

# Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020

## Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung

Petra Raue, Manfred Bathke, Winfried Eberhardt, Henrik Ebers, Barbara Fährmann,  
Birgit Fengler, Lavinia Flint, Bernhard Forstner, Kristin Franz, Regina Grajewski,  
Kim Pollermann, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf und Achim Sander

5-Länder-Evaluation

2/17

Mit finanzieller Unterstützung von



EUROPÄISCHE UNION



Schleswig-Holstein  
Ministerium für Energiewende,  
Landwirtschaft, Umwelt, Natur  
und Digitalisierung

**Impressum:**

Thünen-Institut für Ländliche Räume  
Bundesallee 64, 38116 Braunschweig  
Tel.: 0531 596 5217  
Fax: 0531 596 5599

Petra Raue  
E-Mail: [petra.raue@thuenen.de](mailto:petra.raue@thuenen.de)

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft  
Bundesallee 63, 38116 Braunschweig  
Tel.: 0531 596 5233

Bernhard Forstner  
E-Mail: [bernhard.forstner@thuenen.de](mailto:bernhard.forstner@thuenen.de)

Thünen-Institut für Waldwirtschaft und Forstökonomie  
Leuschnerstraße 91, 21031 Hamburg-Bergedorf  
Tel.: 040 73962 321

Kristin Franz  
E-Mail: [kristin.franz@thuenen.de](mailto:kristin.franz@thuenen.de)

entera Umweltplanung & IT  
Fischerstraße 3, 30167 Hannover  
Tel.: 0511 16789 20

Achim Sander  
E-Mail: [sander@entera.de](mailto:sander@entera.de)

Braunschweig, im November 2017

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>VI</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>VI</b>
<b>1 Hintergrund und Aufbau der Vollzugsanalyse</b>	<b>1</b>
<b>2 Methodische Herangehensweise und verwendete Daten</b>	<b>2</b>
<b>3 Maßnahmenüberblick und Organisationsstruktur der Programmumsetzung</b>	<b>5</b>
3.1 Programmstruktur und Maßnahmenüberblick	5
3.2 Organisationsstruktur der Umsetzung	8
<b>4 Vollzugsanalyse auf Ebene der Fördermaßnahmen</b>	<b>12</b>
4.1 Zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen (TM 1.1)	12
4.1.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme	12
4.1.2 Darstellung des Outputs	14
4.1.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	15
4.1.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	16
4.2 Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft (VA 2.1.1)	18
4.2.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme	18
4.2.2 Darstellung des Outputs	20
4.2.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	21
4.2.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	23
4.3 Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft (VA 2.1.2)	24
4.3.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme	24
4.3.2 Darstellung des Outputs	26
4.3.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	27
4.3.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	28
4.4 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM 4.1)	29
4.4.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme	29
4.4.2 Darstellung des Outputs	31
4.4.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	31
4.4.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	32
4.5 Verarbeitung und Vermarktung (TM 4.2)	34
4.5.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme	34

4.5.2	Darstellung des Outputs	35
4.5.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	36
4.5.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	38
4.6	Naturschutz und Landschaftspflege (TM 4.4)	40
4.6.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	40
4.6.2	Darstellung des Outputs	42
4.6.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	42
4.6.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	44
4.7	Hochwasserschutz (VA 5.1.1) und Küstenschutz (VA 5.1.2)	45
4.7.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	45
4.7.2	Darstellung des Outputs	46
4.7.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	47
4.7.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	48
4.8	Modernisierung ländlicher Wege (TM 7.2)	49
4.8.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	49
4.8.2	Darstellung des Outputs	51
4.8.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	51
4.8.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	52
4.9	Breitbandinfrastruktur (TM 7.3)	53
4.9.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	53
4.9.2	Darstellung des Outputs	54
4.9.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	55
4.9.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	56
4.10	Lokale Basisdienstleistungen in ländlichen Gebieten (TM 7.4)	57
4.10.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	57
4.10.2	Darstellung des Outputs	58
4.10.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	59
4.10.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	60
4.11	Ländlicher Tourismus (TM 7.5)	61
4.11.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	61
4.11.2	Darstellung des Outputs	61
4.11.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	62
4.11.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	63
4.12	Erhaltung des kulturellen Erbes (VA 7.6.1)	64
4.12.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	64
4.12.2	Darstellung des Outputs	64
4.12.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	65
4.12.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	65
4.13	Naturnahe Gewässerentwicklung (VA 7.6.2)	66
4.13.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	66
4.13.2	Darstellung des Outputs	67
4.13.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	67

4.13.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	69
4.14	Wiederaufbau nach Naturkatastrophen (TM 8.4) und Waldumbau (TM 8.5)	70
4.14.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	70
4.14.2	Darstellung des Outputs	72
4.14.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	73
4.14.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	75
4.15	AUKM (TM 10.1) und Ökolandbau (M11)	76
4.15.1	Eckpunkte der Fördermaßnahmen	76
4.15.2	Darstellung des Outputs	81
4.15.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	83
4.15.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	89
4.16	Natura 2000-Prämie (TM 12.1)	93
4.16.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	93
4.16.2	Darstellung des Outputs	95
4.16.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	95
4.16.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	96
4.17	Ausgleichszulage (TM 13.3)	97
4.17.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	97
4.17.2	Darstellung des Outputs	98
4.17.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	99
4.17.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	100
4.18	Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) „Landwirtschaftliche Produktion und Nachhaltigkeit“ (TM 16.1)	101
4.18.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	101
4.18.2	Darstellung des Outputs	104
4.18.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	105
4.18.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	107
4.19	Kooperationen im Naturschutz (TM 16.5)	108
4.19.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	108
4.19.2	Darstellung des Outputs	110
4.19.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	112
4.19.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	113
4.20	LEADER (M19)	114
4.20.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	114
4.20.2	Darstellung des Outputs	116
4.20.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	122
4.20.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	135
<b>5</b>	<b>Stärken und Schwächen der Programmumsetzung</b>	<b>140</b>
5.1	Inanspruchnahme und Akzeptanz	141
5.1.1	Bewertung des Umsetzungsstandes	142

5.1.2	Externe Rahmenbedingungen als Erklärungsgründe, Risiken und Chancen	145
5.1.3	Umsetzungsstand unter dem Blickwinkel des Leistungsrahmens	146
5.2	Zielorientierung und Wirksamkeit	148
5.2.1	Förderstrategische Ausrichtung und Programmportfolio	148
5.2.2	Maßnahmengestaltung	150
5.3	Umsetzungsrahmen und Aufwand	152
5.3.1	Organisationsstruktur und personelle Ressourcen	152
5.3.2	Rechtsrahmen und Rechtsanwendung	156
5.3.3	IT-Landschaft	168
5.3.4	Finanzmanagement	169
5.4	Fazit	171
5.5	Programmbezogene Empfehlungen	172
5.5.1	Inanspruchnahme und Akzeptanz	173
5.5.2	Zielorientierung und Wirksamkeit	173
5.5.3	Umsetzungsrahmen	174
	<b>Literatur</b>	<b>177</b>
	<b>Anhang</b>	<b>181</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bausteine der Vollzugsanalyse als Teil des Frühwarnsystems auf Maßnahmenebene	2
Abbildung 2:	Verteilung der indikativen Finanzen nach Schwerpunktbereichen (Stand 26.05.2015)	6
Abbildung 3:	Strukturlandkarte – Steuerung und Umsetzung des LPLR 2014 bis 2020 (Stand 05/2017)	9
Abbildung 4:	Naturschutzberatung in Schleswig-Holstein	111
Abbildung 5:	Verteilung der Mittel und der Projektanzahl auf Projektträgertypen (TM 19.2)	117
Abbildung 6:	Mittel (ELER) und Anzahl der bewilligten Projekte (TM 19.2)	118
Abbildung 7:	Bewilligte Projekte in den AktivRegionen nach Schwerpunktthemen (TM 19.2)	119
Abbildung 8:	Themen der Projekte (TM 19.2)	120
Abbildung 9:	Themen der Kooperationsprojekte (TM 19.3)	121
Abbildung 10:	Institutionelle Zuordnung der Mitglieder in den Entscheidungsgremien der LAGn	123
Abbildung 11:	Nicht geförderte Projekte	126
Abbildung 12:	Projektträgertypen getrennt nach den vier Schwerpunktthemen (TM 19.2)	127
Abbildung 13:	Art der Zusammenarbeit mit anderen Prozessen (getrennt nach Gebietsabgrenzungen)	128
Abbildung 14:	Aufteilung der Arbeitskapazitäten auf unterschiedliche Aufgabenfelder	130
Abbildung 15:	Themencodes der LAG-Mitglieder	131
Abbildung 16:	Anteil innovativer Projekte privater und öffentlicher ProjektträgerInnen (TM 19.2)	132
Abbildung 17:	Die drei Steuerungsgrößen für eine erfolgreiche Programmumsetzung	141
Abbildung 18:	Auszahlungsstand der ELER-Mittel (inklusive Teilauszahlungen) nach Klassen und Maßnahmentypen	143
Abbildung 19:	Spannungsfeld der Anforderungen an die Umsetzungsstruktur der ELER-Programme und deren vorrangige „Stakeholder“	153

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Genutzte Sekundärdaten	3
Tabelle 2:	Ampelbewertung zur Ableitung des Anpassungsbedarfs einzelner Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen/Vorhabenarten	4
Tabelle 3:	Überblick über die in den Prioritäten/Schwerpunktbereichen programmierten Maßnahmen (TM/VA) mit ihren indikativen Mittelansätzen und ihrem Anteil am Gesamtprogramm (ohne TH)	7
Tabelle 4:	Zielsetzungen der TM 1.1 (Fort- und Weiterbildung) in den SPB	12
Tabelle 5:	Durchgeführte Veranstaltungen mit Kennwerten nach SPB/Prioritäten	14
Tabelle 6:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 1.1 (Zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen) und Anpassungsbedarf	17
Tabelle 7:	Zielsetzungen der VA 2.1.1 (Beratung) in den SPB	18
Tabelle 8:	Kennwerte zu den 2016 durchgeführten Beratungen	20
Tabelle 9:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für VA 2.1.1 (Beratung) und Anpassungsbedarf	24
Tabelle 10:	Zielsetzungen der TM 2.1.2 (Gewässerschutzberatung) in den SPB	25
Tabelle 11:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für VA 2.1.2 (Gewässerschutzberatung) und Anpassungsbedarf	29
Tabelle 12:	Zielsetzungen der TM 4.1 (AFP) in den SPB	30
Tabelle 13:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 4.1 (AFP) und Anpassungsbedarf	33
Tabelle 14:	Zielsetzungen der TM 4.2 (V&V) in den SPB	34
Tabelle 15:	Output der TM 4.2 (V&V) für die Förderjahre 2014-2016	36
Tabelle 16:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 4.2 (V&V) und Anpassungsbedarf	39
Tabelle 17:	Zielsetzung der TM 4.4 (NuL) in den SPB	40
Tabelle 18:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 4.4 (NuL) und Anpassungsbedarf	44
Tabelle 19:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die VA 5.1.1 (HWS) und 5.1.2 (KüS) und Anpassungsbedarf	49
Tabelle 20:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 7.2 (Wegebau) und Anpassungsbedarf	53



Tabelle 21:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 7.3 (Breitbandinfrastruktur) und Anpassungsbedarf	56
Tabelle 22:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 7.4 (Basisdienstleistungen) und Anpassungsbedarf	60
Tabelle 23:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 7.5 (Ländlicher Tourismus) und Anpassungsbedarf	63
Tabelle 24:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für VA 7.6.1 (Kulturerbe) und Anpassungsbedarf	65
Tabelle 25:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die VA 7.6.2 (Fließgewässerentwicklung) und Anpassungsbedarf	69
Tabelle 26:	Zielsetzungen der TM 8.4 (Wiederaufbau Wald) und TM 8.5 (Waldumbau) in den SPB	70
Tabelle 27:	Output TM 8.4 (Wiederaufbau Wald) und TM 8.5 (Waldumbau) auf Basis von Auszahlungsdaten	73
Tabelle 28:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 8.4 (Wiederaufbau Wald) und TM 8.5 (Waldumbau) und Anpassungsbedarf	76
Tabelle 29:	Zielsetzungen der TM 10.1 (AUKM) und M11 (Ökolandbau) in den SPB	77
Tabelle 30:	Lenkungsinstrumente der TM 10.1 (AUKM) und M11 (Ökolandbau)	80
Tabelle 31:	Inanspruchnahme und Zielerreichung der TM 10.1 (AUKM) und M11 (Ökolandbau)	81
Tabelle 32:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 10.1 (AUKM) und M11 (Ökolandbau) und Anpassungsbedarf	90
Tabelle 33:	Zielsetzung der TM 12.1 (Natura 2000-Prämie) in den SPB	94
Tabelle 34:	Inanspruchnahme und Zielerreichung der TM 12.1 (Natura 2000-Prämie)	95
Tabelle 35:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 12.1 (Natura 2000-Prämie) und Anpassungsbedarf	97
Tabelle 36:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 13.3 (Ausgleichszulage) und Anpassungsbedarf	100
Tabelle 37:	Zielsetzungen der TM 16.1 (EIP) in den SPB	101
Tabelle 38:	Zuordnung der bewilligten EIP-Projekte zu Themenbereichen	104
Tabelle 39:	Art und Anzahl der beteiligten Mitglieder in den 17 OG	105
Tabelle 40:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 16.1 (EIP) und Anpassungsbedarf	108

Tabelle 41:	Zielsetzung der TM 16.5 (Kooperationen im Naturschutz) in den SPB	108
Tabelle 42:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 16.5 (Kooperationen im Naturschutz) und Anpassungsbedarf	114
Tabelle 43:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für M19 (LEADER) und Anpassungsbedarf	137
Tabelle 44:	Bewilligungsstand (inkl. Top-ups) nach Maßnahmen zum 31.12.2016	142
Tabelle 45:	Anpassungsbedarf nach Maßnahmen und Steuerungsbereich	172

## Abkürzungsverzeichnis

### A

AE	Arbeitseinheit
AEU-Vertrag	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AG	Auftraggeber
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AL	Ackerland
ALR	Ackerlebensräume
ALR SH	Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V.
AN	Auftragnehmer
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahme
AWK	Auswahlkriterien
AZ	Ausgleichszulage

### B

BGA	Begleitausschuss
BHO	Bundshaushaltsordnung
BKZSH	Breitband-Kompetenzzentrum Schleswig-Holstein
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BS	Bescheinigende Stelle
bspw.	beispielsweise
BTB	Baumschultechnik und Beratung GmbH
BW	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
BWS	Bruttowertschöpfung

### C

CLLD	community-led local development (von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung)
c. p.	ceteris paribus („unter sonst gleichen Bedingungen“)
csv	Comma separated value (Datenformat)

### D

DG Agri	Generaldirektion Landwirtschaft
DGL	Dauergrünland
d. h.	das heißt
DK	Dauerkulturen
DV	Datenverarbeitung
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
DVO	Durchführungsverordnung
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle

<b>E</b>	
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEN	Europäisches Evaluierungsnetzwerk für ländliche Entwicklung
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-COM	European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development
EU-KOM	Europäische Kommission
EUR	Euro
ERH	Europäischer Rechnungshof
EWS	Entwicklungsstrategie
EZO	Erzeugerorganisation
<b>F</b>	
FB	Flurbereinigung
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FGE	Fließgewässerentwicklung
FLAG	Funktion als lokale Fischereiaktionsgruppe
<b>G</b>	
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geografisches Informationssystem
GL	Grünland
GlöZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GO	Geschäftsordnung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GVE	Großvieheinheit
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
<b>H</b>	
ha	Hektar
HE	Hessen
HIT	Herkunfts- und Informationssystem für Tiere
HNV	High Nature Value

HP	Halligprogramm
HWRL	Hochwasserrichtlinie
HWS	Hochwasserschutz

## I

IB	Innovationsbüro
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
i. d. R.	in der Regel
IES	Integrierte Entwicklungsstrategie
IGLU	Ingenieurgemeinschaft für Landwirtschaft und Umwelt
IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
inkl.	inklusive
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IR	Interner Revisionsdienst
IT	Informationstechnologie

## K

KAG	Kommunalabgabengesetz
km	Kilometer
KOM	Kommission
KTA	Kleinteiligkeit im Ackerbau
KüS	Küstenschutz

## L

LAG	Lokale Aktionsgruppe
ldw.	landwirtschaftlich
Ldw.	Landwirtschaft
LEADER	Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft; aus dem Französischen: <b>L</b> iaison <b>e</b> ntre <b>a</b> ctions de <b>d</b> éveloppement de l' <b>é</b> conomie <b>r</b> ural
LF	Landwirtschaftsfläche
LGS	Landgesellschaft Schleswig-Holstein
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LKV	Landeskонтроllverband
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
LPLR	Landesprogramm ländlicher Raum Schleswig-Holstein 2014 – 2020
LR	Thünen-Institut für ländliche Räume
LRT	Lebensraumtyp
LWK	Landwirtschaftskammer

**M**

M	Maßnahme
MELUND	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
MELUR	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
MF	Finanzministerium
MILI	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
MSL	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung
MWAVT	Ministerium für Arbeit, Verkehr und Technologie

**N**

N	Stickstoff
NGA	Next Generation Access
NI/HB	Niedersachsen/Bremen
NuL	Naturschutz und Landschaftspflege
NRR	Nationale Rahmenregelung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet(e)
NZP	Natura 2000-Prämie

**O**

o.ä.	oder ähnliches
OG	Operationelle Gruppe
Öko B	Ökologischer Landbau - Beibehaltung
Öko E	Ökologischer Landbau – Einführung
ÖVF	Ökologische Vorrangflächen

**P**

PAK	Projektauswahlkriterien
PFEIL	Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum
PSM	Pflanzenschutzmittel

**Q**

QZ	Querschnittsziel
----	------------------

**R**

RDC	Rural Development Committee
RGV	Raufutterfressende Großvieheinheit
RL	Richtlinie
RM	Regionalmanagement
RPL	Rastplätze für wandernde Vogelarten
RLW	Richtlinie für den ländlichen Wegebau

**S**

SFC	System for Fund management in the European Community
SH	Schleswig-Holstein
SPB	Schwerpunktbereich

s.	siehe
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
s. u.	siehe unten
SVN	Spermavertrieb Nord GmbH (Beratungsorganisation)
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (Strength, weaknesses, opportunities, threats)

**T**

TH	Technische Hilfe
THG	Treibhausgas
TI	Thünen-Institut
TM	Teilmaßnahme
TN	Teilnehmerinnen/Teilnehmer
TP	Technischer Prüfdienst

**U**

u. a.	unter anderem
UAG	Unterarbeitsgruppe

**V**

VA	Vorhabenart
v. a.	vor allem
VB	Verwaltungsbehörde
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VKO	Vereinfachte Kostenoptionen
vlf	Verband Landwirtschaftlicher Fachbildung in Schleswig-Holstein
VNS	Vertragsnaturschutz
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
V&V	Verarbeitung und Vermarktung

**W**

WF	Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie
WG	Weidegang
WiSo-Partner	Wirtschafts- und SozialpartnerInnen
WL	Weidelandschaft
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WSG	Wasserschutzgebiet(e)
WW	Weidewirtschaft

**Z**

---

z. B.	zum Beispiel
ZB	Zuständige Behörde
ZIAF	Zahlstellen- und Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem AgrarFörderung
ZID	Zentrale InVeKoS-Datenbank
ZPLR	Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 – 2013
ZS	Zahlstelle
z. T.	zum Teil
ZWE	Zuwendungsempfänger, Zuwendungsempfängerin



## 1 Hintergrund und Aufbau der Vollzugsanalyse

Die Vollzugsanalyse ist Kernstück des im Feinkonzept zum Bewertungsplan skizzierten „Frühwarnsystems“ zur Identifizierung von Anpassungserfordernissen der Maßnahmenausgestaltung bzw. des implementierten Umsetzungsrahmens. In diesem Sinne fasst der vorliegende Bericht den bislang vorliegenden Erkenntnisstand zu einzelnen Maßnahmen und Themen zusammen und fokussiert insbesondere auf Aspekte der Durchführung.

Zum Zweck der „Frühwarnung“ umfasst die Vollzugsanalyse eine zielorientierte Output-Analyse vor dem Hintergrund der beabsichtigten Wirkungen. Dieser Baustein zielt, je nach Maßnahmen-typ und Umsetzungsstand mit unterschiedlicher Tiefe, auf folgende Fragestellungen ab:

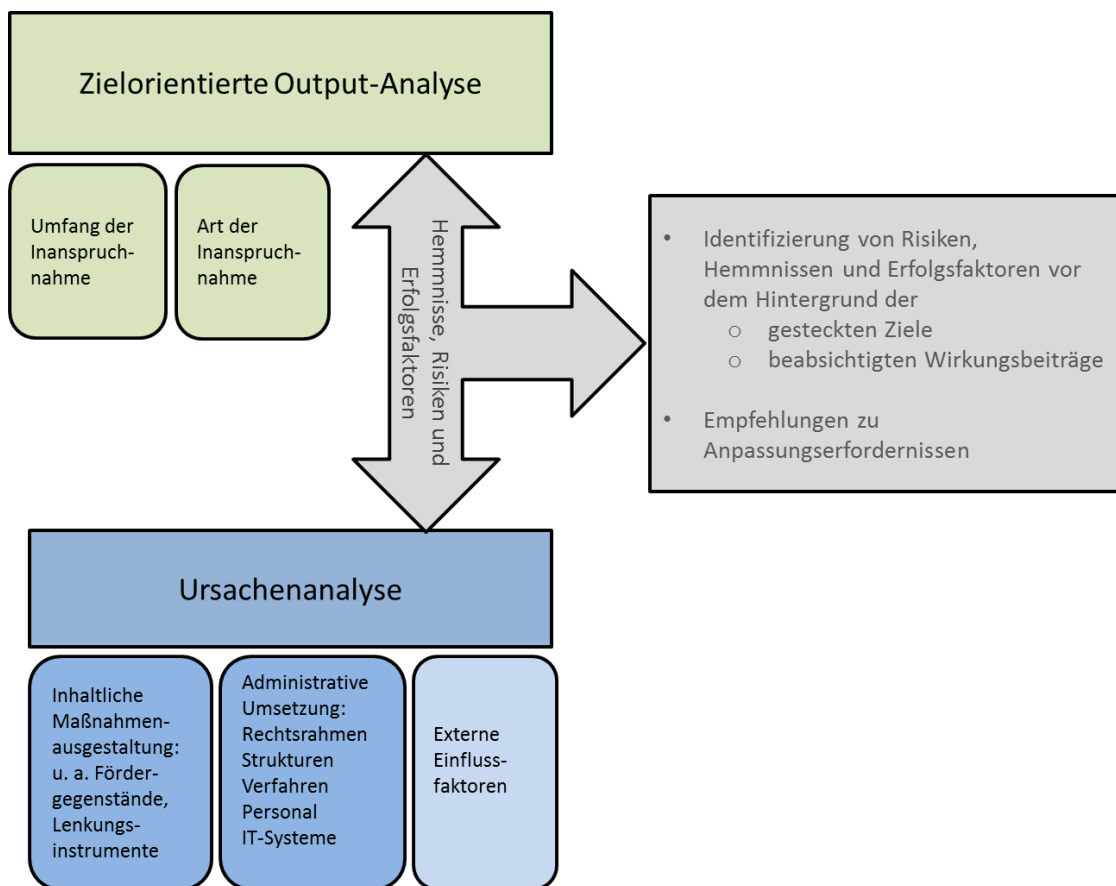
- Sind Stand/Verlauf von Bewilligung und Auszahlung planmäßig?
- Werden die angestrebten Zielgruppen und Vorhaben erreicht?
- Lässt die bisherige Umsetzung erkennen, dass die angestrebten Wirkungen erreicht werden können?

Dazu werden u. a. Förderdaten und Auswahlkriterien ausgewertet. Die inhaltliche Maßnahmenausgestaltung (Förderbedingungen, Fördergegenstände, eingesetzte Lenkungsinstrumente) sowie die administrative Umsetzung (Verfahrensregelungen, Aufbau und Ablauforganisation, Ressourcen etc.) oder externe Rahmenbedingungen werden näher betrachtet um herauszuarbeiten, in welcher Weise diese Aspekte Quantität und Ausrichtung der Inanspruchnahme beeinflussen.

Zentrale Untersuchungsebene sind die Teilmaßnahmen (TM) und Vorhabenarten (VA) des Programms. Diese wurden für die Untersuchung und insbesondere die Ergebnisaufbereitung z. T. zu Maßnahmengruppen zusammengefasst. Die Tiefe und Ausrichtung der jeweils vorgenommenen maßnahmenbezogenen Vollzugsanalysen hängen im Wesentlichen vom Umsetzungsstand, dem Abweichungsgrad zum geplanten Output sowie weiteren offensichtlichen Umsetzungshemmnissen ab.

Abbildung 1 stellt die Bausteine der Vollzugsanalyse als Teil des Frühwarnsystems dar.

**Abbildung 1: Bausteine der Vollzugsanalyse als Teil des Frühwarnsystems auf Maßnahmenebene**



Quelle: Eigene Darstellung.

Im abschließenden Kapitel „Stärken und Schwächen der Programmumsetzung“ werden die maßnahmenbezogenen Ergebnisse aus der Perspektive der zentralen Steuerungsgrößen für eine „erfolgreiche“ Programmumsetzung verdichtet und mit Erkenntnissen aus ersten programmbezogenen Analysen ergänzt und gespiegelt. Die drei Steuerungsgrößen sind: Inanspruchnahme und Akzeptanz der Förderung, deren Wirksamkeit und Zielorientierung und der Umsetzungsrahmen. Bei der Ergebnisdiskussion wird zwischen den Maßnahmengruppen ELER-InVeKoS (Flächenmaßnahmen) und ELER-investiv unterschieden.

## 2 Methodische Herangehensweise und verwendete Daten

Bei der Vollzugsanalyse handelt es sich um eine formative Evaluation. Es sollen Hinweise gegeben werden, um die Programmdurchführung zu optimieren, um die angestrebten Ziele und Wirkungen zu erreichen oder eine Anpassung an die Durchführungsbedingungen vornehmen zu können, wenn deutlich wird, dass beispielsweise der Bedarf falsch eingeschätzt wurde oder der EU-Rahmen es nicht erlaubt, die Maßnahme in ihrer ursprünglichen Konzeption umzusetzen. Im Kern

stützt sich die Analyse auf eine problemzentrierte Auswertung vorhandener Daten. Welche vorliegenden Daten hierfür genutzt wurden, ist in Tabelle 1 dargestellt.

Die Auswertungen von einzelfallbezogenen Förderdaten (Outputanalyse) beziehen sich überwiegend auf den Zeitraum bis zum 31.12.2016. Die Analyse der administrativen Umsetzung und inhaltlichen Ausgestaltung basiert neben den Dokumentenanalysen auf Interviews und Befragungen. Diese wurden schwerpunktmäßig in der ersten Jahreshälfte 2017 durchgeführt. Daher werden relevante Entwicklungen im Jahr 2017 bis spätestens 31.07.2017 berücksichtigt. Das gilt ebenso für die beiden bereits genehmigten Programmänderungen.

**Tabelle 1: Genutzte Sekundärdaten**

	Maßnahmenebene			Programmebene
	Investive Maßnahmen	Berufsbildung, Beratung, Kooperationsmaßnahmen	Flächenmaßnahmen	
Förderdaten (Auszahlung)	✓	✓	✓	
Förderdaten (Bewilligung)	✓	✓	✓	
Monitoringdaten	✓	✓	✓	✓
Zahlstellendaten				✓
InVeKoS-Daten			✓	
projektspezifische ergänzende Erfassungslisten*		✓		
Rankinglisten (AWK)	✓	✓		
Rückmeldebögen KursteilnehmerInnen		✓		
Erhebungsbögen	✓			

\* z. B. zu durchgeführten Kursen (1.1) und Beratungen (2.1.1) und zu den OG der EIP (16.1).

Quelle: Eigene Darstellung.

Eigene Daten wurden für die Maßnahme LEADER im Rahmen einer schriftlichen Befragung der RegionalmanagerInnen (Regionsabfrage) für das Kalenderjahr 2016 erhoben. Die Rücklaufquote lag bei 100 %, sodass die Angaben von allen 22 AktivRegionen vorliegen. Es wurden insbesondere die Strukturen und Kapazitäten des Regionalmanagements, der Lokalen Aktionsgruppen und der weiteren Beteiligungsgremien erfasst. Zudem wurden über offene Fragen auch bisherige Erfolge, Probleme und Verbesserungsansätze abgefragt.

Weitere Formen der qualitativen Datengewinnung waren leitfadengestützte Interviews mit VertreterInnen der Programmsteuerungsebene, Fachreferaten und umsetzenden Stellen. Auch mit AkteurInnen im Bereich LEADER wurden Gespräche geführt. Eine Übersicht über die Gespräche ist in Tabelle A-1 im Anhang enthalten. Sowohl auf Ebene der Maßnahmen als auch programmbezogen wird auf die Erkenntnisse der Vorgängerperiode und die dazugehörigen Ex-post-

Bewertungsergebnisse aufgebaut und Veränderungen werden herausgestellt. Insbesondere wird auf die Aussagen der Implementationskostenanalyse (IK-Analyse) zurückgegriffen (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015). Daneben wurde ein systematischer Review von Förderdokumenten, wie beispielsweise Förderrichtlinien, Auswahlkriterien und Dienstanweisungen, vorgenommen. Untersuchungsleitende Fragestellung war bei den qualitativen Erhebungen, inwieweit der institutionelle Rahmen und die Förderausgestaltung sowohl inhaltlich als auch fördertechnisch die Zielerreichung der Fördermaßnahmen unterstützt und den beobachteten Output bedingt bzw. erklärt.

Aus den Beobachtungen und Analysen wurden vor dem Hintergrund der jeweiligen Zielsetzungen Anpassungserfordernisse der einzelnen Teilmaßnahmen/Vorhabenarten abgeleitet. Dabei werden vier Stufen je nach Ausmaß der notwendigen Anpassungen und Handlungsbedarfe unterschieden (siehe hierzu Tabelle 2).

**Tabelle 2: Ampelbewertung zur Ableitung des Anpassungsbedarfs einzelner Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen/Vorhabenarten**

Anpassungsbedarf	Empfehlungsrichtung	Dahinterliegende Einschätzung zur Zielerreichung
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	<p>Die Maßnahme sollte eingestellt oder, wenn sich der ELER-Rahmen als wesentliches Hemmnis darstellt, aus dem Programm genommen werden.</p> <p>Das ist der Fall, wenn anvisierte Ziele mit der Maßnahme nicht erreicht werden, weil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Interventionslogik grundsätzliche Mängel aufweist,</li> <li>• der ELER-Rahmen für die Maßnahme grundsätzlich nicht geeignet ist und es daher keine effektiven Mittel gibt, um grundsätzlich umzusteuern,</li> <li>• es (trotz guter Konzeption) keinen Bedarf/keine Nachfrage gibt.</li> </ul>	Ziele werden absehbar nicht erreicht; im Rahmen der gegebenen ELER-Rahmenbedingungen nicht heilbar.
Grundlegender Anpassungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Größere Änderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung und/oder den Umsetzungsprozessen sind erforderlich, damit die Maßnahme die gesteckten Ziele erreichen kann.</li> <li>• Revision der gesteckten Ziele</li> <li>• Mittelausstattung deutlich erhöhen/absenken</li> </ul>	Eine Zielverfehlung scheint wahrscheinlich, da es grundlegende Schwächen in der Konzeption und/oder den Umsetzungsprozessen gibt. Durch Gegenmaßnahmen ist dies aber im Unterschied zu rot „heilbar“.
Geringer Anpassungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kleinere Änderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung und/oder den Umsetzungsprozessen sind empfehlenswert, damit die Zielerreichung verbessert werden kann.</li> <li>• Überprüfung von Fördervoraussetzungen oder Aufnahme von zusätzlichen Fördergegenständen</li> </ul>	Grundsätzlich läuft die Maßnahme in die richtige Richtung und es kann von der Verfolgung der gesetzten Ziele ausgegangen werden. Empfohlene Änderungen gehen in Richtung einer Optimierung oder der Vorbeugung sich abzeichnender Risiken und Engpässe.

Anpassungsbedarf	Empfehlungsrichtung	Dahinterliegende Einschätzung zur Zielerreichung
Kein Anpassungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wenn die Maßnahme sich weiter in diese Richtung entwickelt, muss nicht gegengesteuert werden. Es brauchen keine (nennenswerten) Änderungen in der Konzeption und den Umsetzungsprozessen vorgenommen zu werden.</li> <li>• Ggf. ist es erforderlich, dass auf bestimmte Aspekte geachtet wird, damit die Maßnahme auf einem guten Pfad bleibt.</li> </ul>	Ziele werden nach jetziger Lage und Kenntnisstand erreicht.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 3 Maßnahmenüberblick und Organisationsstruktur der Programmumsetzung

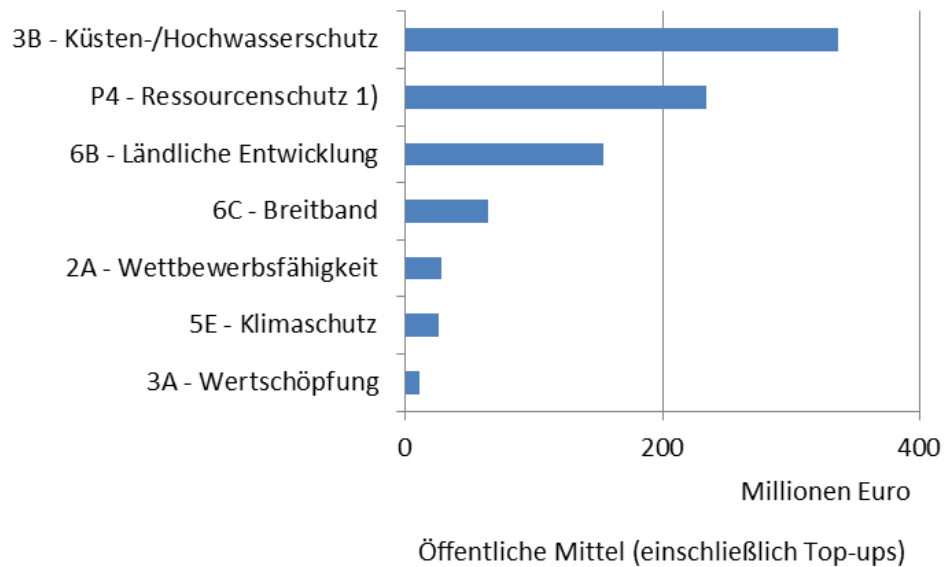
#### 3.1 Programmstruktur und Maßnahmenüberblick

Für die Förderperiode 2014 bis 2020 sind rund 871 Mio. Euro öffentliche Ausgaben, davon 419 Mio. Euro EU-Mittel, für die Förderung des ländlichen Raumes in SH vorgesehen. In den EU-Mitteln sind auch die Mittel enthalten, die durch die Umschichtung von der 1. in die 2. Säule zur Verfügung stehen. Diese Umschichtungsmittel in Höhe von insgesamt rund 71 Mio. Euro bedürfen keiner nationalen Kofinanzierung und wurden in SH für ca. ein Fünftel aller Teilmaßnahmen/Vorhabensarten programmiert.

Zusätzlich zu den ELER-kofinanzierten Mitteln sind rein nationale Mittel (Top-ups) gemäß Artikel 82 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in Höhe von rund 248 Mio. Euro vorgesehen. Hiervon entfallen allein 202 Mio. Euro auf den Küstenschutz (VA 5.1.2).

Die Verteilung der Fördermittel nach Schwerpunktbereichen (inkl. Top-ups, exkl. Technischer Hilfe) ist in Abbildung 2 dargestellt. Auf den Schwerpunktbereich 3B, der den Hochwasser- und Küstenschutz beinhaltet, entfallen mit 39 % die meisten öffentlichen Mittel. Es folgt die Priorität 4 mit 27 % der öffentlichen Mittel. An dritter Stelle steht die ländliche Entwicklung (SBP 6B) mit 18 %.

**Abbildung 2: Verteilung der indikativen Finanzen nach Schwerpunktbereichen (Stand 26.05.2015)**



1) SPB 4A-Biodiversität, 4B-Wasser und Ökolandbau (M11) für SBP 4C zusammengefasst zu Priorität (P) 4.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verwaltungsbehörde .

Die Binnenstruktur der Schwerpunktbereiche/Prioritäten ist in Bezug auf die Anzahl der enthaltenen Maßnahmen sehr unterschiedlich, wie Tabelle 3 zeigt.

**Tabelle 3: Überblick über die in den Prioritäten/Schwerpunktbereichen programmierten Maßnahmen (TM/VA) mit ihren indikativen Mittelansätzen und ihrem Anteil am Gesamtprogramm (ohne TH)**

Priorität/Schwerpunktbereich/Maßnahmen	Geplante öffentliche Mittel in Mio. Euro	davon Top-ups Mio. Euro	Anteil Gesamtprogramm (ohne TH) in %
<b>SPB 3B - Küsten-/Hochwasserschutz</b>	<b>336,42</b>	<b>207,55</b>	<b>39,4</b>
Küstenschutz (VA5.1.2)	308,94	202,33	36,1
Hochwasserschutz (VA 5.1.1)	27,48	5,22	3,2
<b>Priorität 4 - Ressourcenschutz</b>	<b>234,37</b>	<b>5,18</b>	<b>27,4</b>
Vertragsnaturschutz (VA 10.1.8)	67,69	0,00	7,9
Ökolandbau (TM 11.1/2)	60,49	0,00	7,1
Naturnahe Gewässerentwicklung (WRRL) (VA 7.6.2)	31,22	5,18	3,7
Naturschutz und Landschaftspflege (TM 4.4)	25,07	0,00	2,9
Natura 2000-Prämie (TM 12.1)	16,00	0,00	1,9
Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft (VA 2.1.2)	14,15	0,00	1,7
Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer (VA 10.1.1/VA 10.1.2)	8,53	0,00	1,0
Ausgleichszulage (TM 13.3)	7,83	0,00	0,9
Kooperationen im Naturschutz (TM 16.5)	3,38	0,00	0,4
<b>SPB 6B - Ländliche Entwicklung</b>	<b>153,89</b>	<b>5,33</b>	<b>18,0</b>
LEADER (M 19)	78,75	0,00	9,2
Lokale Basisdienstleistungen (TM 7.4)	31,75	5,33	3,7
Erhaltung des kulturellen Erbes (VA 7.6.1)	18,87	0,00	2,2
Modernisierung ländlicher Wege (TM 7.2)	15,09	0,00	1,8
Kleine touristische Infrastrukturen (TM 7.5)	9,43	0,00	1,1
<b>SPB 6C - Breitband</b>	<b>64,04</b>	<b>26,30</b>	<b>7,5</b>
Breitbandinternetinfrastruktur (TM 7.3)	64,04	26,30	7,5
<b>SPB 2A - Wettbewerbsfähigkeit</b>	<b>28,52</b>	<b>0,00</b>	<b>3,3</b>
Europäische Innovationspartnerschaft für nachhaltige Landwirtschaft (EIP) (TM 16.1)	10,00	0,00	1,2
Einzelbetriebliche Förderung (AFP) (TM 4.1)	9,77	0,00	1,1
Beratung für nachhaltige Landwirtschaft (VA 2.1.1)	5,00	0,00	0,6
Fort- und Weiterbildung (TM 1.1)	3,75	0,00	0,4
<b>SPB 5E - Klimaschutz</b>	<b>26,14</b>	<b>3,52</b>	<b>3,1</b>
Vielfältige Kulturen im Ackerbau (VA 10.1.3)	7,87	0,00	0,9
Wiederaufbau nach Naturkatastrophen (TM 8.4)	7,20	2,64	0,8
Waldumbau (TM 8.5)	5,75	0,88	0,7
Vertragsnaturschutz (VA 10.1.8)	3,47	0,00	0,4
Erstaufforstungsprämie (AltVpfl.) (TM 8.1)	1,86	0,00	0,2
<b>SPB 3A - Wertschöpfung</b>	<b>11,32</b>	<b>0,00</b>	<b>1,3</b>
Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung (TM 4.2)	11,32	0,00	1,3

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verwaltungsbehörde.

Klassifiziert man die Maßnahmen nach ihrem Interventionstyp, so stehen investive Maßnahmen mit drei Viertel der öffentlichen Mittel an erster Stelle. Es folgen Flächenmaßnahmen mit rund 20 %. Auf Bildungs- und Beratungsmaßnahmen sowie die Förderung von Kooperationen entfallen rund 4 % der öffentlichen Mittel.

Mit dem 2. Änderungsantrag (2017)<sup>1</sup> wurden die ersten finanziellen Umschichtungen vorgenommen. Bei den Flächenmaßnahmen ist etwas mehr Geld im Ökolandbau und im Vertragsnaturschutz vorgesehen. Abzüge erfolgten bei weiteren AUKM (VA 10.1.3 und VA 10.1.2), der AZ und der Erstaufforstung. Des Weiteren wurde der Ansatz der Technischen Hilfe (TM 20.1) gekürzt.

### 3.2 Organisationsstruktur der Umsetzung

Die Umsetzungsstrukturen sind gegenüber dem Vorgängerprogramm im Betrachtungszeitraum dieses Berichtes weitgehend konstant geblieben. Die Strukturlandkarte (Abbildung 3) umfasst die wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen und illustriert deren erforderliche Interaktionen. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Landesebene. Zur Darstellung der Mehrebenenverflechtung und Koordinationserfordernisse sind auch die wesentlichen Einheiten auf Bundes- und EU-Ebene enthalten.

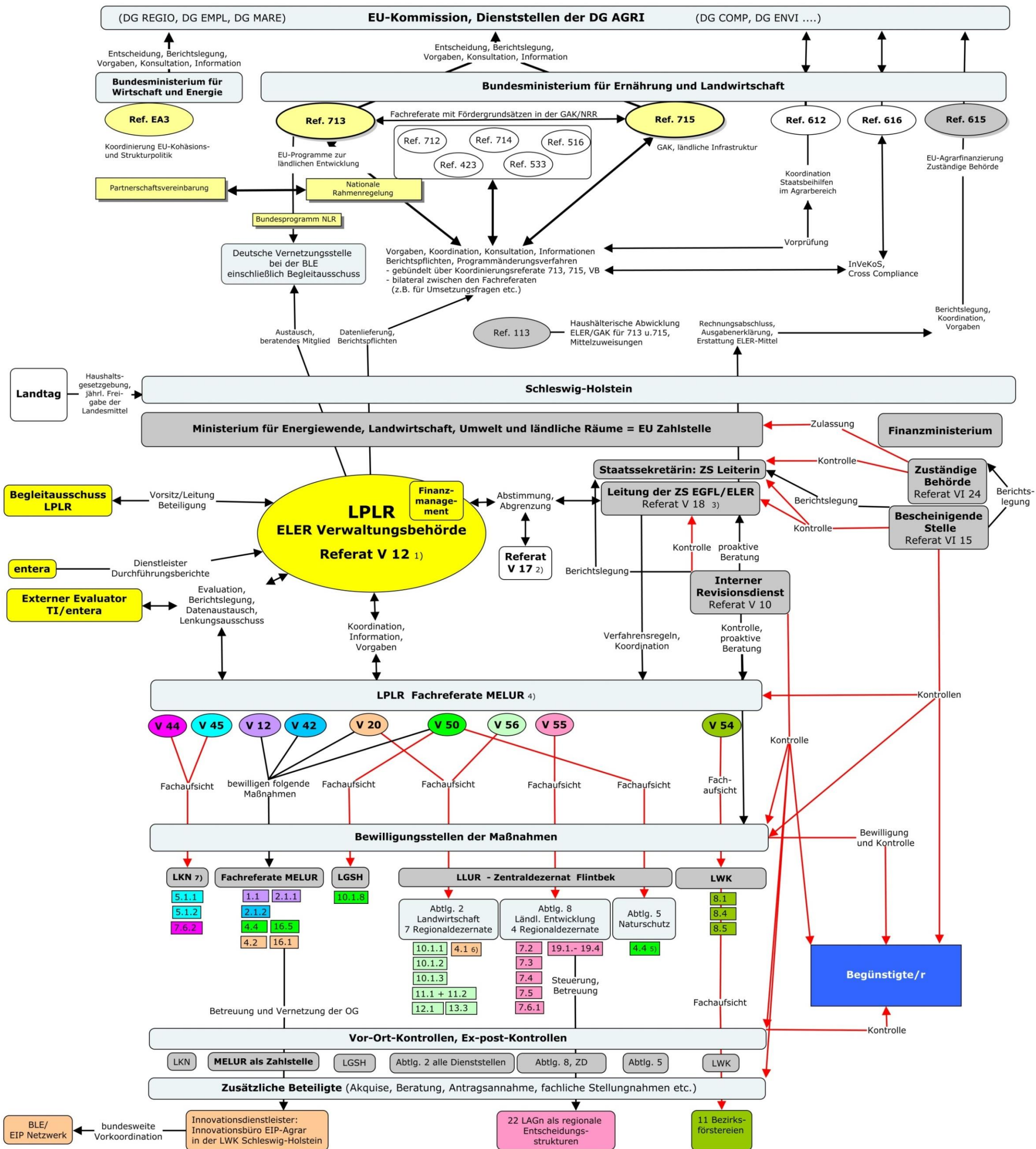
Nach dem Regierungswechsel im Juni 2017 wurden Änderungen sowohl in der Organisationsstruktur als auch in der Bezeichnung der Landesministerien beschlossen. Da sich dieser Bericht vor allem auf den Zeitraum 2014 – 2016 bezieht, wird weiterhin die Bezeichnung MELUR verwendet. Welche Implikationen die anvisierten Veränderungen aus Sicht der Evaluation haben können, wird in Kapitel 5.3.1.3 thematisiert

---

<sup>1</sup> Der 2. Änderungsantrag wurde am 19.07.2017 genehmigt.



Abbildung 3: **Strukturlandkarte – Steuerung und Umsetzung des LPLR 2014 bis 2020 (Stand 05/2017)**



### Legende zu Abbildung 3

ELER-Code	Bezeichnung der Fördermaßnahmen	Abkürzungen
1.1	Zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	Abtlg. Abteilung
2.1.1	Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft	BLE Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
2.1.2	Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft	DG AGRI Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
4.1	Investitionen zur Unterstützung einer nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten Landwirtschaft	DG REGIO Generaldirektion Regionalpolitik
4.2	Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung	DG EMPL Generaldirektion Beschäftigung
4.4	Naturschutz und Landschaftspflege	DG MARE Generaldirektion für maritime Angelegenheiten und Fischerei
5.1.1	Hochwasserschutz	DG COMP Generaldirektion Wettbewerb
5.1.2	Küstenschutz	DG ENVI Generaldirektion Umwelt
7.2	Modernisierung ländlicher Wege	DVS Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
7.3	Breitbandinfrastruktur	EIP Europäische Innovationspartnerschaft
7.4	Lokale Basisdienstleistungen in ländlichen Gebieten	ELER Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
7.5	Ländlicher Tourismus: kleine touristische Infrastruktur, Fremdenverkehrsinformation	EU Europäische Union
7.6.1	Erhaltung des kulturellen Erbes	GAK Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
7.6.2	Naturnahe Gewässerentwicklung (WRRL)	InVeKoS Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
8.1	Erstaufforstung (Altverpflichtungen)	LAGn Lokale Aktionsgruppen
8.4	Wiederaufbau nach Naturkatastrophen	LSGH Landgesellschaft Schleswig-Holstein
8.5	Waldumbau	LKN Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz
10.1.1	Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer: Winterbegrünung	LLUR Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
10.1.2	Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer: Emissionsarme u. gewässerschonende Ausbringung von Wirtschaftsdüngern	LPLR Landesprogramm ländlicher Raum 2014-2020
10.1.3	Vielfältige Kulturen im Ackerbau	LWK Landwirtschaftskammer
10.1.8	Vertragsnaturschutz	MELUR Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
11.1	Ökologischer Landbau – Einführung	NLR Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum Deutschland
11.2	Ökologischer Landbau – Beibehaltung	NRR Nationale Rahmenregelung
12.1	Natura 2000-Prämie	OG Operationelle Gruppe
13.3	Ausgleichszulage	Ref. Referat
16.1	Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“	TI Thünen-Institut
16.5	Kooperationen im Naturschutz	VB Verwaltungsbehörde
19.1	LEADER - Vorbereitende Unterstützung	ZD Zentraldezernat
19.2	LEADER - Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der lokalen Entwicklungsstrategien	ZS Zahlstelle
19.3	LEADER - Vorbereitung und Umsetzung von gebietsübergreifenden und transnationalen Kooperationsprojekten	
19.4	LEADER - Laufende Kosten der LAG sowie Vorhaben zur Kompetenzentwicklung u. Sensibilisierung in den Gebieten	
20.1	Technische Hilfe	

### Legende

- Verwaltungsebenen, beteiligte Institutionen
- Einrichtungen, die in erster Linie für die zahlstellenkonforme, finanzielle Abwicklung verantwortlich sind
- Beteiligung→ formalisierte Beziehungen  
 →Kontrolle→ Kontrollen im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung
- 1) Die Verwaltungsbehörde ist zuständig für die Abwicklung der Mittel der technischen Hilfe, ELER-Code 20.1. Hier fallen noch zahlreiche Aufgaben im Zusammenhang mit Datenlieferungen an das BMEL, die EU-KOM sowie Berichtslegungen und Abstimmungen an, darüber hinaus Organisation des Beteiligungsprozesses und des Begleitausschusses.
  - 2) Zuständig für Informationstechnik und Informationsmanagement.
  - 3) Zuständig für Verbuchung.
  - 4) Zuständig für die Risikoanalyse für Vor-Ort-Kontrollen, Zulieferung von Verwaltungserklärungen (= Ausgabenerklärungen) und Bedarfsvorschätzung an die Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER.
  - 5) Im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren liegt die Zuständigkeit beim LLUR, ansonsten im Fachreferat des MELUR. Vor-Ort Kontrollen werden grundsätzlich vom MELUR zusammen mit VertreterInnen des LLUR durchgeführt, fachliche Stellungnahmen im Rahmen der Bewilligung erfolgen von Abteilung 5, LLUR.
  - 6) Nur LLUR Flintbek und Flensburg.
  - 7) LKN Kiel, Husum, Itzehoe.

Wir fördern den ländlichen Raum



Landesprogramm ländlicher Räume: Gefördert durch die Europäische Union – Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), den Bund und das Land Schleswig-Holstein. Hier investieren Europa in ländliche Gebiete.



Thünen-Institut für Ländliche Räume  
5-Länder-Evaluation der EPLR  
2014 bis 2020

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben der bis dato langjährigen **Kontinuität im Organisationsgerüst** ist die Struktur durch folgende Merkmale geprägt:

- Weitgehende **Homogenität der involvierten Institutionstypen**: Bei den in die Umsetzung des LPLR involvierten Organisationen handelt es sich zum weitaus überwiegenden Teil um Landesverwaltungen im nachgeordneten Bereich der Fachreferate bzw. die Landwirtschaftskammer (LWK) im Rahmen von Auftragsangelegenheiten nach Weisung. Damit werden insgesamt lange Implementationsketten und Reibungsverluste zwischen Institutionstypen vermieden. Allein bei der LGSH handelt es sich um ein „echtes“ Outsourcing aus der Landesverwaltung. Als einzige Agrarumweltmaßnahme wird der Vertragsnaturschutz nicht über Abteilung 2 des Landesamtes für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume Schleswig-Holstein (LLUR), sondern über die LGSH abgewickelt.
- Im Betrachtungszeitraum handelt es sich beim LPLR um ein **Monoressortprogramm** mit einer sehr kompakten Steuerungsebene. Auch vertikal ist die Struktur schlank, da die Maßnahmen maximal zweistufig abgewickelt werden. Diese insgesamt kompakte und schlanke Umsetzungsstruktur erleichtert Kommunikationsprozesse und ermöglicht einen guten und intensiven Kontakt zwischen den an der Umsetzung Beteiligten, sowohl zwischen den Einrichtungen auf der Steuerungsebene als auch zwischen diesen und der Bewilligungsebene.
- Für zahlreiche Maßnahmen sind die **Fachreferate auch Bewilligungsstelle**, sodass vertikale Schnittstellen zwischen der Steuerungsebene und der Bewilligungsebene entfallen.
- **Verankerung der Zahlstellenleitung im Ministerium und starke Einbindung der Fachreferate in Zahlstellentätigkeiten**: Die Zahlstelle samt Leitung ist im MELUR verankert und wurde nicht aus der Landesverwaltung ausgelagert. Das Referat „Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle“ (im Folgenden Leitung der ZS genannt) legt die Grundzüge des Zahlstellenverfahrens fest und koordiniert alle am Verfahren beteiligten Stellen. Die Fachreferate sind Teil der ZS. Daher entsteht keine Schnittstelle zwischen Richtlinienggebung, operativen Steuerungsaufgaben und verfahrenstechnischen Anforderungen, sondern eine „integrierte“ Aufgabenwahrnehmung. So sind die Fachreferate neben der Fachaufsicht und der Formulierung von Leistungsanforderungen an die IT-Systeme auch für die Risikoanalysen und Kontrollziehungen verantwortlich. In anderen Bundesländern wie NRW oder HE gehören die Fachreferate nicht zur Zahlstelle. Die Zahlstellenfunktion wurde dort insgesamt aus den Ministerien ausgelagert.
- **Starke Bündelungsfunktion des LLUR**: Über das Landesamt wird das Gros der Maßnahmen und der Mittel umgesetzt. Dies gilt sowohl für die flächenbezogene und sektorale Investitionsförderung als auch für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung. Durch die den Regionaldezernaten vorgeschalteten Zentraldezernate sind die strukturellen Voraussetzungen geschaffen, einen homogenen und vergleichbaren landesweiten Verwaltungsvollzug zu gewährleisten und den Informationsfluss zwischen Fachreferat und Bewilligungsstellen zu bündeln und effektiver umzusetzen. Gleichzeitig ermöglichen die Regionaldezernate eine ausreichende Ortsnähe zur Berücksichtigung regionaler Spezifika.

## 4 Vollzugsanalyse auf Ebene der Fördermaßnahmen

In den folgenden Kapiteln wird der Umsetzungsstand der im LPLR programmierten Fördermaßnahmen vor dem Hintergrund der angestrebten maßnahmenspezifischen Zielsetzungen und der genutzten Steuerungsinstrumente reflektiert. Es werden Anpassungserfordernisse identifiziert und wo erforderlich, Empfehlungen zur Optimierung von Ausgestaltung bzw. Umsetzungsregelungen der Fördermaßnahmen gegeben.

### 4.1 Zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen (TM 1.1)

Autor: Winfried Eberhardt

#### 4.1.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Zielsetzungen der Zielgruppenspezifischen Fort- und Weiterbildung (TM 1.1) zeigt Tabelle 4. Prioritär (P) ist sie im SPB 2A (Wettbewerbsziele) verankert, daneben werden sekundäre (X) Zielbeiträge in vielen anderen SPB erwartet. Wie weit die Inhalte der Bildungsangebote diese SPB adressieren, bleibt abzuwarten.

**Tabelle 4: Zielsetzungen der TM 1.1 (Fort- und Weiterbildung) in den SPB**

Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
1.1	X <sup>1</sup>		X <sup>2</sup>	P <sup>3</sup>		X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>			X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>		

X<sup>1</sup> Durch Wissensvermittlung in angebotenen Kursen können Innovationen im Betrieb (u. a. technische, organisatorische oder geschäftsfeldbezogene Innovationen) angestoßen werden.

X<sup>2</sup> Die angebotenen Kurse unterstützen „lebenslanges Lernen“ und die „berufliche Bildung“ für Beschäftigte in der Landwirtschaft.

P<sup>3</sup>/X<sup>3</sup> Durch die Vermittlung entsprechender Inhalte soll eine unterstützende Wirkung in den jeweiligen inhaltlichen SPB entstehen. Wie weit die Inhalte der Bildungsangebote diese SPB tatsächlich adressieren, bleibt allerdings abzuwarten.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Im Rahmen der programmierten Fördermaßnahme werden Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen mit ELER- und Landesmitteln gefördert. Zu den förderfähigen Veranstaltungen zählen insbesondere halb-, eintägige oder mehrtägige Seminare, Fachtagungen, Arbeitskreise, Workshops, Lehrfahrten und Betriebsbesichtigungen für in der Agrarwirtschaft tätige Personen (insbesondere ArbeitnehmerInnen, Auszubildende, BetriebsleiterInnen, landwirtschaftliche BeraterInnen).

Das Finanzvolumen beträgt für den Zeitraum 2015-2020 insgesamt 3,75 Mio. Euro öffentliche Mittel, d. h. durchschnittlich könnten rund 0,6 Mio. Euro pro Jahr bewilligt werden. Damit sollen ungefähr 2.300 Teilnehmende pro Jahr unterstützt werden. In der alten Förderperiode waren bei Programmbeginn rund 0,25 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen (Gesamtsumme rund 1,7 Mio. Euro). Tatsächlich beansprucht wurden durchschnittlich über 0,2 Mio. Euro pro Jahr für 1.600 Teilnehmende.

Die Höhe der Förderung beläuft sich auf bis zu 100 % der vorab als förderfähig anerkannten Veranstaltungskosten. Von den Teilnehmenden wird in der Regel eine Teilnahmegebühr erhoben, welche die Summe der förderfähigen Gesamtkosten der Veranstaltung entsprechend mindert. Lediglich bei Veranstaltungen mit Themen, für die vorab ein besonderes Landesinteresse (öffentliches Interesse) festgestellt wurde, kann eine Teilnahmegebühr entfallen.

Den Teilnehmenden wird in der Regel ein Zertifikat oder eine Teilnahmebescheinigung ausgehändigt. Ist ein Teilnahmebeitrag (Eigenanteil) zu zahlen, wird den Teilnehmenden eine Rechnung ausgestellt, in der auf die Förderung der Veranstaltung mit Mitteln des Landes und der EU (ELER) hinzuweisen ist.

Die Mindestteilnehmerzahl beträgt grundsätzlich bei geförderten ein- oder mehrtägigen Veranstaltungen acht Personen, bei geförderten halbtägigen Veranstaltungen (insbesondere Arbeitskreise, Workshops) fünf Personen. Auf begründeten Antrag kann die Bewilligungsbehörde Ausnahmen zulassen.

Die inhaltliche Ausrichtung der TM 1.1 ist im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode weitgehend gleich geblieben. Einzige Neuerung: die Bildungsorganisation wurde erstmalig in einem europaweiten Vergabeverfahren ermittelt. In SH war die LWK SH die einzige Bieterin und wurde entsprechend anerkannt und beauftragt.

Als **Lenkungsinstrumente** sind die in der EU-weiten Ausschreibung formulierten Anforderungen sowie die Auswahlkriterien (AWK) zu nennen. In der Ausschreibung war u. a. der Nachweis der Kompetenz für die Durchführung beruflicher Weiterbildungen im Agrarbereich, die Abdeckung des gesamten potenziellen Themenspektrums und eine flächendeckende Präsenz in SH gefordert. Daneben mussten im Angebot die Kosten je Kurseinheit angegeben werden. Die AWK gelten für die jährlich vorzulegende Gesamtliste der geplanten Veranstaltungen und gewichten einige Themenkomplexe wie Tierwohl/Tiergesundheit, Umwelt- und Naturschutz, Pflanzenbau/Marktfreudbau, Einkommenskombinationen/Frauen im Agrarbereich und fachliche Fortbildung von landwirtschaftlichen BeraterInnen hinsichtlich ihrer Multiplikatorfunktion mit zwei Punkten, weitere Themenfelder nur mit einem Punkt.

Auch hinsichtlich der Umsetzungsstrukturen weist die Fördermaßnahme eine hohe Kontinuität auf. Die Zuständigkeit für die Bewilligung und Abwicklung liegt weiterhin im zuständigen Fachreferat im MELUR. Die LWK SH legt der Bewilligungsbehörde (MELUR) jährlich bis zum

15.11. einen Antrag für das Folgejahr zur Genehmigung vor. Dem Antrag sind u. a. eine Gesamtübersicht über alle geplanten Veranstaltungen/Jahresplanung und eine detailliertere Einzelveranstaltungsbeschreibung mit festgelegten Angaben zu Inhalt und Kosten beizufügen.

Zwischen Fachreferat und LWK finden bei Bedarf Gesprächsrunden bzw. zusätzlich bilaterale Kontakte zur Klärung offener Fragen statt.

#### 4.1.2 Darstellung des Outputs

In den Jahren 2015 und 2016 wurden insgesamt 222 Veranstaltungen mit rund 660.000 Euro unterstützt. Daran haben insgesamt rund 3.900 Personen teilgenommen. Der Frauenanteil unter den Teilnehmenden liegt mit über 40 % über dem Durchschnittswert der vorangegangenen Förderperiode (35 %). Der Anteil von Personen aus der Landwirtschaft beträgt rund 55 %, aus dem Gartenbau knapp 13 % und von Beratungspersonal aus Beratungsringen über 25 %. Kaum vertreten sind Personen aus der Forstwirtschaft. Der Anteil der ArbeitnehmerInnen beträgt bereichsübergreifend fast 30 %.

Bei den unterstützten Angeboten handelte es sich in hohem Maße um kurze Informationsveranstaltungen und nur selten um mehrtägige Seminare: 87 % waren halb- bis eintägige Angebote mit 89 % der Teilnehmenden, rund 9 % hatten eine Dauer von 2-3 Tagen, nur 4 % umfassten mindestens 6 Tage.

Die bisherigen Veranstaltungen decken ein breites Themenspektrum ab (siehe Tabelle 5, die Darstellung beruht auf einer ersten Zuordnung der LWK).

**Tabelle 5: Durchgeführte Veranstaltungen mit Kennwerten nach SPB/Prioritäten**

Priorität/SPB	Anzahl Veranstaltungen	Anzahl Lehrg.-Stunden	Anzahl Teilnehmende	Anteil an Teilnehmenden (in %)	Anteil an Öffentlichen Mitteln (in %)
2A	78	1.242	1.185	30,6	40,4
3A	55	689	1.170	30,2	26,9
4	27	184	685	17,7	10,4
5C	15	124	290	7,5	5,3
6A	45	560	541	14,0	17,0
Summe:	220	2.799	3.871	100,0	100,0

Quelle: Projektlisten der LWK Schleswig-Holstein, Einstufung zu SPB erfolgte durch die LWK.

Der Einstufung der LWK folgend zeigt sich ein Schwerpunkt im SPB 2A (Wettbewerbsfähigkeit) mit jeweils etwa einem Drittel der Veranstaltungen und Teilnehmenden und über 40 % der öf-

fentlichen Mittel. Ebenfalls hohe Anteile sind für den SPB 3A (im Hinblick auf die Aspekte Tierhaltung, Tiergesundheit und Tierwohl) mit über 30 % der Teilnehmenden und über einem Viertel der Mittel zu verzeichnen.

### 4.1.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Da es keinen Wettbewerb zwischen verschiedenen Trägern gibt, können die AWK kaum Wirkung entfalten. Eine inhaltliche Auswahl oder Steuerung im Hinblick auf die geplanten Kursthemen wäre auch nur erforderlich, wenn die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel überzeichnet wären.

Die bisher durchgeführten Veranstaltungen umfassen – wie oben dargestellt – ein breites Themenspektrum und stoßen auf positive Resonanz. Von insgesamt über 40 % der Personen liegen Rückmeldungen zu den 2015 und 2016 von ihnen besuchten Veranstaltungen vor. Über 90 % sehen ihre Erwartungen an die besuchte Weiterbildungsveranstaltung als erfüllt an.

Ein weiteres Steuerungselement ist die Kostenfreiheit von ausgewählten Veranstaltungen. Folgende Themen lagen z. B. im Jahr 2015 gemäß Antrag der LWK SH im öffentlichen Interesse so dass Veranstaltungen dazu kostenfrei angeboten wurden:

- Milchviehhaltung Spezial – Tierschutz heute und morgen
- Eber bzw. Abferkelung: Haltung und Fütterung
- Lüftung: Stallklima und Abluftreinigung
- Schweinehaltung – Tierschutz
- Cross Compliance
- Beraterfortbildung, Lehrpersonalfortbildung im Rahmen ihrer Multiplikatorenfunktion
- Knickschutz
- Pflanzenschutzsachkunde: Herbizide, Pflanzenschutz in Stauden, Aktuelles zur Kirschessigfliege

Diese Themenauswahl ist nachvollziehbar; es handelt sich zumeist um Bereiche bei denen Betriebe noch Mängel aufweisen. Es sollte von Jahr zu Jahr frühzeitig geprüft und festgelegt werden, welche Themen aktuell sind und vorrangig im öffentlichen Interesse stehen. Inwieweit diese Angebote durch die Kostenfreiheit eine größere Akzeptanz finden, müssen weiteren Untersuchungen zeigen.

### **Administrative Umsetzung**

Das Land SH nutzt für die Maßnahme die vorhandene Struktur und Kompetenz der LWK SH und ihrer Lehr- und Versuchsanstalten als landesweit tätiger Bildungseinrichtung für die Umsetzung. Die Umsetzung der Maßnahme ist aufgrund der Abwicklung von Beantragung und Verwendungsnachweisprüfung in jeweils einem zusammenfassenden Antrag pro Jahr für beide Seiten, Träger und Bewilligungsstelle, sehr effizient. Die Durchführung weiterer Veranstaltungen durch den Bildungsträger kann bei Bedarf innerhalb des Bewilligungszeitraumes (Kalenderjahr) jederzeit zusätzlich beantragt werden, sodass flexibel auf einen veränderten Bedarf reagiert werden kann.

### **Externe Einflussfaktoren**

Die Bereitschaft zur Teilnahme an ihren geplanten Veranstaltungen unter den Personen aus Agrarwirtschaft und Gartenbau sowie den anderen Zielgruppen ist bspw. aufgrund der zunehmend angespannten wirtschaftlichen Lage in manchen Betrieben für den Bildungsträger schwer einzuschätzen.

Es gibt weitere Berufsbildungsmaßnahmen in SH, die außerhalb des LPLR ohne EU-Mittel umgesetzt werden. Zu diesen zählen u. a. die gut nachgefragten Angebote vom Verband Landwirtschaftlicher Fachbildung in Schleswig-Holstein (vlf). Der Verband zählt zurzeit 9.500 Mitglieder in 15 Ortsvereinen, die aufgerufen sind, unter dem Motto „aus der Praxis für die Praxis“ Ideen für (Weiter-)Bildungsveranstaltungen in der Region zu entwickeln und gemeinsam z. B. in Form von Fachvorträgen, Seminaren, Arbeitskreisen und Betriebsbesichtigungen umzusetzen. Inwieweit diese Angebote auf die Inanspruchnahme der ELER-Weiterbildungsmaßnahme wirken, das ELER-Angebot ergänzen oder beeinflussen ist zurzeit nicht feststellbar.

## **4.1.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen**

Mit der Auswahl des zu fördernden Bildungsträgers sind die Voraussetzungen für die Erreichung der Output- und Wirkungsziele geschaffen worden. Die Inanspruchnahme der Fort- und Weiterbildungsmaßnahme verläuft in etwa erwartungsgemäß, auch wenn im Zeitraum 2015-2016 nicht die gesamten bewilligten Mittel abgerufen wurden.

Die Erreichung der Zielvorgabe von insgesamt 14.000 Schulungsteilnehmenden bis 2020 (bislang rund 3.900) ist wahrscheinlich, da allein im Jahr 2016 fast 2.500 Personen an Veranstaltungen teilgenommen haben. Ob die öffentlichen Mittel in der geplanten Höhe von 3,75 Mio. Euro bis zum Ende der Förderperiode verausgabt werden können, ist dagegen offen. In den verbleibenden vier Jahren von 2017-2020 müssten im Durchschnitt über 750.000 Euro pro Jahr verausgabt werden. Zum Vergleich: In der alten Förderperiode wurden jährlich etwas über 200.000 Euro verausgabt. In Bezug auf die aktuelle Förderperiode entspricht dies etwa einem Drittel der jährlich angestrebten zu verausgabenden Mittel.



Das bisherige Angebot besteht jedoch zu rund 87 % nur aus kurzen halb- bis eintägigen Informationsveranstaltungen. Wenn Seminare mit längerer Dauer durchgeführt werden, ist mit einem nachhaltigeren Qualifizierungserfolg zu rechnen. Wie im vorherigen Absatz erläutert, dürften auch die Fördermittel für Angebote mit höheren Kosten pro TeilnehmerIn zur Verfügung stehen.

Tabelle 6 zeigt eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Vollzugsanalyse zur Weiterbildungsmaßnahme. Aufgabe der LWK SH bleibt es, die Teilnahmebereitschaft in den jeweiligen Zielgruppen zu fördern, in dem erstens der entstehende Nutzen der Weiterbildung (bspw. bessere Kenntnisse, neue Anregungen) für beide Seiten (ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen) und zweitens die vergünstigten Gebühren aufgrund der Förderung im Vorfeld präzise herausgearbeitet und kommuniziert werden.

**Tabelle 6: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 1.1 (Zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Das zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsangebot soll eine breite Nachfrage erfahren und zum Wissenstransfer in die berufliche Praxis beitragen.				
breites Themenspektrum Angestrebte Zielgruppen werden erreicht. überwiegend kurze Informationsveranstaltungen	insgesamt sehr effiziente Umsetzung	Die Förderziele (Anzahl TN) können nach vorläufiger Einschätzung erreicht werden. Mittelabfluss nicht so hoch wie geplant	Engagement und Weiterbildungsangebot des Bildungsträgers Bereitschaft zur Teilnahme unter den Personen der Zielgruppen	kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

### Empfehlung

Auch wenn die für die TM definierten Output-Ziele erreicht werden, sollte für einen nachhaltigeren Qualifizierungserfolg das Angebot mehrtägiger Kurse ausgeweitet werden.

