe	Landschaftspflege und Gebietsmanagement
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale („Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“)
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
LPLR	Landesprogramm Ländlicher Raum (Schleswig-Holstein)
LWK	Landwirtschaftskammer
MELUR	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
ML	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NGA	Next Generation Access
NiB-AUM	Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NRR	Nationale Rahmenregelung
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖKO	Ökologischer Landbau
OP	Operationelles Programm
PFEIL	Programm zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums Niedersachsen und Bremen 2014-2020
RL	Richtlinie
RM	Regionalmanagement
RP	Rheinland-Pfalz
SEE	Seenentwicklung
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen-Anhalt
SPB	Schwerpunktbereich
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
TH	Technische Hilfe
THG	Treibhausgas
ÜKW	Übergangs- und Küstengewässer
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
VB	Verwaltungsbehörde

VKO	Vereinfachte Kostenoptionen
VN	Vertragsnaturschutz
VO	Verordnung
WiBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

0 Einleitung

Im Rahmen der 5-Länder-Evaluation wurde das Thünen-Institut gebeten, eine vergleichende Synopse der vier Länderprogramme zu erstellen. Diese Synopse basiert im Wesentlichen auf Finanztabellen, die durch die Verwaltungsbehörden zur Verfügung gestellt wurden. Sie stellen die in den Programmen an vielen Stellen enthaltenen Finanzaufgaben systematisch zusammen und ermöglichen damit eine strukturierte Übersicht. Grundlage waren die genehmigten Programmplanungsdokumente (HMUKLV, 2015a; MELUR, 2015; MKULNV, 2015; ML, 2015b) sowie, wenn vorliegend, auch schon Förderrichtlinien oder -richtlinienentwürfe. Ergänzt wurden die Finanzaufgaben durch qualitative Einschätzungen, die entweder auf den Planungsdokumenten, auf Erkenntnissen des Prozesses der Feinkonzepterstellung zum Bewertungsplan oder eigener Expertise beruhen.

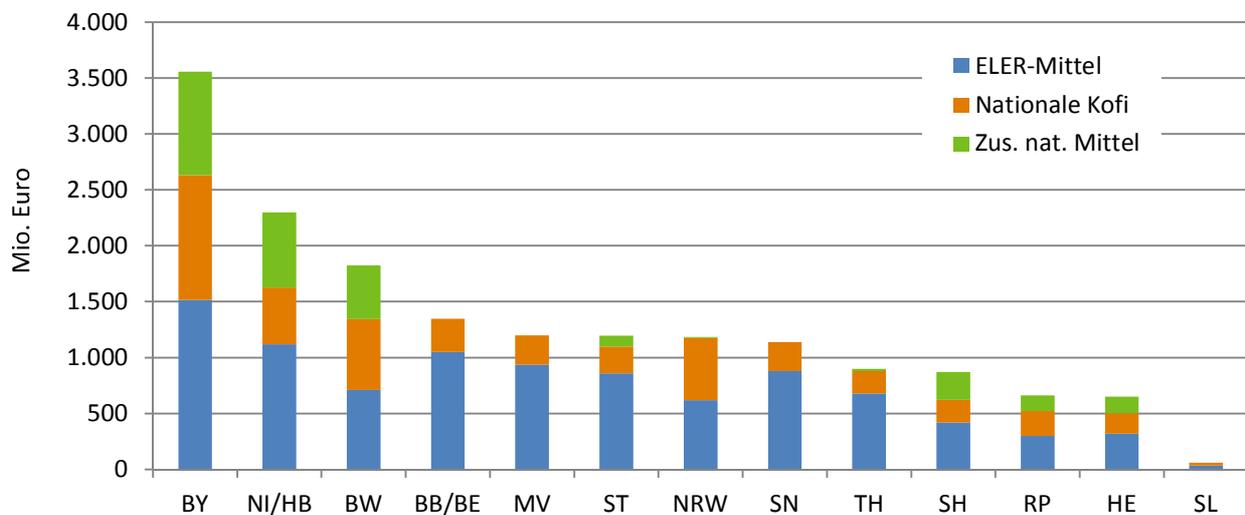
In Kapitel 1 wird ein Überblick über die Finanzierungsstruktur der Programme, auch im Vergleich aller deutschen Programme, gegeben. Es folgt in Kapitel 2 eine Darstellung der Maßnahmenzusammensetzung. In Kapitel 3 folgen Prioritäten und Schwerpunktbereiche (SPB). Auf ausgewählte Schwerpunktbereiche wird vertieft eingegangen. Da die Flächenmaßnahmen weiterhin eine wichtige Rolle in den Programmen einnehmen, wird in Kapitel 4 ein vertiefter Blick auf Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), den Ökolandbau und die Natura-2000-Ausgleichszahlungen geworfen. Kapitel 5 fasst die Interventionstypen zusammen, Kapitel 6 die Zielgruppen der Programme. Ausgewählte Aspekte der Implementation werden in Kapitel 7 vorgestellt, z. B. die Nutzung von Gebietskulissen zur räumlichen Steuerung oder die Struktur der Bewilligung.

1 Finanzielle Struktur und Finanzquellen

Finanzierungsstruktur im Bundesländervergleich

Insgesamt sollen von den vier Programmen in den sieben Programmjahren (plus drei Jahre zur Ausfinanzierung) rund 5 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln eingesetzt werden. Mit 2,3 Mrd. Euro haben Niedersachsen/Bremen (NI/HB) mit Abstand das größte Programm³. Nordrhein-Westfalen (NRW) folgt mit rund der Hälfte der Mittel (1,2 Mrd. Euro). Das Programm mit der geringsten finanziellen Ausstattung weist Hessen (HE) mit 651 Mio. Euro auf. Im bundesweiten Vergleich ist das EPLR NI/HB das Programm mit dem zweithöchsten Mittelvolumen, NRW folgt an siebter Stelle. Schleswig-Holstein (SH) und HE folgen auf Platz 10 und 12 (siehe Abbildung 1).

³ Besonderheit In Niedersachsen ist, dass 73,2 Mio. Euro aus Resten der Direktzahlungsmittel stammen.

Abbildung 1: Die Finanzierungsstruktur der vier EPLR im Bundesländervergleich

Quelle: Eigene Darstellung nach BMEL (2015).

Kofinanzierungssätze

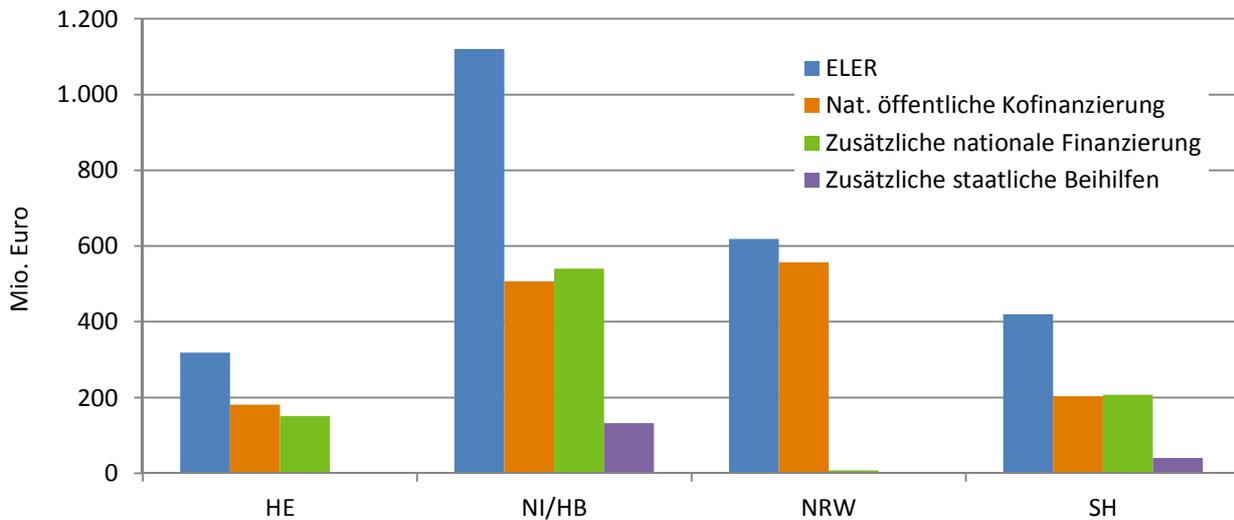
Die Struktur der Finanzierungsquellen, vor allem die Bedeutung des ELER (einschließlich der Umschichtungsmittel), ist sehr unterschiedlich (siehe Abbildung 2). Im Mittel liegt der ELER-Kofinanzierungssatz⁴ in NRW bei 53 %, während er in NI/HB bei 69 % (Besonderheit: teilweise Übergangsregion), in SH bei 67 % und in HE bei 64 % liegt. Die Unterschiede im durchschnittlichen Kofinanzierungssatz der Programme liegen (neben der Besonderheit in Niedersachsen mit dem Vorhandensein einer Übergangsregion) im Maßnahmenportfolio begründet. Nur für ausgewählte Maßnahmen sind gemäß Artikel 59 der ELER-Verordnung höhere Kofinanzierungssätze möglich. Zudem werden die Kofinanzierungshöchstsätze nicht in allen Maßnahmen angewandt.

Zusätzliche nationale Finanzierung

Auch die Bedeutung der zusätzlichen nationalen Finanzierung ist sehr unterschiedlich. NRW setzt nur in geringem Umfang vertikale top-ups ein (1 % der gesamten öffentlichen Mittel). In den anderen Länderprogrammen liegt der Umfang der in den Programmen enthaltenen zusätzlichen nationalen Mittel (einschließlich der staatlichen Beihilfen) zwischen 23 % (HE), 28 % (SH) und 29 % (NI/HB).

⁴ In Artikel 59 der ELER-Verordnung benutzt die EU den Begriff Beteiligungssatz. Wir verwenden den Begriff Kofinanzierungssatz synonym, weil er geläufiger ist.

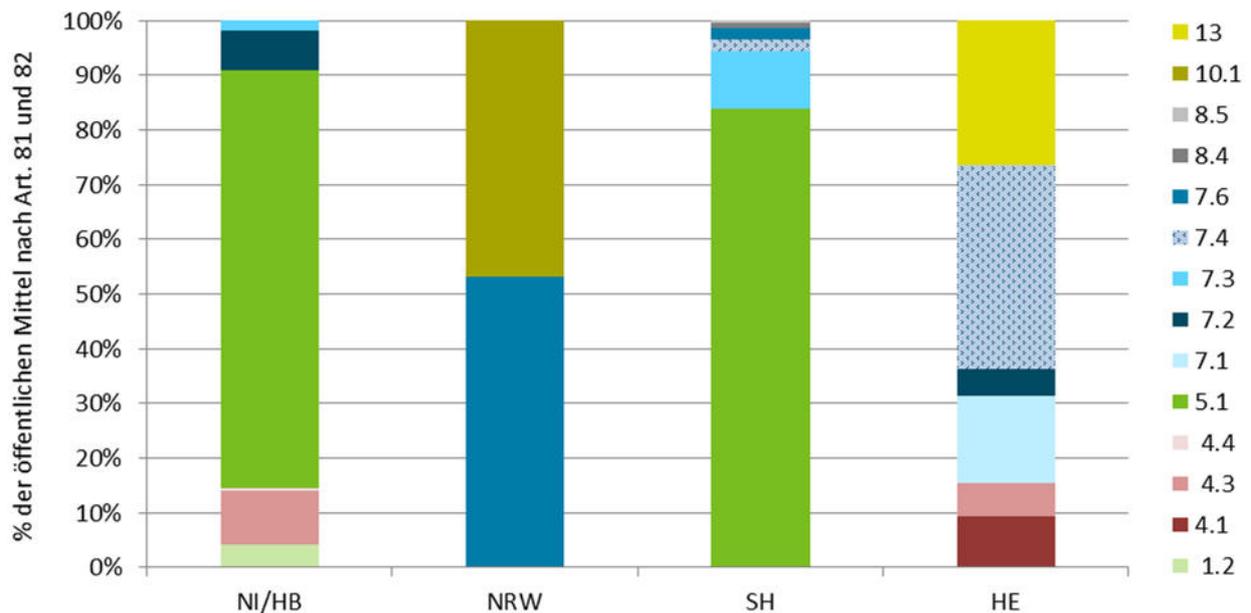
Abbildung 2: Struktur der Finanzierungsquellen der EPLR 2014 bis 2020



Quelle: Eigene Auswertung aufgrund der Detailfinanztabellen der Bundesländer.

Die Struktur der zusätzlichen nationalen Finanzierung einschließlich der staatlichen Beihilfen ist sehr unterschiedlich. In den beiden Programmen mit Küsten- und Hochwasserschutzmaßnahmen (NI/HB, SH) ist die Struktur der top-ups stark von eben diesen Fördermaßnahmen (5.1) dominiert (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Zusammensetzung der zusätzlichen nationalen Mittel und staatlichen Beihilfen nach (Teil-)Maßnahmen



Quelle: Eigene Auswertung aufgrund der Detailfinanztabellen der Bundesländer.

Umschichtung aus der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die vier Programme gehören im Bundesvergleich zu den Programmen, die am meisten von der Umschichtung aus der 1. Säule profitieren konnten. Liegt im Bundesdurchschnitt der Anteil der Umschichtungsmittel aus der 1. Säule an den insgesamt zur Verfügung stehenden EU-Mitteln der 2. Säule bei 12 %, so liegen die vier Programme zwischen 16 % und 17 %. Die Umschichtungsmittel sind für folgende Fördermaßnahmen vorgesehen:

- NRW: Ökolandbau, AUKM, Tierschutz, umweltgerechte Gülleausbringung und -lagerung,
- NI/HB: Ökolandbau, AUKM-Wasserschutz, Tierschutz, Dorferneuerung, Basisdienstleistungen, Spezieller Arten- und Biotopschutz,
- SH: Ökolandbau, Vertragsnaturschutz, AGZ, EIP, einzelbetriebliche Förderung und Beratung,
- HE: AGZ.

Nationale Rahmenregelung (NRR)

Auf der Grundlage der NRR werden rund drei Viertel der gesamten öffentlichen Mittel eingesetzt. Mit 53 % der gesamten öffentlichen Mittel spielte die NRR in NRW die geringste Rolle, gefolgt von SH und NI/HB mit 62 % respektive 72 %. HE plant, 76 % seiner Mittel ausschließlich oder in wesentlichen Teilen auf der Grundlage der NRR umzusetzen.

Vergleich der Programmplanungsperioden

Betrachtet man ausschließlich die EU-Mittel einschließlich der nationalen Kofinanzierung, dann sind die vier Länderprogramme im Bundesvergleich die einzigen, die gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 mehr öffentliche Mittel einsetzen wollen. In der Summe aller Bundesländer sind die ELER-Mittel zwar rund 4 % höher als in der Vorperiode, die nationalen Kofinanzierungsmittel sind aber 14 % geringer, sodass insgesamt 3 % weniger öffentliche Mittel eingesetzt werden.

Mit Ausnahme von NRW ist aber auch in den anderen drei Programmen erkennbar, dass einer Zunahme der ELER-Mittel ein Rückgang bei der nationalen öffentlichen Kofinanzierung gegenübersteht. Dies ist auf die Umschichtungsmittel zurückzuführen, die keine Kofinanzierung erfordern, und die deutlich höheren Kofinanzierungssätze in vielen Maßnahmen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Vergleich der Finanzansätze zwischen den beiden Programmplanungsperioden

	2007-2013			2014-2020			%Veränderung		
	ELER	National	Gesamt	ELER	National	Gesamt	ELER	National	Gesamt
	Mio. Euro			Mio. Euro					
HE	251	229	480	319	182	500	27,11	-20,77	4,25
NI/HB	975	624	1.599	1.120	506	1.626	14,86	-18,85	1,71
NRW	369	513	882	618	557	1.175	67,51	8,56	33,22
SH	302	241	543	419	203	623	38,82	-15,51	14,74
D	9.078	5.461	14.539	9.447	4.704	14.151	4,1	-13,9	-5,2

Quelle: Änderungsanträge 2015 für die Programme 2007 bis 2013, Planansätze 2014 bis 2020.

Der Umfang von in den vier Programmen gemeldeten top-ups ist insgesamt von 1,4 Mrd. Euro auf 1,1 Mrd. Euro zurückgegangen. Dieser Rückgang ist aber schwierig zu interpretieren, weil die Festlegung, ob zusätzliche nationale Mittel als top-up geführt oder nur nachrichtlich als rein nationale Finanzierung genannt werden, u. a. nicht einheitlich zwischen den Perioden und Programmen erfolgte.

Die in Tabelle 1 dargestellte Veränderung in der Finanzierungsstruktur bezieht sich ausschließlich auf die vier ELER-Programme. Der feststellbare Rückgang der nationalen öffentlichen Kofinanzierung (einschließlich der top-ups) (Ausnahme: NRW) kann demzufolge nicht so interpretiert werden, dass die Bundesländer weniger Finanzmittel für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung vorsehen. Mit Ausnahme Hessens, die ihre rein nationale Förderung im Programm beschreiben (HMUKLV, 2015b), liegen für alle anderen Bundesländer keine systematischen Übersichten vor. Daher kann keine generelle Aussage getroffen werden, wie sich die Finanzierung der ländlichen Entwicklung in den Ländern entwickelt. Soweit bekannt, wird an entsprechender Stelle aber im Folgenden ein Verweis auf nationale Förderung gegeben. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen vormalig EU-kofinanzierte Maßnahmen in die rein nationale Finanzierung überführt wurden.

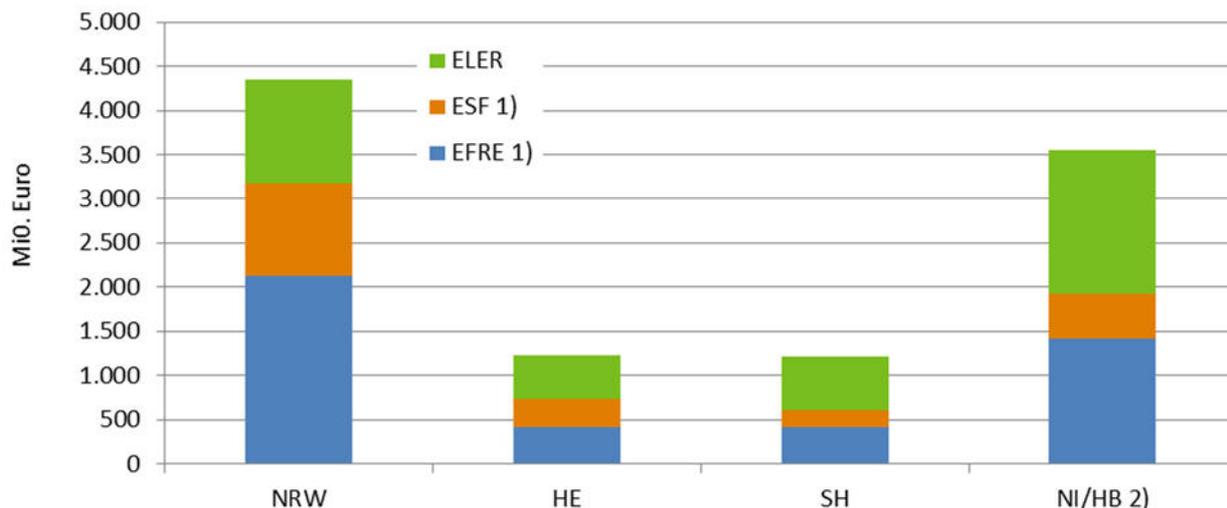
ELER im Kontext der ESI-Fonds

Mit rund 2,5 Mrd. Euro an EU-Mitteln aus den ESIF-Programmen⁵ fließen die meisten Mittel nach NRW (ELER-Anteil 25 %) (BMW, 2014, S. 8, geändert: ELER-Mittel mit Umschichtungsmitteln). Die Bundesländer Niedersachsen und Bremen folgen mit 2,3 Mrd. Euro (Anteil ELER 49 %). Auf die Bundesländer Schleswig-Holstein und Hessen entfallen 780 Mio. Euro (ELER-Anteil 54 %) und 732 Mio. Euro (ELER-Anteil 44 %).

⁵ Zum EMFF liegen keine regionalen Informationen. Verfügbar ist nur der Finanzplan des Bundes-OP.

Abbildung 4 stellt die ELER-Programme in das Verhältnis zu den anderen ESIF-Programmen dar. Verglichen werden die EU-Mittel einschließlich der erforderlichen nationalen öffentlichen Kofinanzierung. Der Betrag beim EFRE und ESF, der aus privaten Quellen zur Darstellung der nationalen Kofinanzierung genutzt wird, wurde aus Vergleichsgründen nicht berücksichtigt.

Abbildung 4: Öffentliche Mittel der ELER-Programme im Vergleich zu den EFRE- und ESF-Programmen



- 1) ohne die privaten Mittel, die zur nationalen Kofinanzierung genutzt werden.
- 2) berücksichtigt das Multifondsprogramm EFRE und ESF in Niedersachsen sowie die Programme für den EFRE- und ESF aus Bremen.

Quelle: Programmplanungsdokumente.

In SH verfügt das ELER-Programm über annähernd die gleiche Höhe an öffentlichen Mitteln wie das EFRE- und ESF-Programm zusammengenommen. Auch in NI/HB fließen annähernd die gleichen öffentlichen Mittel aus PFEIL wie aus den EFRE- und ESF-Programmen Niedersachsens und Bremens (46 %). In Hessen hat das ELER-Programm einen Anteil von 41 % an den gesamten öffentlichen ESIF-Mitteln. In NRW verfügen EFRE und ESF mit 73 % der öffentlichen Mittel über einen deutlich höheren Anteil an den ESIF-Mitteln als der ELER.

2 Maßnahmenportfolio

2.1 Maßnahmenzusammensetzung der Programme

Maßnahmengewichtung

In der Gesamtbetrachtung der Programme sind die meisten öffentlichen Mittel für Hochwasser- und Küstenschutzmaßnahmen (5⁶), für Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (7), für Investitionen in materielle Vermögenswerte (4) und AUKM (10) vorgesehen. Auf diese vier Maßnahmen entfallen rund 70 % der öffentlichen Mittel (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Verteilung der gesamten öffentlichen Mittel⁷ auf Maßnahmen

	Maßnahmencode ¹⁾																Gesamt
	1	2	4	5	6	7	8	10	11	12	13	14	16	19	20		
	%																
HE			19,8		0,9	28,2	2,2	2,8	18,4		13,9		0,8	9,5	3,6	100	
NI/HB	3,7	0,4	15,6	26,6		22,6		12,3	4,2		4,3	1,2	2,3	5,6	1,2	100	
NRW	0,7	0,6	16,1			16,7	4,5	27,6	11,2	2,4	3,9	7,0	1,9	6,1	1,1	100	
SH	0,4	2,2	5,3	38,6		19,6	1,7	10,1	6,9	1,8	0,9		1,5	9,0	1,8	100	
Gesamt	1,9	0,7	14,5	18,9	0,1	21,4	1,6	14,3	8,2	0,9	4,9	2,2	1,9	6,8	1,6	100	

¹⁾ gemäß Anhang Teil 5 der Durchführungsverordnung (DVO (EU) Nr. 808/2014).

