

Implementation des Landesprogramms ländlicher Raum (LPLR) 2014 bis 2022

Aufwand, Kosten und Bestimmungsfaktoren

Regina Grajewski und Stefan Becker

5-Länder-Evaluation 1/2026



Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION



DOI-Nr.: 10.3220/253-2026-19

www.eler-evaluierung.de

Der nachfolgende Text wurde in geschlechtergerechter Sprache erstellt. Soweit geschlechtsneutrale Formulierungen nicht möglich sind, wird mit dem Doppelpunkt im Wort markiert, dass Frauen, Männer und weitere Geschlechtsidentitäten angesprochen sind. Feststehende Begriffe aus Richtlinien und anderen Rechtstexten bleiben unverändert. Gleiches gilt für Zitate, beispielsweise von Interviewpartner:innen.

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski

Bundesallee 64, 38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5519

E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Bundesallee 50

38116 Braunschweig

Braunschweig, Februar 2026

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	V
Anhangsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
0 Zusammenfassung und Summary	1
Zusammenfassung	1
Summary	2
1 Einleitung	3
1.1 Anlass der Untersuchung	3
1.2 Aufbau des Berichts	3
2 Kontext: Vereinfachung von Förderpolitiken	3
3 Untersuchungsdesign	5
3.1 Fragestellungen	5
3.2 Untersuchungsgegenstand	5
3.3 Datenerfassung und -analyse	8
3.3.1 Erhebung des Umsetzungsaufwands	8
3.3.2 Validierung der Ergebnisse	8
3.3.3 Ermittlung der absoluten Implementationskosten	10
3.3.4 Berechnung der relativen Implementationskosten	13
3.3.5 Vergleiche zwischen Förderperioden und Bundesländern	13
3.3.6 Identifizierung von Bestimmungsfaktoren	14
4 Aufwand und Kosten auf Ebene des Gesamtprogramms	15
4.1 Aufwands- und Kostendarstellung	15
4.2 Vergleich mit anderen ELER-Programmen	16
4.3 Vergleich mit anderen Förderprogrammen	17
4.4 Aufwands- und Kostenentwicklung	19
4.5 Bestimmungsfaktoren	22
4.5.1 Programmvolumen	23
4.5.2 Programmportfolio	23
4.5.3 Regelungsrahmen	24
4.5.4 Organisation	28
4.5.5 Personal	30
4.5.6 Ausblick	31
5 Implementationskosten auf Ebene des Programmoverheads	33
5.1 Aufwands- und Kostendarstellung	33
5.2 Programmoverhead im Programmvergleich	34
5.3 Aufwands- und Kostenentwicklung	35

5.4	Bestimmungsfaktoren	37
5.4.1	IT	37
5.4.2	Programmsteuerungsebene	38
5.5	Diskussion	44
6	Implementationskosten auf der Umsetzungsebene	45
6.1	Aufteilung auf Verwaltungseinheiten	45
6.2	Aufteilung auf Aufgabenbereiche	46
6.3	Aufteilung auf Maßnahmenbereiche	47
6.4	Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	49
6.4.1	Aufwands- und Kostendarstellung	50
6.4.2	Aufwands- und Kostenentwicklung	53
6.4.3	Bestimmungsfaktoren	55
6.4.4	Diskussion	71
6.5	InVeKoS-Maßnahmen	73
6.5.1	Aufwands- und Kostendarstellung	74
6.5.2	Aufwands- und Kostenentwicklung	77
6.5.3	Bestimmungsfaktoren	79
6.5.4	Diskussion	101
7	Exkurs: Implementation während der Covid-19-Pandemie	103
8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	108
8.1	Programm- und Maßnahmenportfolio	109
8.2	Regelungsrahmen	111
8.3	Organisation	113
8.4	Personal	114
8.5	IT	115
	Literaturverzeichnis	118
	Anhang	129

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einschätzung des Aufwandes im Jahr 2017 im Vergleich zum Durchschnitt 2014-2017 (bezogen auf die maßnahmenbezogenen Nennungen)	9
Abbildung 2:	Verteilung der AK in Vollzeitäquivalenten auf Organisationseinheiten im Jahr 2017	15
Abbildung 3:	Öffentliche Ausgaben, absolute und relative Implementationskosten im Programmvergleich	16
Abbildung 4:	Entwicklung der absoluten und relativen Implementationskosten zwischen drei Erhebungszeitpunkten	20
Abbildung 5:	Prüf- und Konformitätsverfahren in Schleswig-Holstein 2014 bis 2022	25
Abbildung 6:	Thematische Bezüge der Prüf- und Konformitätsverfahren in Schleswig-Holstein 2014 bis 2022	25
Abbildung 7:	Geplante öffentliche Mittel nach Bewilligungsvarianten im Ländervergleich	30
Abbildung 8:	Prozentuale Kostenverteilung auf Einrichtungen des Programmoverheads	34
Abbildung 9:	Entwicklung und Zusammensetzung der Kosten des Programmoverheads	36
Abbildung 10:	Ziele von Einrichtungen des Programmoverheads in der Umsetzung der EPLR	43
Abbildung 11:	AK im Jahr 2017 zur Umsetzung von Maßnahmen nach Organisationseinheiten	46
Abbildung 12:	Anteil der VOK/Ex-post-Kontrollen an den eingesetzten AK im Jahr 2017	47
Abbildung 13:	Relative IK nach Maßnahmenbereichen und unterschiedlichen Bezugsgrößen	48
Abbildung 14:	Veränderung der absoluten und relativen IK nach Maßnahmenbereichen zwischen dem ZPLR und dem LPLR	49
Abbildung 15:	Entwicklung der AK je LAG zwischen den beiden Förderperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2022	53
Abbildung 16:	Höhe der indikativen Fördermittel und relative IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	56
Abbildung 17:	Bedeutung von Finanzkorrekturen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	65
Abbildung 18:	Durchschnittliche öffentliche Ausgaben und relative Implementationskosten bei InVeKoS-Maßnahmen	79
Abbildung 19:	Zahl der Anträge 2017 und relative Implementationskosten bei InVeKoS-Maßnahmen	80
Abbildung 20:	Relative IK und durchschnittliche Antragsfläche bei den InVeKoS-Maßnahmen	81
Abbildung 21:	Rangfolge nach durchschnittlichem Arbeitsaufwand je Förderantrag und je Hektar Förderfläche aus Sicht der LGSH und aufgeführte Gründe	83
Abbildung 22:	Anzahl, Höhe und Durchschnitt der Finanzkorrekturen 2016 bis 2022 bei InVeKoS-Maßnahmen	90
Abbildung 23:	Bedeutung der Finanzkorrekturen in Relation zum Auszahlungsvolumen (2016 bis 2022)	91

Abbildung 24:	Anteil der Finanzkorrekturen an ausgezahlten Mitteln 2020 bei AUKM und Ökolandbau	91
Abbildung 25:	Flächenbezogene Implementationskosten 2017 bei Vertragsnaturschutzmaßnahmen	96
Abbildung 26:	Verlauf der Bewilligungen und Auszahlungen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	107

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Berücksichtigte Aufgaben-/Tätigkeitsfelder in der IK-Analyse	6
Tabelle 2:	Berücksichtigte Organisationseinheiten und Kostenträger zur Ermittlung der IK auf Maßnahmenebene (Stand 2018)	7
Tabelle 3:	Verwendete Personalkostenpauschalen 2017	10
Tabelle 4:	IT-Kosten nach Jahren und Kostenpositionen*	12
Tabelle 5:	IT-Kosten nach Kostenträgern*	12
Tabelle 6:	Relative Implementationskosten im Programmvergleich 2017	17
Tabelle 7:	Eingesetzte AK je Mio. Euro geplante bzw. ausgezahlte öffentliche Mittel 2016 bis 2018 (Durchschnitt)	17
Tabelle 8:	Eingesetzte AK je Mio. Euro geplante bzw. ausgezahlte öffentliche Mittel 2016 bis 2018 (Durchschnitt) ohne IT und Küstenschutz	17
Tabelle 9:	Veränderung der AK-Anzahl nach Organisationseinheit zwischen 2007 bis 2013 und 2014 bis 2022	21
Tabelle 10:	AK-Ausstattung der Einrichtungen des Programmoverheads im Vergleich der ELER-Programme in Relation zu den geplanten öffentlichen Mitteln	35
Tabelle 11:	Entwicklung der AK des Programmoverheads in SH über drei Programmplanungsperioden	36
Tabelle 12:	Geplante öffentliche Mittel 2014 bis 2022 für Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	50
Tabelle 13:	Absolute Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	51
Tabelle 14:	Relative Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	52
Tabelle 15:	Veränderung der AK und IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im ZPLR und LPLR	54
Tabelle 16:	Implementationskosten und Finanzkorrekturen aufgrund von Verwaltungskontrollen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	66
Tabelle 17:	Geplante öffentliche Mittel und Förderumfänge für InVeKoS-Maßnahmen	74
Tabelle 18:	Absolute Implementationskosten von ELER-InVeKoS-Maßnahmen 2017	74
Tabelle 19:	Relative Implementationskosten von ELER-InVeKoS-Maßnahmen 2017	76
Tabelle 20:	Aufwands- und Kostenentwicklung zwischen ZPLR und LPLR bei den InVeKoS-Maßnahmen	78
Tabelle 21:	Grünland und andere Vegetationstypen in SH 2018	86
Tabelle 22:	Finanzkorrekturen nach verschiedenen Kontrollarten bei InVeKoS-Maßnahmen	92
Tabelle 23:	Implementationskosten und Finanzkorrekturen aufgrund von Verwaltungskontrollen bei InVeKoS-Maßnahmen	93
Tabelle 24:	Implementationskosten und Finanzkorrekturen aufgrund von VOK bei InVeKoS-Maßnahmen	93
Tabelle 25:	Implementationskosten und Wirkungsstärke im Hinblick auf Biodiversität	101

Anhangsverzeichnis

Anhang 1:	Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand: 01.09.2018)	129
Anhang 2:	Schriftliche Erhebung des Umsetzungsaufwandes bei den Bewilligungsstellen (Beispiel LLUR)	131
Anhang 3:	Schriftliche Erhebung des Umsetzungsaufwandes bei den Fachreferaten	135
Anhang 4:	Umsetzungsaufwand und Kosten nach Organisationseinheiten und Maßnahmen 2017	139
Anhang 5:	Differenzierungsgrad der Aufwandserfassung	140
Anhang 6:	Relative Implementationskosten des LPLR 2017	141

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise in der Europäischen Union
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AMK	Agrarministerkonferenz
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
BgM	Biotopgestaltende Maßnahme
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMI	Bundesinnenministerium
BRH	Bundesrechnungshof
BS	Bescheinigende Stelle(n)
BW	Baden-Württemberg
CC	Cross Compliance
DG Agri	Generaldirektion Landwirtschaft
DVO	Durchführungsverordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm/-plan für den ländlichen Raum
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EU-Com	European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-KOM	Europäische Kommission
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EURI	European Union Recovery Instrument
FIMI	Finanzministerium
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GIS	Geographisches Informationssystem
GV	Großvieh(einheit)
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
IDL	Innovationsdienstleister
IK	Implementationskosten
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
IMPLUS	Infrastrukturmodernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IRD	Interner Revisionsdienst
IT	Informationstechnologie
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KOM	Europäische Kommission

Abkürzung	Bedeutung
LAG	Lokale Aktionsgruppe(n)
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft; aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rural; im Englischen: Link Between Actions for the Development of Rural Economy); LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006)
LGS	Landgesellschaft Schleswig-Holstein
LKN	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz
LLnL	Landesamt für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume Schleswig-Holstein
LPLR	Landesprogramm Ländlicher Raum
LRH	Landesrechnungshof
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LWK	Landwirtschaftskammer
MELUND	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
MELUR	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
MILI	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
MLLEV	Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz
MSL	Markt- und Standortangepasste Landwirtschaft
NGA	Next-Generation-Access
NI/HB	Niedersachsen/Bremen
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche(n)
OG	Operationelle Gruppe(n)
OZG	Onlinezugangsgesetz
REK	Regionale(s) Entwicklungskonzept(e)
RL	Richtlinie(n)
RM	Regionalmanagement(s)
SFC	System for Fund Management in the European Union
SH	Schleswig-Holstein
SPKR	Strategieplankoordinierungsreferent:innen
TH	Technische Hilfe
TG	Teilnehmergesellschaft
TM	Teilmaßnahme
VB	Verwaltungsbehörde(n)
VK	Vielfältige Kulturen
VKO	Vereinfachte Kostenoptionen
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
VWK	Verwaltungskontrollen
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik und Ernährung
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank
ZAL	Zukunft auf dem Land (Förderprogramm 2000 – 2006)
ZB	Zuständige Behörde(n)
ZF	Zwischenfrucht/Zwischenfrüchte

Abkürzung	Bedeutung
ZIAF	Zahlstellen- und InVeKoS-Agrarförderung
ZIM	Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand
ZPLR	Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 – 2013
ZS	Zahlstelle(n)
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung
ZWE	Zuwendungsempfänger:in(nen)

0 Zusammenfassung und Summary

Zusammenfassung

Der Bericht thematisiert den Aufwand und die Kosten für die Implementation des Landesprogramms ländlicher Raum (LPLR) 2014 bis 2022 des Landes Schleswig-Holstein. Implementation meint alle Tätigkeiten der Verwaltung oder beteiligter Dritter mit dem Ziel, das Programm rechtskonform umzusetzen sowie dem Förderzweck entsprechend Maßnahmen und Projekte zu realisieren. Datenbasis des Berichts sind eine schriftliche Befragung der umsetzenden Stellen und qualitative Interviews zur Validierung und Reflexion der Befragungsergebnisse.

Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode sind die absoluten Implementationskosten gestiegen. Relativ zu den verausgabten öffentlichen Mitteln sind die Kosten jedoch zurückgegangen, von 13,8 auf 11,2 Prozent. In Teilen ist dies zurückzuführen auf die Integration der Top-up-Förderung in die Aufwandserhebung. Rund 32 Prozent der absoluten Kosten entfallen auf den Programmoverhead, der Rest auf die Umsetzungsebene. Investive Fördermaßnahmen verursachen im Durchschnitt höhere relative Implementationskosten als die Flächen- und Tiermaßnahmen, die im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) abgewickelt werden. Allerdings besteht eine erhebliche Varianz innerhalb beider Gruppen. Insgesamt weist das LPLR vergleichsweise niedrige Werte bei den Implementationskosten auf.

Wichtige Bestimmungsfaktoren der Implementationskosten sind im Programmportfolio, dem Regelungsrahmen, den Organisationsstrukturen, dem Personalwesen und der IT zu finden. Finanziell klein dimensionierte Maßnahmen verursachen, gerade im EU-Kontext, relativ hohe Implementationskosten. Das gilt ebenfalls für thematisch breite, individuell zugeschnittene oder bottom up angelegte Maßnahmen. Im Regelungsrahmen des Shared-Management-Systems, in dem die EU die ordnungsgemäße Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten über detaillierte Umsetzungsregeln sicherzustellen versucht, haben die Anzahl und Intensität der Kontrollen stetig zugenommen – und mit ihnen die Implementationskosten. Organisatorisch weist Schleswig-Holstein in der ELER-Förderung ein horizontal und vertikal schlankes Gerüst mit wenigen Schnittstellen auf; hinzu kommt ein kooperativer und konstruktiver Interaktionsstil. Das begrenzt organisationsbedingte Mehraufwände. In der Personalausstattung zeigen sich trotz einiger Verbesserungen weiterhin Bereiche, in denen Personalabgänge zu Problemen in der Umsetzung führen können. Die IT-Architektur birgt ebenfalls Optimierungspotenzial, wenngleich die Zufriedenheit mit den implementierten Lösungen vergleichsweise hoch ausfällt.

In der Förderperiode 2023 bis 2027 ergeben sich im Rahmen des bundesweiten GAP-Strategieplans und des *New Delivery Model* neue Anforderungen an die Programmsteuerung, insbesondere im verstärkten Zusammenspiel von 1. und 2. Säule in der Grünen Architektur. Administrative Entlastung wird sich primär von der Fernerkundung und weiteren Digitalisierungsschritten erhofft. Eine allgemeine Reduzierung der Implementationskosten ist allerdings kaum zu erwarten.

Summary

The report presents the costs of implementing the Rural Development Programme (RDP) of Schleswig-Holstein for the funding period 2014 to 2022. Implementation refers to all activities carried out by the state administration or third parties to administer the programme in compliance with EU and national law and to achieve the funding objectives through promoting relevant measures and projects. The report is based on a comprehensive survey of implementing bodies and supplementary qualitative interviews to validate and interpret the survey findings.

Compared to the previous funding period, the absolute implementation costs have increased. However, relative to the public funds spent, the costs have decreased from 13.8 to 11.2 percent. This is partly due to the integration of top-up funding – which is easier to disburse – into the data collection for this funding period. Around 32 percent of the absolute implementation costs can be attributed to programme overheads, with the remainder relating to the operational level. On average, investment support measures cause higher relative implementation costs than the area- and animal-based measures that are part of the Integrated Administration and Control System (IACS). However, there is considerable variation within both groups. Overall, the RDP shows comparatively low implementation costs.

Important determinants of implementation costs can be found in the programme portfolio, the regulatory framework, organisational structures, human resources and IT. Measures with small financial volumes tend to generate relatively high implementation costs, as do thematically broad or participatory measures. Within the shared management system, where the EU seeks to ensure the proper use of funds in Member States through detailed implementation rules, both the number and intensity of controls have steadily increased – and with them the implementation costs. In terms of organisation, Schleswig-Holstein has a horizontally and vertically lean structure with few interfaces in RDP funding, supplemented by a cooperative and constructive style of interaction. This limits additional organisational costs. Despite some improvements, there are still areas where staff leave can lead to implementation problems. The IT architecture also has potential for further optimisation, although satisfaction with the implemented IT solutions is comparatively high.

In the 2023 to 2027 funding period, the nationwide CAP Strategic Plan and the New Delivery Model introduce further demands on programme steering, particularly through the stronger integration of Pillar I and II under the Green Architecture. Administrative simplification is expected primarily from remote sensing and further digitalisation efforts. Nonetheless, a general reduction in implementation costs is rather unlikely.

1 Einleitung

1.1 Anlass der Untersuchung

Im Rahmen der laufenden Begleitung und Bewertung des Landesprogramms ländlicher Raum (LPLR) 2014 bis 2022 des Landes Schleswig-Holstein wurde – ebenso wie für die weiteren drei Programme der 5-Länder-Evaluation¹ – die erneute Durchführung einer Implementationskostenanalyse (IK-Analyse) vereinbart, anknüpfend an entsprechende Analysen für die beiden vorherigen Förderperioden (Fährmann und Grajewski, 2008; Fährmann et al., 2015). In der IK-Analyse werden der Aufwand der umsetzenden Verwaltungen ermittelt, die damit verbundenen Kosten berechnet und die dafür wesentlichen Bestimmungsfaktoren identifiziert.

Die Ergebnisse erlauben Aussagen zur Umsetzungseffizienz, d. h. zum Verhältnis von administrativen Kosten und verausgabten öffentlichen Mitteln, die im Lichte der Ziele und Wirkungen des Programms und seiner Maßnahmen weiter zu diskutieren sind. Die IK-Analyse soll zum einen Bereiche identifizieren, in denen Verwaltungsaufwand betrieben wird, der sich weder in höheren Förderwirkungen noch in einem höheren Schutz der finanziellen Interessen der EU niederschlägt. Zum anderen sollen Vorschläge entwickelt werden, die zu einer effizienteren Umsetzung beitragen, ohne die mit der Förderung beabsichtigten Ziele negativ zu beeinträchtigen.

Die Ergebnisse der IK-Analyse fließen außerdem in die Betrachtungen der Fördereffizienz im Rahmen der Ex-post-Bewertung des LPLR ein. Zu dem Zeitpunkt liegt eine umfassende Wirkungseinschätzung vor, sodass die Gesamtkosten, die sich aus Fördermitteln und IK zusammensetzen, den Wirkungen gegenübergestellt werden können (zur Methodik siehe Fährmann und Grajewski, 2013).

1.2 Aufbau des Berichts

Zunächst führt der Bericht in die generelle Diskussion über die Vereinfachung von Förderpolitiken als erweiterten Kontext der IK-Analyse ein (Kapitel 2). Die anschließende Darstellung des Untersuchungsdesigns erörtert die erkenntnisleitenden Fragestellungen, die verwendeten Methoden und die erhobenen Daten (Kapitel 3). Im empirischen Berichtsteil werden die Ergebnisse auf drei Ebenen dargestellt und diskutiert: Gesamtprogramm (Kapitel 4), Programmoverhead (Kapitel 5) und Maßnahmenumsetzung, getrennt nach ELER-Nicht-InVeKoS und ELER-InVeKoS (Kapitel 6). Ein Exkurs wirft alsdann ein Schlaglicht auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Umsetzung des LPLR (Kapitel 7). Die Analyse mündet in zusammenfassenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Förderung aus Perspektive des Verwaltungsaufwands (Kapitel 8).

Die Darstellung des Aufwandes und der Kosten erstreckt sich auf die Gesamtheit der Maßnahmen des LPLR und alle beteiligten Verwaltungsstellen. Die anschließende Analyse erfolgt stärker problem- und lösungsorientiert, fokussiert also primär auf jene Befunde, die sich aus den Erhebungen als auffällig und relevant ergeben.

2 Kontext: Vereinfachung von Förderpolitiken

In Praxis und Wissenschaft wird häufig konstatiert, dass der Aufwand für die Umsetzung von Förderpolitiken – nicht nur EU-finanzierten, sondern auch nationalen – zu hoch sei. Übermäßiger Aufwand entsteht demnach sowohl bei der Verwaltung als auch bei den Zuwendungsempfänger:innen (ZWE). Administrative Vereinfachung ist daher ein zentrales Thema der Diskussion um Förderpolitiken geworden (siehe unlängst etwa NKR BW, 2022).

Mit Blick auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und insbesondere die 2. Säule im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) existieren gleich mehrere Handlungs- und Diskussionsebenen. Wesentlich sind die EU, die durch ihre Gesetzgebungsakte, Durchführungsverordnungen,

¹ EPLR Hessen, NRW-Programm Ländlicher Raum und PFEIL Niedersachsen/Bremen.

Leitlinien und Prüffeststellungen den Rahmen setzt, und die Bundesländer, die im föderalen System Deutschlands für die 2. Säule zuständig sind. Förderzweck und Umsetzungsrahmen werden von ihnen in Richtlinien und Erlassen festgelegt. Dem Bund kommt im Kontext der Zweiten Säule vor allem eine koordinierende Funktion zu. Zudem setzt er über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) als wichtigem Kofinanzierungsinstrument einen förderrechtlichen Rahmen, etwa für Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE), für den Küstenschutz, die Agrarinvestitionsförderung (AFP) oder für den Ökologischen Landbau. Für die InVeKoS-Maßnahmen im ELER sind zudem die Festlegungen in der 1. Säule relevant, für die der Bund die rechtliche Grundlage schafft, da diese die Baseline definieren, auf die dann freiwillige Maßnahmen aus der 2. Säule aufsatteln. Vor diesem Hintergrund sind auch die Vereinfachungsbestrebungen von Bund und Ländern zu sehen, die im Zuge der Proteste von Landwirt:innen in den Wintermonaten 2023/2024 entstanden sind und einen starken Fokus auf Fachrecht und Konditionalitäten legen (AMK, 2024).

Auf EU-Ebene gibt es seit vielen Jahren Diskussionen über administrative Vereinfachung. Schon auf der Zweiten Europäischen Konferenz über die Entwicklung des ländlichen Raums im Jahr 2003 wurde postuliert, dass die EU-Förderpolitik deutlich vereinfacht werden müsse.² Diskussionen wurden auch für die 1. Säule geführt. Einen Überblick über die verschiedenen Reformansätze geben Roza und Selnes (2012), EP (2016) und EU-COM (2019). An die EU-Ebene richtete sich auch das sächsische ELER-Reset-Papier (SMUL, 2016), das einen grundlegenden Neuanfang für den Umsetzungsrahmen der 2. Säule forderte. Auf Ebene der Länder ist die administrative Vereinfachung ohnehin steter Gegenstand von Überlegungen und Bestrebungen, die beispielsweise in den früheren IK-Analysen (Fährmann et al., 2015; Fährmann und Grajewski, 2008) aufgeführt sind. Aufgrund der Zuständigkeit der Länder für die Umsetzung der 2. Säule ist der Bund für Vereinfachungsfragen weniger sensibilisiert – weil ihn die meisten Folgen nicht unmittelbar betreffen – und weniger intensiv eingebunden.