## 4.2 Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft (VA 2.1.1)

Autor: Winfried Eberhardt

### 4.2.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Zielsetzungen der Beratungsmaßnahme (VA 2.1.1) zeigt Tabelle 7. Prioritär ist sie im SPB 2A (Wettbewerbsziele) verankert. Betriebe müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben, Tiergerechtigkeit (SPB 3A) und ressourcenschonende Verfahren (SPB 4A-C) produktionsintegriert umsetzen. Beratungsmodule sind vor allem zu diesen, aber auch zu den Bereichen Energieeffizienz (SPB 5B) und Minderung von Treibhausgas-(THG)-Emissionen (SPB 5D) vorgesehen.

**Tabelle 7: Zielsetzungen der VA 2.1.1 (Beratung) in den SPB**

Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
2.1.1	X <sup>1</sup>		O	P <sup>2</sup>		X <sup>3</sup>		X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>		X <sup>3</sup>		X <sup>3</sup>				

X<sup>1</sup> Beratungsarbeit verbreitert die Wissensbasis landwirtschaftlicher Betriebsleiter und kann zu Innovationen im Betrieb (u. a. technische und organisatorische Innovationen) führen.

O Beratung trägt auch zum „Lebenslangen Lernen“ bei.

P<sup>2</sup> Die Beratung vermittelt Kenntnisse zu nachhaltiger Landwirtschaft und trägt so zur Anpassung der Betriebe an gesellschaftliche Herausforderungen und damit zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe bei.

X<sup>3</sup> Beratung kann für die SPB-Ziele relevante Inhalte vermitteln, die im Idealfall zu Verhaltensänderung führen.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Die Beratungsmaßnahme wird in dieser Förderperiode erstmalig in Schleswig-Holstein angeboten. In der Förderperiode 2007-2013 gab es Beratungsangebote nur außerhalb der ELER-Förderung. Der geplante Mittelansatz beträgt für den Förderzeitraum 2016-2020 insgesamt 5,0 Mio. Euro öffentliche Mittel. Dies entspricht rund 1,0 Mio. Euro pro Jahr.

Das modular aufgebaute Beratungssystem „Nachhaltige Landwirtschaft“ beinhaltet folgende fünf Bereiche mit 20 Modulen: Grünland (2 Module), Integrierter Pflanzenschutz (3 Module), Klima/Energie (3 Module), Ökolandbau (9 Module) und Tiergesundheit (3 Module). Gefördert werden einzelbetriebliche Beratungen anerkannter Beratungsorganisationen. Die Auswahl der Beratungsorganisationen erfolgte 2015 über ein EU-weites öffentliches Ausschreibungsverfahren.

**Die Höhe der Förderung pro einzelbetrieblicher Beratung** richtet sich nach den vom Beratungsanbieter bei Angebotsabgabe festgelegten Kostensätzen je Beratungsmodul. Diese werden bis zur Höhe von max. 1.500 Euro je Beratung zu 100 % gefördert, ggf. abzüglich des Eigenanteils der Beratenen. Dies bedeutet, die Beratungen werden grundsätzlich kostenlos angeboten, ausgenommen sind die drei Module Standortbestimmung/Betriebsentwicklung, Pflanzenbau und Tierhaltung im Ökologischen Landbau. Bei diesen Modulen tragen die LandwirtInnen 25 % der Kosten

selbst. Das Beratungsangebot steht allen landwirtschaftlichen Betrieben in SH, unabhängig von einer Organisationszugehörigkeit, offen.

Jeder LandwirtIn kann ein gefördertes Beratungsmodul buchen. Gruppenberatungen und Arbeitskreise werden nicht gefördert. Wer ein Beratungsmodul bei einer der anerkannter Beratungsorganisationen buchen möchte, kann aus der Liste der zugelassenen Beratungskräfte wählen, wer die Beratung durchführen soll. Dabei dürfen an einem Beratungsfall mehrere Beratungskräfte beteiligt sein.

Die Zusage erfolgt nach der Reihenfolge der Anmeldungen. Falls das gesamte Jahreskontingent einer Beratungsorganisation ausgeschöpft ist und Betriebe in einem Jahr keinen Zuschlag mehr erhalten, wird eine Warteliste angelegt. Diese Betriebe sind im Folgejahr bevorrechtigt.

Die Beratungsleistungen und -maßnahmen sind von der Beratungsorganisation ausführlich zu dokumentieren u. a. in einem Nachweisprotokoll (Angabe von Zeitpunkt, Art und Ergebnis) und in einem von der Beratungskraft und dem/der LandwirtIn unterschriebenen Beratungsprotokoll (mit Zeitangaben und stichwortartigen Angaben zu Beratungsinhalten).

Wesentliches Lenkungsinstrument ist die Setzung der Rahmenbedingungen. So sind die Beratungsmodule hinsichtlich der Ziele, Zielgruppen und dem Inhalt der Beratungsleistung durch die Bewilligungsbehörde vorgegeben. Daneben kann die Differenzierung in kostenfreie und kostenpflichtige Beratungsangebote eine gewisse Steuerungswirkung entfalten. Im Ausschreibungsverfahren wurde die Wirtschaftlichkeit der Angebote in den Vordergrund gestellt. Die Ausschreibung erfolgte in Losen gemäß den Themenbereichen für zunächst zwei Jahre. Die Beratungsorganisationen müssen festgelegte Eignungskriterien erfüllen und in der Lage sein, das Beratungsangebot flächendeckend in SH durchzuführen. Das Beratungspersonal hat regelmäßig an Schulungen/Fortbildungen teilzunehmen.

Bei der Vergabe wurde zu jedem Los eine max. Fördersumme pro Jahr gemäß dem Angebot der Beratungsorganisationen festgelegt (je nach Los zwischen 40.000 bis 250.000 Euro pro Jahr). Der Vertrag mit ausgewählten Beratungsorganisationen kann seitens des Auftraggebers einmalig um drei weitere Jahre verlängert werden (längstens jedoch bis zum 31.12.2020).

Der Auszahlungsantrag wird zu den jeweils im vorangegangenen Beratungszeitraum abgeschlossenen Beratungen an die Bewilligungsstelle gestellt: Die Auszahlung zu nachgewiesenen Beratungen erfolgt gebündelt, wenn mindestens 5 % der bewilligten Jahrestanche erstattet werden kann. Letzter möglicher Auszahlungstermin ist der 01.12. eines Jahres. Im Kalenderjahr unberücksichtigt gebliebene Beratungen können im Folgejahr geltend gemacht werden.

Die aktuellen Module können vom Land mit einem neuen Vergabeverfahren an aktuelle Herausforderungen/Entwicklungen angepasst werden. So könnten bspw. in Abhängigkeit von der Nachfrage Ende 2018 Beratungsinhalte neu festgelegt werden.

Die Umsetzung der Fördermaßnahme erfolgt durch das zuständige Fachreferat des MELUR. Neben der Konzeption der Fördermaßnahme ist hier auch die Zuständigkeit für Bewilligung und Abwicklung angesiedelt.

## 4.2.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen der in 2015 durchgeführten Vergabe konnten sich interessierte Beratungsorganisationen auf insgesamt 20 Beratungsmodulen in mehreren Themenbereichen für den Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2017 bewerben. Die LWK SH erhielt den Zuschlag für drei Lose mit einem jährlichen Mittelvolumen von insgesamt rund 380.000 Euro/Jahr und vier weitere Bewerber (BTB, IGLU, Ökoring und SVN) jeweils für ein Los mit einem Gesamtvolumen von jährlich rund 620.000 Euro. Die Durchführung von Beratungen begann entsprechend erst 2016.

Den Umfang der bisher durchgeführten Beratungen zeigt Tabelle 8. Bis Ende 2016 wurden rd. 2.900 Beratungsstunden geleistet, für die rd. 400.000 Euro öffentliche Mittel ausgezahlt wurden. Während BTB sein Jahresbudget 2016 fast gänzlich ausschöpfen konnte, liegen die erreichten Anteile der anderen Beratungsorganisationen deutlich niedriger. Im ersten Jahr nahmen etwa 2,8 % der landwirtschaftlichen Betriebe in Schleswig-Holstein an einer Beratung teil. Die Beratungsinhalte konzentrierten sich auf Umweltthemen, unter denen die Beratungen zum „Grünland-Grundmodul“ und den neun Ökolandbau-Modulen den größten Umfang einnahmen. Knapp 95 % der beratenen Betriebe werden im Haupterwerb bewirtschaftet. Zu zwei Losen (Modul 2 „Integrierter Pflanzenschutz im Ackerbau“ (mittleres Finanzvolumen) und 7 „Tiergesundheit Schweine“ (kleines Mittelvolumen)), zu denen die LWK den Zuschlag erhalten hat, erfolgten 2016 keine Zahlungen.

**Tabelle 8: Kennwerte zu den 2016 durchgeführten Beratungen**

Anbieter	Oberthemen (Anzahl beratene Module)	Anzahl beratene Betriebe	Anteil an beratenen Stunden	Anteil an öffentlichen Ausgaben	Erreichter Anteil vom eigenen Jahres- budget 2016 in %
Ökoring	Ökolandbau (8)	132	39,7	33,5	54
LWK SH	Grünlandberatung (1)	129	27,9	31,0	63 <34>*
IGLU	Klima-Energie (3)	37	15,2	11,1	45
SVN	Tiergesundheit-Rind (1)	64	8,9	12,6	22
BTB	Pflanzenschutz Baumschule (2)	32	8,3	11,8	95
	Gesamt	394	100,0	100,0	40

\* =: Der erste Wert bezieht sich nur auf das Modul Grünlandberatung, der zweite Wert auf alle drei Module der LWK.

Quelle: Projektlisten der Anbieter mit Förderdaten.

Die regionale Verteilung der beratenen Betriebe nach Kreisen entspricht ungefähr der Verteilung aller landwirtschaftlichen Betriebe. Die meisten Beratungen fanden in diesem kurzen Betrachtungszeitraum in den vier Kreisen Nordfriesland, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg und Steinburg statt (etwa 15 bis 17 % je Kreis).

### 4.2.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Beratungsleistungen umfassen ein breites Themenfeld. Die oben beschriebene Maßnahmenkonzeption stellt einen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel sicher. Dadurch, dass wenige Beratungsorganisationen gefördert werden (bewährtes Flaschenhalsprinzip), ist eine effektive Abwicklung des Förderangebotes möglich.

Die Auswahl der Beratungsorganisationen zu den Losen erfolgte hauptsächlich über wirtschaftliche Kriterien (AWK zum LPLR, Stand 12/2016). Spezifische Auswahlkriterien für die jährliche Umsetzung der Beratungen in den Betrieben durch eine Organisation sind nicht vorgesehen. Das bei starker Nachfrage vorgesehene Vorgehen (siehe 4.2.1) ist sachgerecht und zielgerichtet (Warteliste der Organisation).

Der kurze Zeitraum (nur ein Förderjahr) lässt noch keine differenzierte Betrachtung des erreichten Outputs der teilweise neu gestalteten Beratungsangeboten (Modulen) zu. Auch hinsichtlich der 100 %-Förderung (ohne Eigenanteil der Beratenen) für Beratungsmodule mit besonderem öffentlichem Interesse lässt sich zurzeit noch nicht einschätzen, ob dies eine Steuerungswirkung entfaltet und zu einer stärkeren Nachfrage kostenloser gegenüber kostenpflichtigen Angeboten führt.

Aus dem ersten Förderjahr ist ersichtlich, dass insbesondere zu neuen Beratungsmodulen seltener beraten wurde: Die Beratungen zu „Ökolandbau“ und „Pflanzenschutz in Baumschulen“ beinhalten für die Betriebe weitgehend vertraute Beratungsmodule (Themen und Inhalte). Daher war die Nachfrage hier vermutlich höher als zu den anderen Beratungsmodulen. Auf neue Beratungsmodule, bspw. Klima-Energie, mussten die Betriebe zu Beginn des Förderzeitraumes erst aufmerksam werden, sodass die Nachfrage langsamer einsetzte.

Für die Nachvollziehbarkeit, Zielüberprüfung und Qualitätskontrolle der durchgeführten Module, z. B. durch die zuständigen Fachreferate ist es grundlegend, dass die Beratungsorganisationen neben der Dokumentation Erfahrungsberichte zu den durchgeführten Beratungen vorlegen. Jede Beratungsorganisation hat über Abwicklung und Durchführung ihres Loses einen Zwischenbericht und einen Abschlussbericht (jeweils ca. 10-15 Seiten) zu erstellen, in dem die Umsetzung der Beratung dargestellt und ausgewertet wird. Im Bericht zum Grünlandmodul ist bspw. ein Überblick über die spezielle Situation der Grünland bewirtschaftenden Betriebe hinsichtlich Betriebsstruktur, Situation des Betriebes inkl. Anbauverhältnisse sowie Akzeptanz und Erfolg der durchgeführ-

ten Beratungsmaßnahmen zu geben. Die durchgeführten Module, die Anzahl beratener Betriebe und die Erfolgsparameter sind darzustellen und zu bewerten. Spezielle Probleme sind aufzuzeigen und Vorschläge zu weiteren Schritten sowie Maßnahmen, die dem Grünlanderhalt dienlich sind, zu unterbreiten. Für die Betriebe stehen die Ableitung und das Aufzeigen von Handlungsempfehlungen für ihre weitere Arbeit im Vordergrund.

### **Administrative Umsetzung**

Bei der Beratungsmaßnahme musste aufgrund der Tatsache, dass die Beratungsunternehmen gefördert werden und damit bei den Förderbeträgen relevante Schwellenwerte überschritten werden (bei Dienstleistungen ab 207.000 Euro, Stand 2014), ein EU-weites Vergabeverfahren durchgeführt werden. Dies wurde von der landesweit zuständigen GMSH durchgeführt. Die Vergabe der Beratungslose erfolgte planmäßig in 2015. Die Durchführung der Beratungsangebote erfolgte planmäßig ab 2016, da die für diese Maßnahme umgeschichteten 1.-Säule-Mittel auch erst ab 2016 zur Verfügung standen.

Die Maßnahme nutzt die vorhandenen Strukturen und Kompetenzen der in SH tätigen Beratungsorganisationen für die Umsetzung und trägt damit zur reibungslosen Abwicklung bei.

Eine besondere Herausforderung besteht für die ausgewählten Organisationen darin, das Interesse der Betriebe für die Beratungsthemen zu wecken und die erhoffte Akzeptanz zu finden. Eine Mindestauslastung wird den Organisationen nicht garantiert, sie tragen das wirtschaftliche Risiko und haben sich selbstständig um Beratungsaufträge bei der Zielgruppe in SH zu bemühen.

### **Externe Einflussfaktoren**

In SH gibt es umfassende Beratungsmöglichkeiten außerhalb des LPLR. Es besteht seit längerem ein flächendeckendes Beratungsangebot seitens der LWK SH. Der Schwerpunkt liegt dabei auf ökonomischen Themen, z. B. für wirtschaftlich stabile und wachsende Betriebe (Unternehmensberatung), Beratung im Zusammenhang mit Einkommensalternativen (Einkommenskombinationen) sowie die Konzepterstellung zur Einkommens- und Vermögenssicherung für Betriebe in schwierigen Situationen (sozio-ökonomische Beratung). Hinzu kommen unterschiedliche Beratungsangebote privater Anbieter. Für landwirtschaftliche Betriebe werden außerdem eine Gewässerschutzberatung in der Gebietskulisse der Grundwasserkörper im schlechten chemischen Zustand gemäß EG-WRRL (Wasserrahmenrichtlinie) einschließlich ausgewählter Seeneinzugsgebiete (ELER-Code 2.1.2) mit dem Schwerpunkt „Gewässerschutz“ angeboten. Betriebe in diesen Gebieten bleiben zumeist bei einer vertrauten Organisation und ihrem Beratungsangebot. Zudem grenzen viele Betriebe ihr Zeitbudget für Beratungen ein. Wird dennoch eine Beratung zur nachhaltigen Landwirtschaft erwogen, haben die Betriebe zu beachten, dass im selben Jahr die Inanspruchnahme eines ähnlichen Beratungsmoduls aus diesem Bereich (z. B. Modul Grünland) nicht möglich ist. Als Nachweis ist eine Eigenerklärung des Betriebes notwendig.

Die Bereitschaft zur Teilnahme an den einzelnen Beratungsmodulen unter den landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben ist daher schwer einzuschätzen.

#### 4.2.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Vom Mittelumfang blieb die Inanspruchnahme im ersten Förderjahr 2016 mit einem Auszahlungsstand von rund 40 % der pro Jahr verfügbaren öffentlichen Mittel unter dem Planwert. Die Inanspruchnahme verlief in den Themenbereichen und Modulen unterschiedlich: Es zeigte sich, dass auf den Betrieben bekannte Module ihnen vertrauter Beratungsorganisationen häufiger nachgefragt wurden als neue Angebote.

Es ist sinnvoll, dass für Beratungsmodulen mit besonderem öffentlichen Interesse eine volle Kostenübernahme erfolgt (100 %-Förderung ohne Eigenanteil des Beratenen), weil dadurch der Anreiz besteht, sich frühzeitig mit den Beratungsthemen/Inhalten zu befassen und ggf. Empfehlungen im Betrieb in die Praxis umzusetzen.

Der Betrachtungszeitraum umfasst bisher zwar nur ein Jahr, dennoch wird den zuständigen Beratungsorganisationen angeraten, mehr Werbung für ihre Beratungsmodulen zu machen und gezielt Betriebe anzusprechen, ggf. mit Unterstützung des MELUR und der für ihren Themenbereich zuständigen Fachreferate.

Positiv ist, dass alle landwirtschaftlichen Betriebe in SH, unabhängig von einer Organisationszugehörigkeit, die Beratungsmodulen in Anspruch nehmen können.

Das Ergebnis der Vollzugsanalyse der Maßnahme ist in Tabelle 9 dargestellt. Zurzeit wird angesichts der kurzen Laufzeit aus Bewertungssicht kein Anpassungsbedarf gesehen. Es ist den Organisationen zu wünschen, dass nach dem Start im Jahr 2016 im Folgejahr die Nachfrage im geplanten Umfang unter den Betrieben erreicht wird. Nach Ablauf des zweiten Förderjahres sollte allerdings geprüft werden, ob gesetzte Ziele ggf. angepasst werden müssen.

**Tabelle 9: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für VA 2.1.1 (Beratung) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Betrieben aus Landwirtschaft und Gartenbau die Beratungsangebote für eine nachhaltige Landwirtschaft näherbringen				
Gestaltung des Beratungsangebotes (Auswahl Anbieter, Beratungsinhalte) ist vielseitig. Das Erreichen der Förderziele (Anzahl Beratungen, Mittelabfluss) ist nach dem ersten Förderjahr eine große Herausforderung.	insgesamt effiziente Umsetzung	im Startjahr etwas zurückhaltende Nachfrage, insbesondere in neuen Modulen	nicht relevant	kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Es werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Empfehlungen an das Land ausgesprochen.

Für die Bereitschaft zur Teilnahme an der Beratung sollten die Beratungsorganisationen unter den Betrieben gezielt werben, indem der jeweilige Nutzen der Beratungsmodulen sowie die sehr niedrigen Kosten für die Betriebe im Vorfeld dargelegt und kommuniziert werden.

### 4.3 Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft (VA 2.1.2)

Autorin: Karin Reiter

#### 4.3.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Im Rahmen der Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft wird die auf die Anforderungen des Gewässerschutzes ausgerichtete fachspezifische Beratung von landwirtschaftlichen Betrieben gefördert, deren LF teilweise oder ganz innerhalb der nach EG WRRL ausgewiesenen Gebietskategorie der Grundwasserkörper im schlechten chemischen Zustand liegt.<sup>2</sup> Die Beratung wird ausschließlich durch fachlich qualifizierte Beratungsorganisationen durchgeführt.

Die Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft dient in erster Linie der Reduzierung von Nährstoffausträgen und damit der Verbesserung der Grundwasserqualität und trägt damit zur Erfüllung der Ziele der WRRL bei. Folgerichtig ist die Gewässerschutzberatung mit primärem Ziel

<sup>2</sup> Einschließlich ausgewählter Seeneinzugsgebiete.



dem SPB 4B (Wasserschutz) zugeordnet (vgl. Tabelle 10). Neben dem Grundwasserschutz ist die Vermeidung von diffusen Nährstoffeinträgen in Oberflächengewässer durch Bodenabtrag weiteres Wasserschutzziel. In der Vermeidung von Bodenabtrag begründet sich das sekundäre Ziel zum SPB 4C. Die Zielvergabe im SPB 1A folgt der Programmierungsvorgabe der EU.

**Tabelle 10: Zielsetzungen der TM 2.1.2 (Gewässerschutzberatung) in den SPB**

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
	x								P	X								

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Der Gewässerschutzberatung ist eine Landesmaßnahme vorausgegangen, die in der laufenden Förderperiode aufgrund positiver Ergebnisse (u. a. Steigerung der Düngungseffizienz; Senkung der N-Bilanzen in den beratenen Betrieben) ausgebaut und in die ELER Förderung überführt wurde. Vor diesem Hintergrund handelt es sich um eine neue Fördermaßnahme. Geplant sind Ausgaben in Höhe von 14,15 Mio. Euro aus EU- und Landesmitteln. Gefördert werden die Beratungsorganisationen, die auf Basis dieser Förderung LandwirtInnen ein kostenfreies, auf die Anforderungen des Gewässerschutzes ausgerichtetes Beratungsangebot machen.

Die Zielkulisse, in der die Gewässerschutzberatung angeboten wird, unterteilt sich in sechs Beratungsgebiete. In diesen ist jeweils ein Beratungsunternehmen tätig. Die Auswahl der Beratungsunternehmen erfolgte entsprechend den in der „Dienstanweisung zur Durchführung der Maßnahme 2.1.2“ niedergelegten Auswahlkriterien. Die neun Kriterien stellen ein Prüfschema dar, mit dem sowohl die formale Eignung des Beratungsunternehmens als auch die Angemessenheit des Beratungsangebotes bewertet werden. Die Eignung des Unternehmens wird eingestuft von Kriterien zur quantitativen und qualitativen personellen Kapazität, zur Beratungserfahrung und zur Präsenz vor Ort ab. Die Angemessenheit des Beratungsangebotes wird danach beurteilt, ob und wie standortspezifische Besonderheiten und Problemlagen des jeweiligen Beratungsgebietes Berücksichtigung finden. Jedes Kriterium ist mit einem Punktwert hinterlegt, wodurch die Auswahlkriterien auch untereinander gewichtet werden.

Den Rahmen für die Ausgestaltung des Beratungsangebotes in den sechs Beratungsgebieten bilden 18 themen- und fachspezifische Beratungsmodule, die sowohl Gruppen- als auch Einzelberatungen umfassen. Die Struktur der Beratungsmodule ist vom Fachreferat vorgegeben und operationalisiert den Art. 15 der ELER VO, nach dem der finanzielle Rahmen einer Beratung auf maximal 1.500 Euro begrenzt ist. Die 18 Beratungsmodule gliedern sich in drei Modulgruppen. Diese sind:

- Informationstransfer zu Wasserschutzthemen durch Feldbegehungen, Foren/Arbeitskreise, Rundbriefe, Publikationen/Vorträge,

- einzelbetriebliche Beratungen mit Einstiegsberatung für interessierte Betriebe und weiterführenden, vertiefenden Angeboten<sup>3</sup>,
- themenspezifische Einzelberatungen, die sich an der Produktionsausrichtung<sup>4</sup> der Betriebe orientieren oder Spezialthemen aufgreifen wie Stickstoffverlagerung, Regelungsrahmen von Wasserschutzgebieten, Bodenerosion an Seen.

Ein Leistungskatalog konkretisiert jedes der 18 Beratungsmodul im Hinblick auf den Beratungsgegenstand, Kombinierbarkeit mit anderen Beratungsmodulen, Häufigkeit des Modulangebotes je BeratungsnehmerIn und Wiederholungsintervall sowie die maximal abzurechnende Stundenzahl.

Die eigentliche Ausgestaltung der 18 Beratungsmodul und ihr Zusammenspiel fließt ebenso wie die strategische Ausrichtung in das o. g. Gebietskonzept der Beratungseinrichtungen ein und ist Gegenstand des Auswahlverfahrens und der Auswahlkriterien.

### 4.3.2 Darstellung des Outputs

Die Beratungsleistung führen seit Sommer 2015 fünf Ingenieur- bzw. Fachbüros durch. Ein Beratungsunternehmen ist in zwei Beratungsgebieten tätig. Mit den Beratungsbüros wurden Rahmenverträge bis zum 31.03.2018 abgeschlossen, die optional um drei Jahre verlängert werden können. Aus diesem Grund gilt noch kein Projekt als abgeschlossen. Die Mittelbindung der Grundwasserschutzberatung betrug Ende 2016 7,074 Mio. Euro und entspricht damit der Hälfte der geplanten Mittel.

Die Projektdaten belegen, dass bis Ende 2016 rd. 925 landwirtschaftliche Betriebe Beratungsleistungen in Anspruch nahmen und die Beratungseinrichtungen dafür insgesamt rd. 3 Mio. Euro in Rechnung stellen konnten. Pro Jahr steht ein Förderbudget von rd. 2,36 Mio. Euro zur Verfügung. In Anbetracht des leicht verzögerten Maßnahmenbeginns entspricht die Mittelverwendung dem ursprünglich Geplanten.

Eine Einstufung des Beratungseffektes auf das Umweltziel kann in Anbetracht der kurzen Beratungszeit noch nicht erfolgen. Hervorzuheben ist, dass die Beratungsleistung in allen Beratungsgebieten von den LandwirtInnen angenommen wird. Von den Beratungsangeboten entfielen nach den Projektdaten bis Ende 2016 folgende Anteile aller Beratungen auf

- Einstiegs- und Grundberatung: 29 %,

---

<sup>3</sup> Grundberatung, Intensivberatung, Folgeberatung, Schwachstellenanalyse.

<sup>4</sup> Themengebiete sind Fruchtfolge, Mais/Hackfrucht, Raps/Getreide, Grünland/Ackergras, organische Nährstoffträger.

- vertiefende einzelbetriebliche Beratung- gesamtbetriebliche Themen<sup>5</sup>: 19 %,
- produktionstechnische Spezialberatung unterschiedlicher Themengebiete<sup>6</sup>: 43 %,
- Beratung zu Sonderthemen<sup>7</sup>: 6 %,
- Gruppenberatung<sup>8</sup>: 3 %.

Positiv ist, dass bereits in fünf der sechs Beratungsgebiete (Stand Ende 2016) im hohen Umfang Beratungsleistungen in Anspruch genommen wurden, die über die (niederschwellige) Einstiegsberatung hinausgehen.

### 4.3.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Dadurch, dass die Beratungsunternehmen gefördert werden, bedient sich die Förderung eines bewährten Flaschenhalsprinzips. Das Prinzip bewirkt im Vergleich zur Alternative, bei der die Beratenen ZWE wären, eine deutlich effektivere Abwicklung des Förderangebotes.

Grundpfeiler zur Qualitätssicherung des Beratungsangebotes sind in SH die Auswahlkriterien, der Modulansatz der Beratung und regelmäßige Koordinierungsgespräche mit den Beratungsdienstleistern.

- Gegenstand der Auswahlkriterien ist sowohl die (formale) Qualität des Beratungsunternehmens als auch die Angemessenheit des Beratungsangebotes (s. o.). Da ein vergleichbares Auswahlprozedere bereits bei reiner Landesfinanzierung Anwendung fand, stellt das Vorgehen keine grundsätzliche Neuerung dar. Mit der Anwendung der Auswahlkriterien in der jetzigen Form ist das Verfahren ggf. stärker formalisiert; es besteht ein hohes Maß an Transparenz.
- Zweites Lenkungsinstrument ist die vorgegebene Struktur der Beratungsmodule. Insbesondere durch Festlegungen zur Kombinierbarkeit von Beratungsmodulen, zu ihrer Wiederholbarkeit und zum Wiederholungsintervall wird gewährleistet, dass die Beratungsunternehmen die Beratung nicht verstärkt auf aufgeschlossene und/oder beratungsaffine LandwirtInnen und damit auf vergleichsweise leicht zu akquirierende BeratungsnehmerInnen konzentrieren.
- Prozessbegleitendes Lenkungsinstrument sind die mindestens einmal jährlich stattfindenden Koordinierungsgespräche mit den Beratungsbüros. An diesen nimmt das Fachreferat in seiner Funktion als Bewilligungsstelle und in seiner inhaltlich-fachlichen Lenkungsfunktion teil. Somit

---

<sup>5</sup> Wie z. B. Intensivberatung, Schwachstellenanalyse.

<sup>6</sup> Wie z. B. Beratung zu Mais/Hackfruchtanbau; Raps/Getreide; Grünland/Ackergras; zu organischen Nährstoffdüngern.

<sup>7</sup> Wie z. B. Rechtsrahmen in Wasserschutzgebieten/betriebliche Anpassungsreaktion; anlagebezogener Gewässerschutz.

<sup>8</sup> Wie z. B. Feldbegehungen, Foren/Arbeitskreise, Rundbriefe/Infopost, Publikationen.

dienen die Koordinierungsgespräche dem fachlichen Austausch der Beratungsbüros untereinander und der Klärung von Fragen zur administrativen Abwicklung.

Die gewählten Steuerungsinstrumente sind als zielführend und adäquat einzustufen. Hervorzuheben ist, dass dieses Urteil noch vorläufiger Natur ist, da sich bis dato die getroffenen Aussagen auf eine Dokumentenanalyse und Gespräche mit dem Fachreferat stützen. Für eine abschließende Bewertung bedarf es sowohl der Einschätzung der Beratungsbüros als auch eines längeren Beratungszeitraumes, um die Inanspruchnahme der einzelnen Beratungsmodule vertieft zu analysieren.

### **Administrative Umsetzung**

Wesentliche administrative Hemmnisse, die Einfluss auf die Verbreitung des Beratungsangebotes haben, konnten nicht identifiziert werden.

Kleine Anpassungen zur Optimierung der internen Abläufe wurden bereits vollzogen; Gleiches gilt für wenige Klarstellungen zur Abrechnung.

### **4.3.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen**

Die Gewässerschutzberatung ist im Hinblick auf ihre inhaltliche Konzeption, das modulare Beratungsangebot und ihre Distribution durch qualifizierte Beratungsbüros als hochkarätig einzustufen. Der Förderumfang entspricht den Planwerten. Anpassungsbedarf besteht nach dem jetzigen Stand der Evaluierung nicht (vgl. Tabelle 11).

**Tabelle 11: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für VA 2.1.2 (Gewässerschutzberatung) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Bereitstellung eines qualifizierten Beratungsangebots mit dem mittelbar zur Erfüllung der Ziele der EG-Wasser-rahmenrichtlinie erreicht werden soll.				
Die Gestaltung des Beratungskonzeptes (Auswahl der Beratungsbüros, Definition von Beratungsinhalten) sowie bewilligte Mittel lassen ein Erreichen der Förderziele erwarten.	insgesamt effiziente Umsetzung	Unmittelbar: Beauftragung von Beratungsdienstleistern in allen Gebieten. Mittelbar: gute Nachfrage durch Beratene; bereits Ende 2016 wurden in fünf der sechs Beratungsbereiche in hohem Umfang Beratungsleistungen in Anspruch genommen, die über die (niederschwellige) Einstiegsberatung hinausgehen.	nicht relevant	kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Es werden keine Empfehlungen im Sinne einer Anpassungsnotwendigkeit ausgesprochen.

## 4.4 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM 4.1)

AutorInnen: Henrik Ebers, Lavinia Flint, Bernhard Forstner

### 4.4.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

#### Förderziele

Das vorrangige Ziel der Agrarinvestitionsförderung in Schleswig-Holstein besteht darin, „die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe insbesondere vor dem Hintergrund gesteigener Anforderungen an Ressourcen- und Energieeffizienz zu verbessern und den gesellschaftlichen Erwartungen an eine tierschutzgerechte Nutztierhaltung zu entsprechen“ (MELUR, 2015d, S. 111). Entsprechend diesen Zielbeschreibungen werden die prioritären (P) Ziele und Wirkungen des AFP im SPB 2A (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Modernisierung und Umstrukturierung landwirtschaftlicher Betriebe) gesehen (siehe Tabelle 12).

In der gesamten Förderperiode steht laut LPLR ein Budget von ca. 9,8 Mio. Euro zur Verfügung, mit dem insgesamt 100 Betriebe gefördert werden sollen.

**Tabelle 12: Zielsetzungen der TM 4.1 (AFP) in den SPB**

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
4.1				P		O <sup>1</sup>								O <sup>2</sup>				

Anmerkungen: P = prioritäres programmiertes Ziel; O = nicht programmiertes Ziel.

P: Modernisierung = Verbreitung von tierechten Haltungsverfahren, Verbesserung des Umweltschutzes (z. B. durch Verringerung des Viehbesatzes), des Klimaschutzes (z. B. durch Güllelagerung und Güllelagerabdeckung) und Qualitätsverbesserung.

O<sup>1</sup>: Verbreitung von tierechten Haltungsverfahren, Qualitätsverbesserung ldw. Produkte.

O<sup>2</sup>: Reduzierung der Ammoniakemissionen und der kaum bzw. nicht nutzbaren N-Gaben durch Gülleausbringung zu ungünstigen saisonalen Zeitpunkten durch den Bau bzw. die Erweiterung oder Abdeckung von Güllebehältern.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

### Fördergegenstände

Im Rahmen des AFP werden Zuschüsse für Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter der Tierhaltung, vornehmlich Stall(neu)bauten, gewährt (MELUR, 2016). Die Zuschusshöhe beträgt 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens bei Erfüllung der baulichen Anforderungen an eine besonders tierechte Haltung nach Anlage 1 der Förderrichtlinie bzw. 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens bei Erfüllung der baulichen Anforderungen an eine bestmöglich tierechte Haltung (Anlage 2 der Förderrichtlinie). Der Zuschuss kann um 20 Prozentpunkte erhöht werden, wenn das geplante Investitionsvorhaben Teil einer Operationellen Gruppe (OG) im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) ist, solange der Gesamtwert der Zuwendung den Wert von 40 % der Bemessungsgrundlage und in einem Zeitraum von drei Kalenderjahren den Betrag von 400.000 Euro nicht übersteigt.

### Lenkungsinstrumente

Die im Rahmen der GAK-Fördergrundsätze mögliche Basisförderung ohne Erfüllung der baulichen Anforderungen an eine tierechte Haltung wird in Schleswig-Holstein nicht angeboten. Weitere Fördervoraussetzungen des AFP in Schleswig-Holstein sind:

- Der Tierbesatz der geförderten Unternehmen darf für die Dauer der fünfjährigen Zweckbindungsfrist maximal 2,0 GV/ha betragen.
- Investitionen sind nur dann förderfähig, wenn zum Zeitpunkt der Vorlage des Verwendungsnachweises bis zum Ende der fünfjährigen EU- Zweckbindungsfrist bestimmte, in der Förderrichtlinie definierte Tierzahlen nicht überschritten werden (betriebliche Obergrenzen).
- Es bestehen die Verpflichtungen zu neunmonatiger Güllelagermöglichkeit sowie zur Abdeckung aller Güllelager.

Eine weitere Steuerung der Fördermittelverwendung soll durch die Staffelung der Fördersätze (gemäß den GAK-Fördergrundsätzen) und durch entsprechend festgelegte Auswahlkriterien er-

folgen. Förderwillige LandwirtInnen müssen eine Mindestpunktzahl von drei Punkten erreichen. Besonders hoch bepunktet werden Investitionen in bestmögliche tiergerechte Haltungen nach der Anlage 2 (sieben bis zehn Punkte) sowie Investitionen ökologisch wirtschaftender Betriebe (sieben Punkte).

#### 4.4.2 Darstellung des Outputs

Aufgrund der späten LPLR-Genehmigung erfolgten erste Bewilligungen erst in 2015. Insgesamt wurden in den Bewilligungsjahren 2015 und 2016 15 Bewilligungen erteilt. Das förderfähige Investitionsvolumen dieser Förderfälle summiert sich auf knapp 6,1 Mio. Euro und der bewilligte Zuschuss auf 2,25 Mio. Euro. Zum 31.12.2016 waren gemäß EU-Monitoring fünf dieser Förderfälle mit einem Fördermittelvolumen von ca. 610.000 Euro abgeschlossen. Im Jahr 2016 wurde erstmals ein Vorhaben einer OG der EIP bezuschusst.

Schwerpunktmäßig wurden mit dem AFP Investitionen in die Rinderhaltung (60 % der Bewilligungen, 75 % des förderfähigen Investitionsvolumens) unterstützt. Es folgen Investitionen in die Legehennenhaltung in Mobilställen (33 % der Bewilligungen, 20 % des Investitionsvolumens). Zwei Drittel aller ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) investierten in die ökologische Tierhaltung.

Die Inanspruchnahme des AFP liegt hinter der Planung zurück. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Maßnahme im Jahr 2014 aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen (LPLR-Genehmigung) noch nicht angeboten werden konnte. Trotz der geringen Fallzahlen entsprechen die bewilligten Investitionsvolumina und Fördermittel in etwa der Planung, weil mit dem angestrebten höheren Umwelt- und Tierwohlstatus infolge der besonderen baulichen Anforderungen vergleichsweise hohe Kosten entstehen. Die förderfähigen Investitionskosten lagen mit durchschnittlich etwa 375.000 Euro höher als zum Zeitpunkt der Programmplanung erwartet wurde. Die Spanne der Zuwendungen reichte dabei von 27.000 Euro (z. B. Hühnermobil) bis 400.000 Euro (Milchviehhaltung), sodass insgesamt ein breites Antragspektrum im Tierhaltungsbereich besteht.

#### 4.4.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

##### **Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung**

Ein wesentlicher Grund für die hinter der Planung zurückbleibende Nachfrage dürften die gegenüber der Vorperiode deutlich erhöhten Fördervoraussetzungen sein. Die Lenkung über die Fördervoraussetzungen führt dazu, dass „klassische“ AFP-Vorhaben, z. B. zur Aufstockung des bisherigen Tierbestandes ohne Erfüllung baulicher Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung, nicht mehr förderfähig sind. Diese ambitionierte Ausgestaltung der TM trägt den Evaluationsergebnissen der letzten Förderperiode Rechnung und reflektiert die derzeitige öffentliche Diskussion rund um das Thema „Tierwohl“. Auch die Staffelung der Fördersätze zeigt Wirkung. 14

von 15 geförderten Betrieben erfüllen die erhöhten baulichen Anforderungen an eine bestmöglich tiergerechte Haltung und erhalten somit den höheren Zuschuss von 40 %.

Sowohl die flächenbezogene 2,0-GV-Grenze als auch die Beschränkung der Förderung auf bestimmte Tierbestandsobergrenzen schließen Betriebe von der Antragstellung und damit der Förderung aus. Deren Unterstützung kann jedoch im Hinblick auf das Ziel „Verbesserung des Tiereschutzes“ möglicherweise einen besonders relevanten Einfluss haben. Da die Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen ein wesentliches Ziel der AFP-Förderung ist, sollten tierbezogene Obergrenzen nicht maßgeblich sein. Eine gewünschte Fokussierung der Förderung auf kleinere und weniger besatzintensiv wirtschaftende Betriebe sollte bei knappem Budget über die AWK erfolgen.

### **Administrative Umsetzung**

Der im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich geringer antizipierten Maßnahmenachfrage wurde mit einer Reduzierung der Zahl der Bewilligungsstellen von sechs auf zwei (LLUR Flintbek und Flensburg) begegnet. Der Arbeitsaufwand bei den beiden zuständigen Sachbearbeitern ist dadurch deutlich angestiegen. Die Personalsituation ist insgesamt sehr knapp und kann bei einem längeren Ausfall einer Sachbearbeiterin bzw. eines Sachbearbeiters aufgrund des hohen Maßes an erforderlichen Spezialkenntnissen kaum kompensiert werden. Das kann im ungünstigen Fall zu Verzögerungen in Bewilligung und Abwicklung der Förderung führen.

### **Externe Einflussfaktoren**

Grundsätzlich erleichtern die zurzeit sehr günstigen Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt bzw. bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank investitionswilligen Unternehmen, geplante rentable Investitionen auch ohne Förderung durchzuführen. Dies verringert c. p. die Nachfrage nach der Fördermaßnahme. Gleichzeitig hemmen die Preiskrisen und stark volatilen Preisentwicklungen am Milchmarkt und Schweinefleischmarkt sowie die derzeit bestehenden rechtlichen Unsicherheiten in der Ferkelerzeugung („Kastenstandsurteil“) die Investitionsbereitschaft.

## **4.4.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen**

Eine Bewertung der Maßnahmeneffekte ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, aber es ist absehbar, dass die vorgenommene Fokussierung der Förderung in den geförderten Fällen zu einer höheren Zielerreichung und einer Verringerung der in der vergangenen Förderperiode hohen Mitnahmeeffekte führen dürfte. Anpassungsbedarfe der Maßnahme sind in der folgenden Tabelle 13 dargestellt.



**Tabelle 13: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 4.1 (AFP) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe				
konsequente Ausrichtung auf öffentliche Güter (Tierwohl, Ressourceneffizienz) führt zu hohen Anforderungen und Fördervoraussetzungen		Projekthalte entsprechen Maßnahmenzielen, weniger Projekte als geplant; Projekte sind im Durchschnitt größer als erwartet	günstige Finanzierungsbedingungen für landwirtschaftliche Betriebe	kein Anpassungsbedarf
	knappere Personalsituation in den Bewilligungsstellen			Die administrative Umsetzung sollte personell besser abgesichert werden.
Ziel: tierschutzgerechte Nutztierhaltung				
Betriebliche Bestands- und Besatzobergrenzen führen zum Ausschluss von bestimmten Betrieben.				Aufhebung der Obergrenzen, ggf. Aufnahme in AWK

Quelle: Eigene Darstellung.

### Empfehlungen

Um das Ziel „tierschutzgerechte Nutztierhaltung“ besser zu erreichen, sollten die bestehenden Tierobergrenzen aufgehoben werden. Eine gewünschte Fokussierung der Förderung auf kleinere und weniger besatzintensiv wirtschaftende Betriebe sollte bei knappem Budget über die AWK erfolgen.

Falls die bislang geringe Inanspruchnahme des AFP für Investitionen in die Schweinehaltung gesteigert werden soll, sollte darauf geachtet werden, dass den höheren baulichen und haltungstechnischen Anforderungen an die Tierhaltung neben der investiven Förderung auch eine entsprechende, eventuell mit laufenden Prämien kombinierte Kompensation gegenübergestellt wird.

Die administrative Umsetzung sollte personell besser abgesichert werden.

## 4.5 Verarbeitung und Vermarktung (TM 4.2)

AutorInnen: Henrik Ebers, Lavinia Flint, Bernhard Forstner

### 4.5.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

#### Förderziele

Mit der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung (V&V) sollen in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 landwirtschaftliche Unternehmen, Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung sowie Erzeugerzusammenschlüsse unterstützt werden. Das prioritäre Förderziel der TM 4.2 liegt dabei in der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, „um auf diese Weise zur Absatzsicherung oder zur Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeugerebene beizutragen“ (MELUR, 2015a). Die Förderung soll weiterhin dazu dienen, die landwirtschaftlichen Erzeugnisse an die Erfordernisse des Marktes anzupassen, „indem eine stärkere Ausrichtung auf die Belegung regionaler Kreisläufe bzw. produktionsnaher Vermarktung angestrebt wird“ (ebd.). Weitere Förderziele sind ein effizienterer Einsatz der Ressourcen Wasser und Energie sowie die Erschließung von Innovationspotenzialen (ebd.).

Die TM 4.2 richtet sich besonders an kleinere und regional relevante Unternehmen bzw. Erzeugerzusammenschlüsse/-organisationen<sup>9</sup>. Im Bereich der Fleischverarbeitung sind nur Kleinst- und Kleinunternehmen förderbar.

Unternehmen bzw. Erzeugerzusammenschlüsse, die an einer Förderung interessiert sind, können je nach Zweck und Inhalt des Investitionsvorhabens einen Investitionszuschuss von 25 % oder 30 % erhalten.

**Tabelle 14: Zielsetzungen der TM 4.2 (V&V) in den SPB**

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
4.2				O		P												

Anmerkungen:

- P Unternehmen und Erzeugerzusammenschlüsse werden durch die Förderung von Investitionen in der Umsetzung von Produkt-/Prozessinnovation und/oder Anpassungen an neue gesellschaftliche Trends unterstützt und verbessern damit ihre Wettbewerbsfähigkeit.
- O Erzeuger profitieren durch regionale Orientierung (geprüfte Qualität Schleswig-Holstein, Ökoprodukte) und verlässliche Vertragsbeziehungen.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

<sup>9</sup> Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse sind von der Förderung ausgeschlossen (MELUR, 2015a).

## Lenkungsinstrumente

Antragstellende Unternehmen, die mithilfe der TM 4.2 Investitionen durchführen, müssen durch ein Gutachten nachweisen, dass die geförderte Investition einen Beitrag zur Verbesserung der Ressourceneffizienz leistet. Nach Vorgabe des MELUR müssen mindestens 20 % der förderfähigen Investitionskosten einer zehnpromtigen Ressourceneinsparung dienen (MELUR, 2017). Die Steigerung der Ressourceneffizienz ist eine Fördervoraussetzung.

Förderwillige Unternehmen müssen nach den Auswahlkriterien (AWK) eine bestimmte Mindestpunktzahl (20) erreichen, um förderfähig zu sein. Die AWK teilen sich in strukturbezogene (z. B. Unternehmensgröße, Vertragsbindung, Verknüpfung mit EIP) und qualitätsbezogene (z. B. Qualitätsprodukt, QS-System, Einführung von Innovationen) auf. Unternehmen, die sehr hochwertig investieren, könnten ein realistisches Niveau von 150 Punkten erreichen. Ein anschließendes Ranking der Förderanträge anhand der jeweils erreichten Punktzahlen entscheidet dann, ob eine Förderung gewährt werden kann bzw. wer bei knappen Mitteln gefördert wird. Besonders hoch bepunktet wird die Unternehmensform Kleinstunternehmen, eine mehr als 75-prozentige vertragliche Rohstoffbindung, ein überwiegend regionaler Bezug und Absatz sowie die Herstellung von Qualitätsprodukten bzw. ökologischen Erzeugnissen. Die Ausgestaltung und Gewichtung der AWK unterstreichen die Zielsetzung der Teilmaßnahme 4.2.

## Zur Verfügung stehende Finanzmittel

In der aktuellen Förderperiode 2014-2020 stehen für die TM 4.2 laut LPLR Finanzmittel in Höhe von 11,32 Mio. Euro zur Verfügung, wobei knapp die Hälfte national (GAK) finanziert wird. Das entspricht ca. 1,8 Mio. Euro jährlich. Damit ist die Teilmaßnahme im Vergleich zur vorherigen Förderperiode 2007-2013, in der für die V&V-Förderung jährlich rund 3,1 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung standen, deutlich geringer ausgestattet.

## 4.5.2 Darstellung des Outputs

Insgesamt wurden in Schleswig-Holstein bisher sechs Förderfälle mit einem Investitionsvolumen von insgesamt ca. 11,3 Mio. Euro bewilligt; die Zuschüsse belaufen sich dabei auf ca. 2,8 Mio. Euro. Drei Vorhaben mit einem gesamten Investitionsvolumen von ca. 5,5 Mio. Euro sind bis Ende 2016 ausgezahlt und abgeschlossen. Die folgende Tabelle 15 zeigt den bisher geleisteten Output der TM 4.2. In 2014 konnte die Fördermaßnahme aufgrund der späten LPLR-Genehmigung noch nicht angeboten werden.

**Tabelle 15: Output der TM 4.2 (V&V) für die Förderjahre 2014-2016**

Bewilligungsjahr	Förderfälle	Gesamtinvestitionen	förderfähige Investitionen	Zuwendungen
	(Anzahl n)	(Mio. Euro)	(Mio. Euro)	(Mio. Euro)
2015	3	5,50	1,40	1,37
2016	3	5,71	1,42	0,08 <sup>1)</sup>
<b>Summe</b>	<b>6</b>	<b>11,21</b>	<b>2,83</b>	<b>1,45</b>

1) Es wurden bisher nur in einem Förderfall Mittel ausgezahlt.

Quelle: Eigene Berechnungen, Bewilligungsdaten.

Der Schwerpunkt der V&V-Förderung liegt mit 90 % des Fördervolumens im Bereich großer überregional agierender Milchverarbeitungsunternehmen. Nur ein Projekt stammt aus dem Sektor Fleischverarbeitung. Im Förderjahr 2017 erhalten nach Aussage der Bewilligungsstelle (Stand 5/2017) zwei kleine Unternehmen einen Zuschuss für Investitionsvorhaben im Bereich der Gemüseverarbeitung bzw. der Käseherstellung aus Kuh- und Ziegenmilch.

Bei Betrachtung der Verteilung der Zuschüsse nach Unternehmensgröße (gem. KMU-Definition der EU)<sup>10</sup> zeigt sich, dass die drei „mittleren“ Unternehmen mit einem Anteil von 92 % am förderfähigen Investitionsvolumen dominieren und folglich die meisten Zuschüsse erhalten.

### 4.5.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Auswertung der Erhebungsbögen der geförderten Unternehmen in Hinblick auf die intendierten Ziele der mit Förderung umgesetzten Investitionen zeigt, dass die Antragstellenden hauptsächlich ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern möchten. An zweiter Stelle werden die Ziele Qualitätsverbesserung und Steigerung der Ressourceneffizienz (Wasser und Energie) verfolgt. Die Ziele Steigerung der regionalen Vermarktung, die Verarbeitung bzw. Vermarktung ökologischer Erzeugnisse sowie die Implementation von Innovationen spielen bei den Antragstellenden eine eher untergeordnete Rolle. Auch wenn das Ziel der Implementation von Innovationen eine eher geringe Rolle spielt, gaben vier von sechs Antragstellenden an, dass die geförderte Investition dazu beitragen soll, eine neue Technologie im Unternehmen einzubringen. Die Investitionsbeschreibungen in den Erhebungsbögen lassen vermuten, dass die Unternehmen überwiegend den

<sup>10</sup> Definition von Kleinst-, Klein- und Mittleren Unternehmen gemäß EU-Definition (EU-KOM (K(2003) 1422); EU-KOM, 2003): Kleinstunternehmen: bis 9 Beschäftigte und bis 2 Mio. Euro Umsatz/Jahr oder bis 2 Mio. Euro Bilanzsumme/Jahr. Kleinunternehmen: bis 49 Beschäftigte und bis 10 Mio. Euro Umsatz/Jahr oder bis 10 Mio. Euro Bilanzsumme/Jahr. Mittleres Unternehmen: bis 249 Beschäftigte und bis 50 Mio. Euro Umsatz/Jahr oder bis 43 Mio. Euro Bilanzsumme/Jahr.

neuesten Stand der Technik implementieren, der zwar für das investierende Unternehmen eine Innovation darstellt, die Technik an sich am Markt jedoch verfügbar ist.

Die Verbesserung der Ressourceneffizienz ist Fördervoraussetzung und muss durch ein geeignetes Gutachten nachgewiesen werden. Die Form des Gutachtens ist nicht weiter definiert. Aufgrund der geringen Anzahl bereits abgeschlossener Projekte und weil noch keine Abschlussbögen vorliegen, ist eine Bewertung der Ressourceneinsparung im Hinblick auf die Förderziele der TM 4.2 zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Die Dominanz der Meiereien bei der Inanspruchnahme der Fördermaßnahme ist u. a. auf ein hohes Maß an Professionalität in der Antragstellung zurückzuführen, während die eigentlich in der Förderung erwünschten kleineren und eher handwerklich ausgerichteten Einzelunternehmen häufig mit den formalen Erfordernissen der Förderung Probleme haben. Es ist laut Einschätzung des Fachreferates im MELUR davon auszugehen, dass Meiereien auch in den kommenden Antragsjahren Förderanträge mit einem großen Mittelvolumen stellen werden und damit das verfügbare Mittelvolumen vollständig für sich beanspruchen. Dadurch kann es dazu kommen, dass Antragstellende mit kleineren Investitionsvorhaben aufgrund fehlender Mittel nicht gefördert werden können.

Somit zeigt sich, dass die Steuerung der TM 4.2 nur eingeschränkt zielführend hinsichtlich der in Kapitel 4.5.1 genannten Maßnahmenziele ist.

### **Administrative Umsetzung**

Durch die bereits vorgenommene personelle Verstärkung im Fachreferat ist die fachliche Kompetenz nicht mehr auf eine Person beschränkt und die Abwicklung der Maßnahme z. B. bei einem längeren krankheitsbedingten personellen Ausfall nicht beeinträchtigt.

### **Externe Einflussfaktoren**

Die Finanzierungsmöglichkeiten außerhalb der Förderung sind sehr günstig, sodass investitionswillige Unternehmen geplante rentable Investitionen auch ohne Förderung durchführen können. Dies verringert c. p. die Nachfrage nach der Fördermaßnahme.

Die Milchproduktion in Schleswig-Holstein ist bis zur Milchpreiskrise deutlich angestiegen, sodass den Meiereien eine breite Rohstoffbasis zur Verfügung stand. Im Verlauf der Milchpreiskrise kam es zusätzlich zu einem Überangebot an Milch. Dieses Mehrangebot muss auch verarbeitet werden, was eine Erweiterung der Verarbeitungskapazitäten erfordert. Daher ist auch weiterhin mit Förderanträgen der Meiereien zu rechnen.

#### 4.5.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Outputanalyse zeigt, dass die Steuerung der TM 4.2 noch nicht zielführend ist. Es ist daher seitens des MELUR geplant, die Förderbedingungen anzupassen (siehe Tabelle 16). So soll dem Problem der umfassenden Mittelbindung durch größere Unternehmen durch Änderungen in den Auswahlkriterien begegnet werden. Antragstellende Unternehmen sollen künftig 20 Zusatzpunkte bekommen, wenn sie in der aktuellen Förderperiode noch nicht gefördert wurden. Zusätzlich muss jede/r Antragstellende ein strukturbezogenes und ein qualitätsbezogenes Auswahlkriterium erfüllen (EU-KOM (K(2003) 1422); Holst C, 2017). Des Weiteren ist geplant, den bisherigen Schwellenwert von 20 Punkten auf 70 Punkte zu erhöhen. Mit dieser Anhebung der Mindestpunktzahl soll vermieden werden, dass mit der Erfüllung eines einzelnen Kriteriums bereits der Schwellenwert zur Förderwürdigkeit überschritten wird (ebd.).

Um dem formulierten Ziel der Unterstützung handwerklicher, regionaler und ökologisch ausgerichteter Aktivitäten besser zu entsprechen und um die Projektvielfalt zu erhöhen, stellen die geplanten Änderungen einen Schritt in die richtige Richtung dar. Zur verstärkten Förderung von Kleinst- und Kleinunternehmen könnte auch eine Förderobergrenze von 500.000 Euro eingezogen werden. Hier kann ein gewisses Dilemma der Förderung entstehen. Einerseits sind es häufig landwirtschaftliche Unternehmen, die den Auf- oder Ausbau einer Direktvermarktung planen und sich damit in die gewünschte Kategorie der handwerklichen und regional orientierten Unternehmen im Ernährungsbereich entwickeln. Andererseits wollen die Unternehmen aber im ersten Schritt meistens keine Rohwaren von anderen Produktionsunternehmen beziehen, sodass sie die Auflagen der Marktstrukturförderung der GAK („feste Lieferbeziehungen“ für 40 % der relevanten Rohwaren) nicht erfüllen. Eine auf landwirtschaftliche Unternehmen zugeschnittene Diversifizierungsförderung, mit der diesbezügliche Investitionen unterstützt werden könnten, gibt es in Schleswig-Holstein nicht. Folglich kann hier auch von einer Förderlücke gesprochen werden.

**Tabelle 16: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 4.2 (V&V) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen, um zur Absatzsicherung oder zur Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeugerebene beizutragen				
restriktiver als in der Vorperiode (z. B. Auswahlkriterien)			gute Finanzierungsmöglichkeiten am Kapitalmarkt	noch keine Bewertung möglich
Ziel 2: Unterstützung von handwerklichen, regionalen und ökologisch ausgerichteten Aktivitäten				
AWK nicht ausreichend auf kleinere handwerkliche, regionale und ökologisch ausgerichtete Unternehmen/Vorhaben fokussiert		verfügbare Mittel fast ausschließlich von mittleren Meiereien gebunden	großes Angebot von Milch erfordert Verarbeitungskapazitäten	Anpassung der Lenkungsinstrumente in Richtung Kleinst- und Kleinunternehmen (Auswahlkriterien, Förderbedingungen)
Ziel 3: Erschließung von Innovationspotenzialen				
Die Einführung von Innovationen wird in den Auswahlkriterien nur mit geringer Punktzahl gewichtet. Die inhaltliche Klärung von „Innovation“ ist noch nicht abgeschlossen, sodass diesbezüglich noch Unklarheiten bestehen.		Die Investitionsbeschreibungen deuten eher auf den „neuesten Stand der Technik“ hin.		Klärung des Innovationsbegriffs und Verortung in der Förder-RL
Ziel 4: Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Wasser oder Energie)				
Nachweis der verbesserten Ressourceneffizienz ist Fördervoraussetzung	Nachweis der verbesserten Ressourceneffizienz muss durch ein Gutachten belegt werden			noch keine Bewertung möglich

Quelle: Eigene Darstellung.

## Empfehlungen

Um dem erklärten Förderziel der Unterstützung von handwerklichen, regionalen und ökologisch ausgerichteten Aktivitäten stärker zu entsprechen, stellen die geplanten Änderungen der Auswahlkriterien einen Schritt in die richtige Richtung dar.

Um dem Ziel der Stärkung handwerklicher und regional orientierter Unternehmen im Ernährungsbereich besser nachzukommen, wäre eine auf landwirtschaftliche Unternehmen zugeschnittene Diversifizierungsförderung ein Lösungsansatz.

## 4.6 Naturschutz und Landschaftspflege (TM 4.4)

Autor: Manfred Bathke (entera)

### 4.6.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Das Ziel dieser Fördermaßnahme ist die Förderung von Projekten zur Umsetzung von Natura 2000 und zur Verbesserung der Lebensgrundlagen für gefährdete Arten sowie die Sicherung und Entwicklung von schützenswerten Biotopen.

Da es bei der Umsetzung von Natura 2000 in Schleswig-Holstein in vielen Fällen auch um die Renaturierung und Wiedervernässung von Mooregebieten geht, kommt auch der SPB 5E in den Fokus.

Es wird hiermit die Fördermaßnahme zum „Natürlichen Erbe“ der vergangenen Förderperiode fortgeführt. In der Vergangenheit stand der Flächenkauf im Vordergrund, es wurden aber zunehmend auch biotopgestaltende Maßnahmen und spezifische Artenschutzmaßnahmen umgesetzt (z. B. Anlage von Amphibienteichen). Den Vorgaben der ELER-Verordnung entsprechend soll in der jetzigen Förderperiode der Flächenerwerb nur als Voraussetzung für die direkte Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen gefördert werden. Eine enge Verzahnung dieser beiden Fördergegenstände war auch in der Vergangenheit bereits gegeben.

**Tabelle 17: Zielsetzung der TM 4.4 (NuL) in den SPB**

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
4.4 Naturschutz und Landschaftspflege (NuL)								P							x			

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Die folgenden Fördergegenstände können gefördert werden:

- Naturschutzinvestitionen für
  - a) Flächensicherung durch Erwerb von Grundstücken oder Rechten an Grundstücken (Erwerb von Ackernutzungsrechten, langfristige Pacht etc.),
  - b) biotopgestaltende Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten und sonstigen Gebieten mit hohem Naturwert einschließlich entsprechender Planungen und Wertausgleich für FlächeneigentümerInnen.
- Monitoring zur Erfüllung der Berichtspflichten zur FFH- und Vogelschutzrichtlinie.

Die FFH-Managementplanung wird in der aktuellen Förderperiode nicht mehr gefördert. Sie wird aus nationalen Mitteln ausfinanziert, ist aber auch in den meisten Gebieten bereits abgeschlos-



sen. Letzte Pläne werden noch in 2017 fertiggestellt werden. Als Fördergegenstand ist das Monitoring neu hinzugekommen.

Geplant ist der Einsatz von ca. 25,0 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln.

Grundlage der Förderung sind vier verschiedene Förderrichtlinien.<sup>11</sup> Die Richtlinien orientieren sich an einzelnen Fördergegenständen und sind die Grundlage sowohl für reine Landesmaßnahmen als auch ELER-kofinanzierte Vorhaben. Beim Einsatz von ELER-Mitteln ist die Dienstanweisung zur Durchführung der Teilmaßnahme Naturschutz und Landschaftspflege (TM 4.4) und Kooperationen im Naturschutz (TM 16.5) im Rahmen des LPLR zu beachten, die bei Kofinanzierung mit EU-Mitteln weitere Details regelt.

Antragsberechtigt sind u. a. Körperschaften des öffentlichen Rechts, Teilnehmergeinschaften in der Bodenordnung, Stiftungen, als gemeinnützig anerkannte Vereine und Verbände sowie auch natürliche Personen. Bezüglich des Fördergegenstands „Monitoring“ ist allein das Land Zuwendungsempfänger.

Der Fördersatz beträgt 100 % der förderfähigen Kosten. Nur bei Eigeninteresse der Förderempfänger kann der Fördersatz reduziert werden. Da die Teilmaßnahme unter Art. 17 der ELER-Verordnung programmiert wurde, liegt der EU-Anteil bei 75 %.

Die mit umfassenden Definitionen unterlegten Auswahlkriterien fokussieren sehr stark auf die Ziele von Natura 2000 (Sicherung, Verbesserung oder Wiederherstellung des Erhaltungszustandes von FFH-Lebensraumtypen, Zielerreichung zur Umsetzung von Natura 2000, Sicherung und Verbesserung schützenswerter Arten, Lage innerhalb/außerhalb bestimmter Gebiete). Über die genannten Kriterien können allein 30 von 52 insgesamt möglichen Punkten erreicht werden. Die genannten Kriterien korrelieren teilweise, sodass sich die Lenkungswirkung in Richtung auf die Natura 2000-Gebiete noch verstärkt.

Die Punktevergabe übernimmt die Stelle, die auch die fachliche Stellungnahme fertigt. Das ist in der Regel das LLUR, Abt. 5. Das Ranking erfolgt auf einer landesweiten Liste.

---

<sup>11</sup>

- Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von langfristiger Pacht oder Grunderwerb für Zwecke des Naturschutzes vom 10.05.2017 (RL Flächensicherung)
- Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Schaffung und Entwicklung von Biotopen, naturnahen Landschaftsbestandteilen und deren Verbund (biotopgestaltende Maßnahmen) vom 22.04.2016 (BgM-RL)
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung landschaftspflegerischer Maßnahmen in Flurbereinigungsgebieten vom 18.02.2016 (RL Landschaftspflegemaßnahmen in FB-Gebieten)
- Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Schutz- Entwicklungs-, Pflege- und Wiederherstellungsmaßnahmen in Naturschutz- und Natura 2000-Gebieten und auf Flächen des Moorschutzprogramms Schleswig-Holstein vom 31.12.2015 (RL Zuwendungen in Schutzgebieten)

Projekte im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren werden über das LLUR (Zentrale in Flintbek mit den drei Außenstellen Flensburg, Itzehoe und Lübeck) bewilligt. Für die übrigen Projekte erfolgt die Bewilligung über das MELUR. Anträge können zu vier Stichtagen eingereicht werden.

#### 4.6.2 Darstellung des Outputs

Es wurden im Rahmen der Teilmaßnahme 4.4 (NuL) bis Ende 2016 insgesamt 18 Projekte abgeschlossen. Deren Fördervolumen liegt bei ca. 2,3 Mio. Euro. Bewilligt wurden bisher Projekte in einem Umfang von ca. 8,7 Mio. Euro. Bei einem für die gesamte Förderperiode eingeplanten Finanzvolumen von ca. 25,0 Mio. Euro erfolgt die bisherige Umsetzung damit im geplanten Rahmen.

Die vorliegenden Unterlagen lassen erkennen, dass die Projekte zum überwiegenden Teil der Umsetzung von Natura 2000 dienen. Etwa 48 % der Projekte werden direkt in Natura 2000-Gebieten umgesetzt, etwa 61 % der Projekte verfolgen spezifische Artenschutzziele, von denen auch Arten der Anhänge II und IV der FFH-Richtlinie profitieren.

Der neue Fördergegenstand Monitoring Natura 2000 nimmt etwa 20 % der bisherigen Bewilligungssumme ein.

Im Rahmen der abgeschlossenen Projekte wurden bisher ca. 108 ha für den Biotopschutz aufgewertet, etwa 86 ha lagen hiervon in der Moorschutzkulisse. Etwa 49 ha wurden dauerhaft für den Naturschutz gesichert (überwiegend Flächenkauf). Kleingewässer wurden auf einer Fläche von 6,3 ha neu angelegt bzw. optimiert. Darüber hinaus erfolgte die Neuanlage von Knicks auf einer Länge von 1,5 km.

Die Anteile der einzelnen Fördergegenstände an der gesamten Bewilligungssumme entsprechen in etwa denen der vorangegangenen Förderperiode. Es dominiert weiterhin die Flächensicherung und bedeutendste ZWE ist die Stiftung Naturschutz. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013 übertragbar sind. Diese belegten, dass auf den aufgewerteten Flächen hohe Wirkungen für den Biotop- und Artenschutz entstehen.

#### 4.6.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

##### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die oben beschriebene Maßnahmenkonzeption stellt eine zielorientierte Fokussierung der Fördermittel für die Umsetzung von Natura 2000 sicher. Andere naturschutzpolitische Zielsetzungen werden dagegen in erster Linie mit Landesmitteln umgesetzt. Da ein relativ großer Anteil der für den Naturschutz gesicherten Flächen in der Moorschutzkulisse liegt, sind auch deutliche Wirkungen für den SPB 5E (Förderung der Kohlenstoffspeicherung) zu erwarten.

Für die Umsetzung der Maßnahme wirkt sich erschwerend aus, dass Flächenkäufe nur noch in direkter Verbindung mit biotopgestaltenden Maßnahmen möglich sind. Die KOM hat diesbezüglich unseres Wissens keine konkreten Vorgaben formuliert. Der von der KOM geforderte „enge Zusammenhang“ zwischen Flächenkauf und biotopgestaltenden Maßnahmen wird von der Zahlstelle aber als ein Zeitraum von bis zu einem Jahr interpretiert.

Sobald aufgrund planungsrechtlicher Probleme die biotopgestaltenden Maßnahmen nicht fristgerecht umgesetzt werden können, muss aufwendig dokumentiert werden, warum sich die Umsetzung der biotopgestaltenden Maßnahmen verzögert. In Ausnahmefällen muss ggf. auch der Flächenkauf aus der EU-Förderung genommen werden. Es erweist sich als schwierig, Flächenkauf und Maßnahmenrealisierung in zeitliche Übereinstimmung zu bringen, zumal Flächenkäufe dann realisiert werden müssen, wenn geeignete Grundstücke auf dem Markt angeboten werden. Das Zusammenfassen mehrerer verschiedener Flächenkäufe in einem Förderantrag ist stark erschwert; der Erwerb von Tauschflächen, die für die Arrondierung eines Vernässungsgebietes oftmals benötigt werden, ist nahezu unmöglich, da die erforderlichen Flächentausche nicht innerhalb eines Jahres realisiert werden können. Der Flächenkauf ist daher praktisch nur noch mit langem Planungsvorlauf und mit erfahrenen Institutionen (z. B. mit den Stiftungen) möglich.

### **Administrative Umsetzung**

Die verwaltungstechnische Umsetzung und Steuerung der Förderung ist nach Aussagen des Fachreferates gegenüber der vergangenen Förderung deutlich aufwendiger geworden. Hier spielen insbesondere die oben bereits genannten Anforderungen der KOM hinsichtlich des Grunderwerbs und deren Auslegung durch die Zahlstelle sowie die Einführung der AWK eine Rolle.

Letztere führen in Verbindung mit der Stichtagsregelung zu einer deutlichen Erhöhung des Verwaltungsaufwandes, da alle Antragsunterlagen und (Fach-)Stellungnahmen zu einem bestimmten Stichtag vorliegen und auf Vollständigkeit geprüft werden müssen und dies zu Arbeitsspitzen bei der Bewilligungsbehörde führt. Eine zusätzliche Steuerungsfunktion ist nicht erkennbar, da die Anträge vorher auch im Rahmen umfangreicher fachlicher Stellungnahmen des LLUR geprüft wurden und die Einführung der AWK lediglich eine stärker formalisierte Prüfung ohne neue Prüfinhalte mit sich bringt.

Insbesondere bei privaten ZWE bzw. bei Vereinen und Verbänden ohne hauptamtliche Geschäftsführung sind die komplexen Vorgaben des Vergaberechts nach wie vor problematisch. Diese Gruppen sind daher bei dieser Teilmaßnahme kaum noch vertreten bzw. werden gezielt mit Landesmitteln bedient.

### **Externe Einflussfaktoren**

Externe Einflussfaktoren auf den Förderumfang sind insbesondere alle Einflussfaktoren, die den Flächenmarkt bestimmen (Siedlungsentwicklung, Infrastruktur, Biogas).

Es ist zu erwarten, dass aufgrund zunehmender Flächenkonkurrenzen (steigende Pacht- und Kaufpreise, starke Flächennachfrage von Biogasbetrieben) die Flächenverfügbarkeit noch stärker als in der vergangenen Förderperiode zum kritischen Schlüsselfaktor für die Projektumsetzung werden wird.