Quelle: Eigene Auswertung aufgrund der Detailfinanztabellen der Bundesländer.

Die Länderprogramme setzen unterschiedliche Schwerpunkte. Daraus resultiert eine finanziell unterschiedliche Gewichtung der Maßnahmen. HE setzt 28 % seiner Mittel in Maßnahme 7 ein, rund ein Fünftel in Maßnahme 4, gefolgt vom Ökolandbau (11). NI/HB planen den höchsten Mitteleinsatz für Hochwasser- und Küstenschutzmaßnahmen (5) gefolgt von Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (7) und den Investitionen in materielle Vermögenswerte (4). NRW legt einen Schwerpunkt auf AUKM (10) und Investitionen in materielle Vermögenswerte (4) sowie Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (7), inkl.

⁶ Die Nummern in Klammern beziehen sich auf die Maßnahmen- und Teilmaßnahmen-codes der Durchführungsverordnung (DVO (EU) Nr. 808/2014), wenn sie dreistellig sind, auf die interne Nummerierung unterhalb der Teilmaßnahmen auf der Basis der Programmplanungsdokumente.

⁷ In den folgenden Abbildungen und Tabellen sind, wenn nicht anders angegeben, in den öffentlichen Mitteln immer die top-ups enthalten.

der Teilmaßnahme Breitband. SH setzt ähnliche Schwerpunkte wie NI/HB, mit Ausnahme der Maßnahme 4, für die ein deutlich geringerer Mittelanteil vorgesehen ist.

AUKM (10) haben mit 28 % der öffentlichen Mittel den höchsten Anteil in NRW. HE hat nur 2,8 % seiner Mittel für AUKM eingeplant. Es bietet mit der Vielfältigen Fruchtfolge nur einen Fördergegenstand an. Die übrige Förderung der AUKM läuft mit rd. 119 Mio. Euro außerhalb des Programms rein national finanziert. LEADER (19) kommt anteilig die größte Bedeutung in HE und SH zu. Berufsbildungs- (1) und Beratungsmaßnahmen (2) werden mit Ausnahme von HE in allen Programmen angeboten. Im Schnitt liegt der Anteil der beiden Maßnahmen bei 2,6 %. SH und NI/HB setzen etwas mehr Mittel ein gegenüber NRW. Maßnahme 6 zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen wird nur in HE angeboten, mit einem allerdings sehr geringen Umfang. Tierschutzzahlungen (14) finden sich nur in NRW und neu in NI/HB. Forstmaßnahmen (8) werden in NI/HB nicht mehr mit ELER-Kofinanzierung angeboten, sondern rein national gefördert (ML, 2015a).

Teilmaßnahmen

Die ELER-Verordnung sieht unter der Maßnahmenebene Teilmaßnahmen vor. Insbesondere bei den Maßnahmen 4, 7, 8 und 16 gibt es zahlreiche Teilmaßnahmen, derer sich Programme in unterschiedlichem Umfang bedienen, wie Tabelle 3 zeigt.

Tabelle 3: Programmierte Teilmaßnahmen in vier Programmen

	Teilmaßnahmen	NI/ HB	NRW	HE	SH
1.1	Förderung für Maßnahmen der Berufsausbildung und des Erwerbs von Qualifikationen	●	●		●
1.2	Förderung für Demonstrationstätigkeiten und Informationsmaßnahmen	●			
1.3	Förderung für den kurzzeitigen Austausch des land- und forstwirtschaftlichen Managements sowie für den Besuch land- und forstwirtschaftlicher Betriebe				
2.1	Förderung für Hilfe bei der Inanspruchnahme von Beratungsdiensten	●	●		●
2.2	Förderung für den Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe sowie von Beratungsdiensten für forstwirtschaftliche Betriebe				
2.3	Förderung der Ausbildung von Beratern				
4.1	Förderung für Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe	●	●	●	●
4.2	Förderung für Investitionen in die Verarbeitung, Vermarktung und/oder Entwicklung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen	●	●	●	●
4.3	Förderung für Investitionen in Infrastrukturen in Verbindung mit der Entwicklung, Modernisierung und Anpassung der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft	●	●	●	
4.4	Förderung für nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Agrarumwelt- und Klimazielen	●	●		●
5.1	Förderung für Investitionen in vorbeugende Maßnahmen zur Verringerung der Folgen von wahrscheinlichen Naturkatastrophen, widrigen Witterungsverhältnissen und Katastrophenereignissen	●			●
5.2	Förderung für Investitionen zum Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen, widrige Witterungsverhältnisse und Katastrophenereignisse geschädigten landwirtschaftlichen Flächen und geschädigtem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial				
6.1	Existenzgründungsbeihilfe für Junglandwirte				
6.2	Existenzgründungsbeihilfe für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten in ländlichen Gebieten				
6.3	Existenzgründungsbeihilfe für die Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe				
6.4	Förderung für Investitionen in die Schaffung und Entwicklung nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten			●	
6.5	Zahlungen an Landwirte, die unter die Regelung für Kleinerzeuger fallen und ihren Betrieb endgültig einem anderen Landwirt übertragen				
7.1	Förderung für die Ausarbeitung und Aktualisierung von Plänen für die Entwicklung der Gemeinden und Dörfer in ländlichen Gebieten und ihrer Basisdienstleistungen sowie von Plänen zum Schutz und zur Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten und sonstigen Gebieten mit hohem Naturschutzwert	●	●	●	
7.2	Förderung für Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung aller Arten von kleinen Infrastrukturen, einschließlich Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeinsparungen	●		●	●
7.3	Förderung für die Breitbandinfrastruktur, einschließlich ihrer Schaffung, Verbesserung und Ausdehnung, passive Breitbandinfrastruktur und Bereitstellung des Zugangs zu Breitband- und öffentlichen E-Government-Lösungen	●	●	●	●
7.4	Förderung für Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung lokaler Basisdienstleistungen für die ländliche Bevölkerung, einschließlich Freizeit und Kultur, und die dazugehörige Infrastruktur	●	●	●	●
7.5	Förderung für Investitionen zur öffentlichen Verwendung in Freizeitinfrastruktur, Fremdenverkehrsinformation und kleinen touristischen Infrastrukturen	●	●		●
7.6	Förderung für Studien und Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen und natürlichen Erbes von Dörfern, ländlichen Landschaften und Gebieten mit hohem Naturwert, einschließlich der dazugehörigen sozio-ökonomischen Aspekte, sowie Maßnahmen zur Förderung des Umweltbewusstseins	●	●		●
7.7	Förderung für Investitionen für die Verlagerung von Tätigkeiten und die Umgestaltung von Gebäuden oder anderen Anlagen innerhalb oder in der Nähe ländlicher Siedlungen, um die Lebensqualität oder die Umweltleistung der Siedlung zu verbessern.		●		
7.8	Sonstiges				
8.1	Förderung für die Aufforstung und die Anlage von Wäldern Investiv und Einkommensverluste als Prämie pro ha				●
8.2	Förderung für die Einrichtung und Unterhaltung von Agrarforstsystemen				
8.3	Förderung für die Vorbeugung von Waldschäden durch Waldbrände, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen				
8.4	Förderung für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen			●	●
8.5	Förderung für Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme		●	●	●
8.6	Förderung für Investitionen in Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung, Mobilisierung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse		●		

Fortsetzung Tabelle 3:

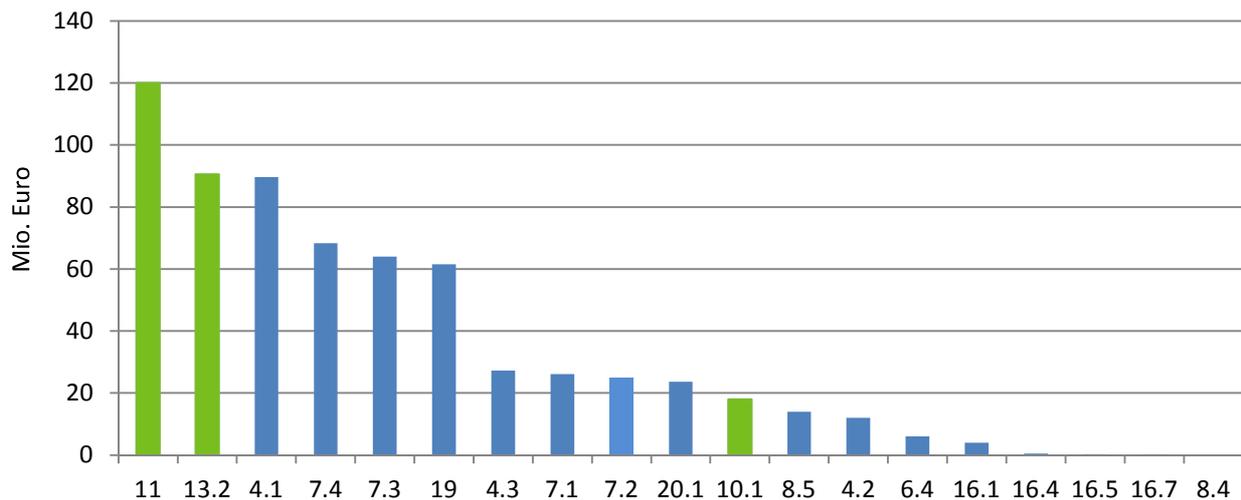
	Teilmaßnahmen	NI/ HB	NRW	HE	SH
9	Förderung für die Gründung von Erzeugergemeinschaften und -organisationen in der Land- und Forstwirtschaft				
10.1	Zahlungen für Agrarumwelt-Klimaverpflichtungen	●	●	●	●
10.2	Förderung für die Erhaltung und den nachhaltigen Einsatz und den Aufbau genetischer Ressourcen in der Landwirtschaft				
11.1	Zahlungen für die Einführung ökologischer/biologischer landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverfahren und -methoden	●	●	●	●
11.2	Zahlungen für die Beibehaltung ökologischer/biologischer landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverfahren und -methoden	●	●	●	●
12.1	Ausgleichszahlungen für als Natura-2000-Gebiete ausgewiesene landwirtschaftliche Gebiete		●		●
12.2	Ausgleichszahlungen für als Natura-2000-Gebiete ausgewiesene forstwirtschaftliche Gebiete				
12.3	Ausgleichszahlungen für in Bewirtschaftungsplänen für Flusseinzugsgebiete aufgeführte landwirtschaftliche Gebiete				
13.1	Ausgleichszahlungen für Berggebiete		●		
13.2	Ausgleichszahlungen für andere, aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete	●	●	●	
13.3	Ausgleichszahlungen für andere, aus spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete				●
14	Tierschutzzahlungen	●	●		
16.1	Förderung für die Einrichtung und Tätigkeit operationeller Gruppen der EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“	●	●	●	●
16.2	Förderung für Pilotprojekte und für die Entwicklung neuer Erzeugnisse, Verfahren, Prozesse und Technologien		●		
16.3	Zusammenarbeit zwischen kleinen Wirtschaftsteilnehmern bei der Organisation von gemeinsamen Arbeitsabläufen und der gemeinsamen Nutzung von Anlagen und Ressourcen sowie der Entwicklung und Vermarktung von Tourismus				
16.4	Förderung für die horizontale und vertikale Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Versorgungskette zur Schaffung und Entwicklung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte und für Absatzförderungsmaßnahmen in einem lokalen Rahmen im Hinblick auf die Entwicklung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte			●	
16.5	Förderung für gemeinsames Handeln im Hinblick auf die Eindämmung des Klimawandels oder die Anpassung an dessen Auswirkungen und für gemeinsame Konzepte für Umweltprojekte und die gegenwärtig angewendeten ökologischen Verfahren			●	●
16.6	Förderung für die Zusammenarbeit zwischen Beteiligten der Versorgungskette zur nachhaltigen Bereitstellung von Biomasse zur Verwendung für die Lebensmittel- und Energieerzeugung sowie für industrielle Verfahren				
16.7	Förderung für Strategien, die nicht unter die von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung fallen	●	●	●	
16.8	Förderung für die Ausarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen oder gleichwertigen Instrumenten				
16.9	Förderung für die Diversifizierung von landwirtschaftlichen Tätigkeiten durch Tätigkeiten in den Bereichen Gesundheitsversorgung, soziale Integration, gemeinschaftsunterstützte Landwirtschaft sowie Bildung in Bezug auf Umwelt und Ernährung	●			
16.10	Sonstiges				
19.1	Vorbereitende Unterstützung (Unterstützung für die Strategieerarbeitung und LEADER-Start-Up-Kit)	●	●	●	●
19.2	Förderung für die Durchführung der Vorhaben im Rahmen der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Strategie für lokale Entwicklung	●	●	●	●
19.3	Vorbereitung und Durchführung von Kooperationsmaßnahmen der Lokalen Aktionsgruppe	●	●	●	●
19.4	Förderung für die laufenden Kosten (19.4.1) und die Aktivierung (19.4.2)	●	●	●	●
20.1	Förderung für technische Hilfe (außer Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum)	●	●	●	●

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente.

Die relativen finanziellen Gewichte der Teilmaßnahmen in den Länderprogrammen stellen die Abbildungen 5 bis 8 dar. In grünen Säulen dargestellt sind die Flächenmaßnahmen. Die LEADER-Teilmaßnahmen wurden unter Maßnahmencode 19 zusammengefasst.

In Hessen stehen die an landwirtschaftliche Betriebe gerichteten Fördermaßnahmen Ökolandbau (11) und AGZ (13.2) an erster Stelle, gefolgt von einzelnen Fördermaßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung. Zwar vielfältig, aber finanziell gering ausgestattet, sind die Kooperationsmaßnahmen (16) (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Öffentliche Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen im EPLR Hessen

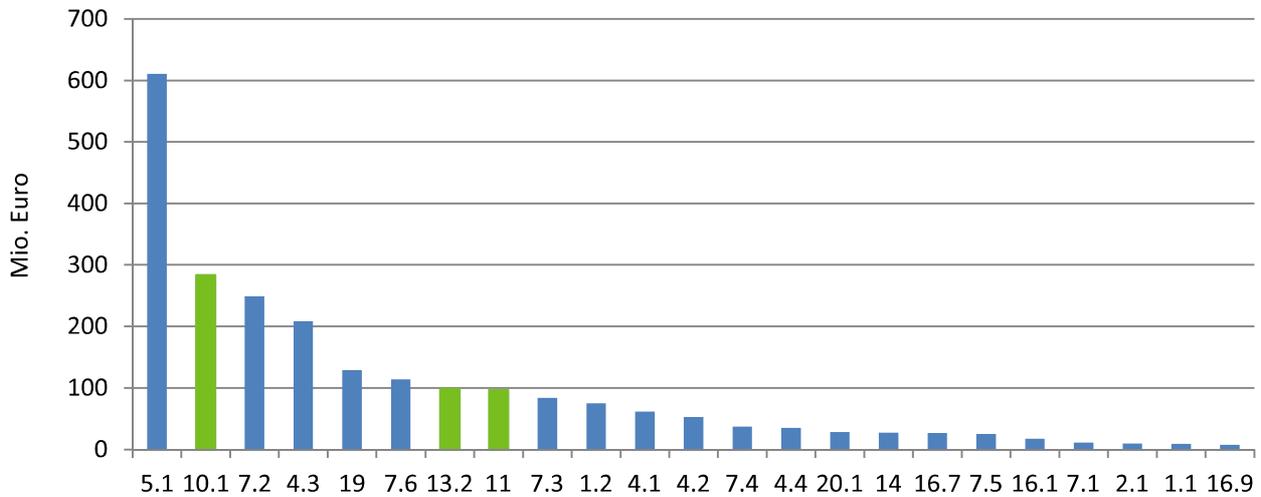


Grüne Säulen=Flächenmaßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach Detailfinanztafel des Hessischen EPLR.

Finanziell wird PFEIL in NI/HB vom Hochwasser- und Küstenschutz dominiert. Nur in Bremen wird allerdings der Küstenschutz mit EU-Mitteln gefördert. In Niedersachsen wird der Küstenschutz alleinig aus GAK- und Landesmitteln ohne EU-Beteiligung finanziert. Aufgrund der Vorgaben der ELER-Verordnung war aber der gesamte Betrag an öffentlichen Mitteln als top-up zu melden. An zweiter Stelle folgen die AUKM (10.1). Des Weiteren sind auch die Fördermaßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung mit umfangreichen Mitteln ausgestattet (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Öffentliche Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen in PFEIL

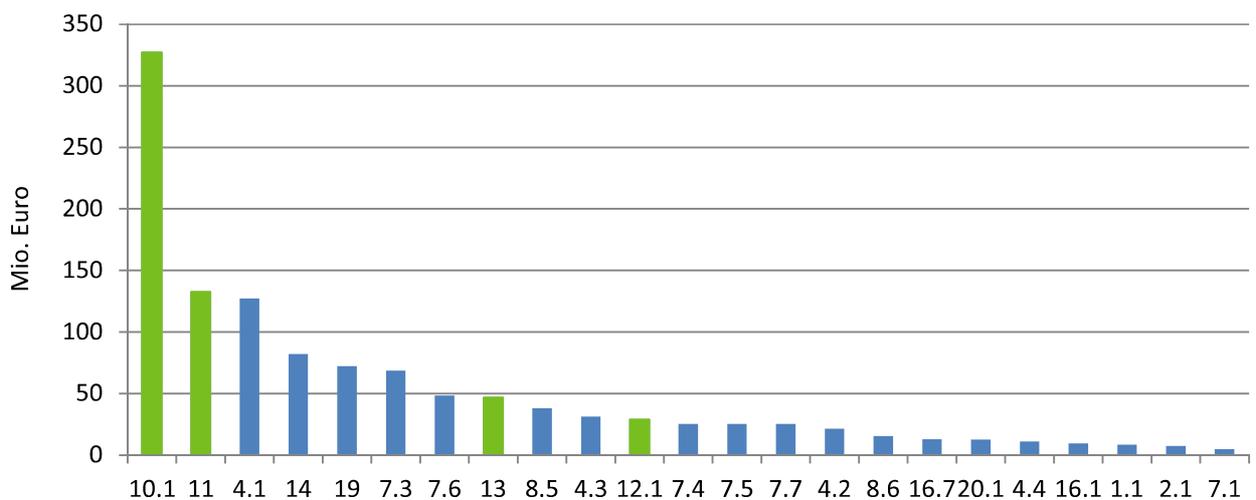


Grüne Säulen=Flächenmaßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach Detailfinanztafel von PFEIL.

Im NRW-Programm dominiert mit den AUKM (10.1), gefolgt vom Ökolandbau (11) und einzelbetrieblichen Investitionen (4.1), eine deutliche Sektorausrichtung (siehe Abbildung 7). Mit vergleichsweise geringen Mitteln ausgestattet sind Bildungs- (1.1) und Beratungsmaßnahmen (2.1), Planungs- (7.1) und Kooperationsmaßnahmen (16.1/16.7).

Abbildung 7: Öffentliche Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum

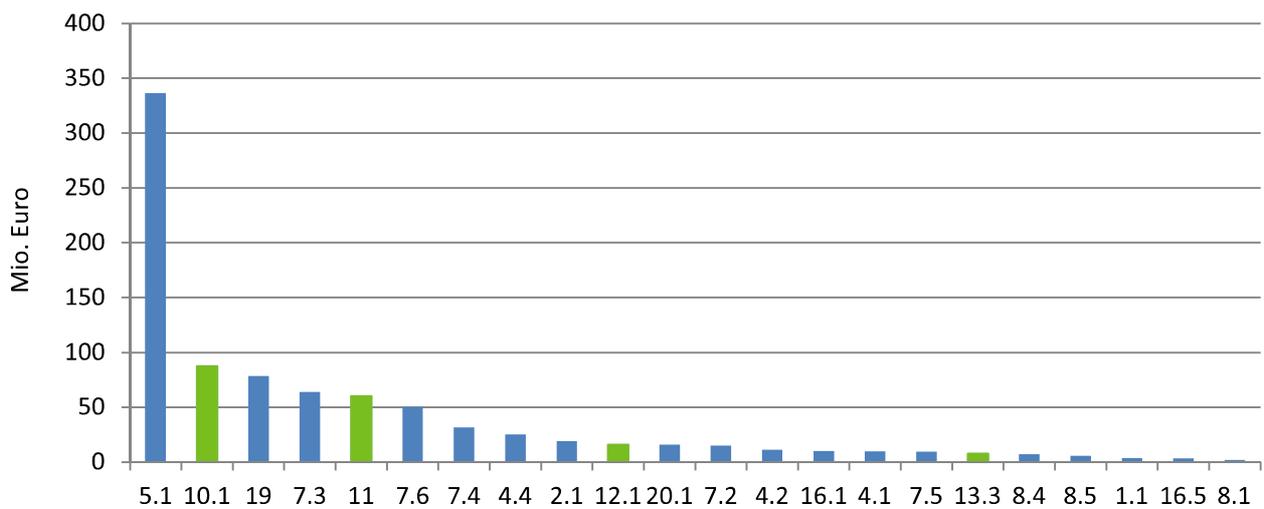


Grüne Säulen=Flächenmaßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach Detailfinanztafel des NRW-Programms Ländlicher Raum.

Das schleswig-holsteinische EPLR, das Landesprogramm ländlicher Raum (LPLR), setzt ähnliche Schwerpunkte wie PFEIL (siehe Abbildung 8). Als Küstenland sieht auch SH umfangreiche Mittel für die Fördermaßnahme Hochwasser- und Küstenschutz vor. Mit weitem Abstand folgen AUKM (10.1). LEADER (19) spielt aufgrund des flächendeckenden Ansatzes der AktivRegionen auch weiterhin eine finanziell wichtige Rolle. Mit vergleichsweise geringen Mitteln ausgestattet ist in SH u. a. die Forstförderung.

Abbildung 8: Öffentliche Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen im LPLR



Grüne Säulen=Flächenmaßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach Detailfinanztafel des LPLR.

Unter dem Aspekt der Umsetzungseffizienz wären aus unserer Sicht alle Fördermaßnahmen kritisch zu bewerten, auf die unter 1 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln je Jahr entfallen, sofern sie den Aufbau eines eigenen Kontroll- und Verwaltungssystems erforderlich machen.