Neben den unmittelbar betroffenen Akteuren sind auch externe Kontrollinstanzen wie Rechnungshöfe (LRH BW, 2015; EuRH, 2018, 2015, 2017b) und Vertreter:innen aus Wissenschaft und Beratung (WBAE, 2019; Spatial Foresight und t33, 2018) an der Vereinfachungsdebatte beteiligt. Dem nationalen Haushalts- und Zuwendungsrecht kommt im Shared-Management-System³ in der GAP insofern ebenfalls eine wesentliche Bedeutung zu, als bei der Umsetzung der EU-Förderpolitik die EU-Regelungen und die nationalen Regelungen zu beachten sind. Die nationalen Regelungen sind zum Teil nicht mit den europäischen Regelungen harmonisiert (WBAE, 2019, S. 14f.) und weisen eine hohe Komplexität auf; mithin sind die diesbezüglichen Vereinfachungsdebatten ebenfalls relevant (Junkernheinrich et al., 2022; AWV, 2018; Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren, 2019; Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie, 2022). Auch in der Landespolitik Schleswig-Holsteins ist das Thema präsent. Im jüngsten Koalitionsvertrag von CDU und Grünen (CDU und Grüne, 2022) ist unter dem Stichwort „Entbürokratisierung und Digitalisierung“ festgelegt, „... die Agrarverwaltung weiter [zu] modernisieren, die Zusammenarbeit zwischen den Behörden [zu] verbessern und alle Möglichkeiten der Digitalisierung [zu] nutzen, um Bürokratie abzubauen, Kontroll- und Antragsverfahren zu vereinfachen und die Betriebe zu entlasten.“ Schließlich bringen sich auch die (potenziellen) ZWE von Fördermaßnahmen in die Debatte ein (siehe beispielsweise Gürtler, 2013; KGSt, 2023; Bauernverband Schleswig-Holstein e. V., 2024).

Die Vereinfachungsdebatte hat viele Ergebnisse und Vorschläge hervorgebracht, die auch im Rahmen der vorliegenden Analyse aufgegriffen werden. Gleichwohl ist der Fokus vieler Beiträge eingeschränkt. Es wird häufig allein auf die Belastung von ZWE abgestellt. Die Perspektive der Verwaltungen wird entweder komplett außer Acht gelassen oder nur rudimentär berücksichtigt. Außerdem fokussieren viele Studien auf Vereinfachung an sich und reflektieren die Ergebnisse nicht im Lichte der angestrebten Ziele und Förderzwecke. Dies ist auch darauf

² Podium 5 auf dieser Konferenz beschäftigte sich intensiv mit der Frage, wie die Verordnung 1257/99 in den Aspekten Programmierung, Finanzmanagement und Kontrollsysteme vereinfacht werden kann.

³ Die EU kennt drei Arten der Mittelverwaltung: direkt, indirekt und geteilt (shared management). Alle großen EU-Fonds unterliegen der geteilten Mittelverwaltung und werden gemeinsam von EU und den Mitgliedstaaten umgesetzt.

zurückzuführen, dass es sich zumeist um thematische Studien handelt, die getrennt von Maßnahmen- oder Wirkungsevaluationen vergeben wurden. Erst in jüngster Zeit wird Effizienz, und darunter fasst die EU auch die Umsetzungseffizienz, als Untersuchungsaspekt in die Maßnahmen- und Wirkungsevaluationen integriert (siehe beispielsweise Kapitel 5.8 in ADE et al., 2021).⁴ In der Durchführungsverordnung (EU) 2022/1475 zur Evaluation des GAP-Strategieplans werden die Themen Vereinfachung – sowohl für die Begünstigten als auch für die Verwaltung – sowie administrative Kosten in das Pflichtenheft der Evaluation geschrieben (EU-KOM, 2022).

Die Herausforderung im Bereich der Verwaltungsvereinfachung besteht darin, abwägende Debatten zu führen sowie Wechselwirkungen und Nebenwirkungen möglicher Reformen zu berücksichtigen. Dafür bedarf es empirischer Beobachtungen zum Umsetzungsaufwand und dessen wesentlichen Bestimmungsfaktoren, um das Vereinfachungspotential auszuloten, eingedenk der heterogenen Akteurskonstellationen, Handlungsfelder, Interessensphären und Zielsysteme. Dazu soll die IK-Analyse im Bereich der Zweiten Säule einen Beitrag leisten.

3 Untersuchungsdesign

Die folgenden Unterkapitel stellen, ausgehend von drei untersuchungsleitenden Fragestellungen, den Untersuchungsgegenstand vor und beschreiben das Vorgehen bei der Datenerfassung und -analyse. Das Untersuchungsdesign baut auf dem Vorgehen in den beiden vorherigen Förderperioden auf, wurde im Feinkonzept der LPLR-Evaluation (Raue et al., 2018) beschrieben und Anfang 2018 – im Vorfeld der schriftlichen Erhebung – im Detail mit allen Auftraggebern der 5-Länder-Evaluation abgestimmt. Im März 2018 wurde das Untersuchungsdesign zudem in Absprache mit dem Land an Spezifika des LPLR angepasst.

3.1 Fragestellungen

Die IK-Analyse fußt auf drei erkenntnisleitenden Fragestellungen:

- Wie hoch sind die mit der Programmimplementation verbundenen öffentlichen Kosten?
- Welche Faktoren bestimmen den Aufwand für die Programmimplementation?
- Welche Optimierungspotenziale lassen sich identifizieren?

3.2 Untersuchungsgegenstand

Unter Implementation werden im Rahmen dieser Untersuchung alle Tätigkeiten der Verwaltung oder beteiligter Dritter verstanden, die darauf abzielen, ein Förderprogramm rechtskonform umzusetzen sowie dem Förderzweck entsprechend Maßnahmen und Projekte zu realisieren. Dieses Implementationsverständnis geht über das Zahlstellenverfahren, das Gegenstand der Kontrollkostenerhebungen⁵ der EU ist, und Tätigkeiten der Verwaltungsbehörde hinaus und schließt weitere Aktivitäten der Fachverwaltungen und beteiligter Dritter, zum Beispiel der Regionalmanagements der AktivRegionen, ein (siehe Tabelle 1).

⁴ In der EU-weiten LEADER-Evaluation gab es ebenfalls eine Evaluationsfrage zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands, auf der Ebene der ZWE, der Verwaltungen in den Mitgliedstaaten und der Kommissionsdienststellen (Evaluationsfrage 8).

⁵ In regelmäßigen Abständen erfassen die Zahlstellen (ZS) das Personal mit ZS-Funktion nach den Kategorien ZS-Aufgaben ohne Kontrolltätigkeit, Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle und CC-Kontrolle zur Lieferung von aggregierten Angaben an die EU.

Tabelle 1: Berücksichtigte Aufgaben-/Tätigkeitsfelder in der IK-Analyse

Aufgaben-/Tätigkeitsfelder	Kernaufgaben im Zahlstellenverfahren sowie zentrale Aufgaben der Verwaltungsbehörde (VB)	Weiterreichende bzw. zusätzliche Aktivitäten von Fachverwaltungen und beteiligten Dritten
Inhaltliche Ausgestaltung, Betreuung und Weiterentwicklung von Programmen und Maßnahmen ¹⁾	☑	☑
Beteiligungs- (Begleitausschuss, Wirtschafts- und Sozialpartner, Umweltverbände), Verhandlungs- und Austauschprozesse (Bund, EU-KOM)	☑	☑
Finanztechnische Steuerung (Programm und Maßnahmen)	☑	
EDV (Programmierung, Systembetreuung und -pflege)	☑	
Information, Beratung, Akquise, Öffentlichkeitsarbeit	☑	☑
Auswahl von Vorhaben	☑	☑
Bewilligung von Vorhaben	☑	
Kontrollen ²⁾ (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrollen, Kontrollen übergeordneter Instanzen) inkl. Berichtswesen	☑	☑
Rückforderungen, Sanktionen	☑	
Monitoring und Evaluation, inklusive Berichtslegungen	☑	☑

¹⁾ Aufgrund des Schwerpunktes der Analyse auf den Kosten des laufenden Programms geht es nicht um den Aufwand der Programmerstellung und ursprünglichen Konzeption der Fördermaßnahmen, sondern um den Aufwand der kontinuierlichen Weiterentwicklung, Ausgestaltung und Aushandlung (Richtlinienbetreuung).

²⁾ Der Aufwand für die fachrechtlichen Cross-Compliance-Kontrollen (CC-Kontrollen) ist nur erfasst, wenn diese durch die EU-Zahlstelle erfolgen. Eine Erfassung des Aufwandes für CC-Kontrollen anderer Fachrechtsbehörden (beispielsweise Veterinärämter, Landeslabor, Untere Naturschutz- oder Wasserbehörden) erfolgt in Abstimmung mit dem Auftraggeber nicht. Der Aufwand für die Würdigung der Ergebnisse und eventueller Folgen dieser Kontrollen ist jedoch Bestandteil der Förderabwicklung und wird erfasst.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erfassung der Implementationskosten folgt dem Grundsatz einer Teilkostenrechnung. Im Gegensatz zu den Vollkosten, bei deren Betrachtung alle Fixkosten, etwa Nutzungskosten für Gebäude, umzulegen wären, werden bei der Teilkostenrechnung nur die variablen Kosten und die sogenannten Nutzkosten, d. h. Anteile von Gemeinkosten, die direkt an die eingesetzten Kapazitäten gebunden sind, betrachtet. Dahinter steht die Frage, in welcher Höhe vor allem Personalressourcen durch die Umsetzung der Förderung gebunden werden und welche Kosten daraus resultieren, die bei einer Nichtumsetzung der Förderung entfallen würden.

Die Implementationskosten setzen sich zusammen aus

- den Personalkosten aufseiten der Verwaltung (inklusive Personalnebenkosten und Sachkostenpauschalen),
- den umsetzungsrelevanten Personalkosten bei externen Akteuren,
- den Anteilen von IT-Kosten, die für die Abwicklung der Maßnahmen benötigt werden, d. h.
 - (1) eigene Systeme,
 - (2) Anteile an gemeinsamen Systemen und
 - (3) Leistungen, die spezifisch in Systeme der 1. Säule eingepflegt werden müssen, sowie
- den Kosten beauftragter Dritter und nach außen vergebener Leistungen.

Die Implementationskosten beziehen sich auf die Umsetzung des LPLR inklusive der Top-up-Förderung, also der zusätzlichen rein nationalen Mittel, die auf der Grundlage des Programms zum Einsatz kommen. Rund 34 Prozent

der im LPLR mit dem 3. Änderungsantrag programmierten öffentlichen Mittel waren Top-up-Förderungen. Diese betreffen ausschließlich die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (siehe im Detail Tabelle 12).

Der Personalaufwand und die sonstigen Kostenpositionen werden für ein Kalenderjahr erfasst. Festgelegt wurde in Absprache mit den Auftraggebern das Untersuchungsjahr 2017, das den Aufwand für ein „Normalförderjahr“ abbilden soll, d. h. ohne Abwicklung des vorherigen und der Anfangsphase des folgenden Programms.

Die Analyse umfasst die schleswig-holsteinische Verwaltung und beteiligte Dritte, lässt also den Verwaltungsaufwand auf europäischer und Bundesebene außen vor. Die Strukturlandkarte (siehe Anhang 1) zeigt die in der Analyse berücksichtigten Verwaltungseinheiten und Institutionen in Schleswig-Holstein.

Dem Programmoverhead werden folgende Einrichtungen zugeordnet: im Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (MELUND) die Zahlstellenleitung (V18), die Verwaltungsbehörde (V12), der Interne Revisionsdienst (V10), das IT-Referat (V17) und die im Finanzministerium verortete Bescheinigende Stelle (BS) und Zuständige Behörde (ZB). Des Weiteren wurden dem Programmoverhead IT-Kosten für Soft- und Hardware zugeordnet und Kosten der Technischen Hilfe.

Die im Einzelnen berücksichtigten Organisationseinheiten und weiteren Kostenträger zur Ermittlung der IK auf Maßnahmenebene sind in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Berücksichtigte Organisationseinheiten und Kostenträger zur Ermittlung der IK auf Maßnahmenebene (Stand 2018)

Organisationseinheiten und Kostenträger		Anzahl
Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (MILI)/MELUND	Fachreferate	10
MELUND	Referat V22 ¹⁾	1
Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN)	Geschäftsbereich 1	1
	Geschäftsbereich 4	3
	Geschäftsbereich 5	1
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR)	Abteilung 2	8
	Abteilung 8	5
	Abteilung 5	2
Landwirtschaftskammer (LWK)	Forst	1
Landgesellschaft Schleswig-Holstein (LGSH)	Vertragsnaturschutz	1
Sonstige	Regionalmanagements AktivRegionen	22
	Regionennetzwerk	1
	Koordinierungsstelle Lokale Aktionen	1
	Betreuungszuschuss Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	²⁾
	Technische Hilfe	²⁾

¹⁾ Zuständig für Referenzflächenpflege, Flächenabgleiche etc.

²⁾ Nur die Kosten wurden berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auf Maßnahmenebene wird nach Maßnahmen und Teilmaßnahmen unterschieden. Die gewählte Differenzierung ergibt sich aus Anforderungen, die sich aus der Wirkungsbewertung im Rahmen der Evaluation ergeben,

der Möglichkeit, die Arbeitskräfte (AK) in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) plausibel auf Maßnahmen zu verteilen, und der Produktdifferenzierung in den Auszahlungsdaten (siehe auch Anhang 5).