#### 4.6.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Maßnahmenumsetzung verläuft, abgesehen von der beschriebenen Problematik, gut und zielgerichtet. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass ein Kreis von in der Projektumsetzung erfahrenen und auch finanzstarken Akteuren mit EU-Mitteln bedient wird, während insbesondere kleinere Vereine ohne hauptamtliche Geschäftsführung mit rein nationalen Mitteln gefördert werden können. Tabelle 18 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

**Tabelle 18: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 4.4 (NuL) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verbesserte Umsetzung von Natura 2000				
Die Förderziele werden bezüglich der Förderinhalte und der Förderfläche erreicht.	Insgesamt effiziente Umsetzung durch Fokussierung auf „erfahrene“ ZWE, dennoch verwaltungsaufwendig aufgrund EU-Regularien (Restriktionen beim Grunderwerb, AWK) und deren Auslegung durch die ZS	planmäßiger Bewilligungsstand und Mittelabfluss	angespannter Flächenmarkt	Definition der zeitlichen Nähe von Grunderwerb und Umsetzung investiver Maßnahmen anders gestalten

Quelle: Eigene Darstellung.

#### Empfehlungen

Die Vorgaben der Zahlstelle hinsichtlich der zeitlichen Nähe von Grunderwerb und der Umsetzung von biotopgestaltenden Maßnahmen sollten überprüft und wenn möglich flexibilisiert werden. Ansonsten werden keine Empfehlungen ausgesprochen, die das Land betreffen würden. Allerdings besteht erheblicher Anpassungsbedarf hinsichtlich der Vorgaben der ELER-Verordnung (ELER-Reset).

## 4.7 Hochwasserschutz (VA 5.1.1) und Küstenschutz (VA 5.1.2)

Autor: Winfried Eberhardt

### 4.7.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

In diesem Kapitel werden die beiden Fördermaßnahmen Hochwasser- und Küstenschutz (VA 5.1.1 und 5.1.2) zusammengefasst dargestellt. Die beiden Vorhabenarten verfolgen ausschließlich Zielsetzungen im SPB 3B. Sie werden ELER-kofinanziert und zusätzlich rein national finanziert angeboten. Für Vorhaben zum Hochwasserschutz (HWS) sind öffentliche Mittel in Höhe von rund 27,5 Mio. Euro (davon rund 5,2 Mio. Euro Top-ups) und zum Küstenschutz (Küs) für rund 309 Mio. Euro (davon über 202 Mio. Euro Top-ups) geplant.

Die Vorhabenarten HWS und KüS haben beide eine sehr lange Fördertradition. Sie werden seit Bestehen der GAK 1972 gemeinsam von Bund und Ländern finanziert. Darüber hinaus werden sie seit Langem auch durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) kofinanziert. Die Förderung innerhalb des ELER stellt nur einen kleinen Ausschnitt der gesamten Finanzierung dar.

Die Förderung soll im ländlichen Raum erfolgen und der Risikovorsorge bzw. dem Schutz landwirtschaftlicher Tätigkeiten und des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials dienen. Die Förderinhalte der beiden VA sind:

- **Hochwasserschutz:** Die Investitionen in Hochwasserschutzvorhaben reichen vom Deichneubau über Schöpfwerke, Deichrückbau zur Wiedergewinnung von Retentionsräumen bis hin zu konzeptionellen Vorarbeiten. Antragsberechtigt sind Gemeinden, Zweckverbände, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts (Deich- und Sielverbände) sowie als Besonderheit in SH, die Wasser- und Bodenverbände als Zusammenschluss der Eigentümer der zu schützenden landwirtschaftlichen Grundstücke.
- **Küstenschutz:** Die Investitionen in Küstenschutzvorhaben reichen von Neubau, Verstärkung und Erhöhung von Deichen, Sperrwerken, Sandvorspülungen, Vorlandarbeiten und Uferschutzwerken, bis hin zu konzeptionellen Vorarbeiten und Erhebungen. Antragsberechtigt sind das Land und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Die Fördervoraussetzungen orientieren sich weitgehend an der jeweils gültigen Fassung der NRR und den Fördergrundsätzen der GAK. Im Rahmen der VA HWS beträgt bei öffentlichen Begünstigten die Höhe der Förderung bis zu 100 % der förderfähigen Kosten (Zuschuss). Bei anderen Begünstigten kann die Förderung bis zu 70 % der förderfähigen Kosten betragen. Die Förderung kann bis zu 80 % betragen, sofern die Maßnahmen im übergeordneten Interesse liegen (z. B. Bewirtschaftungsplan) und die Unterlieger besondere Vorteile durch die Maßnahme genießen.

Beim KÜS beträgt die Höhe der Förderung bis zu 100 % der förderfähigen Kosten. Anders als in der letzten Förderperiode ist jetzt auch die Mehrwertsteuer Teil der förderfähigen Kosten.

Die ausgewählten Vorhaben zum **Hochwasserschutz** dienen der Umsetzung der EG-Hochwasserrichtlinie oder müssen Bestandteil eines Hochwassermanagementplanes sein. Zur VA HWS sind für den Bedarfsfall (Antragsüberhang) insgesamt sieben praxisorientierte Auswahlkriterien zum LPLR SH vorgesehen (Stand: Dezember 2016): Planungs- und Genehmigungsstand, Bestandteil eines Hochwassermanagementplanes, geschützte Einwohner, entstehender Hochwasserrückhalteraum, geschützte Fläche, geschützte besondere Projekte/Gebiete bzw. Weltkulturerbestätten. Maximal können je nach Kriterium 5 bis 10 Punkte bzw. insgesamt maximal 50 Punkte erreicht werden, der Schwellenwert sind 16 Punkte. Die Antragstellung ist zu drei Stichtragen pro Jahr möglich, bei denen zunächst 80 %, anschließend 15 % und 5 % der Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Im Rahmen der verfügbaren Mittel können die Anträge, die die Mindestpunktzahl erreicht haben, entsprechend der Rangfolge (Ranking) bewilligt werden.

Für die VA **KÜS** sind keine Auswahlkriterien benannt worden. Die Priorisierung der Vorhaben erfolgt durch ein Expertengremium in Anlehnung an den Generalplan Küstenschutz. Dieser enthält Leitbild, Ziele sowie Prioritäten zu den geplanten Küstenschutzmaßnahmen an der Nordseeküste, Ostseeküste und Tideelbe mit den zu erwartenden Ausgaben.

Gegenüber der letzten Förderperiode gibt es bei beiden Vorhabenarten hinsichtlich der **Zuständigkeit für die Umsetzung** keine Veränderungen. Zentrale umsetzende Stelle ist das zuständige Fachreferat des MELUR mit Unterstützung des LKN.SH. Bewilligungsbehörde für die VA HWS ist der LKN.SH.

#### 4.7.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen der VA HWS sollen in der Förderperiode insgesamt sieben begünstigte öffentliche Einrichtungen unterstützt und zur VA KÜS Vorhaben in insgesamt über 30 Abschnitten des Generalplanes Küstenschutz umgesetzt werden (Zielindikator).

Bei der VA HWS wurden bis Ende 2016 drei Vorhaben vom Wasser- und Bodenverband Delvenau Stecknitzniederung mit ELER-Unterstützung abgeschlossen. Diese Vorhaben schützen u. a. die Kleinstadt Lauenburg an der Elbe (Bau Palmschleuse und Bau Stecknitzdeich). Sechs weitere Vorhaben von zwei Begünstigten befinden sich noch in der mehrjährigen Umsetzung. Die öffentlichen Ausgaben für diese acht Vorhaben betragen rund 1,070 Mio. Euro. Außerdem wurden zwei kleine Top-up-Vorhaben (rein national) mit rund 43.000 Euro gefördert.

Über die VA KÜS sind im Zeitraum 2014 bis 2016 pro Jahr jeweils rund 30 mehrjährige Vorhaben mit unterschiedlichen Laufzeiten unterstützt worden, davon rund ein Drittel mit EU-Mitteln. Etwa 90 % der Vorhaben betreffen die Westküste mit Inseln und Halligen, die restlichen Vorhaben lie-

gen an der Ostküste. Die meisten Vorhaben dienen der Deichverstärkung (Planung, Vorarbeiten, zum Teil Grunderwerb, Bautätigkeit). Die durch die Vorhaben geschützte Fläche beträgt rund 9.600 ha. Die ELER-Mittel von durchschnittlich 8 Mio. Euro pro Jahr werden vom MELUR in der Regel bei Vorhaben eingesetzt, bei denen das Land – nicht ein regionaler Deichverband – der ZWE ist. Zwei sehr große Vorhaben in Bezug auf die finanzielle Ausstattung mit EU-Mitteln sind bspw. die Deichverstärkung auf Nordstrand (Alter Koog) und die Sandvorspülungen auf Sylt.

### 4.7.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Maßnahmen zum HWS und KüS basieren auf den längerfristigen Schutzkonzeptionen/-plänen des Landes. Daher ist es auch sinnvoll, dass beim Küstenschutz auf die Festlegung besonderer Auswahlkriterien verzichtet wurde. Auch beim HWS könnte auf AWK verzichtet werden, da diese kaum Steuerungswirkung entfalten können. Der potenzielle Kreis der ZWE ist hier relativ gering. Größere Hochwasserschutzvorhaben konzentrieren sich in dieser Förderperiode auf die Region Lauenburg. Dort gibt es bis Ende 2020 und vermutlich auch in den Folgejahren noch mehrere Bauabschnitte und Planungsbereiche. Die Finanzierungsliste (mittelfristige Vorhaben) zum HWS ist zurzeit bereits bis zum Jahr 2020 gefüllt.

#### Administrative Umsetzung

Bei den Fördermaßnahmen HWS und KüS treten aufgrund der langjährigen Förderererfahrungen keine besonderen Probleme bei der Umsetzung auf. Das Zusammenspiel von MELUR, LKN.SH und ZWE funktioniert gut.

Weil relativ wenig EU-Mittel für den HWS zur Verfügung stehen, werden diese vom MELUR bevorzugt für große Projekte eingesetzt. Dies trägt mit dazu bei, den Verwaltungsaufwand zu verringern. Allerdings ist festzustellen, dass die komplexer gewordenen Vorschriften die Umsetzung im HWS, insbesondere für kleine Verbände, erschweren. Das „Korsett“ wird immer enger und komplizierter. Zum Teil sind ZWE aufgrund der hohen Anforderungen erleichtert, wenn ein Vorhaben ohne EU-Mittel finanziert werden kann. Genannt wurden u. a. folgende Problemfelder bzw. Erschwernisse:

- umfangreiches EU-Berichtswesen mit Förderdatenabfragen, zahlreiche Belege für Abrechnungen und Verwendungsnachweise,
- zusätzliche Daten, die bei Antragstellung zu berücksichtigen sind und Anwendung der AWK,
- Stichtagsregelung führt zur Verzögerung bei der Umsetzung bewilligungsreifer Projekte um rund 90 Tage ohne inhaltlichen Mehrwert,
- Erstattungsprinzip erschwert die Finanzierung für kleine Verbände. Bereits kleine Vorleistungsbeträge von 20.000 Euro bereiten Probleme, wenn es keine zeitnahe Erstattung der Ausgaben gibt.

Weil abgestimmte Fachplanungen der Landesbehörden für jedes Vorhaben die Grundlage bilden, wäre es nach Ansicht Beteiligter besser, planungsreife Projekte zeitnah ohne Zeitverlust (Aufschub bis zum nächsten Stichtag) auf den Weg bringen zu können.

Eine positive Veränderung gegenüber der Förderperiode 2007-2013 ist, dass die Mehrwertsteuer bei Vorhaben zum HWS und KüS ebenfalls förderfähig ist. Dies vereinfacht auch die Berechnung der Förderbeträge.

Mit dem 2. Änderungsantrag (2017) soll die Möglichkeit der Anrechenbarkeit von Eigenleistungen erweitert und damit Änderungen der NRR nachvollzogen werden. Damit soll insbesondere für die Wasser- und Bodenverbände die Möglichkeit der Nutzung verbandseigener Ressourcen (Förderung von Eigenleistungen) verbessert werden. Wie weit sich dies auf die Inanspruchnahme bzw. den administrativen Aufwand auswirkt, bleibt abzuwarten.

### **Externe Einflussfaktoren**

Nach starken Sturmfluten und extremen Hochwasserereignissen können sich Veränderungen bzw. Verschiebungen bei den geplanten prioritären Vorhaben ergeben, weil kurzfristig Schäden beseitigt werden müssen und mindestens das vorherige Schutzniveau wiederhergestellt werden muss. Dies kann zu Änderungen der Prioritäten und Mittelverlagerungen, u. a. auch abweichend von den ursprünglichen Mittelansätzen, führen.

## **4.7.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen**

Der bewilligte Förderumfang entspricht den Planwerten. Durch die Einbindung in die Hochwasserschutzkonzeption bzw. Küstenschutzkonzeption des Landes SH ist davon auszugehen, dass die unterstützten Vorhaben in den beiden Vorhabenarten den Zielen und Vorgaben der Fördermaßnahme entsprechen. Insgesamt ist das Erreichen der Förderziele zu erwarten. Beim Hochwasserschutz sind es zumeist Planungsvorhaben, beim Küstenschutz vorwiegend Deichverstärkungen.

Zurzeit sind aus Bewertungssicht keine Anpassungen erforderlich. Die Anwendung der Stichtagsregelung bei der VA HWS ist systemimmanent und daher nicht änderbar. Tabelle 19 gibt einen kurzen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.



**Tabelle 19: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die VA 5.1.1 (HWS) und 5.1.2 (KüS) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Das Schutzniveau wird durch die unterstützten Bauvorhaben zum HWS und KüS schrittweise verbessert.				
Die Ausrichtung auf Schutzkonzeptionen des Landes ist bedarfs- und zielorientiert.	insgesamt effiziente Umsetzung, beim HWS jedoch Erschwernis durch EU-Regelungsrahmen AWK und Stichtage für Anträge	plangemäß	flexible Anpassung nach Extremereignissen möglich	kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

## 4.8 Modernisierung ländlicher Wege (TM 7.2)

Autor: Manfred Bathke (entera)

### 4.8.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Im Rahmen dieser Fördermaßnahme sollen die für eine positive Entwicklung der ländlichen Räume erforderlichen Verkehrsinfrastrukturen erhalten und unter Berücksichtigung des ländlichen Charakters weiterentwickelt werden. Dies soll insbesondere der Erschließung landwirtschaftlicher und touristischer Entwicklungspotenziale zugutekommen und damit zu den Zielen des SPB 6B beitragen.

Die Förderung erfolgt gemäß Art. 20 der ELER-Verordnung in Verbindung mit der NRR im Rahmen der GAK. Grundlage der Förderung ist die Richtlinie zur Förderung der Modernisierung ländlicher Wege in Schleswig-Holstein vom 10.02.2016 (Wegebau-RL). Das Land gewährt nach Maßgabe dieser Richtlinie Zuwendungen für den Neu- und Ausbau ländlicher Wege einschließlich der dazugehörigen Anlagen (z. B. Durchlässe, Brücken). Im Vordergrund steht dabei die Verbesserung der vorhandenen Infrastruktur. Die Teilmaßnahme ist ausgestattet mit 15 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln.

Antragsberechtigt sind Gemeinden oder Gemeindeverbände. Zuwendungsfähig sind:

- Vorarbeiten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den baulichen Investitionen stehen,

- Bauleistungen einschließlich erforderlicher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach naturschutzrechtlichen Vorschriften (ohne Grunderwerb und ohne Einzahlung in einen Ausgleichsfonds),
- Honorare für ArchitektInnen und IngenieurInnen.

Nicht gefördert werden u. a. Stichwege unter einer Länge von 500 Metern. Die Gesamtkosten dürfen eine Million Euro nicht überschreiten (kleine Infrastrukturen). Die Bagatellgrenze ist mit 75.000 Euro Fördermitteln angesetzt. Die Vorhaben müssen in Übereinstimmung mit Plänen für die Entwicklung der Gemeinden und Dörfer in ländlichen Gebieten durchgeführt werden, sofern es solche Pläne gibt, und im Einklang mit der jeweiligen integrierten Entwicklungsstrategie der LAG AktivRegion oder jeder anderen einschlägigen lokalen Entwicklungsstrategie stehen. Der maximale Fördersatz beträgt 53 Prozent der förderfähigen Kosten (inklusive Mehrwertsteuer).

Es erfolgt eine direkte Antragstellung beim LLUR. Das Antragsverfahren wird wie folgt beschrieben:

- Es sind zwei Antragsrunden pro Jahr vorgesehen (jeweils zum 01.04. und zum 01.11.). Seitens des LLUR wird ein Ranking der bewilligungsreifen Projekte entsprechend der erreichten Punktzahl vorgenommen.
- Im Rahmen der verfügbaren Mittel (Ansatz: halbes Jahresbudget plus ggf. Restbudgets der vorherigen Antragsrunden) werden die Anträge, die die Mindestpunktzahl erreicht haben, entsprechend dem Ranking bewilligt.
- Projektanträge, die die Mindestpunktzahl erreicht haben, aber mangels ausreichenden Budgets nicht berücksichtigt werden konnten, erhalten einen Ablehnungsbescheid und können für eine neue Auswahlrunde neu eingereicht werden.
- Projektanträge, die die Mindestpunktzahl nicht erreicht haben, können nachgebessert und für eine neue Auswahlrunde erneut eingereicht werden.
- Nicht verbrauchte Budgetmittel werden dem Budget des nächsten Blockauswahlverfahrens zugeschlagen.

Die überarbeitete „Richtlinie für den ländlichen Wegebau, Teil 1“ in der aktuellen Fassung vom August 2016 (RLW 2016) (DWA, 2016) wird bei der Auswahl der Bauweisen berücksichtigt. Nach dieser RLW sollten Hauptwirtschaftswege sowie einspurige Verbindungswege mind. auf 3,5 m ausgebaut werden, zweispurige Verbindungswege auf mindestens 4,70 m.

Im Rahmen des Förderverfahrens kann bei begrenzenden Knicks oder Gräben am Straßenrand mit entsprechender Begründung nach unten davon abgewichen werden. Die Erstellung von gemeindeweiten oder gemeindeübergreifenden Wegekonzepten ist nicht mehr Fördervoraussetzung.

Im Rahmen des Förderantrags müssen vollständig prüffähige Unterlagen eingereicht werden. Die sogenannte ZBau-Prüfung wird vom LLUR durchgeführt (Prüfung hinsichtlich der „Baufachlichen

Ergänzungsbestimmungen (ZBau) des Finanzministeriums des Landes Schleswig-Holstein zu den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO“). Nach Angaben des LLUR ist die Qualität der Anträge relativ gut.

#### 4.8.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen der Teilmaßnahme 7.2 (Modernisierung ländlicher Wege) wurden bisher vier Förderprojekte abgeschlossen, im Rahmen derer 5,6 km ländliche Wege ausgebaut wurden. Es handelte sich ausschließlich um Ortsteil-Verbindungswege in Asphaltbauweise, die in zwei Fällen geringfügig verbreitert wurden. Das Fördervolumen betrug ca. 1,26 Mio. Euro.

Bis Ende 2016 wurden zwei Auswahlrunden durchgeführt, bewilligt wurden zehn Projekte mit einem Gesamtfördervolumen von ca. 2,6 Mio. Euro. Die Maßnahme wurde damit wie erwartet angenommen und konnte im vorgesehenen Rahmen umgesetzt werden. In den ersten Antragsrunden konnten alle bewilligungsreifen Anträge auch bewilligt werden.

#### 4.8.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

##### **Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung**

Die Teilmaßnahme „Modernisierung ländlicher Wege“ bestand auch in der vergangenen Förderperiode, die Förderbedingungen haben sich allerdings leicht geändert. Die Finanzmittel werden nicht mehr einzelnen AktivRegionen zugeteilt. Das Erfordernis der Einreichung eines abgestimmten Wegekonzeptes besteht nicht mehr. Damit sind einige Hemmfaktoren beseitigt worden.

Bezüglich der Auswahlkriterien wurden leichte Änderungen vorgenommen (weniger starke Hervorhebung der Nutzung als Fahrradwege, dies wurde bisher über zwei verschiedene Kriterien mit berücksichtigt). Insgesamt haben sich nach Einschätzung des Fachreferates die AWK bewährt, da hierdurch das Auswahlverfahren transparenter gestaltet werden kann. Die AWK können nach Einschätzung des Fachreferates auch für die Gemeinden hilfreich sein, um die Förderung auf den Bau wirklich wichtiger multifunktionaler Wege zu lenken und um Partikularinteressen abzuwehren.

Die Bagatellgrenze für Zuwendungen von 75.000 Euro erscheint zunächst relativ hoch. Allerdings werden entsprechende Gesamtkosten bei Wegen mit einer Länge von über einem Kilometer relativ rasch erreicht.

In Anbetracht der zur Verfügung stehenden Finanzmittel erscheinen die inhaltliche Ausgestaltung der Förderrichtlinie und auch die hohe Bagatellgrenze angemessen, da beides die Fokussierung auf größere Vorhaben und auf Verbindungswege unterstützt.

### **Administrative Umsetzung**

In ersten Gesprächen mit geförderten Kommunen wurden die vorgenommenen Änderungen in der verwaltungstechnischen Umsetzung der Teilmaßnahme sehr positiv bewertet. Die Bewertung anhand der Auswahlkriterien erfolgt zentral über das LLUR.

Die gute Zusammenarbeit mit dem LLUR wurde hervorgehoben. Besondere Hemmnisse sind derzeit nicht erkennbar.

### **Externe Einflussfaktoren**

Der Bedarf der Gemeinden an Fördermitteln für den ländlichen Wegebau ist auch in Schleswig-Holstein relativ hoch. Dementsprechend stößt die Maßnahme bei den Kommunen auf großes Interesse. Dies hat die hohe Beteiligung an den Informationsveranstaltungen zu Beginn der Förderperiode gezeigt. Ein Hemmnis ist nach wie vor die in SH bestehende Verpflichtung der Kommunen zur Beteiligung der Anlieger auch im Außenbereich (nach § 8 Kommunalabgabengesetz, KAG), da nicht alle Gemeinden über entsprechende Satzungen verfügen und eine gerechte Anliegerbeteiligung bei Verbindungswegen auch schwierig umzusetzen ist. Allerdings soll nach dem vorliegenden Entwurf des Koalitionsvertrages diese Verpflichtung in eine Kannbestimmung umgewandelt werden. Wann dies erfolgen wird, ist allerdings derzeit noch offen.

Durch die Änderung des KAG (§ 8a) können die Gemeinden auch wiederkehrende Beiträge erheben und diese zweckgebunden für den Wegebau einsetzen. Es besteht aber noch Unsicherheit bei den Gemeinden hinsichtlich einer rechtssicheren Umsetzung. Die Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V. (ALR SH) hat zu dieser Thematik einen Handlungsleitfaden für Kommunen erstellt. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang sich die Gemeinden dieses Finanzierungsinstrumentes bedienen werden. Eine wesentliche Erleichterung dürfte für die Kommunen sein, dass der Zuschuss vor Berechnung des Anliegeranteils vom beitragsfähigen Gesamtaufwand abgesetzt werden darf und sich dieser daher entsprechend verringert.

Neben der Anliegerbeteiligung stellt für viele Gemeinden der erforderliche Eigenanteil ein wesentliches Hemmnis dar. Die Frage der kommunalen Haushalte wäre allerdings an anderer Stelle zu diskutieren.

## **4.8.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen**

Die Maßnahmenumsetzung verläuft gut und zielgerichtet. Tabelle 20 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

**Tabelle 20: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 7.2 (Wegebau) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen- Output	Externe Ein- flussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Entwicklung ländlicher Räume durch verkehrstechnische Erschließung landwirtschaftlicher und touristischer Entwicklungspotenziale				
Fokussierung auf multifunktionell nutzbare Verbindungswege über AWK und Bagatellgrenze ist zielführend	insgesamt effiziente Umsetzung	hohe Nachfrage, Förderziele (km Wegelänge) werden erreicht	Änderung KAG kann unterstützend wirken	kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Es werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Empfehlungen ausgesprochen.

## 4.9 Breitbandinfrastruktur (TM 7.3)

Autorin: Birgit Fengler

### 4.9.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die einzige Fördermaßnahme im LPLR, die auf den SPB 6C abzielt, ist die Teilmaßnahme 7.3 Breitbandinfrastruktur. Der flächendeckende Ausbau der Breitbandinfrastruktur soll in ländlichen Gebieten den Zugang zum schnellen Internet beschleunigen. Damit sollen sowohl Wertschöpfungspotenziale für wirtschaftende Betriebe erschlossen als auch die Wohn- und Lebensqualität verbessert werden, sodass der ländliche Raum insgesamt an Attraktivität gewinnt.

Die Teilmaßnahme wurde ursprünglich entsprechend der NRR programmiert. Im Rahmen der NRR ist ein Ausbau in Gebieten mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von weniger als 16 Mbit/s möglich. Hierdurch bietet sich die Möglichkeit, die Grundversorgung in sehr schlecht angebundenen, kleineren Gebieten zu realisieren. Durch die Next-Generation-Access-(NGA)-Rahmenregelung (Juni 2015) wurde eine neue rechtliche Grundlage für die Förderung von Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetzen geschaffen. Hierdurch wurde eine Unterstützung von umfangreicheren Ausbauprojekten zu Glasfasernetzen möglich. Da das Land Schleswig-Holstein diese Möglichkeit auch im Rahmen des LPLR nutzen wollte, wurde die Maßnahmengestaltung mit dem 1. Änderungsantrag (2016) entsprechend angepasst. Die zugehörige Breitbandrichtlinie vom 30.05.2017 wurde am 19. Juni 2017 veröffentlicht (MELUR, 2017). Erste Projektanträge sind bereits eingegangen und noch 2017 soll mit der Förderung von Breitbandausbauprojekten mit ELER-Mitteln begonnen werden.

Zur Unterstützung des NGA-Ausbaus sind förderfähig:

- (1) Projekte zur Schließung einer Wirtschaftlichkeitslücke,
- (2) Betreibermodell (passives Netz),
- (3) Mitverlegung von Leerrohren,
- (4) Planungs- und Beratungsleistungen.

Antragsberechtigt sind ausschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände. Der Einsatz von GAK-Mitteln entsprechend der NRR ist weiterhin möglich.

Die zentrale antragsannahmende und bewilligende Stelle ist das LLUR in Flintbek.

Voraussetzungen für die Förderung sind unter anderem der Nachweis einer fehlenden oder unzureichenden Breitbandversorgung-(Markterkundungsergebnis), kein Ausbau der Breitbandversorgung innerhalb der nächsten drei Jahre, die Beschreibung der Ausbauplanung der Anforderungen an das Netz sowie Angaben zum Kostenangebot einschließlich Berechnung der Bemessungsgrundlage. Spätestens zur ersten Mittelanforderung sind alle Unterlagen vorzulegen.

#### **4.9.2 Darstellung des Outputs**

Im Rahmen des LPLR wurden bis 31.12.2016 insgesamt acht Vorhaben abgeschlossen, allerdings ausschließlich mit Top-up-Mitteln. Diese Vorhaben wurden auf der Grundlage der GAK gefördert. Es handelt sich in fünf Fällen um die Mitverlegung von Leerrohren, in drei Fällen um die Erstellung von Studien/Konzepten für den Breitbandausbau. Grundsätzlich ist die GAK-Förderung nur für die Grundversorgung in Gebieten mit weniger als 16 Mbit/s im Download einsetzbar. Das Land ist bestrebt, hier eine Veränderung der Förderbedingungen hin zur Unterstützung vor allem von Hochgeschwindigkeitsnetzen zu erreichen (MWAVT, 2017).

Nach der ersten Änderung des LPLR ist auf Grundlage der NGA-Förderung bereits mit dem ersten Call zum 1. März 2017 ein Projektantrag eingegangen: die Schließung der Wirtschaftlichkeitslücke der Gemeinde Pellworm mit einem Gesamtzuschuss von knapp zwei Millionen Euro. Zum zweiten Stichtag ist ein weiterer Projektantrag eingegangen: die Schließung der Wirtschaftlichkeitslücke des Amtes Föhr-Amrum. Beide Projekte wurden mittlerweile bewilligt.

### 4.9.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Schleswig-Holstein hat sich im Gegensatz zu den Datenvolumenzielen der anderen Bundesländer als einziges Bundesland ein Infrastrukturziel gesetzt: „Ziel der Breitbandstrategie der Landesregierung ist es, in Schleswig-Holstein eine flächendeckende Versorgung mit Glasfaseranschlüssen bis in die Gebäude bzw. Wohnungen bis 2025 zu erreichen“ (Fortschreibung der Breitbandstrategie vom 23.02.2017). Um dieses Ziel zu erreichen, war die Änderung des LPLR und die Programmierung einer Förderung auf der Basis der NGA-Rahmenregelung ein Schritt in die richtige Richtung.

#### Administrative Umsetzung

Grundsätzlich bedeutet die Förderung von Breitbandinfrastrukturvorhaben einen hohen Aufwand. Die Thematik ist sowohl für Antragstellende als auch für die Bewilligungsbehörde komplex und erfordert eine umfangreiche Einarbeitung, vielfältige Vorarbeiten vor der Antragstellung und eine sehr vielschichtige Projektumsetzung.

#### Externe Einflussfaktoren

Die Förderung des Ausbaus der Breitbandversorgung in ländlichen Räumen hat in den letzten Jahren eine hohe Dynamik und viele Veränderungen erfahren. Verschiedene Fördertöpfe bieten die Möglichkeit, den Ausbau zu unterstützen. Für die Bundesländer besteht hier die Herausforderung, durch eine abgestimmte Ausgestaltung der Landesmaßnahmen und Unterstützungsstrukturen einen guten Rahmen für den Ausbau zu schaffen. In Schleswig-Holstein gibt es u. a. folgende Förder- und Beratungsmöglichkeiten:

- Breitband-Kompetenzzentrum Schleswig-Holstein (BKZSH): Hauptaufgaben sind die Information und Beratung zur Verfügbarkeit des Breitbandnetzes, das Aufzeigen der Wege und Möglichkeiten zur Planung eines NGA-Netzes sowie die Begleitung der Schritte auf dem Weg vom Ausbau bis zum Betrieb. Das Breitband-Kompetenzzentrum wird im Rahmen des EFRE gefördert.
- Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) Breitband-Förderdarlehen: Die IB.SH stellt ein Zinssubventionierungsprogramm sowie Beratung zur Finanzierung und Förderung zur Verfügung.
- Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW): Breitbandanschluss von Gewerbegebieten.
- Bundesprogramm Breitband: Der erste Call für das Bundesprogramm Breitband startete im Oktober 2015, mittlerweile wurden für den dritten Call die Förderbescheide übergeben. In Schleswig-Holstein wurden bisher insgesamt 15 Anträge für Ausbauprojekte mit Förderbescheiden in einer Gesamtförderhöhe von rund 105 Mio. Euro und 42 Anträge für Beratungsleistungen mit Förderbescheiden in einer Gesamtförderhöhe von rund 2 Mio. Euro ausgewählt. Die Förderung im Rahmen des Bundesprogramms wird noch bis 2018/2019 fortge-

führt, ob und in welcher Form der Bund danach den Breitbandausbau unterstützen wird, ist noch unklar.

- "Sondervermögen Breitband": Diese landeseigenen zweckgebundenen Mittel werden zur Kofinanzierung des Bundesförderprogramms oder der ELER-Mittel, zur Zinssubventionierung von Breitbandkrediten und für sonstige Breitbandmaßnahmen verwendet.

Hier zeigt sich ein komplexes System an Fördermöglichkeiten, das für die Beteiligten vor Ort mit hohem Aufwand in der Einarbeitung und Umsetzung verbunden ist. Die Beratungsinstitutionen sind daher sehr wichtig. Als besonders schwer einzuschätzen hat sich das Bundesprogramm herausgestellt. Den Umfang, in dem mittlerweile Förderung über das Bundesprogramm umgesetzt wird, hat bei seinem Start niemand abschätzen können. Zudem ist bei jedem Call unsicher, wie viele Vorhaben zum Zuge kommen. Da die Förderung grundsätzlich attraktiv ist, versuchen potenzielle AntragstellerInnen zunächst hier für ihre Vorhaben Fördermittel zu bekommen, was sich entsprechend auf die Inanspruchnahme der LPLR-Förderung auswirkt.

#### 4.9.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Tabelle 21 zeigt die Ergebnisse der Vollzugsanalyse im Überblick. Die hohe Dynamik in der Förderung des Breitbandausbaus seit 2015 hat dazu geführt, dass im LPLR Programmänderungen durchgeführt wurden, um einen sinnvollen und kohärenten Förderansatz in Abstimmung mit den anderen Förderprogrammen zu ermöglichen. Dies ist angesichts des Infrastrukturziels Schleswig-Holsteins sehr sinnvoll. Mit der Veröffentlichung der Richtlinie und den ersten Calls liegen auch bereits Projektanträge vor. Insgesamt gesehen wurde in Schleswig-Holstein ein komplexes Fördersystem aufgebaut, das jetzt in die Umsetzungsphase eintritt. Dabei ist es als Erfolg zu bewerten, dass alle Programme jetzt gut angelaufen sind.

**Tabelle 21: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 7.3 (Breitbandinfrastruktur) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Beschleunigung des Zugangs zum Internet in ländlichen Regionen				
sinnvolle Ausgestaltung, um hochleistungsfähige Breitband-Infrastruktur zu schaffen	komplexes Antragsverfahren	Zwei Projektanträge (ELER) liegen vor.	Bundesprogramm mit umfangreicher Förderung	kein Änderungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden keine Empfehlungen ausgesprochen.



## 4.10 Lokale Basisdienstleistungen in ländlichen Gebieten (TM 7.4)

Autorin: Birgit Fengler

### 4.10.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Fördermaßnahme Lokale Basisdienstleistungen (TM 7.4) hat das Ziel, die Sicherung der Lebensqualität in den Dörfern durch die Förderung von Investitionen insbesondere in den Bereichen Bildung und Nahversorgung zu erreichen. Sie hat ihr prioritäres Ziel im SPB 6B.

Gemäß der Richtlinie zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung in Schleswig-Holstein können lokale Basisdienstleistungen in ländlichen Gebieten sowohl gemäß der NRR mit GAK-Mitteln als auch mit Mitteln des Landes und jeweils EU-Mitteln gefördert werden. Unterstützt werden Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung lokaler Basisdienstleistungen für die ländliche Bevölkerung einschließlich Freizeit und Kultur und die dazugehörige Infrastruktur. Zuwendungsfähig sind bauliche Investitionen, insbesondere Angebote zur Sicherung der Bildung (z. B. multifunktionale Bildungshäuser) und zur Sicherung der Nahversorgung (z. B. multifunktionale Nahversorgungszentren) in ländlichen Räumen.

Begünstigte können Gemeinden und Gemeindeverbände sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts sein. Die Bagatellgrenze liegt bei 100.000 Euro Zuschusshöhe, der maximale Zuschuss bei 750.000 Euro.

Antragsannahmende und bewilligende Stelle ist das LLUR.

Die Auswahlkriterien sind in drei Bereiche aufgeteilt:

- (1) Schutz der natürlichen Ressourcen/Schutz des Klimas,
- (2) neue Kooperationen und
- (3) Bewertung als Bildungs- oder als Nahversorgungsangebot.

Die Mehrzahl der Punkte (12 von 21) kann unter (3) vergeben werden. Hier sind jeweils für die Angebotstypen Bildung oder Nahversorgung neun differenzierte Kriterien vorhanden (z. B. Vorhaben beinhaltet außerschulisches Bildungsangebot, Weiterbildungsangebote, generationsübergreifende Bildungsangebote). Der Schwellenwert beträgt neun Punkte, wobei mindestens ein Punkt in den Bewertungsbereichen (1) und (2) und mindestens vier Punkte im Bewertungsbereich (3) zu erreichen sind.

Die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen in der letzten Förderperiode 2007-2013 bezog sich vor allem auf den Abschluss der in der Förderperiode 2000-2006 durchgeführten ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen. Daher wurden in den Jahren 2007 bis 2009 schwerpunkt-

mäßig Projekte gefördert, die im Rahmen dieser Analysen entstanden waren. Danach erfolgte die Förderung durch die AktivRegionen und die sogenannten Leuchtturmprojekte. Heute bilden die annähernd flächendeckenden AktivRegionen den wichtigsten Baustein in der ländlichen Entwicklung auf der Grundlage des LPLR. Die lokalen Basisdienstleistungen ergänzen wie der ländliche Tourismus und die Erhaltung des kulturellen Erbes diesen Ansatz um die Möglichkeit der Förderung finanziell umfangreicher Vorhaben. Über den ELER hinaus können mit rein nationalen Mitteln die Ortskernentwicklung und seit 2017 die Einrichtung lokaler Basisdienstleistungen gemäß GAK unterstützt werden.

Die Neuausrichtung der Teilmaßnahme mit dem Fokus auf Bildung resultierte aus einem intensiven landesweiten Diskussionsprozess, der im Rahmen der Erstellung der Studie „Die Zukunftsfähigkeit der Grundschulen in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins“ im Jahr 2014 geführt wurde. Die Entwicklung von Schulstandorten im ländlichen Raum bei abnehmenden Schülerzahlen ist in vielen ländlichen Räumen Deutschlands ein großer Diskussionspunkt. Grundschulstandorte haben häufig eine lange Tradition und sind ein Kristallisationspunkt in den Dörfern, daher wird die Diskussion um ihre Schließung in der Regel sehr emotional geführt. Im Rahmen der Studie wurden vielfältige Ideen zur Weiterentwicklung von Grundschulstandorten diskutiert, unter anderem auch die stärkere Einbindung der Schulen in das örtliche Leben. Hier setzt die Förderung an und bietet Möglichkeiten, bauliche Veränderungen zu unterstützen, die notwendig sind, um entsprechende Konzepte umzusetzen.

#### 4.10.2 Darstellung des Outputs

Insgesamt wurden in den Jahren 2015 bis Ende 2016 17 Vorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 24,8 Mio. Euro bewilligt. Diese werden mit 10,6 Mio. Euro Fördermitteln unterstützt, davon 5,6 Mio. Euro EU-Mittel. Der Gesamtzuschuss lag nur bei einem Vorhaben bei knapp 200.000 Euro, bei zwei weiteren Vorhaben unter 500.000 Euro. Die weiteren 14 Vorhaben haben einen Zuschuss von mehr als 500.000 Euro, acht können den maximalen Zuschuss von 750.000 Euro erhalten.

Der überwiegende Teil der Fördermittel wird im Schwerpunkt Bildung eingesetzt. Dabei werden unter anderem Schulstandorte gefördert, die einen Ausbau zu einem Ganztagsangebot mit einer zusätzlichen Nutzung für die dörfliche Gemeinschaft verbinden (z. B. Umbau einer alten Turnhalle zur Mensa sowie Umkleieräume für den Sportverein und Räume für Gemeindebücherei). Darüber hinaus gibt es noch Vorhaben, die beispielsweise eine Gruppenunterkunft in Hütten im Anschluss an ein Jugendgästehaus oder ein Haus der Vereine und Verbände zum Inhalt haben.

Drei weitere Vorhaben beinhalten die Schaffung von MarktTreffs. Hiermit wird das in Schleswig-Holstein bereits seit Langem verfolgte MarktTreff-Konzept mit mittlerweile 37 Standorten weiter ausgebaut.

Räumlich verteilen sich die Vorhaben auf alle Kreise Schleswig-Holsteins mit Ausnahme von Dithmarschen und Ostholstein.

### 4.10.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Ausgestaltung wurde im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode deutlich verändert, was z. B. die Bagatellgrenze in Höhe von 100.000 Euro oder die Fokussierung auf Förderinhalte (vor allem Bildung) beinhaltet. In fast allen bisher bewilligten Vorhaben wird die Förderhöchstgrenze von 750.000 Euro erreicht. Damit sind die Vorhaben finanziell umfangreicher als in der Planung angenommen. Insgesamt sind schon rund 74 % der vorhandenen Mittel durch Bewilligungen gebunden (innerhalb von nur drei Calls zur Projekteinreichung).

#### Administrative Umsetzung

Aus EU-Sicht kommt dem Instrument der Auswahlkriterien ein großes Gewicht zur Maßnahmensteuerung zu. Die Auswahlkriterien sind so zu fassen, dass sie nicht nur bei knappen Haushaltsmitteln zur Anwendung kommen, sondern eine Mindestqualität festlegen, die jedes Vorhaben erreichen muss. Damit verbunden ist auch eine Änderung von Bewilligungsverfahren, weg von kontinuierlicher Bewilligung hin zu klaren Stichtagsregelungen (Tietz und Grajewski, 2016). Bisher gab es in der Förderperiode drei Stichtage für ILE-Leitprojekte. Zu den Stichtagen gab es mehr Anträge, als Mittel für den jeweiligen Call zur Verfügung standen. Einzelne Vorhaben haben die Mindestpunktzahl nicht erreicht und wurden somit von vorneherein von der Förderung ausgeschlossen. Die übrigen Vorhaben wurden von den zuständigen VertreterInnen des LLUR dezentral bewertet. Die Bewertungsentscheidung wurde jeweils nachvollziehbar dokumentiert. Im Rahmen von sogenannten „Eichungsworkshops“ von VertreterInnen der LLUR und des Ministeriums wurden die Bewertungsentscheidungen präsentiert, um landesweit einheitliche Bewertungsmaßstäbe sicherzustellen. Die Vorhaben wurden im LLUR abschließend mit Punkten bewertet und in eine Rankingreihenfolge gebracht. Entsprechend den zur Verfügung stehenden Mittel wurden dann Vorhaben in dieser Rankingreihenfolge bewilligt, auch hier mussten Projekte abgelehnt werden. Durch dieses Vorgehen ist eine landesweit einheitliche Punktevergabe sichergestellt. Allerdings ist ein solches vergleichsweise aufwendiges Vorgehen (alle Beteiligten müssen alle Projektanträge lesen) nur bei einer überschaubaren Anzahl von Projektanträgen möglich.<sup>12</sup>

Eine Besonderheit der AWK bei dieser Teilmaßnahme stellen die Mindestpunkte in jedem der drei Bereiche (Schutz der natürlichen Ressourcen/Schutz des Klimas, neue Kooperationen und Bewertung als Bildungs- oder als Nahversorgungsangebot) dar. Nur wer in allen Bereichen mindestens einen Punkt erhält, kann ins Ranking aufgenommen werden. Die Vorhaben müssen daher

---

<sup>12</sup> Dieses Verfahren gilt auch für die TM 7.5 und 7.6.1 und wird für alle drei TM gleichzeitig durchgeführt.

einen Beitrag zum Schutz der natürlichen Ressourcen/des Klimas leisten und neue Kooperationen beinhalten, um überhaupt gefördert werden zu können. Dies stellt einen guten Weg dar, landesseitige Ziele über die AWK zu transportieren.

Im Rahmen der Antragstellung müssen dem Förderantrag umfangreiche Unterlagen beigelegt werden. Dies sind z. B. der Nachweis der wirtschaftlichen Tragfähigkeit, Pläne, Bauzeichnungen, Fotos, Kooperationsvereinbarungen, EnEV-Berechnungen und eine Prüfung gemäß den baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) zu den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO. Für die Erarbeitung der Unterlagen wird in der Regel die Unterstützung durch Planungsbüros in Anspruch genommen. Für die kommunalen Verwaltungen selbst ist der Aufwand der Erstellung eines Förderantrags kaum zu leisten, für die Unterstützung durch externe Büros fallen Kosten an, die nicht durch die Förderung abgedeckt werden. Teilweise wurden solche Projektentwicklungen daher durch AktivRegionen unterstützt, teilweise tragen die Antragstellenden die Kosten mit der Aussicht auf die umfangreiche Förderung selbst. Allerdings besteht hier das Risiko, dass Kommunen den Aufwand scheuen und gute Projektideen nicht weiterverfolgt werden.

#### 4.10.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Neuausrichtung der Maßnahme mit der Ausgestaltung hin zur Förderung umfangreicher investiver Vorhaben hat, wie die Nachfrage zeigt, einen Bedarf im Land getroffen. Sie zeigt zudem, dass in Schleswig-Holstein ein landesweiter Diskussionsprozess in die Umsetzung von Förderung Eingang finden kann. Insgesamt ist die Maßnahme gut angelaufen, größere Probleme sind in der Umsetzung aktuell nicht zu erkennen (vgl. Tabelle 22). Die Wirkungen können noch nicht abgeschätzt werden, da bisher nur Vorhaben bewilligt, aber noch nicht abgeschlossen wurden.

**Tabelle 22: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 7.4 (Basisdienstleistungen) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Sicherung der Lebensqualität in den Dörfern durch die Förderung von Investitionen insbesondere in den Bereichen Bildung und Nahversorgung				
trifft Bedarfe vor Ort	keine gravierenden Probleme benannt	gute Nachfrage	nicht relevant	kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Es werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Empfehlungen ausgesprochen.

## 4.11 Ländlicher Tourismus (TM 7.5)

Autorin: Birgit Fengler

### 4.11.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Fördermaßnahme zur Stärkung des Tourismus (TM 7.5) soll zu einer Verbesserung der Lebensverhältnisse der ländlichen Bevölkerung beitragen, direkte und indirekte Einkommensmöglichkeiten schaffen sowie Natur und Landschaft erlebbar machen. Ihr prioritäres Ziel liegt im SPB 6B.

Gemäß Richtlinie können Investitionen in Freizeitinfrastruktur, Fremdenverkehrsinformation und kleine touristische Infrastrukturen zum Erhalt und zur touristischen Inwertsetzung des Naturerbes und für Natur- und Umweltbildung unterstützt werden. Zuwendungsfähig sind bauliche Investitionen für

- a) kleine touristische Infrastrukturvorhaben, insbesondere in bildungsorientierte Einrichtungen zum Natur- und Umwelterlebnis sowie
- b) natur- und raumbezogene Infrastrukturen mit touristischem Bezug, insbesondere die Anlage, Beschilderung und Begleitinfrastruktur von Wanderwegen, Kanu- und Reitrouten.

Begünstigte können Gemeinden und Gemeindeverbände sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts sein. Die Bagatellgrenze liegt bei 100.000 Euro Zuschusshöhe, eine maximale Förderhöhe gibt es nicht (allerdings können nur Investitionen mit Gesamtkosten bis zu 5 Mio. Euro gefördert werden). Antragsannahmende und bewilligende Stelle ist das LLUR.

Die Auswahlkriterien sind in vier Bereiche aufgeteilt: 1) Schutz der natürlichen Ressourcen/Schutz des Klimas, 2) neue Kooperationen, 3) touristische Wirkungen und 4) Natur- und Umwelterlebnis/-bildung, wobei die Mehrzahl der Punkte (10 von 18) unter 4) vergeben werden kann. Der Schwellenwert beträgt acht Punkte, wobei mindestens ein Punkt in den Bewertungsbereichen 1) bis 3) und mindestens 4 Punkte im Bewertungsbereich 4) zu erreichen sind.

### 4.11.2 Darstellung des Outputs

2016 wurde ein Vorhaben bewilligt, das Heidehaus Kremperheide – Tor zur Nordoer Heide mit einem Investitionsvolumen von rund 1,7 Mio. Euro und 910.000 Euro EU-Mitteln. Geplant ist die Errichtung eines multifunktional nutzbaren öffentlichen Gebäudes am Rande der Nordoer Heide (Natura 2000-Gebiet) mit Rastplatz, Besucherlenkungssystem, Gastronomie/Veranstaltungsraum zur synergetischen Nutzung von Tourismus/Naherholung und Dorfgemeinschaft mit dem Ziel der Akzeptanzsteigerung für den Naturschutz, der Erhöhung der touristischen Wertschöpfung und

der nachhaltigen Förderung des dörflichen Zusammenlebens. Hier gibt es Synergiepotenziale zu anderen EU-geförderten Vorhaben, und zwar den Artenschutzmaßnahmen für den Goldenen Scheckenfalter und der FFH-Managementplanung, die im Bereich Binnendüne Nordsee gefördert werden.

Das Vorhaben Seenland um Flensburg (Gemeinde Handewitt) wurde 2017 bewilligt. Das Investitionsvolumen beträgt rund 714.000 Euro bei einer Förderung von 368.000 Euro EU-Mitteln. Unterstützt wird der Wandel vom Kiesabbaugebiet zum naturnahen Erholungsraum. Das Projekt geht auf einen langjährigen Entwicklungsprozess zum Umgang mit dem Kiesabbaugebiet zurück.

Insgesamt bleibt der Umsetzungsstand deutlich hinter den Planungen des Landes zurück.

### 4.11.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Im Gegensatz zur Förderperiode 2007-2013 wurden die Bagatellgrenze deutlich erhöht und die Förderinhalte (in Abgrenzung zum EFRE) stark fokussiert. Die großen touristischen Entwicklungsbereiche Schleswig-Holsteins (z. B. Radtourismus, touristische Destinationen entlang der Küsten) fallen in den Förderbereich des EFRE. Kleinere touristische Vorhaben (z. B. Konzepterstellung, Badestellen u. ä.) werden über die AktivRegionen umgesetzt. Daher verbleibt für die Teilmaßnahme „Ländlicher Tourismus“ nur ein vergleichsweise schmaler Bereich, in dem Vorhaben unterstützt werden können.

#### Administrative Umsetzung

Im Bezug auf die administrative Umsetzung sind die Ausführungen zu TM 7.4 (Basisdienstleistungen) auch für die TM 7.5 zutreffend.

#### Externe Einflussfaktoren

Im Jahr 2014 wurde die Tourismusstrategie Schleswig-Holstein 2025 erarbeitet. Ein Ergebnis dieser Strategie ist das Sonderförderprogramm für den Tourismus. Dies stellt das „virtuelle Dach“ der verschiedenen Fördermöglichkeiten im Tourismus dar. Die Fördermöglichkeiten werden finanziert durch Mittel aus dem EFRE, der GRW, dem ELER und dem ESF (Europäischer Sozialfonds). Die wesentliche Säule bilden EFRE und GRW mit der Förderung von touristischer Infrastruktur, einzelbetrieblicher Förderung und nicht investiver Förderung. Der ESF mit Fachkräfteausbildung und der ELER mit der Tourismusförderung im ländlichen Raum ergänzen das Gesamtbild. Insbesondere die Fördermöglichkeiten für öffentliche touristische Infrastruktur über EFRE und GRW sind umfangreich, wobei auf eine klare Abgrenzung zum ELER geachtet wurde.

#### 4.11.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Tabelle 23 zeigt die Ergebnisse der Vollzugsanalyse im Überblick. Bei der TM „Ländlicher Tourismus“ bleibt der Umsetzungsstand hinter den Erwartungen zurück, was auch auf die sehr einschränkende Maßnahmenausgestaltung zurückzuführen ist. Einerseits bietet die Teilmaßnahme durch ihre inhaltlich stark zugeschnittene Ausgestaltung<sup>13</sup> nur ein sehr schmales Fenster für Förderprojekte. Andererseits gehört Tourismus zu den wichtigsten Wirtschaftszweigen in Schleswig-Holstein, auch in den ländlichen Regionen. Mit der Tourismusstrategie liegt eine konzeptionelle Grundlage zur Weiterentwicklung des Tourismus vor.

**Tabelle 23: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 7.5 (Ländlicher Tourismus) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Verbesserung der Lebensverhältnisse der ländlichen Bevölkerung				
inhaltlich enger Zuschnitt und hohe Bagatellgrenze	keine gravierenden Probleme benannt	bleibt hinter Zielen zurück	Abgrenzung zur Förderung im EFRE	Maßnahmenausgestaltung grundlegend überdenken

Quelle: Eigene Darstellung.

#### Empfehlungen

Wenn sich nicht in naher Zukunft ein steigendes Interesse an der Förderung abzeichnet, sollte die Maßnahmenausgestaltung verändert werden. Eine Möglichkeit wäre hier z. B. eine veränderte Abgrenzung zum EFRE ggf. auch mit einer Veränderung der Bagatellgrenze und/oder einer Erweiterung des Kreises der potenziellen Begünstigten. Die Maßnahmenausgestaltung sollte daher in Abstimmung mit der Förderung aus dem EFRE diskutiert werden, um auch die in den ländlichen Regionen vorhandenen touristischen Potenziale auszuschöpfen.

<sup>13</sup> z. B. Bagatellgrenze von 100.000 Euro, nur öffentliche ZWE, Ausschluss von Radtourismus.

## 4.12 Erhaltung des kulturellen Erbes (VA 7.6.1)

Autorin: Birgit Fengler

### 4.12.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Fördermaßnahme zur Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen Erbes der Dörfer (VA 7.6.1) soll durch die Stärkung der kulturellen Identität und durch die touristische Inwertsetzung zur positiven Entwicklung der ländlichen Räume beitragen. Ihr prioritäres Ziel liegt im SPB 6B.

Zuwendungsfähig sind bauliche Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen Erbes sowie Kosten für Studien zum Erhalt des Kulturerbes. Begünstigte können Gemeinden und Gemeindeverbände sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts sein. Förderfähig sind Investitionen in kleine Infrastrukturen (Investitionen mit Gesamtkosten bis zu 5 Mio. Euro), wobei die Bagatellgrenze bei 100.000 Euro Zuschusshöhe liegt.

Antragsannahmende und bewilligende Stelle ist das LLUR.

Die Auswahlkriterien sind in drei Bereiche aufgeteilt: 1) neue Kooperationen, 2) Sensibilisierung einer bedeutsamen Anzahl von NutzerInnen für das Thema Kulturerbe/kulturelle Identität, 3) Sicherung des kulturellen Erbes der Dörfer und Stärkung der kulturellen Identität. Die Mehrzahl der Punkte (10 von 17) kann unter 3) vergeben werden. Der Schwellenwert beträgt acht Punkte, wobei mindestens ein Punkt in den Bewertungsbereichen 1) und 2) und mindestens 4 Punkte im Bewertungsbereich 3) zu erreichen sind.

### 4.12.2 Darstellung des Outputs

Bisher wurden drei Vorhaben bewilligt:

- Nachhaltige Inwertsetzung Schleuse Kasenort: Die seit 1990 unter Denkmalschutz stehende Schleusenanlage ist ein in Schleswig-Holstein einmaliges kulturelles Erbe und Zeitzeuge der Besiedelung der Wilstermarsch. Im Rahmen des Vorhabens soll das Industriedenkmal gesichert und an die Bedarfe künftiger Nutzungen angepasst werden.
- Umnutzung Alte Ahrenloher Schule zum Kommunikationszentrum: Sanierung eines denkmalgeschützten Gebäudes zur zukünftigen Nutzung als dörfliches Gemeinschaftsgebäude.
- Wikingermuseum Haithabu: Modernisierung der Fassaden- und Dachkonstruktionen zur Verbesserung der Luftdichtigkeit der Gebäudehülle und des Wärmeschutzes.



Die Gesamtinvestitionssumme beträgt rund 6,3 Mio. Euro mit rund 3,3 Mio. Euro Fördermitteln aus dem ELER. Insgesamt wurde damit ca. ein Drittel des geplanten Gesamtbudgets mit Bewilligungen gebunden.

### 4.12.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Die Vorhabenart hat eine inhaltliche Neuausrichtung gegenüber der Förderperiode 2007-2013 erfahren. Bisher sind in der Umsetzung keine Probleme aufgetreten und der bisherige Umsetzungsstand entspricht den Erwartungen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob auch weiterhin passende Förderanträge gestellt werden. Beim Call vom 01.04.2017 wurde kein Antrag gestellt. Mit rund 33 % wurden bisher etwas mehr Mittel durch Bewilligungen gebunden als bei der TM 7.5 "Ländlicher Tourismus", allerdings deutlich weniger als bei den „Lokalen Basisdienstleistungen“ (TM 7.4).

Im Bezug auf die administrative Umsetzung sind die bei TM 7.4 (Basisdienstleistungen) gemachten Ausführungen auch für die VA 7.6.1 (Kulturerbe) zutreffend.

### 4.12.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Vorhabenart ist, wenn auch verhalten, entsprechend den Erwartungen angelaufen. Probleme in der Umsetzung wurden bisher nicht benannt. Über die Wirkungen kann zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussage getroffen werden, da bisher nur Vorhaben bewilligt wurden.

**Tabelle 24: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für VA 7.6.1 (Kulturerbe) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: durch Stärkung der kulturellen Identität und touristische Inwertsetzung zur positiven Entwicklung der ländlichen Räume beitragen				
eng zugeschnittene Ausgestaltung führt zu überschaubarer Nachfrage	keine gravierenden Probleme benannt	verhalten, aber entspricht Erwartungen		kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Es werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Empfehlungen ausgesprochen.

## 4.13 Naturnahe Gewässerentwicklung (VA 7.6.2)

Autor: Manfred Bathke (entera)

### 4.13.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Das Ziel dieser Fördermaßnahme ist die Förderung von Projekten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Erhaltung bzw. Erreichung des guten ökologischen Zustands oder Potenzials von Gewässern). Sie leistet damit einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des Schwerpunktbereiches 4B.

Es wird hiermit die Fördermaßnahme der vergangenen Förderperiode mit geringfügigen Veränderungen in den Förderbedingungen fortgeführt.

Grundlage der Förderung ist die „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen der naturnahen Fließgewässer- und Seenentwicklung sowie Niedermoorvernässung“ vom 17.04.2014 (letzte Fassung vom 20.12.2016) (RL Gewässerrenaturierung). Förderfähig sind danach:

- Maßnahmen zur naturnahen Fließgewässer- und Seenentwicklung sowie zur Niedermoorvernässung, die in die Maßnahmenprogramme des geltenden Bewirtschaftungszeitraumes aufgenommen worden sind,
- Maßnahmen, deren Umsetzung in einem späteren Bewirtschaftungszeitraum als dem geltenden vorgesehen ist und die vorgezogen werden sollen oder deren Umsetzung sich bei der Bewirtschaftung der Gewässer zur Erreichung der Ziele der WRRL als noch erforderlich herausstellen.

Antragsberechtigt sind Wasser- und Bodenverbände oder Städte und Gemeinden, sofern diese die Unterhaltungspflicht an Gewässern erfüllen. Zuwendungsfähig sind:

- Vorplanungen und konzeptionelle Vorarbeiten,
- Planungen und Baubetreuung und Projektmanagement,
- Bau- und Lieferleistungen,
- Grunderwerb und Flächenbereitstellungen,
- unbare Eigenleistungen (bis zu 70 % des Aufwandes, der sich bei der Vergabe der Arbeiten an einen Unternehmer ergeben würde).

Anträge sind über die zuständigen unteren Wasserbehörden an die für die jeweilige Flussgebietseinheit zuständigen Fachbereiche im GB4 des Landesbetriebes für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein (LKN.SH) zu stellen.

Der Fördersatz beträgt 90 %. Sofern das Land aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen zur Übernahme der Baukosten (z. B. § 55 LWG) verpflichtet ist, kann der Fördersatz bis zu 100 % betragen.

Die Anträge werden kontinuierlich entgegengenommen. Alle bis zu dem jeweiligen Stichtag (sechsmal jährlich) vorliegenden Förderanträge werden anhand von Auswahlkriterien bewertet und in eine Reihenfolge gebracht. Die Bewilligung erfolgt entsprechend dieser Rangfolge im Rahmen des verfügbaren Finanzmittelbudgets. Die Bewertungen werden vom GB4 des LKN.SH vorgenommen, das Ranking erfolgt auf einer landesweiten Liste.

Die mit klaren Definitionen gut operationalisierten AWK fokussieren sehr stark auf die Ziele der WRRL. Hoch bewertet werden Projekte, die Bestandteil eines Maßnahmenprogramms nach WRRL im aktuellen Bewirtschaftungszeitraum sind sowie Projekte, deren Umsetzung für die Erreichung der Ziele der WRRL ebenfalls als erforderlich eingestuft wurden (zusätzliche Projekte). Der Schwellenwert liegt bei zehn Punkten. Diese Mindestpunktzahl wird bspw. erreicht von Projekten, die Bestandteil des Maßnahmenprogramms für den aktuellen Bewirtschaftungszeitraum sind.

Für die „Naturnahe Gewässerentwicklung“ sind im LPLR öffentliche Mittel in Höhe von rund 31,2 Mio. Euro (davon rund 5,2 Mio. Euro Top-ups) eingeplant.

### 4.13.2 Darstellung des Outputs

Bis Ende 2016 waren acht Projekte mit einem Fördermittelvolumen von rund 0,8 Mio. Euro abgeschlossen. Hierbei handelte es sich z. B. um die Umsetzung von Vernässungsmaßnahmen im Talauenbereich, Maßnahmen zur Verbesserung der Durchlässigkeit und der Gewässerstruktur und Initialmaßnahmen zur Laufverlegung und eigendynamischen Entwicklung. Bewilligungen wurden bisher in einem Umfang von 11,3 Mio. Euro erteilt. Die Bewilligung verläuft damit im vorgesehenen Rahmen. Die vorliegenden Bewilligungsdaten lassen erkennen, dass sich sowohl bezüglich des Kreises der Antragstellenden als auch hinsichtlich der Fördergegenstände keine wesentlichen Verschiebungen gegenüber der vergangenen Förderperiode ergeben haben.

Etwa die Hälfte der eingesetzten Finanzmittel dient danach der Wiederherstellung der Durchgängigkeit. Je ein Viertel entfällt auf Vorhaben zur Strukturanreicherung und Gewässerentwicklung sowie auf Vorhaben zur Reduzierung des Eintrags von Nährstoffen durch Ankauf von Flächen und die Einrichtung von Randstreifen. Anträge wurden in erster Linie von den Wasser- und Bodenverbänden gestellt.

### 4.13.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### **Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung**

Die oben beschriebene Maßnahmenkonzeption stellt einen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel sicher. Diese werden sehr fokussiert für die Umsetzung der WRRL 2000 eingesetzt, wobei verstärkt auch die nach WRRL berichtspflichtigen Stillgewässer berücksichtigt werden.

Für die Umsetzung der Maßnahme wirkt sich erschwerend aus, dass Flächenkäufe nur noch in direkter Verbindung mit biotopgestaltenden Maßnahmen möglich sind. Die KOM hat diesbezüglich unseres Wissens keine konkreten Vorgaben formuliert. Der von der KOM geforderte „enge Zusammenhang“ zwischen Flächenkauf und biotopgestaltenden Maßnahmen wird von der Zahlstelle aber als ein Zeitraum von bis zu einem Jahr interpretiert. Der Erwerb von Tauschflächen, die für die Arrondierung eines Vernässungsgebietes oder die Anlage von Randstreifen oftmals benötigt werden, ist damit zumeist nicht mehr möglich, da die erforderlichen Flächentausche nicht innerhalb eines Jahres realisiert werden können.

### **Administrative Umsetzung**

Der verwaltungstechnische Aufwand für die Umsetzung der Förderung hat nach Aussagen des Fachreferates gegenüber der vergangenen Förderperiode deutlich zugenommen. Hier spielen insbesondere die Anforderungen der KOM hinsichtlich des Grunderwerbs (s. u. und Problematik bei NuL) sowie die Einführung der AWK eine Rolle.

Bereits in der letzten Förderperiode war die Aufwandsentwicklung für diese Maßnahme im Rahmen der Implementationskostenanalyse als besonders kritisch eingestuft worden. Mit ca. 26 % der relativen Implementationskosten lagen die Verwaltungskosten für die Förderabwicklung bezogen auf die ausgezahlten Fördermittel deutlich über dem Durchschnitt der LPLR-Maßnahmen von 10 % (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015). Hier sind durch die Auswahlkriterien und das Ranking in Verbindung mit der Stichtagsregelung weitere Verwaltungsschritte hinzugekommen, die zu einer leichten weiteren Erhöhung des Verwaltungsaufwandes geführt haben.

Ein zusätzlicher Steuerungseffekt ist mit der Verschärfung der Anwendung der AWK nicht verbunden, da die Projektauswahl im Wesentlichen auf der Grundlage der Maßnahmenplanung nach WRRL für den aktuellen Bewirtschaftungszeitraum erfolgt und diese Maßnahmenplanung bereits Effizienzkriterien und landesweite Schwerpunktsetzungen berücksichtigt, die in den Arbeitskreisen auf Ebene der Flussgebietseinheiten intensiv mit allen Beteiligten abgestimmt wurden.

Mit den Top-ups werden generell nur Projekte finanziert, die auch über den ELER förderfähig wären. Insbesondere bei Großprojekten werden oftmals Teilprojekte (z. B. einzelne Planungsschritte) außerhalb des ELER finanziert, da hiermit das Problem der Vorfinanzierung entschärft werden kann. Das Erstattungsprinzip des ELER ist gerade für kleinere Verbände ohne Rücklagen problematisch und bringt zumeist auch Finanzierungskosten mit sich. Im 2. Änderungsantrag (2017) wird die Anerkennung von unbaren Eigenleistungen der Wasser- und Bodenverbände für diese Maßnahme eingeführt. Dies stellt hinsichtlich der Finanzierung eine Erleichterung dar.

Insbesondere bei Verbänden ohne hauptamtliche Geschäftsführung sind die komplexen Vorgaben des Vergaberechts nach wie vor kritisch.

## Externe Einflussfaktoren

Externe Einflussfaktoren auf den Förderumfang sind insbesondere alle Einflussfaktoren, die den landwirtschaftlichen Flächenmarkt bestimmen (Siedlungsentwicklung, Infrastruktur, Biogas).

Es ist zu erwarten, dass aufgrund zunehmender Flächenkonkurrenzen (steigende Pacht- und Kaufpreise, starke Flächennachfrage von Biogasbetrieben) die Flächenverfügbarkeit (z. B. für die Einrichtung von Randstreifen oder Entwicklungsräumen) noch stärker als in der vergangenen Förderperiode zum kritischen Schlüsselfaktor für die Projektumsetzung werden wird.

Dies gilt in gleicher Weise auch für andere Fördermaßnahmen des investiven Naturschutzes (NuL).

### 4.13.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Schwerpunkte der bisherigen Maßnahmenumsetzung liegen in Projekten zur Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit und der Strukturverbesserung im Gewässer. Zunehmend geraten aber auch Projekte zur Auenentwicklung in den Fokus. Die bewilligten Projekte lassen einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Ziele der WRRL erwarten. Die Maßnahmenumsetzung verläuft gut und zielgerichtet. Tabelle 25 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

**Tabelle 25: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die VA 7.6.2 (Fließgewässerentwicklung) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verbesserte Umsetzung der WRRL				
Die Förderziele werden bezüglich der Umsetzung der Projekte aus der Bewirtschaftungsplanung nach vorläufiger Einschätzung erreicht.	insgesamt effiziente Umsetzung durch Fokussierung auf Projekte der Maßnahmenplanung nach WRRL und „erfahrene“ ZWE, dennoch verwaltungsaufwendig aufgrund EU-Regularien (Restriktionen beim Grunderwerb, AWK) und deren Auslegung durch die ZS	planmäßiger Bewilligungsstand	angespannter Flächenmarkt	Definition der zeitlichen Nähe von Grunderwerb und Umsetzung investiver Maßnahmen anders gestalten

Quelle: Eigene Darstellung.

## Empfehlungen

Die Vorgaben der Zahlstelle hinsichtlich der zeitlichen Nähe von Grunderwerb und der Umsetzung von biotopgestaltenden Maßnahmen sollten überprüft und wenn möglich flexibilisiert werden.

## 4.14 Wiederaufbau nach Naturkatastrophen (TM 8.4) und Waldumbau (TM 8.5)

Autorin: Kristin Franz

### 4.14.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Mit der Teilmaßnahme 8.4 wird die Wiederherstellung von standortgerechten Laub- und Mischbeständen nach der Zerstörung des in der Regel nicht standortgerechten (nadelholzdominierten) Ausgangsbestandes durch eine Kalamität gefördert. Die Teilmaßnahme 8.5 fördert den Umbau von nicht standortgerechten (Nadel-)Wäldern hin zu standortgerechten Laub- und Mischbeständen. In der Landesförderrichtlinie sind die Maßnahmen gemeinsam in der Maßnahmengruppe Waldumbau dargestellt. Ziel beider Teilmaßnahmen ist die Entwicklung stabiler, standortangepasster Wälder unter Berücksichtigung der ökologischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit sowie des Klimawandels (Forstförderrichtlinie).

Die Ziele der Teilmaßnahmen entsprechend dem LPLR in Bezug auf die Schwerpunktbereiche sind in Tabelle 26 dargestellt.

**Tabelle 26: Zielsetzungen der TM 8.4 (Wiederaufbau Wald) und TM 8.5 (Waldumbau) in den SPB**

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
8.4							x	o	o	o					P			
8.5							x	o	o	o					P			

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Antragsberechtigt sind natürliche, juristische Personen des Privat- und des öffentlichen Rechts, die im Besitz forstwirtschaftlicher Flächen sind, und deren Vereinigungen.

Gegenstand der Förderung ist der Umbau von Reinbeständen und von nicht standortgerechten Beständen in stabile Laub- und Mischbestände aus heimischen und heute im Lande vorhandenen naturalisierten Baumarten sowie Weiterentwicklung und Wiederherstellung von naturnahen Waldgesellschaften, auch als Folgemaßnahmen in Zusammenhang mit Wurf, Bruch oder sonsti-

gen Naturereignissen sowie waldbrandgeschädigte, instabile Bestände. Im Einzelnen förderfähig sind u. a.:

- Umbau von vorrangig Nadelbaumreinbeständen,
- Umbau von Buchenbeständen, wenn nachfolgende Kultur des ertragsschwachen Vorbestands mit höherwertigen Laubbaumarten mit max. 20 % Nadelbaumanteil angereichert wird oder Naturverjüngung nachweislich nicht gelingt,
- Flächenvorbereitung und Pflege während der ersten fünf Jahre nach erstmaliger Begründung.