Tabelle 4: Fördermaßnahmen mit einer Mittelausstattung (EU + öffentliche nationale Ko-finanzierung) unter 1 Mio. Euro pro Jahr*

Programm	Vorhabenbezeichnung
PFEIL	Entwicklung der Übergangs- und Küstengewässer (ÜKW)
NRW-Programm Länd-licher Raum	Beratung, Erstellung von Plänen , Kooperationsvorhaben unter 16.7
LPLR	Qualifizierung, allgemeine Beratung, Erstaufforstung, Kooperation Naturschutz
EPLR Hessen	Flurbereinigung, Diversifizierung, DE-Pläne, Wiederaufbau Forst, EIP, Kooperationsmaß-nahmen Regionale Vermarktung, Klimawandel und lokale Strategien außerhalb LEADER

* Gesamtbetrag auf sieben Jahre verteilt

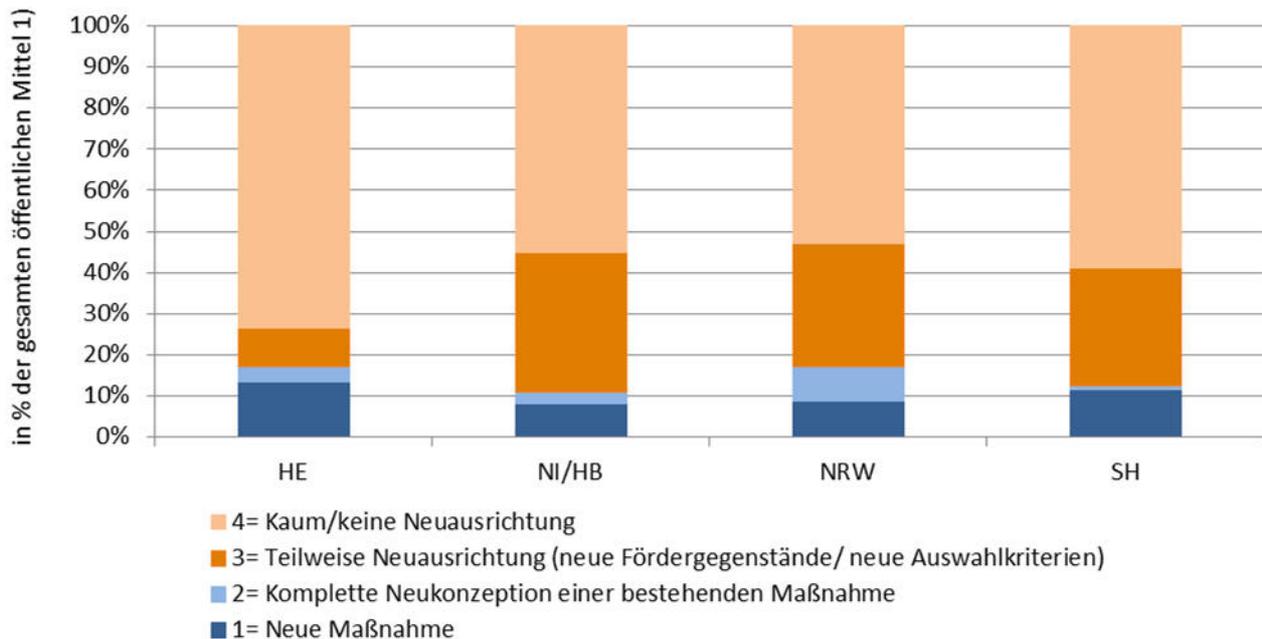
Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Detailfinanzpläne.

Wie Tabelle 4 zeigt, sind es nur vergleichsweise wenige Fördermaßnahmen, die unter dieser Schwelle liegen. Bei diesen Fördermaßnahmen kommt es darauf an, die Fixkosten möglichst gering zu halten, indem beispielsweise die Bewilligungsfunktion gebündelt und zentralisiert wird.

2.2 Kontinuität oder Wandel

Neue Fördermaßnahmen haben die Länder kaum in ihre Programme integriert. Die Programmierung wurde aber von vielen Fachreferaten als Chance genutzt, ihre Fördermaßnahmen inhaltlich anzupassen. Es finden sich aber auch Fördermaßnahmen, die mehr oder weniger unverändert im Vergleich zur Vorperiode fortgesetzt werden (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Geplante öffentliche Mittel nach der Förderhistorie der Fördermaßnahmen (in Prozent) ¹⁾



¹⁾ ohne Altverpflichtungen.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Detailfinanzpläne.

Wie Abbildung 9 zeigt, überwiegt in allen Programmen in der finanziellen Gewichtung die Kontinuität, am deutlichsten in HE. HE weist aber auch den höchsten Anteil an öffentlichen Mitteln auf, die in neue Maßnahmen fließen sollen. Dies liegt in erster Linie an der Aufnahme der Breitbandförderung in das Programm.

Kontinuität in der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen

In den Fällen, in denen sich Problem- und Ausgangslagen nicht geändert und sich die bisherigen Fördermaßnahmen als geeignete Instrumente erwiesen haben, stellt Kontinuität eine sinnvolle Strategie dar. Fördermaßnahmen weiterhin nahezu unverändert anzubieten, ohne diese vor diesem Hintergrund auf den Prüfstand gestellt zu haben, wäre kein adäquates Vorgehen. Die in Abbildung 9 dargestellten Fördermaßnahmen mit kaum oder keiner Neuausrichtung (Kategorie 4) sind daher unterschiedlich zu bewerten. Sie enthalten beispielsweise Fördermaßnahmen wie den Ökolandbau oder die Flurbereinigung, die im Rahmen der Evaluierung positiv bewertet wurden, aber auch Fördermaßnahmen wie die Ausgleichszulage, die hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Ausgestaltung sehr kritisch beurteilt wurde. Ihre Vorzüge liegen jenseits der Wirksamkeit in umsetzungstechnischen Merkmalen: einfach umzusetzen, garantierter Mittelabfluss und Anrechenbarkeit beim „Climate-Tracking“. Insgesamt fließen bundesweit weiterhin 10 % der gesamten öffentlichen Mittel in diese Fördermaßnahme (in den vier Länderprogrammen allerdings nur 5 %).

Neue Fördermaßnahmen

Neue Fördermaßnahmen erfordern, wenn sie nicht in ein bereits bestehendes Maßnahmenbündel integriert über bewährte Bewilligungsstränge umgesetzt werden können, hohe Anfangsinvestitionen in die Gestaltung eines EU-konformen Abwicklungsverfahrens. Hinzu kommt – wenn es keine Vorerfahrungen mit ähnlichen national finanzierten Fördermaßnahmen gibt – eine hohe Unsicherheit bezüglich der Nachfrage und dem damit verbundenen Mittelabfluss. Dagegen steht die Implementation einer leistungsgebundenen Reserve durch die EU, die in starkem Maß auf die Planbarkeit des Mittelabflusses setzt (Grajewski, 2011), ähnlich wie die Diskussion um die Treffsicherheit der finanziellen Vorausschau, bei der die GD Agri die Mitgliedstaaten immer wieder darauf verweist, dass ihre Mittelvorausschau genauer werden müsste.

Die von uns als neu identifizierten Fördermaßnahmen lassen sich wie in Tabelle 5 dargestellt nach ihren Risikofaktoren kategorisieren. Folgende Kategorien wurden zur Einstufung gebildet:

- Lassen sich nicht in bestehendes Maßnahmenbündel integrieren: bei solchen Teilmaßnahmen kann nicht auf schon vorhandene Strukturen aufgesattelt werden (Formulare, Prüfpfade, Checklisten, ...).
- Neu involvierte Bewilligungsstellen: Es hat sich in den IK-Analysen herausgestellt, dass erfahrenes Personal ein wichtiger Faktor in der Umsetzung ist. Lernkosten für nicht mit dem EU-Regelungsrahmen vertrautes Personal sind hoch.
- Zahlstellenverfahren muss komplett neu aufgesetzt werden: Dies bedeutet, dass alle Antragsformulare, Prüfprotokolle, EDV-Systeme einschließlich Besonderer Dienstanweisungen entwickelt werden müssen.
- Es existieren keine Vorerfahrungen in Bereich der nationalen Förderung: Die Erfahrungen der Förderperiode 2007 bis 2013 haben gezeigt, dass die Integration von Fördermaßnahmen, deren Bedarf nicht abgeschätzt werden kann, zu „Fehlinvestitionen“ (Leerkosten) führen kann.

- Unsicherheit im Mittelabfluss: erhöhen den Aufwand für das Finanzmanagement und/oder den Aufwand für die Akquise von AntragstellerInnen.

Wandel in der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen

Viele schon existierende Fördermaßnahmen wurden angepasst mit dem Ziel einer stärkeren Profilierung auf neue Problemlagen (z. B. demographischer Wandel, Tierschutz, Nährstoffüberschussproblematik) oder aufgrund geänderter politischer Zielsetzungen bzw. landespolitischer Vorgaben. Dies erfolgte durch die Neuorientierung in den Fördergegenständen, Fördervoraussetzungen und die Konzepte der Projektauswahlkriterien. Letzteres insbesondere im Bereich der Maßnahmen 4 und 7. Die Breitbandförderung hat sich in allen Länderprogrammen – mit Ausnahme Hessens hatten alle Programme Breitband auch schon in der Vorperiode im Angebot – sehr stark ausdifferenziert. U. a. haben die neuen Kofinanzierungsmöglichkeiten aus der digitalen Dividende zu einer Neuausrichtung geführt, z. T. verbunden mit Programmänderungen, wie in NRW. Ob die Neuerungen auf Akzeptanz stoßen werden, wird sich erst in der Umsetzung zeigen. Ambitionierte Projektauswahlkriterien oder höhere Fördersätze können ihre Lenkungswirkung nur entfalten, wenn aus Regionen, die man besonders fördern möchte, ausreichend Anträge eingereicht werden, oder neue Fördergegenstände auf Interesse stoßen. Um dies zu erzielen ist eine aktivierende Verwaltung gefragt.

2.3 Maßnahmengruppen im Vergleich der Programmplanungsperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020

Die Maßnahmenstruktur der zurückliegenden Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 ist nicht 1 zu 1 übertragbar auf die Förderperiode 2014 bis 2020. Die Clusterung zu Maßnahmengruppen gibt aber einen Eindruck über die Veränderungen zwischen den beiden Perioden (siehe Entsprechungstabelle im Anhang). Nicht berücksichtigt wurden die top-ups in beiden Programmplanungsperioden. Es ist schwierig, auf Maßnahmenebene nachzuvollziehen, ob die 2007 bis 2013 gelisteten top-ups in den Programmen 2014 bis 2020 in die EU-Kofinanzierung überführt wurden, in identischer Ausgestaltung weiterhin als top-up gelistet sind, in Zukunft rein national finanziert werden oder keine Förderung mehr erfolgt. Daher beschränkt sich der Vergleich ausschließlich auf die EU-kofinanzierten Maßnahmen. Bei der Interpretation der Veränderungen ist dies entsprechend zu berücksichtigen.

Tabelle 5: Neue Fördermaßnahmen unter Implementationsgesichtspunkten (Stand November 2015)

	Lassen sich nicht in bestehendes Maßnahmen-bündel integrieren	Neu involvierte Bewilligungsstellen ¹⁾	Zahlstellenverfahren muss komplett neu aufgesetzt werden	Keine Vorerfahrungen in der nationalen Förderung	Unsicherheit in der Planung des Mittelabflusses ²⁾
Alle Programme					
EIP (16.1)	●		●	●	●
Hessen					
kurze Versorgungsketten/ lokale Märkte (16.4)	●		●	●	●
Klimawandel (16.5)	●		●	●	●
lokale Strategien außerhalb von LEADER (16.7)	●		●	●	●
Breitband (7.3)	●	●	●	●	
Niedersachsen/Bremen					
Tierschutzmaßnahmen (14)	●	●	●	●	●
LaGe (16.7)	●		●	●	●
SEE (7.6)	●		●	●	●
Breitband (7.3)	●		●	3)	
ÜKW (7.6)	●		●	●	●
Nordrhein-Westfalen					
16.7 Kooperationsmaßnahmen (16.7)	●		●	●	●
4.4 Gülleausbringung (4.4)			●		
Wegenetzkonzepte (7.1)	●		●	●	●
Breitband (7.3)	●		●	3)	
Schleswig-Holstein					
Beratung (2.1)	●		●		
Gewässerschutzberatung (2.1)	●		●		
Breitband 7.3	●		●	3)	

¹⁾ Komplett neue Institutionen als Bewilligungsstellen gibt es nicht. Teilweise werden aber neue Organisationseinheiten innerhalb von Bewilligungsstellen eingebunden. So bewilligt in NI/HB der Fachbereich 2.1. der LWK die Tierschutzmaßnahmen oder die Gruppe Infrastruktur III der WIBank die Breitbandmaßnahme in Hessen. Auch gibt es neue Akteure, die in die Förderverfahren mit einbezogen werden (z. B. Innovationsdienstleister im Bereich der 16-er Maßnahmen, neue Fachreferate in NRW im Bereich der 16-er Maßnahmen).

²⁾ wegen nicht abschätzbarer Nachfrage der potentiell Begünstigten oder erforderlichen Vorleistungen, die außerhalb des Einflussbereichs der Förderverwaltung liegen (z. B. Abschluss von Planfeststellungsverfahren oder Fachplanungen).

³⁾ Breitband gab es auch schon in den Vorperiode im Rahmen der GAK, z. T. mit ELER-Mitteln. Die Länder stellen sich aber völlig neu auf in der Förderung des Breitbands und gehen eher auf Hochgeschwindigkeitsnetze, bei denen die NGA-Rahmenregelung des Bundes anzuwenden ist (auch verbunden mit entsprechenden Änderungsanträgen, wie in NRW).

Tabelle 6: Mittelansätze¹⁾ nach Maßnahmengruppen im Vergleich der Programmplanungsperioden (nur ELER-kofinanzierte Maßnahmen)

	HE		NI/HB		NRW		SH	
	07-13	14-20	07-13	14-20	07-13	14-20	07-13	14-20
Mio. Euro öffentliche Mittel (ohne top-ups)								
Bildung, Beratung	0,03	0,00	53,76	66,51	7,87	15,78	2,04	22,90
Kooperation	0,21	5,00	6,60	52,18	0,05	22,20	0,51	13,38
Unternehmensinvestitionen	102,42	93,60	318,07	114,25	177,16	148,67	38,32	21,09
Flurbereinigung, Wegebau	23,99	18,40	230,96	142,04	23,70	31,27	11,10	0,00
Hochwasser- und Küstenschutz	0,00	0,00	104,29	97,53	0,00	0,00	131,51	128,87
AGZ	128,62	50,59	42,85	98,97	72,91	46,67	9,37	7,83
AUM, Öko, Natura 2000	144,08	138,00	349,47	380,49	392,13	485,18	131,66	164,05
Tierschutzzahlungen	0,00	0,00	0,00	27,50	31,82	82,22	0,00	0,00
Forstmaßnahmen	12,59	14,10	52,11	0,00	18,11	53,56	10,67	11,29
Breitbandinfrastruktur	0,00	64,00	0,19	71,88	25,65	68,89	7,43	37,74
Andere Investitionen ²⁾	23,81	31,60	328,48	417,59	99,57	135,89	98,64	120,92
LEADER	40,64	61,55	103,44	129,13	30,24	72,50	99,11	78,75
TH	3,65	23,61	8,73	28,24	3,07	12,58	2,39	15,92

¹⁾ nur ELER + nationale öffentliche Kofinanzierung, **ohne** top-ups

²⁾ andere Investitionen Erläuterung siehe Anhang 1

Quelle: Änderungsanträge 2015 für die Programme 2007 bis 2013, Planansätze 2014 bis 2020.

Mit Ausnahme von HE wird in allen Programmen mehr Geld in Bildung, Beratung und Kooperationen (16) gesteckt. HE finanziert Bildung und Beratung schon seit je her rein national. Unternehmensinvestitionen erfahren in allen Programmen eine Mittelkürzung, am deutlichsten in NI/HB. Hochwasser- und Küstenschutz halten ihre Finanzansätze nahezu konstant. Der Mittelansatz für die AGZ wird in HE⁸, NRW und SH abgesenkt, während er in NI/HB mehr als verdoppelt wird. Die Absenkung im Bereich AGZ ist auch auf die Änderung der Förderbedingungen in den benachteiligten Gebieten und die anstehende Neuabgrenzung (ab voraussichtlich 2018) zurückzuführen. In NI/HB ist die Aufstockung im Vergleich zur Vorperiode auf die Tatsache zurückzuführen, dass die AGZ erst zur Mitte der letzten Programmperiode wiedereingeführt wurde. Entgegen dem Trend stockt NRW, allerdings auf niedrigem Niveau, seine Mittelansätze für Flurbereinigung/Wegebau auf. Die Forstmaßnahmen erfahren in NRW eine deutliche Aufwertung, während sie in NI/HB aus der ELER-Förderung gestrichen wurden. Der Breitbandausbau soll nun in allen Programmen stärker berücksichtigt werden. Andere Investitionen, dazu gehören beispielsweise Dorferneuerung oder investiver Naturschutz, legen finanziell zu. Deutlich mehr Mittel, dies korrespondiert auch mit der größeren Zahl an LEADER-Gruppen, werden für LEADER zur Verfügung gestellt. In SH, die den nahezu flächendeckenden Ansatz der Vorperiode fortsetzen, fallen die

⁸ In Hessen wird die AGZ aus Umschichtungsmitteln und top-up-Mitteln finanziert. Diese standen erst ab 2016 zur Verfügung. Daher erfolgte die Förderung in 2014 und 2015 alleinig aus GAK-Mitteln, die als top-up gemeldet wurden. Mit den zusätzlichen top-up-Mitteln stehen für die AGZ 90,59 Mio. Euro zur Verfügung.

öffentlichen Mittel für LEADER allerdings geringer aus; dies ist auf den höheren EU-Kofinanzierungssatz zurückzuführen.

2.4 Technische Hilfe (TH)

Die ESIF-VO eröffnet mit Artikel 59 ein breites Einsatzfeld und Aufgabenspektrum der TH, das auch durch die fondsspezifischen Bestimmungen des ELER nicht eingeschränkt wird. Bis zu 4 % des Gesamtbetrages jedes EPLR dürfen gemäß Artikel 51 (2) der ELER-VO für den Aufgabenbereich der TH aufgewendet werden. Der Anwendungsbereich der TH ist in den Programmen unterschiedlich weit gefasst. Demzufolge unterscheiden sich auch die absoluten und relativen Mittelansätze in den Programmen. NI/HB haben mit 28 Mio. Euro die meisten öffentlichen Mittel für die TH vorgesehen, gefolgt von HE mit 24 Mio. Euro. SH plant den Einsatz von rund 16 Mio. Euro. In NRW sind 13 Mio. Euro vorgesehen. Bezogen auf die Programmvolumina ergibt sich eine unterschiedliche relative Bedeutung der TH. HE ragt mit 3,6 % deutlich heraus (siehe Tabelle 2). In HE soll die TH u. a. für Kosten, die in Zusammenhang mit der Umsetzung des E-Government stehen, Verwendung finden.

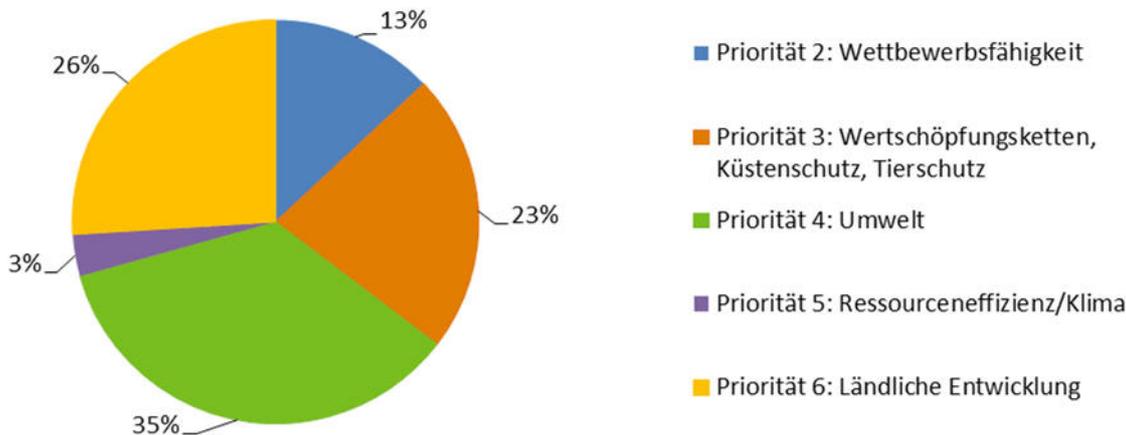
3 Prioritäten und Schwerpunktbereiche⁹

3.1 Prioritäten

Die vier Programme setzen unterschiedliche Schwerpunkte. Alle Programme gemeinsam betrachtet setzen mit 35 % die meisten öffentlichen Mittel in Priorität 4 ein (siehe Abbildung 10). An zweiter Stelle folgen mit einem Viertel der öffentlichen Mittel die der Priorität 6 zugeordneten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen. Priorität 3 folgt mit 23 % der öffentlichen Mittel, dies ist in erster Linie auf die sehr finanzstarken Küstenschutzmaßnahmen in NI/HB und SH zurückzuführen.

⁹ In den folgenden Betrachtungen ist die Technische Hilfe nicht enthalten.

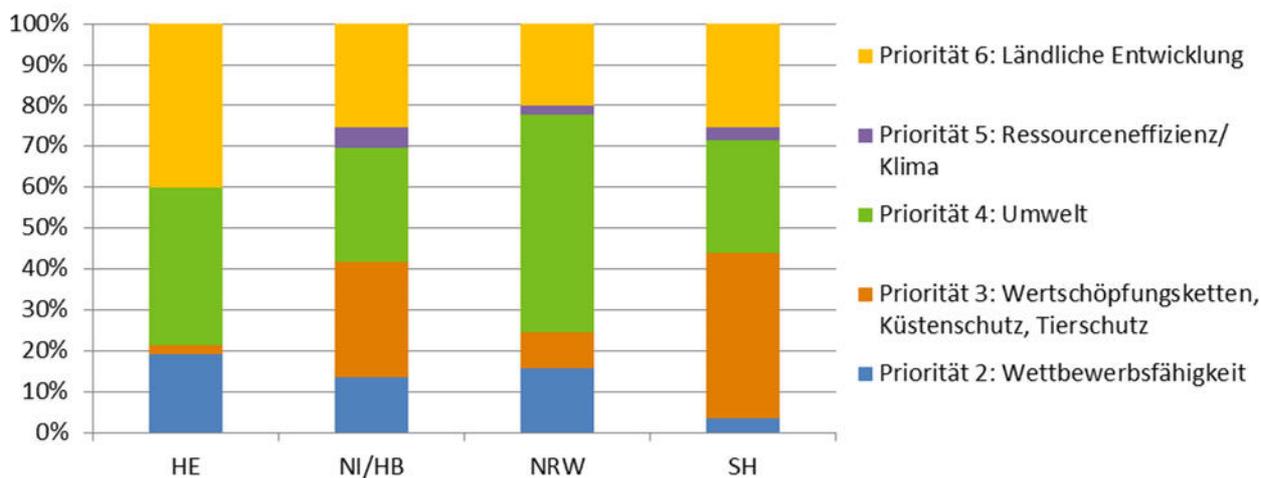
Abbildung 10: Verteilung der öffentlichen Mittel aller vier Programme auf Prioritäten



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

Abbildung 11 zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Programmen in der finanziellen Gewichtung der Prioritäten.