Außerdem wird zwischen Förderabwicklung und Vor-Ort-/Ex-post-Kontrollen unterschieden. Ersteres betrifft alle Aufgaben von der Projektanbahnung bis zur Auszahlung bei den Bewilligungsstellen; Letzteres erfasst den Aufwand der für die Kontrollen zuständigen Prüfdienste.⁶

3.3 Datenerfassung und -analyse

Im Folgenden wird die Vorgehensweise der IK-Analyse beschrieben: die Erhebung des Umsetzungsaufwands, die darauf aufbauende Berechnung der absoluten und relativen Implementationskosten (mit einem gesonderten Hinweis auf die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern) und die Validierung und Reflexion der Ergebnisse.

3.3.1 Erhebung des Umsetzungsaufwands

Die Erfassung der 2017 für alle (Teil-)Maßnahmen und Arbeitsbereiche eingesetzten Arbeitszeiten erfolgte durch eine Vollerhebung bei allen involvierten Stellen mit einem einheitlich aufgebauten, aber für die Stellen spezifisierten Erhebungsbogen (Fährmann und Grajewski, 2018). Beispielhaft sind im Anhang die Fragebögen für eine Bewilligungsstelle (Anhang 2) und ein Fachreferat (Anhang 3) enthalten.

Die Fragebögen umfassen folgende inhaltliche Blöcke:

- (1) Personalaufwand 2017 mit einer Aufteilung auf Laufbahngruppen
- (2) Besonderheiten des Jahres 2017 (mit Blick auf den Aufwand der umsetzenden Stelle)

Die schriftliche Befragung wurde im ersten Halbjahr 2018 vorbereitet. Die Fragebögen wurden spezifiziert und Pretests unterzogen. Die schriftliche Befragung fand ab Mitte 2018 statt und erstreckte sich mit Nachfassaktivitäten bis Ende 2018.

Die Angaben zum Personalaufwand erfolgten in Stellenanteilen bezogen auf eine volle Stelle basierend auf der Nettojahresarbeitszeit (d. h. abzüglich unproduktiver Zeiten wie Urlaub, Krankheit etc.)⁷ und nach Laufbahnen differenziert.

3.3.2 Validierung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Befragung wurden in zweierlei Hinsicht validiert. Zum einen wurde die Aussagekraft des gewählten Erfassungsjahrs 2017 geprüft, zum anderen die generelle Plausibilität der Ergebnisse.

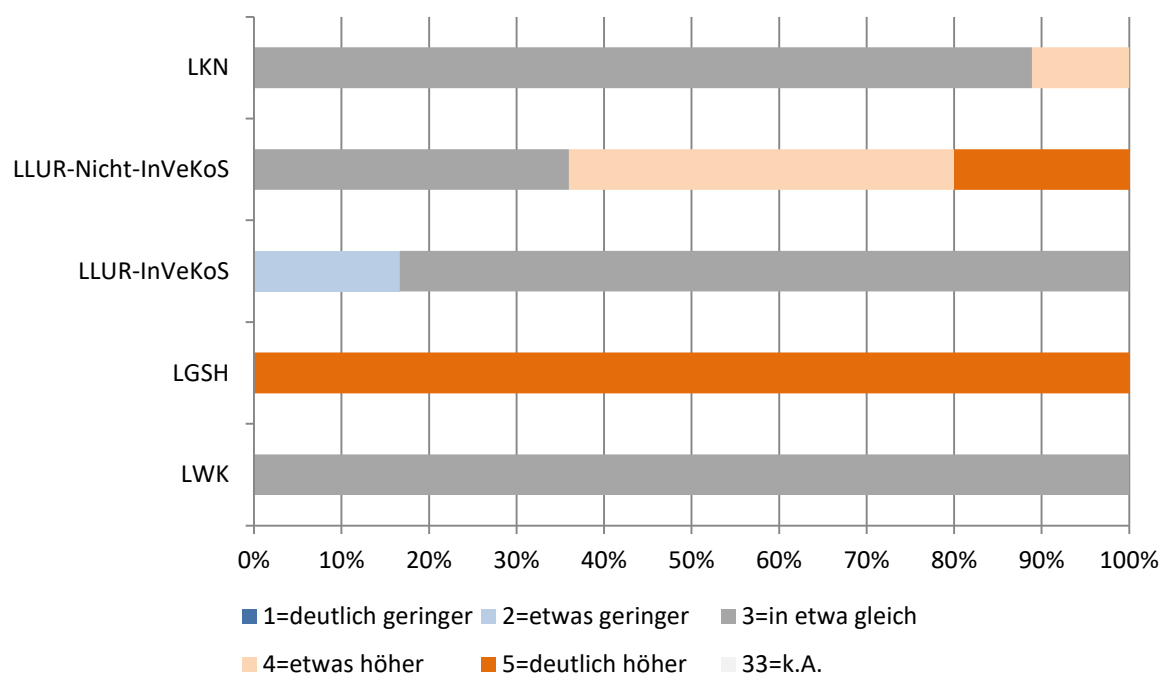
Zur Einschätzung, ob das Erfassungsjahr 2017 den Umsetzungsaufwand des LPLR repräsentativ für die Förderperiode wiedergibt, wurde in der schriftlichen Erhebung zum einen gefragt, ob es Besonderheiten gab, die den Aufwand für die Umsetzung von Maßnahmen in 2017 beeinflusst haben. Die meisten Bewilligungsstellen gaben in der Befragung an, dass sie weder hinsichtlich des Fördervolumens noch der Förderabwicklung (Vorgaben, Prozeduren, Kontrolle etc.) Besonderheiten sahen, die den Aufwand für die Maßnahmen beeinflusst haben. Nur der LKN gab als Besonderheit für die Maßnahme HWS ein erhöhtes Fördervolumen in 2017 an, ebenso die LGSH für den Vertragsnaturschutz. Die LLUR-Abteilung 2 gab für das AFP an, dass 2017 die Förderabwicklung durch neue Vorgaben aus dem MELUND, interne Prüfungen und die Überarbeitung der Richtlinie beeinflusst wurde. Zum

⁶ Der Aufwand der Bewilligungsstellen im Zusammenhang mit diesen Kontrollen wird allerdings unter der Förderabwicklung erfasst, da eine getrennte Erfassung der hierfür anfallenden Arbeitsanteile nicht möglich war.

⁷ Es wurden 200 produktive Jahresarbeitstage zugrunde gelegt.

anderen wurde um eine Einschätzung gebeten, ob – bezogen auf den durchschnittlichen Aufwand der Jahre 2014 bis 2017 – der Aufwand im Jahr 2017 deutlich geringer bis deutlich höher war (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Einschätzung des Aufwandes im Jahr 2017 im Vergleich zum Durchschnitt 2014-2017 (bezogen auf die maßnahmenbezogenen Nennungen)



n=42

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Aus Sicht von drei Bewilligungssträngen, nämlich LKN, LLUR-InVeKoS und LWK, unterschied sich der Personaleinsatz 2017 kaum vom durchschnittlichen Personaleinsatz 2014 bis 2017. Die LGSH sieht einen deutlich höheren Personaleinsatz in 2017 für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes. Ebenso sehen die im LLUR für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen zuständigen Bearbeiter:innen einen deutlich höheren Aufwand. Bei den investiven Maßnahmen ist dies auch der Tatsache geschuldet, dass die Umsetzung zumeist erst sukzessive an Dynamik gewinnt. Die oben genannten Gründe für einen erhöhten Aufwand bleiben indes in weiten Teilen auch für die restliche Förderlaufzeit bestehen, sodass die Angaben für 2017 eine realistische Einschätzung des Umsetzungsaufwands insgesamt geben dürften.

Bei den Einheiten des Programmoverheads und den Fachreferaten wurden die AK sowohl für 2017 als auch im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 abgefragt. Über alle Einheiten betrachtet, ist der Personaleinsatz über die Jahre nahezu konstant. Hinter dieser Durchschnittsbetrachtung verbergen sich allerdings unterschiedliche Entwicklungen. Einige Fachreferate gaben an, dass der Konzeptionsaufwand und das zum Teil erforderliche Ausschreibungsverfahren zu Beginn der Förderperiode Mehraufwand erzeugten, in 2017 der Personaleinsatz also wieder niedriger war. In anderen Bereichen, etwa bei der Leitung der Zahlstelle, kam es erst im Verlauf der Förderperiode zu der seit langem geforderten Personalaufstockung. Auch in der BS ist der Personalbestand 2017 im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre höher.

Zusätzlich gab es weitere Prüfschleifen. Einerseits wurden die Ergebnisse der schriftlichen Befragung in einem internen Bericht für die VB zusammengestellt (Fährmann und Grajewski, 2018). In den Rückmeldungen zum internen Bericht gab es keine grundsätzlichen Anmerkungen zu den quantitativen Ergebnissen. Außerdem wurde in den vertiefenden Interviews im Nachgang der Erhebung (siehe unten) Fragen zur Plausibilität der Ergebnisse gestellt. Auch hier gab es keine Anmerkungen, die die Belastbarkeit infrage stellen.

3.3.3 Ermittlung der absoluten Implementationskosten

3.3.3.1 Generelles Vorgehen zur Berechnung der Personalkosten

Ausgehend von den durch die schriftliche Erhebung ermittelten AK erfolgte die Berechnung der Kosten anhand von Personalkostentabellen des Landes (FIMI, 2017b). Dabei wurde das Verhältnis von Angestellten zu Beamt:innen und die Verteilung auf die Laufbahnen dem Stellenplan zum Einzelplan 13 entnommen (FIMI, 2017a). Auf diese Weise sind die Personalnebenkosten in Form von Beihilfen, Versorgungsbezügen und Rückstellungen enthalten (30 Prozent bei den Beamt:innen). Der Anteil der Beamt:innen liegt im MELUND bei knapp 60 Prozent und im LLUR bei 36 Prozent (FIMI, 2017a).

Um die Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern herzustellen, wird im Gegensatz zur letzten Erhebungsrunde statt einer Personalgemeinkostenpauschale von 30 Prozent, eine Pauschale von 15 Prozent angesetzt. Diese Pauschale entspricht Empfehlungen der Finanzministerien zur Berücksichtigung der Personalgemeinkosten. Damit wird eine Verzerrung gegenüber der letzten Förderperiode minimiert und gleichzeitig die Berechnungsmethode an die der anderen Bundesländer angepasst. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die berechneten Pauschalen. Die dort genannte Pauschale [3] wurde zur Berechnung der IK herangezogen. Die Arbeitsplatzkosten bleiben nach wie vor unberücksichtigt.

Tabelle 3: Verwendete Personalkostenpauschalen 2017

	Beamt:innen		Angestellte		Pauschale *		
	[1]	[2]	[1]	[2]	[1]	[2]	[3]
MELUND							
höherer Dienst	96.766	126.665	87.070	113.192	93.179	121.680	107.155
gehobener Dienst	79.179	102.933	67.485	87.463	74.853	97.209	86.080
mittlerer Dienst	47.488	61.735	49.987	64.984	48.413	62.937	55.675
LLUR							
höherer Dienst	87.073	113.195	85.116	110.651	85.801	111.541	98.671
gehobener Dienst	68.245	88.718	66.745	85.786	67.270	86.812	77.361
mittlerer Dienst	52.246	67.920	50.640	65.833	51.202	66.564	58.883
LKN							
höherer Dienst	91.356	118.762			91.356	118.762	105.059
gehobener Dienst	69.231	90.000			69.231	90.000	79.615
mittlerer Dienst	55.211	71.323			55.211	71.323	63.492

*Berechnung auf der Grundlage von (1) und (2) gemäß Verteilung von Beamt:innen und Angestellten sowie der Anteile der einzelnen Besoldungs- bzw Vergütungsgruppen in den Laufbahngruppen (gewichteter Durchschnittswert).

[1] Personalkosten inklusive Personalnebenkosten

[2] Personalkosten inklusive Personalnebenkosten und Personalgemeinkostenpauschale von 30 %

[3] Berechnung analog zu den anderen Bundesländern mit 15 % Personalgemeinkosten

Quelle: Eigene Berechnung nach FIMI (2017b, 2017a).