Die Förderrichtlinie enthält einige wesentliche Zuwendungsbestimmungen, die für die Zielerreichung in Bezug auf die Schwerpunktbereiche von Bedeutung sind:

- Maßnahmen sind auf der Grundlage von Standortkartierungen, Forsteinrichtung, forstfachlichen Stellungnahmen o. ä. durchzuführen.
- Es sind standort- und herkunftsgerechte sowie in Schleswig-Holstein bewährte Baumarten in forstüblichen Pflanzengrößen, Pflanzenzahlen und Mischungsformen zu wählen. Daneben ist ein hinreichender Anteil standortheimischer Baumarten einzuhalten.
- Mischungen, die zu aufwendigen Bestandspflegearbeiten führen, sind zu vermeiden.
- Im Sinne des Verschlechterungsverbotes nach FFH-Richtlinie darf der bisherige Laubbaumanteil des Gebietes durch die geförderten Maßnahmen nicht unterschritten werden.
- Die ZWE verpflichten sich, Kulturen sachgemäß zu schützen, zu pflegen und erforderlichenfalls nachzubessern.

Von der Förderung ausgeschlossen ist die Einbringung zusätzlicher Pflanzen zur Erzeugung von Weihnachtsbäumen oder Schmuckreisig, Pappelkulturen, Kurzumtriebsflächen und Kulturen ohne ausreichenden Schutz gegen Wild.

Die Teilmaßnahmen waren weitgehend unverändert auch in der Förderperiode 2007 – 2013 Bestandteil des Zukunftsprogramms Ländlicher Raum (ZPLR), damals als eine Maßnahme innerhalb des ELER-Codes 227.

Es wurden Auswahlkriterien formuliert, die u. a. die Baumart der Vorbestockung, die Zielbestockung und die überwiegende Baumart des Forstortes sowie die Lage in einem Natura 2000-Gebiet berücksichtigen. Priorisiert wird die Entwicklung weg von Nadelhölzern in Richtung laubholzgeprägte Bestände. Es muss eine Mindestpunktzahl von 42 (TM 8.4) bzw. 40 (TM 8.5.) erreicht werden. Bisher hat die Anwendung der AWK noch nicht zur Ablehnung von Förderanträgen geführt. Aufgrund der spezifizierten Zuwendungsbedingungen und der aktuellen Betreuungssituation in Schleswig-Holstein sind die eingehenden Anträge in aller Regel bewilligbar, da die Fördervoraussetzungen eingehalten und die Mindestpunktzahl erreicht werden (s. o.). Zu einer Mittelknappheit, aufgrund derer eine Antragsauswahl unter den prinzipiell förderfähigen Anträgen durchgeführt werden musste, ist es bisher (auch in der Vorgängerperiode) noch nicht gekommen.

Die Finanzierung beider Teilmaßnahmen erfolgt über ELER, GAK und Land sowie ergänzend über Top-ups. Für beide Teilmaßnahmen sind öffentliche Gesamtausgaben von insgesamt ca. 13 Mio. Euro vorgesehen (TM 8.4: 7,2 Mio. Euro; TM 8.5: 5,75 Mio. Euro). Die Förderung erfolgt als Anteilsfinanzierung mit Fördersätzen von 85 % für Laubholzkulturen einschließlich eines Nadelbaumanteils von bis zu 20 % und mindestens 50 % standortheimischer Laubbaumarten. Laub-Nadelmischkulturen sind mit 70 % förderfähig bei einem Laubbaumanteil von mind. 40 % (in Natura 2000-Gebieten von mind. 60 %).

Die Verantwortung für die Teilmaßnahmen liegt im MELUR beim Referat 54, Bewilligungsstelle ist die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, Abteilung Forstwirtschaft.

#### 4.14.2 Darstellung des Outputs

Die Inanspruchnahme der Teilmaßnahmen erfolgt planmäßig (siehe Tabelle 27). Aufgrund von Sturmschadensereignissen zum Ende der vergangenen Förderperiode war damit zu rechnen, dass im Berichtszeitraum der Schwerpunkt des Mittelabflusses auf der TM 8.4 liegt. Bei weiterem planmäßigem Verlauf wird in der weiteren Förderperiode die Nachfrage nach der TM 8.4 zurückgehen, während die nach der TM 8.5 steigt. In Tabelle 27 ist auch die Entwicklung der Baumartenzusammensetzung auf den geförderten Flächen zu erkennen. Besonders bei TM 8.4, aber auch bei TM 8.5 ist die Ausgangsbestockung v. a. durch Nadelholz geprägt. In der Zielbestockung liegt der Anteil der Nadelholzbestände bei null, da diese nicht gefördert werden, der Anteil von Laub- und Mischbeständen ist deutlich erhöht.



**Tabelle 27: Output TM 8.4 (Wiederaufbau Wald) und TM 8.5 (Waldumbau) auf Basis von Auszahlungsdaten**

Teilmaßnahme	Output		Zielerreichung bezogen auf ...	
	ha/%	Euro	die Fläche	ausgezählte Mittel
8.4 Wiederaufbau Wald (Umbau) [ha]	501	3.050.098	35 %	42 %
Ausgangsbestockung				
Laubholz [%]	4			
Mischung [%]	15			
Nadelholz [%]	81			
Zielbestockung				
Laubholz [%]	47			
Mischung [%]	53			
Nadelholz [%]	0			
8.5 Waldumbau (Umbau) [ha]	329	1.914.738	33 %	33 %
Ausgangsbestockung				
Laubholz [%]	21			
Mischung [%]	19			
Nadelholz [%]	60			
Zielbestockung				
Laubholz [%]	61			
Mischung [%]	39			
Nadelholz [%]	0			

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Förderdaten Land und Jahresbericht 2016.

### 4.14.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Maßnahmenausgestaltung ist zielführend, wenn alle Schwerpunktbereiche betrachtet werden. Die prioritäre Zielsetzung im SPB 5E wird durch die Maßnahmenausgestaltung aber nicht abgebildet. Für eine Priorisierung und Effektivierung der klimarelevanten Wirkungen (Kohlenstoffbindung und -speicherung), müsste der förderbare Nadelholzanteil höher sein (dazu siehe auch ZPLR-Ex-post-Bewertung). Ein deutlich höherer Nadelholzanteil hätte aber für die Ressourcenschutzziele der Priorität 4 und im Hinblick auf die Risikovorsorge (SPB 3B) weniger positive Wirkungen zur Folge. Vor dem Hintergrund der Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen des Klimawandels und der zukünftigen ökonomischen Nutzungsmöglichkeiten sollte aber die Förderung der Begründung von Misch- und Laubholzbeständen gleichgestellt werden (dazu auch Franz, 2016), zumindest außerhalb von Wäldern mit spezieller Schutzfunktion für Biodiversität, Wasser oder Boden.

## **Administrative Umsetzung**

In der administrativen Umsetzung der forstlichen Förderung gab es bisher keine Veränderungen im Vergleich zur letzten Förderperiode. Aus Sicht des Fachreferates ist das Verfahren in Schleswig-Holstein gut aufgestellt, sowohl organisatorisch als auch personell. Nach einer internen Revisionsprüfung muss das Verfahren zukünftig etwas angepasst werden. Mit dem Ziel, das Verfahren zu verschlanken, wurde die Bewilligung bisher mit dem Verwendungsnachweis ausgesprochen. Dies ist zukünftig nicht mehr möglich, die Bewilligung muss vorgezogen werden. Welche Auswirkungen diese Anpassung auf die Akzeptanz der Maßnahmen hat, bleibt abzuwarten.

Die zwingende Anwendung der Auswahlkriterien macht das Verfahren etwas aufwendiger, da es sorgsamer gesteuert werden muss. Die Umsetzung auf der Fläche ist davon aber nicht beeinflusst.

Wie auch in der Förderperiode 2007 – 2013 ist die administrative Belastung für die Verwaltung und die ZWE bzw. die BetreuungsförsterInnen sehr hoch. Die Ergebnisse der IK-Analyse aus der letzten Förderperiode scheinen sich weiter zu bestätigen. Mit 25 % relativen IK lag der Waldumbau deutlich über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK von 10 % (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015). Damit bestätigte sich auch in SH eine Tendenz, die in allen Bundesländern zu beobachten ist.

Mit steigender Bürokratie und Länge der Verfahrensdauer sinkt die Akzeptanz der Förderung. In der Verwaltung entsteht außerdem zunehmend der Eindruck, dass die Kommission gegenüber den zuständigen Stellen der Länder misstrauischer wird. Auch dies wirkt sich negativ auf die Akzeptanz aus. Der zunehmende Akzeptanzverlust gefährdet bisher aber noch nicht die Erreichung der Ziele.

Positiv wird die Anwendung der vereinfachten Kostenoptionen eingeschätzt. Für die Abrechnung der Pflanzenbeschaffung und sonstiger Forstarbeiten werden Referenzkosten genutzt. Die Referenzkosten werden durch die Landwirtschaftskammer über eine Markterkundung ermittelt und mindestens alle zwei Jahre aktualisiert. Im Verwendungsnachweis angegebene Kosten werden als zuwendungsfähige Kosten anerkannt, solange sie unter den Referenzwerten liegen. Eine Angebotseinholung ist nicht nötig. Über dem Referenzwert liegende Kosten werden nur als zuwendungsfähig anerkannt, wenn die Einholung von mindestens drei Vergleichsangeboten nachgewiesen werden kann.

## **Externe Einflussfaktoren**

Auf Sturmflächen ist eine Wiederaufforstung nach Landeswaldgesetz verpflichtend. Teilweise hat sich aber relativ schnell die spätblühende Traubenkirsche etablieren können. Einige, insbesondere kleinere WaldbesitzerInnen verzichten in der Folge auf eine gepflanzte Wiederbewaldung. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Bestände entwickeln. Bei den gepflanzten Wiederaufforstungen wäre ohne Förderung der Nadelholzanteil deutlich höher. Größere WaldbesitzerInnen, die stärker ökonomisch ausgerichtet sind, verzichten teilweise auch ganz auf Förderung, da aus ökonomi-

scher Sicht der Umbau von Nadelbeständen, in SH sind dies v. a. Fichtenbestände, zu laubholzgeprägten Beständen eher fragwürdig ist. Ein Vergleich einer größeren Zahl von in den Jahren 1925 bis 2007 in der Literatur veröffentlichten Reinertragskalkulationen erbrachte, dass die Reinerträge der Buche je Hektar immer unter denen der Fichte lagen (Möhring, Leefken und Gutsche, 2008). Die mittlere Differenz lag bei ca. 100 Euro/ha. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf die auf gleichen Standorten geringere naturale Produktivität der Buche. Hinsichtlich des Risikos ist die Buche zwar aus natürlicher Sicht weniger anfällig als die Fichte, dafür wies sie in den letzten 20 Jahren aber höhere Marktrisiken, d. h. Preisschwankungen, auf (Möhring, Leefken und Gutsche, 2008). Verschiedene Autoren beziehen in ihre Modellrechnungen das naturale Risiko, also insbesondere das Risiko von Sturmwürfen oder auch Insektenkalamitäten, mit ein. Aber auch hier liegen die errechneten Kapitalwerte der Buche bzw. der Buchen-Fichten-Mischbestände unter denen der Fichtenreinbestände (Dieter, 2001; Hanewinkel et al., 2006; Möhring, Leefken und Gutsche, 2008). Für stärker ökonomisch ausgerichtete WaldbesitzerInnen ist die starke Laubholzausrichtung der Förderung ein Ausschlussgrund für die Inanspruchnahme der Förderung.

Die Umsetzung von Waldumbau im Rahmen von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen wird zurzeit nicht als Konkurrenz zur Förderung betrachtet, da es keine landeseinheitlichen Regelungen gibt und deshalb jede Maßnahme einzeln von der Unteren Naturschutzbehörde bewertet und abgezeichnet werden muss. Dies ist in der Beratung schwer zu vermitteln (Bormann, 2013).

#### **4.14.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen**

Die Maßnahmen wurden weitestgehend unverändert bereits in der letzten Periode angeboten. Insgesamt sind sie geeignet, die mit ihnen verbundenen Ziele zu erreichen. Die Umsetzung erfolgte bisher planmäßig.

Die Maßnahmenausgestaltung passt nicht zur prioritären Zielsetzung im Schwerpunktbereich 5E, sehr wohl aber zu den Ressourcenschutzzielen im Bereich 4. Vor dem Hintergrund der Prioritätensetzung im SPB 5E und auch der zukünftigen ökonomischen Nutzung der Bestände sollte die Förderung der Begründung von Laub- und Mischwaldbeständen gleichberechtigt erfolgen.

Nach wie vor stellt der hohe Grad an Dokumentations- und Kontrollpflichten ein Risiko bezüglich der Akzeptanz des Verfahrens bei Verwaltung und ZWE dar. Das gesamte Förderverfahren sollte auf Vereinfachungspotenzial hin überprüft werden (Tabelle 28).

**Tabelle 28: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 8.4 (Wiederaufbau Wald) und TM 8.5 (Waldumbau) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Entwicklung stabiler, standortangepasster Wälder unter Berücksichtigung der ökologischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit sowie des Klimawandels				
Zuwendungsvoraussetzungen insgesamt sinnvoll, aber Ziele im Hinblick auf Kohlenstoffspeicherung/-bindung als Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels und im Bereich der zukünftigen ökonomischen Leistungsfähigkeit nicht erkennbar	administrative Abwicklung läuft weitestgehend reibungslos, aber aufgrund des insgesamt hohen Kontrollaufwandes zunehmender Akzeptanzverlust	entspricht Erwartungen	Nadelholz aus ökonomischer Sicht besser zu bewerten	Gleichbehandlung der Laub- und Mischwaldbegründung Prüfung des gesamten Verfahrens auf Vereinfachungspotenzial

Quelle: Eigene Darstellung.

## 4.15 AUKM (TM 10.1) und Ökolandbau (M11)

AutorInnen: Manfred Bathke (entera), Kristin Franz, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Achim Sander (entera)

### 4.15.1 Eckpunkte der Fördermaßnahmen

Die Richtlinien zur Förderung von **Agrarumweltmaßnahmen** (MELUR, 2015d, i.d.F. vom 22.11.2016) zielen als **Förderzweck** auf „umweltfreundliche Anbauverfahren zur nachhaltigen Verbesserung der natürlichen [...] Produktionsbedingungen, die mit den Belangen des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes vereinbar sind“. Konkreter sind die Ausführungen im LPLR (MELUR, 2015b). Dort wird ein breites Spektrum an Ressourcenschutzziele aufgeführt: Belastungen des Grundwassers durch Nährstoffüberschüsse und der Austrag von Nährstoffen in Fließ- und Küstengewässer sollen vermindert werden, die Ausweitung von Fruchtfolgen soll Biodiversitätsverlusten und der Beeinträchtigung der Bodenstruktur entgegenwirken, die Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft sollen verringert und Bodenkohlenstoffgehalte erhöht werden, und schließlich sollen der Schutz des Bodens durch Verzicht auf Pflanzenschutzmittel (PSM) sowie die Biodiversität durch extensive Dauergrünlandbewirtschaftung und Integration naturbetonter Strukturelemente der Feldflur verbessert werden. Die Zielaussagen der Richtlinie haben sich in primären Zielsetzungen für Beiträge zu den Schwerpunktbereichen (SPB) 4B und 5E niedergeschlagen (siehe Tabelle 29). Sekundäre Wirkungsbeiträge sollen in den SPB 4A, 4C und 5D erzielt werden.

In den Grundsätzen und Leitlinien **Vertragsnaturschutz** (MELUR, 2016d) wird als Förderzweck konkret „freiwilliger Naturschutz mit der Landwirtschaft“ angeführt. Ziel des Vertragsnaturschut-

zes ist insbesondere die Umsetzung des Netzes Natura 2000 durch angepasste Bewirtschaftung zur Förderung von Arten und Lebensraumtypen innerhalb und außerhalb von Natura 2000-Gebieten sowie die Erfüllung EU-rechtlicher und nationaler Artenschutz-Verpflichtungen [...] in Gebieten mit Vorkommen von Arten des Anhangs IV FFH-Richtlinie (Amphibien, Libellen etc.), bodenbrütenden (Zug-)Vogelarten (v. a. Wiesen-/Feldvögel) sowie Gänse-Rastplätzen. Der Vertragsnaturschutz zielt somit überwiegend prioritär auf den SPB 4A und mit zwei Vorhabenarten auf den SPB 5E. Zudem wurden sekundäre Ziele für den SPB 4B (Wasserschutz) ausgewiesen.

Die Richtlinie zur Förderung des **Ökologischen Landbaus** (MELUR, 2014a, i.d.F. vom 22.11.2016) bleibt im Förderzweck ähnlich unspezifisch wie die MSL-Richtlinie<sup>14</sup> und damit auch in der Außer-darstellung wenig transparent. Laut LPLR soll der Ökologische Landbau verschiedene Prioritäten der europäischen Gemeinschaft bedienen, prioritäre Ziele sind für alle SPB der Priorität 4 programmiert.

Die Gewichtung der Umweltziele in Prioritär- und Sekundärwirkungen für die verschiedenen SPB nach ELER-VO (VO (EU) Nr. 1305/2013) gibt Tabelle 29 wieder.

**Tabelle 29: Zielsetzungen der TM 10.1 (AUKM) und M11 (Ökolandbau) in den SPB**

ELER-Code		4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E
10.1.1	Winterbegrünung		P	X				X	
10.1.2	Emissionsarme u. gewässerschonende Ausbringung von Wirtschaftsdüngern		P					X	
10.1.3	Vielfältige Kulturen im Ackerbau	X		X					P
10.1.8	VNS – Weidegang (WG)	P							
10.1.8	VNS – Weidewirtschaft (WW)	P	X						
10.1.8	VNS - Weidewirtschaft Moor (WW Moor)	X	X						P
10.1.8	VNS – Weidewirtschaft Marsch (WW Marsch)	P	X						
10.1.8	VNS – Weidelandschaft Marsch (WL Marsch)	P	X						
10.1.8	VNS – Grünlandwirtschaft Moor (GL Moor)	X	X						P
10.1.8	VNS – Halligprogramm (HP)	P	X						
10.1.8	VNS – Rastplätze für wandernde Vogelarten (RPL)	P							
10.1.8	VNS – Kleinteiligkeit im Ackerbau (KTA)	P							
10.1.8	VNS – Ackerlebensräume (ALR)	P	X						
11.1/2	Einführung/Beibehaltung Ökologischer Landbau (Öko E/B)	P	P	P					

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

<sup>14</sup> Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL).

Prioritäre Biodiversitätsziele (**SPB 4A**) sind für die meisten Vertragsmuster im Vertragsnaturschutz (VNS) sowie für den Ökolandbau programmiert. Die Vorhabenarten setzen auf folgende Weise an:

- der vielfältig ausgestaltete Vertragsnaturschutz (VA 10.1.8),
  - auf Grünland durch Maßnahmenbausteine wie Verzicht auf Düngung und PSM, Viehbesatzgrenzen, Terminierung von Besatzzeiten und Bewirtschaftungsmaßnahmen, spezifische Pflege- und Wasserhaltungsmaßnahmen, biotopgestaltende Maßnahmen und
  - mit drei Vertragsmustern auf Ackerland: die neu eingeführte Förderung kleinteiliger ackerbaulicher Strukturen im ökologischen Ackerbau, die im Vergleich zur letzten Förderperiode spezifischer auf Zielarten ausgerichteten Anlage von Ackerlebensräumen sowie die Durchführung spezifischer Aussaaten auf Rastplätzen wandernder Vogelarten,
- Einführung und Beibehaltung des Ökologischen Landbaus (TM 11.1 und TM 11.2 ) mit den Vorgaben der EU-Öko-Richtlinie (VO (EG) Nr. 834/2007), u. a. mit Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel.

Für den **SPB 4B** (Wasserschutz) sind prioritär beitragende Vorhabenarten:

- Anbau von i. d. R. winterharten, leguminosenfreien Zwischenfrüchten oder Untersaaten (VA 10.1.1) mit Einsaat bis 15.09. (Grünroggen/Gräser nach Mais oder Zuckerrüben bis 10.10.), Beseitigung ab 01.03. des Folgejahres, ohne Anwendung von PSM, Düngung nach der Hauptfrucht ab 01.02. und Bestellung mit Folgekultur bis 31.05. sowie
- emissionsarme und gewässerschonende Ausbringung des gesamten flüssigen Wirtschaftsdüngers eines Betriebes mit den Ausbringungstechniken Schleppschuhverteiler, Injektion, Güllegrubber oder -scheibenegge zwischen dem 01.02. und 31.07. (bis 31.08. auf Winterrapsflächen), Nachweis einer Wirtschaftsdüngerlagerkapazität für acht Monate, Nachweis der Fremdausbringung,
- die Einführung und Beibehaltung des Ökologischen Landbaus (TM 11.1 und 11.2 )(s. o.).

Für den **SPB 5E** (Förderung der Kohlenstoffspeicherung in der Landwirtschaft) setzen prioritär beitragende Vorhabenarten über unterschiedliche Wirkungspfade an:

- Anbau von mindestens fünf Hauptfruchtarten im Ackerbau, darunter mindestens eine Leguminose, mit unterschiedlich festgesetzten Mindestflächenumfängen,
- Weidewirtschaft auf Grünland in Moorniederungen (VA 10.1.8 WW Moor), mit den Vertragsoptionen ohne mineralische Düngung bzw. mit generellem Düngeverbot, keine PSM, Standweide mit bis zu 4 Tieren/ha bzw. Mähweide mit Mahd ab 21.06., vorrangig in Brutgebieten von Wiesenvögeln in Natura 2000-Gebieten, sowie
- als neues Vertragsmuster des VNS der Schutz des gesamten betrieblichen Grünlandes in den moorigen Niederungen des Eider-Treene-Sorge-Gebietes sowie weiterer Niederungen und

Hochmoorgebiete (Grünlandwirtschaft (GL) Moor); Zonierungskonzept mit gestaffelten Auflagen im Hinblick auf Düngung, PSM-Einsatz, Wassereinstau und Nutzung.

Für den Bodenschutz (**SPB 4C**) und die Minderung von THG- und Ammoniak-Emissionen (**SPB 5D**) wurden bei AUKM ausschließlich Sekundärwirkungen programmiert (VA 10.1.1 bis 10.1.3). Relevante Wirkungspfade sind Gewährleistung dauerhafter Bodenbedeckung und Anbau von Humusmehrern (Leguminosen, Zwischenfrüchte) sowie die Reduktion von Treibhausgas- und Ammoniakemissionen durch Verringerung von Düngung und Stickstoffverlusten.

Vom Grundsatz besteht eine hohe **Kontinuität im Angebotsportfolio** der AUKM im Übergang von der letzten auf die jetzige Förderperiode. Die Vorhabenarten Ökologischer Landbau, Winterbegrünung und Vertragsnaturschutz werden ohne oder mit geringen inhaltlichen Anpassungen fortgeführt. Zwar bestand auch in der Vorperiode zur Ausbringung von Wirtschaftsdüngern ein Förderangebot im ZPLR, dieses wurde aber für die aktuelle Förderung deutlich inhaltlich angepasst, um u. a. eine stärkere Verbreitung neuerer Ausbringungstechnik zu induzieren. Völlig neu in das Spektrum der AUKM-Vorhaben wurde die Förderung vielfältiger Kulturen sowie die Vertragsmuster Grünlandwirtschaft Moor und Kleinteiligkeit im Ackerbau aufgenommen. Im Vertragsnaturschutz und im Ökolandbau wurden die **Prämiensätze** deutlich erhöht und damit dem landwirtschaftlichen Preisniveau zum Berechnungszeitpunkt angepasst, bei der Winterbegrünung hingegen wurden die Prämien auf das Niveau des Greenings abgesenkt.

Die Maßnahmen werden einerseits über maßnahmenspezifische Verpflichtungen inhaltlich gelenkt. Eine räumliche Lenkung über fachlich definierte Gebietskulissen findet im Gegensatz zur letzten Förderperiode im aktuellen Vorhabenmix ausschließlich im Vertragsnaturschutz statt. Tabelle 30 gibt einen Überblick über **Lenkungsinstrumente**.

Antragsberechtigt sind **BetriebsinhaberInnen** im Sinn des Art. 4 (1a) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit auf Flächen, deren Nutzung überwiegend landwirtschaftlichen Zwecken dient, ausüben und den Betrieb selbst bewirtschaften. Ergänzend gilt für den Vertragsnaturschutz die Zuwendungsfähigkeit für **andere LandbewirtschaftlerInnen**. Antragsberechtigt für den Ökolandbau sind **aktive LandwirtInnen** im Sinn des Art. 9 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

Der **Verpflichtungszeitraum** beträgt gemäß ELER-VO mindestens fünf, jedoch maximal sieben Jahre. Für Verträge im Vertragsnaturschutz besteht die Möglichkeit der Verlängerung um jeweils ein Jahr und beim Ökologischen Landbau generell bis zum Ende der Förderperiode. Der Verpflichtungszeitraum der VA 10.1.3, VA 10.1.8 und TM 11.1/11.2 ist das Kalenderjahr, er beginnt jeweils zum 1. Januar im Jahr nach der Antragstellung. Davon abweichend beginnt die Verpflichtung bei der Winterbegrünung zum 1. Juli im Jahr der Neuanschreibung und bei der emissionsarmen und gewässerschonenden Ausbringung von Wirtschaftsdüngern zum 15. November. Entsprechend uneinheitlich sind die Antragsfristen.

Die **Finanzierung** erfolgt je nach Vorhabenart über ELER-, GAK- und landeseigene Mittel. Insgesamt sind für die AUKM 87,56 Mio. Euro öffentliche Mittel eingeplant (Kap. 11 LPLR), davon 81 % für den Vertragsnaturschutz (71,16 Mio. Euro). Es sind keine zusätzlichen nationalen Mittel vorgesehen. Für den Ökolandbau liegt der indicative Finanzansatz im LPLR bei 60,5 Mio. Euro. Regelungen zur Bewilligung bei Antragsüberhängen von AUKM und für die Förderung des Ökologischen Landbaus basieren nicht auf Auswahlkriterien. Für die Vorhabenarten 10.1.1 und 10.1.3 wurden hierzu Regeln in der MSL-RL festgelegt und bei der Förderung vielfältiger Kulturen (10.1.3) im Jahr 2015 bereits angewandt (s. u.). Für die übrigen Vorhabenarten sowie für den Ökolandbau erfolgten keine Festlegungen.

**Tabelle 30: Lenkungsinstrumente der TM 10.1 (AUKM) und M11 (Ökolandbau)**

ELER-Code	Förderkulisse	Landnutzung	Bagatellgrenze <sup>1)</sup>	spez. Regelung
10.1.1 Winterbe- grünung	--	AL	150 Euro, 2 ha	Nur Flächen außerhalb von WSG förderfähig
10.1.2 Ausbrin- gung Wirtschafts- dünger	--	AL, GL	300 Euro, 12 GVE	Güllelagerbehälter > 8 Monate; Fremdaus- bringung; max. 2 GVE/ha LF ohne Glöz
10.1.3 Vielfältige Kulturen	--	AL	500 Euro, 4,54 ha gr. Leg./ 5,56 ha kl. Leg.	Leguminosenanbau, festgelegte Min.- und Max.-Anteile der min. fünf Hauptkulturen
10.1.8 VNS mit Priorität Biodiver- sität (WG, WW, WW Marsch, WL Marsch, HP, RPL, KTA, ALR)	Natura 2000, NSG, art- und standortspe- zifische Kulissen, z. B. Geest/östl. Hügelland, Eiderstedt, Marschen der West- küste und Unterelbe, Halligen, tlws. Einzel- entscheidungen	GL inklusive Salzwiesen, AL (ALR: nur minerali- sche Böden, KTA: nur ökol. bewirtschaftetes Ackerland in Bewirt- schaftungseinheiten > 8 ha)	--	10.1.8: diverse, laut Grundsätzen und Leit- linien des Vertragsna- turschutzes, MELUR, 2016
10.1.8 VNS mit Priorität Boden- kohlenstoff (WW Moor, GL Moor)	Eider-Treene-Sorge- und weitere moorige Niederungen, Hoch- moorgebiete	Grünland in Moorgebie- ten, bei GL Moor ge- samtbetrieblich	--	
11.1/2 ÖKO	--	AL, GL, DK, ohne Deiche und Vorland an der Westküste	500 Euro, z. B. 1,21 ha AL/GL, 0,51 ha Gemüse bei 11.1	mind. 0,3 RGV/ha DGL, ohne Equiden

1) Zur Einordnung der Bagatellgrenze wurde eine Umrechnung auf Fläche/Tiere vorgenommen.

Quelle: Förderrichtlinien.

**Bewilligungsstellen** sind die Außenstellen des LLUR. Der Vertragsnaturschutz wird abweichend durch die Landgesellschaft Schleswig-Holstein mbH (LGSH) abgewickelt. Die administrativen Zuständigkeiten sind langjährig etabliert.



## 4.15.2 Darstellung des Outputs

Die AUKM des Vertragsnaturschutzes konnten für die Förderperiode 2014 bis 2020 erstmalig im Jahr 2014 beantragt werden, das erste Verpflichtungsjahr war 2015. Die MSL-Vorhabenarten wurden erstmalig im Jahr 2015 zur Beantragung angeboten, die ersten Verpflichtungen erstreckten sich also über die Jahre 2015/2016. Der Ökolandbau wird schon ab dem Jahr 2014 über Mittel aus der aktuellen Förderperiode finanziert.

Zur Darstellung des bisher erreichten Outputs eignet sich am ehesten das Jahr 2016, in dem erstmalig Verpflichtungen im gesamten Vorhabenspektrum bestanden. Aufgrund bedeutender Flächenzuwächse werden für die MSL-Maßnahmen zusätzlich die Neubewilligungen aus dem Jahr 2016 berücksichtigt. In Tabelle 31 wird der erzielte Output mit den Programmzielen verglichen. Bei Vorhabenarten mit vergleichbaren Fördergegenständen aus der letzten Förderperiode wird der Zeitraum bis 2013 mit dargestellt, um die Trends besser zu erfassen. Auf Ebene der Vorhabenarten entstammen die Daten für die Auszahlung 2016 dem Monitoring. Zur Inanspruchnahme einzelner Vertragsmuster des Vertragsnaturschutzes (VA 10.1.8) und der MSL-Neubewilligungen standen Daten der Fachreferate zur Verfügung.

**Tabelle 31: Inanspruchnahme und Zielerreichung der TM 10.1 (AUKM) und M11 (Ökolandbau)**

Maßnahmen		2011	2012	2013	Auszahlung 2016 <sup>1)</sup>		Trend	Bewillig. 2016	Zielerreichung
Code	Langname	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	Anzahl Betriebe		[ha]	[%]
TM 10.1	Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen				46.831				96
VA 10.1.1	Winterbegrünung	2.336	2.155	2.276	4.172	130	↑	6.500	163
VA 10.1.2	Emissionsarme u. gewässerschonende Ausbringung von Wirtschaftsdüngern				3.464	35		7.100	59
VA 10.1.3	Vielfältige Kulturen im Ackerbau				7.884	59		13.900	121
VA 10.1.8	Vertragsnaturschutz <sup>2)</sup>				31.311	2.133	↑		132
WG	Weidegang <sup>3)</sup>	4.279	4.043	4.521	4.229	316	→		
WW	Weidewirtschaft	7.827	7.447	7.669	5.907	546	↘		
WW Moor	Weidewirtschaft Moor	186	219	258	941	106	↑		
WW Marsch	Weidewirtschaft Marsch	3.835	3.827	4.051	4.891	203	↗		
WL Marsch	Weidelandschaft Marsch	3.466	3.237	3.293	2.933	50	↘		
GL Moor	Grünlandwirtschaft Moor				679	11			
HP	Halligprogramm	3.406	3.366	3.301	3.408	43	→		
RPL	Rastplätze für wandernde Vogelarten	1.021	727	1.062	3.528	95	↑		
KTA	Kleinteiligkeit im Ackerbau				1.736	23			
ALR	Ackerlebensräume	2.418	2.439	2.463	2.882	273	↗		
TM 11.1	Ökologischer Landbau Einführung	28.575	28.562	28.911	4.461	83	↗		89
TM 11.2	Ökologischer Landbau Beibehaltung				33.219	371			107

<sup>1)</sup> Für TM und VA entstammen die Werte den Monitoringtabellen 2016, für VNS-Vertragsmuster den Angaben des Fachreferates.

<sup>2)</sup> Vertragsnaturschutz inklusive 20jähriger Stilllegung.

<sup>3)</sup> Weidegang wird hier als Fortführung der ähnlich ausgestalteten Dauerweide dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Vertragsnaturschutz und beim Ökologischen Landbau ist die Förderfläche gegenüber der letzten Förderperiode deutlich angewachsen, die bis 2020 gesetzten Förderziele wurden bereits übertroffen. Durch Wegfall der Förderkulisse für die Winterbegrünung konnte trotz gesunkener Prämie deutlich mehr Fläche gebunden werden als geplant und in der Vergangenheit gefördert wurde. Auch bei der Förderung vielfältiger Kulturen wurde das Flächenziel für die laufende Förderperiode deutlich übertroffen. Die höher als erwartet ausgefallene Zahl von Anträgen führte bereits im ersten Antragsverfahren dazu, dass nicht alle eingegangenen Anträge bewilligt werden konnten (vgl. Mitteilung im Bauernblatt vom 01.08.2015 (Schneider, 2015)). Die emissionsarme und gewässerschonende Ausbringung von Wirtschaftsdüngern hingegen wurde bei der Erstbeantragung 2015 von lediglich 35 Betrieben in Anspruch genommen und blieb auch mit den Neubewilligungen in 2016 noch deutlich hinter der Erwartung zurück.

Durch die hohe Inanspruchnahme der erstgenannten Vorhaben waren aber die eingeplanten Fördermittel bereits weitgehend gebunden und in der Folge eine Beantragung für das Verpflichtungsjahr 2017 nur noch bei Vorhabenarten des Vertragsnaturschutzes und für Ökologischen Landbau möglich. Für das Vertragsmuster Ackerlebensräume wurde darüber hinaus eine Deckelung der Vertragsfläche auf max. 10 ha erforderlich.

Für die **Biodiversitätsziele** wurden im Jahr 2016 laut Monitoring 79.760 ha gefördert, das entspricht rd. 8 % der LF.<sup>15</sup> Darunter ist die im VNS geförderte Grünlandfläche etwa bei 21.000 ha auf dem Niveau der letzten Förderperiode stehen geblieben. Allerdings haben sich die Förderflächenanteile zwischen den Vertragsmustern, die in ähnlicher Form fortgesetzt wurden, zum Teil verschoben. Deutliche Zuwächse gab es – bedingt auch durch das neue Vertragsmuster - vor allem auf Grünlandflächen in moorigen Niederungen und auf Hochmoorstandorten, während im Zielgebiet der Geest und im östlichen Hügelland die Förderfläche um fast 2.000 ha merklich abgenommen hat. Den größten Flächenzuwachs erzielte der VNS aber auf Acker, bedingt durch das neue Vertragsmuster „Kleinteiligkeit im Ackerbau“ bzw. durch die beiden in Teilen geänderten Vertragsmuster „Ackerlebensräume“ und „Rastplätze für wandernde Vogelarten“. Die Förderfläche für Rastplätze wandernder Vogelarten hat sich fast verdreifacht. In den Zielgebieten der Marsch hat sich eine leichte Verschiebung der Förderfläche aus dem gesamtbetrieblichen Ansatz im Grünland (WL Marsch; insbesondere zum Schutz der Trauerseeschwalben) hin zu einem Einzelflächenansatz ergeben (WW Marsch).

Die prioritäre Zielfläche zur Verbesserung der **Wasserwirtschaft** (SPB 4B) erreichte mit rund 45.000 ha (entspricht 4,5 % der LF) rund 87 % des im LPLR festgelegten Zielwertes. Hinzu kommen aus dem Vertragsnaturschutz noch rund 19.700 ha Förderfläche mit sekundärer Zielsetzung im Wasserschutz.

---

<sup>15</sup> Anteilsberechnungen auf Grundlage des Kontextindikators C18 Landwirtschaftliche Fläche des Kapitels 4.1.6 des LPLR.

**Bodenschutzziele** wurden prioritär über den Ökolandbau gefördert und haben mit den rund 37.700 ha das Förderziel für den SPB 4C damit bereits um 5 % übertroffen. Der Umfang der Förderflächen mit sekundärem Ziel im Bodenschutz (SPB 4C) beträgt rund 12.000 ha. Zum Klimaschutz tragen durch Erhaltung oder Mehrung von Bodenkohlenstoffvorräten laut Monitoring rund 9.500 ha aus den drei Vorhabenarten mit prioritärer Zielsetzung bei, das entspricht einer Zielerfüllung im SPB 5E von 76 %. Zusätzlich soll Förderfläche im Umfang von 7.363 ha potenziell sekundäre Klimaschutzeffekte durch die Reduktion von THG-Emissionen erzielen.

Die unerwartet starke Nachfrage im Ökolandbau und im Vertragsnaturschutz hat dazu geführt, im 2. Änderungsantrag (2017) Mittelumschichtungen zugunsten dieser TM/VA zu beantragen. Durch AUKM-interne Umschichtungen (geringe Nachfrage bei VA 10.1.2 verbunden mit Zielminderung um 5.000 ha und bereits Zielerfüllung bei VA 10.1.1) nimmt bei Priorität 4 die Zielfläche für TM 10.1 zwar in der Summe ab, gleichzeitig werden aber die hochwertigen Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes mit den Zielen Biodiversität gestärkt. Parallel erhöht sich die Zielfläche des Outputindikators im Ökolandbau von ursprünglich 36.000 auf 41.000 ha (vgl. 2. Änderungsantrag (2017), Genehmigung vom 19.07.2017). Auch im SPB 5E wurde die Zielfläche aufgrund der hohen Nachfrage beim Vertragsnaturschutz (VA 10.1.8) von 1.000 auf 1.750 ha erhöht. Insgesamt weisen die AUKM nach Anpassung der Zielwerte im 2. Änderungsantrag (2017) mit den Monitoringwerten aus 2016 eine Zielerreichung von 96 % auf.

### 4.15.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### 4.15.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die für AUKM und Ökolandbau etablierten Lenkungsinstrumente wurden in Kap. 4.15.1 beschrieben. Sie sollen auf der einen Seite einen zielgerichteten Einsatz der Fördergelder sicherstellen, können auf der anderen Seite aber auch die Inanspruchnahme einschränken. Die Bagatellgrenzen sind zur Akzeptanzschaffung in Schleswig-Holstein bei allen Vorhabenarten im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr niedrig angesetzt. Förderkulissen werden nur noch beim Vertragsnaturschutz genutzt.

Die prioritär für Wasserschutzziele angebotene Winterbegrünung war in der letzten Förderperiode gezielt auf die Kulisse besonders belasteter Grundwasserkörper nach WRRL und auf Wasserschutzgebiete ausgerichtet. Mit Wegfall der Kulisse soll offenbar das Wirkpotenzial des Vorhabens auf weitere Wasserschutzaspekte ausgedehnt werden, vor allem zum umfassenden Schutz der Oberflächengewässer und damit auch der Küstengewässer. Wie erwähnt konnte durch den Wegfall der Kulisse, aber auch die Möglichkeit zum Anbau von Grünrognen und Gräsern nach spät räumenden Vorfrüchten, trotz gesunkener Prämie deutlich mehr Förderfläche gewonnen werden. Ob die neu hinzugewonnene Förderfläche einen effektiven Gewässerschutz gewährleistet, ist stark von ihrer Lage abhängig und kann nur im Rahmen vertiefter Wirkungsanalysen geklärt werden. Diese werden zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen und Auswirkungen der GAP-Reform

im Bereich der 1. Säule berücksichtigen. Nach wie vor besteht erheblicher Handlungsbedarf im Bereich gefährdeter Grundwasserkörper, der laut Ergebnissen der Ex-post-Bewertung durch die Förderfläche in den Jahren 2007 bis 2013 nicht gedeckt wurde (Roggendorf und Franz, 2016).<sup>16</sup>

Die verhaltene Inanspruchnahme der Vorhabenart emissionsarme und gewässerschonende Ausbringung von Wirtschaftsdüngern (VA 10.1.2) dürfte in großen Teilen auf die sehr restriktive Maßnahmenausgestaltung zurückzuführen sein. Insbesondere die Anforderung einer deutlich über das Ordnungsrecht hinausgehenden Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger ist hier zu nennen. Aber auch die vorgeschriebene Fremdausbringung, der Bezug auf die gesamte Menge flüssiger Wirtschaftsdünger eines Betriebes und die Viehbesatzobergrenze haben wohl Auswirkungen auf die Akzeptanz der Förderung. Die Auflagen zielen auf zusätzliche Effekte für den Gewässerschutz, stehen dabei aber mit dem primären Wirkansatz des Förderangebotes, also der Emissionsminderung von Ammoniak bei der Wirtschaftsdüngerausbringung durch verbesserte Ausbringungstechnik nicht in Bezug. Die Auflagen bringen gleichzeitig einen erhöhten Kontrollaufwand mit sich (s. dazu Kap. 4.15.3.2) und stellen insgesamt ein veritables Teilnahmehemmnis dar. Auch der aktuell vorgelegte 2. Änderungsantrag (2017) verweist darauf, dass die Verpflichtungen und sonstigen Auflagen wohl nur von vergleichsweise wenigen Betrieben eingehalten werden können.

Einfluss auf die Akzeptanz beider VA zur Reduktion der Stoffeinträge in Gewässer (VA 10.1.1 und 10.1.2) hat daneben vermutlich die im aktuellen Förderprogramm mit ELER-Kofinanzierung geförderte Gewässerschutzberatung (VA 2.1.2). Der Einstieg in AUKM gehört ggf. zu den Handlungsempfehlungen, die von den BeraterInnen ausgesprochen werden. Dies dürfte aber in erster Linie für den Zwischenfruchtanbau gelten.

Auch für die vielfältigen Kulturen (VA 10.1.3) liegt die Inanspruchnahme deutlich über den Erwartungen. Trotz der gegenüber konventionellen Betrieben reduzierten Fördersätze ist die Vorhabenart besonders für die Teilnahme von ökologisch wirtschaftenden Betrieben prädestiniert. Laut Mitteilung des Förderreferates wurden im Jahr 2016 27 % der Förderfläche von Betrieben bewirtschaftet, die gleichzeitig Ökolandbauförderung erhalten haben.<sup>17</sup> Vorher-Nachher-Analysen von Teilnehmerdaten zu vergleichbaren Förderangeboten anderer Bundesländer haben gezeigt, dass konventionell wirtschaftende Betriebe ihre Fruchtfolgen bei Einstieg in die Förderung erweitern und den Leguminosenanteil deutlich erhöhen. Ein Zuwachs der Leguminosenfläche ist auch auf ökologisch wirtschaftenden Betrieben festzustellen. Jedoch fällt dieser weitaus geringer aus, so dass insgesamt kaum von einem Umwelteffekt zusätzlich zu der eigentlichen ökologischen Bewirtschaftung auszugehen ist. Inwieweit Gebiete und Betriebe erreicht wurden, die einen beson-

---

<sup>16</sup> Die mit dem 2. Änderungsantrag (2017) beabsichtigte Einführung einer Variante mit Getreidestoppelbrache wird auch vonseiten des Wasserschutzes befürwortet.

<sup>17</sup> Entspricht ca. 15 % der Acker- und Gemüsebaufläche von ökologisch wirtschaftenden Betrieben.

deren Bedarf im Hinblick auf die Verbesserung des Bodenumusgehaltes als dem prioritären Förderziel aufweisen, konnte mangels geeigneter Daten bisher nicht analysiert werden.<sup>18</sup>

Im Hinblick auf Biodiversitätsziele orientierte sich der Vertragsnaturschutz weitgehend an fachlich definierten Förderkulissen bzw. Zielgebieten (z. B. Schutzgebiete), z. T. auch an einer fachlich bestimmten Einzelflächenauswahl. Bagatellgrenzen sind nicht vorgesehen, was dem Schutzzweck entgegen kommt. Dieser kann oder muss häufig auf kleinen Flächen realisiert werden, da z. B. nur noch kleine Restbestände schutzwürdiger Vegetation und Fauna vorhanden sind. Für die meisten der angebotenen Vertragsmuster wurde bereits in der Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013 nachgewiesen, dass relevante Wirkungspfade bedient werden und je nach Vertragsmuster unterschiedlich hohe Biodiversitätswirkungen auftreten können (Reiter, Roggendorf und Sander, 2016). Es wurden Optimierungsvorschläge unterbreitet, die z. T. in der neuen Vertragsmusterkonzeption aufgegriffen wurden (z. B. Einstellung schlecht angenommener Vertragsmuster, Stärkung des Wiesenvogelschutzes und des Vertragsnaturschutzes in den Ackerlandschaften). Damit sind weiterhin relevante und treffsicherere Wirkungen zugunsten der biologischen Vielfalt zu erwarten.

Beim neuen VNS-Vertragsmuster „Kleinteiligkeit im Ackerbau“, das vom MELUR zusammen mit Verbänden und Praxisbetrieben entwickelt wurde, sind nur zusammenhängende Bewirtschaftungseinheiten von mehr als 8 ha pro Feldblock bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben förderfähig. Diese sehr spezifische Regelung fokussiert damit auf eine eng umrissene potenzielle Förderfläche. Zusammen mit der komplexen inhaltlichen Ausgestaltung mit Vertragsvarianten erfordert das Vorhaben in der Umsetzung vermutlich einen relativ hohen Verwaltungsaufwand. Durch die intensive Betreuung konnte im zweiten Förderjahr ein knappes Viertel des Teilnehmerpotenzials aus 2015 erreicht werden (Potenzialfläche nach InVeKoS-Daten 2015: 5.700 ha bei 96 ökologisch wirtschaftenden Betrieben, mit knapp 450 Feldblöcken, die das 8-ha-Kriterium erfüllen).

#### 4.15.3.2 Administrative Umsetzung

Stärken und Schwächen des institutionellen Rahmens der Umsetzung (Regelungen, Organisation, zur Verfügung stehende Ressourcen etc.) haben Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Verwaltungen sowie die Akzeptanz der Maßnahmen durch potenzielle AntragstellerInnen. Administrativer Aufwand zur Umsetzung der AUKM und des Ökologischen Landbaus entsteht gleichermaßen für die öffentliche Verwaltung als auch für teilnehmende landwirtschaftliche Betriebe. Für die Antragstellenden stellt der administrative Aufwand neben den Anpassungskosten zur Einhaltung der Förderauflagen eine weitere Kosten- und damit Entscheidungskomponente dar.

---

<sup>18</sup> Den EvaluatorInnen lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung differenzierte Förderdaten aus dem InVeKoS nur aus dem Jahr 2015 vor, welches vor allem für die MSL-Vorhaben noch die alte Förderperiode abbildet. Weitergehende Analysen, z. B. der regionalen Verteilung, Erreichen von Schutzgebieten usw. werden daher anhand der InVeKoS-Daten aus den Folgejahren erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt.

Zur Ex-post-Bewertung 2016 wurden die Implementationskosten der öffentlichen Verwaltung als Maß für die Umsetzungseffizienz erfasst und Erklärungsgründe für unterschiedliche Kostenstrukturen von Maßnahmen identifiziert und Aussagen zu Teilnahmehemmnissen der Antragsstellen an AUM abgeleitet (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015).

Ausgehend von diesen Ergebnissen werden folgende Aspekte herausgearbeitet, die im Vergleich zur Vorperiode zu einer tendenziellen Steigerung bzw. Minderung des administrativen Aufwands führen und damit Inanspruchnahme und Umsetzbarkeit beeinflussen können. Die Einordnung basiert auf Dokumentenanalysen und auf Interviews mit den Fachreferenten. Damit wird nicht die Sichtweise aller Beteiligten abgebildet, die Darstellungen haben somit vorläufigen Charakter.

### **Administrationsaufwand für die öffentliche Verwaltung**

Zusammenfassende Aussagen der Implementations(kosten)analyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung des ZPLR waren (vgl. Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015):

- Der administrative Rahmen im Bereich der AUKM ist gut aufgestellt. Die langjährig externalisierte Antragsabwicklung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit Zuständigkeit bei der LGSH ist im Gesamtsystem gut eingebunden. Die Antragsbearbeitung der AUKM erfolgt ohne Ausnahme EDV-basiert.
- Die relativen IK<sup>19</sup> der AUM beliefen sich auf knapp 19 %, divergieren jedoch stark zwischen den AUM. Die relativen IK des Ökologischen Landbaus betragen ebenso wie die der Maßnahmengruppe „Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer“ rd. 8 %. Letztere umfasst die Vorhabenarten Schonstreifen, Winterbegrünung und N-effiziente Gülleausbringung. Wie in allen untersuchten Bundesländern<sup>20</sup> sind mit dem VNS mit 30 % die höchsten relativen IK verbunden. Diese fallen im Ländervergleich vergleichsweise geringer aus.
- Der weitaus überwiegende Teil der ZPLR AUM-Vorhaben erreichte hohe positive Umweltwirkungen je Flächeneinheit. Ursächlich für die hohe positive Umweltwirkung waren u. a. eine ambitionierte Maßnahmenausgestaltung und eine sehr flächenspezifische Förderausgestaltung. Ein Teil des Implementationsaufwandes lässt sich hierdurch begründen und rechtfertigen.
- Wesentlicher Kostenfaktor der AUM im ZPLR waren hohe Kontrollkosten, die sich wiederum in den EU-Vorgaben zur Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung begründeten. Verstärkt wurde der Effekt dadurch, dass bei klassischen Vor-Ort-Kontrollen auf Betrieben, die an mehreren AUM-Vorhabenarten teilnahmen, die sich in Zuständigkeit der LGSH und der LLUR befinden, jeweils ein Prüfteam die Kontrolle vornahm.

---

<sup>19</sup> Implementationskosten im Verhältnis zum verausgabten Fördervolumen, bei relativen IK von 10 % entstehen der öffentlichen Hand Verwaltungskosten von 0,1 Euro zusätzlich zu 1 Euro verausgabten Fördermitteln.

<sup>20</sup> Diese sind: Hessen, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein Westfalen, Schleswig Holstein.

Im Übergang von der letzten auf die jetzige Förderperiode wurden die Ablaufstrukturen, die organisatorischen Zuständigkeiten und die EDV-technische Abwicklung der AUKM beibehalten. Das Maßnahmenportfolio in der oben beschriebenen Form wurde sowohl bzgl. der Ausgestaltung von einzelnen Vorhabenarten als auch bzgl. des Vorhabenportfolios angepasst. Die Neuerungen werden zwar Einfluss auf den Verwaltungsaufwand haben, die grundsätzlichen Aussagen zu den IK haben jedoch weiterhin Bestand. Abweichend gilt, dass für emissionsarme und gewässerschonende Ausbringung von Wirtschaftsdünger wegen des aktuell geringen Förderumfangs und der daraus resultierenden höheren Fixkostenbelastung je Fördereinheit sowie wegen zusätzlicher Prüfkriterien (Güllelagerkapazität) ein steigender Kontrollaufwand zu erwarten ist. Weiterhin haben die folgenden Vorgaben der EU Einfluss auf den Administrationsaufwand:

Von der Tendenz her erhöhend auf den Umsetzungsaufwand wirken

- Vor-Ort-Kontrollen: Während in der vorherigen Förderperiode „alle Verpflichtungen und Auflagen eines Begünstigten, die zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs überprüft werden konnten“, Prüfgegenstand einer physischen VOK waren, sind jetzt die Einhaltung aller Förderkriterien, Verpflichtungen und sonstigen Auflagen der Beihilfereglung zu prüfen (VO (EU) Nr. 809/2014, Art. 26 (3)). Für die AUKM ergibt sich hieraus, dass beispielsweise die Einhaltung aller terminlichen Vorgaben eines AUKM-Vorhabens zu prüfen sind, also z. B. bei Festlegung von Beweidungszeiträumen der früheste und der späteste Termin. In einem solchen Fall ist die VOK zwingend mit zwei Kontrollterminen vor Ort verbunden. Dieser Effekt verstärkt sich dadurch, dass viele AUKM-Betriebe an mehreren AUKM-Vorhaben teilnehmen.
- Seit 2015 ersetzt das CC-Frühwarnsystem die bis Ende 2014 geltende Bagatellregelung. Nach dem Frühwarnsystem kann für CC-Verstöße mit geringer Schwere, begrenztem Ausmaß und geringer Dauer in begründeten Einzelfällen einmalig eine Verwarnung ausgesprochen werden, bei der von einer Sanktionierung abgesehen wird. Sofern innerhalb von drei Jahren bei einer weiteren Kontrolle die Verstoßursache nicht behoben wurde oder erneut gegen die gleiche Anforderung verstoßen wird, erfolgt eine rückwirkende Sanktionierung. Über die Baseline-Verknüpfung von AUKM und CC kann hieraus auch eine Sanktionierung der AUKM-Zahlung resultieren. Vom Grundsatz erhöht sich über diesen Mechanismus die potenzielle Sanktionsanzahl bei den AUKM und damit der Verwaltungsaufwand.

Von der Tendenz her reduzierend auf den Umsetzungsaufwand wirkt langfristig die Nutzung der GIS-basierten Lageskizzen, die erstens ein Auffinden von Flächen vor Ort bei klassischen VOK und zweitens durch Einpflegen von Umweltkulissen auch den Datenabgleich vereinfachen und ggf. perspektivisch die Fehleranfälligkeit reduzieren kann. Kurzfristig hatten jedoch die Schaffung der Datengrundlage, das Einpflegen von AUKM-spezifischen Umweltkulissen<sup>21</sup>, zusätzlicher Programmieraufwand sowie die Ungeübtheit der AnwenderInnen und die damit einhergehenden gehäuften Unplausibilitäten zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand geführt. Ergebnis der Befragung

---

<sup>21</sup> Als durch AUKM induzierter Mehraufwand sind nur die Kulissen anzurechnen, die nicht zur Umsetzung der CC- oder Greening-Standards notwendig sind.

der Fachreferate ist auch, dass die EDV für das geobasierte Antragsverfahren erst vergleichsweise spät zur Verfügung stand, wodurch Folgearbeiten im Verwaltungsablauf unter hoher zeitlicher Belastung insbesondere in den LLUR erfolgen mussten.

### **Aufwand für Antragstellende**

Neue administrative Hemmnisse für die Antragstellenden, die im Förderangebot begründet sind, konnten nicht identifiziert werden, was sich im Wesentlichen in der weitgehenden Fortführung des Maßnahmenangebotes begründet. Die notwendigen RL lagen im Vorfeld der Antragstellung vor und waren für Interessierte zugänglich. Die einzelnen Fördervorhaben und deren Förderauflagen konnten u. a. den Homepages der LLUR und der LGSH in aufbereiteter Form entnommen werden. Das Antragsverfahren ist den LandwirtInnen langjährig bekannt und als etabliert einzustufen. Die notwendigen Antragsunterlagen standen ohne zeitliche Verzögerungen zur Verfügung. Die Antragstellung erfolgte EDV-basiert und baute auf das Flächenerfassungssystem für die Direktzahlungen auf.

Die Einführung des Greenings stellt eine wesentliche Änderung der GAP mit entsprechenden einzelbetrieblichen Anpassungsreaktionen dar. Parallel mussten an AUKM interessierte BetriebsleiterInnen Informationen zum Zusammenspiel von AUKM und Greening einholen und entsprechende einzelbetrieblichen Strategien entwickeln. Vor diesem Hintergrund entstand erhöhter Informationsaufwand für die AUKM. Zum jetzigen Zeitpunkt können nur vage Aussagen darüber getroffen werden, ob grundsätzlich oder insbesondere in den ersten Jahren des Greenings die Akzeptanz der AUKM durch Einführung des Greenings beeinflusst wurde (s. u.).

In Bezug auf die Einführung der geobasierten Lageskizze gelten analog die bereits oben aufgeführten Aussagen. Auch für die AntragstellerInnen gilt, dass die Einführung anfänglich mit Lernkosten verbunden ist und besonders in den ersten Jahren als hoher zusätzlicher Aufwand bewertet wird. Perspektivisch sollten die Vorteile jedoch überwiegen, zumal bereits in den Vorjahren für die AUKM (händische) Lageskizzen vorgelegt werden mussten.

### **4.15.3.3 Externe Einflussfaktoren**

Die Teilnahmebereitschaft an AUKM wird maßgeblich durch betriebswirtschaftliche Überlegungen mit gesteuert, wie z. B. die Höhe der Prämie. Die betriebsindividuelle Einschätzung der Attraktivität einer Förderprämie wird durch das Preisniveau und die Preisentwicklung landwirtschaftlicher Produkte bestimmt. Dabei spielen Getreidepreise für AUKM auf Ackerland und Milchpreise für AUKM im Grünland sowie variable Produktionskosten eine Rolle.

Die Berechnung der Prämienätze bei den MSL-Maßnahmen und beim Ökologischen Landbau entspricht der nationalen Rahmenreglung. Dabei wurde für Erlöse und zusätzliche Aufwendungen das arithmetische Mittel des Zeitraumes Juli 2011 bis Juni 2013 gebildet und verwendet. In diesem Zeitraum war im Vergleich zu 2014 bis 2016 ein relatives Preishoch beim Getreide zu be-



obachten, sodass die Prämien für LandwirtInnen attraktiver wurden. Vor dem Hintergrund der seit 2014 bis Mitte 2016 wieder stark gesunkenen Marktpreise in verschiedenen Bereichen, insbesondere beim Milchpreis und beim Preis für Mastschweine, hat sich gerade in den letzten Jahren die relative Vorzüglichkeit der AUKM und des Ökolandbaus deutlich erhöht. Der deutliche Anstieg der Teilnehmer beim Ökolandbau und im Vertragsnaturschutz in Schleswig-Holstein deutet darauf hin, dass trotz der langfristig immer volatiler reagierenden Märkte sich Teilnahmewillige von der aktuellen Situation in ihrer Entscheidung beeinflussen lassen.

Das **Greening**, als Bestandteil der 1. Säule, hat auf direkten und indirekten Pfaden Wirkung auf die freiwillige Inanspruchnahme von 2.-Säule-Förderangeboten. Neben betriebsindividuellen Konstellationen und Prämienhöhe der AUKM hat auch die Möglichkeit der Kombinierbarkeit von AUKM mit Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) im Rahmen der Greening-Verpflichtungen Einfluss auf die Entscheidungen der BetriebsleiterInnen. Öko-Betriebe sind grundsätzlich vom Greening entbunden. Eine Kombination AUKM-ÖVF ist in Schleswig-Holstein aber nur im Vertragsnaturschutz bei der Vorhabenart Ackerlebensräume möglich. In diesem Vertragsmuster kann die Variante Bienenweide auch als ÖVF angerechnet werden, wobei dann im Vergleich zur Bienenweide ohne Anrechnung die Auflagen leicht abweichen (Flächenrotation möglich) und eine Reduktion der Ausgleichszahlung erfolgt.

Indirekte Wirkungen auf die Teilnahme an AUKM ergeben sich, wenn ÖVF-pflichtige Betriebe entscheiden, keine zusätzlichen AUKM in Anspruch zu nehmen. Gründe dafür könnten sein:

- Allein für ÖVF bereitgestellte Flächen stehen für AUKM nicht mehr zur Verfügung.
- Bei der Vorhabenart Vielfältige Kulturen entsteht Flächenkonkurrenz dadurch, dass ÖVF-Flächen nicht als Kulturart anrechenbar sind, jedoch für die Berechnung der Hauptfruchtanteile zur Ackerfläche zählen.
- Zum Teil verkomplizieren unterschiedliche Bestimmungen für ÖVF und AUKM die Koordination für eine gleichzeitige Teilnahme an ÖVF-ähnlichen AUKM, so z. B. beim ÖVF-Pufferstreifen: 1 bis 20 m Breite, Selbstbegrünung, eine von den Blühstreifen im ALR-Vertragsmuster abweichende Nutzung ist möglich.

Im Fall des Zwischenfruchtanbaus hingegen kombinieren Betriebe Greening und AUKM vermutlich strategisch. Es liegen Hinweise vor, dass Betriebe den Mindestförderumfang von 5 % der Ackerfläche laut AUKM über die 2. Säule fördern lassen. Darüber hinaus erfolgt Zwischenfruchtanbau über das Greening, was die Flexibilität eröffnet, sich an die Witterung anzupassen.

#### 4.15.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Eine synoptische Bewertung des Vollzugs erfolgt in Tabelle 32. Im Einzelfall werden dazu weitere Anmerkungen in Textform unterhalb der Tabelle gegeben.

**Tabelle 32: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 10.1 (AUKM) und M11 (Ökolandbau) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt				
VA 10.1.8 Vertragsnaturschutz Moderat weiterentwickelte Vertragsmuster gewährleisten hohe Förderkonstanz bei guter Akzeptanz mit insgesamt hohen Wirkungspotenzialen mit Schwerpunkt im Grünland. Durch die Ausweitung der ALR werden auch neue Zielarten des Ackerlandes adressiert	erhöhter Verwaltungsaufwand durch viele Vertragsmuster, Gebietskulissen und Parallelabwicklung durch LGSH (z. B. extra EDV-Schnittstellen), insgesamt aber langfristig eingespielte, effiziente Abwicklung	Ziele bereits überschritten; deutliche Steigerung seit letzter Förderperiode	Marktpreise, Naturschutzpolitik	kein Anpassungsbedarf weiterhin kritische Beobachtung, ob die Förderziele in der Marsch (Verschiebung zwischen Vertragsmustern) und in der Geest (Rückgang) erreicht werden
Ziel 2: Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich d. Umgangs mit Dünge- und Schädlingsbekämpfungsmitteln				
VA 10.1.1 Winterbegrünung Wegfall der Förderkulisse und Terminverschiebung für Aussaat der Winterbegrünung ermöglichte höhere Akzeptanz. Unklar ist, ob Problemgebiete/-betriebe erreicht werden.	horizontale Förderung standardisierte Abwicklung ohne Besonderheiten bzgl. Verwaltungsaufwand	Ziel überschritten, deutliche Steigerung seit letzter Förderperiode	Greening, WRRL-Beratung	kein Anpassungsbedarf Öffnung der Vorhabenart für neue Teilnehmer wünschenswert
VA 10.1.2 Ausbringung Wirtschaftsdünger hohe Akzeptanzhürden in der Ausgestaltung, vor allem Güllagerkapazität und Fremdausbringung	standardisierte Abwicklung, erhöhend auf Verwaltungsaufwand wirkt Prüfung der Güllagerkapazität	Ziel deutlich verfehlt	WRRL-Beratung, Reform der Düngerverordnung	grundlegender Anpassungsbedarf, falls erneute Öffnung des Förderangebots erwogen wird
Ziel 3: Förderung der Kohlenstoffbindung in der Landwirtschaft				
VA 10.1.3 Vielfältige Kulturen primäre Zielstellung fraglich, attraktive Prämie, leicht umsetzbar, besonders für Ökobetriebe	horizontale Förderung, standardisierte Abwicklung ohne Besonderheiten bzgl. Verwaltungsaufwand	Outputziel überschritten, wegen Mittelknappheit nicht alle Anträge bewilligt, hoher Anteil Ökobetriebe mindert Nettoeffekt	Marktpreise, Greening	kein Anpassungsbedarf
VA 10.1.8 VNS mit Prioritärziel Bodenkohlenstoff (WW Moor, GL Moor)	s. VA 10.1.8 oben.	WW Moor mit deutlichem Flächenzuwachs, neues	Marktpreise, Naturschutzpolitik	kein Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
zusätzliche Kohlenstoffbindung unter den gegebenen Förderauflagen fraglich, eher Erhaltung vorhandener Vorräte		Vertragsmuster GL Moor mit guter Akzeptanz		
Schwerpunktbereichsübergreifende Zielsetzung (4A, 4B, 4C)				
TM 11.1/TM 11.2 Ökolandbau großflächige, mittlere Biodiversitätswirkungen im Grünland und Ackerland, sehr hohe Wirkung im Hinblick auf Senkung von Nährstoffüberschüssen und -austrägen, mittlere Wirkungen für den Bodenschutz	standardisierte Abwicklung, vergleichsweise geringer Verwaltungsaufwand	Umstellungsziel fast erreicht; Beibehaltung deutlich über Ziel, erhebliche Steigerung seit letzter Förderperiode	Faktor- und Produktpreise des Ökologischen Landbaus im Verhältnis zu denen des konventionellen Landbaus	kein Anpassungsbedarf; Zusatzmodul VNS-KTA ermöglicht empfohlene Optimierung für die biologische Vielfalt; weitere Maßnahmenbausteine denkbar

Quelle: Eigene Darstellung.

## Empfehlungen

Die beiden Vorhabenarten 10.1.1 und 10.1.2 dienen laut LPLR gemeinsam der Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer. Die sehr gute Inanspruchnahme der **Winterbegrünung** konnte die verhaltene Akzeptanz bei der **emissionsarmen und gewässerschonenden Ausbringung von Wirtschaftsdüngern** im Bereich des Gewässerschutzes zum Großteil kompensieren. Noch viel ausgeprägter ist dies aber durch den starken Zuwachs bei der Förderung des Ökologischen Landbaus gelungen. Aus Sicht des prioritären Ressourcenschutzzieles wird daher kein besonderer Anpassungsbedarf bei diesen Vorhabenarten gesehen.

Auch wenn noch keine dezidierte Bewertung der Wasserschutzwirkung der AUKM und des Ökolandbaus im Kontext der Greeningeffekte der 1. Säule vorliegt, kann auf Grundlage der Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013 davon ausgegangen werden, dass bei der bekannten Problemlage in Schleswig-Holstein im Hinblick auf Nährstoffüberschüsse und -austräge ein wesentlich höherer Minderungsbedarf besteht, als mit der aktuellen Förderfläche erzielt wird. Zwar setzt das LPLR dabei mit der Gewässerschutzberatung stark auf andere Förderinstrumente. Die Erfahrung in der Gewässerschutzberatung anderer Länder zeigt aber, dass das Angebot freiwilliger AUKM den Beratungserfolg verbessern kann. Daher wäre aus Wasserschutzsicht zu erwägen, den Zugang zu wirksamen Flächenmaßnahmen, neben dem Ökolandbau, wieder zu öffnen, insbesondere für das Förderangebot zur Winterbegrünung.

Die Zielverfehlung der emissionsarmen und gewässerschonenden Ausbringung von Wirtschaftsdüngern für das Sekundärziel der Reduzierung von Ammoniakemissionen wird nicht durch andere Maßnahmen im LPLR kompensiert. Vielmehr hat das Land auf Basis der Fördergrundsätze nach

GAK-Rahmenplan eine rein national finanzierte, investive Förderung bis 2019 ins Leben gerufen. Durch die Novellierung der Düngeverordnung werden erst ab 2020 Verbesserungen aufseiten des Ordnungsrechts zu erwarten sein. Es wäre nun zu prüfen, ob in Schleswig-Holstein mit den vorhandenen Förderangeboten eine ausreichende Reduktionsminderung erzielt wird, um spürbar zur Beseitigung des deutschen Defizits im Hinblick auf internationale Emissionsminderungsziele beizutragen. Resultiert aus einer solchen Prüfung der Bedarf, die Flächenförderung über AUKM zusätzlich wieder anzubieten, wäre zur Erreichung einer besseren Akzeptanz erforderlich, die Förderauflagen deutlich zu vereinfachen, z.B. durch Wegfall der Bindung an eine vorgeschriebene Güllelagerkapazität. Sinnvoll wäre auch, nicht nur die Fremdausbringung zu fördern. Zur Erreichung echten technischen Fortschritts ist die Förderung der Eigenmechanisierung ebenso wichtig, die ja durch das investive Vorhaben bereits gezielt angesprochen wird.

Im insgesamt sehr erfolgreich in der neuen Förderperiode angenommenen **Vertragsnaturschutz** ist sehr wenig Anpassungsbedarf gegeben. Erforderlich ist vor allem, die weitere Entwicklung der Inanspruchnahme in den Marschen und auf der Geest und deren Auswirkungen auf die Zielflächen/-flächen durch ein begleitendes fachliches Monitoring zu beobachten, um rechtzeitig gegensteuern zu können.

Die mit Unterstützung des LPLR breit ansetzende Förderung des **Ökologischen Landbaus** in Schleswig-Holstein, die nach Jahren der Stagnation bei der erreichten Förderfläche vermutlich nicht nur aufgrund der Marktsituation der letzten Jahre deutliche Zugewinne verzeichnen konnte, sollte in dieser Form erhalten und weiterentwickelt werden, wobei die in der Ex-post-Bewertung durchweg hoch bis sehr hoch bewerteten Ressourcenschutzeffekte auch zukünftig durch valide betriebliche Analysen zu belegen sind.

Die Vorhabenart **Vielfältige Kulturen im Ackerbau** wurde schon im ersten Antragsjahr 2015 überzeichnet, sodass Auswahlkriterien zur Anwendung kamen. Es handelt sich um ein niederschwelliges Angebot mit geringen Wirkungen im Hinblick auf die Biodiversität und die Humusanreicherung im Boden. Fundierte Empfehlungen zum weiteren Angebot der Maßnahme können zum aktuellen Zeitpunkt aber noch nicht gegeben werden. Im weiteren Verlauf der Evaluation erfolgt eine vertiefte InVeKoS-Analyse insbesondere hinsichtlich der Frage, ob die Teilnahme an der Maßnahme zu einer Umstellung geführt hat und in welchem Umfang tatsächlich Problembetriebe mit engen und humuszehrenden Fruchtfolgen erreicht wurden. Mit dem 2. Änderungsantrag (2017) erfolgte durch die Aufnahme weiterer Förderauflagen eine Schärfung hinsichtlich der Ressourcenschutzwirkung der Maßnahme.<sup>22</sup> Die potenzielle Biodiversitätswirkung wird gestärkt. Konsequenterweise müsste auch eine Anpassung hinsichtlich der Setzung der erwarteten prioritären und sekundären Wirkbeiträge zu den Schwerpunktbereichen erfolgen.