Abbildung 11: Prozentuale Verteilung der öffentlichen Mittel auf Prioritäten nach Programmen (einschließlich der Maßnahme 5 – Küsten- und Hochwasserschutz)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

Zwischen den Programmen sind die Unterschiede sehr stark auf die Dominanz des Küstenschutzes in NI/HB und SH zurückzuführen (siehe Abbildungen 13 und 15). Rechnet man die Maßnahme 5, die zur Priorität 3 gerechnet wird, zur besseren Vergleichbarkeit heraus, nivellieren sich die in Abbildung 11 ersichtlichen Unterschiede (siehe Tabelle 7).

Wie aus Tabelle 7 hervorgeht, ist die finanzielle Verteilung des niedersächsisch/bremischen PFEIL-Programms dem Hessischen EPLR sehr ähnlich. Beide Programme setzen ihre Schwerpunkte auf Umwelt (P4), ländliche Entwicklung (P6) und Wettbewerbsfähigkeit (P2). NRW hat einen starken Umweltfokus, ähnlich wie SH. SH setzt allerdings im Vergleich aller Programme anteilig die meisten Mittel in Priorität 6 Ländliche Entwicklung ein (knapp gefolgt von HE). NRW hat relativ die wenigsten Mittel für P6 eingeplant. Auf die Priorität 2 (Wettbewerbsfähigkeit) entfallen in SH prozentual die wenigsten Mittel. Damit knüpft SH an den Förderansatz der Vorperiode an, in der sie als einziges Bundesland die Agrarinvestitionsförderung als eine zentrale Fördermaßnahme innerhalb dieser Priorität ausgesetzt hatte.

Tabelle 7: Prozentuale Verteilung der öffentlichen Mittel auf Prioritäten nach Programmen (ohne die Maßnahme 5 – Küsten- und Hochwasserschutz)

	Priorität 2: Wettbewerbs- fähigkeit	Priorität 3: Wertschöpfungs- ketten, Tierschutz	Priorität 4: Umwelt	Priorität 5: Ressourcen- effizienz/Klima	Priorität 6: Ländliche Entwicklung
	%				
HE	19,3	2,0	38,7	0,0	40,0
NI/HB	18,5	1,7	38,4	6,8	34,7
NRW	15,7	8,8	53,1	2,3	20,0
SH	5,5	2,2	45,2	5,0	42,0
Insgesamt	16,1	3,9	43,7	4,1	32,2

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

Tabelle 8 zeigt einen Vergleich der prioritätsbezogenen Schwerpunktsetzungen zwischen den Förderperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020. Die zusätzlichen top-ups und die TH wurden nicht berücksichtigt. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den beiden Förderperioden zu erreichen, wurden die Fördermaßnahmen 2007 bis 2013 den jetzt bestehenden Prioritäten näherungsweise zugeordnet. Deutliche Änderungen sind in HE erkennbar durch die Verlagerung der AUKM in die nationale Förderung und den deutlichen Zuwachs in der Priorität 6. In NI/HB hat die Priorität 2 deutlich an Bedeutung verloren. In den beiden anderen Bundesländern sind die Programme hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Ausrichtung weitgehend konstant geblieben.

Tabelle 8: Anteile an den öffentlichen Mitteln (ohne top-ups und TH) nach Prioritäten 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 in Prozent und Veränderung in Prozentpunkten

	Ant_P2	Ant_P3	Ant_P4	Ant_P5	Ant_P6
Prozentanteil 2007-2013					
D	19 %	7 %	51 %	1 %	22 %
HE	24 %	2 %	60 %	0 %	14 %
NI/HB	35 %	7 %	34 %	1 %	23 %
NRW	19 %	7 %	57 %	1 %	16 %
SH	5 %	28 %	38 %	2 %	27 %
Prozentanteil 2014-2020					
D	15 %	5 %	50 %	5 %	25 %
HE	21 %	3 %	43 %	0 %	34 %
NI/HB	15 %	8 %	38 %	7 %	32 %
NRW	16 %	9 %	53 %	2 %	20 %
SH	5 %	23 %	38 %	4 %	31 %
Differenz in Prozentpunkten					
D	-4 %	-1 %	-1 %	4 %	3 %
HE	-4 %	1 %	-17 %	0 %	20 %
NI/HB	-20 %	1 %	4 %	5 %	9 %
NRW	-3 %	2 %	-4 %	1 %	4 %
SH	0 %	-5 %	0 %	2 %	3 %

Quelle: Berechnungen auf der Grundlage des aktuellsten Programmänderungsstandes 2007 bis 2013 und der Finanzpläne 2014 bis 2020.

3.2 Schwerpunktbereiche (SPB)

Betrachtet man alle Länderprogramme gemeinsam, sind der SPB 4A – Biodiversität, 6B - Lokale Entwicklung, 3B - Küstenschutz/Hochwasserschutz und 2A - Wettbewerbsfähigkeit mit den meisten Mitteln ausgestattet. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern zeigt Tabelle 9.

Tabelle 9: Prozentuale Verteilung der öffentlichen Mittel auf Schwerpunktbereiche (SPB)¹⁾

	HE	NI/HB	NRW	SH
	%			
2A-Wettbewerbsfähigkeit	19,3	13,5	15,7	3,3
3A-Wertschöpfung/Tierschutz	2,0	1,2	8,8	1,3
3B-Küstenschutz/Hochwasserschutz	0,0	26,9	0,0	39,4
4A-Biodiversität	14,5	18,3	37,0	14,0
4B-Wasser	0,0	5,1	4,8	6,3
4C-Boden	5,1	0,4	0,0	0,0
4-ÖKO	19,1	4,3	11,3	7,1
5B-Energieeffizienz	0,0	2,3	0,0	0,0
5C-erneuerbare Energien	0,0	0,0	1,3	0,0
5D-THG- und Ammoniakemissionen	0,0	0,0	0,9	0,0
5E-C-Speicherung/-bindung	0,0	2,6	0,0	3,1
6A-Diversifizierung	1,0	0,0	0,0	0,0
6B-Lokale Entwicklung	28,9	21,7	14,2	18,0
6C-Breitband	10,2	3,7	5,9	7,5
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

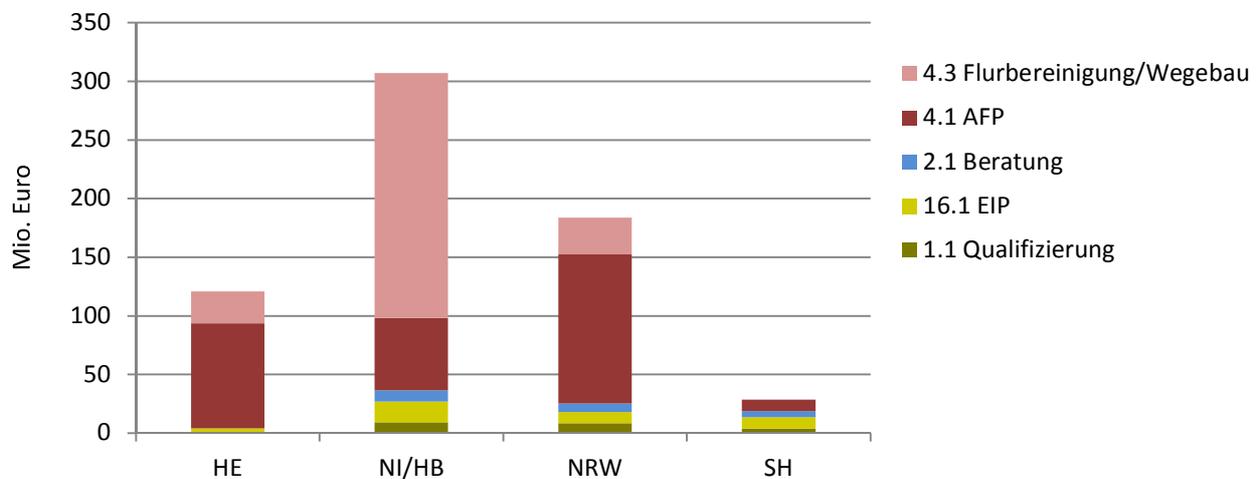
¹⁾ für den Ökologischen Landbau wurde ein eigener SPB definiert (ÖKO), weil der Ökologische Landbau eine breite Zielausrichtung hat und auch nicht spezifisch auf bestimmte Problemlagen (Biodiversität, Wasser oder Boden) angeboten wird.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

3.2.1 SPB 2A „Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, ...“

Der SPB 2A hat in SH den geringsten Anteil (3 %). In den anderen Länderprogrammen liegt er zwischen 13 und 19 %. Absolut planen NI/HB mit 307 Mio. Euro den höchsten Mitteleinsatz, gefolgt von NRW mit 184 Mio. Euro und HE mit 121 Mio. Euro. SH hat nur rund 29 Mio. Euro für diesen Schwerpunktbereich vorgesehen.

Abbildung 12: Verteilung der öffentlichen Mittel im SPB 2A nach Teilmaßnahmen und Länderprogrammen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Finanzplänen der Länder.

Sehr unterschiedlich ist die Bedeutung der verschiedenen Teilmaßnahmen im SPB 2A zwischen den Programmen (vgl. Abbildung 12). SH weist einen sehr hohen Anteil von Bildungs-, Beratungs- und Kooperationsmaßnahmen auf (1.1, 2.1 und 16.1). Der Anteil dieser Maßnahmen liegt bei 66 %. Die Agrarinvestitionsförderung (AFP) (4.1) hingegen hat in SH nur eine geringe Bedeutung. HE und NRW ähneln sich in der Schwerpunktsetzung. Beide Länder setzen deutlich mehr Mittel in der einzelbetrieblichen Förderung ein als in überbetrieblichen Maßnahmen. Im Gegensatz zu NRW bietet HE Bildungs- und Beratungsmaßnahmen allerdings nur außerhalb des Programms an (HMUKLV, 2015b). NI/HB hingegen setzen fast 70 % der geplanten Mittel für überbetriebliche investive Maßnahmen (4.3) ein und knüpfen mit dieser Schwerpunktsetzung an die vorherigen Förderperioden an. Forstmaßnahmen mit dem Fokus auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit haben NRW und HE mit dem forstlichen Wegebau im Angebot.

3.2.2 **Schwerpunktbereiche 4A – Biodiversität, 4B – Wasserschutz und 4C – Bodenschutz und 4 ÖKO – Ökologischer Landbau**

Die zur Priorität 4 gehörenden SPB 4A Biodiversität, 4B Wasserschutz und 4C Bodenschutz stellen eine Besonderheit im Programm dar. Während für alle anderen SPB eine klare Zuordnung der programmierten Fördermaßnahmen erfolgen musste, musste diese für die genannten SPB nicht vorgenommen werden. Es gibt in den Programmplanungsdokumenten in den textlichen Ausführungen und zusammenfassend in Tabelle 11.4 eine indikative Zuordnung ausgewählter Maßnahmen (10.1, 11, 12, 8) (als Grundlage für die Zielquantifizierung im Indikatorplan). Der Verzicht auf eine eindeutige Zuordnung ist auf die Einschätzung der EU zurückzuführen, dass die Fördermaßnahmen in ihren Zielsetzungen und Wirkungen sehr breit aufgestellt sind, die Ziele selbst häufig miteinander verzahnt sind und daher diese eindeutige Zuordnung wenig sachgerecht ist. Für ei-

nen Teil der angebotenen Fördermaßnahmen mag dies gelten. Viele Fördermaßnahmen, und dies ist in den meisten Programmen in Tabelle 11.4 auch ersichtlich, sind aber klar auf einzelne Ressourcen ausgerichtet, durch Gebietskulissen, Förderbestimmungen und für ELER-Investiv auch durch Projektauswahlkriterien.

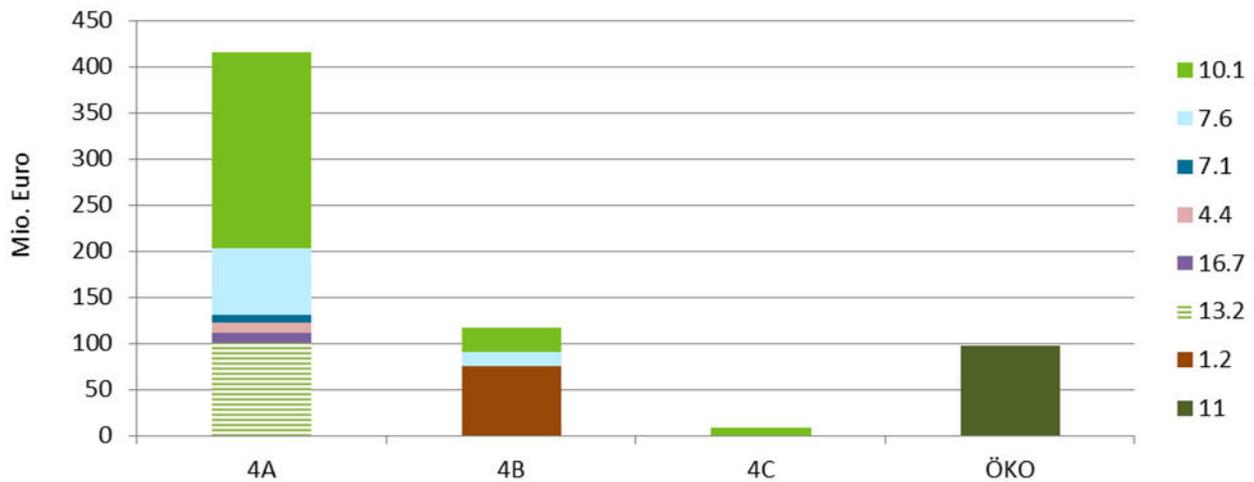
Aufgrund der Zuordnung von Flächenmaßnahmen in Tabelle 11.4 des Programmplanungsdokuments, ergänzender Angaben der Länder und Konkretisierungen im Rahmen der Feinkonzepterstellung haben wir eine eindeutige Zuordnung der Maßnahmen/Teilmaßnahmen/Vorhabensarten auf die SPB 4A bis 4C vorgenommen, auch wenn in den Programmen teilweise mehrere Ziele aufgeführt waren. Nur die Maßnahme Ökolandbau wurde – unabhängig von ihrer prioritären Zuordnung – aufgrund ihrer multiplen Ziele und Wirkungen nicht einer einzelnen Ressource zugeordnet, sondern einer eigenen Kategorie ÖKO. Durch dieses Vorgehen ist es möglich, einen Überblick über die Bedeutung der verschiedenen SPB der Priorität 4 zu geben.

Über alle Länderprogramme hinweg gibt es eine Schwerpunktsetzung auf den Schutz der Biodiversität. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Naturschutz und die Umsetzung von Natura 2000 chronisch unterfinanziert sind und die ELER-Programme eine wesentliche Finanzierungsquelle darstellen. Der Wasserschutz folgt an zweiter Stelle. In diesem Bereich sind über die EPLR hinausgehend viele Ansätze zu berücksichtigen, z. B. die Trinkwasserschutzkooperationen, die schon seit vielen Jahren unabhängig von den ELER-Programmen finanziert und umgesetzt werden. Der Bodenschutz wird mit prioritärer Zielsetzung kaum durch die Programme adressiert. Sehr wohl leisten aber viele Umweltmaßnahmen einen Beitrag zum Bodenschutz, vor allem zum Wasserschutz gibt es starke Überlappungen.

Biotische und abiotische Ressourcen in Niedersachsen/Bremen (PFEIL)

Auch wenn man die Ausgleichszulage (13.2) außer Acht lässt, weil ihre Zuordnung zum Biodiversitätsziel kritisch zu hinterfragen ist (siehe auch Ausführungen in der Ex-ante-Bewertung, Tietz et al., 2015), zeigt sich in PFEIL eine Priorisierung der Biodiversität gegenüber den abiotischen Ressourcen (siehe Abbildung 13). Gleicht man diese Priorisierung mit dem im Programm postulierten Bedarf ab (Beispiel: Nährstoffbilanzüberschüsse), ist eine gewisse Schiefelage zu erkennen. Diese ist aber dadurch erklärbar, dass die auf abiotische Ressourcen (in erster Linie Wasser) gerichteten Agrarumweltmaßnahmen mehrheitlich außerhalb von PFEIL rein national finanziert werden. Ein vielfältiges Maßnahmenpektrum mit dem Ziel Wasserschutz steht im Rahmen von freiwilligen Vereinbarungen zur Verfügung (ML und MU, 2016).

Abbildung 13: Verteilung der öffentlichen Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen auf die SPB der Priorität 4 in PFEIL



Grüne Säulen=Flächenmaßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Finanzplänen der Länder.

PFEIL setzt ein breites Spektrum an Fördermaßnahmen zum Ressourcenschutz ein. Flächenbezogene Fördermaßnahmen spielen eine wichtige Rolle. In den SPB 4A und 4B kommen darüber hinaus aber auch investive Fördermaßnahmen und Beratungsmaßnahmen zum Einsatz. Im Bereich der investiven Maßnahmen werden bewährte Fördermaßnahmen im Naturschutz (Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten (EELA-V) (7.6)) und der Fließgewässerentwicklung (FGE) (7.6) fortgesetzt. Es kommen aber auch neue Fördermaßnahmen hinzu, die primär der Umsetzung der WRRL dienen sollen (Übergangs- und Küstengewässer (ÜKW), Seentwicklung (SEE) (7.6)).

Das Instrument der „Gewässerschutzberatung“ (1.2) führt die etablierte Beratung für den Trinkwasserschutz fort und beinhaltet künftig zusätzlich Oberflächengewässer und Grundwasser gemäß der WRRL.

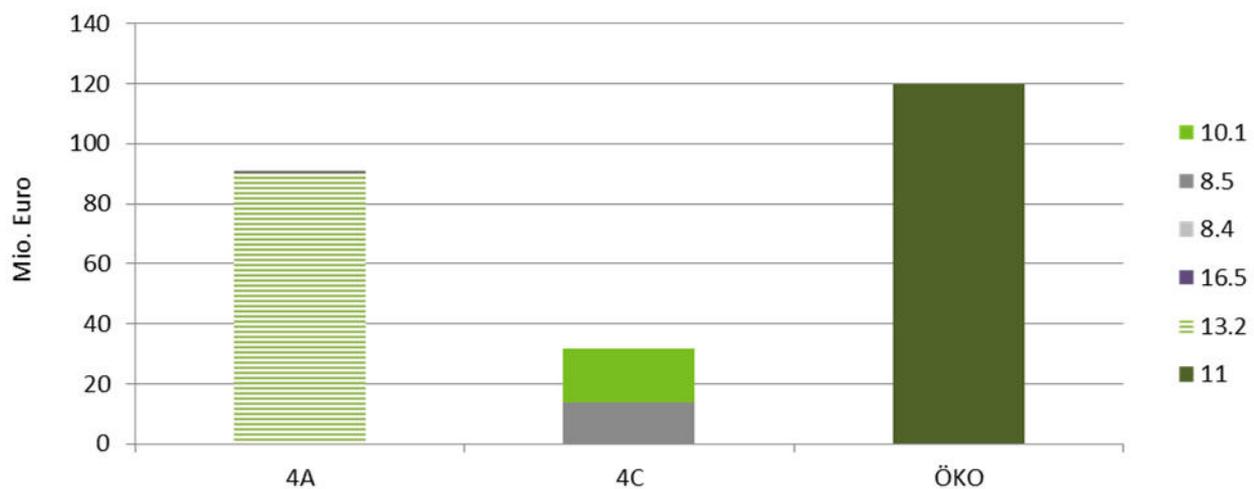
Für die Umsetzung von Biodiversitätszielen wurde mit der Fördermaßnahme Landschaftspflege und Gebietsmanagement (LaGe) (16.7) eine neue Kooperationsmaßnahme aufgenommen. Die der Ausarbeitung und Aktualisierung von Managementplänen für Natura-2000-Gebiete, von Schutz und Bewirtschaftungsplänen und sonstigen projektbezogenen Planungen und Konzepten, war im Vorgängerprogramm unter Code 323-A grundsätzlich förderfähig. Nunmehr ist sie getrennt unter 7.1 programmiert und fungiert als eigene Maßnahme EELA-P(läne).

Die forstliche Förderung wird in Gänze nicht mehr EU-kofinanziert, also auch die auf den Ressourcenschutz abzielenden Förderbestandteile.

Biotische und abiotische Ressourcen im EPLR Hessen

Hessen hat nur ein sehr eingeschränktes Spektrum an Fördermaßnahmen zum Ressourcenschutz in seinem EPLR vorgesehen (siehe Abbildung 14). Dies ist zum einen auf die strategische Entscheidung zurückzuführen, die AUKM mit Ausnahme eines Fördertatbestandes (Vielfältige Fruchtfolge) rein national zu finanzieren. Zum anderen hat Hessen auch in der Vergangenheit schon investive Wasser- und Naturschutzmaßnahmen ausschließlich national finanziert. Dies gilt auch für Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen mit Ressourcenschutzzielen. Neben landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen bietet Hessen auch forstliche Förderung an.

Abbildung 14: Verteilung der öffentlichen Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen auf die SPB der Priorität 4 im EPLR Hessen



Grüne Säulen=Flächenmaßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Finanzplänen der Länder.