3.3.3.2 Besonderheiten bei der Berechnung der Personal-/Implementationskosten

Technische Hilfe

Generell werden die Mittel der Technischen Hilfe (TH) den IK zugeordnet, da das ihrer Bestimmung entspricht. Insgesamt wurden in den Jahren 2016 bis 2018 durchschnittlich rund 1,5 Mio. Euro an TH ausgegeben (MELUND, lfd). Die Mittel wurden in Schleswig-Holstein in erster Linie für Personal, Monitoring und Evaluation sowie für den Innovationsdienstleister ausgegeben. Soweit sie sich spezifischen Aufgabenfeldern bzw. bestimmten Maßnahmen, zum Beispiel EIP-Agri, zuordnen lassen, werden die Mittel dementsprechend aufgeschlüsselt und entweder dem Programmoverhead oder den Maßnahmen zugeordnet. Je nach Ausgabenkategorie der TH wird entweder der Jahreswert verwendet oder ein Durchschnittswert berechnet. Die Ausgaben für Personal innerhalb der Landesverwaltung bleiben unberücksichtigt, da es ansonsten zu einer Doppelzählung käme.

LEADER

Die Initiierung und Organisation regionaler Prozesse als ein zentrales Ziel von LEADER ist mit der Einrichtung verschiedener Gremien verbunden. In erster Linie sind dies die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) als Entscheidungsgremien und die Regionalmanagements (RM) als organisatorischer Kern in den Regionen. Die Arbeit dieser Institutionen kann sowohl den Implementationskosten von LEADER (Input-Seite) als auch der Wirkungsseite (Output-Seite) zugerechnet werden. Im Rahmen dieser Studie wurden folgende Zuordnungen vorgenommen:

Kosten der Regionalmanagements: Analog zum Vorgehen in der Implementationskostenanalyse des ZPLR⁸ (Fährmann et al., 2015) wurde im Rahmen der vorliegenden Studie der Aufwand der RM für die Bereiche inhaltliche Beratung und Betreuung der (potenziellen) Projektträger von Idee bis Umsetzung (d. h. Erstgespräche, Vorstellung in LAG, Passfähigkeit REK etc.) und Unterstützung zur Erfüllung administrativer Pflichten (d. h. Vergabe, Verwendungsnachweise, Verwaltungskontakte etc.) als Umsetzungsaufwand gewertet und in Kosten umgerechnet. Es handelt sich um Tätigkeiten, die bei Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung außerhalb regionaler Prozesse (wie beispielsweise der Dorfentwicklung) vermehrt bei der Verwaltung anfallen und dort kostenwirksam werden. Eine Berücksichtigung dieses Aufwandes und der dazugehörigen Kosten ist erforderlich, um systematische Verzerrungen bei der Kostendarstellung und der Ermittlung der Implementationskosten zwischen den Maßnahmentypen zu vermeiden. Laut der Regionsabfrage von 2017 (Pollermann und Schnaut, 2017) sind dies bei einer angenommenen Wochenarbeitszeit von 39 Stunden/Woche rund 12,8 Vollzeit-AK. Die Umrechnung in Kosten erfolgte mittels der Pauschale für eine Stelle im gehobenen Dienst beim LLUR. Die auf diese Weise kalkulatorisch angesetzten Kosten werden bei der Teilmaßnahme 19.4 in Abzug gebracht, da die RM hierüber finanziert werden.

Kosten der Vernetzungstätigkeit: Zusätzlich werden die AK und die Kosten für die Vernetzungstätigkeit bei der Akademie für ländliche Räume berücksichtigt: 0,5 AK im höheren und 0,5 AK im gehobenen Dienst mit Kosten von rund 80.000 Euro aus Landesmitteln und einer Beteiligung der LAG in Höhe von rund 34.000 Euro aus Umlagemitteln der Kommunen.

Europäische Innovationspartnerschaft (EIP) – Innovationsdienstleister (IDL)

Der IDL, angesiedelt bei der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, ist mit 1,5 AK ausgestattet. Seine Aktivitäten werden vollständig aus der TH bezahlt. Da diese in Gänze der Implementationskostenseite zugeordnet wurde (s. o.), wurden sowohl die AK als auch deren Kosten bei der EIP berücksichtigt.

Koordinierungsstelle Lokale Aktionen

Die Koordinierungsstelle in Kiel betreut im Umfang von insgesamt einer AK, die zu 50 Prozent vom Land und zu 50 Prozent vom ELER finanziert wird, die Lokalen Aktionen. Für die Kostenberechnung wurde die Pauschalkostenpauschale des LLUR genutzt. AK und Kosten wurden der Teilmaßnahme (TM) 16.5 Kooperationen im Naturschutz zugerechnet. Bei den öffentlichen Mitteln der TM 16.5 wurde bei der Ermittlung der relativen IK analog zum Vorgehen bei LEADER die Hälfte der Kosten abgezogen.

Betreuungszuschuss im Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)⁹

Als Bestandteil der Förderung können im AFP Betreuungsgebühren anteilig gefördert werden. Ab 2016 lagen die Betreuungsgebühren bei einem förderfähigen baulichen Investitionsvolumen von bis zu 500.000 Euro bei maximal 2,5 Prozent, darüber bei 1,5 Prozent des förderfähigen Investitionsvolumens. Der Zuschuss zu den Betreuungsgebühren beträgt bis zu 60 v. H. der anhand von Belegen nachgewiesenen Ausgaben für die Gebühr,

⁸ Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (EPLR 2007 bis 2013).

⁹ Die Berücksichtigung des Betreuungszuschusses in der Berechnung der IK erfolgte im Nachgang zu einem Expertengespräch in NRW. Es wurde auf die Funktion des Betreuers in der administrativen Umsetzung verwiesen. Daher wurde in allen Bundesländern der Betreuungszuschuss zu den IK hinzugerechnet.

höchstens jedoch 10.500 Euro. Die Betreuer:innen sollen Antragstellende in allen mit dem Vorhaben zusammenhängenden Fragen beraten, den Antrag vorbereiten, das Verfahren entsprechend der Bewilligung durchführen und dabei die Betreuung im technischen Bereich übernehmen.

Damit reduziert sich der Aufwand für die Bewilligungsstellen, weil die von den Zuwendungsempfänger:innen eingereichten Unterlagen eine bessere Qualität haben. Aufgrund der Struktur der AFP-Förderung spielt der Betreuungszuschuss in SH allerdings keine große Rolle. Gemäß den Bewilligungsdaten wurde im betrachteten Zeitraum in 2016 und 2017 nur für ein Drittel der Vorhaben ein Betreuungszuschuss gewährt, im Durchschnitt rund 9.000 Euro. Dieser wurde den IK 2017 zugeschlagen und bei den öffentlichen Ausgaben in Abzug gebracht.

3.3.3.3 IT-Kosten

Analog zum Vorgehen in der IK-Analyse des ZPLR (Fährmann et al., 2015) wurden die IT-Kosten vom IT-Referat des MELUND ermittelt und nach Kostengruppen zusammengestellt. Bei IT-Systemen, die sowohl zur Abwicklung der 1. als auch der 2. Säule verwendet werden, wurden 30 Prozent der Kosten dem LPLR angerechnet. Bei der IT-Kostenermittlung wurden Kostenpositionen im Bereich der Hardware, Software, sonstiger IT-Dienstleistungen und der Vorsysteme im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 berücksichtigt. Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse.

Tabelle 4: IT-Kosten nach Jahren und Kostenpositionen*

IT-Leistung	Jährliche Kosten in Euro				Kosten im Jahresdurchschnitt in Euro
	2014	2015	2016	2017	
Hardware	319.620	286.169	327.413	331.955	316.289
Dienstleistung	179.771	157.692	136.787	110.136	146.097
Software	632.602	1.832.239	1.446.800	1.959.412	1.467.763
Sonstige Kosten	25.840	24.623	22.585	29.608	25.664
Vorsysteme (Softwarepauschale LGSH)	81.539	42.076	35.891	41.906	50.353
Summe ELER-bezogener Leistungen	1.239.372	2.342.799	1.969.476	2.473.017	2.006.166

* ohne AK-Aufwand und Kosten für das IT-Referat und IT-Kosten der LGSH

Quelle: Eigene Berechnung nach Befragungsergebnissen (Fährmann und Grajewski, 2018).

Die Kosten für die beauftragten IT-Leistungen lassen sich verschiedenen Kostenträgern zuordnen: ELER-Fläche, ELER-investiv, ELER-Monitoring und übergeordneter Aufwand. Die Ergebnisse sind in Tabelle 5 abgebildet.

Tabelle 5: IT-Kosten nach Kostenträgern*

IT-Leistung	Jährliche Kosten in Euro				Kosten im Jahresdurchschnitt in Euro
	2014	2015	2016	2017	
ELER-Fläche	242.197	933.044	597.691	1.196.884	742.454
ELER-investiv	110.300	221.800	116.395	60.120	127.154
ELER-Monitoring	0	0	155.425	5.452	40.219
ELER-Anteil an übergeordnetem Aufwand	886.874	1.187.955	1.099.966	1.210.560	1.096.339
Summe ELER-bezogener Leistungen	1.239.372	2.342.799	1.969.476	2.473.017	2.006.166

* ohne AK-Aufwand und Kosten für das IT-Referat und IT-Kosten der LGSH

Quelle: Eigene Berechnung nach Befragungsergebnissen (Fährmann und Grajewski, 2018).

Damit liegen die Kosten für externe Leistungen fast doppelt so hoch im Vergleich zur letzten Förderperiode, in der sie im jährlichen Durchschnitt bei rund 1,15 Mio. Euro lagen. Zu den Kosten für externe Leistungen hinzu kommen die Kosten für den ELER-bezogenen AK-Aufwand im IT-Referat von 1,9 AK mit rund 170.000 Euro Personalkosten. Ebenfalls hinzuzufügen sind die Kosten der LGSH für Entwicklung und Anpassungen von IT-Anwendungen zur Abwicklung des Vertragsnaturschutzes. Diese sind allerdings von untergeordneter Bedeutung und beliefen sich im Jahr 2017 auf 53.600 Euro bzw. im Schnitt der Jahre 2014 bis 2017 auf 36.000 Euro.

Die IT-Kosten wurden insgesamt dem Programmoverhead zugeordnet, da es keinen sachgerechten Schlüssel gibt, die Kosten den Maßnahmen zuzuordnen. Würden beispielsweise die Kosten, die bei der LGSH für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes anfallen, der Maßnahme zugeordnet, käme es zu Verzerrungen zu den andere Flächenmaßnahmen.

3.3.4 Berechnung der relativen Implementationskosten

Die relativen IK setzen die absoluten IK in das Verhältnis zu verausgabten oder geplanten Fördermitteln. Im Zentrum der Betrachtung steht das Verhältnis der absoluten IK 2017 zu den verausgabten Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018. Durch die Durchschnittsbetrachtung sollen jährliche Schwankungen und Verzögerungen der Auszahlungen vor allem im Bereich der investiven Maßnahmen geglättet werden. Berücksichtigt wurden in der Durchschnittsbetrachtung nur die Jahre, in denen Auszahlungen stattfanden. Des Weiteren werden die absoluten IK auf den Siebenjahresdurchschnitt der indikativen öffentlichen Mittel bezogen. Die Zahlungsdaten sind dem Finanzmonitoring entnommen (MELUND, 2020); die indikativen Mittel dem Planungsstand nach dem 3. Änderungsantrag¹⁰ (MELUND, 2018).

Die Wahl verschiedener Bezugsgrößen ist sinnvoll, weil sich InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen oftmals in ihrer Umsetzungsdynamik deutlich unterscheiden. Während InVeKoS-Maßnahmen über die Förderperioden hinweg kontinuierlich gefördert werden und entsprechend jährliche Zahlungen getätigt werden, läuft die Inanspruchnahme von Nicht-InVeKoS-Maßnahmen oftmals verzögert an und die Auszahlungen folgen mit erheblichem Zeitverzug. Daher bietet sich eine differenzierte Darstellung der relativen IK an.

Für die InVeKoS-Maßnahmen werden die IK ergänzend auf physische Einheiten bezogen, d. h. die geförderte Fläche und die Antragszahl. Für LEADER wird eine Betrachtung je Lokaler Aktionsgruppe (LAG) vorgenommen.

3.3.5 Vergleiche zwischen Förderperioden und Bundesländern

Zur Interpretation der Ergebnisse wird in den Kapiteln 4 bis 6 ein Vergleich zwischen den Förderperioden und zwischen den untersuchten EPLR vorgenommen. Das Grundgerüst des Erhebungsdesigns und der auf die Daten aufbauenden Berechnungen und Analysen ist über die drei Erhebungszeitpunkte (2005, 2010¹¹ und 2017) vergleichbar. Allerdings erfolgte die Erhebung des Umsetzungsaufwandes in SH für die beiden zurückliegenden Programme ZAL und ZPLR durch die Zahlstelle. Die Zahlstelle erfragte im Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) sowie im nachgeordneten Bereich (Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR), Landesamt für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN) und Landeslabor) die geschätzten Arbeitszeitaufwendungen im Vollzeitäquivalent je Mitarbeiter:in und Teilmaßnahme. Dabei wurde eine Bagatellgrenze von fünf Prozent gesetzt. Die Befragung bezog sich, weil sie verbunden war mit der Kontrollkostenerhebung für die EU, allein auf die Umsetzung EU-kofinanzierter Maßnahmen, nicht auf die Top-up-Förderung (Fährmann et al., 2015). Daraus resultieren methodische Unterschiede und auch Schwächen (siehe Fährmann et al., 2015, S. 105). Die Berechnung der personalseitigen Implementationskosten erfolgte auf der

¹⁰ Die finanziellen Änderungen infolge der Verlängerung der Förderperiode um zwei Jahre wurden nicht berücksichtigt.