---

<sup>22</sup> Als inhaltliche Anpassung soll mit dem 2. Änderungsantrag (2017) bei der Winterbegrünung (VA 10.1.1) als weitere Variante eine Getreidestoppelbrache und bei den vielfältigen Kulturen (VA 10.1.3) die Getreidestoppelbrache auf 10 % der Ackerflächen als zusätzliche Verpflichtung prophylaktisch ins Programm aufgenommen werden. Allerdings ist aktuell nicht vorgesehen, die beiden VA wieder zur Neubeantragung anzubieten.

## 4.16 Natura 2000-Prämie (TM 12.1)

Autor: Achim Sander (entera)

### 4.16.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen in Natura 2000-Gebieten (Natura 2000-Prämie; RL NZP 2015) sehen als Zweck „die Erhaltung von europarechtlich geschützten Lebensräumen und Arten in EU-Vogelschutzgebieten und FFH-Gebieten (Natura 2000-Gebiete) sowie Kohärenzgebieten in Schleswig-Holstein“ vor. Kohärenzgebiete sind ausgewiesene Naturschutzgebiete außerhalb der Natura 2000-Kulisse. Die Zuwendungen werden „als Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten, die sich infolge von Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung in Natura 2000-Gebieten ergeben“ gewährt.

Die Fördervoraussetzungen der Natura 2000-Prämie werden im LPLR Kap. 8.2.9 sowie im Internetauftritt<sup>23</sup> des Landes beschrieben. Seit Januar 2017 werden im Internetauftritt auch die EU-Vogelschutzgebiete differenziert dargestellt, für die erhöhte Auflagen gelten, sowie die als Kohärenzgebiete förderfähigen Naturschutzgebiete genannt.

Dabei sind, unabhängig von den ordnungsrechtlich bestehenden Schutzvorschriften in den Zielgebieten, die Dauergrünlandflächen aktiv als Weide, Mähweide oder Mähfläche zu bewirtschaften und folgende Auflagen einzuhalten:

- Auf den Grünlandflächen dürfen keine Totalherbizide eingesetzt werden; Übersaaten im Zuge der routinemäßigen Grünland-Narbenpflege (mit Walze, Schleppe oder Striegel) sind zulässig.
- Grünland-Narbenerneuerungen sind ausschließlich in Form der Übersaat und Nachsaat ohne Narbenzerstörung zulässig.
- Nachsaaten dürfen nur mit Drillmaschinen, Schlitzdrillmaschinen oder anderen Grünland-Direktsäegeräten durchgeführt werden; Maschinen-/Gerätekombinationen mit Bodenbearbeitungsgeräten sind aus Gründen des Narbenerhalts unzulässig.
- Grünlandflächen dürfen nicht über die Neuanlage von Drainagen, neue Gräben oder auf andere vergleichbare Weise mehr als bisher entwässert werden.
- Gräben dürfen nicht verfüllt werden.
- In ausgewählten EU-Vogelschutzgebieten, die für Wiesenvögel von besonderer Bedeutung sind, dürfen außerdem keine Veränderungen am Beet-Gruppen- bzw. Beet-Grabensystem vorgenommen werden.

---

<sup>23</sup> [http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/N/natura2000/NZP\\_08\\_NZP.html](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/N/natura2000/NZP_08_NZP.html).

Entsprechend den Bestimmungen wird das prioritäre Ziel im SPB 4A gesehen, Sekundärwirkungen im Wasserschutz (SPB 4B) (Tabelle 33).

**Tabelle 33: Zielsetzung der TM 12.1 (Natura 2000-Prämie) in den SPB**

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
12.1 Natura 2000-Prämie								P	x									

Quelle: Feinkonzept.

Gefördert wird ausschließlich landwirtschaftlich genutztes Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten sowie in Naturschutzgebieten (NSG), die der ökologischen Kohärenz des Natura 2000-Schutzgebietsnetzes dienen (Förderkulisse). Bewilligungsfähige Kohärenzflächen innerhalb von ausgewiesenen Naturschutzgebieten umfassen maximal 5 % der Natura 2000-Kulisse, die Kohärenzkulisse als Ganzes kann jedoch größer ausfallen. Die Natura 2000-Prämie kann nicht mit der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten kombiniert werden. Die Bagatellgrenze liegt bei 160 Euro.

Antragsberechtigt sind BetriebsinhaberInnen im Sinne des Art. 9 der VO (EU) Nr. 1307/2013, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben und den Betrieb selbst bewirtschaften.

Die Teilmaßnahme wurde bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 angeboten und leicht weiterentwickelt. Die eingangs zitierten verpflichtenden Bewirtschaftungsauflagen wurden konkretisiert und verschärft. Die Prämiensätze wurden beibehalten. Der Verpflichtungszeitraum ist weiterhin jährlich, entsprechend dem Kalenderjahr.

Durch EU-Vorgaben bedingt ergibt sich eine theoretische Einschränkung im Vergleich zur letzten Förderperiode durch die Begrenzung der Kohärenzflächen auf max. 5 % der Natura 2000-Kulissenfläche entsprechend Art. 30 (6b) ELER-VO. Im Jahr 2015 gab es in Naturschutzgebieten außerhalb des Natura 2000-Netzwerkes ca. 5.622 ha LF (Feldblockfläche im InVeKoS-GIS), das entsprach rd. 3,4 % der Natura 2000-Kulisse. Darin lagen gut 3 % der mit Natura 2000-Prämie geförderten Flächen. Die 5 %-Bedingung für Kohärenzgebiete hat daher bislang keine Relevanz gehabt.

Die Finanzierung erfolgt über ELER- und landeseigene Mittel. Insgesamt sind 16 Mio. Euro öffentliche Mittel für 18.000 ha Förderfläche eingeplant. Eine zusätzliche nationale Finanzierung ist nicht vorgesehen. Das LLUR ist mit der Bearbeitung der jährlichen Förderanträge, Kontrolle und Bewilligung betraut. Der Antrag ist bis spätestens zum 15. Mai des jeweiligen Kalenderjahres, für das eine Ausgleichszahlung beantragt wird, bei der Bewilligungsbehörde mit dem Sammelantrag Agrarförderung einzureichen.

## 4.16.2 Darstellung des Outputs

Die neue Teilmaßnahme Natura 2000-Prämie 12.1 wurde erstmalig 2015 angeboten. Im Jahr 2014 wurde noch die Altverpflichtung unter Code 213 umgesetzt, allerdings wurden dafür bereits ELER-Mittel aus der Förderperiode 2014 bis 2020 verwendet. Die Monitoringzahlen (2015 und 2016) sind vorsichtig zu interpretieren, da sie nicht notwendigerweise den Förderstand, sondern den Auszahlungsstand spiegeln. So ist trotz des vermeintlichen leichten Rückgangs im Jahr 2015 eine hohe Konstanz der Förderung zu verzeichnen, die sich seit 2011 auf einem Niveau deutlich über 18.000 ha eingependelt hat (Tabelle 34).

**Tabelle 34: Inanspruchnahme und Zielerreichung der TM 12.1 (Natura 2000-Prämie)**

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Förderfläche</b>	[ha]	8.446	10.247	15.553	17.532	18.171	18.253	18.215	18.322	18.095	18.316
<b>Geförderte Betriebe</b>	[n]	609	737	981	1.118	1.188	1.194	1.177	1.196	1.147	1.124

Quelle: 2007 bis 2013: Ex-post-Bewertung (Pollermann et al., 2016); 2014 bis 2016: Monitoring bzw. jährliche Durchführungsberichte.

Der gesetzte Flächenzielwert ist damit bereits in den ersten beiden Förderjahren erreicht worden. Das Ziel von 1.200 geförderten landwirtschaftlichen Betrieben wurde knapp verfehlt. Seit 2001, und insbesondere seit 2007, ist ein stetiger Zuwachs der geförderten Fläche je Betrieb zu beobachten, was nicht zuletzt auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft zurückzuführen sein dürfte. Das könnte auch Einfluss auf die Anzahl der geförderten Betriebe haben. Eine tiefergehende Analyse der erreichten Teilgebiete innerhalb der Zielkulisse wird zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt.

## 4.16.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Gebietskulisse in Verbindung mit den Auflagen stellt einen zielgerichteten Einsatz der Fördergelder sicher. Da die Ausgleichszahlung grundsätzlich allen Betrieben mit ordnungsrechtlich bedingten Erschwernissen und Ertragsminderungen zur Verfügung stehen soll, ist die Bagatellgrenze niedrig gehalten. Dennoch greift laut Aussage des zuständigen Fachreferates die Bagatellgrenze: Die Gesamtzahl der Anträge lag 2015 und 2016 über der Bewilligungszahl. Ablehnungen der Anträge resultierten zumeist aus der Unterschreitung des Mindestförderbetrages von 160 Euro. Im Jahr 2016 waren davon 138 AntragstellerInnen betroffen. Ebenso ist von einem „Filtereffekt“ im Vorfeld der Antragstellung auszugehen. Durch die Vermeidung der Bewilligung, Kontrolle und Auszahlung von Kleinstbeträgen bzw. geringen Flächenumfängen werden verwaltungsseitig Kosten eingespart.

Durch den Ausgleich bestehender ordnungsrechtlicher Bewirtschaftungerschwernisse zugunsten der Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt im Natura 2000-Netzwerk entstehen im Regelfall keine zusätzlichen positiven Wirkungen für Arten und Lebensräume, wie ausführlich in der Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013 dargelegt wurde. Allerdings ist eine Ausgleichszahlung geeignet, die Akzeptanz von hoheitlichen Maßnahmen des Naturschutzes zu steigern.<sup>24</sup> Im Unterschied zu freiwilligen AUKM sind ordnungsrechtliche Festlegungen dauerhaft und verpflichtend und damit eine wichtige Handlungsoption des Naturschutzes. Durch die detaillierten Bewirtschaftungsauflagen der Natura 2000-Prämie werden auf nicht näher bestimmbareren Flächenumfängen tatsächliche Biodiversitäts- und Wasserschutzwirkungen ausgelöst, wenn die Bewirtschaftungsauflagen nicht bereits in Schutzgebietsverordnungen geregelt wurden. In diesen Fällen hat die Maßnahme auch einen handlungsorientierten Schutzansatz mit zusätzlichen Wirkungsbeiträgen.

### **Administrative Umsetzung**

Die Natura 2000-Ausgleichszahlung wurde bislang mit vergleichsweise moderaten Implementationskosten umgesetzt (vgl. Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013: Modulbericht 10.2 Implementationskostenanalyse: 8,3 % relative Implementationskosten). Davon ist auch in Zukunft bei gleichbleibender Umsetzungsstruktur auszugehen.

Auf die Begünstigten kommt kein erhöhter Aufwand zu, da der Antrag auf Förderung weiterhin zusammen mit dem Sammelantrag gestellt wird.

### **Externe Einflussfaktoren**

Derzeit sind keine relevanten externen Einflussfaktoren zu erkennen. Dennoch können die EU-Naturschutz- bzw. -Umweltpolitik, deren nationale Umsetzung oder auch die Agrarpolitik zu neuen Rahmenbedingungen führen.

## **4.16.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen**

Die Maßnahmenumsetzung verläuft weiterhin gut und zielgerichtet. Der definierte Förderzweck wird erreicht. Weitergehende naturschutzfachliche Ziele werden insbesondere durch eine (mögliche) Kombination mit Vertragsnaturschutz, investivem Naturschutz (auch ohne ELER-Kofinanzierung) und Beratungsmaßnahmen (z. B. Lokale Aktionen TM 16.5) verwirklicht. Das Output-Ziel wurde bereits erreicht. Es ist zu erwarten, dass die Förderung weiterhin in ähnlichem Umfang in Anspruch genommen wird. Tabelle 35 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

---

<sup>24</sup> Durch das Dauergrünlanderhaltungsgesetz (DGLG SH 2013) wurden nicht nur in Natura 2000- und Naturschutzgebieten weitere Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland zum Verbot von Entwässerungsmaßnahmen getroffen. Diese Regelungen sind gleichzeitig verpflichtende Baseline für AUKM. § 24 LNatSchG SH (2010) hatte entsprechende Regelungen bereits für die EU-Vogelschutzgebiete getroffen.



**Tabelle 35: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 12.1 (Natura 2000-Prämie) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Ausgleichszahlung für ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen zum Schutz der Biodiversität				
Das (monetäre) Ausgleichsziel wird im definierten Umfang erreicht.	insgesamt effiziente Umsetzung	gute Nachfrage	nicht relevant	kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Es werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

## 4.17 Ausgleichszulage (TM 13.3)

Autor: Manfred Bathke (entera)

### 4.17.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Zahlungen dienen gemäß Art. 31 (VO (EU) Nr. 1305/2013) zum Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste, die den LandwirtInnen aufgrund von Lagenachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung entstehen. Die Zahlungen sollen einen Beitrag dazu leisten, die Fortführung der Landwirtschaft zur Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt, zur Erhaltung des ländlichen Lebensraumes und zur Erhaltung des Fremdenverkehrspotenzials oder aus Gründen des Küstenschutzes zu sichern (gemäß Art. 32 (1) Buchstabe c der E-LER-VO (VO (EU) Nr. 1305/2013).

Im Rahmen des LPLR Schleswig-Holstein ist die Ausgleichszulage (AZ) eine von mehreren Bausteinen zum Grünlandschutz und soll damit der Artenvielfalt dienen. Daher ist sie mit ihrer Zielausrichtung dem SPB 4A „Biodiversität“ zugeordnet.

Grundlage der Förderung ist die Richtlinie zur AZ vom 22.09.2015 (Amtsblatt Schl.-H 2015, Nr. 40, S. 1150) (AGZ-RL). Es gelten folgende Rahmenbedingungen:

- Die Förderkulisse umfasst die Inseln an der Westküste ohne feste Landanbindung. Konkret handelt es sich um die Inseln Föhr, Pellworm, Amrum und Sylt.
- Die Zahlungen sind in Abhängigkeit vom Flächenumfang des Betriebes degressiv gestaffelt. (bis 50 ha, über 50 bis 100 ha, über 100 ha).

- Es wird nach den beiden Bewirtschaftungssystemen „Grünland mit Tierhaltung“ und „Ackerbau/Marktfrucht“ differenziert. Für Flächen des Bewirtschaftungssystems „Ackerbau ohne Marktfrucht“ (Mais, Ackergras ohne Tierhaltung) wird keine Förderung gezahlt.
- Die Zahlungen werden mit den durch die Insellage bedingten erhöhten Transportkosten begründet (Milch, Tiere, Marktfrüchte zum Festland).
- Der Mindestviehbesatz beträgt 0,5 RGV/ha. Bei einem geringeren Tierbesatz wird die Förderung gekürzt, bei einem Unterschreiten von 0,2 RGV/ha nicht gewährt.
- Die Fördersätze liegen zwischen 40 und 140 Euro/ha.

Antragsberechtigt sind aktive BetriebsinhaberInnen entsprechend den Regelungen für Direktzahlungen. Es müssen mindestens drei Hektar beihilfefähige Fläche in der Förderkulisse bewirtschaftet werden (Bagatellgrenze). Bewilligungsbehörde ist der jeweilige für den Betrieb zuständige Standort des LLUR. Der Antrag ist mit dem jährlichen Agrarantrag (Sammelantrag) zu stellen. Die Verpflichtung ist einjährig. Eine erste Antragstellung erfolgte zum 15. Mai 2015 mit Zahlung Ende Dezember 2015.

Es sollen pro Jahr etwa 1,3 Mio. Euro Fördermittel eingesetzt werden. Dies bedeutet gegenüber der vorherigen Förderperiode eine deutliche Steigerung. Im Mittel der Jahre 2010 bis 2013 wurden 0,87 Mio. Euro eingesetzt.

Die Landwirtschaft auf den Inseln ist durch Futterbaubetriebe geprägt, die über 80 Prozent der Betriebe ausmachen. Da Pferde bei der Berechnung des Viehbesatzes nicht berücksichtigt werden, ist die Förderung sehr gezielt auf Rinder haltende Betriebe ausgerichtet.

Die Berechnung der Kostennachteile berücksichtigt die durchschnittlichen Kosten für die Fähre auf der Grundlage einer nachvollziehbaren Kalkulation. Es ergeben sich Transportkosten von rund 270 Euro/ha für Milchvieh-/Futterbaubetriebe und rund 216 Euro/ha für Marktfruchtbetriebe (Getreidebau). Bei Ackerbaubetrieben ohne Marktfrüchte sind die zusätzlichen Transportkosten nur gering, da der Transport von Mais oder Feldgras auf das Festland entfällt (Biogasbetriebe).

#### 4.17.2 Darstellung des Outputs

Auf den relevanten Inseln umfasst die LF ca. 11.300 ha. Eine Analyse auf der Grundlage der InVe-KoS-Daten zeigte, dass davon knapp 10.000 ha auch prämienberechtigt wären. In 2016 wurden 156 Betriebe mit 9.742 ha gefördert. Die AZ wird damit weitgehend in vollem Umfang in Anspruch genommen. Der Grünlandanteil liegt bei etwa 70 %.

Die Inanspruchnahme bewegt sich im erwarteten Rahmen und ist hinsichtlich des Finanzvolumens geringfügig niedriger als geplant, hinsichtlich der geförderten Fläche höher.

### 4.17.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Fördervoraussetzungen der AZ wurden in Kap. 4.17.1 beschrieben. Das Antragsverfahren für die LandwirtInnen folgt bereits langjährig den gleichen Verwaltungsabläufen. Außer der Tatsache, dass die beantragte Fläche in der Gebietskulisse verortet sein muss und die oben genannten Rahmenbedingungen eingehalten werden müssen, bestehen keine weiteren Förderauflagen. Spezifische maßnahmenbedingte akzeptanzhemmende Faktoren bestehen daher, abgesehen von dem (eher geringen) Antragsaufwand und dem generell gegebenen Rückforderungsrisiko, nicht.

Die oben beschriebene Maßnahmenkonzeption stellt sehr weitgehend sicher, dass es nicht zu Mitnahmeeffekten kommen kann, da sehr gezielt auf die Betriebstypen abgestellt wird, die aufgrund des erforderlichen Transports von Milch oder Marktfrüchten auf das Festland auch benachteiligt sind. Ein zielgerichteter Einsatz der Fördergelder ist damit sichergestellt.

#### Administrative Umsetzung

Die Förderung kann verwaltungstechnisch relativ schlank umgesetzt werden. Besondere Hemmnisse bestehen nicht.

Aufgrund der spezifischen Zielsetzungen der Ausgleichszulage (Ausgleich von Einkommensnachteilen) wäre diese Fördermaßnahme an sich nicht eindeutig einem Schwerpunktbereich zuzuordnen gewesen. Die Einordnung in den SPB 4A erfolgte nach entsprechenden Hinweisen der EU-KOM. Durch die spezifische Ausrichtung der Fördermaßnahme in Schleswig-Holstein sind Wirkungen in dem Bereich „Erhalt der Kulturlandschaft und Landschaftspflege“ aber auch zu erwarten.

#### Externe Einflussfaktoren

Die Situation im Bereich der Milchviehwirtschaft ist durch starke Preisschwankungen und einen beschleunigten Strukturwandel gekennzeichnet (in 2016 gaben etwa 7 % der Milchviehhalter in SH die Milchviehhaltung auf). Generell sind die marktpolitischen Rahmenbedingungen für tierhaltende Betriebe derzeit eher ungünstig. Insbesondere die steigenden Pachtpreise, die auch auf den Inseln durch Nachfrage vonseiten der nicht-rindviehhaltenden Betriebe angeheizt werden, sind für Milchviehbetriebe problematisch. Externe Einflussfaktoren sind damit neben der Preisentwicklung auf den Absatzmärkten alle Faktoren, die den landwirtschaftlichen Flächenmarkt bestimmen (Siedlungsentwicklung, Infrastruktur, Naturschutz). Diese können im Rahmen der ELER-Förderung nicht beeinflusst werden.

#### 4.17.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Durch die Prämie, die zu 70 % auf Grünlandflächen liegt, wird die relative Vorzüglichkeit der tiergebundenen Grünlandwirtschaft auf den Inseln verbessert. Vor dem Hintergrund der starken Preisschwankungen im Milchbereich und des beschleunigten Strukturwandels (s. o.) trägt sie zu einer ökonomischen Stabilisierung von Milchviehbetrieben bei. Inwieweit damit allerdings eine tatsächliche Sicherung bestimmter Typen der Grünlandnutzung verbunden ist, soll im Rahmen von Fallstudien noch näher analysiert werden. Es ist nach jetzigem Kenntnisstand davon auszugehen, dass insbesondere alle Formen der Weidenutzung unterstützt werden.

Bei Fördersätzen bis zu 140 Euro/ha wird nur ein Teilausgleich für die bestehenden Kostennachteile gewährt (ca. 50 % der Kostennachteile). Ein ähnlich hoher Fördersatz reichte in der vergangenen Förderperiode aus, um die landwirtschaftliche Nutzung auf den Inseln weitestgehend aufrechtzuerhalten.

Die Maßnahmenumsetzung verläuft gut und zielgerichtet. Tabelle 36 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

**Tabelle 36: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 13.3 (Ausgleichszulage) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Ausgleich von Einkommensnachteilen und Sicherung der Grünlandnutzung				
Die Förderziele werden zumindest bezüglich der Förderfläche erreicht. Inwieweit die Förderung tatsächlich zu einer Sicherung der Grünlandnutzung beiträgt, soll im Rahmen von Fallstudien noch näher untersucht werden.	insgesamt effiziente Umsetzung	hohe Akzeptanz	nicht relevant	kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Es werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

## 4.18 Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) „Landwirtschaftliche Produktion und Nachhaltigkeit“ (TM 16.1)

Autor: Winfried Eberhardt

### 4.18.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Zielsetzungen der Teilmaßnahme „Europäische Innovationspartnerschaft“ (EIP, TM 16.1) zeigt Tabelle 37. Übergeordnetes Ziel der Innovationsförderung ist die langfristige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft unter Berücksichtigung von Herausforderungen wie z. B. tier- und umweltgerechter Produktionssysteme. Prioritär ist sie daher im SPB 2A (Wettbewerbsziele) verankert. Die EIP-Förderung steht in engem Zusammenhang mit den Schwerpunktthemen „Innovation, Zusammenarbeit/Vernetzung“. Sie ist deshalb den SPB 1A und 1B zugeordnet worden. Weitere Inhalte, die mit der Förderung der EIP verfolgt werden, liegen in den Bereichen Tierwohl, Umweltschutz und Ressourceneffizienz (SPB 3A, 4A bis 4C, SPB 5C bis 5E).

**Tabelle 37: Zielsetzungen der TM 16.1 (EIP) in den SPB**

Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C	weitere
16.1	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>		P		X <sup>2</sup>		X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>			X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>				

X<sup>1</sup> Durch Wissensvermittlung, die Zusammenarbeit bzw. die Verbindung zu Forschung in den EIP können Innovationen im Betrieb (u. a. technische, organisatorische oder geschäftsfeldbezogene Innovationen) angestoßen werden.

P/X<sup>2</sup> Durch die Durchführung entsprechender Projekte soll eine unterstützende Wirkung in den jeweiligen inhaltlichen SPB entstehen. Wie weit die Inhalte der EIP diese SPB tatsächlich adressieren, bleibt allerdings abzuwarten.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Die Teilmaßnahme wird in dieser Förderperiode erstmalig angeboten. Gegenstand der Förderung sind die laufenden Ausgaben für die Zusammenarbeit und Tätigkeit einer OG sowie Ausgaben für die Durchführung von Innovationsprojekten. Die OG sollen sich aus unterschiedlichen Akteuren wie z. B. LandwirtInnen, WissenschaftlerInnen, BeraterInnen zusammensetzen. Eine OG muss folgende Kernbedingungen erfüllen:

- Sie muss mindestens aus drei Mitgliedern bestehen.
- Es müssen mindestens zwei LandwirtInnen mitwirken.
- Der Sitz der OG muss sich in SH befinden.

Bis zum Jahr 2023 sollen insgesamt 38 OG unterstützt werden (Zielindikator). Das Finanzvolumen für die EIP beträgt in der Förderperiode 2014-2020 insgesamt rund 10 Mio. Euro öffentliche Mittel.

Für die Umsetzung der EIP sind vier thematische Schwerpunkte im LPLR SH vorgegeben:

- (1) Tierhaltung - wettbewerbsfähige, ressourcenschonende und artgerechte Produktionssysteme in der konventionellen und ökologischen Tierhaltung. Besonderer Handlungsbedarf bei Fragen zu Tierschutz, Tiergesundheit, Emissionen von Tierhaltungsanlagen und Nährstoffmanagement,
- (2) Ackerbau, Grünland und Dauerkulturen: Weiterentwicklung wettbewerbsfähiger Ackerbau-, Grünland- und Dauerkulturbewirtschaftungssysteme (v. a. für ein ressourcenschonendes und effizientes Nährstoff- und Pflanzenschutzmanagement im konventionellen und Ökologischen Landbau),
- (3) Klimawandel - Weiterentwicklung von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungssystemen im Hinblick auf eine Verbesserung der Treibhausgas-(THG)-Bilanz,
- (4) Produkt- und Prozessinnovationen entlang der gesamten land- und forstwirtschaftlichen Wertschöpfungskette, u. a. zur Verbesserung der THG-Bilanz und Ressourceneffizienz.

Das Innovationsfeld ist nicht vorgegeben, sodass Produkt-, Prozess- oder Organisations- bzw. Serviceinnovationen zum Förderspektrum gehören. Gemeinsame Projekte mit anderen Bundesländern bzw. Mitgliedstaaten sind möglich, wenn die Projekte eine Problem- oder Fragestellung aus SH aufgreifen.

Der Fördersatz beträgt 100 % der förderfähigen Ausgaben für laufende Ausgaben der Zusammenarbeit bzw. Ausgaben für Projekte, die sich ausschließlich auf Innovationen landwirtschaftlicher Erzeugnisse nach Anhang I zu Art. 38 des AEU-Vertrages<sup>25</sup> beziehen. Für OG bzw. Projekte, die sich nicht auf Erzeugnisse nach Anhang I zu Art. 38 des AEU-Vertrages beziehen, beträgt der Fördersatz 50 %. In der Richtlinie EIP-Agri ist keine Obergrenze bzw. maximale Begrenzung für die Zuschusshöhe zu einem Vorhaben – wie in einigen anderen Bundesländern – festgelegt.

Zur Auswahl der OG ist je ein Aufruf (Call) zum Beginn und in der Mitte der Förderperiode vorgesehen (Frühjahr 2015, Herbst 2017).

Die Auswahl einer OG und ihres Innovationsprojektes erfolgt im Rahmen eines zweistufigen Wettbewerbs- und Antragsverfahrens. Bei einem Aufruf wird wie folgt vorgegangen:

- Einreichung von Wettbewerbsbeiträgen (Projektskizzen) zum festgelegten Stichtag,
- Auswahl der OG sowie ihrer Innovationsvorhaben auf der Basis der jeweils geltenden Auswahlkriterien,
- fachliche Bewertung durch einen beim MELUR eingerichteten Ausschuss und Erstellung einer Rankingliste anhand der erreichten Punktzahlen.

---

<sup>25</sup> AEU: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Das Gutachtergremium setzt sich aus VertreterInnen verschiedener Fachministerien zusammen, die zur Beurteilung ggf. die Expertise von Verbänden, der Praxis, Forschungseinrichtungen etc. einholen. Als Gäste nehmen VertreterInnen der EIP-Fachministerien aus Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern teil.

Im Rahmen der Ausschusssitzung erhalten Gruppen auch die Gelegenheit, ihr geplantes Vorhaben kurz zu präsentieren, wenn sie es wünschen. Die Gutachter können dabei Verständnisfragen zum Antrag bzw. zur Präsentation stellen.

Der Geschäftsplan einer OG (Anlage zum Antrag) muss für die Begutachtung mindestens folgende Angaben enthalten:

- Beschreibung des Innovationsfeldes und des Innovationsprojektes einschließlich der beabsichtigten Ziele und erwarteten Ergebnisse,
- indikativer Zeitplan für die Umsetzung mit detaillierten Arbeitspaketen der jeweiligen ProjektpartnerInnen,
- indikativer Ausgaben- und Finanzplan und Angaben zum geplanten zeitlichen Abruf der Fördermittel.

Die Auswahlkriterien für den ersten Aufruf (Stand 2015) fokussieren auf zwei Aspekte mit insgesamt 13 Kriterien (1. Organisation der OG mit vier Kriterien, 2. Bewertung der Qualität des Innovationsprojektes mit neun Kriterien). Der Schwellenwert betrug 60 Punkte, maximal waren 130 Punkte erreichbar.

Das für die Konzeption der Teilmaßnahme zuständige Fachreferat des MELUR fungiert auch als Bewilligungsbehörde und entscheidet auf Grundlage der festgelegten Rankingliste und der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel über die Anträge.

Nach einem EU-weiten Ausschreibungsverfahren hat das MELUR Mitte 2014, finanziert aus Mitteln der Technischen Hilfe, das Innovationsbüro EIP Agrar Schleswig-Holstein zur Unterstützung der OG eingerichtet. Es ist bei der LWK SH in Rendsburg angesiedelt. Das Innovationsbüro unterstützt mit zwei Mitarbeiterinnen das Ministerium in der Umsetzung des neuen Instruments EIP und koordiniert die Projektarbeit. Gleichzeitig bietet es den OG Information, strategische Hilfestellung und Unterstützung bei der Planung, Umsetzung und Abwicklung ihrer Projektideen an. Zu den Aufgaben des Innovationsbüros gehören insbesondere:

- Gewinnung und Vernetzung potenzieller und interessierter AkteurInnen,
- Unterstützung bei Bildung und Betrieb von OG,
- Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzungsarbeit innerhalb SH im nationalen und internationalen EIP-Netzwerk.

## 4.18.2 Darstellung des Outputs

Auf den ersten Call 2015 wurden 20 Anträge für EIP abgegeben, von denen 17 bewilligt wurden. Die ersten EIP starteten im Juni (vorzeitiger Maßnahmenbeginn), die letzten im Herbst 2015. Ihre Laufzeit beträgt jeweils drei Jahre. Durch diese Bewilligungen sind bereits über die Hälfte der für die EIP vorgesehenen Mittel gebunden.

Das für die 17 OG bewilligte Mittelvolumen beträgt insgesamt rund 5,6 Mio. Euro. Vorhabenbezogen reichen die bewilligten Summen von rd. 140.000 Euro (Minimum) bis rd. 670.000 Euro (Maximum). Die Zuschusshöhe liegt bei sieben der OG unter 300.000 Euro, bei neun OG zwischen 300.000 bis 500.000 Euro und bei einer OG über 600.000 Euro. Bis Ende 2016 wurden rund 1,3 Mio. Euro an die OG ausgezahlt.

Um die in Gründung befindlichen OG frühzeitig unterstützen zu können, wurden in den Jahren 2014 und 2015 Mittel der Technischen Hilfe zur Erstattung von Auslagen (rund 180.000 Euro) genutzt.

Alle bewilligten Projekte fokussieren auf Prozess- bzw. Verfahrensinnovation. Grob kann man zehn OG dem Bereich Pflanzen-/Ackerbau, sechs der Tierhaltung/Milchvieh und eine OG dem Bereich Dauerkulturen (Klimawandelbäume) zuordnen. Eine direkte Zuordnung zu einem SPB ist schwierig, über die Hälfte der OG betrifft drei bis vier SPB. Tabelle 38 gibt einen detaillierteren Überblick über die Inhalte der OG.

**Tabelle 38: Zuordnung der bewilligten EIP-Projekte zu Themenbereichen**

Themenbereiche	Anzahl der OG
Bodenfruchtbarkeit und N-Effizienz	6
Leguminosen	1
Milchvieh und Grünland	3
Tierwohl/-gesundheit (Ökolegehennen bzw. Pferde)	2
Tiergenetische Ressourcen	1
Pflanzenbau inkl. Obst und Dauerkulturen	2
Beratung, Software, Tools	2
Gesamt	17

Quelle: Eigene Zuordnung auf Basis der Projektskizzen der OG.

Bei jeweils fünf der 17 EIP-Projekte ist eine Forschungsinstitution bzw. die LWK Schleswig-Holstein als Leadpartner beteiligt; bei den restlichen sieben Projekten sind es eingetragene Vereine (Ökoring SH e. V., Arche Warder Zentrum für alte Haus- und Nutztierassen e. V.) oder Firmen (Service GRÜN-Fördergesellschaft für Baumschulen und Gartenbau mbH, Maschinenring Dithmarschen GmbH). Tabelle 39 zeigt, welche Gruppen wie häufig in den OG Mitglied sind.



**Tabelle 39: Art und Anzahl der beteiligten Mitglieder in den 17 OG**

Art der Beteiligten <mit Anzahl entsprechender OG in Klammern>	Anzahl Beteiligte
Landwirtschaftliche und gartenbauliche Unternehmen der Urproduktion <17>	133
Unternehmen des vor- und nachgelagerten Bereichs der Landwirtschaft <7>	12
Forschungs- und Versuchseinrichtungen <15>	26
Verbände, Vereine, landwirtschaftliche Organisationen und Körperschaften des öffentlichen Rechts <15>	31
Beratungs- und Dienstleistungseinrichtungen <12>	23
<b>Gesamt (bei Mehrfachzählung von Beteiligten die in mehreren OG mitarbeiten)</b>	<b>225</b>

Quelle: Projektskizzen der OG.

Die EIP-Richtlinie in SH verlangt mindestens zwei LandwirtInnen pro OG, dies soll die Praxisrelevanz der Innovationsvorhaben gewährleisten. Tatsächlich sind es mehr, in elf OG drei bis sechs Betriebe und in den restlichen sechs OG jeweils etwa 10 bis 20 Betriebe. Insgesamt sind über 130 landwirtschaftliche bzw. gartenbauliche Betriebe an den 17 OG beteiligt. In jeweils 15 OG arbeiten Forschungs- und Versuchseinrichtungen bzw. Verbände/Vereine/landwirtschaftliche Organisationen mit. Hierbei handelt es sich zumeist gleichzeitig um den Leadpartner der OG.

### 4.18.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Steuerung der Maßnahme und ihre inhaltliche Ausgestaltung werden den Maßnahmenzielen gerecht. In den 17 OG aus dem 1. Aufruf sind alle relevanten Gruppen vertreten, darunter zahlreiche landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe aus der Urproduktion (s. auch Tabelle 39). Diese ersten OG decken bereits ein breites Themenfeld ab. Auf welche Themenschwerpunkte die OG aus dem 2. Aufruf fokussiert sein werden, bleibt abzuwarten. Zu den vier thematischen Schwerpunkten gibt es keine quantitativen Vorgaben (Anzahl OG je Thema).

Die Auswahlkriterien beim 1. Aufruf entsprachen dem Kenntnisstand bei Beginn dieser neuen Teilmaßnahme. Sie haben sich teilweise als wenig praktikabel und zu unkonkret erwiesen. Mittlerweile liegen auch aus anderen Bundesländern Erfahrungen aus den dortigen Auswahlverfahren vor. Einige Länder nutzen besser nachvollziehbare Kriterien. Folgerichtig ist der Anpassungsbedarf bei den Auswahlkriterien 2017 in den 2. Änderungsantrag (2017) zum LPLR SH aufgenommen worden. Sie beruhen auf der Überarbeitung der Förderrichtlinie EIP Agri und berücksichtigen die eigenen bisherigen Erfahrungen aus der Förderpraxis und Erkenntnisse aus anderen Bundesländern. Sie betreffen z. B. folgende Bereiche:

- Die Neuheit eines Vorhabens soll künftig stärker gewichtet werden (0 – 5 – 10 – 15 – 20 Punkte anstatt 0 oder 15 Punkte).

- differenziertere Bepunktung einzelner Kriterien (0 – 5 – 10 Punkte anstatt 0 oder 5 Punkte)
- Bei einigen Kriterien werden zu erreichende Mindestpunktzahlen eingeführt, um eine zielführendere Auswahl zu ermöglichen.
- Neufassung des Kriteriums zur Zusammenarbeit im Projekt zwischen den Beteiligten.

Aus Sicht des Evaluators wird insbesondere die ausführlichere Darlegung der Kriterien mit beispielhafter Beschreibung jeder Stufe mit Punktwert begrüßt. Die Einordnung der geplanten Neuerung bzw. Verbesserung in einen überregionalen Kontext in fünf Stufen, die Praxisrelevanz eines Projektes in drei Stufen oder das Verhältnis der eingesetzten Ressourcen zum Projektziel in drei Stufen stellen eine deutliche Verbesserung dar.

### **Administrative Umsetzung**

SH ist früh mit dieser neuen Fördermaßnahme gestartet. Die EIP-Agri-Richtlinie des Landes SH wurde bereits im März 2015 veröffentlicht. Im Rahmen der Umsetzung der komplexen Maßnahme EIP gab es insbesondere zu Beginn ungewohnt viele beihilferechtliche Fragen. Das MELUR musste fallbezogene Entscheidungen treffen und prüfen, unter welche beihilferechtliche Regelung ein Antrag/Ausgabeposten fällt, u. a. wie konkret die Aufwandsentschädigungen für LandwirtInnen für besonderen Zeitaufwand oder das Bereitstellen von Flächen und Maschinen sein müssen, weil pauschale Entschädigungen von der EU nicht akzeptiert werden.

Durch die frühzeitige Beauftragung eines Innovationsbüros (IB) standen bereits ab Mitte 2014 Unterstützungsangebote sowohl für das umsetzende Fachreferat als auch für interessierte Personen und potenzielle OG bereit. Dies hat den frühen Start der Fördermaßnahme erheblich unterstützt. Das IB ist die Schnittstelle zwischen Praxis und Verwaltung. Ein Vorteil für die Lead-Partner der OG ist es z. B., dass sie ihre Unterlagen zur Sichtung und Vorprüfung beim Innovationsbüro einreichen können.

Die fördertechnische Abwicklung von der Antragstellung über die Bewilligung und erste Kontrollen verlangt den Mitgliedern einer OG, dem Innovationsbüro und den Behörden gleichermaßen viel ab.

Diese Herausforderungen werden in SH insgesamt gut bewältigt, v. a. weil das Innovationsbüro hierfür umfangreiche Serviceleistungen anbietet. Es kümmert sich um die Vernetzung der Gruppen untereinander innerhalb von SH, aber auch mit anderen Bundesländern. Gemeinsam mit den Gruppen wird der Wissenstransfer in Fachöffentlichkeit und Praxis über erste Erfahrungen bzw. Ergebnisse geleistet (u. a. Artikel und Beiträge in Fachzeitschriften). Auf der Homepage des Innovationsbüros wird jede OG mit ihrem Projekt vorgestellt. Die Gruppen werden auch aktiv bei ihren eigenen öffentlichen Veranstaltungen unterstützt. Auf der Fachmesse NORLA fand Anfang September 2016 das 3. EIP-Agrarforum Schleswig-Holstein statt. In dieser halbtägigen Veranstaltung gab es neben einer Posterausstellung der OG zu EIP-Projekten Berichte von OG zum Projekt-

start und zu ersten Umsetzungsschritten. Wertvolle Unterstützungen erhalten die OG auch bei ihren Berichtspflichten und der Selbstbewertung ihrer Arbeit innerhalb der OG.

### **Externe Einflussfaktoren**

Externe Einflussfaktoren gehen teilweise von anderen Förderprogrammen wie „Horizon 2020“ aus. Das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation ist 2014 mit dem Ziel angelaufen, zum Aufbau einer unionsweiten wissens- und innovationsgestützten Gesellschaft und Wirtschaft beizutragen. Hierüber können ebenfalls Innovationen in der Landwirtschaft gefördert werden. Für welchen Förderansatz sich potenzielle Mitglieder einer OG entscheiden, ist schwer vorhersehbar. Zudem läuft über die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die „Deutsche Innovationspartnerschaft“, bei der auch Projektanträge für die „Experimentelle Entwicklung“ gestellt werden können.

#### **4.18.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen**

SH war das erste Bundesland mit EIP-Projekten am Start. Alle 17 EIP-Projekte laufen planmäßig und setzen ihre Aktionspläne systematisch um. Der bewilligte Förderumfang entspricht den Planwerten.

Die aktuellen OG bearbeiten ein breites Themenfeld. Sie entwickeln Innovationen z. B. in den Bereichen Tierwohl, Düngung, Heimische Eiweißpflanzen, Marktfruchtbau im Ökologischen Landbau und Weidemanagement.

Von Vorteil war, dass das Innovationsbüro EIP Agrar bereits frühzeitig – ab 1. Juli 2014 – seine Arbeit aufgenommen hat. So konnte es auf der einen Seite das MELUR in der Umsetzung des neuen Instruments EIP, auf der anderen Seite interessierte Personen und Gruppen von Anfang an in ihrem Prozess begleiten, ihnen Hilfestellung geben und beratend zur Seite stehen.

Auch das Auswahlverfahren für die OG hat sich bewährt. Für beide Seiten, GutachterInnen und Gruppen hat es sich als Vorteil erwiesen, dass auf der Ausschusssitzung Verständnisfragen zum Antrag bzw. zur Präsentation gestellt werden können. Sollte die Antragsgüte im zweiten Call 2017/2018 ein hohes Qualitätsniveau erreichen, ist zu überlegen, ob das geplante Mittelvolumen heraufgesetzt werden kann bzw. ggf. mehr als die geplanten 38 OG im Förderzeitraum unterstützt werden können. Die aktuell vom Land SH geplanten Änderungen in den Auswahlkriterien – Stand Mai 2017 – werden begrüßt, insbesondere die angedachte differenziertere Bepunktung, zu erreichende Mindestpunktzahlen und die neu gefassten Kriterien zur Bewertung der Zusammenarbeit und zur Einstufung des Innovationsgehaltes eines Vorhabens.

Zurzeit sind aus Bewertungssicht keine Anpassungen erforderlich. Tabelle 40 gibt einen kurzen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

**Tabelle 40: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 16.1 (EIP) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: EIP schafft einen Anreiz für die Zusammenarbeit unterschiedlicher AkteurInnen				
Die bisher bewilligten Mittel und die Aktivitäten der OG lassen ein Erreichen der Förderziele erwarten.	bisher effiziente Umsetzung	plangemäß	(noch) nicht relevant	kein Anpassungsbedarf

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden noch keine Empfehlungen ausgesprochen.

## 4.19 Kooperationen im Naturschutz (TM 16.5)

Autor: Manfred Bathke (entera)

### 4.19.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Das Ziel dieser Fördermaßnahme ist die Initiierung und Festigung von Kooperationsprozessen im Naturschutz. Die Fördermaßnahme zum Aufbau von „Lokalen Aktionen“ aus der vergangenen Förderperiode wird damit in nur gering modifizierter und erweiterter Art fortgeführt.

Über die Verbesserung der Umsetzung von Natura 2000 soll ein Beitrag zum Schwerpunktbereich 4A geleistet werden. Die Stärkung der Verbindungen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz sowie die angestrebte Verbesserung des Umweltmanagements zielt auf den SPB 1B (siehe Tabelle 41).

**Tabelle 41: Zielsetzung der TM 16.5 (Kooperationen im Naturschutz) in den SPB**

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
16.5	X	X						P										

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Grundlage der Förderung ist die Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für die Arbeit von „Kooperationen im Naturschutz“ (Lokale Aktionen u. a.) in Schleswig-Holstein vom 23.04.2015. Die folgenden Aktivitäten sollen danach in den Kooperationsgebieten unterstützt werden. Neu eingeführt wurde die „Beratung zu nachhaltigen Landnutzungsformen“:

- Organisation, Koordinierung, Maßnahmeninitiierung und -begleitung im Rahmen des Gebietsmanagements,

- gebietsspezifische Erarbeitung von Konzepten zur Umsetzung von Natura 2000,
  - Abstimmung der Projektumsetzung mit relevanten Fachbehörden und Interessensgruppen,
  - Umsetzung und Koordinierung der im Konzept erarbeiteten Maßnahmen,
  - Information, Beratung und Aktivierung der Bevölkerung,
  - begleitende Öffentlichkeitsarbeit sowie Umweltbildung.
- Beratungen zu nachhaltigen Landnutzungsformen, speziell ausgerichtet auf die Belange des Schutzes von Lebensräumen, Arten und der biologischen Vielfalt insgesamt, auch als konkrete Einzelfallberatung und fachliche Begleitung bei der Umsetzung.

Zuwendungsfähig sind nachweisbare Ausgaben u. a. für:

- Personalkosten der hauptamtlich angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie angestellter Assistenzkräfte,
- Ersteinrichtung der Geschäftsstelle (bis zu 3000 Euro pro Mitarbeiter in den ersten sechs Monaten) sowie weitere Betriebskosten,
- mit der Maßnahme in direktem Zusammenhang stehende Kosten für Datenerfassung und Datenauswertung,
- Evaluation der Projekte bzw. Teilprojekte einzelner Maßnahmen.

Antragsberechtigt sind juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die den Vorsitz in einem regionalen Zusammenschluss übernommen haben oder landesweit entsprechende Kooperationsaufgaben übernehmen. Sie müssen die Umsetzung des Naturschutzes in ihrer Satzung verankert haben.

Der Fördersatz beträgt in der Regel 90 %, bei landesweitem Interesse sind auch 100 % möglich. Die Förderung kann für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren beantragt werden. Die Naturschutzkooperationen werden bis zu 80 % mit ELER-Mitteln finanziert.

Eine wesentliche Änderung hat sich in der aktuellen Förderperiode dadurch ergeben, dass die Kooperationen sukzessive auch eine Naturschutzberatung in ihren jeweiligen Projektgebieten aufbauen sollen. Hierüber sollen ab 2018 etwa 50 % des Landesgebietes mit einem Beratungsangebot abgedeckt werden.

Die mit ausführlichen Definitionen gut charakterisierten Auswahlkriterien fokussieren stark auf die Ziele von Natura 2000 (Sicherung, Verbesserung oder Wiederherstellung des Erhaltungszustandes von FFH-Lebensraumtypen, Zielerreichung zur Umsetzung von Natura 2000, Sicherung und Verbesserung schützenswerter Arten). Über die genannten Kriterien können allein 24 von 52 insgesamt möglichen Punkten erreicht werden. Die genannten Kriterien korrelieren teilweise,

sodass sich die Lenkungswirkung in Richtung auf die Umsetzung von Natura 2000 noch verstärkt. Der Schwellenwert für eine Förderung liegt bei zehn Punkten. Er ist damit so angesetzt, dass Kooperationen ohne nennenswerten Beitrag zur Umsetzung von Natura 2000 nicht mehr gefördert werden können.

#### 4.19.2 Darstellung des Outputs

Bisher wurden Bewilligungen für acht Kooperationen in einem Umfang von 2,6 Mio. Euro erteilt. Geplant war für die gesamte Förderperiode der Einsatz von 3,4 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln. Die Finanzmittel sind damit bereits weitgehend gebunden. Die Kooperationen haben ihre Arbeit aufgenommen, die Umsetzung der Fördermaßnahme verläuft daher plangemäß.

Die ehemaligen Lokalen Aktionen Mittlere Treene und Oldenburger Graben-Niederung sind ausgelaufen bzw. beendet. Aktiv sind die Kooperationen Aukrug, Dithmarschen, Eider-Treene-Sorge-Niederung, Schwentine/Schwartau (Wasser-Otter-Mensch), Eider/Westensee, Obere Treene und Schleiregion. Von diesen wurden die Kooperationen Obere Trenne und Schleiregion in der vergangenen Förderperiode noch nicht gefördert.

Nach der oben zitierten Richtlinie sind neben den regionalen Kooperationen auch solche mit landesweiten Aufgabenstellungen förderfähig. So tritt auch der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) als Zuwendungsempfänger auf. Hauptaufgabenfeld der beim DVL angesiedelten landesweit tätigen Artenagentur ist es, die Umsetzung des Artenhilfsprogramms Schleswig-Holstein zu unterstützen und geeignete Artenschutzprojekte und mögliche Akteure zu identifizieren. Etwa 24 % der bisher bewilligten Mittel für die TM 16.5 entfallen auf dieses landesweite Projekt.

Die folgende Abbildung 4 zeigt die Gebiete, in denen die Kooperationen die Naturschutzberatung durchführen.

**Abbildung 4: Naturschutzberatung in Schleswig-Holstein**

Quelle: DVL (2016)

Entsprechend den naturräumlichen Gegebenheiten, der naturschutzfachlichen Problematik und auch der Konfliktlage in den einzelnen Regionen setzen die Kooperationen unterschiedliche Schwerpunkte in ihrer Arbeit. Nähere Informationen zu der praktischen Arbeit werden daher noch im Rahmen von Fallstudien erhoben.

Die Kooperation im Naturpark Aukrug hat als erste Kooperation mit dem Aufbau der Naturschutzberatung begonnen. Hier liegen bereits umfangreiche Erfahrungen vor. Infolge der Beratung werden in den Beratungsgebieten insbesondere die Programme zur Anlage von Blühstreifen und Stoppeläckern gut angenommen. Die Akzeptanz für fünfjährige Brachstreifen ist derzeit noch gering.

### 4.19.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die oben beschriebene Maßnahmenkonzeption stellt einen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel sicher. Die Übertragung der Aufgaben einer Naturschutzberatung auf die Kooperationen im Naturschutz ist zielführend, da die früheren Lokalen Aktionen in ihren jeweiligen Beratungsgebieten gut etabliert und vernetzt sind und vonseiten der Landwirtschaft und auch vonseiten des Naturschutzes hohe Akzeptanz genießen.

Die Fallstudien zu den Lokalen Aktionen in der vergangenen Förderperiode haben gezeigt, dass die Kooperationen über Informationsveranstaltungen und Umweltbildungsmaßnahmen auch dazu beitragen, die Wissensbasis mit Blick auf Ziele des Naturschutzes auszubauen. Hier bewährt sich, dass die Förderung mit Blick auf die möglichen Fördergegenstände breit aufgestellt ist und auch den Bereich Umweltbildung/Öffentlichkeitsarbeit mit abdeckt.

#### Administrative Umsetzung

Die verwaltungstechnische Umsetzung der Förderung ist nach Aussagen des Fachreferates gegenüber der vergangenen Förderung deutlich aufwendiger geworden. Insbesondere die überprüfbare Einhaltung des Vergaberechts bzw. Beauftragung von Leistungen stellt hohe Anforderungen an die Begünstigten.

Eine zusätzliche Steuerungsfunktion durch die AWK ist nicht erkennbar, da die Anträge vorher auch nach fachlichen Kriterien geprüft wurden und die Einführung der AWK lediglich eine stärker formalisierte Prüfung ohne neue Prüfinhalte mit sich bringt.

#### Externe Einflussfaktoren

Externe Einflussfaktoren auf den Förderumfang sind insbesondere alle Einflussfaktoren, die den landwirtschaftlichen Flächenmarkt bestimmen (Siedlungsentwicklung, Infrastruktur, Biogas).

Es ist zu erwarten, dass aufgrund zunehmender Flächenkonkurrenzen (steigende Pacht- und Kaufpreise, starke Flächennachfrage von Biogasbetrieben) die Flächenverfügbarkeit noch stärker als in der vergangenen Förderperiode zum kritischen Schlüsselfaktor für die Projektumsetzung werden wird. Hierdurch werden auch die Spielräume und Gestaltungsmöglichkeiten der Kooperationen im Naturschutz eingeengt.

Auch durch den beschleunigten agrarstrukturellen Wandel, insbesondere im Milchviehbereich, werden die Spielräume der Kooperationen eingeengt, da die Zahl der Milchvieh haltenden Betriebe als potenzielle Kooperationspartner stark zurückgeht.



Aufgrund der geringen Rentabilität einzelner Produktionsverfahren in der Landwirtschaft stoßen aber die Angebote der AUKM andererseits auf großes Interesse, und dementsprechend findet auch die Naturschutzberatung hohe Akzeptanz.

#### 4.19.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Maßnahmenumsetzung verläuft gut und zielgerichtet. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass ein Kreis von in der Projektumsetzung erfahrenen Organisationen mit EU-Mitteln bedient wird und die Mehrzahl der Kooperationen auch in der vergangenen Förderperiode bereits Erfahrungen in der Projektsteuerung sammeln konnte.

Über die Kooperationen sollen ab 2018 etwa 50 % des Landesgebietes mit einem Beratungsangebot abgedeckt werden. Inwieweit dieses Ziel erreicht wird, soll im Rahmen von Fallstudien noch näher betrachtet werden. Nach derzeitiger Einschätzung ist die Zielerreichung (im Laufe von 2018) wahrscheinlich.

In der vergangenen Förderperiode wurden bereits Fallstudien zu einzelnen Naturschutzkooperationen durchgeführt, die in der aktuellen Förderperiode ihre Arbeit fortführen. Die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung liefern daher eine verlässliche Grundlage für eine erste Wirkungseinschätzung. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass im Bereich Biodiversität wichtige Wirkungen durch die Umsetzung von Projekten der einzelnen Kooperationen entstehen. Indirekte Wirkungen entstehen durch die Verbesserung der Akzeptanz der AUKM. Die Akzeptanz der Beratung ist nach bisheriger Einschätzung gut. Allerdings besteht das Problem, dass etliche Vorhabenarten/Vertragsmuster der AUKM landesweit gut nachgefragt werden und nicht in allen Bereichen tatsächlich noch Vertragsangebote im gewünschten Umfang gemacht werden können.

Die Unterstützung des Aufbaus der Lokalen Aktionen hat sich in der vergangenen Förderperiode bewährt. Es konnten hierdurch Konfrontationsstellungen zwischen dem Naturschutz und anderen Beteiligten abgebaut und die Umsetzung von Projekten in den Kooperationsgebieten verstärkt werden.

Die Fortführung der Arbeiten der Kooperationen sowie auch der Aufbau der Naturschutzberatung tragen dazu bei, die Zusammenarbeit verschiedener AkteurInnen des Naturschutzes im ländlichen Raum zu verbessern und die Wissensbasis insbesondere hinsichtlich Natura 2000 zu verbreitern. Differenziertere Aussagen hierzu sind erst auf der Grundlage der für 2018 geplanten Fallstudien möglich.

Tabelle 42 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

**Tabelle 42: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 16.5 (Kooperationen im Naturschutz) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verbesserte Umsetzung von Natura 2000				
Die Maßnahmenausgestaltung ermöglicht eine Zielerreichung in den SPB 4A und 1B in hohem Maße.	insgesamt effiziente Umsetzung durch Fokussierung auf „erfahrene“ ZWE, dennoch verwaltungsaufwendig aufgrund EU-Regularien	hoher Bewilligungsstand	Zunehmende Flächenkonkurrenzen und beschleunigter agrarstruktureller Wandel engen Spielräume der Kooperationen ein.	kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Es werden keine Empfehlungen ausgesprochen, die das Land betreffen würden.

Grundsätzlich ist es schwierig, die Wechselwirkungen zwischen komplementär wirkenden Instrumenten im Vorfeld abzuschätzen. Die Einführung der Beratung im Hinblick auf die Agrarumweltmaßnahmen ist an sich zielführend. Dass die AUKM aufgrund der Agrarpreisentwicklungen aber auch stark nachgefragt werden und damit seitens der Beratung nicht überall die gewünschten Vertragsangebote gemacht werden können, war zum Zeitpunkt der Programmierung nicht absehbar.

## 4.20 LEADER (M19)

Autor: Kim Pollermann

### 4.20.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die **Ziele** der Maßnahme beziehen sich auf den SPB 6B „Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten“ als Teil der Priorität 6 „Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten“.<sup>26</sup> Der LEADER-Ansatz hat zudem das Ziel einer Aktivierung regionaler AkteurInnen: Dies soll über die Implementierung der LEADER-Prinzipien (lokale Partnerschaften mit öffentlichen Institutionen und WiSo-PartnerInnen, Bottom-up-Ausrichtung, Vernetzung, Kooperation, Innovation etc.) gefördert werden.

<sup>26</sup> Als Beitrag aus dem Katalog der EU-Verordnung (EU) werden primär die thematischen Ziele 8 „Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte und 9 „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ bedient.

Als **landesspezifische Fokussierung** sind im LPLR vier gemeinsam vom Land und den AktivRegionen identifizierte Schwerpunktthemen festgelegt: Bildung, Nachhaltige Daseinsvorsorge, Wachstum und Innovation sowie Klimawandel und Energie. Letzteres Thema muss in jeder Entwicklungsstrategie berücksichtigt werden.

Als **Fördergegenstände** sind sowohl investive als auch konzeptionelle Projekte möglich. Im Rahmen der LEADER-Methode werden auf der Basis lokal entwickelter Strategien der 22 AktivRegionen die Teilmaßnahmen 19.2 „Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der lokalen Entwicklungsstrategien“, 19.3 „Vorbereitung und Umsetzung von gebietsübergreifenden und transnationalen Kooperationsprojekten“ und 19.4 „Laufende Kosten sowie Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in dem betreffenden Gebiet“ (v. a. Finanzierung von Regionalmanagements) angeboten.

Potenziell **antragsberechtigt** sind sowohl öffentliche Einrichtungen als auch private natürliche und juristische Personen. Da die LAGn als Vereine organisiert sind, sind auch diese mögliche ZWE.

Das **Budget der AktivRegionen** wird aus ELER-Mitteln bereitgestellt, die nationale Kofinanzierung muss von den Regionen organisiert werden. Zur Vermeidung von Schwierigkeiten der Förderungen von Vorhaben privater Träger hat das Land die Einrichtung regionaler Kofinanzierungsbudgets unterstützt. Diese Budgets werden durch das Land finanziell gefördert, indem es zu jedem von einer Region bereitgestellten Euro einen Euro Landesmittel beisteuert (mit einem max. Deckelbetrag). Die Höhe der Kofinanzierung für Private stand den LAGn offen, verpflichtend war die Beschlussfassung der Kommunalen Gebietskörperschaften zur Bereitstellung der öffentlichen Kofinanzierung für die Regionalmanagements.

Die **Zuständigkeit für die Umsetzung** der lokalen Entwicklungsstrategien obliegt im Wesentlichen den LAGn. Diese wählen die zu fördernden Projekte aus. Die Rahmensetzungen werden im MELUR ausgestaltet. Die Bewilligung und administrative Abwicklung der ausgewählten Projekte erfolgt durch die Regionaldezernate der LLUR.

Innerhalb dieses Förderansatzes kommen mehrere **Lenkungsinstrumente** für eine zielgerichtete Förderung und Qualitätssicherung zum Einsatz:

- **Auswahl der AktivRegionen:** Das Auswahlverfahren zur Anerkennung der LAGn und die Anforderungen an die LAGn und Entwicklungsstrategien sind in einem Leitfaden (Pollermann, 2014) dokumentiert. Dort sind auch Mindestkriterien sowie Qualitätskriterien dargelegt. Um eine hohe Qualität der Entwicklungsstrategien zu sichern, wurde für die Mindestpunktzahl ein Anteil von 70 % der maximal erreichbaren Punkte gesetzt, dabei konnten (und wurden) Nachbesserungen eingefordert. Bei entsprechender Qualität der Strategien ermöglichte der Finanzrahmen des Landes eine Anerkennung aller 22 Bewerbungen.
- **LAG-AktivRegionen-Beirat:** Bereits seit der letzten Förderperiode wurde ein (nicht rechtsfähiger) landesweiter LAG-AktivRegion-Beirat – mit eigener Geschäftsordnung – eingerichtet. Der Beirat ist ein Steuerungselement zur EU-konformen Abwicklung und Umsetzung der integrier-

ten gebietsbezogenen Entwicklungsstrategien durch die LAG AktivRegionen. Stimmberechtigt sind alle LAGn (vertreten durch die LAG-Vorsitzenden), VertreterInnen des LLUR und das MELUR.

- **Beobachtung der Umsetzung/Nachsteuerung der Integrierten Entwicklungsstrategien (IESn):** Die AktivRegionen berichten über Tätigkeits-/Jahresberichte an das MELUR. Auch eine Selbstevaluierung durch die LAGn ist vorgeschrieben, diese ist die Basis für mögliche Änderungen der IESn. Die Änderungen müssen von der Verwaltungsbehörde (nach Bewertung durch das Fachreferat) genehmigt werden.
- **Informationsaustausch:** Der Informationsaustausch wird insbesondere durch das Regionen-Netzwerk (organisiert durch die Akademie für die Ländlichen Räume SH e. V.) gewährleistet. Hier gibt es nach Bedarf (= mehrmals im Jahr) Regionalmanagertreffen, an denen auch LLUR und MELUR teilnehmen sowie weitere thematische Veranstaltungen. Auch auf Ebene der jeweiligen LLUR-Außenstellen gibt es bei Bedarf einen Austausch zwischen den dazugehörigen AktivRegionen. Das LLUR ist per Satzung in allen LAGn als beratendes Mitglied vertreten.
- **Förderung von Kooperationsprojekten:** Durch landesweite Treffen wurde frühzeitig die Anbahnung von Kooperationsprojekten unterstützt, auch da das Land Interesse an größeren Kooperationsprojekten (z. B. mit zehn beteiligten LAGn oder landesweit) formuliert hatte.

Gegenüber der Vorgängerperiode ist insgesamt eine hohe **Kontinuität der Förderausgestaltung** des LEADER-Ansatzes festzustellen, auch die Kommunikations- und Unterstützungsstrukturen (wie die Akademie für die Ländlichen Räume SH e. V.) bestanden fortlaufend. Gestiegen sind die Anforderungen an die IESn, dies betrifft neben Qualitätsansprüchen auch eine stärkere Fokussierung. Zugleich sind die IESn nun zentrale Grundlage zur Bewilligung, sodass die LAGn nun durch deutlich weniger einschränkende Förderbedingungen limitiert werden: Im Prinzip ist alles förderfähig, was den Zielen der IESn dient und durch den ELER abgedeckt werden kann. Neu sind auch die genannten Kofinanzierungstöpfe für Private.

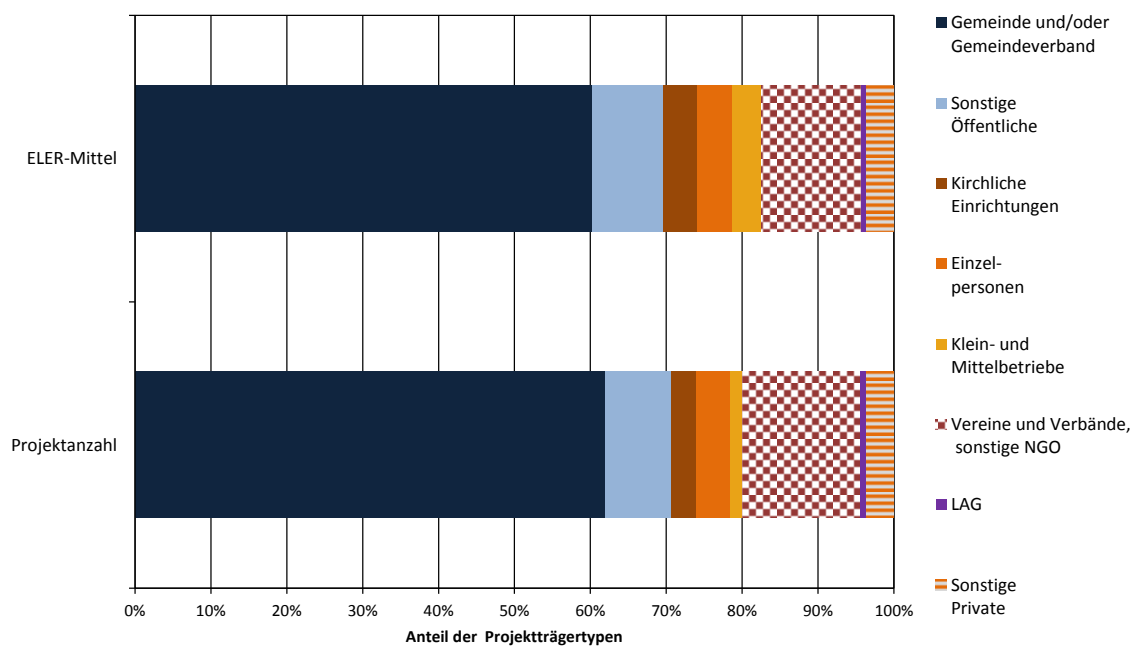
#### 4.20.2 Darstellung des Outputs

Der erreichte Output wird auf Basis der Förderdaten zu den bisher *bewilligten* Projekten (= Mittelbindung) dargestellt. Die tatsächliche *Mittelverausgabung* ist noch geringer und würde ein weniger umfassendes Bild zeichnen.

##### Projektumsetzung in TM 19.2

Bisher wurden 244 Projekte bewilligt (mit 10,7 Mio. Euro bewilligten Mitteln, davon 2,2 Mio. Euro verausgabt, Förderdaten: Stand April 2017). Unter den **Projektträgern** überwiegen die öffentlichen Einrichtungen (insgesamt 71 %). Als private Projektträger kommen Vereine und Verbände (15 %), Einzelpersonen (4 %), Kirchen (3 %), Klein- und Mittelbetriebe (2 %) sowie 4 % Sonstige (inkl. der LAGn selbst als Projektträgerin) vor (siehe Abbildung 5).

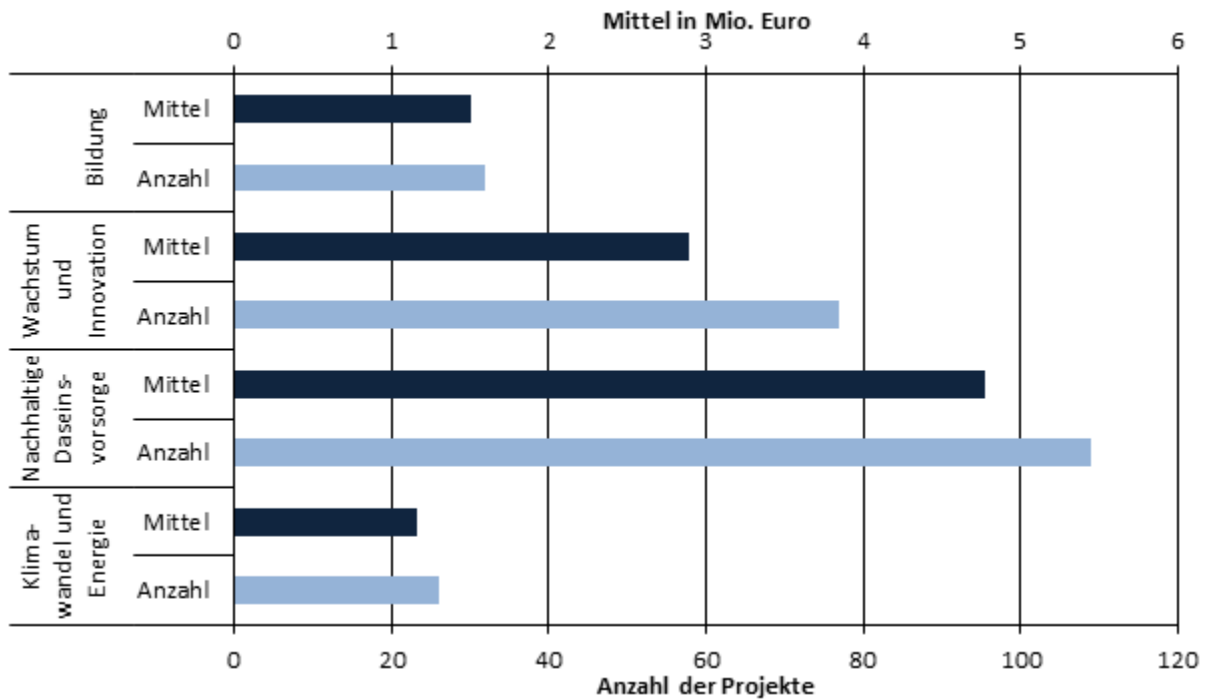
**Abbildung 5: Verteilung der Mittel und der Projektanzahl auf Projektträgertypen (TM 19.2)**



Quelle: Bewilligungsdaten (244 Projekte, Stand 4/2017).

Bisher verteilen sich die bewilligten Mittel ungleich auf die vier landesspezifischen **Schwerpunktthemen** (Anteil der bewilligten EU-Mittel hier in Klammern, zur Projektanzahl siehe Abbildung 6):

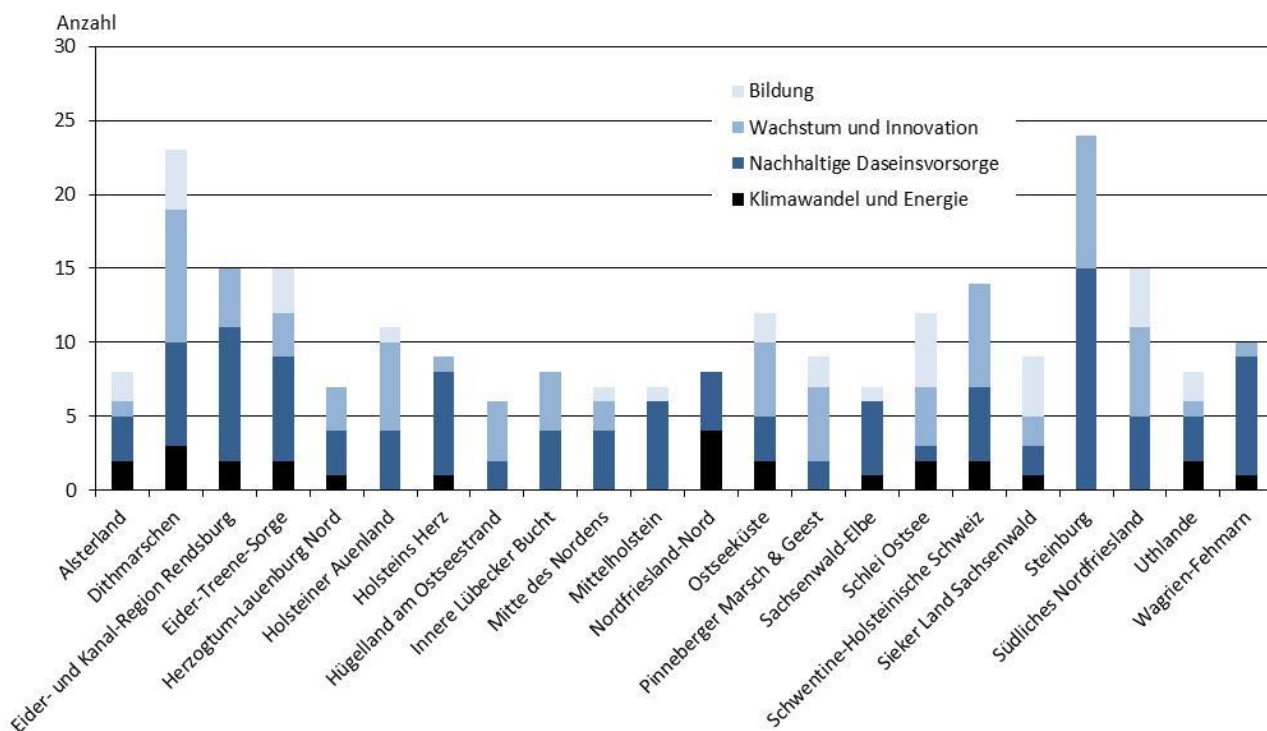
- Klimawandel und Energie (11 %),
- Nachhaltige Daseinsvorsorge (46 %),
- Wachstum und Innovation (28 %),
- Bildung (15 %).