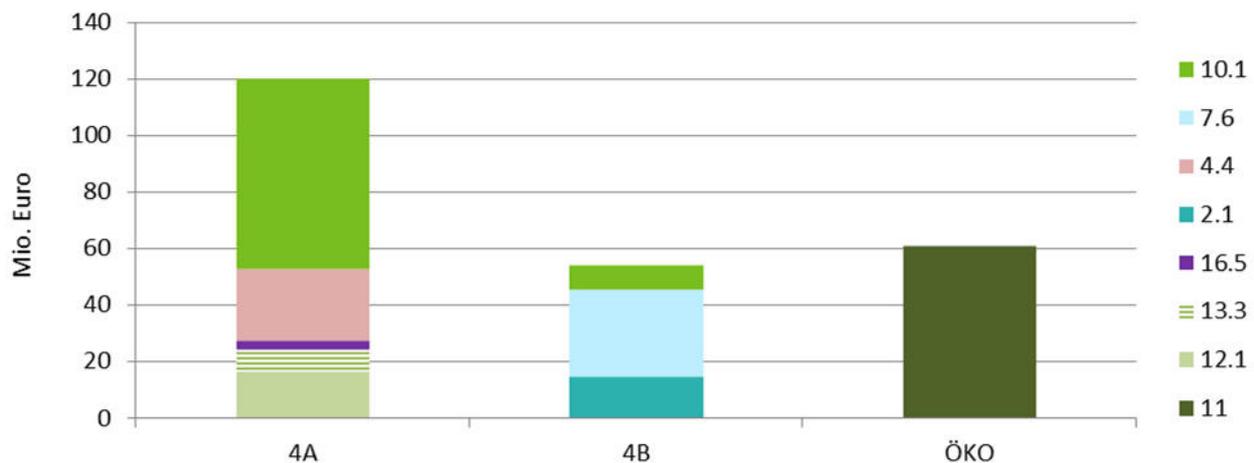
Die Ausgleichszulage ist dem SPB 4A Biodiversität zugeordnet. Es handelt sich bei der Ausgleichszulage aber um kein Instrument mit Biodiversitätswirkungen. Dazu sind die Gebietskulissen zu unspezifisch und die Auflagen zu gering (Sander und Bormann, 2013). Unter 16.5 hat Hessen eine Kooperationsmaßnahme programmiert: Zusammenarbeit in Bezug auf Unterstützung von Aktionen zur Minderung oder Anpassung an den Klimawandel. Die Fördermaßnahme soll zur Entwicklung und/oder Umsetzung von gemeinsamen Konzepten für ökologische Verfahren zum Schutz der biologischen Vielfalt beitragen und hierdurch auch das übergreifende Ziel Umweltschutz unterstützen. Hierdurch soll der Erreichung der Klimaschutzziele nähergekommen werden (HMUKLV, 2015a, S. 311).

Biotische und abiotische Ressourcen im LPLR Schleswig-Holstein

Auch Schleswig-Holstein setzt einen Schwerpunkt im Bereich Biodiversität (siehe Abbildung 15). Des Weiteren spielt der Wasserschutz eine wichtige Rolle im LPLR. Augenfällig ist die große Vielfalt an unterschiedlichen Fördermaßnahmen, die zum Schutz von Umweltressourcen eingesetzt

werden. Sowohl in 4A als auch 4B werden in größerem Umfang investive Fördermaßnahmen sowohl im Naturschutz als auch Gewässerschutz eingesetzt. Auch die bewährten Lokalen Aktionen (16.5) zur Umsetzung v. a. von Natura 2000 werden in SPB 4A fortgesetzt (RL Kooperationen im Naturschutz). Neu aufgenommen in die ELER-Förderung wurde die Gewässerschutzberatung unter 2.1.

Abbildung 15: Verteilung der öffentlichen Mittel nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen auf die SPB der Priorität 4 im LPLR Schleswig-Holstein



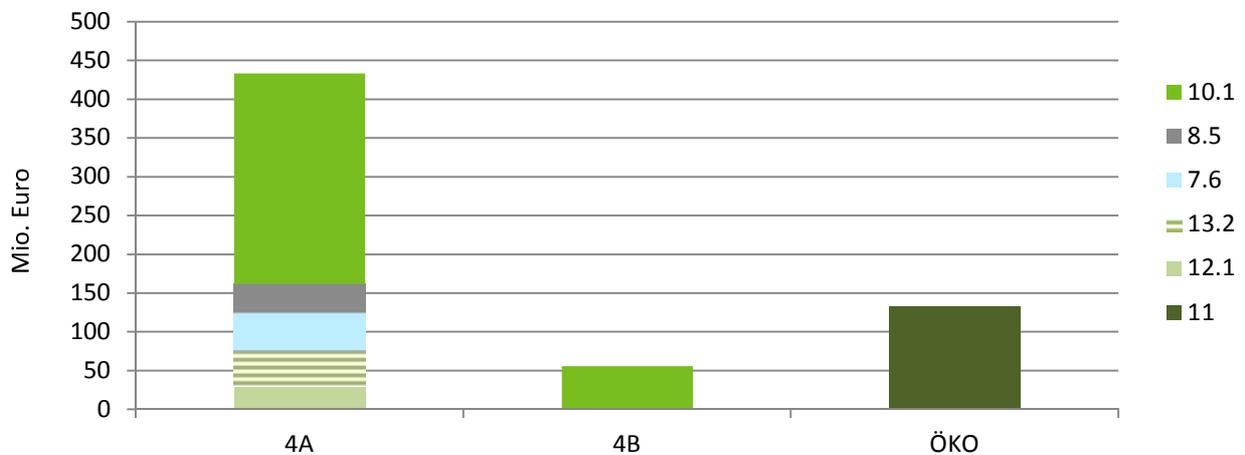
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Finanzplänen der Länder.

Biotische und abiotische Ressourcen im NRW-Programm ländlicher Raum

Das NRW-Programm Ländlicher Raum setzt einen Fokus auf den Schutz der Biodiversität (siehe Abbildung 16). Nur wenige AUKM zielen nach unserer Zuordnung prioritär auf den Wasserschutz ab, der Bodenschutz spielt als prioritäre Zielsetzung keine Rolle.

Der finanzielle Schwerpunkt in NRW liegt eindeutig auf den Flächenmaßnahmen. Naturschutzinvestitionen (7.6) wurden zwar im Vergleich zur Vorperiode finanziell besser ausgestattet, haben aber angesichts des Finanzumfangs für Flächenmaßnahmen weiterhin eine geringe relative Bedeutung. Neben landwirtschaftsbezogenen Fördermaßnahmen wird auch forstliche Förderung angeboten.

Abbildung 16: Verteilung der öffentlichen Mittel nach Teilmaßnahmen auf die SPB der Priorität 4 im NRW-Programm Ländlicher Raum



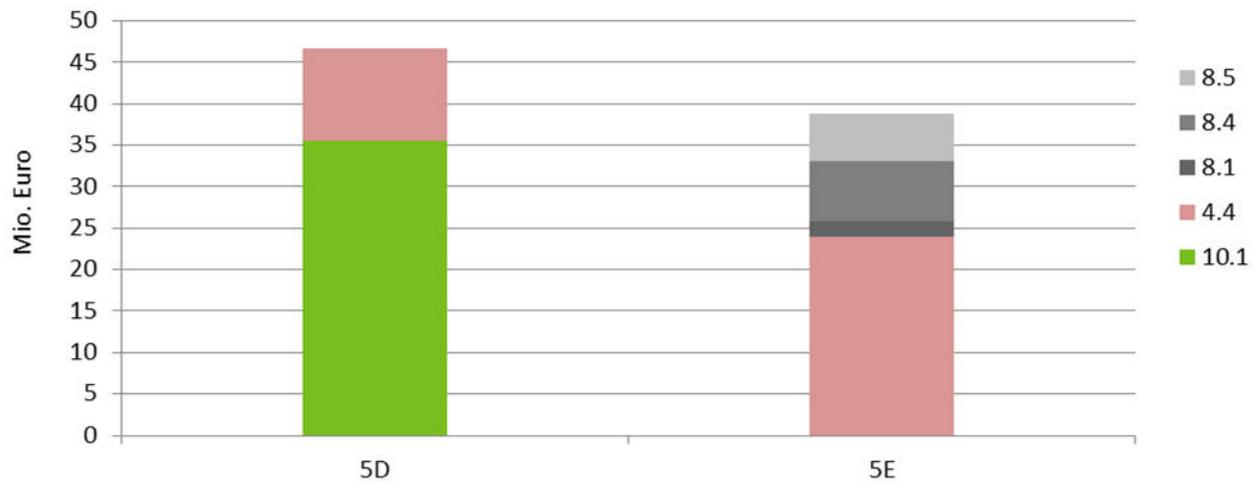
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Finanzplänen der Länder.

3.2.3 Schwerpunktbereiche 5D und 5E – Klimaschutz in den Programmen

Klimaschutz steckt in den SPB 5D und 5E, ist ein Querschnittsziel der ELER-VO und insgesamt ein Ziel für alle ESI-Fonds. Angesichts der großen Bedeutung, die dem Klimaschutz zugemessen wird, ist die Berücksichtigung des Klimaschutzes in den Programmen gering, zumindest gemessen an den prioritär auf den Klimaschutz ausgerichteten Fördermaßnahmen. Es gab aber auch in der zurückliegenden Förderperiode nur in geringem Umfang ausschließlich auf den Klimaschutz abzielende Fördermaßnahmen. Ein Großteil der feststellbaren Effekte, die auch zu quantifizieren waren, ging von Agrarumweltmaßnahmen und Forstfördermaßnahmen als „Nebenprodukt“ aus. In der Förderperiode 2014 bis 2020 setzt sich diese Tendenz fort. Freiwillige Fördermaßnahmen (AUKM, Ökolandbau), Investitionszuschüsse (für Gülleabdeckung, Ausbringungstechnik) und planerische Konzepte (Flurbereinigung) können in geringem Umfang Klimaschutzstrategien flankieren; nach Flessa et al. (2012) liegen die Hauptansatzpunkte für Klimaschutz in der Landwirtschaft aber außerhalb der ELER-Programme v. a. in der Novellierung und dem Vollzug der Düngeverordnung und dem Erhalt organischer Böden.

Abbildung 17 zeigt die Teilmaßnahmen, die in den Programmen prioritär den SPB 5D und E zugeordnet wurden. In Abbildung 17 sind öffentliche Mittel von rund 36 Mio. Euro für AUKM dargestellt. Ein Vielfaches an AUKM kann über ein verbessertes Düngemanagement einen Beitrag zu SPB 5D oder zum Erhalt von Boden-C leisten (SPB 5E). Nach überschlägigen Kalkulationen könnte man 430 Mio. Euro an AUKM mit Nebenwirkungen auf SPB 5D nennen und 260 Mio. Euro mit Nebenwirkungen auf SPB 5E. Hinzu kommt der Ökolandbau mit rund 410 Mio. Euro, der auch Nebeneffekte auf die Erhöhung der CO₂-Speicherfähigkeit der Böden und ein verbessertes Düngemanagement haben kann.

Abbildung 17: Verteilung der öffentlichen Mittel auf SPB 5D und 5E nach prioritären Teilmaßnahmen



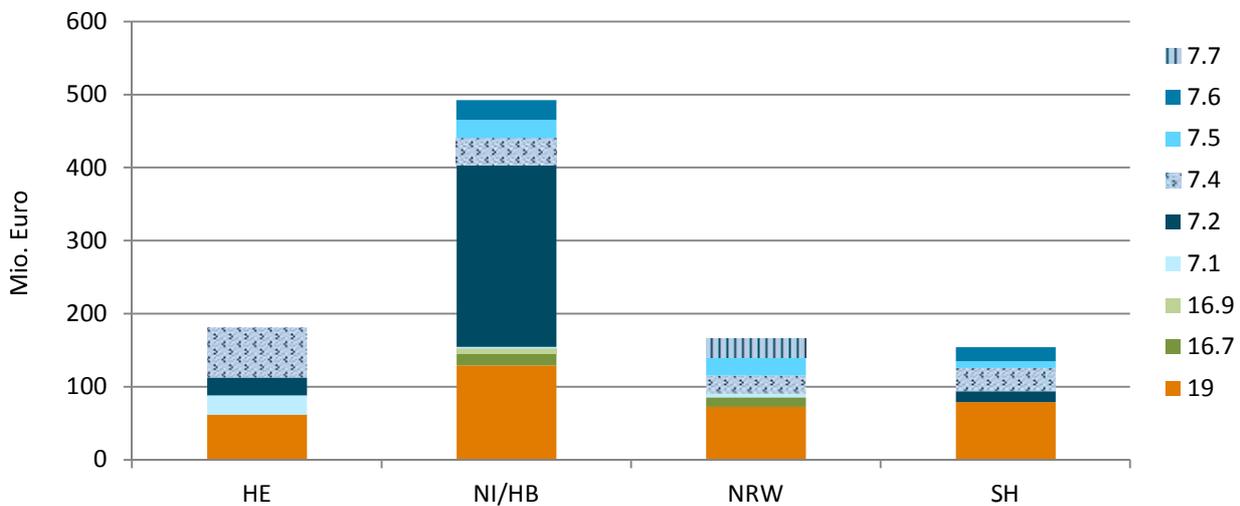
Quelle: Eigene Darstellung nach den Detailfinanztabellen.

Des Weiteren fokussiert die EU in den SPB 5D und 5E auf land- und forstwirtschaftliche Flächen. Klimaschutzeffekte können aber auch die SPB 6B zugeordneten Maßnahmen haben, z. B. im Bereich Gebäudesanierung. Für die Bearbeitung der Programmbeiträge zum Querschnittsziel Klima muss demzufolge der Fokus geweitet werden.

3.2.4 SPB 6B „Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten“

Im SPB 6B sollen in den vier EPLR knapp über eine Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln eingesetzt werden, rund die Hälfte davon in PFEIL. In den anderen Länderprogrammen variiert der absolute Mittelumfang zwischen 166 Mio. Euro und 218 Mio. Euro. Anzahl der Fördermaßnahmen und ihre relative Bedeutung sind sehr unterschiedlich zwischen den Länderprogrammen.

Abbildung 18: Verteilung der öffentlichen Mittel im SPB 6B nach Maßnahmen/Teilmaßnahmen und Länderprogrammen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Finanzplänen der Länder.

Auf LEADER (19) mit vier unterschiedlichen Teilmaßnahmen entfallen im Programmdurchschnitt 34 % der SPB-6B-Mittel. Die größte relative Bedeutung hat LEADER in SH mit 51 % der Mittel (gefolgt von NRW (44 %) und HE (34 %)). In NI/HB fließen hingegen anteilig nur 26 % in LEADER. Allerdings setzen NI/HB ergänzend zu LEADER den Ansatz der ILE-Regionen fort. Alle Programme bieten neben LEADER Dorferneuerung und -entwicklung an. Dorferneuerung und -entwicklung ist in der ELER-Verordnung nicht als Teilmaßnahme unter Maßnahme 7 verankert. Die verschiedenen Bausteine der Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung verteilen sich über unterschiedliche Teilmaßnahmen (7.1, 7.2, 7.4 und 7.7). Von untergeordneter Bedeutung sind die Kooperationsmaßnahmen unter 16. Weitere Teilmaßnahmen unter SPB sind Basisdienstleistungen (7.4), Tourismus (7.5) und ländliches Erbe (7.6).

Der LEADER-Ansatz in den vier Programmen ist unterschiedlich ausgestaltet. Tabelle 10 gibt einen Überblick über wesentliche Charakteristika.

Tabelle 10: Überblick über die Ausgestaltung des LEADER-Ansatzes in den Länderprogrammen

	HE	NI/HB	NRW	SH
Anzahl der LEADER-Regionen (Vergleich: alte Förderperiode), Anzahl anderer Regionen aus ELER	24 (20)	41 (32) LEADER / 20 (25) ILE-Regionen	28 (12)	22 (21) LEADER-Regionen (AktivRegionen)
Auswahlverfahren	Auswahlverfahren mit unabhängiger Bewertungskommission	Auswahlverfahren mit unabhängiger Bewertungskommission (parallele Bewerbung als ILE-Region möglich)	Multidisziplinär besetztes unabhängiges Auswahlgremium	Anerkennungsverfahren Qualitätssicherung über Mindestpunktzahl/ Nachbesserungsanforderungen
Abdeckung ländlicher Raum	nahezu flächendeckend	Mix-ILE und LEADER-Regionen, wenige weiße Flecken	nicht flächendeckend	nahezu flächendeckend
Budget pro Region (EU-Mittel/ Landesmittel)	1,9-2,4 Mio. Euro (EU+Land)	2,4 oder 2,8 Mio. Euro EU-Mittel	2,55-3,45 Mio. Euro EU-Mittel, zusätzliche Landesmittel für private Projekte	2,86 Mio. Euro EU-Mittel (wenn LEADER-Regionen Kofinanzierungsmittel für private Projekte bereitstellen, dann gibt es eine zusätzliche Finanzierung seitens des Landes)
Thematischer Fokus	Wirtschaftsförderung, Daseinsvorsorge, Tourismus	keine thematischen Vorgaben, aber besondere Gewichtung ausgewählter Themen (reg. Wirtschaft, Demografie, Umwelt/Klima) im Auswahlverfahren	Daseinsvorsorge, (Sozialprävention)	Vier Bereiche: Bildung, Daseinsvorsorge, Wachstum & Innovation, Klimawandel & Energie
Maßnahmen-spektrum	a) Gründung/ Entwicklung von Kleinstunternehmen mit Schaffung von Arbeitsplätzen, b) Gründung und Entwicklung von touristischen Kleinstunternehmen, c) Ausgaben für Projekte der öffentlichen Daseinsvorsorge, d) sonst. investive/ nicht-investive Projekte.	Alle, sofern passfähig zur Entwicklungsstrategie	Alle, sofern passfähig zur Entwicklungsstrategie	Alle, sofern passfähig zur Entwicklungsstrategie
Vernetzung der Regionen	Selbstorganisiert durch HRF e.V.	LEADER-Lenkungsausschuss organisiert vom Ministerium (ML)	Selbstorganisierte Treffen der RM, Vernetzung über LEADER-Foren des ZeLe, Einrichtung einer LEADER-Vernetzungsstelle im MKULNV	Regionen-Netzwerk (mit Akademie für die Ländlichen Räume als Organisator)

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Flächenbezogene Förderung: AUKM, Ökolandbau und Natura-2000-Ausgleichszahlung

AUKM, Ökolandbau und die Natura-2000-Ausgleichszahlung (nur SH und NRW) nehmen einen großen Raum in den Länderprogrammen ein. 23,4 % der öffentlichen Mittel (einschließlich der top-ups) fließen in diese Fördermaßnahmen. Bezogen auf die ELER-Mittel liegt der Anteil bei 30 %. Die AGZ wird im Folgenden nicht berücksichtigt, da sie keine inhaltliche Schnittmenge zu den anderen Flächenmaßnahmen aufweist. Weder auf EU-Ebene (z. B. im Konzept der sogenannten Blockprogrammierung) wurde die AGZ berücksichtigt, noch in der konzeptionellen Ausgestaltung der umweltbezogenen Flächenmaßnahmen in den Länderprogrammen. Der AGZ kommt immer eine Sonderrolle zu.

4.1 AUKM (10.1) und Ökolandbau (11)

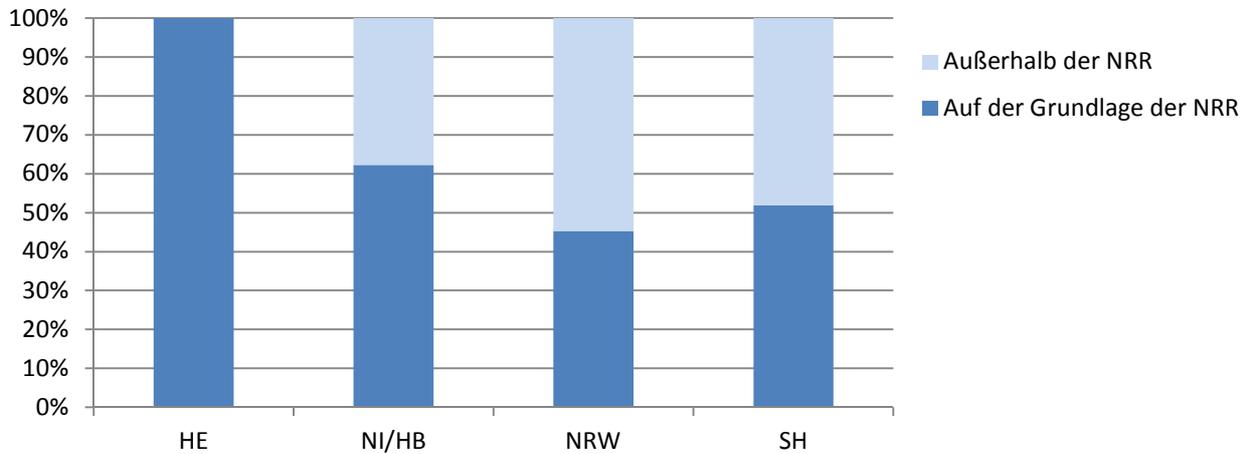
AUKM und Ökolandbau werden im Folgenden gemeinsam betrachtet, weil die in der ELER-VO vorgenommene Trennung nicht inhaltlich begründet ist, sondern sich in erster Linie aus den Greening-Vorgaben ergibt. Ökologisch wirtschaftende Betriebe sind „green by definition“; daher gilt für die Förderung von Ökoflächen eine andere Baseline als bei den AUKM.

Bedeutung der Nationalen Rahmenregelung

Auf der Grundlage der NRR/Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstrukturen und des Küstenschutzes“ (GAK) werden zwischen 40 und 60 % der öffentlichen Mittel der beiden Fördermaßnahmen eingesetzt. HE nimmt eine Sonderrolle ein, weil es das Gros seiner AUKM außerhalb des EPLR umsetzt, darunter auch das rein landesseitig finanzierte Vertragsnaturschutzprogramm (HMUKLV, 2015b) (siehe Abbildung 19).

Bei der NRR-Förderung sind mehr als 60 % der öffentlichen Mittel für den Ökolandbau veranschlagt. Weitere finanzstarke Fördervarianten sind der Anbau vielfältiger Kulturen, die verschiedenen Streifenvarianten (Einjährige Blühstreifen, Mehrjährige Schonstreifen, ...) und die Zwischenfrüchte/Untersaaten. Für Grünlandmaßnahmen sind kaum noch Mittel vorgesehen. Damit setzt sich ein Trend fort, der mit der fakultativen Modulation zu Beginn der 2000er Jahre begonnen hatte, nämlich eine stärkere Hinwendung zu ackerbezogenen AUKM in der GAK/NRR (Grajewski und Schmidt, 2015).

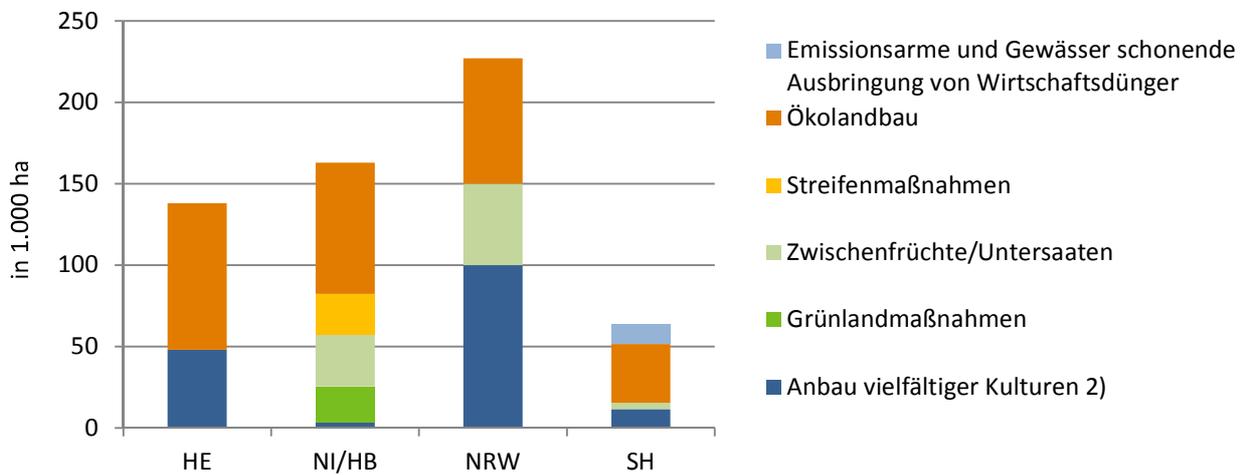
Abbildung 19: Verteilung der öffentlichen Mittel auf AUKM und Ökolandbau nach der Bedeutung der NRR



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

Ökolandbau und der Anbau vielfältiger Kulturen sind auch die flächenstärksten Förderinstrumente, gefolgt von den Zwischenfrüchten/Untersaaten. Die Streifenmaßnahmen sind je Hektar vergleichsweise teuer. Daher ist ihr Flächenumfang gering (siehe Abbildung 20).