¹¹ In den anderen Bundesländern bezog sich die Befragung auf das Jahr 2011.

Grundlage von Angaben des Personalreferats für alle Mitarbeiter:innen, zzgl. 30 Prozent Personalgemeinkosten. Bei Vergleichen zwischen den Förderperioden sind diese Erfassungsunterschiede zu berücksichtigen.

Für die Erfassung des Umsetzungsaufwandes und die Berechnung der Kosten des LPLR wurden Anpassungen vorgenommen. Die Erfassung des Aufwandes erfolgte durch eine eigene Erhebung ohne Bagatellgrenze und einschließlich des Aufwandes für die Top-up-Förderung. Die Berechnung der Personalkosten erfolgte analog zu den anderen Bundesländern auf der Grundlage von Personalkostentabellen des Landes. Die Kosten für Personalverwaltung und -führung sowie Hilfsdienste wurden zur besseren Vergleichbarkeit zwischen den Ländern und Organisationseinheiten vereinheitlicht. Der Prozentsatz von 15 Prozent für Personalgemeinkosten beruht auf Empfehlungen des Arbeitskreises der Kostenrechtsreferent:innen von Bund und Ländern (FIMI, 2017b). Für länderübergreifende Vergleiche wird zudem das Verhältnis der AK zu den geplanten und ausgezahlten öffentlichen Mitteln dargestellt. Damit werden Verzerrungen durch die unterschiedlichen Kostenansätze für outgesourcte Organisationseinheiten vermieden.

3.3.6 Identifizierung von Bestimmungsfaktoren

Die quantitative Erhebung von Aufwand und Kosten ergänzt ein qualitativer Untersuchungsansatz zur Einordnung der Ergebnisse und zur Identifizierung wesentlicher Bestimmungsfaktoren. Hierfür wurden zu zwei Zeitpunkten vertiefende Interviews mit beteiligten Verwaltungsstellen geführt: zunächst 2017 mit zwei Einrichtungen des Programmoverheads (Verwaltungsbehörde, Zahlstelle) und dann 2021/2022 erneut mit der Zahlstelle, der Bescheinigenden Stelle, dem IT-Referat sowie vier Bewilligungsstellen, die einen großen Teil des Maßnahmenspektrums des LPLR abdecken.

Die Interviews waren semistrukturiert, einem einheitlichen Aufbau folgend, aber auf die spezifische Situation der Befragten angepasst. Die Interviews umfassten folgende Themenkomplexe:

- Reflexion der Ergebnisse der schriftlichen Erhebung: Bewertung der Ergebnisse durch die Befragten, Nachvollziehbarkeit, mögliche Gründe für die Befunde;
- Förderverfahren: Änderungen gegenüber der Vorperiode, aufwandsbestimmende Regelungen, Unterschiede zu rein national umgesetzten Maßnahmen, festgestellte Fehler, Auswahlverfahren, Finanzierungsregelungen;
- Förderinhalte: Passfähigkeit der Förderangebote, Interdependenzen zwischen Inhalten und Umsetzung;
- Arbeitsabläufe und Strukturen: Funktionsfähigkeit von Abläufen und Zuständigkeitsverteilungen;
- Personalsituation in Bewilligungsstellen: Ausstattung, Fachkräftegewinnung, Qualifikationsanforderungen;
- Technische Ausstattung und EDV-Landschaft: Funktionalität, Neuerungen;
- Förderperiode 2023 bis 2027: Gestaltung des Übergangs, Vereinfachungsmöglichkeiten;
- interne und externe Auswirkungen und Anpassungsstrategien aufgrund der Corona-Pandemie.

Die Interviews wurden transkribiert und somit einer systematischen Auswertung zugänglich gemacht.

Ebenfalls Berücksichtigung im qualitativen Analyseteil finden die Freitexteingaben der umsetzenden Stellen im Zuge der schriftlichen Befragung (Fährmann und Grajewski, 2018). Gefragt wurde nach den aufwandsbestimmenden Merkmalen positiver wie negativer Art, getrennt nach den Bereichen a) Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren, b) inhaltliche Ausgestaltung, c) Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen und d) technische Rahmenbedingungen. Auch Evaluationsergebnisse hinsichtlich des administrativen Aufwandes und der Zufriedenheit der ZWE mit den Förderverfahren¹² und einschlägige Verwaltungsdokumente wurden einbezogen. Soweit sinnvoll, wurden Erkenntnisse aus den Interviews in den anderen Bundesländern mitberücksichtigt.

¹² Hierzu liegen Erkenntnisse in erster Linie für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen vor; Quelle sind ZWE-Befragungen.

Das gesamte qualitative Datenmaterial wurde nach einem System, das sich den genannten Interviewthemen entlehnt, codiert und ausgewertet. Um die Anonymität der Befragten zu bewahren, werden spezifische Aussagen nur dann zitiert, wenn sie dem Wortlaut nach keiner Person direkt zugeschrieben werden können. Diese Zitate werden im Text kursiv dargestellt. Ansonsten erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung auf Basis des gesamten Datenmaterials.

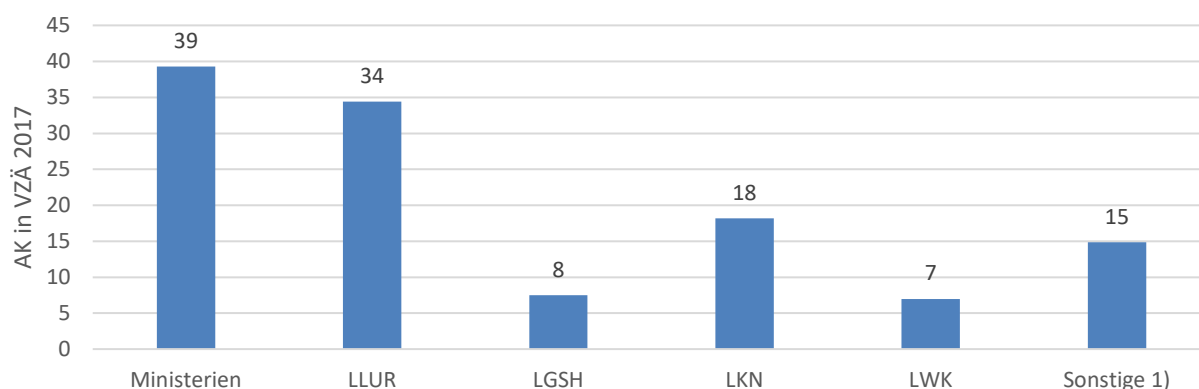
4 Aufwand und Kosten auf Ebene des Gesamtprogramms

Im Folgenden werden die absoluten und relativen IK des LPLR in seiner Gesamtheit dargestellt. Es erfolgen zudem Vergleiche mit anderen Förderprogrammen und vorherigen Förderperioden sowie eine Erörterung von Bestimmungsgründen auf Ebene des Gesamtprogramms.

4.1 Aufwands- und Kostendarstellung

Insgesamt sind 2017 knapp über 120 Arbeitskräfte (AK) in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) mit der Umsetzung des LPLR befasst. Die meisten AK entfallen auf die Ministerien, gefolgt vom LLUR (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Verteilung der AK in Vollzeitäquivalenten auf Organisationseinheiten im Jahr 2017



1) Regionalmanagements, Regionennetzwerk, Koordinierungsstelle Lokale Aktionen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

Auf der Grundlage der AK wurden die Personalkosten ermittelt und weitere Kostenpositionen, wie z. B. die Regionalmanagements oder die extern vergebenen IT-Dienstleistungen, zugespielt. Daraus ergeben sich für das Jahr 2017 absolute Gesamtkosten für die Umsetzung von rund 12 Mio. Euro. 32 Prozent der IK entfallen auf den Programmoverhead, der Rest auf die Umsetzungsebene. Eine detaillierte Übersicht der Ergebnisse findet sich in Anhang 4.

Der Bezug der absoluten IK auf den Durchschnitt der öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018 ergibt relative IK in Höhe von 11,2 Prozent. Es werden also verwaltungsseitig 11,2 Cent aufgewandt, um einen Euro an Fördermitteln auszuzahlen (siehe Anhang 6). Bleibt der Küstenschutz aufgrund der Dominanz der Top-up-Förderung außen vor, steigen die relativen IK auf 18,8 Prozent. Die maßnahmenbezogenen relativen IK, also ohne Berücksichtigung des Programmoverheads, liegen bei 7,6 Prozent (ohne Küstenschutz bei 12,5 Prozent).

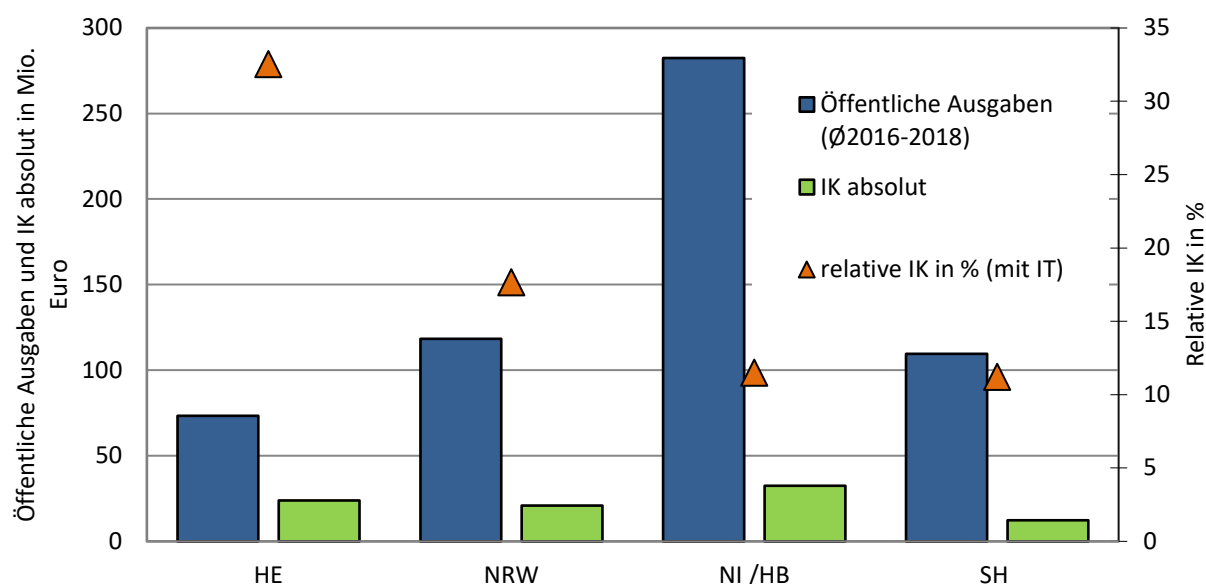
Die relativen IK ändern sich, wie schon in Kapitel 3.3.4 diskutiert, mit der gewählten Bezugsgröße. Beim Bezug auf die jahresdurchschnittlich geplanten öffentlichen Ausgaben ergeben sich relative IK von 9,7 Prozent (ohne Küstenschutz 14,1 Prozent). Tendenziell dürften also, auf den gesamten Umsetzungszeitraum bezogen, die relativen IK etwas niedriger ausfallen als bei Bezug auf die durchschnittlichen Ausgaben 2016 bis 2018. Insbesondere die hohen Fixkosten der ELER-Förderung, die recht unelastische Personalausstattung im öffentlichen Dienst und

weitere Routinegewinne dürften die relativen Implementationskosten im Verlauf der Förderperiode sinken lassen.

4.2 Vergleich mit anderen ELER-Programmen

Abbildung 3 stellt die IK des LPLR im Vergleich mit den weiteren untersuchten ELER-Programmen dar. Bei den öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 liegt das LPLR zwischen Hessen und NRW. Die absoluten IK in Schleswig-Holstein sind die geringsten der untersuchten Länder. Die relativen IK in SH sind ebenfalls die niedrigsten, sind aber nahezu gleichauf mit NI/HB, dem finanzstärksten der untersuchten Programme.

Abbildung 3: Öffentliche Ausgaben, absolute und relative Implementationskosten im Programmvergleich



Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018).