**Abbildung 6: Mittel (ELER) und Anzahl der bewilligten Projekte (TM 19.2)**

Quelle: Bewilligungsdaten (244 Projekte, Stand 4/2017).

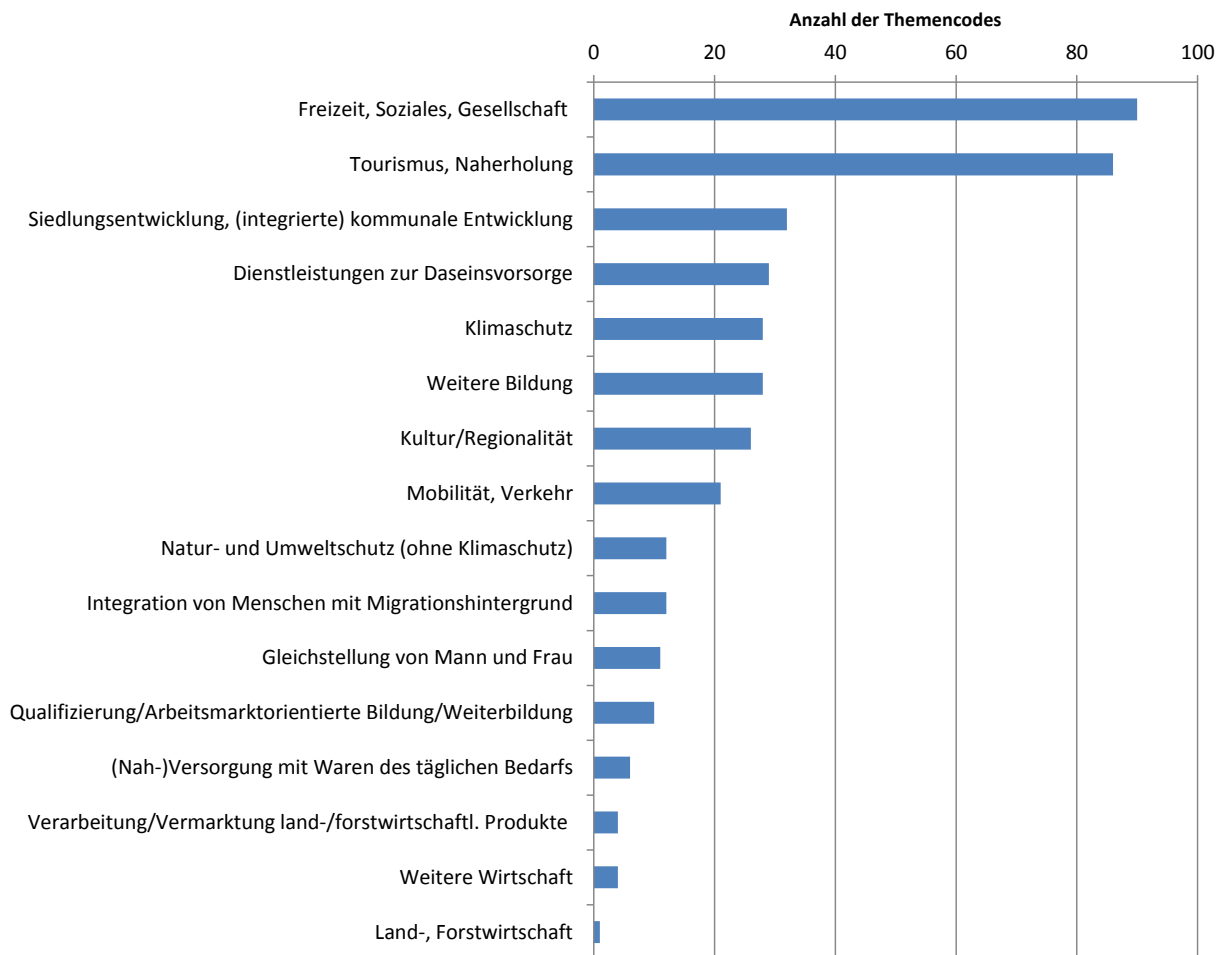
Die Abbildung 7 zeigt die **regionale Verteilung** auf die vier Schwerpunkte in den einzelnen Regionen, wobei unterschiedliche Schwerpunktsetzungen deutlich werden. Bei der Anzahl der bewilligten Projekte bestehen zwischen den Regionen große Unterschiede, wobei alle AktivRegionen bisher mindestens sechs bewilligte Projekte aufweisen.

**Abbildung 7: Bewilligte Projekte in den AktivRegionen nach Schwerpunktthemen (TM 19.2)**



Quelle: Bewilligungsdaten (244 Projekte, Stand 4/2017).

Durch eine Zuordnung zu **Themencodes** in den Förderdaten können die Projekte thematisch noch detaillierter kategorisiert werden (siehe Abbildung 8). Insgesamt wiesen die Projekte eine große thematische Vielfalt auf. Am häufigsten erfolgte eine Zuordnung zu den Themencodes Freizeit/Soziales/Gesellschaft (in der Regel mit Bezug zur Daseinsvorsorge) und Tourismus/Naherholung. Das heißt: Die im Bereich Wachstum und Innovation anvisierte Wirtschaftsentwicklung wird – wie in der vergangenen Förderperiode – insbesondere über touristische Projekte unterstützt.

**Abbildung 8: Themen der Projekte (TM 19.2)**

Quelle: Bewilligungsdaten (N=400 Themencodes von 244 Projekten, Stand 4/2017).

### Projektumsetzung in TM 19.3

Nach den Bewilligungsdaten gibt es bisher **16 Kooperationsprojekte** (alle innerhalb Schleswig-Holsteins). Die **Projektträger** waren zu 75 % öffentliche Einrichtungen sowie zu 19 % Vereine/Verbände und zu 6 % Unternehmen.

Bisher verteilen sich die Projekte wie folgt auf die vier landesspezifischen **Schwerpunktthemen**:

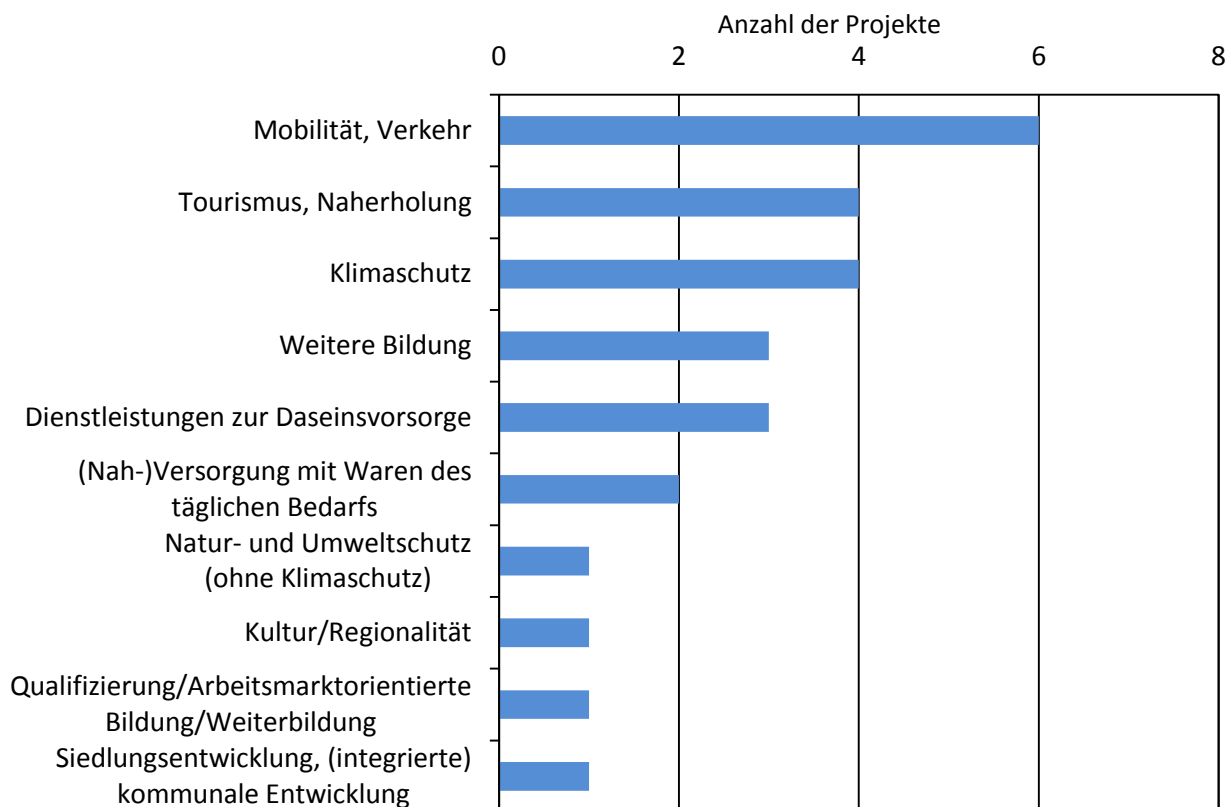
- Klimawandel und Energie (sechs Projekte),
- Wachstum und Innovation (fünf Projekte),
- Nachhaltige Daseinsvorsorge (vier Projekte)
- Bildung (zwei Projekte).



Während in der TM 19.2 das Thema „Klimawandel und Energie“ hinter den anderen Schwerpunkten zurückbleibt, konnten gerade hier regionsübergreifende Kooperationen angestoßen werden.

Thematisch wiesen die Projekte ein breites Spektrum auf. Am häufigsten erfolgte in den Förderdaten eine Zuordnung zu den **Themencodes** Mobilität/Verkehr sowie Tourismus/Naherholung und Klimaschutz (Abbildung 9).

**Abbildung 9: Themen der Kooperationsprojekte (TM 19.3)**



Quelle: Bewilligungsdaten (Stand 4/2017) 16 Projekte mit 24 zugeordneten Themencodes.

### Laufende Kosten in TM 19.4

Bei der Förderung der Arbeit der LAGn war ein wesentlicher Teil die Einrichtung einer Geschäftsstelle bzw. eines Regionalmanagements (RM). Die 21 „alten“ AktivRegionen konnten auf bereits vorhandene Organisationsstrukturen aufbauen, lediglich eine Region musste erstmalig den Verein/das Regionalmanagement etablieren. Alle LAGn haben nach erfolgter öffentlicher Ausschreibung externe Büros beauftragt und/oder Personal eingestellt. Dabei sind im Ergebnis in fünf Fällen öffentliche Träger oder kommunal geprägte Institutionen beteiligt (davon dreimal in Mischformen mit privaten Trägern/externen Büros). In der Hälfte der LAGn waren Organisationsformen mit privatrechtlicher Trägerschaft beteiligt. Zumeist ist dies die LAG selbst, die als eingetragener

Verein strukturiert ist. In der Hälfte der LAGn wurde ein externes Büro mit dem RM beauftragt (Angaben aus der Regionsabfrage 2017<sup>27</sup>).<sup>28</sup>

### 4.20.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

#### 4.20.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Hier ist der wesentliche Untersuchungsschritt, den Einfluss der Maßnahmenkonzeption auf die Implementierung der einzelnen LEADER-Prinzipien zu prüfen. Stärker als in der vorherigen Förderperiode wird die Ausgestaltung des methodischen Ansatzes (Umsetzung der LEADER-Prinzipien) in Regelungen aufgegriffen. Die Regelungen basieren auf EU-Verordnungen<sup>29</sup>, Leitfäden und „Arbeitspapieren“ der KOM zu LEADER und CLLD<sup>30</sup> sowie den mehrheitlichen Empfehlungen zur LEADER-Projektauswahl (LEADER-Referenten des BMEL und der Bundesländer, 2015) und insbesondere dem Leitfaden des Landes zur Erstellung der Entwicklungsstrategien (Pollermann, 2014).

Die Indikatoren zu den **Beurteilungskriterien zur Implementierung des LEADER-Ansatzes** zeigen überwiegend ein positives Bild:

**Lokale Partnerschaften mit öffentlichen Akteuren und WiSo-PartnerInnen wurden etabliert (partnerschaftlicher Ansatz):** Die EU-Kriterien wurden befolgt, in allen LAGn liegt der WiSoPartnerInnen-Anteil der stimmberechtigten Mitglieder über 50 %, über alle LAGn gerechnet bei 56 %. Auffällig ist, dass relativ wenige WirtschaftsvertreterInnen in den Gremien vertreten sind (siehe Abbildung 10). Der Anteil der WiSo-Partner, die unter relativ direktem kommunalen Einfluss stehen (z. B. kommunale Unternehmen: Verkehrsbetriebe, Touristik GmbH) ist sehr gering: ca. zwei Prozent. Eine diesbezügliche Gefahr „verdeckter“ Dominanz öffentlicher Akteure ist also nicht gegeben. Die Regelungen waren ausreichend, um eine breite Mischung institutioneller Herkunft herzustellen. Insgesamt gibt es 560 LAG-Mitglieder in den Entscheidungsgremien.

---

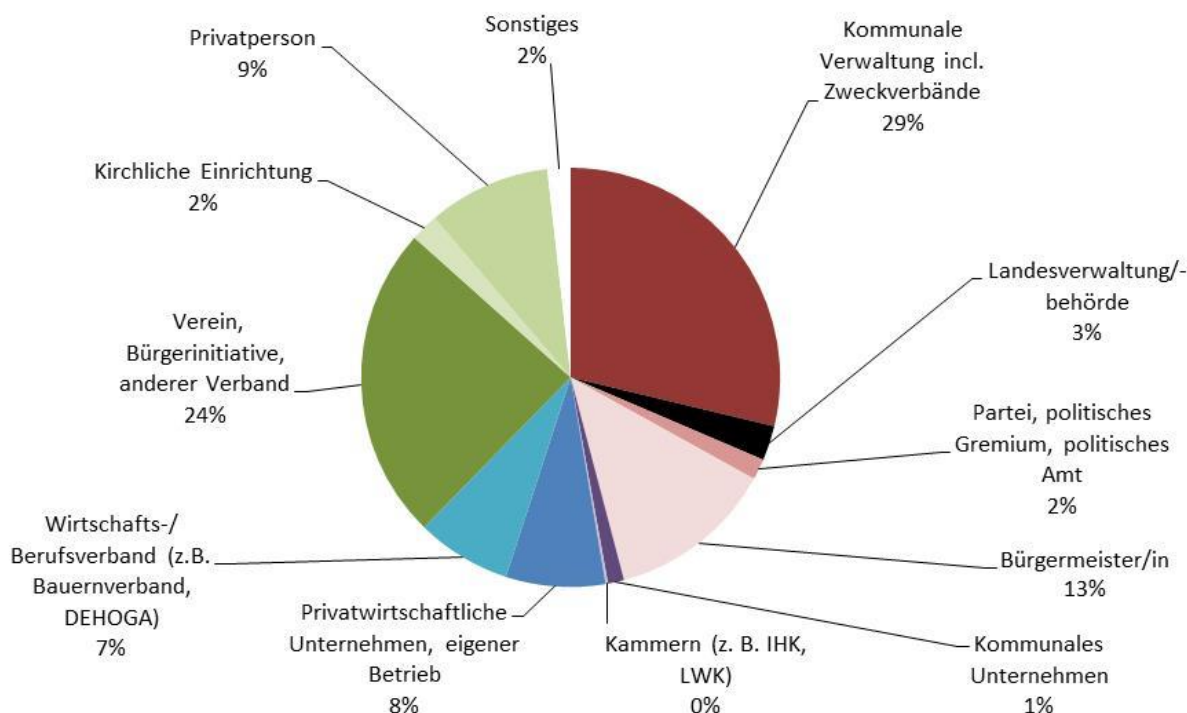
<sup>27</sup> Die Angaben der hierzu befragten Regionalmanagements bezogen sich auf das Kalenderjahr 2016. Die Rücklaufquote lag bei 100 %, sodass die Angaben von allen 22 AktivRegionen vorliegen. Es wurden insbesondere die Strukturen und Kapazitäten des Regionalmanagements, der Lokalen Aktionsgruppen und der weiteren Beteiligungsgremien erfasst. Zudem wurden über offene Fragen auch bisherige Erfolge, Probleme und Verbesserungsansätze abgefragt.

<sup>28</sup> In sieben AktivRegionen alleine, in vier Fällen als Mischform mit anderen Trägern wie z. B. einer Geschäftsstelle bei einem kommunalen Träger.

<sup>29</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (ESI-Verordnung), Artikel 32-35 (CLLD – Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung), Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (ELER), Artikel 42-44 (LEADER als Ausgestaltung von CLLD), Verordnung (EU) Nr. 808/2014 (Durchführungs-VO).

<sup>30</sup> Z. B. EU-KOM, 2013b.

**Abbildung 10: Institutionelle Zuordnung der Mitglieder in den Entscheidungsgremien der LAGn**



Quelle: Regionsabfrage 2017.

Der **Frauenanteil** unter den stimmberechtigten Mitgliedern beträgt 24 %, was eine kleine Verbesserung gegenüber der letzten Förderperiode darstellt (2012: 21 %). Jedoch ist auch zu konstatieren, dass die weiche Sollformulierung im Anerkennungsverfahren keine größeren Verschiebungen erbracht hat.

**Der Bottom-up-Ansatz ist umgesetzt mit Entscheidungsmacht für die LAG zur Entwicklung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien:** Das Land setzt als inhaltlichen Rahmen die vier genannten Schwerpunktthemen, die zuvor mit den AktivRegionen abgestimmt wurden. Die Projektauswahl erfolgt bottom up durch die LAGn, die erfolgreich als Entscheidungsgremien etabliert wurden. Als weitere **Beteiligungsmöglichkeiten** bestanden insgesamt 73 Arbeits- und Projektgruppen mit im Jahr 2016 ca. 750 Mitarbeitenden (365 öffentliche; 385 private AkteurInnen). Hiervon waren 60 % für alle BürgerInnen offene Angebote. Das Land hatte keine näheren Vorgaben zum Ausmaß der Beteiligung gemacht (es hätten also keine Arbeitsgruppen eingerichtet werden müssen). Dass die Beteiligung dennoch relativ breit aufgestellt wurde, zeigt, dass die Regionen selbst von diesem Aspekt des LEADER-Ansatzes überzeugt sind. Ein weiterer Beleg für die Breite von Information und Beteiligung der Öffentlichkeit sind zahlreiche weitere Veranstaltungen. Themen der weiteren Veranstaltungen waren insbesondere die Entwicklung der Region und deren aktuelle Herausforderungen (z. B. „Zukunft Dorf“, „Wohnvielfalt im Alter“, „Bürgerwerkstatt Beidenfleth“ sowie zielgruppenspezifische Veranstaltungen wie „Zukunftswerkstatt: Mobil

op'n Dörp“, „Konferenz Nachhaltige Mobilität “ oder „Modellvorhaben zur langfristigen Sicherung von Versorgung und Mobilität im ländlichen Raum“). 53 % der Veranstaltungen richteten sich an die gesamte Öffentlichkeit, 27 % an direkt AktivRegionen-Beteiligte (z. B. LAG und mögliche Projektträger) und 20 % an eine bestimmte Zielgruppe (z. B. aus dem Tourismus). Die Gesamtanzahl der Teilnehmenden aller Veranstaltungen betrug knapp 590.000. Ein Großteil davon nahm an den 67 öffentlichen Veranstaltungen teil (knapp 587.000 Personen, davon gut 580.000 in 13 Großveranstaltungen mit vierstelliger Zahl der Teilnehmenden wie z. B. der Dithmarschentag, die NORLA oder Messen). An 26 Veranstaltungen für bestimmte Zielgruppen nahmen knapp 2.000 Personen und an 34 Veranstaltungen, für die gezielt einzelne Personen angesprochen wurden, ca. 850 Personen teil. Hinsichtlich der Transparenz der LAG-Arbeit lässt sich festhalten, dass alle LAGn eine Homepage mit weiteren Informationen unterhalten.

Generell bedeutet der Bottom-up-Ansatz aber auch einen **zeitintensiven Gremienweg** (Beratung mit RM, Vorstellung bei LAG, Beschluss durch LAG, Bewilligung durch LLUR). Dies beeinflusst die Antragsbereitschaft potenzieller ProjektträgerInnen.<sup>31</sup>

Da die **Entwicklungsstrategien** nun zentrale Grundlage zur Bewilligung sind, können regionspezifisch Projekte zur lokalen Entwicklung gefördert werden. Eine engere Fokussierung wurde durch die Vorgabe angestrebt, sich auf eine begrenzte Anzahl von Kernthemen (mit Bezug auf die vier Schwerpunktthemen, bis zu zehn Themen waren möglich) zu beschränken. Damit stellt die Ausgestaltung der jeweiligen IES einen ganz wesentlichen Einflussfaktor dar, wobei wiederum die Projektauswahlkriterien ein grundlegendes Steuerungsinstrument in der Region sind. In verschiedenen Regionen wurde hier auch ein regionsindividueller Nachsteuerungsbedarf sichtbar (z. B. Änderung der Projektauswahlkriterien, Verschiebung von Mittelbudgets für die Schwerpunktthemen). Wichtig ist also auch, dass die Entwicklungsstrategien angepasst werden können. Dies ist gemäß den Regularien per Antrag und Genehmigung der Verwaltungsbehörde möglich, sofern gesichert ist, dass die Änderungen auf einer entsprechenden (Selbst-)Evaluierung der Regionen basieren und nachvollziehbar begründet werden können.

---

<sup>31</sup> So lautete eine einzelne Aussage der Regionsabfrage (2017): „Durch den deutlich größeren Zeitraum zwischen Projektvorstellung in den Gremien bis hin zur Bewilligung und Umsetzung entsteht im Ehrenamt der Eindruck mangelnder Erfolge im Umsetzungsprozess.“

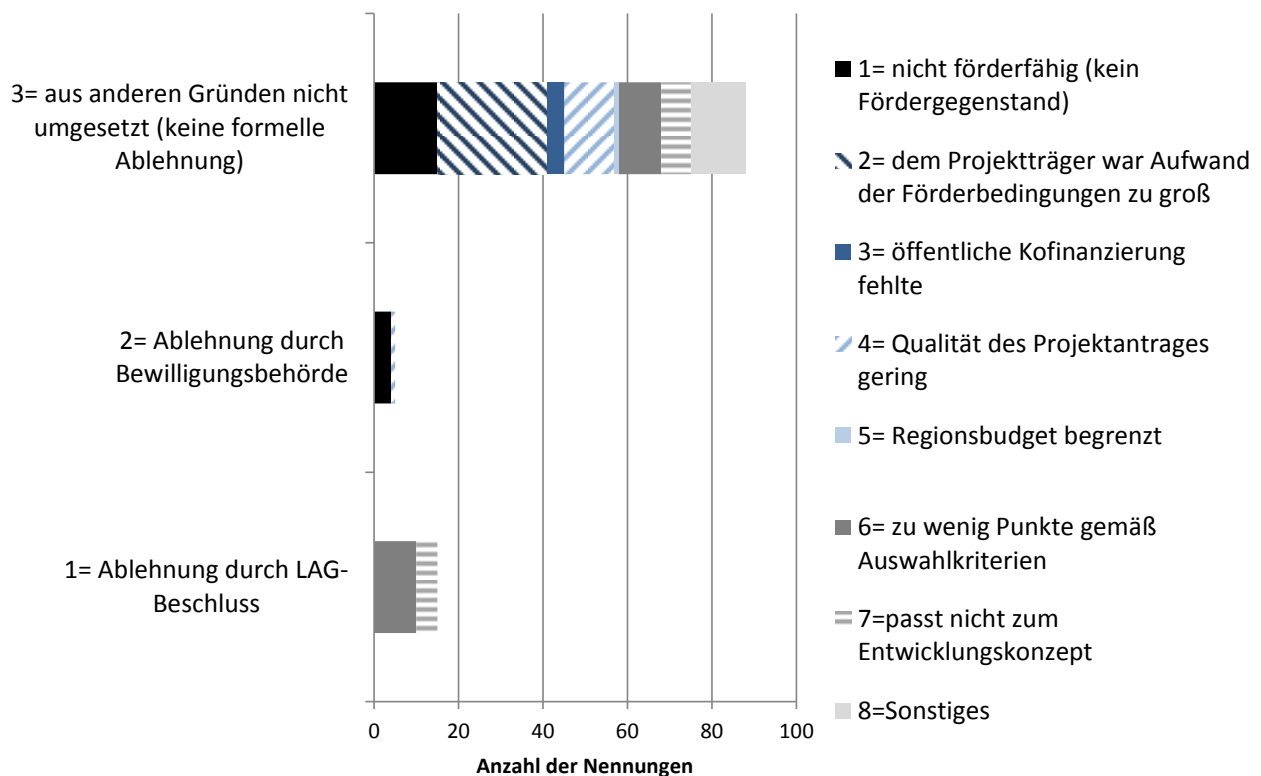
**Projektauswahlprozess ist etabliert und geeignet:** Die Projektauswahlkriterien (PAK<sup>32</sup>) sind auf die Entwicklungsstrategien abgestimmt und werden angewendet (zu den PAK wurden sowohl Anforderungen an das Verfahren<sup>33</sup> als auch die Inhalte<sup>34</sup> formuliert). Jedoch zeigt sich in einigen AktivRegionen auch, dass Handhabung und Funktionalität der Projektbewertung Defizite aufweisen. Hier werden von den betreffenden AktivRegionen bereits Optimierungen über Änderungen in den Entwicklungsstrategien angestrebt. Insgesamt wurden von den regionalen AkteurInnen zur Frage „Was“ förderfähig ist, nur wenig Defizite benannt (z. B. sind unbare Eigenleistungen nicht förderfähig). Probleme wurden eher im „Wie“ die Förderung abläuft gesehen. In der Regionsabfrage genannte Gründe für „nicht umgesetzte“ Projekte waren in 14 Fällen die Ablehnung durch einen LAG-Beschluss, in vier Fällen die Ablehnung durch die LLUR. In 78 Fällen lagen andere Gründe vor, das heißt, es ist nicht zu einer formalen Beantragung gekommen. Häufigste Ursachen des Nichtzustandekommens der Projekte waren „Dem Projektträger war Aufwand der Förderbedingungen zu groß“, „zu wenig Punkte gemäß Auswahlkriterien“ sowie „nicht förderfähig (kein Fördergegenstand)“ und „passt nicht zum Entwicklungskonzept“ (siehe Abbildung 11). Diese Verteilung belegt zum einen den Handlungsbedarf zur Vereinfachung und ist zum anderen ein Indiz für eine positive Filterwirkung der Entwicklungsstrategien bzw. Projektauswahlkriterien.

---

<sup>32</sup> Zur Abgrenzung von der für die Auswahlkriterien auf Programmebene verwandte Abkürzung AWK wird für die Projektauswahlkriterien der LEADER-Regionen die Abkürzung PAK verwandt.

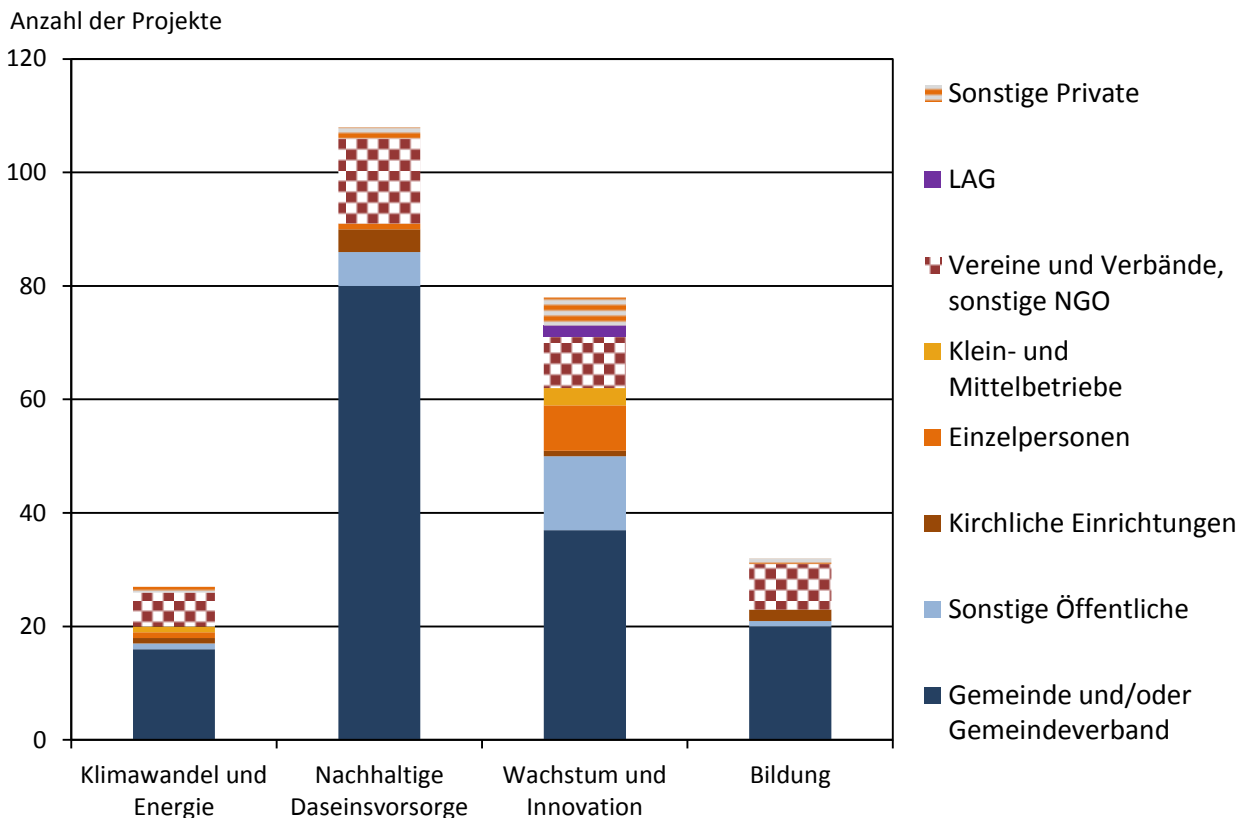
<sup>33</sup> Auf der Entscheidungsfindungsebene dürfen weder der öffentliche Sektor noch eine einzelne Interessengruppen mit mehr als 49 % der Stimmrechte vertreten sein. Dabei ist zu gewährleisten, dass mindestens 50 % der Stimmen in den einzelnen Auswahlentscheidungen von Partnern aus dem nichtöffentlichen Bereich stammen.

<sup>34</sup> Ein Mindestkriterium war beispielsweise „Die langfristige Tragfähigkeit der Projekte nach Ende der Förderung wird in den Projektauswahlkriterien entsprechend berücksichtigt.“. Qualitätskriterien waren die Begünstigung von Projekten, die einen LEADER-typischen Mehrwert aufweisen und eine hohe Qualität hinsichtlich der übergeordneten Querschnittsziele der EU aufweisen (Nachhaltigkeit (z. B. Klimaschutz), Gleichstellung der Geschlechter, Nichtdiskriminierung).

**Abbildung 11: Nicht geförderte Projekte**

Quelle: Regionsabfrage 2017 (96 Projekte mit N=108 Nennungen).

Weiterer Einflussfaktor mit Bezug zur Projektauswahl ist die Pflicht zur **Kofinanzierung**. Hier haben alle Regionen durch die vom Land geförderten Kofinanzierungstöpfe zumindest für private Projekte eine Verbesserung gegenüber der vorherigen Förderperiode etabliert (wobei in einigen Regionen diese Töpfe bereits ausgeschöpft sind). Inwieweit eine Etablierung/Aufstockung der Töpfe möglich ist, wird wiederum von der finanziellen Situation der Kommunen beeinflusst. Im Ergebnis bewirkte die Verbesserung der Kofinanzierungsoptionen nun eine bessere Mischung der **Projektträgertypen**. In der letzten Förderperiode waren bei den Projekten (ELER-Code 413) 76 % öffentliche Träger zu vermerken (jetzt 71 %, siehe Abbildung 5). Demnach gibt es eine leichte Verschiebung zugunsten der Privaten. Vereine/Verbände konnten Ihren Anteil von 12 % auf 15 % der Mittel verbessern. Es gibt weniger kirchliche Träger als zuvor (Rückgang von 7 % auf 3 % der Mittel). Da diese v. a. bei kulturellen/denkmalpflegerischen Projekten relevant sind, spiegelt dies v. a. die geänderten Förderschwerpunkte wider. Abbildung 12 zeigt je nach Schwerpunktthema unterschiedliche Verteilungen der Projektträgerschaft und insgesamt eine gute Mischung.

**Abbildung 12: Projektträgertypen getrennt nach den vier Schwerpunktthemen (TM 19.2)**

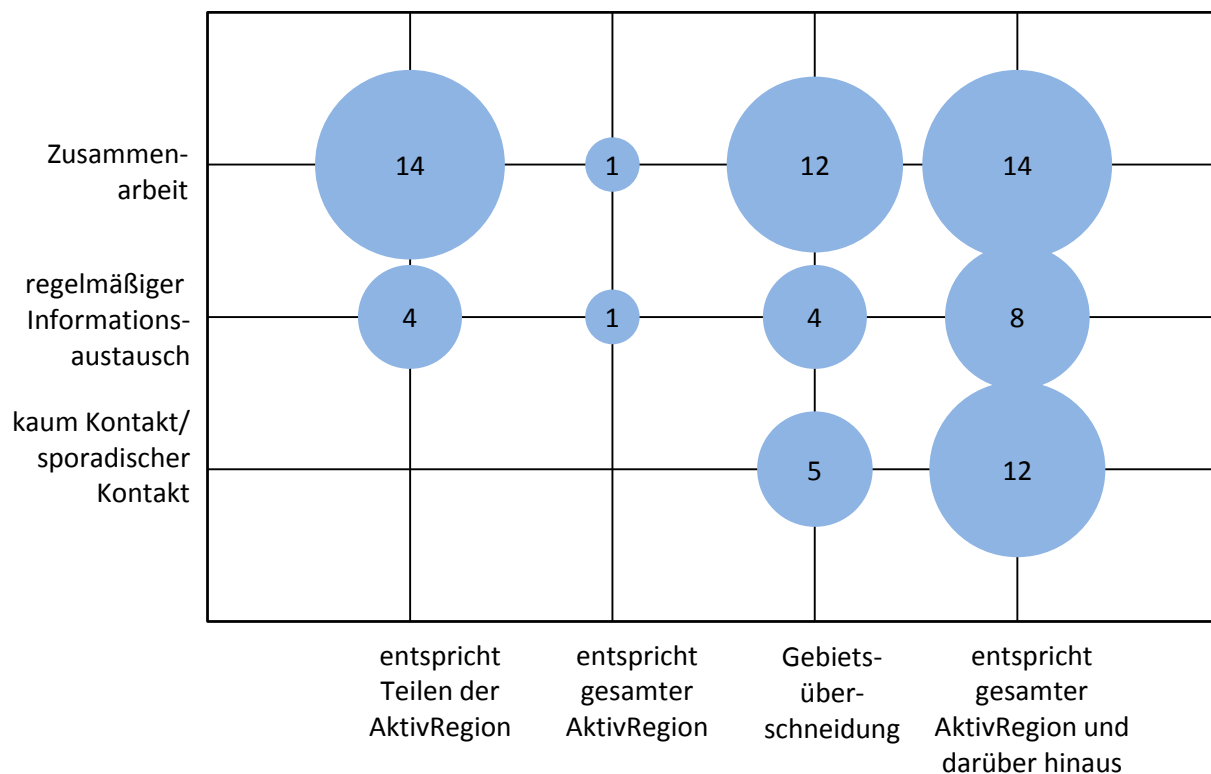
Quelle: Bewilligungsdaten (244 Projekte, Stand 4/2017).

**Gute Vernetzung der lokalen Partnerschaften ist etabliert:** Das heißt, die LEADER-Prozesse sind mit weiteren Prozessen zur Regionalentwicklung vernetzt. In den Entwicklungsstrategien war eine Darstellung der anderen relevanten Planungen gefordert. Insgesamt wurden von den RegionalmanagerInnen 75 Prozesse benannt. Bei gut der Hälfte (= 41) dieser Prozesse bestand eine Zusammenarbeit (z. B. Teilnahme an Sitzungen, Treffen, Absprachen zu Projekten/Aufgabenfeldern, Stellungnahmen etc.), bei einem knappen Viertel (= 17) bestand ein regelmäßiger Informationsaustausch und bei ebenfalls 17 Prozessen kein/kaum Kontakt.

Von den Prozessen mit Zusammenarbeit und Informationsaustausch waren häufige Nennungen unterschiedliche Planungen oder Kooperationen in thematischen Bereichen wie Regionalentwicklung/Wirtschaftsförderung (16 Nennungen z. B. Kreisentwicklungskonzepte, Stadtmarketings oder gemeinsame Koordinierungstreffen mehrerer AktivRegionen), Tourismus (13, z. B. Masterpläne, Lokale Tourismusorganisationen), Umweltthemen (10, z. B. Klimaschutzkonzepte, Naturparke, Naturschutz), Metropolregionen/Stadt-Umland-Konzepte (5, z. B. Metropolregion Hamburg, Kiel-Region) benannt. Weitere Prozesse sind die Modellvorhaben/Konzepte zur Mobilität und Daseinsvorsorge sowie ein INTERREG-Prozess. Die Abbildung 13 visualisiert den Grad der Zusammenarbeit und die Regionsabgrenzungen. 3 % der Prozesse bezogen sich auf die gleiche

Regionsabgrenzung wie die der AktivRegion, 45 % gingen in ihrer Abgrenzung über die AktivRegion hinaus und 24 % waren kleiner als die AktivRegion. Die übrigen Prozesse (28 %) wurden als „gebietsüberschneidend“ eingestuft, also hinsichtlich ihrer Größe nicht direkt vergleichbar. Die Prozesse, zu denen kaum Kontakt bestand, waren zumeist großräumiger als die AktivRegionen (z. B. Metropolregion Hamburg oder das Dialogforum zur festen Fehmarnbeltquerung). Insgesamt zeigt sich aber eine vielfältige Einbindung der AktivRegionen, so kann die Zusammenarbeit für die kleinräumigen Prozesse eine Bereicherung durch den regionalen Blick der AktivRegionen bedeuten. Für eine noch stärkere Vernetzung wären auch mehr Kapazitäten bei den Regionalmanagements erforderlich.

**Abbildung 13: Art der Zusammenarbeit mit anderen Prozessen (getrennt nach Gebietsabgrenzungen)**



Quelle: Regionsabfrage 2017.

**Kooperationsprojekte werden umgesetzt:** Die 16 bewilligten Kooperationsprojekte weisen 43 LAG-Beteiligungen auf. In der Regel kooperieren zwei oder drei LAGn, in einem Fall sind es vier LAGn. Es gibt noch keine länderübergreifenden oder internationalen Kooperationsprojekte. Auch durch eine frühe Unterstützung der Vernetzung der AktivRegionen in Schleswig-Holstein ist somit ein guter Start gelungen (zum Vergleich: In der gesamten alten Förderperiode gab es 26 Kooperationsprojekte.). Die Vernetzung wurde/wird sowohl durch einzelne thematische Veranstaltungen als auch durch die Regionalmanagertreffen etabliert, auch hier zahlen sich also der



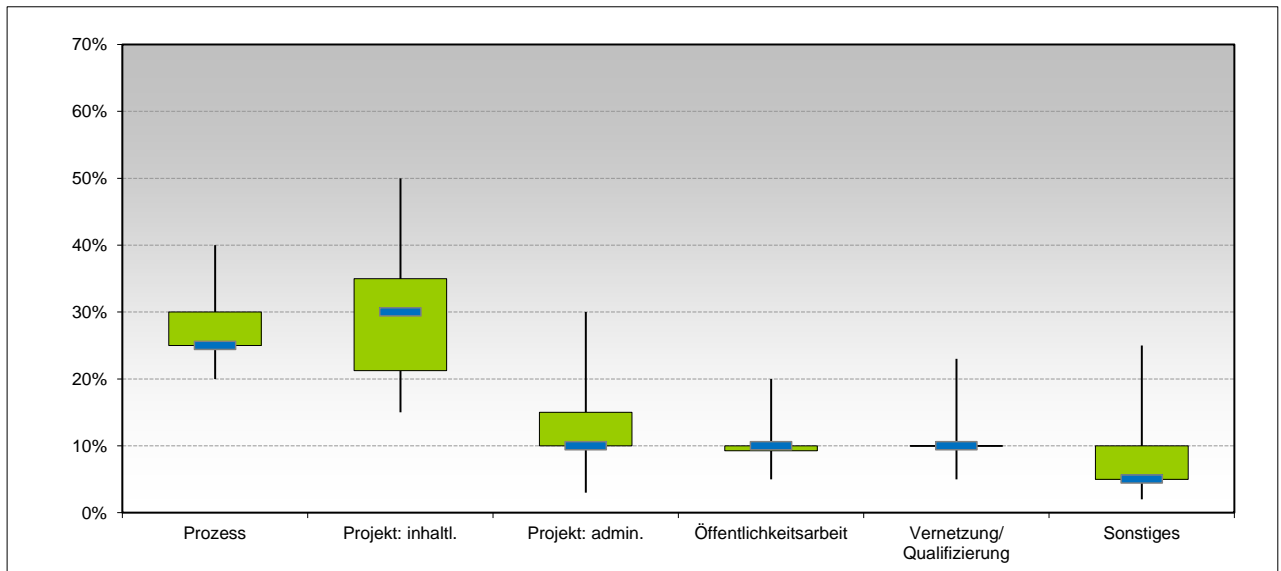
Kapazitätsaufbau und die frühen Aktivitäten des Regionen-Netzwerks aus. Zwar sind noch keine vom Land gewünschten (landesweiten) Kooperationsprojekte umgesetzt, die eine noch höhere Anzahl von LAGn eingebunden haben. Solche sind aber bereits in Vorbereitung (z. B. Projekt Vernetztes Denken mit über zehn beteiligten LAGn, Dörpsmobil (Mobilitätsprojekt)). Die weiche Steuerung in Form der Vernetzungsförderung (harte Steuerungsalternative wäre ein Budget rein für Kooperationsprojekte) stellt sich bisher also als erfolgreich dar.

**Management auf Regionsebene ist etabliert:** Die Regionalmanagements wurden in allen Regionen erfolgreich eingerichtet. Die Arbeitskapazität von 56 Wochenstunden stellt im Vergleich zu der alten Förderperiode (51 Stunden) eine leichte Verbesserung dar, bei zwei LAGn wird jedoch mit jeweils 30 Stunden noch nicht einmal ein Vollzeitäquivalent erreicht. Zunächst ist zu konstatieren, dass die Sollformulierung aus dem Leitfaden/Anerkennungsverfahren (eine Stelle ManagerIn plus eine Stelle Assistenz) nicht zu dem eigentlich anvisierten Stellenumfang von 80 Stunden geführt hat. Hier wird zukünftig anhand weiterer Auswertungen zu hinterfragen sein, inwieweit die in einzelnen Regionen geringe Ausstattung die Umsetzung des LEADER-Ansatzes ausreichend unterstützen kann. Bei der Interpretation der Arbeitskapazitäten ist aber auch zu bedenken, dass die Planungsbüros eher die Nettostunden<sup>35</sup> angeben, während in den Zahlen von Angestellten in der Verwaltung in den Stundenzahlen auch der Overhead an Büroorganisation, Urlaubs- und evtl. Krankheitstage enthalten sind.

Die **Verteilung der Arbeitskapazitäten auf die unterschiedlichen Aufgaben** der Regionalmanagements/Geschäftsstellen verdeutlicht Abbildung 14. Die wichtigsten Aufgaben sind erwartungsgemäß die Prozesssteuerung und die inhaltliche Projektbegleitung. Dass die administrative Seite der Projektbegleitung ebenso viel Arbeitszeit beansprucht wie in etwa die Öffentlichkeitsarbeit oder die Vernetzung/Qualifizierung, sollte als Warnsignal eines hohen Verwaltungsaufwandes gesehen werden.

---

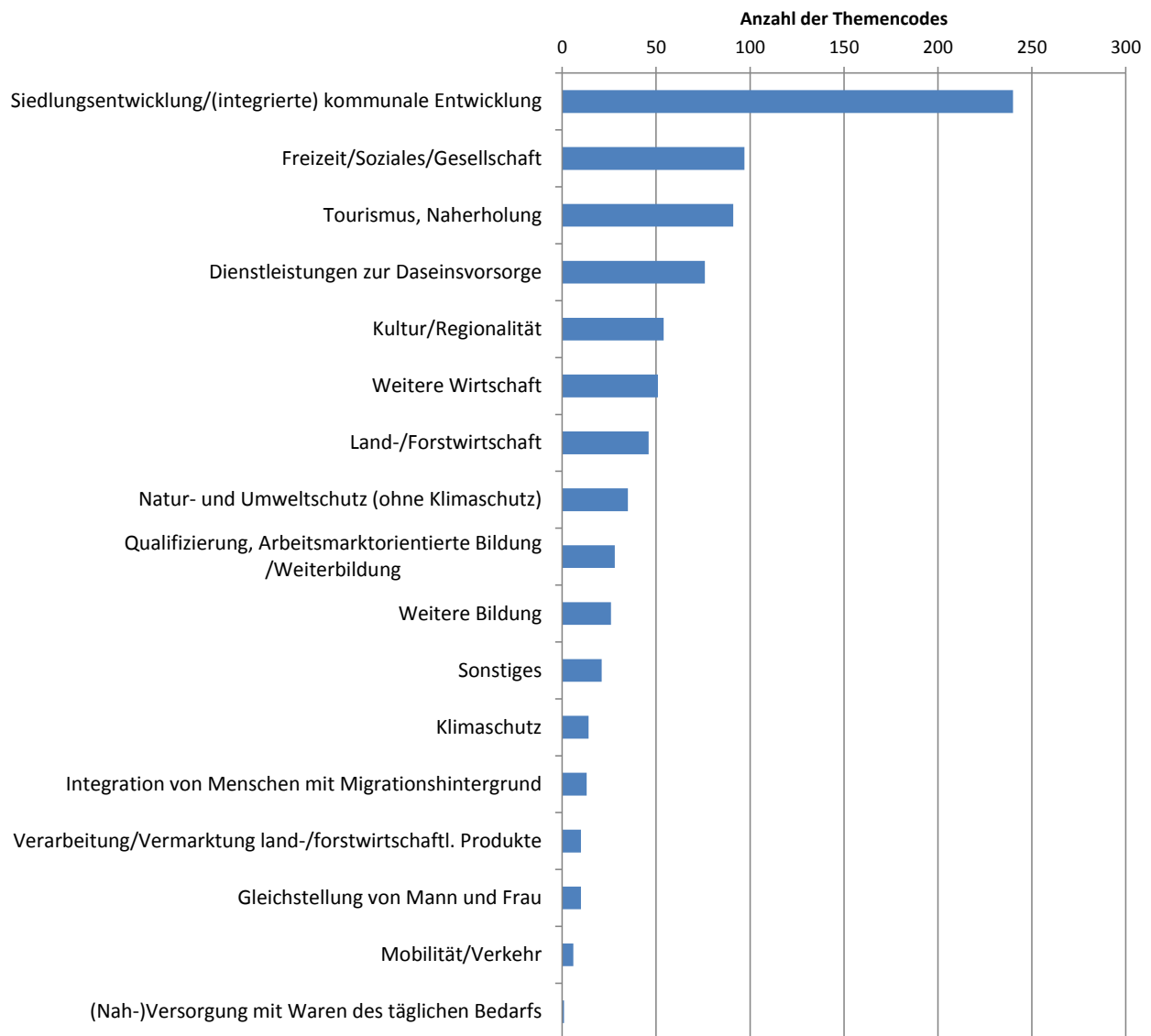
<sup>35</sup> also ohne allgemeinen Büro-Overhead, der oft als Gemeinkosten als Aufschlag kalkuliert wird.

**Abbildung 14: Aufteilung der Arbeitskapazitäten auf unterschiedliche Aufgabenfelder**

Legende: Der vertikale Strich beschreibt Maximal- und Minimalwert, der blaue Querstrich markiert den Median und der grüne Kasten umfasst die beiden mittleren Quartile (d. h. die Hälfte der einzelnen Werte der Regionen befindet sich in diesem Bereich).

Quelle: Regionsabfrage 2017.

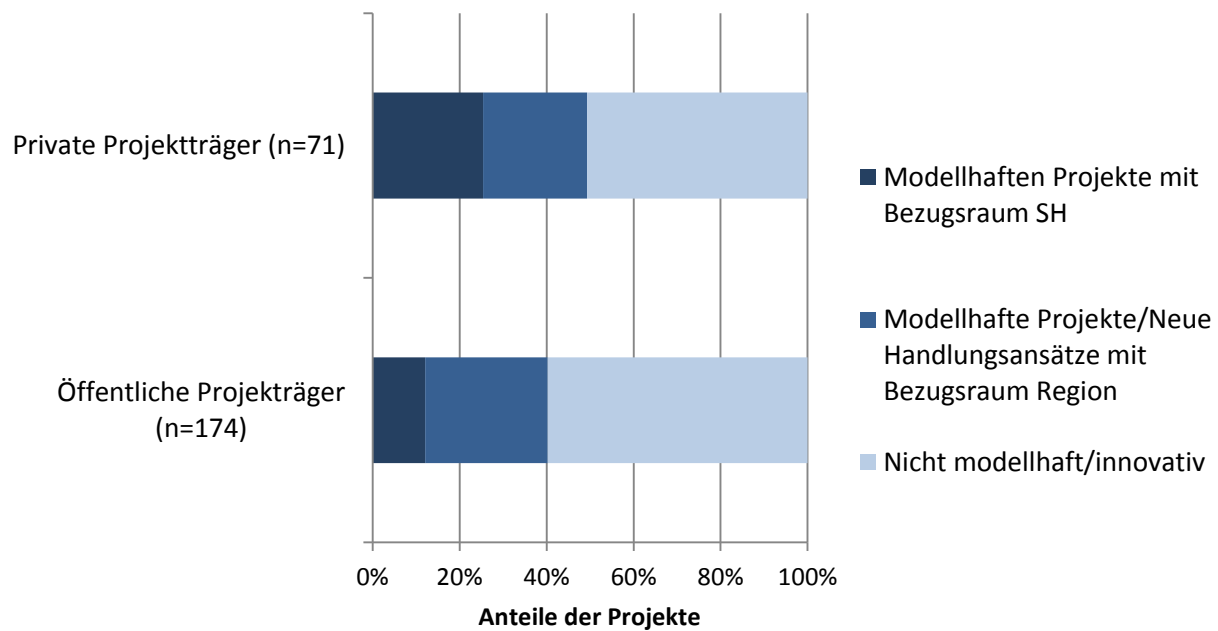
**Multisektoraler Ansatz:** Dieser wird in den Regularien durch Anforderungen an Design und Umsetzung der Entwicklungsstrategie sowie an die LAG-Zusammensetzung aufgegriffen. Im Ergebnis gibt es eine breite thematische Vielfalt sowohl bei den AkteurInnen in den LAGn (siehe Abbildung 15) als auch bei den bewilligten Projekten (siehe Abbildung 8). Die an die Entwicklungsstrategien formulierten Ansprüche zur Multisektoralität waren also wirksam. Auch innerhalb der Projekte liegt oftmals eine Verbindung unterschiedlicher Sektoren vor: So wiesen über 40 % der Projekte mindestens zwei Themencodes auf.

**Abbildung 15: Themencodes der LAG-Mitglieder**

Quelle: Regionsabfrage 2017 (N=819 Themencodes bei 560 LAG-Mitgliedern, Mehrfachnennungen möglich).

**Innovative Ansätze werden umgesetzt:** Nach den Bewilligungsdaten beinhalten 43 % der Projekte neue Handlungsansätze/Modellcharakter, wobei sich dies bei 27 % auf „neu für die Region“ und in 16 % der Fälle auf „neu in Schleswig-Holstein“ bezieht (Einstufung durch die LLUR im Zuge der Erfassung der Förderdaten). Die Einschränkungen durch Förderbedingungen sind ersten Analysen zufolge gegenüber der letzten Förderperiode weitgehend aufgehoben, dennoch wurden in der Regionsabfrage nicht zustande gekommene (innovative) Projekte genannt. Diesbezüglich sind insbesondere mögliche Hemmnisse für private ProjektträgerInnen weiter zu beobachten, da deren Projekte besonders häufig innovativen Charakter aufweisen (siehe Abbildung 16), aber unter bürokratischen Hürden besonders zu leiden haben.

**Abbildung 16: Anteil innovativer Projekte privater und öffentlicher ProjektträgerInnen (TM 19.2)**



Quelle: Bewilligungsdaten (244 Projekte, Stand 4/2017) (Einstufung der Modellhaftigkeit durch LLUR).

#### 4.20.3.2 Administrative Umsetzung

Um mögliche Hemmnisse der Inanspruchnahme und Umsetzung zu eruieren, werden Erkenntnisse über Stärken und Schwächen der verwaltungstechnischen Umsetzung der Maßnahmen analysiert.<sup>36</sup> Dazu werden zunächst Erkenntnisse zur Verwaltungsorganisation (Organisation der Verwaltungsabläufe, Handlungsfähigkeit/Ressourcen der Verwaltungsstellen) dargestellt und danach die Auswirkungen der verwaltungstechnischen Anforderungen sowie die Kommunikation der Anforderungen an die Regionen und (potenziellen) Projektträger.

##### Verwaltungsorganisation

- **Aufbau und Ablauforganisation:** Der langjährig etablierte Aufbau der Verwaltung mit den LLUR als Bewilligungsstellen hat sich bewährt. So konnte der Ablauf mit dem nötigen Fachwissen zu EU- und LEADER-spezifischen Anforderungen entsprechend organisiert werden. Zu Beginn der Förderperiode kam es durch zu enge personelle Ressourcen bei einigen LLUR jedoch

<sup>36</sup> Eine wesentliche Grundlage dieses Arbeitsschrittes waren die in der Regionsabfrage 2017 von den Regionalmanagements genannten Probleme und Verbesserungsvorschläge, die dann gemeinsam in der evaluierungsbegleitenden Arbeitsgruppe mit VertreterInnen der Regionalmanagements, des LLUR, des Fachreferates des MELUR und der Akademie für die Ländlichen Räume SH diskutiert wurden.

zu (zu) langen Bewilligungszeiten. Auch führte die Klärung der Abläufe zu Beginn der Förderperiode zu einer hohen Beanspruchung bei dem Zentraldezernat des LLUR und dem Fachreferat, sodass dadurch ein gewisser Engpass vorlag. Die Problematik ist seitens des Landes durch vier neue Stellen ab 2015 bei den LLUR bereits entschärft worden.

- **Funktionalität der IT:** Die IT zur Verwaltung der Fördermitteldaten funktioniert und durch frühzeitige Absprachen konnten auch zentrale Aspekte der Evaluierung berücksichtigt werden, sodass in dieser Förderperiode bestimmte Eckdaten (z. B. der Themencode der Projekte) problemlos und zeitnah abrufbar sind.

### Verwaltungstechnische Anforderungen

- Hier führten die als **immer höher werdenden wahrgenommenen bürokratischen Hürden** zu verschiedenen Kritikpunkten der befragten RegionalmanagerInnen: *„Besonders private, aber auch öffentliche Projektträger äußern Unmut über den zeitlichen und bürokratischen Aufwand. Dies ist wahrscheinlich die größte Gefahr für die Zukunft von LEADER“* - *„Aufgrund des aufwendigen bürokratischen Verfahrens werden gute Projektideen nicht realisiert. Für private Antragsteller ist die Hürde, alle Anforderungen für Antragstellung (Vollständigkeit der Unterlagen) und Verwendungsnachweise (Vergabeverfahren) zu erfüllen, extrem aufwendig und abschreckend“* (Regionsabfrage 2017).
- Konkret ist insbesondere die Einhaltung des **Vergaberechts** mit hohem Aufwand verbunden, sodass sich *„durch das geforderte Ausschreibe- und Vergabeverfahren kleinere örtliche Handwerksbetriebe immer seltener beteiligen, weil sie manche Kriterien nicht erfüllen können oder sie die umfangreichen Formulare abschrecken“* (Regionsabfrage 2017).
- Die ELER-induzierten **Sanktionsregelungen** führten zu Verunsicherungen. Die in der Befragung verwendeten Begriffe wie *„EU-Angst“*, *„Generalverdacht“*, *„Klima der Angst! Misstrauen“* oder *„prophylaktische Kriminalisierung von Projektträgern und LAGn“* (Regionsabfrage 2017) verdeutlichen die Stimmung bei einigen ProjektträgerInnen bzw. den antwortenden RegionalmanagerInnen.
- Problematisch war vielen Nennungen zufolge auch der Zeitfaktor<sup>37</sup> für die Bewertung der **ZBau-Prüfung** (hier gab es zu Beginn der Förderperiode Unterschiede in der Handhabung (z. B. Zuständigkeiten/Mitwirkung der Kreisbauämter). Mittlerweile kann die GMSH landesweit auch unterhalb der Schwellwerte nach LHO für Private tätig werden.

---

<sup>37</sup> In einzelnen Nennungen wurde auch der hohe Zeitbedarf für die Bewertung der Umweltwirkungen thematisiert.

- Vereinzelt wurden weitere Einflussfaktoren benannt: So sei die Vorfinanzierung der Projekte insbesondere für private AntragstellerInnen problematisch, auch die Optik/Handhabbarkeit von Formularen wurde kritisiert.<sup>38</sup>
- **Zusammenfassend hatte die verwaltungstechnische Umsetzung insbesondere für private ProjektträgerInnen einen negativ wirkenden Einfluss auf die vorgesehene Inanspruchnahme:** *„Potenzielle Projektantragstellende haben von der EU-Förderung über die AktivRegion Abstand genommen, nachdem sie sich mit der Bürokratie intensiver befasst haben. Zum Teil wurden andere Fördermittel gesucht, zum Teil wurden (durchaus innovative) Projektideen wieder verworfen, ohne zur Antragstellung beim LAG-Vorstand zu kommen“* (Regionsabfrage 2017).

### Kommunikation

In Schleswig-Holstein bestehen durch die enge Vernetzung und häufige Treffen des AktivRegionen-Netzwerkes und des LAG AktivRegionen-Beirates direkte Kommunikationskanäle und ein generell vertrauensvoll konstruktives Kommunikationsklima zwischen AktivRegionen, LLUR und MELUR. Dennoch waren zu einzelnen Punkten Unklarheiten zu vermerken (die in der Regel nach der Anlaufphase ausgeräumt werden konnten). Auch wurde von Einzelnen die fehlende Verlässlichkeit der Aussagen der Verwaltungen zu Förderregularien zu Beginn der Förderperiode benannt. Generell ist es durch die personelle Mehrbelastung in der Anfangsphase schwierig, immer zeitnahe Klärungen herbeiführen zu können.<sup>39</sup> Auch gibt es immer ein Spannungsfeld zwischen „einheitlichem Handeln der Verwaltungen“ (was transparent kommuniziert werden kann) und „individuellen Bedingungen des Einzelfalls“.

#### 4.20.3.3 Externe Einflussfaktoren

**Andere Förderprogramme** sind in einigen Themenfeldern attraktiver. So gibt es z. T. höhere Förderquoten bei den Themen Klimaschutz, Erneuerbare Energien und E-Mobilität. Dies limitiert die Attraktivität einer LEADER-Förderung bzw. weist darauf hin, dass auch ein geringer Mittelanteil nicht unbedingt als Defizit zu werten ist – sofern die AktivRegionen entsprechende Projekte mit anderen Fördermitteln auf den Weg bringen. Dies kann Änderungserfordernisse für die IESn zur Mittelumverteilung bedeuten.

Thematische Überschneidungen mit den Wirtschaftsförderungsgesellschaften können zu einer Konkurrenz um geeignete ProjektträgerInnen führen. Auch kurzfristig anberaumte Ausschreibun-

---

<sup>38</sup> „Die Antragsvordrucke sind immer noch sehr unübersichtlich aufgebaut. Auch das Layout mit den verschiedenen Schrifttypen und -größen sowie Verschiebungen der nicht fixierten Rahmen sind leider nicht nutzerfreundlich.“ Die „geprüften Verwendungsnachweise seien wegen mangelnder Erläuterungen für die Antragstellenden ohne Hilfe oft nicht nachvollziehbar“ (Regionsabfrage 2017).

<sup>39</sup> „Gerade vor dem Hintergrund komplizierterer Förderbedingungen werden Informationen z. T. nicht rechtzeitig weitergegeben“ (Regionsabfrage 2017).

gen der GAK wurden vereinzelt negativ gewertet (Regionsabfrage 2017). So stellte die GAK-Fördermaßnahme 9.0 „Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen“ eine Förderoption für bereits umsetzungsreife (und durch die engen Fristen und Konditionen auch nur für solche) Projekte dar.

Ein weiterer Einflussfaktor sind die **Kommunen** bzw. deren Finanzlage und Bereitschaft, als Projektträgerin zu fungieren. Gerade in strukturschwachen Gebieten mit schlechter kommunaler Finanzsituation der Kommunen kann dies ein Problem sein. Das Interesse der Kommunen wird in der Regel positiv eingeschätzt (Regionsabfrage 2017), vereinzelt wurde aber auch ein zu geringer politischer Wille konstatiert (bei kleinstrukturierten Kommunalstrukturen müsse der regionale Gedanke erst noch vermittelt werden, da sonst solch freiwillige Aufgaben durch die Kommunen nicht oder kaum übernommen würden (Regionsabfrage 2017)).

#### 4.20.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Für die Teilmaßnahmen der AktivRegionen: TM 19.2 Umsetzung LEADER, TM 19.3 Kooperationsprojekte LEADER und TM 19.4 Laufende Kosten LAG zeichnet sich insgesamt ein guter Umsetzungsprozess ab. Dass bisher noch wenig Mittel verausgabt wurden, war aufgrund der erforderlichen Anlaufphase zu erwarten. Auch wenn die Anzahl bereits abgeschlossener Projekte gering ist, ist das Erreichen der **Output-Ziele** angesichts 244 bewilligter Projekte in TM 19.2 und 16 bewilligter Projekte in TM 19.3 (Stand April 2017) für diese Förderperiode wahrscheinlich. Bei den Kooperationsprojekten LEADER (TM 19.3.) spielt die gute Vernetzung der AktivRegionen eine positive Rolle.

Bei der Regionsabfrage 2017 wurden als **erste Erfolge** insbesondere die Aktivierung der AkteurInnen, erste Umsetzungserfolge (auch privater Projekte) und Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit genannt. In der Tendenz verwiesen die Antworten auch auf Verbesserungen<sup>40</sup> gegenüber der vorangegangenen Förderperiode, eine bessere Qualität der Entwicklungsstrategien und neue AkteurInnen<sup>41</sup>: *„Die neue IES ermöglicht bessere Steuerungsmöglichkeiten und somit eine höhere Qualität der Projekte im Sinne der nachhaltigen Entwicklung der Region“* (Regionsabfrage 2017).

Insgesamt bieten die **Konzeption und die inhaltliche Ausgestaltung** der Maßnahmen einen geeigneten Rahmen, um Beiträge zu den Zielen der Maßnahme zu erreichen. Der auch von der EU gewünschten höheren Bedeutung der Entwicklungsstrategien hat das Land durch höhere Quali-

---

<sup>40</sup> *„In der vorangegangenen Förderperiode ist es kaum gelungen, den Anspruch einer integrierten Entwicklung umzusetzen. Die Entwicklung in der aktuellen Periode verläuft, unterstützt durch die IES, in diesem Sinne deutlich positiver“* (Regionsabfrage 2017).

<sup>41</sup> *„Die Kreise beteiligen sich mehr am Prozess. Die Zahl der interkommunalen Projekte und die Zahl der Kooperationsprojekte nimmt zu. Es sind neue interessierte Akteure hinzugekommen“* (Regionsabfrage 2017).

tätisanforderungen (im Rahmen des Auswahlprozesses) Rechnung getragen. Es zeichnen sich aber Unterschiede in den Zielbeiträgen zu den vier Schwerpunktthemen ab. Die befragten RegionalmanagerInnen sahen insbesondere Probleme in der Zielerreichung ihrer Klimakernthemen. Auch die Aufgabenzuweisung zur Umsetzung von Projekten aus dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) stellt eine zusätzliche Herausforderung dar (= Funktion als lokale Fischereiaktionsgruppe: FLAG). Hier ist aber der Kenntnisstand für eine Bewertung noch zu gering.

Die erneute **Etablierung des LEADER-Ansatzes** war ganz überwiegend erfolgreich, und eine breite Aktivierung regionaler AkteurInnen wurde erreicht. Die aufgezeigten Restriktionen zeigen aber einen Handlungsbedarf bezüglich hemmender Rahmenbedingungen insbesondere gegenüber einer verstärkten Teilhabe der Privaten in der Projektumsetzung. Inwieweit eine breite Aktivierung über die LAGn hinaus erfolgreich ist, ist unterschiedlich zu bewerten: Während einige Regionen angaben, dass ihre (gute) Öffentlichkeitsarbeit noch wenig Widerhall fand, verwiesen andere Befragte auf eine breite Vermittlung in der Region. Die Problematik, dass eine Pause zwischen Strategieerstellung und den ersten umgesetzten Projekten besteht und so Motivationsverluste auftreten können, wurde in dieser Förderperiode durch die stringente Zeitplanung im Anerkennungsverfahren und Übergangsfinanzierungen für die RM insgesamt besser als in der letzten Förderperiode (und in andere Bundesländern in dieser Förderperiode) bewältigt.

Seitens des Landes werden über die Bewilligungsstellen und das Ministerium **passende Unterstützungsstrukturen** für die regionale Umsetzung bereitgestellt. Durch den LAG AktivRegionen-Beirat und das AktivRegionen-Netzwerk ist auch eine enge Vernetzung vorhanden und der Informationsaustausch gesichert. Durch die Regionalmanagements erfolgt eine Beratung der (potenziellen) ProjektträgerInnen direkt in den AktivRegionen.

Handlungsbedarf besteht bei der verwaltungstechnischen Umsetzung in der Reduzierung von **Aufwand/Unsicherheiten** insbesondere für Private: Typische Aussagen waren: *„Der gestiegene Verwaltungsaufwand, insbesondere höhere Anforderungen bei der Antragstellung/-abwicklung und Verwendungsnachweisprüfung ist gerade von privaten Projektträgern schwer zu bewältigen, ohne dass Fehler unterlaufen“* oder *„Bürokratischer Aufwand schreckt potenzielle Projektträger ab und bindet sehr viel Arbeitsenergie des Regionalmanagements - dadurch weniger Gestaltungsspielraum für regionale Entwicklungsprozesse“* (Regionsabfrage 2017).

Auch wenn sich die benannten Probleme zur **Kommunikation** v. a. auf zu Beginn noch nicht etablierte Regelungen und mittlerweile behobene Informationsdefizite der Anfangsphase bezogen, wird deutlich, dass diesem Bereich weitere Aufmerksamkeit zukommen sollte. Vor dem Hintergrund der Komplexität der verwaltungstechnischen Anforderungen könnten Informationen noch übersichtlicher und schneller auffindbar bereitgestellt werden (z. B. auch für den Fall, dass in den nächsten Jahren neue Personen und/oder Institutionen hinzukommen).

Die Analyseergebnisse sind in Tabelle 43 zusammengefasst, der Anpassungsbedarf wird über die Empfehlungen im nächsten Abschnitt konkretisiert.



**Tabelle 43: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für M19 (LEADER) und Anpassungsbedarf**

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen- Output	Externe Einflussfak- toren	Anpassungsbe- darf
Maßnahmenausgestal- tung	Administrative Um- setzung			
Ziel 1: Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten und Aktivierung regionaler AkteurInnen				
Da die Integrierten Ent- wicklungsstrategien (IES) nun zentrale Grundlage zur Bewilligung sind, können regionsspezifisch Projekte zur lokalen Entwicklung gefördert werden (mit Fokussie- rung auf die vier Schwerpunktthemen).	Gut eingespielte Abläufe der Verwal- tung, gute Vernet- zung in SH ermög- licht direkte/häufige Kommunikation von AktivRegionen, LLUR und MELUR insbesondere in der Anfangsphase aber auch Defizite bezüg- lich der Klar- heit/Einheitlichkeit von Informationen und z. T. lange Dauer von Bewilligungen Sanktionsregularien des ELER sind nicht angemessen Förderverfahren im Detail (z. B. Vergabe- recht) insbesondere für private Antrag- stellerInnen kompli- ziert	insgesamt guter Umsetzungs- und Bewilligungsprozess (TM 19.2, bei den Schwerpunktthemen „Klimawandel und Energie“ und „Bil- dung“ eher verhal- teter Start) Die TM 19.3 ist bes- ser angelaufen als in der letzten Förder- periode. Durch die Etablie- rung der Regional- managements (TM 19.4) konnte der LEADER-Ansatz erfolgreich etabliert werden.	In bestimmten Be- reichen (z. B. Klimaschutz) sind andere Förder- optionen attrakti- ver. In einigen Regionen limitiert die Finanz- situation der Kom- munen Handlungs- spielräume.	Um die Wirkungs- potenziale des LEADER-Ansatzes optimal zu nutzen, besteht ein Hand- lungsbedarf bei einigen Rahmen- setzungen der Förderung (insbe- sondere gegen- über privaten ProjektträgerIn- nen).