Abbildung 20: Geplanter Flächenumfang (ha) für AUKM¹⁾ auf der Grundlage der NRR



1) ohne Altverpflichtungen.

2) Die Flächenangabe für NI/HB ist sehr gering und nicht nachvollziehbar. Allerdings wird diese Maßnahme derzeit nicht angeboten, weil zunächst die Evaluierung des Greenings abgewartet wird.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

Bedeutung des Vertragsnaturschutzes

Der Vertragsnaturschutz (VN) hat in der Vergangenheit häufig eine Sonderrolle bei den AUKM eingenommen, sowohl hinsichtlich der Inhalte wie auch das Umsetzungsverfahren: inhaltlich gekennzeichnet durch sehr auf den Standort und auf der jeweilige Schutzziel hin optimierte Auflagenpakete und in der Umsetzung als öffentlich-rechtlicher Vertrag (nicht Bewilligung) ausgestaltet mit oftmals intensiver Betreuung. Die Unterschiede zu den sonstigen AUKM sind geringer geworden. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass der VN sich unter den EU-Förderbedingungen gewandelt hat und zwangsläufig seine Komplexität reduzieren musste. Auch das Konstrukt des öffentlich-rechtlichen Vertrags findet man – mit Ausnahme Schleswig-Holsteins¹⁰ – nicht mehr. Auf der anderen Seite haben sich die sonstigen AUKM verändert und integrieren auch spezifischer ausgestaltete Varianten. Es haben sich modulare Systeme entwickelt, die aus einer Basisförderung sonstiger AUKM und einer zusätzlichen Förderung aus dem Vertragsnaturschutz bestehen. Diese Entwicklung wurde in NI/HB berücksichtigt und ist in Abbildung 21 getrennt ausgewiesen.

NI/HB sind mit der Integration aller AUKM in eine gemeinsame Förderrichtlinie (Richtlinie NiB-AUM) am weitesten gegangen. Auch Hessen hat eine Förderrichtlinie für die AUKM (HALM), allerdings bietet es seine Förderinstrumente nahezu ausschließlich außerhalb des ELER-Programms an. NRW und SH haben weiterhin getrennte Richtlinien für ihre Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

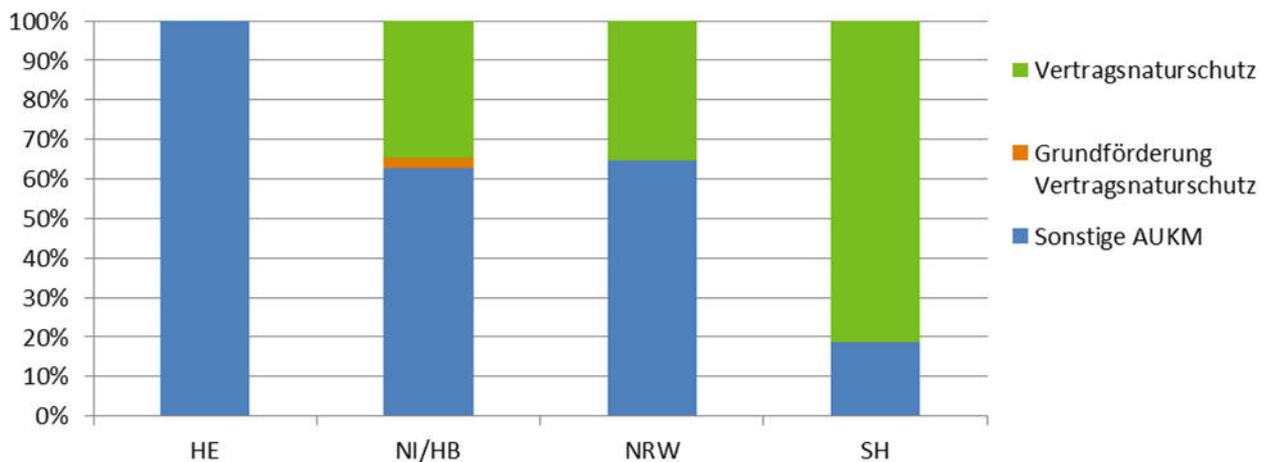
Die finanzielle Bedeutung des VN ist in SH am höchsten¹¹. Dies korrespondiert auch mit der geringsten Ausbreitung der AUKM in die Fläche (s. u.). In NRW¹² und NI/HB fließen rund 35 % der für AUKM vorgesehenen Mittel in den VN, HE stellt, wie schon erwähnt, aufgrund seines spezifischen Programmdesigns eine Ausnahme dar.

¹⁰ In Schleswig-Holstein wird der VN über Zuwendungsverträge abgewickelt.

¹¹ Mit den Ackerlebensräumen setzt SH allerdings eine Maßnahme im Rahmen des VN um, die in den anderen Bundesländern z. T. als Nicht-VN-Maßnahme angeboten wird (im Rahmen der NRR).

¹² Ohne die Förderung bedrohter Haustierrassen, die auch unter 10.1 programmiert wurde.

Abbildung 21: Anteil der öffentlichen Mittel für den Vertragsnaturschutz an den in den Programmen insgesamt vorgesehenen AUKM-Mitteln (*)



* ohne Altverpflichtungen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Detailfinanzpläne.

AUKM außerhalb der NNR und des Vertragsnaturschutzes

Nur NI/HB und NRW bieten AUKM außerhalb der NRR an, die nicht zur Kategorie Vertragsnaturschutz gehören. In NI/HB handelt es sich um Vertragsmuster, die zum Wasserschutz beitragen und die emissionsarme Ausbringung von Gülle/Substraten, die unter SPB 5D programmiert wurde. 82.390 ha sind anvisiert mit einem Mittelvolumen von rund 50 Mio. Euro. In NRW gehören die „Streifenmaßnahmen“ zu dieser Maßnahmenkategorie. NRW bietet die Anlage von Blüh- und Schonstreifen auf geplanten 7.550 ha an (Ziel: Biodiversität). Außerdem können Uferrand- und Erosionsschutzstreifen angelegt werden (Ziel: 7.000 ha). Mit 80.000 ha ist allerdings der Flächenumfang für die Förderung der extensiven Grünlandnutzung am höchsten. Insgesamt ist ein Mittelvolumen von 135 Mio. Euro veranschlagt.

Überwiegend handlungsorientierte Fördermaßnahmen

Mit Ausnahme von PFEIL, das im Grünlandbereich eine ergebnisorientierte Variante mit vier, sechs oder acht Kennarten anbietet, setzen alle anderen Programme ausschließlich auf handlungsorientierte AUKM. Bei handlungsorientierten AUKM wählt der Richtliniengeber die Maßnahmen, die aufgrund von wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnissen am besten zur Zielerreichung (ein Mehr an Biodiversität) beitragen (z. B. Auflagen zur Düngung, zu Ruhezeiten, zu Mahdzeitpunkten). Damit trägt auch der Richtliniengeber das Risiko, dass Ziele ggf. nicht erreicht werden. Bei ergebnisorientierten AUKM wird hingegen das Ziel mittels eines Indikators vorgegeben. Wie (mit welchen Handlungen) das Ziel erreicht wird, bleibt dem Landwirt überlassen.

Ackerland, Grünland oder Dauerkulturen?

Über alle Programme betrachtet, werden durch AUKM und Ökolandbau etwas mehr Acker- als Grünlandflächen gefördert. Insbesondere die Förderung innerhalb der NRR legt einen deutlichen Schwerpunkt auf Acker. Bei den Varianten, die außerhalb der NRR umgesetzt werden, ist ein stärkerer Grünlandfokus erkennbar (vgl. Tabelle 11). Dauerkulturen werden, von einigen spezifischen Streuobstmaßnahmen abgesehen, vor allem im Rahmen des Ökologischen Landbaus gefördert.

Tabelle 11: Öffentliche Mittel und Förderflächen von AUKM und Ökolandbau¹⁾ nach der Flächennutzung in den vier Programmen²⁾

	Innerhalb der NRR		Außerhalb der NRR		Innerhalb der NRR	Außerhalb der NRR
	Öffentliche Mittel	Förderfläche	Öffentliche Mittel	Förderfläche		
	Mio. Euro	ha	Mio. Euro	ha		
Ackerland	381	390.861	200	113.520	139	252
Grünland	261	197.766	256	170.020	188	215
Dauerkulturen	13	2.853	5	1.000	668	704

1) Die Angaben in den Programmen zum Ökologischen Landbau (Mittel und Flächen) wurden kalkulatorisch auf die drei Flächennutzungsarten heruntergebrochen. Basis bildeten die Agrarstatistik (Destatis, 2015) und eine Übersicht über die Prämienzahlungen im Ökologischen Landbau (BLE, 2015).

2) ohne Altverpflichtungen.

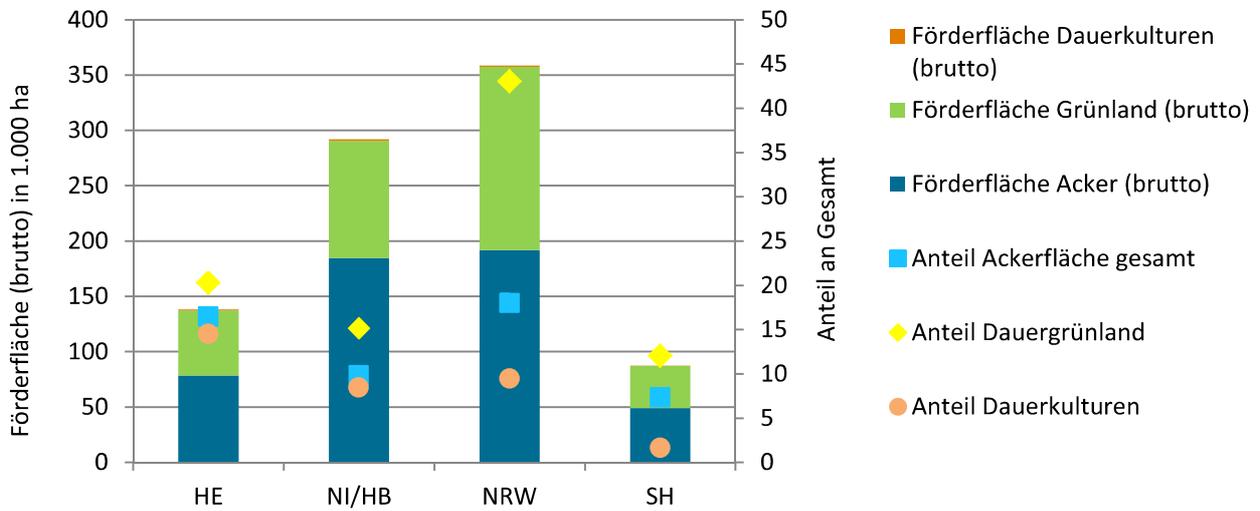
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

Bezieht man die geplanten öffentlichen Mittel auf die Förderflächen, so zeigt sich eine höhere Förderintensität bei den Förderinstrumenten außerhalb der NRR. Die Grünlandmaßnahmen liegen allerdings nah beisammen hinsichtlich der errechneten Förderintensität.

Nimmt man vereinfacht an, dass die Förderflächen auch der physischen Fläche¹³ entsprechen, dann hat Schleswig-Holstein den geringsten Ausbreitungsgrad der AUKM und des Ökolandbaus. SH setzt wie in der Vergangenheit auch schon einen deutlichen Schwerpunkt auf sehr zielgerichtete Instrumente des Vertragsnaturschutzes in Gebietskulissen. Von den betrachteten Länderprogrammen hat SH den höchsten Anteil von AUKM mit einer Gebietskulisse. Die Bedeutung der Flächenmaßnahmen in Hessen wird hingegen aufgrund der gewählten Förderstrategie systematisch unterschätzt. NI/HB und NRW haben absolut die meisten Förderflächen. Aber nur in NRW werden hohe Anteile an der Fläche landwirtschaftlicher Betriebe erreicht, bei Dauergrünland immerhin 43 % (siehe Abbildung 22).

¹³ Aufgrund des oftmals modularen Aufbaus der AUKM einschließlich Ökolandbau fällt die physische Fläche geringer aus.

Abbildung 22: Angestrebte Förderfläche (brutto) in Relation zur Fläche landwirtschaftlicher Betriebe 2013



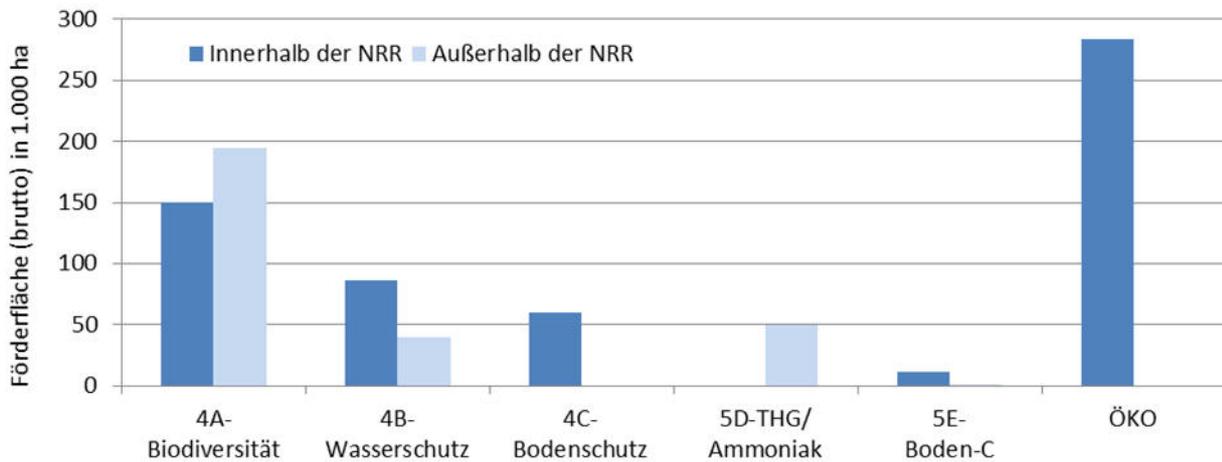
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder und Destatis (2016).

Angestrebte prioritäre Ressourcenschutzziele¹⁴

Flächenmäßig stehen Biodiversitätsziele im Vordergrund, auch bei der Förderung auf der Grundlage der NRR. Klimaschutzaspekte spielen als prioritäres Ziel eine zu vernachlässigende Rolle, ebenso wie der Bodenschutz. Der Ökolandbau wurde gesondert unter der Kategorie ÖKO ausgewiesen.

¹⁴ Die prioritäre Zuordnung wurde auf der Grundlage von Tabelle 11.4.1 vorgenommen, ergänzt durch zusätzliche Informationen der Fachreferate bei AUKM mit Mehrfachzielen.

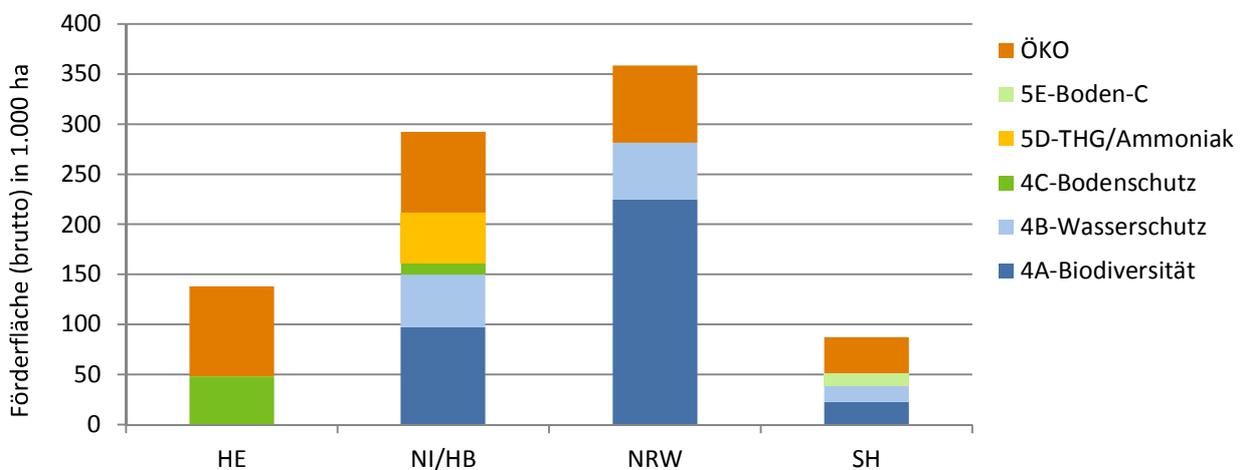
Abbildung 23: Angestrebte Förderflächen (brutto) nach Ressourcenschutzzielen in den vier Länderprogrammen – prioritäre Zielsetzung



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

Die Programme setzen unterschiedliche prioritäre Schwerpunkte, wie Abbildung 24 zeigt. Im Bereich der SPB 5D und 5E bieten nur NI/HB und SH prioritäre Fördermaßnahmen an. NI/HB haben unter 5D eine Fördermaßnahme zur emissionsarmen Ausbringung von Gülle/Substraten programmiert. Ähnliches bietet NRW an; allerdings in Form einer Maschinenförderung unter der Vorhabensart 4.12. Unter SPB 5E hat SH drei AUKM-Fördergegenstände programmiert, nämlich zwei spezifische Vertragsnaturschutzvarianten im Moor und die vielfältigen Kulturen im Ackerbau.

Abbildung 24: Angestrebte Förderflächen (brutto) nach Ressourcenschutzzielen in den vier Länderprogrammen – prioritäre Zielsetzung



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

4.2 Natura-2000-Ausgleichszahlungen in der Landwirtschaft

Ausgleichszahlungen für Bewirtschaftungseinschränkungen im Rahmen von Natura 2000 werden nur noch in den Bundesländern NRW und SH im Rahmen ihrer EPLR gewährt. NI/HB und Hessen haben sich entschieden, diese Ausgleichszahlungen künftig rein national zu finanzieren. In NI/HB war diese Entscheidung vor allem auf die Komplexität des Punktwertsystems im sogenannten Erschwernisausgleich zurückzuführen. Auch im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde die Empfehlung gegeben, den Erschwernisausgleich nicht mehr mit EU-Kofinanzierung anzubieten (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015, S. 102). In Hessen war die Natura-2000-Zahlung immer eng mit der Förderung des Vertragsnaturschutzes verknüpft. Mit der Entscheidung, den Vertragsnaturschutz rein national zu fördern, ging zwangsläufig auch die rein nationale Finanzierung des Natura-2000-Ausgleichs einher.

Die beiden verbleibenden Programme mit EU-kofinanzierten Natura-2000-Ausgleichszahlungen setzen diese Fördermaßnahme schlank um. NRW gewährt einen Ausgleich für rechtsverbindliche Einschränkungen innerhalb von Natura-2000-Gebieten und zwar gestaffelt nach Schutzausweisung/ Bewirtschaftungseinschränkungen und zusätzlichen Bewirtschaftungs- und Betriebsentwicklungen (ausschließlich auf Grünland). In SH fokussiert die Förderung ebenfalls auf Grünland. Honoriert werden grünlandschonende Bodenbearbeitungsverfahren. Die Prämienzahlung ist nur nach Natura 2000 und ausgewählten EU-Vogelschutzgebieten gestaffelt.

5 Interventionstypen

Kategorisiert wurden die Fördermaßnahmen nach fünf verschiedenen Interventionstypen¹⁵:

- Nicht produktive Investitionen von Privaten (z. B. Dorferneuerungsmaßnahmen von Privatpersonen),
- öffentliche Investitionen (v. a. Infrastruktur),
- einzelbetriebliche Investitionen,
- Kapazitätsaufbau/Humankapital/Vernetzung/Planung,
- Flächen-/Tierprämien.

¹⁵ Die Zuordnung wurde bei Maßnahmen, die verschiedene Interventionstypen beinhalten, nach dem Interventionstyp vorgenommen, auf den nach unserer Schätzung die meisten Fördermittel entfallen. Damit werden insbesondere nicht produktive Maßnahmen von Privaten oder Humankapitalinvestitionen eher unterschätzt, da diese oftmals nur einen kleinen Ausschnitt einer größeren Fördermaßnahme darstellen.

Tabelle 12: Verteilung der öffentlichen Mittel nach Interventionstypen in den vier Länderprogrammen (in Prozent von Gesamt)

	Nicht produktive Investitionen von Privaten	Öffentliche Investitionen	Einzel- betriebliche Investitionen	Kapazitätsaufbau/ Humankapital/ Vernetzung/Planung	Flächen-/ Tierprämien
	% von Gesamt				
HE	2,2	32,2	19,8	10,8	35,1
NI/HB	1,2	63,3	5,0	8,5	22,0
NRW	4,1	24,2	14,9	4,6	52,2
SH	1,5	69,3	2,4	7,0	19,8
Insgesamt	2,1	51,0	8,8	7,6	30,5

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

Die beiden wichtigsten Interventionstypen sind öffentliche Investitionen und Flächen-/ Tierprämien. Die Gewichte in den Länderprogrammen sind unterschiedlich. In den nördlichen Programmen dominieren die finanzstarken Küsten- und Hochwasserschutzmaßnahmen in starkem Maße das Bild, daher der Schwerpunkt auf öffentlichen Investitionen.