Für einen aussagekräftigen Vergleich ist es sinnvoll, die IT-Kosten aufgrund der Erfassungsunterschiede¹³ gesondert zu betrachten. Des Weiteren ist die Rolle des Küstenschutzes zu berücksichtigen. SH und NI/HB bieten diese Maßnahme an, überwiegend ohne ELER-Beteiligung als Top-up-Maßnahme. Da Küstenschutzmaßnahmen ein sehr hohes Finanzvolumen bei sehr geringem Verwaltungsaufwand aufweisen, haben sie großen Einfluss auf die Gesamtwerte. Aus diesen Gründen werden in Tabelle 6 die relativen IK zusätzlich ohne IT-Kosten und – für die Programme NI/HB und SH – ohne Kosten für Küstenschutzmaßnahmen ausgewiesen. Bei dieser Betrachtung liegen die relativen IK der Programme näher zusammen, wenngleich weiterhin Unterschiede bestehen. Das LPLR weist bei dieser Betrachtung die zweitniedrigsten relativen IK auf.

¹³ Diese basieren auf der unterschiedlichen IT-Architektur in den Ländern. Manche Bundesländer vergeben kaum Aufträge nach außen, andere wiederum arbeiten überwiegend mit externen Dienstleistern. Die Abgrenzung zu den Systemen, die in der 1. Säule genutzt werden, ist sehr unterschiedlich. Die für die Abwicklung des ELER genutzte IT ist sehr unterschiedlich in die allgemeine IT-Architektur der Bundesländer bzw. im Fall Hessens die WIBank eingebettet. Daher war die Zulieferung der IT-Kosten sehr unterschiedlich und lässt sich kaum vergleichen.

Tabelle 6: Relative Implementationskosten im Programmvergleich 2017

Kostenstruktur 2017		NRW	HE	NI / HB	SH
Öffentliche Ausgaben Ø 2016-18 ¹⁾	Mio. Euro	118,259	73,346	282,462	109,467
IK absolut 2017	Mio. Euro	20,877	23,861	32,439	12,282
IT-Kosten	Mio. Euro	1,420	0,889	4,135	1,913
Relative IK (mit IT)	in %	17,7	32,5	11,5	11,2
Relative IK (ohne IT)	in %	16,5	31,3	10,0	9,5
Relative IK (ohne IT und Küstenschutz)	in %	16,5	31,3	13,0	15,8

¹⁾ ohne Technische Hilfe, mit Top-ups

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018) und den Durchführungsberichten der Länder.

Aufgrund der unterschiedlichen Organisations- und auch Gehaltsstrukturen bzw. angesetzten Pauschalen, die der Umsetzung der vier Programme zugrunde liegen, werden in Tabelle 7 die ermittelten AK auf die öffentlichen Mittel der EPLR bezogen.¹⁴ Bei dieser Betrachtungsweise weist SH wiederum die niedrigsten Werte auf.

Tabelle 7: Eingesetzte AK je Mio. Euro geplante bzw. ausgezahlte öffentliche Mittel 2016 bis 2018 (Durchschnitt)

	NI/HB	HE	SH	NRW
AK 2017	397	252	121	250
Durchschnitt der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2016 bis 2018 in Mio. Euro	282	73	109	118
AK je Mio. Euro	1,4	3,4	1,1	2,1
Geplante öffentliche Mittel im Jahresdurchschnitt in Mio. Euro	328	93	124	169
AK je Mio. Euro	1,2	2,7	1,0	1,5

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018), Durchführungsberichten der Länder und Grajewski (2016).

Die AK-bezogene Betrachtung wird in Tabelle 8 noch korrigiert um die AK, die im Bereich IT angegeben wurden, sowie die mit der Umsetzung des Küstenschutzes verbundenen AK und öffentlichen Ausgaben. Es zeigt sich, dass sich der in AK je Mio. Euro berechnete relative Umsetzungsaufwand sehr stark annähert, insbesondere bezogen auf die durchschnittlich geplanten öffentlichen Mittel. Nur Hessen stellt eine Besonderheit dar.

Tabelle 8: Eingesetzte AK je Mio. Euro geplante bzw. ausgezahlte öffentliche Mittel 2016 bis 2018 (Durchschnitt) ohne IT und Küstenschutz

	¹⁾ NI/HB	HE	SH	NRW
AK 2017	352	251	112	238
Durchschnitt der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2016 bis 2018 in Mio. Euro	218	73	62	118
AK je Mio. Euro	1,6	3,4	1,8	2,0
Geplante öffentliche Mittel im Jahresdurchschnitt in Mio. Euro	241	93	76	169
AK je Mio. Euro	1,5	2,7	1,5	1,4

¹⁾ alle Angaben ohne AK für IT und AK und öffentliche Ausgaben für Küstenschutz

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018), Durchführungsberichten der Länder und Grajewski (2016).

4.3 Vergleich mit anderen Förderprogrammen

Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse dieser IK-Analyse mit anderen Studienergebnissen – für den ELER, die EU-Strukturfonds oder nationale Programme – hängt davon ab, wie die Studien den Verwaltungsaufwand und die

¹⁴ Diese Betrachtungsweise wurde auch in einer Studie von Spatial Foresight und t33 (2018) zu den Umsetzungskosten der EU-Strukturfonds gewählt und als geeignet für vergleichende Darstellungen empfohlen.

daraus entstehenden Kosten definiert und erhoben haben. Sweco GmbH (2010) verweist beispielsweise auf den Umstand, dass die administrativen Eigenheiten der EU-Strukturfonds Vergleiche mit anderen Politikfeldern erschweren. Dies gilt gleichermaßen auch für die GAP im Vergleich zur EU-Strukturpolitik oder nationalen Programmen. Aber auch Studien, die sich auf ein Politikfeld beziehen, sind nur eingeschränkt vergleichbar, zumal häufig eine detaillierte Erläuterung der Methode fehlt. Die folgenden Ausführungen sollen daher nur das Spektrum der Diskussion um Implementationskosten abstecken. Vergleiche können nur mit Vorsicht gezogen werden.

In Deutschland hat sich der Landesrechnungshof Baden-Württemberg mit dem Verwaltungsaufwand von EGFL- und ELER-Maßnahmen beschäftigt. In seiner Untersuchung für das Jahr 2013 kommt er zu dem Ergebnis, dass das Verhältnis der Kosten zu den Fördermitteln beim ELER 25 Prozent beträgt (32 Prozent bei ELER-Fläche) (LRH BW, 2015). Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz weist für sein ländliches Entwicklungsprogramm für das Jahr 2016 „Verwaltungskosten pro Euro Fördergeld“ in Höhe von 27,6 Cent pro Euro ausgezahlter Zuwendung bzw. 17,2 Cent pro Euro bewilligter Zuwendung aus (MWVLW, 2017). Die ausgewiesenen relativen Umsetzungskosten des LPLR liegen unter den Angaben für Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Im Bereich ELER-InVeKoS liegen die berechneten relativen IK des LPLR 2017 mit sieben Prozent sogar deutlich unter den Angaben aus Baden-Württemberg für das Jahr 2013.

Die EU-Kommission fragt bei den Mitgliedstaaten Umsetzungskosten ab. Diese Kosten beziehen sich auf die Aktivitäten der Zahlstellen im Zusammenhang mit dem Management und den Kontrollen der GAP-Ausgaben – und fußen daher, wie bereits erwähnt, auf einem engeren Umsetzungsverständnis als die vorliegende Analyse. Die Ergebnisse dieser Erhebungen werden im Jahresbericht der DG Agri veröffentlicht. Für 2017 weist der Bericht einen Anteil von 6,7 Prozent an den verausgabten EU-Mitteln der 2. Säule aus (DG Agri, 2018). Für die 1. Säule liegt der Kostenanteil mit 2,1 Prozent deutlich niedriger. Spatial Foresight und t33 (2018) haben EU-weit die administrativen Kosten für die ESIF-Programme ermittelt. Statt eines „Normalförderjahrs“ wurde in dieser Studie versucht, den gesamten Programmverlauf abzubilden.¹⁵ Im Ergebnis weist die Studie einen Anteil der administrativen Kosten an den öffentlichen Mitteln von 8,3 Prozent für den ELER aus, ein deutlich höherer Wert als für die anderen ESI-Fonds (Spatial Foresight und t33, 2018, S. 37), gleichzeitig aber wesentlich niedriger als die Ergebnisse der IK-Analysen. Neben anderen Erfassungszeiträumen und Begriffsverständnissen dürfte dies vor allem unterschiedlichen Gehaltsstrukturen geschuldet sein. Bei einer Betrachtung nach eingesetzten AK je Mio. Euro liegt das LPLR mit 1 AK je Mio. Euro (siehe Tabelle 7) bzw. 1,5 AK (ohne IT und Küstenschutz, siehe Tabelle 8) unter den in der Studie von Spatial Foresight und t33 (2018) ausgewiesenen 2,18 AK je Mio. Euro. Eine Studie im Auftrag der DG Agri (European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, 2019), die sich allerdings nur auf den InVeKoS-Bereich bezieht, hat Umsetzungskosten von rund drei Prozent des GAP-Budgets für die in die Untersuchung einbezogenen Mitgliedstaaten ermittelt. Dieser Wert bezieht sich auf die 1. und 2. Säule; es wird geschätzt, dass der InVeKoS-Bereich der 2. Säule dabei vergleichsweise höhere Kosten verursacht.

Zur Einordnung der Ergebnisse der IK-Analyse können auch Untersuchungen der Vollzugswirtschaftlichkeit herangezogen werden, die auf der Grundlage der Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (BHO) für einzelne Förderprogramme vorliegen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es sich – im Vergleich zu den ländlichen Entwicklungsprogrammen – nicht um komplexe Programme handelt, sondern eher um einzelne Maßnahmen. In einer Studie von dena (2016) wurde für ein Mittelstandsförderprogramm¹⁶ der Anteil der Verwaltungskosten an den Programmkosten mit vier Prozent angegeben, wobei sich der Aufwand für Einzel- und systemische Ansätze deutlich unterscheidet. Zum Vergleich werden zwei Beratungsmaßnahmen herangezogen. Bei diesen liegen die Anteile bei 19 Prozent (Energieeinsparung vor Ort) und 13 Prozent (Energieberatung im Mittelstand). Der

¹⁵ Die Kostenentwicklung verläuft demnach in den ersten Jahren ansteigend, verbleibt in der Programmmitte auf einem hohen Niveau, um dann gegen Ende der Förderperiode wieder abzusinken. Unberücksichtigt bleibt dabei, dass sich zu Beginn und am Ende die Programmperioden überschneiden.

¹⁶ Förderprogramm „Investitionszuschüsse zum Einsatz hocheffizienter Querschnittstechnologien im Mittelstand“.

Bundesrechnungshof (BRH) hat 2019 Förderprogramme des Bundes untersucht. Er kommt bei den Programmen „Altersgerecht umbauen“ und „Energetische Stadtsanierung“ auf Verwaltungskostenanteile von 20 bzw. 12 Prozent (BRH, 2019).¹⁷ Für zwei Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds, das EXIST-Gründungsstipendium bzw. den EXIST-Forschungstransfer, wurden Verwaltungskosten von 5,6 Prozent bzw. 5,4 Prozent berechnet (Lübbers und Böhmer, 2021). Overheadkosten und mittelbare Personalkosten wurden dabei aber nicht berücksichtigt. Gleiches gilt auch für die Ergebnisse von Kaufmann et al. (2019) für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), für das ein durchschnittlicher Anteil der Kosten der Projektträger am Fördervolumen von 3,5 Prozent ausgewiesen wird.

Auch wenn die Ergebnisse nur eingeschränkt vergleichbar sind und aufgrund der anderen Erfassungssystematik die relativen IK der Förderung eher unterschätzen, deuten sie dennoch darauf hin, dass die Implementation der ländlichen Entwicklungsprogramme einen vergleichsweise hohen Aufwand verursacht. In diesem Lichte sind die Ergebnisse für das LPLR zu betrachten.

4.4 Aufwands- und Kostenentwicklung

Gegenüber dem Vorgängerprogramm ZPLR (mit Erfassungsjahr 2010) hat sich der AK-Einsatz zur Umsetzung des LPLR nochmals erhöht, von 109,7 auf 121,2 AK, also um zehn Prozent. Ein Teil dieser Erhöhung dürfte auf die Einbeziehung der Top-up-Förderung zurückzuführen sein. Allerdings fand, mit Ausnahme von Hessen, diese Entwicklung auch in anderen Bundesländern statt. 2005 lag der AK-Einsatz bei 92,8 AK; der Anstieg 2010 lag also bei 18 Prozent, zurückzuführen auch auf die Integration von LEADER in das ZPLR.