Quelle: Eigene Darstellung.

## Empfehlungen

### *Empfehlungen an die AktivRegionen*

- ⇒ Eine Aufgabe der einzelnen AktivRegionen ist es, die **inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungsstrategien** und die **Funktionalität der Projektauswahlkriterien** im Rahmen von Selbst-evaluierungen zu prüfen.
- ⇒ Der unverhältnismäßige Aufwand der Förderverfahren für Projekte mit geringem Finanzvolu-  
men sollte die AktivRegionen dazu anregen, nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten zu  
suchen. Neben der Beratung zu anderen Finanzquellen könnte gerade für „kleine“ Projekte  
(z. B. oftmals weiche Projekte im Bereich Jugend) ein völlig von ELER-Mitteln getrennter „Fi-

nanztopf<sup>42</sup> für **Kleinprojekte** eingerichtet werden, der sich aus Spenden oder Beiträgen regionaler Institutionen und Unternehmen (z. B. Sparkassen) speist.<sup>43</sup>

- ⇒ Zudem sollten einige Regionen (bei Engpässen) ihren bestehenden **Kofinanzierungstopf für private Projekte** aufstocken, und dies sollte wiederum wie bisher vom Land finanziell unterstützt werden.

### *Empfehlungen zu förderrechtlichen Aspekten*

Insgesamt ist zu überlegen, **wo Vereinfachungen möglich** sind. Wo dies nicht möglich ist, ist zu hinterfragen, ob die Regelungen transparent genug dargelegt sind. Hier sind seit Beginn der Förderperiode bereits wesentliche Schritte erfolgt. Des Weiteren ist konkret zu prüfen,

- ⇒ inwieweit Vereinfachungen beim **Vergaberecht** möglich sind. Die EU fordert hier die Einhaltung des Landesrechts. Demnach können hier mittelfristig Änderungen ansetzen (in Niedersachsen läuft dazu eine Änderung des Landesgesetzes). Das MELUR kann zudem prüfen, ob es ausreichend Beratungsangebote und Weiterbildungsmöglichkeiten gibt.
- ⇒ ob bei der Prüfung der Kostenansätze bei investiven Projekten zwingend auf eine **baufachliche Prüfung** zurückgegriffen werden muss. Alternativ könnte man sich z. B. bis zu einer Grenze von 100.000 Euro auf eine Kostenermittlung nach DIN beschränken – auch wenn hier aufgrund der gegenwärtigen EU-Rahmensetzung wenig Spielraum bestehen dürfte. Dann könnten die Zuständigkeiten für die ZBau überdacht werden (siehe Kapitel 5.3.2).
- ⇒ wo/wie noch Pauschalen möglich sind. Z. B. hat sich, die von der EU eröffnete Möglichkeit, Verwaltungs- und Gemeinkosten für mehrere (Klein-)Projekte über ein Sammelprojekt (sog. Umbrella-Projekte) abzurechnen, bisher in den Ländern, wo diese Option genutzt wurde, insgesamt als kompliziert/nur bedingt empfehlenswert herausgestellt.
- ⇒ inwieweit **Layout/Formatierung der Anträge optimiert werden kann**. Dazu sind z. B. Aspekte wie fixierte Rahmen zu überdenken.
- ⇒ inwieweit eine **Vorfinanzierung** für private AntragstellerInnen möglich ist. (Hier könnten Möglichkeiten für Zwischendarlehen durch Landesinstitutionen eruiert werden.<sup>44</sup>)
- ⇒ eine weitere Unterstützung des ehrenamtlichen Bereiches durch die Anrechnung **unbarer Eigenleistungen** von Vereinen/Privatpersonen erfolgen könnte.<sup>45</sup>

Die unangemessenen **Sanktionsregularien** des ELER sollten EU-seitig hinterfragt und geändert werden. (Z. B. sollten Fehler nicht mit Betrugsversuchen gleichgesetzt werden). Ziel muss ein Abbau des „grundsätzlichen Misstrauens gegenüber ProjektträgerInnen“ sein. Kurzfristig ist jedoch

---

<sup>42</sup> Die spezifische Ausgestaltung ist jeweils im Einzelfall zu entwickeln und rechtlich zu prüfen.

<sup>43</sup> Solche Fördertöpfe gibt es beispielsweise für den Bereich Jugend bereits in den AktivRegionen Alsterland und Holsteins Herz.

<sup>44</sup> So wurde in Sachsen die Möglichkeit geschaffen, auf Grundlage des Bewilligungsbescheides einen günstigen Kredit über ein Landeskreditinstitut zu erhalten.

<sup>45</sup> Hier wäre zu prüfen, ob z. B. die diesbezüglichen Regularien aus Niedersachsen übernommen werden können.

auch seitens der Zahlstelle zu prüfen, ob die Umsetzung der Sanktionsleitlinien in den Sanktionskatalog des Landes problemmildernd umgesetzt werden kann.

#### *Empfehlungen an das Land zur Reflexion der Schwerpunktthemen*

⇒ Seitens des Landes/der Programmevaluierung ist zukünftig die weitere Entwicklung der **Mittelverausgabung und der Art der Umsetzung in den vier Schwerpunktthemen** zu beobachten und mögliche Hemmnisse zu identifizieren, um ggf. Unterstützungsleistungen zu konzipieren oder Ziele neu zu definieren (wenn eine Mittelverausgabung über LEADER zur Zielerreichung nicht notwendig ist, da andere Förderprogramme gegriffen haben).

#### *Empfehlungen zur Kommunikation im Dreieck MELUR, LLUR und AktivRegionen*

Um die Transparenz der Rahmenbedingungen und Informationsflüsse über alle Verwaltungsebenen und zu den AktivRegionen zu optimieren, könnte eine Art „Förderfibel“ oder „Förder-Wiki AktivRegionen“ bzw. ein digitales „living paper“ (im Sinne einer zu aktualisierenden Übersicht) erstellt werden, die alle relevanten Regularien übersichtlich<sup>46</sup> zusammenstellt und Links zu weiteren Informationsquellen bereitstellt. Dazu wäre zu prüfen, inwieweit das Doku-Wiki des Zentraldezernats LLUR als eine Grundlage dienen kann. Eine solches „living paper“ könnte einheitliche Vorgaben/Formblätter/Checklisten und Verfahrensanweisungen in schriftlicher Form für alle transparent machen. Grundstruktur könnten regelmäßig zu aktualisierende Fragen (FAQ) sein.

#### *Empfehlungen an den Bund*

Es ist zu prüfen, wie die Vorgaben für Kooperationsprojekte vereinfacht und vereinheitlicht werden können, um bundeslandübergreifende/internationale Kooperationsprojekte zu erleichtern.

#### *Empfehlung an die EU*

Um die Interventionslogik des LEADER-Ansatzes umzusetzen, ist über die bereits angemahnte Neukonzipierung von Sanktionsregularien hinaus eine grundlegende Neuaufstellung der verfahrenstechnischen Rahmenbedingungen in Richtung „Vereinfachung“ erforderlich (siehe Kap. 5.3.2).

---

<sup>46</sup> Die gemeinsame Diskussion mit MELUR, LLUR und Regionalmanagements in der evaluierungsbegleitenden Arbeitsgruppe verdeutlichte, dass für viele verfahrenstechnische Fragen mittlerweile klare Lösungen vorliegen, dieses Wissen aber anscheinend nicht immer leicht/schnell auffindbar ist und so zu wiederholten Nachfragen und/oder der subjektiven Wahrnehmung von Unklarheit führt. Zudem treten immer wieder neue Klärungsbedarfe auf.

## 5 Stärken und Schwächen der Programmumsetzung

Autorinnen: Barbara Fähmann, Regina Grajewski, Petra Raue

In diesem Kapitel werden die maßnahmenbezogenen Ergebnisse aus Kapitel 4 verdichtet und mit Erkenntnissen aus der Programmperspektive ergänzt und gespiegelt. Die Darstellung der Programmsicht beruht auf ExpertInnengesprächen, Dokumentenanalysen und einem Rückgriff auf die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse der vorhergehenden Programmperiode (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015). Zur besseren Einordnung der Ergebnisse aus den Erhebungen und Gesprächen in SH werden auch Aussagen aus den Interviews mit den Zahlstellen und Verwaltungsbehörden im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung einbezogen.

Für die Einschätzung der Stärken und Schwächen der Programmumsetzung wird auf die Ausprägung der drei zentralen Steuerungsgrößen für eine erfolgreiche Programmimplementierung abgehoben: Zielorientierung/Wirksamkeit, Inanspruchnahme/Akzeptanz und Umsetzungsrahmen/Aufwand. Diese Aspekte stehen in engen Wechselbeziehungen zueinander, sodass erfolgreiche Förderung insgesamt entscheidend davon abhängt, wie gut austariert diese Steuerungsgrößen sind (siehe Abbildung 17). Die Herausforderung besteht in einer angemessenen Balance: Kein Aspekt sollte zulasten eines anderen optimiert werden, keine dieser Größen darf sich unterhalb eines erforderlichen Minimalzustandes befinden.

Das heißt beispielsweise, dass sehr anspruchsvoll ausgestaltete Maßnahmen mit hohen Anforderungen an die Antragstellenden auch mit dem Erfordernis einer proaktiven Verwaltung einhergehen und oftmals eine intensive Antragsberatung erforderlich machen, um die gewünschte Akzeptanz und Inanspruchnahme zu erzielen. Schon in der IK-Analyse des Vorgängerprogramms konnte herausgearbeitet werden, dass ein Teil der Umsetzungskosten als Investition in die Wirksamkeit zu sehen ist. Andere Umsetzungskosten sind aber eher auf einen nicht adäquaten Umsetzungsrahmen zurückzuführen, der wiederum das Personal in den Bewilligungsstellen so stark belastet, dass für aktivierende Aufgaben kaum noch Zeit bleibt. Auch ist auszuloten, wie sich sehr ambitionierte Auflagen auf die Inanspruchnahme auswirken. Es kommt nicht nur auf den Effekt des einzelnen Vorhabens an, sondern auch auf die Reichweite der Förderung insgesamt. Eine Maßnahme kann noch so gut in Richtung Wirksamkeit ausgestaltet sein. Sie läuft ins Leere, wenn sie nicht oder kaum in Anspruch genommen wird.

**Abbildung 17: Die drei Steuerungsgrößen für eine erfolgreiche Programmumsetzung**

Quelle: Eigene Darstellung.

Im folgenden Kapitel 5.1 werden Inanspruchnahme und Akzeptanz nach Maßnahmengruppen (investive Maßnahmen, Flächenmaßnahmen und Bildungs-/Beratungs-/Kooperationsmaßnahmen) näher beleuchtet. Diese Aspekte werden auch vor dem Hintergrund des in dieser Förderperiode implementierten Leistungsrahmens und der im Programm gesetzten Meilensteine diskutiert.

Unter Kapitel 5.2 wird herausgearbeitet, inwieweit das LPLR durch die Ausgestaltung des Programms und der einzelnen Maßnahmen die Zielorientierung gestärkt hat.

Unter Kapitel 5.3 werden Kernelemente der administrativen Umsetzung wie Organisationsstruktur, Personalausstattung, Rechtsrahmen, IT-Systeme, beleuchtet, die den Rahmen, Handlungsfähigkeit und Aufwand der Beteiligten bestimmen. Damit beeinflussen sie direkt und indirekt sowohl die Inanspruchnahme als auch die Wirksamkeit.

## 5.1 Inanspruchnahme und Akzeptanz

Als Indikator für die Inanspruchnahme der Förderangebote des LPLR wird im Folgenden der Bewilligungs- und Auszahlungsstand der Maßnahmen betrachtet. Die Bewilligungsdaten geben dabei Hinweise, wieweit die Fördermaßnahmen auf den mit den Planzahlen geschätzten Bedarf treffen bzw. eine entsprechende Akzeptanz erfahren. Die Auszahlungsdaten verdeutlichen den tatsächlichen Umsetzungsstand. Zur Einordnung dieser Daten erfolgt in Kapitel 5.1.2 die zusam-

menfassende Betrachtung der externen Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Inanspruchnahme der Förderangebote des LPLR haben.

### 5.1.1 Bewertung des Umsetzungsstandes

Der Umsetzungsstand lässt sich, wie schon in Kapitel 3 dargestellt, anhand von Bewilligungszahlen, ausgezahlten Mitteln und abgeschlossenen Projekten darstellen. Die Bewilligungszahlen vermitteln einen Eindruck über den Spielraum, der in der Förderperiode noch besteht, weisen aber auch auf den Handlungsbedarf hin, entweder die Inanspruchnahme zu steigern oder rechtzeitig die Mittel in andere Maßnahmen umzuschichten.

Vom Beginn der Förderperiode bis Ende 2016 wurden gemäß Durchführungsbericht insgesamt 20,7 % des Gesamtbudgets bzw. rund 180,4 Mio. Euro öffentliche Mittel (davon rund 61,8 Mio. Euro Top-ups) für abgeschlossene Vorhaben verausgabt. Der größte Teil der Ausgaben entfiel auf den SPB 3B. Inklusive laufender Vorhaben betragen die ausgezahlten öffentlichen Mittel rund 212 Mio. Euro (davon rund 85,1 Mio. Euro Top-ups). Die Summe der bewilligten öffentlichen Mittel belief sich auf rund 313,3 Mio. Euro. Damit ist rund ein Drittel der Mittel gebunden.

**Tabelle 44: Bewilligungsstand (inkl. Top-ups) nach Maßnahmen zum 31.12.2016**

	Bewilligt zum 31.12.2016	noch verfügbar	Bewilligungs- stand
<b>Bildungs-/Beratungs-, Kooperationsmaßnahmen</b>			
M01	1.025.000	2.725.000	27%
M02	9.074.000	10.076.943	38%
M16	8.233.697	5.141.303	62%
<b>Investive Maßnahmen</b>			
M04	13.774.351	32.386.656	30%
M05	157.681.684	178.735.820	47%
M07	33.645.933	136.753.373	20%
M08	5.306.063	9.500.525	36%
M19	29.842.425	48.907.575	38%
<b>Flächenmaßnahmen</b>			
M10 (*)	71.678.367	15.881.633	82%
M11 (*)	57.119.665	3.374.002	94%
M12	6.912.071	9.087.929	43%
M13	2.249.158	5.584.175	29%

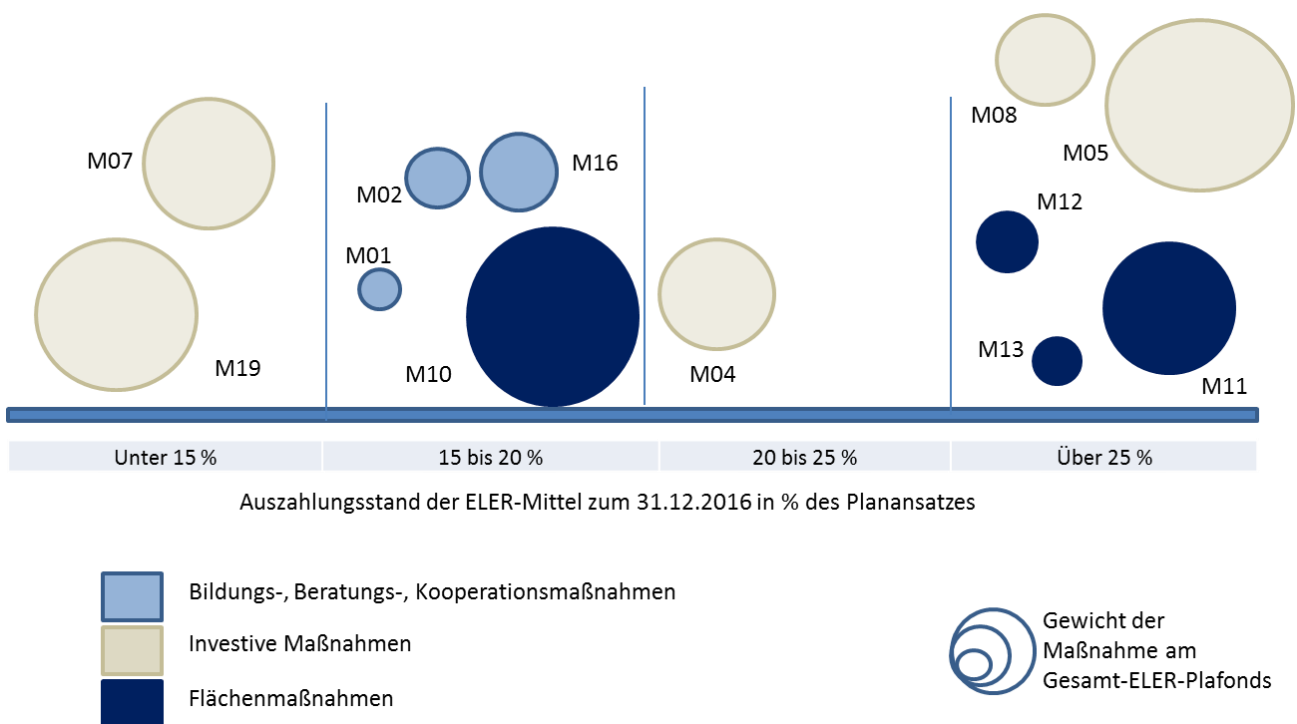
(\*) Der Bewilligungsstand basiert mit Ausnahme von M10, M11 auf den Angaben aus der Monitoring-Tabelle A. Für die beiden Flächenmaßnahmen wurde die tatsächliche Verpflichtung angegeben. Die Monitoring-Tabellen enthalten nur die in den jährlichen Auszahlungsanträgen gestellten Werte und unterschätzen daher den tatsächlichen Bindungsgrad bei mehrjährigen Flächenmaßnahmen deutlich.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Verwaltungsbehörde.

Der Bewilligungsstand zum 31.12.2016 ist je nach Maßnahme sehr unterschiedlich (siehe Tabelle 44). Aufgrund der Fünfjährigkeit der Bewilligungen ist er im Bereich der Flächenmaßnahmen am höchsten. Aber auch die beiden anderen Maßnahmenkategorien weisen relativ hohe Bewilligungsstände auf.

Abbildung 18 stellt den Auszahlungsstand der ELER-Mittel nach Klassen- und Maßnahmentypen dar. Grundlage bildet die Ausgabenerklärung der Zahlstelle, die quartalsweise erstellt wird und sowohl Zwischenzahlungen als auch Schlusszahlungen enthält. Damit fehlen in der Darstellung allerdings die Top-ups, die in SH eine hohe Bedeutung haben. Da aber beispielsweise der Leistungsrahmen die nationalen Top-ups auch nicht berücksichtigt, wurde diese Betrachtung gewählt, zumal die Daten in einer einheitlichen und konsistenten Form vorliegen.

**Abbildung 18: Auszahlungsstand der ELER-Mittel (inklusive Teilauszahlungen) nach Klassen und Maßnahmentypen**



Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2017).

Geht man von sechs Umsetzungsjahren (2015 – 2020) und linearer Abwicklung aus, müsste ein Drittel der geplanten Mittel ausgezahlt sein. Berücksichtigt man die Möglichkeit, auch über 2020 hinaus noch Mittel auszuzahlen und geht von  $n+3$ <sup>47</sup> aus (2015-2020 = 6 + 3 = 9 Jahre), dann müsste bei linearer Abwicklung bis Ende 2016 der Auszahlungsstand bei 22 % der geplanten Mittel lie-

<sup>47</sup> Die Programmverantwortlichen gehen allerdings davon aus, dass  $n+3$  nicht zur Anwendung kommt. Siehe hierzu auch Kapitel 5.3.4.

gen. Diesen Auszahlungsstand erreicht bisher, wie Abbildung 18 zeigt, nur knapp die Hälfte der Maßnahmen. Allerdings verläuft, insbesondere bei investiven Maßnahmen, die Umsetzung in der Regel nicht linear. Im Folgenden werden die Umsetzungsstände der drei Maßnahmengruppen differenzierter beleuchtet.

### **Investive Maßnahmen**

In der Gruppe der investiven Maßnahmen gibt es sowohl Maßnahmen mit sehr hohem als auch mit sehr mäßigem Umsetzungsstand. Am geringsten ist der Auszahlungsstand bei den überwiegend im SPB 6B programmierten Maßnahmen M07 und M19. Bei M07 ist auch der Bewilligungsstand sehr niedrig. In M19 ist dies vor allem auf die bei LEADER mit jeder neuen Förderperiode zu beobachtende Lern- und Anpassungsphase bezüglich jeweils veränderter Rahmen- und Förderbedingungen zurückzuführen. Für M07 haben vor allem die dynamische Entwicklung der Förderlandschaft für den Breitbandausbau in Verbindung mit den erforderlichen Anpassungen der Förderrichtlinie der TM 7.3 zu einem sehr späten Start der Umsetzung geführt. Die Verzögerungen führen auch zu einer Kompression des Bewilligungs- und Auszahlungsgeschäftes zum Ende der Förderperiode.

Ein hoher Bewilligungs- und Auszahlungsstand zeigt sich insbesondere beim Hochwasser- und Küstenschutz (M05) und bei den Forstmaßnahmen (M08), worin sich vor allem die Kontinuität der Maßnahmenausgestaltung widerspiegelt. Der vergleichsweise hohe Auszahlungsstand von M04 beruht vor allem auf der Umsetzung der TM 4.4, die sich ebenfalls durch eine hohe Kontinuität von Maßnahmenausgestaltung und Umsetzungsstrukturen auszeichnet. Demgegenüber weisen die TM 4.1 und 4.2 einen Auszahlungsstand von unter 15 % auf, was u. a. auf deutliche Veränderungen in der Maßnahmenausgestaltung zurückzuführen ist.

### **Flächenmaßnahmen**

Auch bei den Flächenmaßnahmen zeigt sich hinsichtlich des Auszahlungsstandes auf den ersten Blick ein gemischtes Bild. Insgesamt ist der Bewilligungsstand hoch und lässt kaum Spielraum für Neubewilligungen. Mit Ausnahme der VA 10.1.2 wurden, wie im entsprechenden Maßnahmenkapitel dargestellt, die Flächenziele sowohl bei den AUKM als auch im Ökolandbau bereits deutlich übertroffen. Die Unterschiede im Auszahlungsstand zwischen AUKM und Ökolandbau sind vor allem darauf zurückzuführen, dass der Ökolandbau bereits im Jahr 2014 aus Mitteln der aktuellen Förderperiode und die AUKM noch aus Mitteln des ZPLR finanziert wurden.

Bei den angebotenen Maßnahmen handelt es sich um bewährte Maßnahmen in eingespielten Umsetzungsstrukturen, die nur im Detail angepasst wurden, u. a. aufgrund der durch das Greening geänderten Baseline. Völlig neu sind nur die VA 10.1.3 (Vielfältige Kulturen im Ackerbau) und zwei Vertragsmuster im Vertragsnaturschutz (VA 10.1.8, Kleinteiligkeit im Ackerbau und Grünlandwirtschaft Moor).



## **Bildungs-, Beratungs- und Kooperationsmaßnahmen**

Alle Humankapitalmaßnahmen wiesen zum 31.12.2016 einen eher niedrigen Auszahlungsstand von unter 20 % der geplanten ELER-Mittel auf. Dies ist u. a. auf den erforderlichen Vorlauf für Ausschreibungen und Auswahlverfahren zurückzuführen, der dazu führte, dass die tatsächliche Umsetzung von geförderten Aktivitäten zum Teil erst in der zweiten Hälfte 2015 bzw. in der Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft sogar erst in 2016 begann. Bei der Beratung für eine nachhaltige Landbewirtschaftung ist dies auf die ausschließliche Finanzierung aus Umschichtungsmitteln zurückzuführen, die erst 2016 zur Verfügung standen. Hinsichtlich des materiellen Outputs verlief die Umsetzung erwartungsgemäß.

### **5.1.2 Externe Rahmenbedingungen als Erklärungsgründe, Risiken und Chancen**

Für einzelne Maßnahmen wurden externe Rahmenbedingungen aufgeführt, die einen hemmenden oder befördernden Effekt auf die Inanspruchnahme haben. Diese müssen von den Programmverantwortlichen für die weitere Steuerung mit berücksichtigt werden, können aber nicht oder nur in begrenztem Umfang beeinflusst werden. Für die Maßnahmen im LPLR haben vor allen Dingen die folgenden externen Faktoren Relevanz.

**Förderkonkurrenzen**, wobei der Begriff Konkurrenz schon darauf hinweist, dass es um einen hemmenden Effekt geht. Hier geht es darum, dass andere Angebote attraktiver gestaltet sind und damit dem LPLR Förderpotenziale verloren gehen. Hinsichtlich der Bewertung von Förderkonkurrenzen ist eine differenzierte Betrachtungsweise sinnvoll. Soweit die aus Sicht des Landes angestrebten/gewünschten Vorhaben auch so, d. h. ohne LPLR-Mittel, realisiert werden und entsprechende Wirkungen erzielen, können die entsprechenden Politikziele erreicht werden und die LPLR-Mittel für andere Vorhaben eingesetzt werden. Vor dem Hintergrund der Politikziele insgesamt ist eine niedrige Inanspruchnahme daher nicht zwingend negativ zu werten. Dies gilt z. B. bei LEADER für das Schwerpunktthema Klima und Energie, in dem es attraktivere andere Förderprogramme gibt oder auch für den Bereich Basisdienstleistungen und das Förderangebot der GAK-Maßnahme 9.0 (vgl. Kapitel 4.19.3). Daneben können ähnliche Förderangebote unterschiedlicher Stellen der öffentlichen Hand (z. B. von Bund und Land) auch zu Inkonsistenzen, Dopplungen von Verfahrensschritten und Ineffizienzen führen, da sowohl bei den potenziellen ZWE als auch auf der Steuerungsebene ein höherer Aufwand und Verzögerungen in der Umsetzung von Maßnahmen/Vorhaben entstehen. Dies zeigt sich z. B. bei der Breitbandförderung (vgl. Kapitel 4.9.3). Grundsätzlich könnte eine frühzeitige Abstimmung über Ressortgrenzen und einzelne Politikinstrumente hinaus Förderkonkurrenzen und damit verbundene negative Effekte minimieren.

**Marktentwicklungen** können in beide Richtungen wirken und sowohl hemmend als auch fördernd auf die Inanspruchnahme wirken. Auf die Investitionsneigung der Landwirtschaft und damit die Inanspruchnahme des Agrarinvestitionsförderungsprogramms hatten die Preisentwick-

lung wichtiger Agrarprodukte und die zunehmend volatilen Märkte einen hemmenden Effekt. Das Interesse an der V&V-Förderung ist demgegenüber durch die Milchkrise gestiegen, hat allerdings zur Förderung von Vorhaben geführt, die der Zielsetzung der Fördermaßnahme nur zum Teil entsprechen (vgl. Kapitel 4.5.3). Auch die Effekte der Marktentwicklungen auf die Teilnahmebereitschaft von LandwirtInnen an AUKM und Ökolandbau waren eher positiv, wie in Kapitel 4.15.3 diskutiert wird, da durch zurückgehende Preise Hektarprämien an Attraktivität gewannen. Preisentwicklungen und -erwartungen auf dem Holzmarkt verringern eher das Interesse, einen stärkeren Umbau zu Laubwald zu verfolgen. Steigende Preise auf dem Bodenmarkt führen dazu, dass Fördermaßnahmen, die Grunderwerb beinhalten (investiver Naturschutz, TM 4.4 und VA 7.6.2), schwieriger zu realisieren sind.

Auch die gute Lage der Finanzmärkte wirkt verringernd auf die Nachfrage nach der sektoralen Unternehmensförderung (TM 4.1 und 4.2), da investitionswillige Unternehmen geplante rentable Investitionen auch gut ohne Förderung durchführen können. Dies kann aber die Ausrichtung der Maßnahmen auf gesellschaftlich relevante Aspekte (wie Tierwohl, Regionalität) erleichtern.

Der **gesetzliche Rahmen** bzw. sich abzeichnende gesetzliche Änderungen können einen Auslöser darstellen, Investitionen hinauszuschieben. Dies gilt z. B. für die in SH bestehende Verpflichtung der Kommunen zur Beteiligung der Anlieger auch im Außenbereich. Diese Verpflichtung stellt für die Gemeinden ein Hemmnis dar, Wegebaumaßnahmen durchzuführen (Kapitel 4.8.3). Die Vorgaben des Greenings haben nach den Ausführungen in Kapitel 4.15.3 je nach Konstellation hemmende oder fördernde Effekte auf AUKM, während der Ökolandbau per se „green-by-definition“ ist.

Neben dem gesetzlichen Rahmen können auch weitere **Kontextbedingungen** Einfluss auf die Inanspruchnahme der Förderangebote haben. Thematisiert wird von AkteurInnen der AktivRegionen eine schlechte kommunale Haushaltslage als möglicher Hemmschuh für die Maßnahmen, bei denen die nationale Kofinanzierung überwiegend von den Kommunen aufgebracht werden muss (Wegebau, LEADER).

### 5.1.3 Umsetzungsstand unter dem Blickwinkel des Leistungsrahmens

Neu in dieser Förderperiode ist die Wiederauflage eines Leistungsrahmens mit dem Ziel, Anreize für handlungsleitende Zielsetzungen und eine planmäßige Umsetzung/Auszahlung der Mittel zu setzen. In der Bewertung der Verordnungsvorschläge wurde der Leistungsrahmen sehr kritisch bewertet (Grajewski, 2011), gerade im Hinblick auf seine (potenziellen) Fehlanreize.

Im Zentrum des Leistungsrahmens stehen prioritätsbezogene Zielwerte für 2023 und Etappenziele für 2018 (sogenannte Meilensteine). Definitiv bauen Ziele und Meilensteine auf dem EU-Monitoring auf. Dies erschwert das Setzen von konsistenten Meilensteinen, da das Monitoring einer eigenen Erfassungslogik folgt.

Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ist die Fokussierung auf abgeschlossene Projekte schwierig. Zum einen ist es seitens der Bewilligungsstellen nur begrenzt möglich, den Abschluss von Projekten zu steuern, da es zu nicht vorhersehbaren Verzögerungen kommen kann. Zum anderen ist die Definition „Abschluss“ bei manchen Maßnahmen schwierig. Definitionsgemäß sind die Vorhaben erst am Ende des Bewilligungszeitraumes abgeschlossen. Dies ist z. B. bei den Kooperationen im Naturschutz nach fünf Jahren und bei den OG der EIP Agri nach drei Jahren der Fall. Das heißt, obgleich diese Maßnahmen plangemäß umgesetzt werden, fließen die getätigten Zahlungen nicht in das Monitoring ein. Gleiches gilt auch für umfangreiche mehrjährige Bauvorhaben z. B. im Hochwasser- und Küstenschutz. Daneben ist auch die Kopplung von materiellen und finanziellen Zielen eine Herausforderung, da sie a priori eine Einschätzung der zu erwartenden Projektvolumina erfordert, was bei neuen oder neu ausgerichteten Förderangeboten schwierig ist. Dies kann dazu führen, dass trotz gutem Mittelabfluss die materiellen Meilensteine (z. B. Anzahl der geförderten Vorhaben) nicht erreicht werden, weil die geförderten Projekte größer waren als erwartet. Die Festlegung der Meilensteine für 2018 war also mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, sowohl für die finanziellen als auch die materiellen Indikatoren.

Bei Priorität 4, die sich in großen Teilen auf Flächenmaßnahmen stützt, ist die Problematik etwas anders gelagert. Im Monitoring werden basierend auf den im jeweiligen Berichtsjahr getätigten Zahlungen die zugehörigen Flächen gemeldet. Die Auszahlungen folgen aber ihrer eigenen finanztechnischen Logik, z. B. aufgrund einer Umstellung des Zahlungszeitraumes. Daher sind auch die im Monitoring gelieferten finanziellen und materiellen Indikatorwerte schwierig zu interpretieren. Aus diesem Grund ist es auch problematisch, Ziele und Meilensteine für den Leistungsrahmen passend zu der Definition im Monitoring zu setzen.

Des Weiteren wurden alle Ziele/Meilensteine mit der Einreichung des Programmplanungsdokuments gesetzt. Eine Genehmigung erfolgte aber erst im Mai 2015, sodass sich der Zeitraum bis zum 31.12.2018 um ein Jahr verkürzt hat.

Aus unserer Sicht sind – neben der grundlegenden Kritik am Konzept des Leistungsrahmens – erhebliche handwerkliche Probleme festzustellen, weniger bezogen auf die Quantifizierung der Gesamtziele, sondern bezogen auf das Setzen der Meilensteine 2018. Trotz eines zufriedenstellenden Umsetzungsstandes in weiten Teilen des LPLR könnten aufgrund der Erfassungssystematik und eines späten Programmstarts Meilensteine 2018 verfehlt werden.

Im Juni 2017 hat die KOM angekündigt, eine Änderung der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 215/2014 und 2015/207 vorzunehmen, um die Berichterstattung der ESI-Fonds zu harmonisieren. Ggf. wird die Möglichkeit eröffnet, auch über laufende Vorhaben zu berichten, die noch nicht abgeschlossen sind, und damit für den Leistungsrahmen nach jetziger Rechtslage nicht zählen würden. Klarheit hierüber wird es erst gegen Ende 2017 geben., wenn die Ausgestaltung in den entsprechenden Gremien, u.a. dem Rural Development Committee (RDC) abgestimmt ist. Relevant würde diese Neuregung für den Durchführungsbericht im Jahr 2018

Neben den Herausforderungen, die eine solche Änderung für die Anpassung der für das Monitoring verwandten IT-Systeme bedeuten kann, würde damit aus unserer Sicht der Leistungsrahmen gänzlich ad absurdum geführt. Die Lehren aus dem „Debakel“ um den Leistungsrahmen sollten auf jeden Fall dazu führen, in der nächsten Förderperiode andere Instrumente zu wählen, um eine zügige Programmumsetzung zu unterstützen.

## 5.2 Zielorientierung und Wirksamkeit

Zielorientierung und Wirksamkeit als Steuerungsgröße werden vor allem unter dem Aspekt betrachtet, ob das Programmportfolio, d. h. die Auswahl und Ausgestaltung der Maßnahmen geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen. Die vorgenommenen Einschätzungen bauen auf den Ergebnissen der Ex-post-Bewertung (Pollermann et al., 2016) und der Ex-ante-Bewertung (DSN Connecting Knowledge und Moderation Schleswig-Holstein, 2014) auf. Detaillierter betrachtet werden die Fördervoraussetzungen und Auflagen, die in den Richtlinien beschrieben sind. Flexibler als Steuerungsinstrument einsetzbar sind Auswahlkriterien. Daneben haben Bagatellgrenzen oder Förderhöchstgrenzen einen wichtigen Einfluss auf die Art der Vorhaben und ZWE.

### 5.2.1 Förderstrategische Ausrichtung und Programmportfolio

Im Wesentlichen wurde das Programmportfolio aus der vorherigen Programmperiode fortgeführt. Dies folgt aus Sicht der Programmverantwortlichen konsequent den in der SWOT identifizierten Handlungsbedarfen. Neben dem für SH bedeutsamen Hochwasser- und Küstenschutz, der inkl. Top-ups das größte Gewicht hat, liegt ein deutlicher Schwerpunkt im Umwelt- und Ressourcenschutz. Das Programm ist deutlich stärker auf ökologische Aspekte und Tierwohl ausgerichtet als das ZPLR, was sich in einer Schärfung der Förderansätze insbesondere im Bereich Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors und in einzelnen neuen Maßnahmen zeigt.

Das Programm besteht aus einer Mischung von einigen großen Fördermaßnahmen, einem breiten Mittelfeld und mehreren kleineren Fördermaßnahmen. Auf die fünf größten Fördermaßnahmen des Programms entfallen ohne Top-ups 58 % und mit Top-ups 68 % der geplanten öffentlichen Mittel. Weitere zehn Fördermaßnahmen machen knapp ein Viertel der geplanten öffentlichen Mittel incl. Top-ups aus. Die verbleibenden 8 % teilen sich elf Fördermaßnahmen (siehe Tabelle 3). Seitens der Programmverantwortlichen wurde darauf geachtet, Fördermaßnahmen unter 3 Mio. Euro möglichst nicht ins Programm aufzunehmen, sondern als reine Landesmaßnahmen umzusetzen. Das ist zu begrüßen, da bei den Fördermaßnahmen mit einer geringen Budgetausstattung die Fixkosten für den Umsetzungsaufwand im Kontext der EU-Förderung sehr stark zu Buche schlagen. Bezogen auf das Finanzvolumen von Maßnahmen wurde aus den Ergebnissen im Rahmen der Implementationskostenanalyse (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015) für die budgetäre Mindestausstattung eine Grenze von 1 Mio. Euro pro Jahr abgeleitet, wenn die Maß-

nahme separat<sup>48</sup> umgesetzt wird. Unter dieser kritischen Grenze von 1 Mio. Euro liegen in SH lediglich die Teilmaßnahmen bzw. Vorhabenarten Fort- und Weiterbildung (TM 1.1), Erstaufforstung (TM 8.1), Waldumbau (TM 8.5) und die Kooperationen im Naturschutz (TM 16.5). Sowohl die TM 1.1 als auch die TM 16.5 werden über bewährte Umsetzungsstrukturen abgewickelt, sodass der Umsetzungsaufwand vertretbar sein dürfte. Die TM 8.5 wird ebenfalls über bewährte Strukturen umgesetzt, zeichnete sich allerdings bereits in der Förderperiode 2007 – 2013 durch einen relativ hohen Verwaltungsaufwand aus.

Eine Maßnahme, die neu in das Programm aufgenommen wurde, zu der es aber einen Vorläufer mit rein nationaler Förderung gab, ist die Gewässerschutzberatung (VA 2.1.2). Gänzlich neue Maßnahmen im LPLR sind die Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft (VA 2.1.1) und die EIP Agri (TM 16.1). Die Beratungsmaßnahmen sind unter Umsetzungsaspekten unproblematisch, da es eine überschaubare Anzahl von in die Abwicklung involvierten Akteuren gibt, und insbesondere die VA 2.1.2 über eingespielte Bewilligungsstränge und angelehnt an die bestehenden Erfahrungen umgesetzt wird.

Bei der EIP (TM 16.1) handelt es sich zwar um eine neue Teilmaßnahme, die aber – mit Ausnahme des Saarlandes – in allen Bundesländern angeboten wird. Es erfolgt eine Koordination seitens des BMEL und der DVS. Da die EU-KOM ein großes Augenmerk auf die EIP legt, gibt es auch entsprechende Leitfäden zur Umsetzung (EU-COM, 2014). Beim Aufsetzen dieser neuen Teilmaßnahme konnte auf die erwähnten Unterstützungsstrukturen zurückgegriffen werden, was in SH den im Vergleich zu anderen Bundesländern frühen Umsetzungsstart unterstützt hat.

Top-ups werden, wie in der Vergangenheit auch, vor allem im Hochwasser- und Küstenschutz eingesetzt und daneben sehr gezielt in den Teilmaßnahmen/Vorhabenarten Breitband (TM 7.3), Lokale Basisdienstleistungen (TM 7.4), Naturnahe Gewässerentwicklung (VA 7.6.2) und den Forstmaßnahmen (TM 8.4 und 8.5). Top-up-Mittel können zur strategischen Finanzsteuerung genutzt werden.

Weitere rein national finanzierte Landesmaßnahmen, z. B. im Bereich der Dorfentwicklung, sind klar vom LPLR getrennt. Die förderstrategische Trennung führt dazu, dass diese Landesmaßnahmen verwaltungstechnisch einfacher und flexibler umgesetzt werden können, und dass kein Aufwand für die Erfassung im EU-Monitoringsystem entsteht.

Das Thema Beratung ist im LPLR gegenüber dem Vorgängerprogramm deutlich gestärkt worden. Neben der Aufnahme der Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft (VA 2.1.1) und der Gewässerschutzberatung (VA 2.1.2) wurden auch Beratungsangebote im Naturschutz als Teil der Förderung der Kooperationen im Naturschutz (TM 16.5) in das Programm integriert. Berücksichtigt man daneben die Kommunikations- und Vernetzungsangebote für die AktivRegionen, die

---

<sup>48</sup> Mit spezifischem Verwaltungs- und Kontrollpfad und ggf. spezifischer Bewilligungsbehörde.

inhaltlich die gesamte Bandbreite ländlicher Entwicklung abdecken, und für die OG der EIP Agrar das Innovationsbüro, werden alle Förderbereiche des LPLR durch Beratungs- und Unterstützungsangebote flankiert, was auch den Empfehlungen der Ex-post-Bewertung zum ZPLR entspricht.

## 5.2.2 Maßnahmenausgestaltung

Bei der Maßnahmenausgestaltung waren verschiedene Ansatzpunkte zu berücksichtigen, die gegenüber der letzten Förderperiode zu inhaltlichen Änderungen und Schärfungen geführt haben.

Die investiven Maßnahmen wurden stärker an den gesamtstrategischen Überlegungen des MELUR ausgerichtet. Deutlich wird dies an der Umsteuerung beispielsweise des AFP (TM 4.1) und der V&V-Förderung (TM 4.2), aber auch der Fokussierung der lokalen Basisdienstleistungen (TM 7.4) auf Bildung und Nahversorgung (vgl. Kapitel 4.10).

Auch bei LEADER wurden höhere Anforderungen an Qualität und thematische Fokussierung der IESn formuliert. Gleichzeitig ermöglichen die neuen „Spielregeln“ den Regionen größere Handlungsspielräume, da die Vorhabenauswahl auf Basis der Festlegungen in den IESn erfolgt.

Bei den Flächenmaßnahmen wurden Detailanpassungen vorgenommen, um die Reichweite und die Wirksamkeit zu erhöhen, aber auch veränderten Kontextbedingungen Rechnung zu tragen. So wurden in den AUKM neue Vorhabenarten und Vertragsmuster programmiert und die Prämienhöhen in TM 10.1 und M11 angepasst (siehe Kapitel 4.15.1). Auch in den TM 12.1 und 13.3 erfolgten kleinere Anpassungen zur Konkretisierung der Förderbedingungen und zur Fokussierung der Inanspruchnahme. In Kapitel 7 des Durchführungsberichtes (MELUR, 2017a) wurde dargelegt, dass die meisten Maßnahmen einen positiven Beitrag zum Ressourcenschutz leisten.

Im Bereich der Bildungs- und Beratungsmaßnahmen wurden Qualitätskriterien für die anbietenden Organisationen als Voraussetzung für eine Zuwendung gesetzt. Die Maßnahmen selbst wurden stärker auf Umwelt- und Tierschutzaspekte ausgerichtet durch eine Ausschreibung entsprechender Themen und die Variation der Fördersätze.

Manche der neuen Förderkonditionen engen den Kreis der Antragsberechtigten ein, sodass die Zielerreichung erschwert wird. So schließt die Bestandsobergrenze im AFP größere Betriebe von der Förderung aus. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung „Tierwohl“ wäre eine Förderung von Großbetrieben aber durchaus sinnvoll (vgl. Kapitel 4.4.4), um auch größere Tierbestände in tiergerechtere Haltungsformen zu überführen.

Neben Förderfähigkeitskriterien/Auflagen ist im Bereich ELER-investiv zusätzlich eine Feinsteuerung über Auswahlkriterien möglich. Unsere Einschätzung zur verpflichtenden Anwendung von Auswahlkriterien ist differenziert. Es gibt Maßnahmen im Programm wie Hochwasser- und Küs-

tenschutz (VA 5.1.1 und 5.1.2) oder investive Naturschutzmaßnahmen (TM 4.4, VA 7.6.2), die auf der Grundlage von Fachplanungen umgesetzt werden. Die Anwendung von AWK für solche Maßnahmen bringt aus unserer Sicht keinen zusätzlichen Effektivitätsgewinn. Bei den anderen Maßnahmen tragen die AWK z. T. zu einer weiteren Selektion (über die Mindestpunktzahl) und somit zu einer verbesserten Antragsqualität bei. Bislang war das Budget zumeist ausreichend, alle Vorhaben zu bewilligen. Zum Einsatz kamen die zu erstellenden Rankinglisten bislang bei der EIP (TM 16.1) und der Förderung lokaler Basisdienstleistungen (TM 7.4). Beim Wegebau (TM 7.2) kam die Rankingliste erst beim 3. Call am 01.04.2017 zum Einsatz. Bei diesen Fördermaßnahmen reichte das zur Verfügung stehende Budget nicht aus, um alle Vorhaben bewilligen zu können. Die Erfahrungen zeigen, dass AWK einen guten Weg darstellen können, landesseitige (Neben-)Ziele (z. B. Ressourcen-/Klimaschutz bei Vorhaben der TM 7.4) zu transportieren, zu größerer Transparenz des Auswahlverfahrens beizutragen und auch zur Prioritätensetzung der potenziellen ZWE beizutragen. In TM 16.1 hat sich die Notwendigkeit einer Konkretisierung der AWK und einer differenzierteren Punktevergabe gezeigt (vgl. Kapitel 4.18.3).

Das Mindestanforderungsniveau, die Qualität und Operationalisierung der AWK sind über die Maßnahmen hinweg sehr unterschiedlich ausgestaltet. Davon hängt die potenzielle Lenkungswirkung ab. Das gilt auch für die Frage der Vergleichbarkeit der Punktevergabe, vor allem wenn unterschiedliche Bewilligungsstellen beteiligt sind und die Kriterien Raum für subjektive Einschätzungen lassen. Mit Ausnahme der TM 7.4, 7.5 und VA 7.6.1 erfolgen die Punktevergabe und die Erstellung der Rankingliste zentral. Bei den TM 7.4, 7.5 und VA 7.6.1 sind die Regionaldezernate des LLUR für die Punktevergabe zuständig. Um die Anwendung landesweit einheitlicher Bewertungsmaßstäbe bei der dezentralen Bewertung sicherzustellen, wurden hierzu Eichungsworkshops mit Fachreferat und Regionaldezernaten durchgeführt (vgl. Kapitel 4.10.3), was bei einer überschaubaren Anzahl von Projektanträgen mit einem vertretbaren Aufwand verbunden ist.

Mit Ausnahme der o. g. Fördermaßnahmen, die auf umfangreichen Fachplanungen beruhen, haben sich die AWK in Schleswig-Holstein als Instrument zur Feinsteuerung der investiven Maßnahmen bewährt. Dies zeigt auch die auf dem BGA im Juni 2017 beschlossene Schärfung der Kriterien für die TM 16.1 und 4.2. Auch bei anderen Aspekten, die aktuell Bestandteil der Förderbedingungen sind, wie z. B. die Bestandsobergrenze beim AFP, sollte als Alternative über eine Feinsteuerung über AWK nachgedacht werden. Diese sind flexibler in der Handhabung, können bei jedem Call auf inhaltliche Schwerpunkte ausgerichtet werden und somit auch auf geänderte Kontextbedingungen reagieren.

Über alle Maßnahmentypen hinweg lassen sich über die Festsetzung von Bagatellgrenzen und Förderhöchstgrenzen Maßnahmen gezielt steuern. Mit der Setzung von Bagatellgrenzen wird das Portfolio der Vorhaben und der Antragstellenden gesteuert. So haben die relativ hohen Bagatellgrenzen der ILE-Maßnahmen mit dazu beigetragen, dass vor allem relativ große Vorhaben beantragt werden und die Nachfrage in der TM 7.5 Ländlicher Tourismus sehr gering ausfiel. Im Bereich der AUKM/Ökolandbau wurden Bagatellgrenzen in Schleswig-Holstein zur Akzeptanzschaf-

fung bei allen Vorhabenarten (mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes) im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr niedrig angesetzt. Zur Unterstützung der Steuerung hin auf eine größere Vielfalt an geförderten Vorhaben und ZWE im Sinne der Maßnahmenzielsetzung wurde bei der TM 4.2 (V&V) mit dem 2. Änderungsantrag (2017) eine Förderhöchstgrenze eingeführt.

## 5.3 Umsetzungsrahmen und Aufwand

Notwendig für eine erfolgreiche Programmumsetzung und zielkonforme Inanspruchnahme ist die Handlungsfähigkeit der Verwaltung und der Antragstellenden. Diese ist gegeben, wenn der Aufwand mit den vorhandenen Ressourcen in den Verwaltungen zu bewältigen und Verwaltungsaufwand und Risiken für die Antragstellenden verhältnismäßig sind. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen wird durch die gesetzten Rahmenbedingungen für die administrative Umsetzung bestimmt. Das sind im Wesentlichen die Organisationsstrukturen, die personelle Ausstattung, der Regelungsrahmen, die IT-Landschaft und das Finanzmanagement.

### 5.3.1 Organisationsstruktur und personelle Ressourcen

#### 5.3.1.1 Organisationsstruktur

Die in Kapitel 3 enthaltene Strukturlandkarte stellt die komplette Organisationsstruktur und Ablauforganisation der LPLR-Umsetzung dar. Auch wenn diese für sich genommen komplex erscheint, zeichnet sie sich gerade im Vergleich mit anderen Ländern durch ein horizontal als auch vertikal schlankes Organisationsgerüst mit wenigen Schnittstellen aus, sowohl auf der Steuerungs- als auch der Bewilligungsebene (vgl. hierzu auch Kapitel 3.2). Wesentliche Voraussetzung hierfür ist die Ausgestaltung des LPLR als sogenanntes Monoressortprogramm. Bei den in die Umsetzung des LPLR involvierten Organisationen handelt es sich zum weitaus überwiegenden Teil um Landesverwaltungen im nachgeordneten Bereich der Fachreferate des MELUR, sodass eine hohe Homogenität der involvierten Institutionstypen gegeben ist. Hinzu kommen eine hohe strukturelle und personelle Kontinuität auf allen Ebenen, insbesondere in den einzelnen Bewilligungssträngen. Das trifft auch auf die einzigen nach „außen“ verlagerten Förderbereiche Forst (LWK) und Vertragsnaturschutz (LGSH) zu.

Dies sind Merkmale, die bereits im Rahmen der IK-Analyse für das ZPLR als wesentliche Erfolgsfaktoren zur Bewältigung der besonderen Anforderungen im Rahmen der EU-Förderung herausgearbeitet wurden. Diese Anforderungen liegen

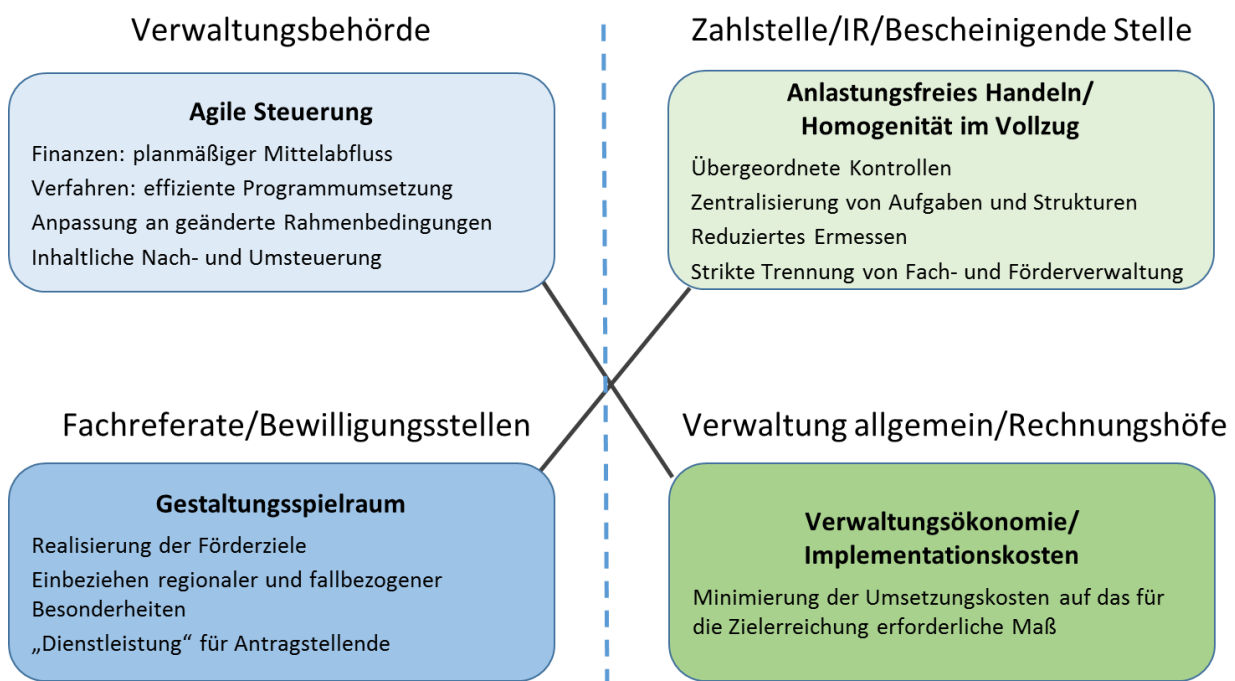
- in einer sachgerechten und schnellen **Steuerungsfähigkeit** (Inhalte, Verfahren, Finanzen), um auf sich ändernde Rahmenbedingungen, u. a. in Bezug auf den sich kontinuierlich weiterentwickelnden EU-Rechtsrahmen, reagieren zu können,



- in der Sicherstellung der **Homogenität** im Verwaltungshandeln zur Minimierung des Fehler- und Anlastungsrisikos bei gleichzeitiger Gewährung ausreichender inhaltlicher **Gestaltungsspielräume** zur Realisierung der Förderziele, durch Berücksichtigung regionaler, lokaler und einzelfallbezogener Besonderheiten und
- in einer insgesamt **hohen Umsetzungseffizienz** mit Umsetzungskosten, die für die planmäßige und zielorientierte Fördermittelumsetzung erforderlich sind, aber nicht durch negative Organisationseffekte infolge eines inadäquaten Umsetzungsrahmens erhöht werden.

Jede dieser Anforderung stellt an sich bereits eine Herausforderung dar. Zudem stehen sie in einem nicht widerspruchsfreien Spannungsverhältnis der dahinterliegenden Ziele: Fachlichkeit/Förderinhalte – Regelkonformität/Anlastungsfreiheit – Verwaltungsökonomie. Den einzelnen Anforderungen und Zielen lassen sich innerhalb der Umsetzungsstruktur von ELER-Programmen unterschiedliche Einrichtungen/Einheiten zuordnen, die für deren Verfolgung primär verantwortlich sind (siehe Abbildung 19).

**Abbildung 19: Spannungsfeld der Anforderungen an die Umsetzungsstruktur der ELER-Programme und deren vorrangige „Stakeholder“**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Art und Weise der Abstimmung zwischen diesen unterschiedlichen Stakeholdern hat einen hohen Einfluss auf die Umsetzungseffizienz. Untersuchungen aus der letzten Förderperiode haben gezeigt, dass es in SH durch einen kooperativen Interaktionsstil zwischen den Beteiligten und gut etablierten Kommunikationsstrukturen gelingt, Spannungen weitgehend zu vermeiden und unproduktiven Reibungsverlusten innerhalb des Umsetzungsprozesses vorzubeugen. Es gibt ein

grundlegendes Verständnis für die jeweils andere Seite. Dabei kommt SH die Kompaktheit der Umstrukturierung mit der insgesamt überschaubaren Anzahl an Beteiligten und deren räumliche Nähe zugute.

Kontinuität und Kommunikationskultur sind auch Erfolgsfaktoren für die LEADER-Umsetzung, einem zentralen Maßnahmenbereich des LPLR. So gibt es bei den Regionalmanagements – anders als in anderen Bundesländern – eine sehr große Kontinuität und damit einen hohen Grad an Erfahrung und Professionalisierung. Die Kommunikationsstrukturen zwischen Fachreferat, LLUR und AktivRegionen wurden positiv hervorgehoben.

Die Stärken, die mit einem kooperativen und konstruktiven Interaktionsstil verbunden sind, sollen in dieser Förderperiode noch weiter ausgebaut werden. So versteht auch der Interne Revisionsdienst (IR) nach Aussage des Referates Leitung der ZS seine Aufgabe stärker unterstützend und präventiv beratend. In die gleiche Richtung zielt der gegenüber der letzten Förderperiode verbesserte Intranetauftritt des Referates Leitung der ZS. Hierüber werden die zentralen (Hintergrund-)Dokumente, Regelungen und Dienst- und Arbeitsanweisungen zugänglich gemacht und sach- und themenbereichsbezogen aufbereitet, um den Fachbereichen und den Bewilligungsstellen eine bessere und effizientere Orientierungshilfe zu geben. Die Seite wird auch zur Abbildung von KOM- und ERH-Prüfungen genutzt. Prüfergebnisse können darüber übersichtlich und leicht zugänglich weitergegeben werden. Eine bessere Unterstützungsstruktur in dieser Art war auch im Rahmen der IK-Analyse angeregt worden.

Die Einschätzung zur Ex-post-Bewertung, dass das ZPLR über (kosten-)effiziente und gut funktionierende Umsetzungssysteme verfügt, wird sowohl durch Erhebungen auf Maßnahmenebene als auch auf Programmebene für die aktuelle Situation des LPLR bestätigt. Hierzu tragen insbesondere auch die vorgenommenen gezielten Personalaufstockungen bei (siehe Kapitel 5.3.1.2).

### **5.3.1.2 Personelle Ressourcen**

In der IK-Analyse 2015 wurde insbesondere die sehr angespannte Personalsituation von den Fachreferaten bis zu den LLUR herausgestellt. Diese wurde als zunehmend begrenzender Faktor für ein weiterhin anspruchsvolles Programmdesign im zukünftigen LPLR angesehen. Die knappe Personalausstattung wurde insbesondere für koordinierende und übergeordnete Stellen angemerkt – so z. B. für die Zentraldezernate im LLUR als Bindeglied zwischen Fachreferaten und regionalen Bewilligungsstellen und insbesondere für das Referat Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle. An diesen Stellen wirken sich Engpässe besonders negativ aus, da es sich auf die Handlungsfähigkeit des „Gesamtapparats“ auswirkt, wenn notwendige Regelungen nicht rechtzeitig getroffen und kommuniziert werden können. Herausgestellt wurde, dass es der Zahlstelle insgesamt an verfügbaren juristischen Kapazitäten fehle, um die komplexer werdenden neuen Regelungen und Anforderungen vonseiten der EU immer ausreichend würdigen und bewerten und die fachbereichsspezifischen Adaptionen der Regelungen systematisch begleiten zu können.

Zu Beginn der Förderperiode wurde daher überwiegend mit Mitteln der Technischen Hilfe eine konsequente Personalaufstockung verfolgt, sowohl bei den LLUR als auch im Ministerium. Insgesamt entspricht die Aufstockung 10,5 Vollzeitstellen für den ELER-Bereich. Hervorzuheben ist auch die Einstellung eines Juristen im Referat Leitung der ZS. Der Empfehlung der IK-Analyse wurde damit z. T. gefolgt. Insgesamt ist aber die Sollstärke in dem Referat noch nicht erreicht, da eine Stelle noch unbesetzt ist.

Die personelle Lage hat sich durch die vorgenommenen Aufstockungen und Neueinstellungen etwas entspannt. Fraglich ist, wie lange dieser Effekt anhalten wird und ob er für alle Bereiche der Umsetzung gilt. Nach Einschätzung des Referates Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle handelt es sich um keine dauerhafte Entlastung, weil die Belastungen und Anforderungen zunehmen und die Einarbeitung neuer Kräfte zudem entsprechende Zeit beansprucht. Von den BewerberInnen der Maßnahmen AFP und V&V wurde herausgestellt, dass die Bewilligungsstellen für diese Maßnahmen nach wie vor äußerst knapp besetzt sind und Ausfälle ein Risiko für die planmäßige Abwicklung der Maßnahmen bedeuten.

Perspektivisch sind in der gesamten Förderverwaltung altersbedingt massive Abgänge mit dem entsprechenden Knowhow-Verlust zu erwarten. Auch wurden die personellen Aufstockungen nur bis zum Ende der Förderperiode 2020 beschlossen.

### 5.3.1.3 Einschätzung zur vorgesehenen Umstrukturierung

Mit dem im Juni vollzogenen Regierungswechsel wurden Umstrukturierungen beschlossen, die das LPLR betreffen werden. Das Referat V 55 „Ländliche Entwicklung“ wird vom Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (MELUND) in das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (MILI) wechseln. Die neue Geschäftsverteilung ist am 1. August 2017 in Kraft getreten.

Auch wenn es schon immer inhaltliche Schnittstellen zu anderen Ressorts, insbesondere Kultusministerium und Wirtschaftsministerium, gab, lagen die Bewilligungs- und damit die Zahlstellenfunktion bislang ausschließlich im MELUR. Mit der Umstrukturierung „wandern“ die förderpolitischen und fördertechnischen Zuständigkeiten für rund 18 % der Programmmittel unter die Ägide eines neuen Ministeriums. Das bislang sehr effizient aufgestellte Monoressortprogramm wird auf zwei Ressorts aufgesplittet. Es entstehen innerhalb der Zahlstellenorganisation neue Schnittstellen sowohl horizontal auf der Steuerungsebene zur VB und dem Referat Leitung der ZS als auch vertikal zum LLUR. Generell bringt die Einbindung zum Teil neuer Personen und Institutionen – hier ein neues Ressort – in die Programmumsetzung zusätzlich zu integrierende Handlungslogiken und Interessenlagen mit sich. Das ist mit zusätzlichen Aushandlungsprozessen und dem Risiko von Reibungsverlusten verbunden. Auch Auswirkungen auf das Finanzmanagement sind zu erwarten, wenn weitere Stellen und ggf. auch das Haushaltsreferat des Ministeriums für Inneres,

ländliche Räume und Integration beteiligt werden müssen und das nicht nur für die Koordination der EU-Förderung, sondern auch der GAK-Förderung.

Die möglichen „Belastungen“ für die bislang sehr effiziente Programmumsetzung werden damit offensichtlich. Ob in der Umstrukturierung auch ein Mehrwert für eine kohärentere und effektivere Politik für die ländlichen Räume in SH liegen wird, wird sich zeigen müssen. Diese ad hoc vollzogene Umorganisation erfolgt konträr zu den Kernempfehlungen aus der Implementationskostenanalyse. Hier wurde empfohlen, die Stärken der Organisationsstruktur zu sichern und Veränderungen durch Umstrukturierungen nur nach umfassenden Abwägungen der Implikationen für alle an der Umsetzung Beteiligten und für alle Dimensionen von Förderung zu erwägen (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015). Gerade vor dem Hintergrund der ohnehin großen und weiter angestiegenen Grundbelastung der mit der ELER-Förderung betrauten Stellen und einer bislang attestierten hohen Effizienz der bisherigen Strukturen bedürfen die Detailregelungen für Abläufe und die Gestaltung der jetzt neu entstehenden Schnittstellen hoher Sorgfalt.

### 5.3.2 Rechtsrahmen und Rechtsanwendung

Die stark angewachsene Ausdifferenzierung und Rigidität des ELER-spezifischen Rechtsrahmens haben bereits in der letzten Förderperiode teilweise zu unverhältnismäßigem Aufwand geführt. Dies gilt vor dem Hintergrund der nochmals angewachsenen Regelungsdichte sowie Kontrolltiefe umso mehr für die laufende Periode. Für die Steuerungsebene (VB und Referat Leitung der ZS) ist der Aufwand für die gesamte Programmumsetzung nach eigenen Aussagen von der Tendenz weiter steigend. Der steigende Aufwand hat verschiedene Ursachen. Im Folgenden werden einige Aspekte des Regelungs- und Kontrollrahmens herausgegriffen, die Bewilligungsstellen und Steuerungsebene vor Herausforderungen stellen, Schulungs- und Klärungsbedarf erfordern und die auch auf die Inanspruchnahme Einfluss haben.<sup>49</sup>

Dabei geht es um allgemeine Merkmale und spezifische Regelungen aus dem EU-Recht, Rechtsgebiete im Zusammenspiel aus EU-Recht und nationalen Bestimmungen sowie landesrechtliche Bestimmungen und Verfahren. Bei Letzteren gibt es sowohl verkomplizierende Bestimmungen als auch pragmatische Lösungen zur Auslegung EU-rechtlicher Anforderungen.

---

<sup>49</sup> Da es noch nicht klar ist, ob und welche Neuerungen der geänderten Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 von SH aufgegriffen werden, beziehen sich die folgenden Ausführungen ausschließlich auf den geltenden Regelungsstand.

### 5.3.2.1 Rechtsrahmen, Kontrollen und Fehlerraten

#### Rechtsrahmen und Rechtsauslegung

Der Regelungsrahmen hat gegenüber der Vorperiode nochmals an **Komplexität** gewonnen. Dabei ist es nicht nur die Regelungsdichte der aus unterschiedlichen Verordnungen stammenden delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, die die Umsetzung verkompliziert. Immer wieder thematisiert und problematisiert wurden Leitlinien und Prüffeststellungen, die – obwohl im untergesetzlichen Bereich – zur Richtschnur für die Umsetzung und damit zu „Quasirecht“ werden. Eine gute Bestandsaufnahme der Implikationen des Rechtsrahmens der laufenden Förderperiode liefern das ELER-Reset-Papier (SMUL, 2016) und eine Studie des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg (LRH BW, 2015).

Für einige Maßnahmenbereiche des LPLR werden die als ständig ansteigend wahrgenommenen bürokratischen Hürden der EU-Förderung als relevantes Hemmnis für die Maßnahmenakzeptanz gesehen. Dies gilt insbesondere für die forstliche Förderung und LEADER. Der zeitliche und bürokratische Aufwand wurde in der Regionsabfrage als größte Gefahr für die Zukunft von LEADER gesehen (siehe Kapitel 4.20.3).

Die Betroffenheit der eigenen Arbeit durch „sprunghafte Rechtsauslegung“ der KOM wurde von mehreren Verwaltungsbehörden, so auch in SH, thematisiert. Es besteht ein zentraler Widerspruch darin, dass es einerseits einen umfassend formalisierten Rechtsrahmen mit Detailregelungen gibt und gleichzeitig ein großes Maß an Unklarheit herrscht, das Raum für subjektive und durch Einzelpersonen geprägte Auslegungen lässt. Meinungen Einzelner können zuweilen die gleiche Verbindlichkeit wie Rechtsnormen entfalten. Allein die Tatsache, dass viele relevante Rechts- und Arbeitsdokumente in englischer Sprache und lange nur als vorläufige Fassungen vorliegen, führt zu einem hohen Übersetzungs- und Interpretationsaufwand bei verbleibender Rechtsunsicherheit. Oftmals enthalten die endgültigen Versionen doch noch entscheidende Änderungen. Damit sind die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des LPLR insgesamt und insbesondere für die Steuerungsebene VB und Zahlstellenleitung nicht optimal.

#### Zunehmende Kontrolldichte im System – viel Reaktionsaufwand

Die Intensität und die Zahl der Prüfungen haben seit den 1990er Jahren deutlich zugenommen. Dies betrifft nicht nur die Prüfdienste der EU, sondern auch die Arbeit der BS. Es ist zu beobachten, dass sich dadurch die Spirale aus Prüfbeanstandungen und Gegenreaktion mit neuen Regelungen auch in dieser Förderperiode weiterdreht. Zudem hat sich auch die Intention der Prüfungen teilweise gewandelt, da es das eindeutige Ziel ist, „etwas festzustellen“.

In den letzten zweieinhalb Jahren wurden vier EU-KOM-Prüfungen u. a. zu den Maßnahmenbereichen LEADER, AUKM und vier ERH-Prüfungen durchgeführt. Auch wenn die ELER-Prüfungen alle ohne Beanstandungen für das Land verlaufen sind, beanspruchen diese Prüfungen die gesamte Zahlstelle in hohem Maß. Es ist eine sehr zeitintensive Vor- und Nachbereitung erforder-

lich und im Zeitraum der Prüfung selbst wird viel Personal gebunden. Im Nachgang müssen umfangreiche Informationen nachgeliefert werden und es finden weitere Konsultationen zur Klärung offener Fragen statt. Nach Aussage des Referates Leitung der ZS hat die EU-KOM ihre Audit-Abteilung aufgestockt und bedient sich zudem zunehmend auch externer PrüferInnen, wenn die eigenen Kapazitäten nicht ausreichen. Auch das führt zu einer verschärften Prüfungssituation, da die Schlagzahl weiter erhöht wird. Aus Sicht des Referates Leitung der EGFL/-ELER-Zahlstelle haben auch die ERH-Prüfungen deutlich an Schärfe und Dezidiertheit gewonnen, sodass sie sich von ihrer Vor- und Nachbereitungszeit kaum von denen der Audit-Abteilungen der EU-KOM unterscheiden. Der Druck zur Rechtfertigung und Begründung ist groß und führt zu umfangreichen Stellungnahmen. Zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Zahlstelle resultiert auch aus Prüfungen des ERH, der inzwischen auch Prüfungen der KOM in der Zahlstelle nachvollzieht bzw. überprüft.

Die insgesamt sehr umfassenden Prüfungen finden zudem unter einem großen Zeitdruck statt. Zwar ist das Ziel der EU-KOM, die Verfahren möglichst innerhalb eines Jahres abzuschließen und positiv zu bewerten. Aber es muss innerhalb kurzer Fristen Stellung genommen und auf Nachfragen geantwortet werden. Der ERH erwartet Stellungnahmen zu seinen vorläufigen Prüffeststellungen innerhalb einer Frist von vier Wochen. Die Arbeitsabläufe in der ZS werden somit stark von außen bestimmt.