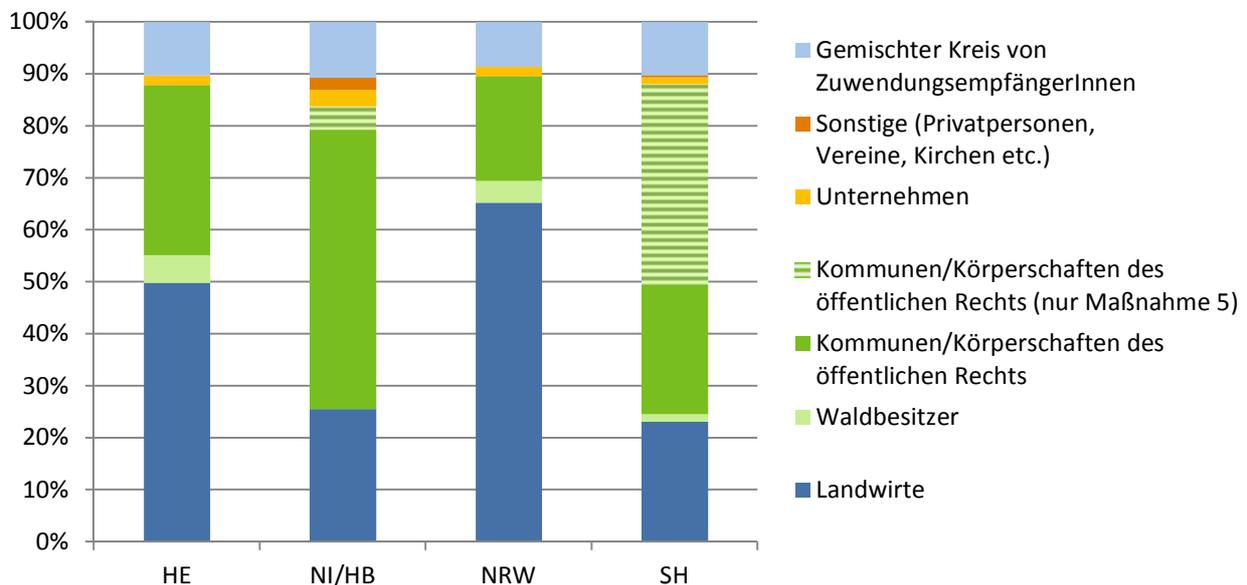
6 Zielgruppen

Klassifiziert wurden die Fördermaßnahmen nach den erwarteten überwiegenden Arten der Fördermittelempfänger bzw. Antragstellenden (gemessen an der Anzahl der Förderfälle) (siehe Abbildung 25).

Sehr deutlich lassen sich die Unterschiede in der sektoralen Ausrichtung der Programme erkennen. Sowohl HE wie auch NRW setzen einen starken Fokus auf Fördermaßnahmen, die sich an Landwirte richten. Waldbesitzer finden sich in geringem Umfang in den Programmen, die forstwirtschaftliche Förderung anbieten. Eine überwiegend auf Unternehmen außerhalb der Landwirtschaft ausgerichtete Förderung findet in allen Programmen nur in geringem Umfang statt. Kommunen/Körperschaften des öffentlichen Rechts sind mit Ausnahme des NRW-Programms Ländlicher Raum eine wesentliche Zielgruppe der EPLR.

Bei Fördermaßnahmen, die ungefähr rund zehn Prozent der Programmmittel auf sich vereinen, wird sich erst im Laufe der Umsetzung herausstellen, welche Zielgruppen in stärkerem Maße an der Förderung teilnehmen. Dies gilt beispielsweise für LEADER. Ein ausschlaggebender Aspekt wird die Frage der Verfügbarkeit von Eigenmitteln und Kofinanzierungsmitteln sein.

Abbildung 25: Verteilung der öffentlichen Mittel nach der überwiegenden Art der Fördermittelempfänger bzw. Antragstellenden (gemessen an der Zahl der Förderfälle)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

7 Aspekte der Implementation

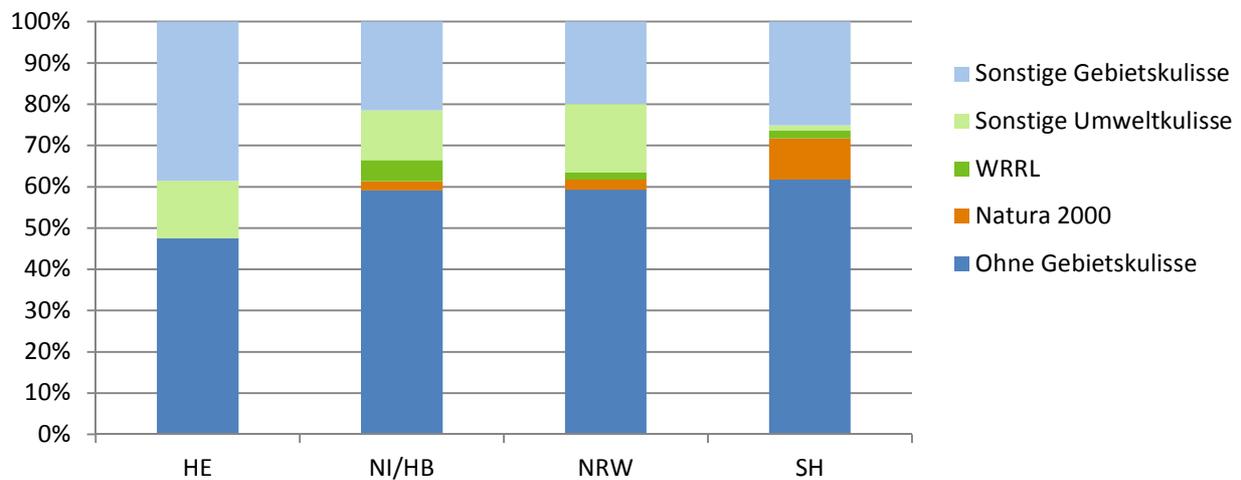
Rahmenbedingungen und Ausgestaltung der Implementation umfassen viele Aspekte. An dieser Stelle wird nur ein Schlaglicht auf einige wenige Aspekte geworfen, die sich mit Hilfe von leicht zu erfassenden Indikatoren abbilden lassen.

7.1 Gebietskulissen

Gebietskulissen stellen ein Instrument der räumlichen Steuerung dar. Unterschieden wurden ein horizontales Angebot (ohne Gebietskulisse), Gebietskulissen nach Ressourcenschutzaspekten (Natura 2000, WRRL, sonstige Umweltkulissen) und sonstige Gebietskulissen (v. a. Gebietskulisse ländlicher Raum).

Zwischen 50 und 60 % der Mittel entfallen auf Fördermaßnahmen ohne Gebietskulisse. Die übrigen Mittel fließen in Fördermaßnahmen mit unterschiedlichen Kulissen, wobei insbesondere die Gebietskulisse ländlicher Raum häufig noch mit einer kleinteiligeren räumlichen Steuerung unterlegt ist (z. B. LEADER-Regionen oder Dorferneuerungsschwerpunkte).

Abbildung 26: Verteilung der öffentlichen Mittel¹⁾ nach Gebietskulissen und Länderprogrammen



¹⁾ ohne Altverpflichtungen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzpläne der Länder.

Kritisch angemerkt werden muss, dass gemäß der Vorgaben der EU bzw. der Interpretation des Juristischen Dienstes die Teilmaßnahmen der Maßnahme 7 nur in der Gebietskulisse ländlicher Raum angeboten werden können. Dies gilt auch für alle Teilmaßnahmen, die mit einem klaren Umweltfokus programmiert wurden. Gebietskulissen müssen sich u. E. aber nach der Zielsetzung der Maßnahme ausrichten. Es handelt sich um einen Konstruktionsfehler in der ELER-Verordnung, analog zur Nicht-Anrechenbarkeit der unter Maßnahme 7 programmierten Teilmaßnahmen für das Klimaziel im ELER. Diese Diskussion wurde schon in der vergangenen Programmperiode für die Maßnahme 323 geführt. Mit dem Konzept der SPB wäre eigentlich die Möglichkeit gegeben, die Gebietskulissen an SPB zu binden und nicht an Maßnahmen.

Die Betroffenheit in den Bundesländern ist unterschiedlich hoch, in Abhängigkeit der Ausdehnung der Gebietskulisse ländlicher Raum.

7.2 Vereinfachte Kostenoptionen (VKO)

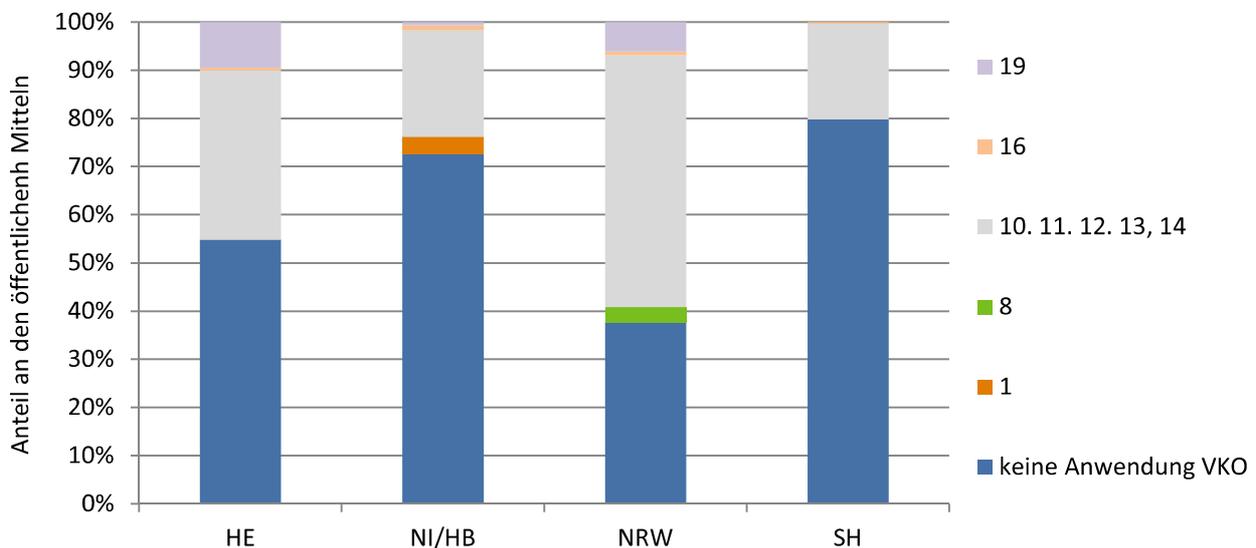
Aus Sicht der EU-KOM stellen die in der ESIF-Verordnung verankerten VKO ein wesentliches Element dar, um die Verwaltungslasten beim Zuwendungsempfänger und den umsetzenden Verwaltungen zu reduzieren. Die EU-KOM sieht aber selbst, dass bei einer Abkehr vom Realkostenprinzip ein Umdenken in den Verwaltungen (v. a. auch seitens des Audit) erforderlich ist. Zudem ist die Erstinvestition hoch, die zur Erstellung der erforderlichen Referenzdaten notwendig ist.

Die EU-KOM hat in Leitlinien einen Überblick gegeben, in welchen Maßnahmenbereichen aus ihrer Sicht überhaupt VKO zur Anwendung kommen können (EU-KOM, 2014, Anhang 3). Zahlun-

gen, die in der ELER-Verordnung bereits unter Anwendung von Standardeinheitskosten (z. B. je Hektar oder je Vieheinheit) angegeben sind, wurden ausgeschlossen. Das betrifft alle Flächenmaßnahmen, die in der folgenden Abbildung zusätzlich dargestellt werden.

Abbildung 27 spiegelt teilweise auch erst beabsichtigte Entwicklungen wider, da für einige Fördermaßnahmen die Möglichkeit der Anwendung von VKO erst noch geprüft werden muss, bevor eine Integration in die RL und in die Programme erfolgen kann. Es ist ersichtlich, dass bislang die VKO nur in sehr wenigen Fördermaßnahmen zum Einsatz kommen (sollen), klammert man die im Leitfaden (EU-KOM, 2014) nicht berücksichtigten flächen- und tierbezogenen Fördermaßnahmen aus (in Abbildung 27 grau dargestellt).

Abbildung 27: Vereinfachte Kostenoptionen in den Programmen in konkreter Planung oder umgesetzt (Stand 31.12.2015), in Abhängigkeit der ELER-Codes



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente und ergänzender Informationen.

Es gibt eine starke Zurückhaltung gegenüber der Anwendung von VKO, z. T. auch auf Prüferfahrungen der Vorjahre zurückzuführen, wo beispielsweise die Anwendung von Pauschalen kritisch beurteilt wurde. Auch gibt es Beispiele, in denen z. B. Landesrechnungshöfe eine Rückkehr zum Realkostenprinzip einfordern (beispielsweise bei der Forst in Hessen). Es ist immer eine Abwägung zu treffen zwischen dem Aufwand, der erforderlich ist, Pauschalen/Einheitskosten regelmäßig zu überprüfen, und der Kostenersparnis und der Fehlervermeidung in der Umsetzung der Vorhaben. Bei Fördermaßnahmen mit wenigen Vorhaben und Fördermaßnahmen, die kaum standardisierbar sind, übersteigt dieser Aufwand die Ersparnis gegenüber dem Realkostenprinzip. Hinzu kommt, dass es schwierig ist, bei Fördermaßnahmen mit sehr heterogenen Vorhaben überhaupt Pauschalen festzulegen. Es besteht immer die Gefahr, dass Pauschalen zu gering gesetzt sind, und damit keine Anträge gestellt werden. Oder Pauschalen sind zu hoch angesetzt und

führen zu einer deutlichen Überkompensation. Je differenzierter aber Pauschalen gesetzt werden, desto stärker sinkt der Vorteil gegenüber dem Realkostenprinzip.

7.3 Antragstellung nur auf Papier

E-Government ist neben der Nutzung der VKO ein wichtiger Ansatzpunkt aus Sicht der EU-KOM, um das Antragsverfahren für die ZuwendungsempfängerInnen zu vereinfachen. Solange aber die Möglichkeit einer elektronischen Signatur nicht besteht, muss selbst bei elektronischen Antragsverfahren, die im Flächenbereich fast zu 100 % angeboten werden, ein unterschriebenes Datenbegleitblatt postalisch übermittelt werden. Ein Verfahren ohne Medienbruch existiert derzeit nicht.

Von den elektronischen Antragsverfahren sind die elektronischen Anträge zu unterscheiden. Bei elektronischen Anträgen werden Formulare z. T. zum Ausfüllen am Bildschirm zur Verfügung gestellt. Die ausgefüllten Formulare müssen ausgedruckt werden und sind bei der Bewilligungsstelle einzureichen. Im investiven Bereich überwiegt die Antragstellung auf Papier.

Die Abrechnungsmodalitäten erfolgen weitgehend noch papiergestützt. Die Anerkennung elektronischer Belege setzt voraus, dass Ausnahmen von der Landeshaushaltsordnung (LHO) zugelassen werden. Die VB NRW hat daher den Fachreferaten beispielsweise einen Formulierungsvorschlag für die RL-Erstellung bzw. Anträge an die Hand gegeben: „Mir ist bekannt, dass der Bewilligungsbehörde zum Nachweis der zuwendungsfähigen Ausgaben grundsätzlich Originalbelege vorzulegen sind und eine Anerkennung elektronisch archivierter Belege nur dann erfolgen kann, wenn das verwendete Dokumentenmanagementsystem den Anforderungen eines der in Anhang I Ziffer 3. B) der Verordnung VO (EG) Nr. 885/2006 aufgeführten internationalen Sicherheitsstandards genügt und die Aufbewahrungsfrist gewährleistet wird.“ Mit dieser Formulierung wird es möglich sein, auch elektronische Belege anzuerkennen.

Bei den Flächenmaßnahmen ist die EDV-Unterstützung sowohl für die Antragstellenden als auch die Verwaltungen ein entscheidender Aspekt zur Umsetzung der immer komplexer werdenden Anforderungen. Mit Ausnahme von Vertragsnaturschutzmaßnahmen in SH¹⁶ können alle AUKM inzwischen im Rahmen des Gemeinsamen Antrags (auch im elektronischen Antragsverfahren) beantragt werden. In NRW ist die Nutzung von ELAN-NRW für AUKM plus Ökolandbau auf die Auszahlungsanträge beschränkt (Voraussetzung ist eine papiergestützte Bewilligung). In NI/HB ist über ANDI auch die Erstantragstellung möglich. In welchem Umfang noch reine Papieranträge abgegeben werden, kann an dieser Stelle nicht eingeschätzt werden. Die künftigen Entwicklun-

¹⁶ Diese sind im Sammelantrag (Flächen- und Nutzungsverzeichnis nur entsprechend zu kodieren).

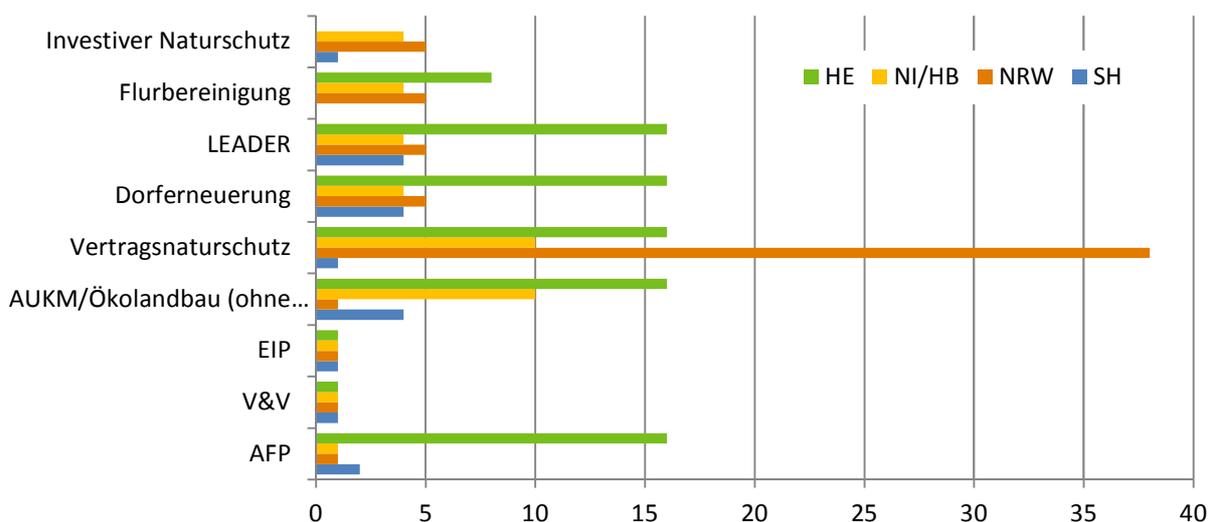
gen hin zu geobasierten Anträgen werden der „Digitalisierung“ und der Abkehr von Papier im Bereich der Flächenmaßnahmen weiter Vorschub leisten.

7.4 Bewilligungsstruktur

Die Bewilligungsstruktur ist sehr unterschiedlich zwischen den Ländern und Fördermaßnahmen. Die Zahl der Bewilligungsstellen hat Einfluss auf die Umsetzungskosten einer Fördermaßnahme, wie beispielsweise der Vergleich der Umsetzungskosten im Vertragsnaturschutz zeigt (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014b). Viele Fördermaßnahmen werden daher zunehmend zentralisiert umgesetzt, um Kosten zu sparen. Präsent in der Fläche zu sein und einen intensiven Kontakt zu (potentiellen) ZuwendungsempfängerInnen zu pflegen, kann allerdings für die Akzeptanz und die Umsetzungsqualität von Vorhaben sehr wichtig sein. Es ist also eine Abwägung zwischen Zentralität und Dezentralität zu treffen. Ein weiterer Aspekt ist die erforderliche Homogenität des Verwaltungshandelns, die einfacher sicherzustellen ist, wenn die Bewilligungsstränge „aus einem Guss“ sind, also die Förderabwicklung innerhalb der Landesverwaltung oder zumindest im übertragenen Wirkungskreis erfolgt.

Abbildung 28 gibt einen Überblick über die Anzahl der Bewilligungsstellen für ausgewählte Fördermaßnahmen. Nicht berücksichtigt wurden zusätzliche antragsannahmende Stellen und weitere Beteiligte.

Abbildung 28: Zahl der Bewilligungsstellen¹⁾ in ausgewählten Fördermaßnahmen



1) Auch wenn es formal nur eine Bewilligungsstelle gibt, wurden Außenstellen mit einbezogen, z. B. bei NI mit dem NLWKN (Geschäftsbereich V), wenn ihnen über die reine Antragsannahme hinausgehend eine Bewilligungsfunktion zukommt..

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 28 zeigt, dass in vielen Förderbereichen schon sehr stark zentralisiert wurde. In den Fachverwaltungen erfolgte in zahlreichen Reformen der Vergangenheit eine deutliche Reduzierung von Standorten. Auch Schwerpunktämter wurden gebildet. In NRW wurden die Ämter für Agrarordnung aufgelöst und deren Aufgaben an die fünf Bezirksregierungen (Landesverwaltung) abgegeben, mit einer entsprechenden Zentralisierung. Auch bei den Landwirtschaftskammern, die in NRW und NI/HB stark in die Umsetzung involviert sind, hat der Kostendruck zu starken Konzentrationen geführt, gerade auch bei den Fördermaßnahmen, die nicht zwingend eine Präsenz in der Fläche erforderlich machen.

Hessen dagegen weist bei vielen Förderbereichen auffällig viele Bewilligungsstellen auf. Hier zeigt sich deutlich die Pfadabhängigkeit einmal getroffener organisatorischer Entscheidungen. Aufgrund der Kommunalisierung werden viele Fördermaßnahmen von den 16 Landräten bewilligt.

Beim Vertragsnaturschutz in NRW wurde die Zuständigkeit für die Bewilligung an die Unteren Landschaftsbehörden (38) verlagert. Dies ist verbunden mit entsprechend hohen Implementationskosten, aber auch einer sehr qualifizierten Betreuung durch die Biologischen Stationen (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014b).

Die Implementationskostenanalysen für die vorhergehenden EPLR haben gezeigt, dass nicht nur die Zahl der beteiligten Einheiten, sondern vor allem die Unterschiedlichkeit der an der Umsetzung beteiligten Institutionen einen Einfluss auf die Umsetzungseffizienz haben kann. Dies hat damit zu tun, dass in den verschiedenen organisatorischen Strukturen Fach- und Dienstaufsicht unterschiedlich geregelt sind und die Institutionen auch jeweils unterschiedlichen Interessen, normativen Orientierungen und Selbstverständnissen folgen. Je vielfältiger und unterschiedlicher die beteiligten Institutionen sind, desto schwieriger ist es, Reibungsverluste zu minimieren.