Die Kontrolldichte hat aber auch innerhalb des Zahlstellensystems deutlich zugenommen. Maßgeblich für die flächenbezogenen Maßnahmen ist die neue Anforderung der Kontrollverordnung, dass alle Auflagen, die auf einer Fläche liegen, in ihrem jeweiligen zeitlichen Kontext zu kontrollieren sind. Dies ist mit entsprechenden Personalmehrbedarfen des technischen Prüfdienstes verbunden. Im investiven Bereich erzeugt LEADER einen zusätzlichen Kontrollaufwand. Die größere Eigenständigkeit der AktivRegionen, Vorhaben auf der Grundlage ihrer Strategien auszuwählen und zu fördern, erfordert eine Sicherstellung transparenter und offener Strukturen der LAGn. Diese muss über spezifische Kontrollen (zu Satzung, Sitzungsprotokolle und Abstimmungsergebnisse) und Kontrollgespräche vor Ort sichergestellt werden.

Die mit den neuen Bescheinigungsleitlinien gestiegenen Anforderungen der KOM an die BS-Prüfungsaktivitäten berühren auch die Arbeit der Zahlstelle. Die Personalausstattung der BS wurde erhöht, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung entsprechend durchführen zu können. Das wird zukünftig auch zur Belastungssteigerung in der ZS führen, weil mit einer höheren Schlagkraft geprüft wird und dementsprechend reagiert werden muss. Die Belastungssteigerung kann nur durch zusätzliches Personal aufgefangen werden. Resultat jeder Prüfung, auch in anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten, können neue Interpretationen rechtlicher Regelungen sein. Alle daraus resultierenden Änderungen in den landesspezifischen Verfahrensweisen der ZS müssen wiederum in den IT-Systemen abgebildet werden und in allen Köpfen im Umsetzungssystem (siehe Strukturlandkarte in Kapitel 3) ankommen.

## Fehler und Fehlerquote – viel Handlungs- und Rechtfertigungsdruck

Die Fehlerquote ist ein stark aufgeladenes Thema und Ausgangspunkt für den steigenden „Druck“ im ELER-Umsetzungssystem. Das hat viele Ursachen:

- Die sogenannte Wesentlichkeitsschwelle der Fehlerquote, ab der Folgen für die Zahlstellen „drohen“, ist für das Politikfeld der ländlichen Entwicklung sehr niedrig.
- Die Aufgreifschwelle für Fehler, d. h. welche (Verfahrens-)Abweichungen als fehlerhaft ausgezahlte Mittel interpretiert werden, ist ebenfalls sehr niedrig.
- Die Kontrollstatistiken und die daraus abgeleitete Fehlerquote weisen statistische und handwerkliche Schwächen auf.
- Die Fehlerquotenberechnung der EU-KOM ist intransparent.
- Die Folgen für die Zahlstellen und die Landeshaushalte sind mitunter drastisch.
- Die Rechtsgrundlagen für diese Instrumente sind nicht gegeben.
- Die Suche nach den Fehlern führt zur Verselbstständigung des Prüfsystems.

Im Folgenden werden einige Punkte etwas näher beleuchtet.

Regelmäßig weist der ERH auf eine konstant zu hohe Fehlerquote im Bereich „Entwicklung des ländlichen Raumes, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ hin. Die von der KOM „ermittelten“ Fehlerraten<sup>50</sup> beruhen auf den von den Zahlstellen im Rahmen von VOKn und Verwaltungskontrollen festgestellten Fehlern. Diese Angaben werden von den Zahlstellen an die KOM gemeldet und von dieser zunächst eine „reported error rate“ und u. a. auch eine „adjusted error rate“ berechnet. In letztere fließen Zuschläge aus anderen Informationsquellen, z. B. Prüfungen vonseiten der KOM oder des ERH sowie Feststellungen der Bescheinigenden Stelle oder auch Einschätzungen zur Qualität der zugrunde liegenden Kontrollstatistiken des Landes mit ein. Die akzeptable Quote liegt unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %; bei einer Fehlerrate zwischen 2 % und 5 % prüft die KOM, ob aufgrund der ggf. schon von der ZS ergriffenen Maßnahmen zur Fehlerreduzierung auf einen Vorbehalt verzichtet werden kann. Sie verzichtet auch auf einen Vorbehalt, sofern das Risiko für den Fonds bei der jeweils betroffenen Maßnahme 1 Mio. Euro nicht übersteigt. Ab einem Wert von 5 % wird die betroffene ZS grundsätzlich unter Vorbehalt gestellt, – d. h. alle Zahlungen erfolgen vorbehaltlich vorzunehmender Abhilfemaßnahmen. Von den Zahlstellen sind dann bis zur Aufhebung des Vorbehaltes Aktionspläne zu erstellen und die entsprechenden Abhilfemaßnahmen zu implementieren.

Die Berechnungsalgorithmen für die „adjusted error rate“ sind hochgradig komplex und kaum nachvollziehbar. Vor allem sind sie für die Verantwortlichen in den Zahlstellen kaum vorherseh-

---

<sup>50</sup> Anteil der fehlerhaft ausgezahlten Mittel an den im Betrachtungszeitraum insgesamt ausgezahlten Mitteln.

bar. Unklar ist u. a., welche Ergebnisse welcher zum Teil auch noch nicht abgeschlossenen Prüfungen mit welchen Gewichtungen einfließen.

Die Rechtsgrundlage, auf der diese Instrumente, wie Aktionspläne, Art der Fehlerquotenberechnung und Vorbehalte beruhen, ist für die Verwaltungen in Bund und Ländern nicht erkennbar. Gleichzeitig verursachen sie einen erheblichen Verwaltungsaufwand und führen zu „Unruhe“ im System.

Nach Auffassung der von uns befragten Zahlstellen, so auch des Referates Leitung der ZS in SH, ist die Einhaltung der von der KOM festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % bei den Flächenmaßnahmen der 2. Säule und im investiven Bereich angesichts der vielen Fehlermöglichkeiten und der Komplexität der Maßnahmen kaum möglich. Die maßnahmenweise Betrachtung verschärft das Problem, da es viele kleine Maßnahmen mit einer kleinen Grundgesamtheit gibt und die Zufallsstichprobe für die VOK dann nur aus sehr wenigen Fällen besteht. Ein problematischer Förderfall kann eine Maßnahme bereits über diese Schwelle heben. Für das Haushaltsjahr 2016 wurde von der KOM für die ZS bei einer ELER-Maßnahme eine „adjusted error rate“ von 2,09 % ermittelt. Da der Schwellenwert von 1 Mio. Euro bei der betroffenen Maßnahme nicht überschritten wurde und die ZS Maßnahmen zur Fehlerreduzierung vorgesehen hat, wurde von der KOM kein Vorbehalt ausgesprochen.

Zudem ist aus unserer Sicht diskussionswürdig, welche inhaltliche Qualität die Fehler aufweisen. Handelt es sich um Fehler, die dem Förderzweck zuwiderlaufen oder um Verfahrensfehler. Die Aufgreifschwelle für Beanstandungen ist sehr niedrig. Im ELER-Reset-Papier wird von einer „Spirale der Prüffeststellungen“ gesprochen, d. h. jede Kontrollfeststellung erzeugt wieder neue Regelungen, die wiederum das Verstoßrisiko erhöhen (SMUL, 2016). Bei den meisten Fehlern, die im Flächenbereich in Prüfungen festgestellt werden, handelt es sich nach Einschätzung des Referates Leitung der ZS um Flächenübererklärungen. Auflagenverstöße sind auch aufgedeckt worden, aber von der Anzahl von geringerer Bedeutung. Die im investiven Bereich auftretenden Fehler resultieren zum größten Teil aus der Feststellung nicht förderfähiger Ausgaben und von Vergabeverstößen.

Aufgedeckte Fehler können in zwei Richtungen interpretiert werden: Das Kontrollsystem der Zahlstelle funktioniert: Sie stellt Unregelmäßigkeiten fest, fordert vom Begünstigten Mittel zurück und kann die Fehlergründe erläutern. Für die KOM (und ERH) sind aufgedeckte Fehler ein Indikator für ein ggf. insgesamt fehlerhaftes System, und die Arbeit der ZS wird sanktioniert. Aber der Grenzertrag von Systemverbesserung ist laut Referat Leitung der ZS erreicht. Die Minimalfeststellungen, die getroffen werden, sind ein Beleg für die Funktionsfähigkeit des Systems. Die Ergebnisse der Untersuchungen des Baden-Württembergischen Rechnungshofes belegen dies: Die durchschnittlich korrigierten Beträge pro Kontrollfall liegen für ELER InVeKoS bei 80 Euro bei einem Verhältnis von Fehler zu Kosten der VOK von 1:67, die von ELER investiv bei 25 Euro und einem Verhältnis 1:70 (LRH BW, 2015, S. 55).



### 5.3.2.2 EU-Rechtliche Vorgaben und Ausgestaltung auf Landesebene

#### Sanktionierung von Begünstigten – viel Aufwand für eine unangemessene Regelung

Die Sanktionierungsregelungen sind ein sehr komplexes Rechtsgefüge und in mehreren Verordnungen enthalten.<sup>51</sup> Es gibt im investiven Bereich zwar gegenüber der letzten Förderperiode eine Erleichterung durch die Erhöhung der Sanktionsschwelle für nicht förderfähige Beträge von drei auf zehn Prozent (Artikel 63 der VO (EU) Nr. 809/2014), was zu einer Verringerung der Zahlungen mit Sanktionen führt. Gleichzeitig müssen unterschiedliche Auslöser für Sanktionen beachtet werden. Die Artikel-63-Verwaltungssanktionen müssen dann angewandt werden, wenn die Differenz zwischen dem im Auszahlungsantrag beantragten Betrag und dem von der Bewilligungsbehörde festgestellten Betrag mehr als zehn Prozent beträgt. Beispiele hierfür sind die Nichtberücksichtigung von Skonti, Rabatten oder Preisnachlässen oder die Abrechnung von nicht bewilligten und somit nicht förderfähigen Ausgaben. Davon zu trennen sind Sanktionen nach Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014. Die aufgrund dieser Verordnung zu verhängenden Sanktionen basieren auf Verstößen gegen Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstige Auflagen (hierzu zählen auch Vergabeverstöße).

Die Vorgaben zur Sanktionierung stellen die Zahlstelle/Bewilligungsstellen vor Herausforderungen. Da das nationale Zuwendungsrecht keine Sanktionierung kennt, müssen die AntragstellerInnen schon mit dem Antrag davon in Kenntnis gesetzt werden, unter welchen Umständen es zu einer Sanktionierung kommen kann. Die AntragstellerInnen erhalten daher als Anlage zum Zuwendungsbescheid ein Merkblatt zu Kürzungen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen mit Rahmensanktionskatalog für investive ELER-Maßnahmen, gerade weil die Rechtsfolgen eines zu meist sehr umfangreichen Bewilligungsbescheides von Nicht-Förderprofis nicht immer überblickt werden können. Der Beratungsaufwand der Verwaltung und auch der Regionalmanagements im Bereich LEADER steigt dadurch.

Bei den InVeKoS-Maßnahmen sind alle Fälle von Auflagenverstößen (Schwere, Dauer, Ausmaß und Häufigkeit), in denen in die Vergangenheit zurückgeschaut werden muss, sehr kompliziert. Man muss beispielsweise zur Darstellung der Verstoßhäufigkeit in Einzelfällen prüfen, ob bei einem Antragsteller/einer Antragstellerin seit 2007 bei Prüfungen ähnlicher Maßnahmen ein ähnlicher Verstoß festgestellt wurde. In den Datenbanken sind solche Angaben nicht enthalten. Die Systeme sind mit solchen lange zurückliegenden Prüfungen überfordert. Zu prüfen ist auch länderübergreifend, was noch schwieriger ist.

Grundsätzlich, und dies wurde auch schon in der IK-Analyse für die letzte Förderperiode ausführlich diskutiert, stellen wir für den Bereich ELER-investiv die Sanktionierung grundlegend infrage.

---

<sup>51</sup> Die Ablehnung und Rücknahme bzw. Kürzung der Förderung sowie die Anwendung von Verwaltungssanktionen werden grundsätzlich in den Artikeln 63 und 64 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 geregelt. Für investive ELER-Maßnahmen werden sie in Artikel 63 der Verordnung (EU) Nr. 809/2014 und Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 weiter spezifiziert.

Sie ist systemfremd und maßgeblich für die Schaffung eines Klimas der Angst. Das wurde im Rahmen der Regionsabfrage in den AktivRegionen besonders deutlich (siehe Kapitel 4.20.3).

### **ELER-Förderverfahren und Vergaberecht**

Die Vergabevorschriften und die Überprüfung ihrer Einhaltung sind kein neues Thema und waren auch schon vor 2014 relevant.<sup>52</sup> Sie entwickeln sich aber in der jetzigen Förderperiode zu einem zentralen und konfliktträchtigen Thema, u. a. weil sie aufgrund der Fehleranfälligkeit in den Fokus der übergeordneten Prüf- und Kontrollinstanzen gerückt sind. Auf nationaler Ebene ziehen konsequenterweise die Bescheinigenden Stellen in ihren Prüfungen nach. Die Zahlstellen reagieren auf Prüfbeanstandungen mit höheren Anforderungen an Nachweispflichten, Dokumentationen und Prüfschritten. Für die Zahlstelle Schleswig-Holstein ist hier insbesondere die Checkliste für die Verwaltungskontrolle Vergabe zu nennen. Außerdem ist die Einführung einer Dienstanweisung Vergabeproofung geplant. Diese „Dynamik“ ist in allen Bundesländern zu beobachten.

Auch wenn bei den überwiegenden Förderfällen die Schwellenwerte für die geltenden „europäischen Vergaberichtlinien“ nicht erreicht werden, ist die Einhaltung der nationalen Bestimmungen Gegenstand der Prüfung. Aufgedeckte Fehler schlagen sich – auch im Unterschwellenbereich – in der Fehlerquote nieder und sind zu sanktionieren. Durch Bestimmungen der LHO in SH sind private Antragstellende relativ schnell vom Vergaberecht betroffen. Das Vergabeverfahren ist unterhalb der (hohen) EU-Schwellenwerte für unterschiedliche Leistungen nach landesrechtlichen Bestimmungen durchzuführen. Für den Unterschwellenbereich sind vor allem die Landeshaushaltsordnung (LHO), das Tariftreuegesetz und die schleswig-holsteinische Vergabeordnung von Bedeutung. Der Gestaltungsspielraum für Vereinfachungen liegt hier im Wesentlichen beim Land. Bei Zuwendungen über 100.000 Euro sind bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen der Teil A, Abschnitt 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), ferner die Teile B und C der VOB sowie bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Dienstleistungen der Abschnitt 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL), ferner Teil B der VOL, anzuwenden. Bei Zuwendungen, die 100.000 Euro nicht überschreiten, sind mindestens drei vergleichbare Angebote einzuholen (sog. Drei-Angebotsregel). Können nur weniger als drei Angebote eingeholt werden, ist dies plausibel zu begründen. Diese SH-individuellen Schwellenwerte haben sich nach Ansicht des Referates Leitung der ZS gegenüber der letzten Förderperiode nicht verändert.

Das Vergaberecht trifft innerhalb der Förderung auf einen EU-Rahmen, in dem Verfahrensfehler abzu prüfen und mögliche Fehler<sup>53</sup> „ermessensfrei“ mit vorzunehmenden Finanzkorrekturen zu belegen sind, unabhängig davon, ob durch den Fehler ein Schaden für die Union entstanden ist. Die BearbeiterInnen der Bewilligungsstellen kennen sich nicht zwingend mit den Details des

---

<sup>52</sup> Materiell-rechtlich hat nur die Richtlinie 2014/24/EU zu neuen europarechtlichen Vorgaben im Vergaberecht geführt, welche der Bundesgesetzgeber mit dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz zum 18.04.2016 umgesetzt hat.

<sup>53</sup> In der entsprechenden EU-Leitlinie werden 25 Fehlertypen unterschieden.

Vergaberechts aus, müssen aber prüfen, ob alle Bestimmungen eingehalten und richtig ausgeführt wurden. Der Facettenreichtum des Vergaberechts führt daher zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit und für diejenigen AntragstellerInnen, die Vergaberecht anwenden müssen, können die möglichen Konsequenzen bei aufgedeckten Fehlern folgenswer sein (EU-KOM, 2013a). Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen sowie gegen das Einholen von Mindestangeboten stellen die Nichteinhaltung einer Auflage und damit einen Sanktionierungssachverhalt nach Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 dar. Schon formale Fehler können Korrekturen auslösen. Der Regelkorrektursatz liegt bei 25 %. Es sind aber auch Korrektursätze von bis zu 100 % möglich. Diese Regelungen sind auch im Unterschwellenbereich anzuwenden.

Die Auswirkungen des Vergaberechts auf LEADER sind auch in der Regionsabfrage ein wichtiges Thema (siehe hierzu Kapitel 4.20.3). Besonders problematisiert wurde das Vergabethema auch bei weiteren investiven Maßnahmen, so z. B. bei Naturschutz und Landschaftspflege (TM 4.4), bei der Naturnahen Gewässerentwicklung (VA 7.6.2) und bei den Kooperationen für den Naturschutz (TM 16.5).

Ein weiteres Thema stellt die sog. Binnenmarktrelevanz dar. Eine Binnenmarktrelevanz liegt im Unterschwellenbereich vor, wenn für WirtschaftsteilnehmerInnen ein "grenzüberschreitendes Interesse" an dem Auftrag besteht. Dann muss ausnahmsweise auch bei einem geschätzten, voraussichtlichen Auftragswert unterhalb des EU-Schwellenwertes ein Vergabeverfahren nach den für den Oberschwellenbereich geltenden Vorschriften (GWB, VgV usw.) durchgeführt werden. Für die Fachbereiche ist es bisweilen nicht einfach einzuschätzen, wann ein Auftrag – insbesondere bei Grenznähe des Auftragsortes – Binnenmarktrelevanz hat. Juristische Einstufungen orientieren sich u. a. an qualitativen Kriterien wie dem Auftragsgegenstand, dem geschätzten Auftragswert sowie dem geografischen Ort der Leistungserbringung. Eine fehlende Binnenmarktrelevanz wird ebenfalls angenommen, wenn der Auftragswert 10 % des jeweiligen EU-Schwellenwertes nicht überschreitet.

Das Referat Leitung der ZS sieht Handlungs-, Unterstützungs- und auch Nachholbedarf innerhalb der Verwaltung. Die Unterstützungsnotwendigkeit ist hier mit hohem Aufwand verbunden und bewegt sich im Spannungsfeld von gewünschter Hilfestellung und Kritik an einer „Regelungsflut“. Angestrebt wird, möglichst konkrete Hilfestellungen als Ergänzung zu den bereits vorhandenen Checklisten zu geben. Auf diesem Gebiet gibt es auch einen intensiven länderübergreifenden Austausch. Die UAG Vergabe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ELER investiv hat ein Papier erarbeitet, das noch SH-spezifisch angepasst und dann den Fachbereichen und dem LLUR bereitgestellt werden soll. Außerdem ist eine „Dienstanweisung für die Vergabeprüfung“ gegenwärtig in Planung. Das Referat Leitung der ZS versucht zudem, Fachjustiziere der relevanten Fachbereiche mehr in die Klärung von Fragesellungen einzubeziehen. Im April 2016 gab es eine mehrtägige Vergabeschulung für die Bewilligungsstellen. Wenn erforderlich, wird es hierzu weitere Aktivitäten geben.

Neben diesen Aktivitäten zur Unterstützung und zum Kapazitätsaufbau im Bereich des Vergaberechts stellt sich die Frage, ob schon alle Möglichkeiten der Vereinfachung und Abhilfe durch Ausnahmeregelungen oder Änderungen in der LHO ausgeschöpft wurden. Eine wesentliche Erleichterung würde es bereits darstellen, wenn die EU bei ihren Konformitätsprüfungen nur vergaberechtliche Bestimmungen, die in den Oberschwellenbereich fallen und folglich vom Anwendungsbereich der RL 2014/24/EU abgedeckt sind, prüfte.

### **Mehrwertsteuerförderung – mit EU Mitteln und praktikablen Lösungen**

Auch Schleswig-Holstein hat sich – wie andere Bundesländer – weiterhin für die durch die ELER-Verordnung eröffnete Option der Mehrwertsteuerförderung mit EU-Mitteln entschieden - trotz der damit verbundenen steigenden Anforderungen und Fehlerrisiken für die Förderabwicklung. Die MwSt. wird in Schleswig-Holstein erstattet, soweit sie nicht als Vorsteuer nach nationalem Recht rückerstattet wird. Das Referat Leitung der ZS hat einen entsprechenden Erlass zum Verfahren, zum Nachweis und zur Prüfung der MwSt.-Förderung bei investiven ELER-Maßnahmen verfasst. Ein Prüfverfahren erfolgt nicht beim „Küstenschutz“ und bei der „Technischen Hilfe“, weil bei nichtunternehmerischen Tätigkeiten des Landes Schleswig-Holstein keine Vorsteuerabzugsberechtigung besteht. Die Begünstigten haben beim Zuwendungsantrag eine „Selbsterklärung zur Nichtvorsteuerabzugsberechtigung“ und ggf. eine Erklärung bzgl. der Zuordnung des Projektes zum unternehmerischen oder nichtunternehmerischen Bereich abzugeben. Die Angaben werden durch die bewilligenden Stellen auf ihre Plausibilität hin überprüft. Im Rahmen des Schlusszahlungsantrages des Begünstigten werden dessen Angaben in der erneut abzugebenden „Selbsterklärung zur Nichtsteuerabzugsberechtigung“ durch die Einholung einer Auskunft aus der Finanzverwaltung überprüft, wenn auf der Basis von Bruttoausgaben gefördert wird und der/die Begünstigte eine juristische Person des Privatrechts ist oder, sofern er/sie eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist, deren unternehmerischer Bereich betroffen oder wo dies zweifelhaft ist. Die bewilligenden Stellen übermitteln dem Referat „Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle“ über ihre Fachreferate im MELUR die „Selbsterklärung zur Nichtsteuerabzugsberechtigung“ des/der Begünstigten. Das Referat „Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle“ bittet dann das Finanzministerium, welches das zuständige Finanzamt hinzuzieht, um die Überprüfung der Richtigkeit der Angaben des/der Begünstigten. Nach Zuleitung der Antwort des Finanzministeriums informiert das Referat „Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle“ das Fachreferat und dieses wiederum die bewilligende Stelle. Dieses Verfahren scheint aufwendig, ist aber eine deutlich pragmatischere Lösung als beispielsweise die Vorgehensweise in Niedersachsen. Hier werden Selbsterklärungen nicht akzeptiert, sondern die Begünstigten müssen eine kostenpflichtige Bescheinigung eines Steuerberaters/ einer Steuerberaterin beibringen. Auch diese Kosten werden wiederum gefördert. Der Aufwand ist für alle Seiten sehr hoch.

### **Schwierige Handhabung: baufachliche Stellungnahmen**

Der überwiegende Teil der geförderten Vorhaben bedarf zur Antragstellung einer baufachlichen Stellungnahme gemäß LHO. Mit dieser Stellungnahme werden die Bauunterlagen im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion und die Prüfung der Angemessenheit der Kosten überprüft. Während diese in anderen Bundesländern zentral beispielsweise

se durch die Oberfinanzdirektion in Niedersachsen erstellt wird, sind in SH die Kreise oder die GMSH (Gebäudemanagement SH) zuständig —Letztere bis vor Kurzem (Beginn 2017) erst oberhalb der in der LHO festgelegten Wertgrenzen. Schon im Rahmen der IK-Analyse hat sich diese Schnittstelle zwischen LLUR als Bewilligungsstelle und Kreisen für die Vorlage der baufachlichen Stellungnahme aufgrund der dezentralen Zuständigkeit als problematisch erwiesen. Aus Sicht des LLUR variieren Qualität und Bearbeitungsdauer stark. Teilweise werden dafür mehrere Monate benötigt. Schon in der IK-Analyse wurde daher empfohlen, entweder die Zuständigkeit zu zentralisieren – beispielsweise im Zentraldezernat des LLUR durch den Aufbau entsprechender Kapazitäten – oder für die Landkreise Fristen festzulegen.

Im Rahmen der Regionsabfrage hat sich der Zeitfaktor sowie die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Handhabungen für die Erstellung der baufachlichen Prüfung erneut als nennenswertes Hemmnis herausgestellt. Durch die in 2017 vorgenommene Neuregelung, dass die GMSH auch unterhalb der Schwellenwerte zumindest bei privaten Trägern landesweit tätig werden kann, könnte dieses Problem entschärft werden. Dies bleibt zu beobachten.

### **Rolle des Landesmindestlohngesetzes**

Mit der Integration zusätzlicher landespolitischer Zielsetzung in die Förderung kann es zu einem zusätzlichen Prüfaufwand und unter Umständen zu konfligierenden Bestimmungen kommen. Im Rahmen der Evaluierung wurde konkret den Auswirkungen der Integration der Anforderungen des Landesmindestlohngesetzes in die Förderung nachgegangen.

Zum einen ist das Gesetz bei der Bewilligung von relevanten Fördervorhaben zu beachten, d. h. es entsteht ein gewisser zusätzlicher Aufwand für spezifische Prüfschritte. Die Einhaltung des Gesetzes muss aber nur direkt bei den Begünstigten im Rahmen der VOK geprüft werden, nicht bei vergebenen Aufträgen. Es ist ein Beispiel für eine Zusatzbelastung. Da auch die Einhaltung nationaler Regelungen Gegenstand von Kontrollen und EU-Prüfungen ist (s. o.) und die Nichteinhaltung zu Anlastungen führen kann, verschärft jede zusätzlich einzuhaltende Bestimmung die Gesamtlage.

Neben dem Aufwand haben sich nach Auskunft des Referates Leitung EGFL/ELER-ZS auch konkrete inhaltliche Probleme für Fördervorhaben ergeben, bei denen die Projektträger ArbeitnehmerInnen beschäftigen, deren Arbeitsplätze durch das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ finanziert werden. Die Projektträger sind gemäß Mindestlohngesetz verpflichtet, einen Mindestlohn in Höhe von 9,18 Euro (brutto) je Zeitstunde zu zahlen, obwohl die Jobcenter nur den Bundesmindestlohn in Höhe von 8,84 Euro (brutto) je Zeitstunde erstatten. Infolgedessen hat ein Projektträger, wenn er durch ELER-Mittel gefördert werden will, die Differenz von 34 Cent je Zeitstunde pro ArbeitnehmerIn selbst zu tragen, obwohl deren bzw. dessen Arbeitsplatz durch das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ vollständig finanziert werden soll. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Projektträger aufgrund dieses Widerspruchs kurzfristig auf eine ELER-Förderung verzichten werden.

### Enge Auslegung der EU-Bestimmungen zum Landkauf

Für die Umsetzung der TM 4.4 und der VA 7.6.2 wirkt sich die Regelung zu den Flächenkäufen negativ aus. Der von der KOM geforderte „enge Zusammenhang“ zwischen Flächenkauf und biotopgestaltenden Maßnahmen wird entsprechenden Zahlstellenbestimmungen des Landes zufolge als ein Zeitraum von bis zu einem Jahr festgelegt. Das ist in vielen Förderfällen zu kurz gedacht. Es erweist sich als schwierig, Flächenkauf und Maßnahmenrealisierung in zeitliche Übereinstimmung zu bringen, zumal Flächenkäufe dann realisiert werden müssen, wenn geeignete Grundstücke auf dem Markt angeboten werden.

Sobald aufgrund planungsrechtlicher Probleme diese Maßnahmen nicht fristgerecht umgesetzt werden können, muss dies umfassend begründet werden. In Ausnahmefällen muss ggf. auch der Flächenkauf aus der EU-Förderung genommen werden. Das Zusammenfassen mehrerer verschiedener Flächenkäufe in einem Förderantrag ist stark erschwert; der Erwerb von Tauschflächen, die für die Arrondierung eines Vernässungsgebietes oftmals benötigt werden, ist nahezu unmöglich, da die erforderlichen Flächentausche nicht innerhalb eines Jahres realisiert werden können. Es sollte daher überprüft werden, ob es dieser strikten Auslegung der KOM-Bestimmung wirklich bedarf.

### 5.3.2.3 Monitoring und SFC

Monitoring und das Informationssystem SFC2014 stehen exemplarisch für Entwicklungen, die das Zusammenspiel zwischen EU-KOM und den umsetzenden Landesverwaltungen erschweren und die eindeutig zulasten einer „guten“ Arbeit und eines effizienten Ressourceneinsatzes in den Landesverwaltungen gehen.

Im Bereich des **Monitorings** sind zwei aufwandserhöhende Entwicklungen zu verzeichnen: Zum einen sind die Anforderungen und Komplexität der zu liefernden Datenstruktur gestiegen und zum anderen wurden diese erst im Nachgang zum Programmaufstellungsprozess sehr spät kommuniziert. Die späte Klarheit über zu liefernde Output- und Finanzindikatoren und das nachläufige Aufsetzen der IT-Systeme hat zu viel Aufwand für „Nachpflegearbeiten“ geführt. IT-Programmierungen können erst auf der Grundlage endgültiger Vorgaben und nicht auf Grundlage von Entwürfen beauftragt werden. Bestimmte Berichtstabellen wurden noch nach der Programmerstellung geändert, die verbindliche B4-Tabelle zur Erfassung der Sekundäreffekte wurde erst 2015 eingeführt. Unter diesen Bedingungen konnte nicht effizient vorgegangen werden, und es sind immer noch Nach- und Schulungsarbeiten auch in den zuliefernden Fachbereichen erforderlich. Zum Kapazitätsaufbau und zur Betreuung sowohl des IT-Systems als auch der Fachbereiche für das Monitoring ist geplant, die VB um eine weitere Kraft ausgestattet. Für die zusätzlichen Anforderungen reichen die bisherigen Ressourcen nicht aus.

Die Bedeutung des gemeinsamen Informationssystems **SFC2014** zum elektronischen Informationsaustausch mit der EU-KOM hat insbesondere für die Arbeit der VB deutlich zugenommen.

Rolle und Funktion sowie der verpflichtende Charakter sind in Artikel 74(4) der ELER-Verordnung und weiteren Durchführungsverordnungen festgeschrieben. Gleichzeitig weist das System erhebliche handwerkliche Mängel auf, die dem Grad der Verbindlichkeit nicht entsprechen. Die aufgesetzten technischen Lösungen beeinflussen in hohem Maße Art, Qualität und Inhalte sowohl der Programme als auch der zu erstellenden jährlichen Durchführungsberichte. Dies geschieht über rigide Zeichenbegrenzungen und die Struktur der Eingabefelder und die einprogrammierten Verknüpfungen und Plausibilitätskontrollen. Das Resultat sind kaum noch lesbare Dokumente. Letzteres betrifft insbesondere die WiSo-Partner und den Begleitausschuss. Für diese muss durch die VB erheblich stärker als bisher Erklärungs- bzw. Übersetzungsaufwand geleistet werden.

Bestimmte Funktionen wie die Plausibilitätskontrollen zwischen Finanzen, Indikatoren etc. können zu Erleichterungen und zur Qualitätssicherung führen. Insgesamt ist die technische Lösung jedoch einseitig auf Bedarfe der EU-KOM ausgerichtet, und die Mängel führen in den Verwaltungsbehörden nach übereinstimmender Einschätzung aller von uns befragten Verwaltungsbehörden zu Mehrarbeit. Die wesentlichen Kritikpunkte sind:

- unzureichende Testphasen,
- zu späte Freischaltung von Eingabemasken für Berichte, was zu wiederholten Anpassungsbedarfen der geleisteten Vorarbeiten führt,
- intransparente Programmierung ohne Kommunikation der Änderungen,
- Einführung neuer Versionen ohne Änderungssynopsen,
- fehlende (erforderliche) Funktionalitäten,
- mangelnde Leistungsfähigkeit des Systems; vor Abgabeterminen, wenn von vielen Mitgliedsstaaten zur Dateneingabe auf SFC2014 zugegriffen wird, kommt es zu Verzögerungen.

Auf diese Weise ist SFC2014 ein Spiegelbild der Rechtsvorschriften: wenig benutzerfreundlich, zu spät anwendungsreif, sparsam und unzureichend getestet und in der Komplexität kaum mehr überschaubar. Und die Ursachen-/Fehlersuche bei den Fehlermeldungen im System kosten Kraft und ohnehin knappe Arbeitszeit.

Auch das SFC-Anforderungsmanagement und die IT-Governance weisen Schwächen auf. Ersteres verläuft zu unkoordiniert und intransparent. Es gibt kein formalisiertes und transparentes Verfahren oder Trackingsystem, mithilfe dessen die AnwenderInnen in den Ländern ihre Bedarfe melden und die Umsetzung der Anforderungen bzw. Behebung von Mängeln verfolgen können. Das geschieht durch „zufällige Entdeckungen“ der Veränderungen bei der nächsten Anwendung. Auch hier kommt erschwerend hinzu, dass sämtliche technischen Dokumente und das System selber nur in Englisch verfasst sind. Das gilt auch für das Supportportal. Das führt zu Sprachbarrieren. Aufgrund der Bedeutung des Systems für die tägliche Arbeit der Verwaltungsbehörden sind die genannten Punkte stark verbesserungswürdig.

### 5.3.3 IT-Landschaft

Funktionale, bedienerfreundliche und aktuelle IT-Systeme sind eine wesentliche Voraussetzung für eine aufwandsminimierende Umsetzung. Schleswig-Holstein hat sich für eine externe Lösung für die EDV-gestützte Abwicklung der EU-Förderung der 1. und 2. Säule entschieden. Dabei arbeitet es mit mehreren Bundesländern zusammen (Mehrländerkooperation „Zahlstellen und Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem AgrarFörderung“ (ZIAF)). Die Anwendungssoftware ist modular aufgebaut. Wesentliche Module sind Profil c/s zur Bearbeitung der Anträge und Ravel c/s zur Verbuchung. Der etwas „schwerfälliger“ auf Anpassungserfordernisse reagierenden Verbundlösung steht der Vorteil von bundesländerübergreifenden Fachgruppen gegenüber, die durch einen kontinuierlichen fachlichen Austausch zu einem Mehr an Know-how beitragen.

Bereits zum Zeitpunkt der IK-Analyse gab es im Vergleich zu anderen Bundesländern wenig grundlegende Kritik an der Funktionalität der Software. Für diese Förderperiode sieht das Referat Leitung der ZS die Zahlstelle insgesamt mit der IT gut aufgestellt. Bis auf den Küstenschutz sind alle Maßnahmen in der EDV abgebildet. Im Bereich des Vertragsnaturschutzes besteht das parallele Fachsystem der LGSH fort. Parallele Systeme sind zwar grundsätzlich mit Mehraufwand verbunden. Aufgrund der gut funktionierenden Schnittstelle und der gut aufeinander abgestimmten Prozeduren wird von den MaßnahmenbewerterInnen und auch dem Fachbereich jedoch kein vordringlicher Handlungsbedarf gesehen.

Insgesamt wurde das IT-System in der aktuellen Förderperiode um Funktionen erweitert und verbessert. So erfolgten Neuprogrammierungen für die Projektauswahl, die anhand der Bewertung der Auswahlkriterien in Profil c/s vorgenommen wird. Ferner erfolgt die Antragsbearbeitung der nationalen Top-ups über Profil c/s, so können diese ausgelesen werden. Für den Aufgabenbereich des Monitorings gibt es insgesamt noch Optimierungsbedarf, obwohl gegenüber der letzten Förderperiode auch hier Verbesserungen erfolgt sind. Das Monitoringtool, das in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht angelaufen ist, ist nun im Einsatz und wird iterativ Maßnahme für Maßnahme in Betrieb genommen. Kritik gab es in der letzten Förderperiode aus den Fachbereichen insbesondere im Hinblick auf die Koordination und das Zeitmanagement für notwendige IT-Anpassungen und Weiterentwicklungen. Die Prozesse dauerten teilweise zu lange bzw. waren nicht gut abgestimmt. Die Zeit für Testläufe war – angesichts der geringen Personalressourcen und der Vielzahl möglicher Fallgestaltungen – oftmals viel zu kurz, sodass in Einzelfällen Fehler erst erkannt wurden, wenn das System schon produktiv gegangen war.

Zum Jahresbeginn 2017 wurde das abteilungsübergreifende Projekt „Anforderungsmanagement ZIAF“ im MELUR ins Leben gerufen, u. a. mit dem Ziel, effiziente Verfahren zu entwickeln, um die externen Programmierunternehmen (Dataport und DEG)<sup>54</sup> besser steuern zu können. So sollen die IT-Anpassungserfordernisse infolge geänderter rechtlicher Vorgaben koordiniert, rechtzei-

---

<sup>54</sup> DEG entwickelt Profil, Dataport entwickelt Ravel und betreibt parallel dazu beide Systeme in einem Rechenzentrum.



tig und qualitätsgesichert umgesetzt werden und im Einklang mit einer strategisch fachübergreifenden Weiterentwicklung des Gesamtsystems erfolgen. Neue Anforderungen an die IT-Systeme kommen dabei von verschiedenen Seiten (EU, Bund und den Fachbereichen im MELUR selbst) und haben an Dynamik gewonnen. In dem Projekt sind alle relevanten Stellen (Fachbereiche, IT-Referat, alle im ZIAF Involvierten, Leitung der ZS als ein Mitglied unter anderen) beteiligt. Es wird durch externe Unterstützung begleitet.

Im Bereich ELER-investiv werden die Bedarfe mittlerweile über die AG ELER-investiv abgestimmt. Die AG ELER-investiv dient nicht nur der konkreten Programmentwicklung, sondern auch als allgemeine Austauschplattform. Die Treffen finden regelmäßig unter der Ägide des Referates Leitung der ZS statt.

Das Thema IT hat aufgrund der wachsenden Bedeutung und Kosten für die gesamte Landesregierung eine hohe Priorität. So wurde ein zentrales IT-Management in der Landesregierung bei der Staatskanzlei eingerichtet.<sup>55</sup> Dort werden die Budgets für die IT der einzelnen Ressorts verwaltet – diese stehen durchaus in Konkurrenz um die Mittel zueinander. Das heißt für das IT-Referat im MELUR, dass es sich nicht nur im ZIAF-Verbund „behaupten“, sondern auch gegenüber anderen Anforderungen und AkteurInnen in der Landesverwaltung (Steuerverwaltung, Polizei) positionieren muss. Das Projekt Anforderungsmanagement soll das IT-Referat auch darin unterstützen, für diese Aushandlungsprozesse gut aufgestellt zu sein und effizient handeln zu können. Das Projekt läuft bis Juni 2018.

Es ist festzustellen, dass sich SH in dieser Förderperiode sowohl im Hinblick auf die technischen Funktionalitäten als auch die IT-Governance insbesondere beim Anforderungsmanagement auf einem guten Weg befindet. Diese Ansicht wird auch von den MaßnahmenbewerterInnen geteilt, die vor allen Dingen bei den investiven Maßnahmen eine deutliche Qualitätsverbesserung der zur Verfügung gestellten Daten sehen. Inwieweit das Projekt-Anforderungsmanagement tatsächlich zur schnelleren Umsetzung von Anpassungserfordernissen führt und wie weit es hilft, die notwendigen Testphasen zu effektivieren, bleibt abzuwarten. Es wurden damit auf jeden Fall Weichen für eine Verbesserung gestellt, auch in Bezug auf eine Verstärkung der Kommunikation an der Schnittstelle Fachzuständige – Programmierung. Insgesamt wurden mit den genannten Punkten wesentliche Empfehlungen der IK-Analyse aufgegriffen.

### 5.3.4 Finanzmanagement

Für die Finanzsteuerung des Gesamtprogramms ist die VB zuständig, auf der Maßnahmenebene die jeweiligen Fachreferate. Anders als in den anderen von uns untersuchten Bundesländern sind in SH bereits in der letzten Förderperiode im Finanzmanagement keine nennenswerten Probleme

---

<sup>55</sup> Das zentrale IT-Management ist nach der Neubildung der Landesregierung 2017 im MELUND angesiedelt.

aufgetreten. Nach Eindruck der VB funktioniert die Finanzsteuerung auch in dieser Förderperiode bislang reibungslos, auch wenn durch verschiedene Änderungen im Umsetzungsrahmen die Dinge unnötig verkompliziert wurden.

So ist auf der Gesamtprogrammebene die Mittelsteuerung durch die Umschichtungsmittel komplexer geworden. Die Umschichtungsmittel sind getrennt von den originären ELER-Mitteln zu steuern, zu verwalten und gegenüber der KOM seitens der Leitung der ZS abzurechnen und zu verbuchen. Daneben sind auch die Meilensteine der Leistungsreserve zu beachten, die auch auf finanziellen Indikatoren basieren und die über unterschiedliche Maßnahmen angesteuert werden müssen. Nach Auffassung der VB verursachen Leistungsrahmen und Leistungsreserve Mehrarbeit und Probleme beim Finanzmanagement, die in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen.

Das Finanzmanagement läuft nach wie vor ohne Profil-Unterstützung, da hierin nach intensiverer Prüfung kein Mehrwert gesehen wird. Die Finanzsteuerung erfolgt weiterhin separat mit Excel-Unterstützung. Die Haushaltsmittel werden über Haushaltstitel gesteuert und sind in Profil c/s hinterlegt. Besondere Herausforderungen entstehen insbesondere durch die nationalen Mittel, deren Jährlichkeit, den Zeitpunkt der Mittelfreigabe und dem Verhältnis aus Verpflichtungsermächtigungen und Kassenmitteln. Es erfordert von den Fachreferaten Geschick, so zu steuern, dass die nationalen Mittel entsprechend der Jährlichkeit passgenau zugeordnet werden können, zumal es unterschiedliche Landesmittel gibt, die nicht immer untereinander austauschbar sind, wie z. B. Sonderabgabemittel nach dem Wasserabgabengesetz.

Umschichtungen erfolgen nach dem gleichen Verfahren wie in der letzten Förderperiode. In der VB stehen die wesentlichen Indikatoren zur frühzeitigen Identifizierung von Handlungsbedarf zur Verfügung, falls die Fachbereiche nicht bereits selbst aktiv werden. Ohnehin wird zur Vorbereitung von Änderungsanträgen bei den Fachbereichen nachgefragt, wie die jeweilige Situation in Bezug auf Mehr- oder Minderbedarfe für die einzelnen Maßnahmen eingeschätzt wird. Mithilfe der Abfrage wird der Finanzplan systematisch mit Zahlen untermauert. Im Referat erfolgt auch die GAK-Mittelverwaltung, sodass alle „Finanztöpfe“ gemeinsam angesteuert werden können.

Ein größeres Problem könnte aus Sicht der VB die n+3 Regelung verursachen. Nach bisherigem Umsetzungsverlauf wird diese finanztechnische Flexibilität aufseiten der EU-Mittel voraussichtlich nur sehr begrenzt benötigt werden. N+3 würde erhebliche Schwierigkeiten bei dem Übergang in die nächste Förderperiode bereiten. Je länger Überschneidungsphasen andauern, desto schwieriger und aufwendiger wird es, die Gelder und das Programmmanagement vernünftig voneinander abzugrenzen.

## 5.4 Fazit



Insgesamt ist das LPLR auf einem guten Weg. Die drei Steuerungsgrößen Zielorientierung/Wirksamkeit, Inanspruchnahme/Akzeptanz und Umsetzungsrahmen/Aufwand sind gut ausbalanciert.

Gegenüber der letzten Förderperiode hat es im Bereich der Organisationsstruktur (Aufbauorganisation, Personal, IT-Systeme) weitere Verbesserungen gegeben, sodass die Umsetzung weitestgehend reibungsfrei und effizient erfolgt. Die Bemühungen Schleswig-Holsteins, für einen angemessenen und gut funktionierenden Rahmen der Programmumsetzung zu sorgen, werden durch Entwicklungen auf EU-Ebene erschwert. Entlastende Effekte der Routinengewinne und Personalaufstockungen werden schnell „aufgebraucht“. Steigende Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, grundlegende Fehlentwicklungen im Regelungsrahmen sowie der „Instrumentalisierung“ der Fehlerquoten und handwerkliche Fehler technischer Vorgaben erschweren effizientes Arbeiten in den Förderverwaltungen. Einige der aufgezeigten Entwicklungen sind in Teilen auch mit einer Überlastung der personellen Ressourcen auf EU-Ebene zu erklären. Engpässe und „Unterausstattung“ auf dieser Ebene schlagen bis zu den Verwaltungen in den Ländern durch.

Die inhaltliche Qualität des Programms in Bezug auf die Zielorientierung wird durch die Zusammenschau der ermittelten maßnahmenbezogenen Anpassungsbedarfe in Kapitel 4 deutlich (zu den möglichen Kategorien siehe Kapitel 2.2). Bei dem weitaus größeren Teil der Teilmaßnahmen und Vorhabenarten wird kein Anpassungsbedarf für das Erreichen der im Programm gesteckten Ziele gesehen. Dementsprechend werden auch nur wenige Empfehlungen ausgesprochen. Bei keiner Maßnahme im Programm wird die Abschaffung bzw. Herausnahme aus dem Programm aufgrund einer verfehlten Interventionslogik oder grundlegender Unverträglichkeit mit dem EU-Förderrahmen empfohlen.

Tabelle 45 stellt die wenigen Maßnahmen, Teilmaßnahmen oder Vorhabenarten zusammen, bei denen ein grundlegender bzw. geringer Anpassungsbedarf gesehen wird. Welcher der drei diskutierten Steuerungsbereiche als „Verursacher“ für den von uns postulierten Anpassungsbedarf gesehen wird, ist in den letzten drei Spalten der Tabelle gekennzeichnet. Bei den Maßnahmen, bei denen aufgrund der Maßnahmengestaltung Defizite in der Zielerreichung gesehen werden, bezieht sich das in den meisten Fällen nur auf bestimmte Zielbereiche. Diese werden in Klammern genannt. Teilweise handelt es sich um Nebenziele der Förderung. Im Zusammenhang mit der Verfehlung des Ziels der „Unterstützung handwerklicher, regionaler Aktivitäten im Ernährungsbereich“ durch die TM 4.2 (V&V) wäre eine auf landwirtschaftliche Unternehmen zugeschnittene Diversifizierungsförderung zu erwägen. Diese könnte eine wichtige Ergänzung für das Ziel darstellen.

Im Bereich der Anpassungsbedarfe für den Umsetzungsrahmen geht es bei der Forstförderung und bei LEADER um das weitere Ausleuchten und den Nutzen von Vereinfachungsmöglichkeiten im Verfahren und im Rechtsrahmen. Für Naturschutz und Landschaftspflege sowie die Naturnahe Gewässerentwicklung sollte die landesspezifisch enge Auslegung des von der KOM geforderten engen Zusammenhangs zwischen Flächenkauf und gestaltenden Maßnahmen überprüft und wenn möglich gelockert werden. Bei AFP und V&V geht es um ein Vorbeugen möglicher Engpässe aufgrund der sehr knappen Personalsituation.

**Tabelle 45: Anpassungsbedarf nach Maßnahmen und Steuerungsbereich**

Anpassungsbedarf	Maßnahme, Teilmaßnahme oder Vorhabenart	Inanspruchnahme/Akzeptanz	Zielorientierung/Wirksamkeit (Maßnahmenausgestaltung)	(landesspezifischer) Umsetzungsrahmen
Grundlegender Anpassungsbedarf	AFP (TM 4.1)		X (Tierschutz)	X
	V&V (TM 4.2)		X (Kleinst- und Kleinunternehmen, Innovation)	
	Ländlicher Tourismus (TM 7.5)	X	X	
	Umweltschonende Gülleausbringung (VA10.1.2)*	X	X	X
Geringer Anpassungsbedarf	Naturschutz und Landschaftspflege (TM 4.4)			X
	Naturnahe Gewässerentwicklung (VA 7.6.2)			X
	Waldumbau (TM 8.5)	X	X (Kohlenstoffspeicherung)	X
	LEADER (M19)			X

\* Gilt nur für den Fall des erneuten Angebots der emissionsarmen und gewässerschonenden Ausbringung von Wirtschaftsdünger.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 5.5 Programmbezogene Empfehlungen

An dieser Stelle sind nur die wesentlichen übergreifenden Empfehlungen zusammengestellt. Die maßnahmenbezogenen Anpassungsbedarfe und Empfehlungen im Detail sind Kapitel 4 zu entnehmen. Die Empfehlungen richten sich im Wesentlichen an das Land und die EU-KOM.

### 5.5.1 Inanspruchnahme und Akzeptanz

#### **An das Land**

Bei den mehrjährigen Flächenmaßnahmen zeichnet sich aufgrund der starken Nachfrage ein weiterer Mittelbedarf ab, sollen die Maßnahmen nicht vorzeitig geschlossen werden. Dem steht kein ausgeprägter Minderbedarf bei anderen TM des LPLR gegenüber, der für Umschichtungen zur Verfügung stehen würde. Um die bisher hohe Konsistenz der Programmausrichtung nicht aufzugeben, müssen zusätzliche Mittel außerhalb des Programms mobilisiert werden.

#### **An den Bund**

Zur Vermeidung von Förderkonkurrenzen und damit verbundenen Reibungsverlusten sollte insbesondere der Bund seine Förderangebote besser und frühzeitig mit den Ländern abstimmen.

#### **An die EU**

In der nächsten Förderperiode sollten andere Instrumente als die leistungsgebundene Reserve genutzt werden, um eine zügige Programmumsetzung zu unterstützen.

### 5.5.2 Zielorientierung und Wirksamkeit

#### **An das Land**

Insgesamt zeichnen sich das Programmportfolio und die Ausgestaltung der Maßnahmen durch eine hohe Zielorientierung aus. Die Möglichkeit der Feinsteuerung und Nachjustierung über die Anpassung der AWK wird, wo sinnvoll, genutzt. Dies sollte so fortgesetzt werden. Bei einzelnen Fördermaßnahmen, bei denen formulierte Ziele nicht oder nur teilweise erreicht wurden, sollten auch, wie in den entsprechenden Maßnahmenkapiteln empfohlen, weitergehende Anpassungen geprüft werden.

#### **An die EU**

Die verpflichtende Anwendung von Auswahlkriterien für alle Maßnahmen sollte überdacht werden, da je nach konzeptioneller Grundlage die AWK keinen Mehrwert entfalten, ihre Anwendung jedoch immer zu mehr Verwaltungsaufwand führt. So sollte bei Fördermaßnahmen, die auf Fachplanungen beruhen, darauf verzichtet werden können. Für andere investive Förderangebote sollte auch die Möglichkeit bestehen, die Festlegung von Förderbedingungen und -voraussetzungen als Instrument zur Sicherung qualitativ hochwertiger Vorhaben zu nutzen und AWK nur bei Mittelknappheit anzuwenden.

### 5.5.3 Umsetzungsrahmen

#### An das Land

##### *Organisationsstruktur*

- Aufgrund der gegebenen Funktionsfähigkeit und Stärken im Hinblick auf die Bewältigung der besonderen Anforderungen zur Umsetzung von EU-Förderung, sollte die Organisationsstruktur beibehalten werden. Durch die zukünftige Herauslösung des Referates Ländliche Entwicklung aus dem MELUR (zukünftig MELUND) und Einordnung in das IM (zukünftig MILI) werden bereits Verschlechterungen bzw. Verkomplizierungen gegenüber der jetzigen „Monoressortsituation“ erwartet. Mögliche negative Folgen sollten durch hohe Sorgfalt bei den zutreffenden Regelungen für Abläufe und die Gestaltung der neu entstehenden Schnittstellen minimiert werden.

##### *Personalsituation*

- Die realisierten Personalaufstockungen zu Beginn der Förderperiode haben dazu beigetragen, die drängendsten Engpässe im Ministerium und im LLUR zu beseitigen. Mit weiter fortschreitender Förderumsetzung – vor allem im investiven Bereich – und vor dem Hintergrund des gleichzeitig angestiegenen Umsetzungsaufwandes wird sich zeigen, ob diese Aufstockungen auskömmlich sind oder ob weitere Maßnahmen ergriffen werden müssen.
- Perspektivisch sind in der gesamten Förderverwaltung altersbedingt massive Abgänge mit dem entsprechenden Know-how-Verlust zu erwarten. Denen sollte strategisch begegnet werden, um Risiken für das Zahlstellengeschäft zu vermeiden (z. B. in Form zeitlich „überlappenden“ Neubesetzungen).

##### *Regelungsrahmen*

- Der Regelungsrahmen ist zwar in starkem Maße durch die EU bestimmt. Es bestehen aber landesspezifische Auslegungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten, z. B. in Bezug auf die Bestimmungen des Haushalts- und Vergaberechts.
- Um einer Fehler- und Sanktionierungsfalle vorzubeugen, könnten bei einigen Maßnahmen nochmals kritisch die Abschichtung zwischen Fördervoraussetzung, Förderaufgabe und Auswahlkriterium überprüft und die festgelegten prozentualen Abzüge im Sanktionierungskatalog ggf. abgemildert werden. Verstöße gegen Voraussetzungen ziehen immer einen 100 %-Fehler bzw. -Abzug nach sich.
- Für viele Projekte der ländlichen Entwicklung sind fachliche Stellungnahmen erforderlich. Schon im Rahmen der IK-Analyse zur letzten Förderperiode wurde herausgestellt, dass aufgrund der dezentralen Zuständigkeiten (Kreise und GMSH) Qualität und Bearbeitungsdauer stark variieren und zu Verzögerungen im Bewilligungsverfahren führen. Diese Schwachstelle bestand zumindest am Anfang der Förderperiode fort. Durch die in 2017 vorgenommene Neuregelung, dass die GMSH auch unterhalb der Schwellenwerte landesweit tätig werden

kann, könnte dieses Problem entschärft werden. Dies bleibt zu beobachten. Gegebenenfalls sollte auch die Wertgrenze, ab der eine solche Stellungnahme erforderlich ist, heraufgesetzt werden. Bis zu einer Grenze von 100.000 Euro könnte man sich z. B. auf eine Kostenermittlung nach DIN beschränken.

### *IT-Landschaft*

- SH ist in Bezug auf die eingesetzten IT-Systeme, deren technischen Funktionalitäten und die IT-Governance insbesondere beim Anforderungsmanagement auf einem guten Weg. Inwieweit das aufgesetzte Projekt „Anforderungsmanagement“ tatsächlich zur schnelleren Umsetzung von Anpassungserfordernissen führt und wie weit es hilft, die notwendigen Testphasen zu effektivieren, sollte beobachtet werden.

### **An die EU**

#### *Rechtsrahmen*

- Für die derzeitige Förderperiode gilt, dass das größte Vereinfachungspotenzial darin besteht, die Regelungen konstant zu halten. Die Systeme sind jetzt, wenn auch mit großem Aufwand, aufgesetzt.
- Ein Überdenken der derzeitigen Schiefelage in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen kann und sollte aber bereits jetzt beginnen. Grundlage für eine Neuausrichtung ist ein neues Verständnis von Fehlern und Fehlerquote. So sollte eine neue Verständigung darüber erfolgen, welche formalen Abweichungen tatsächlich als (finanzielle) Fehler zu bewerten sind und in entsprechende Statistiken einfließen sollen. Ein weiterer Ansatz wäre eine Abschtichtung für Handlungs- und Rechtsfolgen zwischen EU-Rechtsrahmen und nationalen Regelungen: Während das gesamte Verfahren Gegenstand von Kontrollen sein sollte, sollten finanzielle Korrekturen gegenüber den Begünstigten und Anlastungen gegenüber den Zahlstellen nur bei Verstößen gegen EU-Recht erfolgen. Das würde bereits viel Druck aus dem System nehmen und die derzeitigen Entwicklungen durchbrechen. Die Folgen von aufgedeckten Fehlern in Bezug auf nationale Regelungen könnten nach den bewährten Regeln des Zuwendungsrechts und des Verwaltungsverfahrensrechts eingestuft und behandelt werden.
- Auch der Sanktionsmechanismus mit seinen Ursprüngen in der 1. Säule der GAP sollte aus dem ELER herausgelöst werden.
- Für die künftige Förderperiode sei auf die Situationsanalyse im ELER-Reset-Papier und die Untersuchung des Rechnungshofes Baden-Württemberg sowie die in den Dokumenten enthaltenen Empfehlungen verwiesen. Es besteht dringender Handlungsbedarf, ohne dass wir eine Empfehlung geben könnten, welche der derzeit diskutierten Optionen zu präferieren wäre. Unseres Erachtens sollte ein Fokus auf die Frage gerichtet sein, welche Ziele mit der GAP erreicht werden sollen. Der Umsetzungsrahmen muss dann zu den Zielen passen und darf sie nicht konterkarieren.

### *SFC2014*

Aufgrund der deutlichen Schwächen des Informationssystems SFC2014 und der Bedeutung für die tägliche Arbeit der Verwaltungsbehörden sind kurzfristige Verbesserungen dringend erforderlich. Ansatzpunkte sind u. a.

- Stärkung der Benutzerfreundlichkeit durch Programmierung erforderlicher Funktionalitäten,
- Qualitätsverbesserungen im Bereich der Testphasen und zeitlichen Planungsabläufe insbesondere vor einer neuen Berichtslegungsphase,
- ein strukturiertes und für die AnwenderInnen transparenteres Anforderungsmanagement,
- eine bessere Versionsverwaltung, u. a. in Form von Synopsen der vorgenommenen Veränderungen und Ergänzungen von Textfeldern u. ä.,
- deutschsprachige Dokumente und Unterstützungsstrukturen.



## Literatur

- VO (EU) Nr. 1307/2013: Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union, L347/608. Internetseite eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0608:0670:de:PDF>. Zitiert am 2.7.2014.
- VO (EU) Nr. 809/2014: DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) Nr. 809/2014 DER KOMMISSION vom 17. Juli 2014 t Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance. Amtsblatt der Europäischen Union, L227. Internetseite Europäische Union: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu). Zitiert am 19.6.2017.
- EU-KOM (K(2003) 1422): Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen - Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003. Amtsblatt der EU Nr.L 124/36. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361&from=EN>.
- VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/487 vom 20.12.2013.
- VO (EU) Nr. 640/2014: DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 640/2014 DER KOMMISSION vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungsanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance. Amtsblatt der Europäischen Union, L181. Internetseite Europäische Union: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu). Zitiert am 19.6.2017.
- AGZ-RL: Richtlinien für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) vom 22. September 2015, geändert am 24. Juli 2017. Internetseite MELUR
- BgM-RL: Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Schaffung und Entwicklung von Biotopen, naturnahen Landschaftsbestandteilen und deren Verbund (Biotop gestaltende Maßnahmen (BgM)) vom 22. April 2016. Amtsblatt des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein, 19, S. 407
- Bormann, K. (2013): Zwischenbericht zur Evaluation der forstlichen Förderung - Abschlussbericht zu Fallstudien mit Schwerpunkt Waldumbau (ELER-Code 227) (ZPLR 2007-2013). In: Bericht 2013 zur laufenden Bewertung des Zukunftsprogramms ländlicher Raum (ZPLR) in Schleswig-Holstein im Rahmen des 7-Länder-Bewertung.
- Dieter, M. (2001): Land expectation values for spruce and beech calculated with Monte Carlo modelling techniques. *Forest Policy and Economics* 2, S. 157-166.

- DSN Connecting Knowledge und Moderation Schleswig-Holstein (2014): Ex-ante-Evaluierungsbericht im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Schleswig-Holstein ELER 2014 bis 2020 sowie die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) für das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. Internetseite MELUR:  
[http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/11\\_ZPLR/PDF/Ex\\_ante\\_Evaluierungsbericht\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/11_ZPLR/PDF/Ex_ante_Evaluierungsbericht__blob=publicationFile.pdf). Zitiert am 28.8.2014.
- DVL, Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V. (2016): Für Mensch, Natur und Landschaft, Fördermöglichkeiten im Natur- und Artenschutz in Schleswig-Holstein. Zitiert am 14.10.2016.
- DWA, Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft Abwasser und Abfall e. V. (2016): Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW). Hennef.
- EU-COM, European Commission DG Agriculture and Rural Development (2014): Guidelines on programming for innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability.  
[https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/pb\\_guidelines\\_eip\\_implementation\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/pb_guidelines_eip_implementation_2014_en.pdf). Zitiert am 4.4.2017.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2003): Empfehlung vom 06.05.2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2013a): BESCHLUSS DER KOMMISSION vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet. Internetseite Interreg-bayaut:  
[http://www.interreg-bayaut.net/interreg\\_iv/content/dokumente/Dokumente%20EK/Leitlinie\\_n%20fuer%20Finanzkorrekturen\\_131219.pdf](http://www.interreg-bayaut.net/interreg_iv/content/dokumente/Dokumente%20EK/Leitlinie_n%20fuer%20Finanzkorrekturen_131219.pdf). Zitiert am 18.6.2017a.
- EU-KOM, Europäische Kommission GD Landwirtschaft (2017): Financial Dashboard (Programme level - in Euro) Implementation by Measure (31/12/2016). Email vom 24.04.2017.
- EU-KOM, Europäische Kommission GD Landwirtschaft Direktion J Audit der Agrarausgaben (2013b): Gemeinsame Anleitung der Generaldirektionen AGRI, EMP, MARE, REGIO der europäischen Kommission zur gemeinschaftsgeführten lokalen Entwicklung in europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Brüssel.  
[http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/02\\_Regionen/leader\\_clld/CLLD\\_guidance\\_290413\\_final\\_DE.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/02_Regionen/leader_clld/CLLD_guidance_290413_final_DE.pdf). Zitiert am 14.4.2014b.
- 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 EPLR Hessen.  
[http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2014/TI\\_HE\\_Implementationskosten\\_Bericht\\_endg.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2014/TI_HE_Implementationskosten_Bericht_endg.pdf). Zitiert am 8.6.2016.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2015): Ex-post-Bewertung Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des ZPLR in Schleswig-Holstein. Modulbericht 10.2\_MB\_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung.  
[http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam\\_uploads/Projektordner/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2015/TI\\_SH-Implementationskosten-Gesamtbericht\\_endg\\_2015\\_10\\_12\\_of.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2015/TI_SH-Implementationskosten-Gesamtbericht_endg_2015_10_12_of.pdf). Zitiert am 25.1.2016a.

- Forstförderrichtlinie: Richtlinien für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" Bekanntmachung des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume vom 11. April 2017 - V 541/742.02 –
- Franz, K. (2016): Ex-post-Bewertung Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007-2013: Forstliche Förderung. Braunschweig.
- 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](http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn049621.pdf). Zitiert am 25.1.2016.
- Hanewinkel, M., Wilpert, K. v., Heisner, U. und Selter, A. (2006): Ökonomische Ziele und ökologischer Waldumbau - Chancen und Risiken für den Forstbetrieb. In: Fritz, P. (Hrsg.): Ökologischer Waldumbau in Deutschland. München. S. 208-249.
- Holst C (2017): Anpassung der Auswahlkriterien zur Teilmaßnahme 4.2 (V&V).
- LEADER-Referenten des BMEL und der Bundesländer (2015): Mehrheitliche Empfehlung der LEADER-Referenten der Bundesländer und des BMEL für die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) in Deutschland zur Ausgestaltung, Anwendung und Transparenz des Projektauswahlverfahrens durch das LAG-Entscheidungsgremium - Neufassung für die Förderperiode 2014 - 2020.
- LRH BW, Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Internetseite Landesrechnungshof Baden-Württemberg: [http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP\\_ELER.pdf](http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf). Zitiert am 10.8.2015.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2014): Richtlinien für die Förderung ökologischer Anbauverfahren im Rahmen einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL) der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes in der Fassung vom 22.11.2016. Zitiert am 30.5.2017a.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2017): Förderung von Investitionen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Schleswig-Holstein (V&V). <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landwirtschaft/zuwendungenLandwErzeugnisse.html>. Zitiert am 23.6.2017.
- Möhring, B., Leefken, G. und Gutsche, C. (2008): Betriebswirtschaftliche Bewertung von Buchenwäldern. Ergebnisse angewandter Forschung zur Buche. Beiträge aus der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt, H. 3. S. 327-343.  
[http://webdoc.sub.gwdg.de/univerlag/2008/NWFVA3\\_buche.pdf](http://webdoc.sub.gwdg.de/univerlag/2008/NWFVA3_buche.pdf). Zitiert am 05.05.2010.
- MWAVT, Ministerium für Wirtschaft Arbeit Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein (2017): Breitband 2030/Version 2.0 - Fortschreibung der Breitbandstrategie Schleswig-Holstein. Internetseite Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein - Staatskanzlei: <https://www.schleswig-holstein.de>. Zitiert am 20.4.2017.
- Pollermann, K. (2014): Leitfaden zur Erstellung einer Integrierten Entwicklungsstrategie zur Bewerbung als AktivRegion in der ELER Förderperiode 2014 - 2020 in Schleswig-Holstein (Stand 20.3.2014). [http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/17\\_laendlicheEntwicklung/01\\_AktivRegion/PDF/Entwurf\\_Leitfaden\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/17_laendlicheEntwicklung/01_AktivRegion/PDF/Entwurf_Leitfaden__blob=publicationFile.pdf).

- Pollermann, K., Grajewski, R., Bathke, M., Bergschmidt, A., Dickel, R., Eberhardt, W., Ebers, H., Fähmann, B., Fengler, B., Forstner, B., Franz, K., Moser, A., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A., Schnaut, G., Schwarz, G., Spengler, M. und Tietz, A. (2016): Ex-post-Bewertung. Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007 bis 2013. Braunschweig.
- Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2016): Ex-post-Bewertung Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 : Modulbericht 6.4\_MB Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: [www.thuenen.de](http://www.thuenen.de).
- RL Flächensicherung: Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von langfristigem Pacht oder Grunderwerb für Zwecke des Naturschutzes, Fassung vom 10.05.2017. Amtsblatt des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein, 22, S. 932.
- RL Gewässerrenaturierung: Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen der naturnahen Fließgewässer- und Seenentwicklung sowie Niedermoorvernässung vom 17.04.2014, zuletzt geändert 20.12.2016. Amtsblatt des Landes Schleswig-Holstein, 1, S. 4..
- RL Landschaftspflegemaßnahmen in FB-Gebieten: Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung landschaftspflegerischer Maßnahmen in Flurbereinigungsgebieten vom 18. Februar 2016. Amtsblatt für Schleswig-Holstein, 10, S. 192..
- RL NZP 2015: Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen in Natura 2000-Gebieten – Natura 2000-Prämie. Amtsbl.Schl.-H.2015 S.1458, Gl.Nr. 6611.24.
- RL Zuwendungen in Schutzgebieten: Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Schutz-, Entwicklungs-, Pflege- und Wiederherstellungsmaßnahmen in Naturschutz- und Natura 2000-Gebieten und auf Flächen des Moorschutzprogramms Schleswig-Holstein vom 31. Dezember 2015.
- Roggendorf, W. und Franz, K. (2016): Ex-post-Bewertung Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 - Beitrag des Programms zur verbesserten Wasserbewirtschaftung. Braunschweig, Hamburg.
- Schneider, R. (2015): Verteilung der Fördermittel für die Agrarumweltmaßnahme. Bauernblatt H. 01.08.2015, S. 59-59.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016): Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET). Zitiert am 26.10.2016.
- Tietz, A. und Grajewski, R. (2016): EU-Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland ab 2014: Zwischen Kontinuität und Wandel. In: Eberstein, Karl, H. und Untiedt, G. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln. S. Abschnitt VI-
- Wegebau-RL: Richtlinie zur Förderung der Modernisierung ländlicher Wege in Schleswig-Holstein vom 10.02.2016. Amtsblatt des Landes Schleswig-Holstein, 8, S. 165.

## Anhang

**Tabelle A-1: Übersicht über die geführten Gespräche**

Institution, Förderbereich bzw. Maßnahme	Gesprächsart	Gesprächsdatum
MELUR, Referat 18, Leitung der ZS EGFL/ELER, Gesamtprogramm	Persönlich	29.03.2017
MELUR, Referat 12, Verwaltungsbehörde, Gesamtprogramm	Persönlich	29.03.2017
MELUR, Referat 42, Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft	Persönlich	15.03.2017
MELUR, Referat 56, AUKM, Ökologischer Landbau	Persönlich	15.03.2017
MELUR, Referat 54, Forstmaßnahmen	Telefonisch	23.03.2017
MELUR, Referat 55 (Integrierte ländliche Entwicklung), LEADER	Telefonisch	31.05.2017
MELUR, V 556, Ländlicher Wegebau	Persönlich	24.03.2017
MELUR, Ref. V 50, V 52, Investiver Naturschutz	Persönlich	24.03.2017
DVL, Kooperationen im Naturschutz	Persönlich	07.03.2017
LLUR, Ländlicher Wegebau	Persönlich	07.03.2017
Stadt Eutin, Tiefbauamt, Ländlicher Wegebau	Persönlich	07.03.2017
Evaluierungsbegleitende Arbeitsgruppe (MELUR, LLUR, Regionalmanagements, ALR SH, ), LEADER	Gruppengespräch	03.05.2017
MELUR, Referat V 55 (Integrierte ländliche Entwicklung), ILE-Leitprojekte	Telefonisch	25.4.2017
LLUR Regionaldezernat Südwest, ILE-Leitprojekte	Telefonisch	28.04.2017
MELUR, Referat V 40, Hochwasserschutz	Telefonisch	23.03.2017
MELUR, Referat V 45, Küstenschutz	Telefonisch	06.04.2017
LWK SH, Innovationsbüro EIP-Agrar als Innovationsdienstleister (IB), Europäische Innovationspartnerschaften (EIP)	Persönlich	26.01.2017
LWK SH; Berufsbildung	Telefonisch	15.03.2017
MELUR, Referat V 55 (Integrierte ländliche Entwicklung), Breitband	Telefonisch	12.06.2017
MELUR, Referat V 202, AFP und V&V	Telefonisch	04.04.2017
LLUR, Fachbereich Landwirtschaft, Kennnummer 2511, AFP	Telefonisch	18.05.2017

Quelle: Eigene Darstellung.