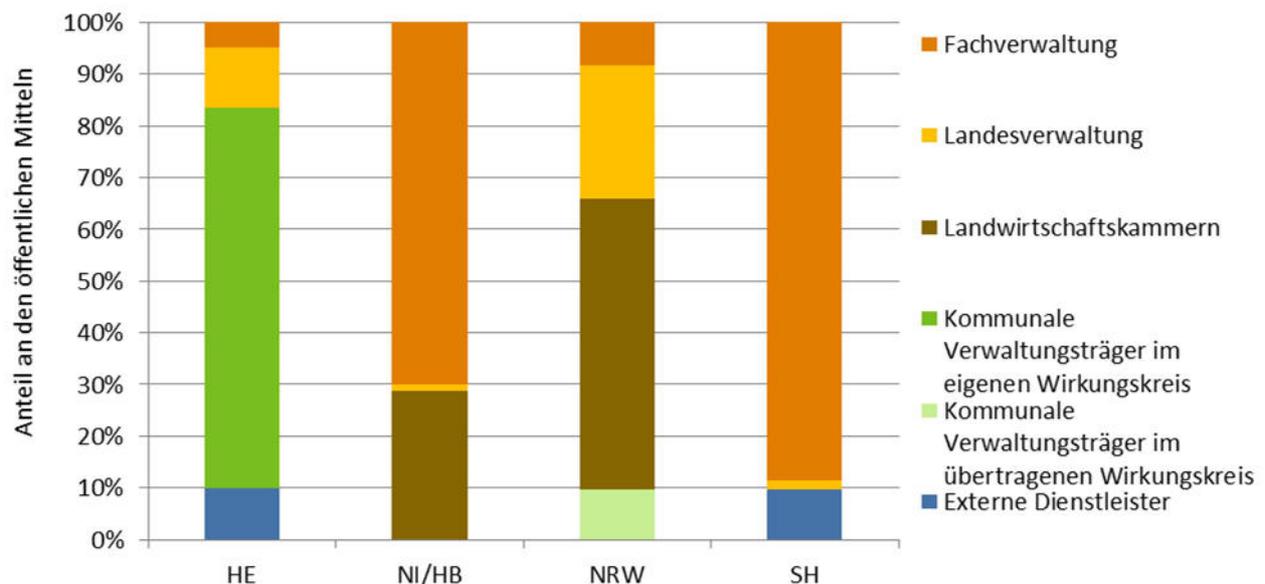
Folgende Typen von Bewilligungsstellen von Fördermaßnahmen können unterschieden werden:

- Fachverwaltung: LLUR (SH), NLWKN (NI), Landesbetrieb Wald und Holz (NRW), LKN (SH), LANUV (NRW), Ämter für Bodenmanagement (HE), Fachreferate (SH), ArL (NI)
- Landesverwaltung: Bezirksregierungen (NRW), Regierungspräsidien (HE),
- Landwirtschaftskammern (NRW, NI),
- Kommunale Verwaltungsträger im eigenen Wirkungskreis (in HE Landkreise),
- Kommunale Verwaltungsträger im übertragenen Wirkungskreis (Untere Landschaftsbehörden) (NRW),
- Externe Dienstleister: WIBank (HE), Landgesellschaft (SH), LWK SH.

Die Bewilligungsstrukturen sind zwischen den Ländern sehr unterschiedlich. In Hessen wird das Gros der öffentlichen Mittel von den Landkreisen bewilligt. In Kombination mit der Zahlstellenfunktion, die in Gänze an die WIBank verlagert wurde, ist die Organisationsstruktur sehr anspruchsvoll und erfordert ein sehr gutes Schnittstellenmanagement. In der zurückliegenden För-

derperiode konnte die Organisationsstruktur als ein Erklärungsgrund für die im Schnitt höheren Umsetzungskosten des Hessischen EPLR identifiziert werden (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014a). PFEIL und das LPLR werden in großen Teilen von Institutionen der Fachverwaltung umgesetzt. In NI/HB und NRW spielt die Landwirtschaftskammer eine große Rolle bei der Umsetzung der EPLR (vgl. Abbildung 29), in NRW hat der Direktor der LWK als Landesbeauftragter die Funktion der Zahlstelle. Der Direktor der LWK NRW fungiert als Landesoberbehörde¹⁷. Damit hat NRW eine zentrale Funktion aus der Landesverwaltung/Ministerium ausgelagert und unter die Organisationshoheit einer anderen Institution gestellt. In NI/HB ist die Landwirtschaftskammer im übertragenen Wirkungskreis als Teil der Zahlstelle für viele Fördermaßnahmen Bewilligungsstelle. In SH ist die Landwirtschaftskammer für die Forstförderung zuständig, fungiert eher als externer Dienstleister.

Abbildung 29: Bedeutung verschiedener Institutionentypen in der Bewilligung von EPLR-Fördermaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Detailfinanztabellen.

¹⁷ Die Direktorin oder der Direktor der Landwirtschaftskammer nimmt die Aufgaben als Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter (§ 6 Abs. 2 des Landesorganisationsgesetzes - Landesoberbehörde) wahr und ist in dieser Eigenschaft ausschließlich dem Ministerium verantwortlich. Die für die Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Dienstkräfte und Einrichtungen sind von der Landwirtschaftskammer zur Verfügung zu stellen.

8 Zusammenfassung

Finanzielle Struktur der Programme

Im Kontext der 5-Länder-Evaluation haben NI/HB das Programm mit den meisten Programmmitteln¹⁸. NRW liegt im Mittelfeld, während SH und HE zu den Programmen mit geringerer Finanzausstattung gehören. Berücksichtigt man nur die ELER-Mittel plus die erforderliche nationale Kofinanzierung, dann sind die vier Programme im Bundesvergleich die einzigen, die gegenüber der Vorperiode mehr Mittel einsetzen. Dies ist insbesondere auf die Höhe der Umschichtungsmittel von der 1. in die 2. Säule zurückzuführen. Die NRR spielt eine wichtige Rolle als beihilferechtliche Grundlage und über die Verknüpfung zur GAK auch als Kofinanzierungsquelle. Zwischen 70 % (SH) und 86 % (HE) der öffentlichen Mittel sind für Fördermaßnahmen vorgesehen, die ganz oder teilweise auf der Grundlage der NRR umgesetzt werden. Im Vergleich zu den beiden anderen ESIFonds EFRE und ESF kommt dem ELER in SH die höchste relative Bedeutung zu (51 %). In NRW ist der ELER-Anteil mit 27 % am geringsten (gemessen an den öffentlichen Mitteln ohne private Kofinanzierungsmittel im EFRE/ESF).

Maßnahmen

In der Gesamtbetrachtung der Programme werden die meisten öffentlichen Mittel für Maßnahmen des Küsten- und Hochwasserschutzes (5), für Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (7), für Investitionen in materielle Vermögenswerte (4) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (10) eingeplant. Die Programme setzen unterschiedliche Schwerpunkte. Die Programme von NI/HB und SH sind stark durch den Küsten- und Hochwasserschutz geprägt. NRW setzt einen deutlichen Schwerpunkt auf Umweltmaßnahmen, HE auf Umwelt und ländliche Entwicklung.

Teilmaßnahmen

Das Teilmaßnahmenspektrum, das die ELER-Verordnung anbietet, ist in den Länderprogrammen in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlichen finanziellen Gewichtungen programmiert. Es gibt eine klare finanzielle Schwerpunktsetzung auf ausgewählte Teilmaßnahmen. In HE entfallen die meisten Mittel auf folgende drei Teilmaßnahmen: Ökolandbau (11.1/11.2), AGZ (13.1/13.2) und AFP. In PFEIL stehen Küsten- und Hochwasserschutz (5.1) an erster Stelle, gefolgt von den AUKM (10.1) und Dorferneuerung. NRW hingegen setzt einen deutlichen Schwerpunkt auf Flächenmaßnahmen (AUKM, Ökolandbau), gefolgt vom AFP. In SH überragen Küsten- und Hochwasserschutz alle anderen Teilmaßnahmen noch deutlicher als in NI/HB. Mit weitem Abstand folgen die AUKM und LEADER.

¹⁸ Im bundesdeutschen Vergleich verfügt nur Bayern über ein höheres Programmvolumen.

Kontinuität oder Wandel

Neue Fördermaßnahmen wurden in die Programme aufgenommen, beispielsweise im Bereich der Maßnahme 16 (Innovation und Zusammenarbeit). Weitere schon vorher mit EU-Kofinanzierung angebotene Fördermaßnahmen wurden inhaltlich weiterentwickelt, z. B. über neue Förderkriterien, -gegenstände oder Projektauswahlkriterien. Mehr als die Hälfte der öffentlichen Mittel ist allerdings für Fördermaßnahmen vorgesehen, die es schon im Vorgängerprogramm mehr oder wenig unverändert gab. Kontinuität ist dann sinnvoll, wenn die Förderung zielgerichtet ist und einen Problemlösungsbeitrag leistet. Es gibt aber auch Fördermaßnahmen, die eine lange Förderkontinuität aufweisen und deren Interventionslogik seitens des Evaluators kritisch zu hinterfragen ist. Entsprechende Hinweise, z. B. zur Ausgleichszulage, gab es auch schon in den zurückliegenden Evaluationen und den Ex-ante-Bewertungen.

Finanzielle Ausstattung im Vergleich der Förderperioden

Clustert man die Fördermaßnahmen der beiden Förderperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 zu Maßnahmengruppen, so erkennt man Verschiebungen (ohne Berücksichtigung der top-ups). Mit Ausnahme von HE wird in allen Programmen mehr Geld für Bildung, Beratung und Zusammenarbeit eingeplant. Unternehmensinvestitionen erfahren in allen Programmen eine Mittelkürzung, am deutlichsten in NI/HB. Mit Ausnahme von NRW werden die Mittelansätze im Bereich Flurbereinigung/Wegebau in allen Programmen zurückgefahren. Hochwasser- und Küstenschutz halten ihre Finanzansätze nahezu konstant. Der Mittelansatz für die AGZ wird in HE, NRW und SH aufgrund der geänderten Förderkonditionen (neue Abgrenzung) bzw. finanztechnischen Festlegungen (top-up-Finanzierung in HE) abgesenkt, während er in NI/HB mehr als verdoppelt wird (AGZ wurde in NI/HB erst 2010 wiedereingeführt). Die Forstförderung erfährt in NRW eine deutliche Aufwertung. Der Breitbandausbau soll nun in allen Programmen stärker berücksichtigt werden. Andere Investitionen, dazu gehören beispielsweise Dorferneuerung oder investiver Naturschutz, legen finanziell zu. Deutlich mehr Mittel in der Summe der Programme, dies korrespondiert auch mit der größeren Zahl an LEADER-Gruppen, werden für LEADER zur Verfügung gestellt.

Prioritäten und Schwerpunktbereiche

Neu ist der Programmierungsansatz nach Prioritäten und SPB. Über alle Programme entfallen auf die Priorität 4 „Umwelt“ mit 35 % die meisten öffentlichen Mittel. An zweiter Stelle folgen mit einem Viertel der öffentlichen Mittel die der Priorität 6 zugeordneten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen. Priorität 3 folgt mit 22 % der öffentlichen Mittel, was in erster Linie auf die sehr finanzstarken Küsten- und Hochwasserschutzmaßnahmen in NI/HB und SH zurückzuführen ist. Im Vergleich zur Vorperiode haben sich die Prioritäten in den Programmen z. T. deutlich verschoben. Deutliche Änderungen sind in Hessen erkennbar durch die Verlagerung der AUKM in die nationale Förderung und den deutlichen Zuwachs in der Priorität 6 „Ländliche Entwicklung“. In NI/HB hat die Priorität 2 „Wettbewerbsfähigkeit“ deutlich an Bedeutung verloren. In den beiden anderen Bundesländern sind die Programme hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Ausrichtung weitgehend konstant geblieben. Über alle Programme sind der SPB 4A Biodiversität, 6B Lokale Entwicklung,

3B Küsten- und Hochwasserschutz und 2A Wettbewerbsfähigkeit mit den meisten Mitteln ausgestattet.

Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Ökolandbau und Natura-2000-Ausgleichszahlungen

Ein spezifischer Blick wurde auf die flächenbezogene Förderung geworfen: AUKM, Ökolandbau und Natura-2000-Ausgleichszahlungen. Rund ein Viertel der öffentlichen Mittel sollen für diese Fördermaßnahmen verausgabt werden. Die NNR hat als beihilferechtliche und finanzielle Grundlage ein großes Gewicht; Ökolandbau und der Anbau vielfältiger Kulturen sind sehr flächenstarke NRR-Maßnahmen. Der Trend hin zu stärker auf Acker bezogenen Fördermaßnahmen setzt sich fort; insbesondere in PFEIL kommen in größerem Umfang auch die vielfältigen Streifenmaßnahmen zur Anwendung. Der Vertragsnaturschutz stellt den wesentlichen Teil der Nicht-NRR-Maßnahmen. Insbesondere in SH kommt dem Vertragsnaturschutz finanziell eine herausragende Bedeutung zu. Der Vertragsnaturschutz richtet sich in der Regel an abgegrenzte, naturschutzfachlich wertvolle Gebietskulissen. Daher ist der Anteil der Förderflächen an der Acker-, Grünland-, oder Dauerkulturfläche in SH auch am geringsten. Die größte flächenbezogene Bedeutung haben AUKM und Ökolandbau in NRW. Biodiversitätsziele bei den AUKM stehen im Vordergrund. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass insbesondere Wasserschutzmaßnahmen außerhalb der EPLR rein national umgesetzt werden. Biodiversitätsmaßnahmen sind insgesamt teurer als Fördermaßnahmen, die auf abiotische Ressourcen abzielen. Ausgleichszahlungen für Bewirtschaftungseinschränkungen im Rahmen von Natura 2000 werden nur noch in den Bundesländern NRW und SH im Rahmen ihrer EPLR gewährt. NI/HB und HE haben sich entschieden, diese Ausgleichszahlungen künftig rein national zu finanzieren.

Interventionslogik und Zielgruppen

Kategorisiert man die Fördermaßnahmen nach ihrer Interventionslogik, so sind die meisten Mittel für öffentliche Investitionen gefolgt von Flächen- und Tierprämien vorgesehen. Daraus resultieren auch zwei wesentliche Gruppen von ZuwendungsempfängerInnen, nämlich Kommunen/Körperschaften des öffentlichen Rechts und Landwirte. In den Programmen, in denen Küsten- und Hochwasserschutz eine zentrale Rolle einnehmen, dominieren erstere, in den anderen letztere.

Implementation

Die Ausgestaltung der Implementation hat auch einen Einfluss auf die Effektivität der Fördermaßnahmen und die Umsetzungseffizienz. **Gebietskulissen** als ein Instrument der räumlichen Steuerung werden bei rund 58 % der öffentlichen Mittel angewendet, die übrigen Mittel unterliegen unterschiedlich begründeten räumlichen Abgrenzungen (Umweltkulissen, ländlicher Raum). Der Einsatz **Vereinfachter Kostenoptionen** (VKO), der von der EU-KOM mit Blick auf die Umsetzungseffizienz propagiert wird, wird in den Programmen bislang nur sehr verhalten genutzt; für einige Maßnahmen läuft die Diskussion noch. Diese Zurückhaltung lässt sich auch begründen in einer Abwägung zwischen dem Aufwand, der für die Implementation von VKO und das erforderliche Nachhalten erforderlich ist, und der dadurch zu erzielenden Einsparung. Der

Ausbau von **E-Government**, der von der EU-KOM ebenfalls favorisiert wird, ist im Flächenbereich durch die Kopplung des Antragsverfahrens an die 1. Säule zunehmend Standard. Im investiven Bereich wird aufgrund der wenig standardisierbaren Vorhaben weiterhin der Papierantrag verwendet, da schon für digitale Anträge und auch für die Abrechnung derzeit noch viele Hindernisse bestehen. Die **Bewilligungsstruktur** ist weitgehend stabil geblieben. Reformen in den zurückliegenden Jahren bestimmen auch jetzt noch die Umsetzungsstruktur, z. B. die Kommunalisierung in HE, die Auflösung der Bezirksregierungen in Niedersachsen oder die Auflösung der Fachverwaltungen in NRW. In HE werden die meisten Mittel über die Landkreise umgesetzt, in NI/HB und SH über die Fachverwaltungen, in NRW über die Landwirtschaftskammer in der Funktion als Zahlstelle.

Literatur

- RL Kooperationen im Naturschutz: Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen für die Arbeit von "Kooperationen im Naturschutz" (Lokale Aktionen u.a.) in Schleswig-Holstein, Bekanntmachung des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume - V 572 - 0603.60-9., 23.04.2015. Internetseite MELUR: www.schleswig-holstein.de. Zitiert am 5.2.2016.
- HALM: Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen HALM. Staatsanzeiger für Land Hessen, 26.10.2015. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Zitiert am 5.2.2016.
- Richtlinie NiB-AUM: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen - NiB-AUM - (Fassung 1.10.2015) Gem. RdErl. d. ML u.d. MU v. 15.7.2015. Nds.MBl., S. 909. Internetseite ML: Zitiert am 5.2.2016.
- DVO (EU) Nr. 808/2014: Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union, L227 vom 31.7.2014. Internetseite Europäische Union: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0808&from=en>. Zitiert am 11.1.2015.
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2015): Förderung des Ökolandbaus in den Bundesländern. Internetseite BLE: <https://www.oekolandbau.de/service/zahlen-daten-fakten/foerderung-des-oekolandbaus/>. Zitiert am 6.1.2016.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): Auswertung ELER-Programme (20.07.2015) (unveröffentlicht). Bonn.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Europa: Solidarisch. Innovativ. Fokussiert. Europäische Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020. Internetseite BMWi: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/europa-solidarisch-innovativ-fokussiert,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zitiert am 7.4.2016.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2015): Landwirtschaftliche Betriebe mit ökologischem Landbau, Fläche, Ökologisch bewirtschaftete Fläche (Berichtsjahr 2013), Landwirtschaftszählung: Haupterhebung. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=C253AD80C12DC0A66DFB333EC3D77376.tomcat_GO_2_2?operation=previous&levelindex=3&levelid=1445949304661&step=3. Zitiert am 2.2.2016.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2016): Landwirtschaftliche Betriebe, Fläche, Bundesländer, Bodennutzungsarten, Landwirtschaftliche Haupterhebung, Berichtsjahr 2013. <https://www-genesis.destatis.de/>. Zitiert am 6.1.2016.

- EU-KOM, Generaldirektion Beschäftigung Soziales und Integration (2014): Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen (VKO) Pauschalfinanzierungen, Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge (gemäß Artikel 67 und 68 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 14 Absätze 2 bis 4 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 und Artikel 19 der Verordnung ((EU) Nr. 1299/2013). Brüssel. Internetseite ESF-BW: http://www.esf-bw.de/esf/uploads/media/EGESIF_14_0017_-_Leitlinien_fuer_Vereinfachte_Kostenoptionen.pdf. Zitiert am 22.12.2015.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014b): Ex-post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2007 bis 2013. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des Hessischen EPLR. Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2014/TI_HE_Modulbericht_IK_endg_12_2014_mit%20deckblatt.pdf. Zitiert am 6.1.2016b.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014a): Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen, Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2014/TI_NRW_Modulbericht_IKA_24_02_2015_endg.pdf. Zitiert am 6.1.2016a.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2015): Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von *PROFIL*, Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2015/TI_NI_Implementationskostenanalyse-final_20151221.pdf. Zitiert am 6.1.2016.
- Flessa, H., Müller, D., Plassmann, K., Osterburg, B, Techen, A.-K., Nitsch, H., Nieberg, H, Sanders, J, Meyer zu Hartlage, O., Beckmann, E. und Anspach, V. (2012): Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor. Landbauforschung Völkensrode, H. Sonderheft Nr. 361. Braunschweig. http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn050716.pdf. Zitiert am 2.2.2016.
- Grajewski, R., Hrsg. (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014. Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 08/2011 Braunschweig. http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn049621.pdf. Zitiert am 25.1.2016.
- Grajewski, R. und Schmidt, T. (2015): Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland - Förderung in den ländlichen Entwicklungsprogrammen im Jahr 2013. Thünen Working Paper, H. 44. Braunschweig. http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn055550.pdf. Zitiert am 6.1.2016.
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015a): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014-2020 (SFC-Fassung). Wiesbaden.
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015b): National finanzierte Maßnahmen zur Förderung einer integrierten Politik für den ländlichen Raum in Hessen. Anlage 4 zum EPLR Hessen 2014 - 2020. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz:

https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/anlage_4_-_national_finanzierte_massnahmen_zur_foerderung_einer_integrierten_politik_fuer_den_laendlichen_raum_in_hessen_-_09122014.pdf. Zitiert am 6.1.2016b.

- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2015): Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums (Stand: 27.04.2015) (CCI 2014DE06RDRP021). http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/LPLR/Downloads/Entwicklungsprogramm_2014_7_14.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Zitiert am 1.11.2015.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums (Stand: 13.02.2015) (CCI 2014DE06RDRP015). https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/laendl_entwicklung/NRW-Programm_Laendlicher_Raum.pdf. Zitiert am 1.11.2015.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015a): Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums (Stand: 29.5.2015) (CCI 2014DE06RDRP012). http://www.ml.niedersachsen.de/download/97389/PFEIL_Programm_NI-HB_inkl._Nat._Rahmenregelung.pdf. Zitiert am 1.11.2015a.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015b): Anlage 5-1 zum EPLR bzw. der Strategie zu den Querschnittszielen "Forstwirtschaft in Niedersachsen". Internetseite ML: http://www.ml.niedersachsen.de/download/98479/Anlg._5-1_Strategie_Querschnittsziel_Forstwirtschaft.pdf. Zitiert am 5.2.2016b.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (2016): Kombinationsmöglichkeiten von Freiwilligen Vereinbarungen gem § 28 (3) Ziff. 4b NWG und ELER-AUM auf derselben Fläche 2016 (Ausnahme: BV2 auf Betriebsebene). Internetseite ML: http://www.ml.niedersachsen.de/download/92250/Kombinationstabelle_ELER_Wasserschutz_2016_.pdf. Zitiert am 5.2.2016.
- Sander, A. und Bormann, K. (2013): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR 2007 - 2013) Beitrag des Programms zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes Modulbericht Vertiefungsthema Biodiversität. Hannover, Hamburg.
- Tietz, A., Horlitz, T., Eberhardt, W., Fährmann, B., Grajewski, R., Raue, P., Reiter, K., Röder, N. und Sander, A. (2015): Ex-ante-Bewertung von PFEIL 2014-2020, Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum. Braunschweig.

Anhang

Tabelle A1: Entsprechungstabelle

Kategorie	Maßnahmcodes in der Förderperiode	
	2007 - 2013	2014 - 2020
Bildung, Beratung	111, 114, 115, 331, 323 (teilw.)	1, 2
Kooperation	124, 341	16
Unternehmensinvestitionen	112, 113, 121, 123, 311	4.1, 4.2, 6.4
Flurbereinigung, Wegebau	125	4.3
Hochwasser- und Küstenschutz	126	5
Ausgleichszulage	211, 212	13
Flächenmaßnahmen	213, 214	10, 11, 12.1
Tierschutz	215	14
Forstmaßnahmen	122, 221 - 227	8, 12.2, 15
Breitbandinfrastruktur	321 (teilw.)	7.3
Andere Investitionen	216, 312, 313, 321 (teilw.), 322, 323	4.4, 7.1, 7.2, 7.4 - 7.7
LEADER	411 - 431	19
Technische Hilfe	511	20