Bezieht man die ermittelten AK auf die jahresdurchschnittlich in den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 verausgabten¹⁸ bzw. geplanten öffentlichen Mittel 2014 bis 2020¹⁹, lag der Wert 2005 bei 1,3 AK je Mio. Euro, 2010 geringfügig höher bei 1,4 AK, um 2017 auf 1,0 AK je Mio. Euro jahresdurchschnittlich geplanter Mittel abzusinken. Dies spiegelt nach unserer Einschätzung vor allen den Verdünnungseffekt der in 2017 einbezogenen Top-up-Förderung wider.

Die Entwicklung der absoluten Implementationskosten folgt der Entwicklung der AK (siehe Abbildung 4). Zwischen 2005 und 2010 gab es einen starken Anstieg, u. a. zurückzuführen auf die Integration²⁰ und gleichzeitige Ausweitung von LEADER²¹. In der Förderperiode 2014 bis 2022 sind die IK nochmals angestiegen, geringfügig auf Maßnahmenebene, vor allem aber auf Ebene des Programmoverheads.

¹⁷ Der Bundesrechnungshof erachtet diesen Anteil als deutlich zu hoch und führt aus: „Fördermittel sollten soweit wie möglich dem eigentlichen Zweck der Förderung zugutekommen. Das BMI sollte darauf hinwirken, den Anteil der Durchführungskosten an den ausgegebenen Fördermitteln deutlich zu senken. Dafür muss es untersuchen, ob die Beauftragung der KfW wirtschaftlich ist und ob die Programminhalte und -verfahren anders ausgestaltet werden können“ (BRH (2019), S. 16).

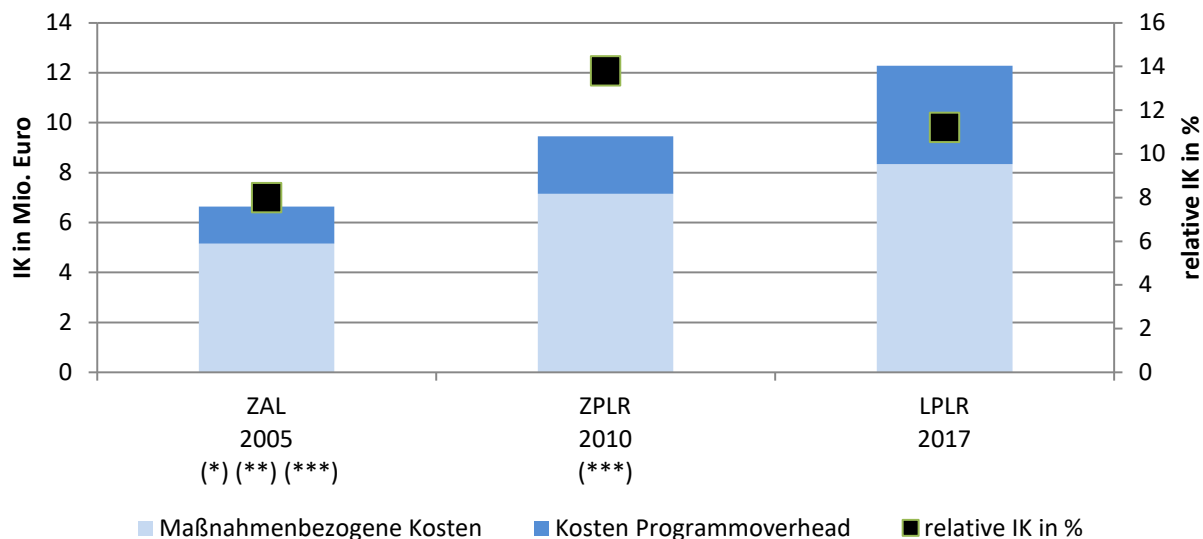
¹⁸ Ohne Top-up-Förderung.

¹⁹ Ohne die Mittel für die Verlängerung der Förderperiode, einschließlich der Top-up-Förderung.

²⁰ 2000 bis 2006 wurde LEADER als eigenständiges Programm umgesetzt und wurde demnach nicht in die IK-Analyse, die sich nur auf ZAL erstreckte, für das Jahr 2005 einbezogen.

²¹ 2000 bis 2006 gab es sechs LEADER-Regionen, in 2007 bis 2013 21 AktivRegionen, die nahezu den gesamten ländlichen Raum in SH abdeckten.

Abbildung 4: Entwicklung der absoluten und relativen Implementationskosten zwischen drei Erhebungszeitpunkten



(*) ohne das getrennt programmierte und umgesetzte LEADER+-Programm

(**) IT-Kosten wurden überschlägig bei Maßnahmen abgezogen und dem Programmoverhead zugeschlagen.

(***) ohne Top-ups

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Fährmann und Grajewski (2008), Fährmann et al. (2015), Fährmann und Grajewski (2018).

Die relativen IK sind, wie Abbildung 4 zeigt, zwischen 2005 und 2010 angestiegen. 2017 fallen die relativen IK geringer aus, weil durch die Einbeziehung der Top-up-Förderung ein gewisser Verdünnungseffekt auftritt.

AK-Entwicklung nach Organisationseinheiten

Der absolute Aufwand, gemessen in eingesetzten AK, ist gegenüber dem ZPLR gestiegen (siehe Tabelle 9). Über alle Organisationseinheit hinweg wurden rund elf AK mehr erfasst. Dahinter verbergen sich unterschiedliche Entwicklungen, die mit der Umorganisation der Bewilligungsfunktion einzelner Maßnahmen im Zusammenhang stehen, aber auch auf die unterschiedliche Bedeutung der Top-up-Förderung in einzelnen Organisationseinheiten zurückzuführen sind, deren Aufwand 2010 nicht durch die Zahlstelle abgefragt wurde.

Tabelle 9: Veränderung der AK-Anzahl nach Organisationseinheit zwischen 2007 bis 2013 und 2014 bis 2022

Organisationseinheiten	Umsetzung LPLR 2017			Umsetzung ZPLR 2010			Entwicklungen gegenüber 2010/Förderperiode 2007-2013				
	maßnahmen- bezogen	programm- bezogen	LPLR Gesamt	maßnahmen- bezogen	programm- bezogen	ZPLR Gesamt	AK-Aufwand		Anzahl Maßnahmen	verausgabte bzw. geplante Fördermittel ⁷⁾	Anzahl LEADER- Regionen
	AK	AK	AK	AK	AK	AK	absolut	relativ			
Ministerien, MELUND, MILI, FIMI ⁹⁾	22,3	18,0	40,3	30,7	12,5	43,2	-2,9	¹⁾ -7 %	etwas höher	69 %	
LLUR, Abteilung 2	8,3		8,3	12,7		12,7	-4,3	²⁾ -34 %	in etwa gleich	43 %	
LLUR, Abteilung 8	23,9		23,9	20,1		20,1	3,9	19 %	in etwa gleich	48 %	von 21 auf 22
LLUR, Abteilung 5	2,2		2,2	6,7		6,7	-4,5	³⁾ -68 %	in etwa gleich	-59 %	
Landgesellschaft SH	7,5		7,5	15,0		15,0	-7,5	⁴⁾ -50 %	in etwa gleich	99 %	
Landesbetrieb für Küstenschutz	18,2		18,2	0,3		0,3	17,9	⁵⁾ 5958 %	höher	222 %	
Regionalmanagements ¹⁰⁾	13,8		13,8	10,0		10,0	3,8	38 %	höher ⁸⁾	-10 %	von 21 auf 22
LWK	7,0		7,0	1,8		1,8	5,2	⁶⁾ 288 %	Forst und IDL	21 %	
Gesamt	103,2	18,0	121,2	97,2	12,5	109,7	11,5	11 %		69 %	

¹⁾ Bescheinigende Stelle, von 2,2 auf 5,3 AK, aber viele Fachreferate weniger, insbesondere Fachreferat WRRL

²⁾ 3 AK weniger für das AFP

³⁾ Bei der Erfassung 2010 durch die ZS wurden wahrscheinlich fehlerhafterweise 4,8 AK für den Vertragsnaturschutz für die nationale Förderung der biotopgestaltenden Maßnahmen (BGM) gemeldet.

⁴⁾ AK wurden damals nur vom Evaluator geschätzt und nicht durch die LGSH gemeldet. Auch die Kosten haben sich deutlich reduziert. So erhielt die LGSH 2017 0,891 Mio Euro, während es 2010 noch rund 1,3 Mio. Euro waren. Das ist ein Rückgang auf 68 % der Kosten von 2010.

⁵⁾ Übergang der Bewilligungsfunktion vom Fachreferat auf den LKN. Insgesamt aber starke Zunahme der AK für den HWS und die WRRL.

⁶⁾ AK wurden 2010 vom Evaluator geschätzt. Kosten haben sich verdoppelt (200 %), zusätzlich werden 1,5 AK bei der LWK für den IDL über die TH finanziert.

⁷⁾ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Finanzangaben der VB; Vergleich Finanzabschluss 2015 mit den indikativen Finanzdaten des letztgenehmigten Programmplanungsdokuments.

⁸⁾ Breiteres Vorhabenspektrum möglich durch Umstellung von Richtlinien- auf Zielkonformität.

⁹⁾ 2017 Zuordnung von 1 AK für die Koordinierungsstelle Lokale Aktionen

¹⁰⁾ inkl. der Netzwerkaktivität bei der Akademie für ländliche Räume

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann et al. (2015), Fährmann und Grajewski (2018), MELUND (2018), MELUR (2016).

Für die einzelnen Organisationseinheiten stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Auf Ministeriumsebene werden weniger AK eingesetzt. Dahinter verbergen sich unterschiedliche Entwicklungen. Einige Einheiten wie die VB, BS oder ZS haben mehr Personal (+5,5 AK), während die Fachreferate weniger Personal im ELER-Programm einsetzen. Das ist zum Beispiel auf die Verlagerung von Bewilligungsfunktionen auf den LKN zurückzuführen.
- Abteilung 2 des LLUR, zuständig für die landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen, setzt weniger Personal ein. Allein zur Umsetzung des AFP werden gegenüber 2010 drei AK weniger eingesetzt, was auf die deutlich zurückgegangenen Fallzahlen zurückzuführen ist.
- Abteilung 8 des LLUR, das für die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen zuständig ist, setzt in 2017 hingegen 3,9 AK mehr ein als in der Förderperiode zuvor. In der Implementationskostenanalyse des ZPLR war kritisch angemerkt worden, dass die im Ländervergleich geringen IK in Teilen auf deutliche Personalengpässe zurückgeführt werden konnten. Eine personelle Verstärkung wurde empfohlen, vor allem im Back-Office (Fährmann et al., 2015, Kapitel 5.6.4). Der Personalaufwuchs kann aber auch damit zusammenhängen, dass in 2017 gezielt nach dem Aufwand für die Top-up-Förderung gefragt wurde. Die Top-up-Förderung war 2010 nicht Gegenstand der Erhebung (siehe Kapitel 3.3.5).
- In Abteilung 5 des LLUR, die für die Maßnahme Naturschutz und Landschaftspflege zuständig ist sowie Kontrollaufgaben bei der forstlichen Förderung wahrnimmt, ist weniger Personal mit der Umsetzung des LPLR beschäftigt. Dieser Rückgang mag auch darauf zurückzuführen sein, dass 2010 für das ZPLR gegenüber der Zahlstelle ein AK-Ansatz für die rein nationale Förderung von biotopgestaltenden Maßnahmen mitgemeldet wurde, der in der IK-Analyse des ZPLR (Fährmann et al., 2015) aufgrund fehlender Hinweise nicht korrigiert wurde.
- Die Zahl der von der LGSH eingesetzten AK zur Abwicklung des Vertragsnaturschutzes hat sich gegenüber 2010 halbiert. Dies liegt nach unserer Einschätzung an Unschärfen in der Erfassung. 2010 lag nur die vom Land gezahlte Vergütung vor, auf deren Grundlage unter Annahme von Durchschnittsgehältern die AK berechnet wurden. Dadurch wurde der AK-Einsatz 2010 überschätzt.
- Beim LKN wird deutlich mehr Personal für die Umsetzung der ELER-Maßnahmen eingesetzt. Dies ist zum einen durch die Verlagerung der Bewilligungsfunktion der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen vom Ministerium auf den LKN zu erklären. Zum anderen wurde der Aufwand für die Top-up-Förderung beim Küstenschutz in 2017 anders als in der vorhergehenden Erfassungsrunde in 2010 erfasst.
- Im Bereich der Regionalmanagements werden mehr AK eingesetzt. Zum einen ist die Zahl der AktivRegionen geringfügig gestiegen. Zum anderen erfordert die veränderte Projektauswahl durch die AktivRegionen (Prüfung der Förderwürdigkeit auf der Grundlage der REK und nicht mehr der Richtlinie) auch ein stärkeres Engagement der RM in Bereichen, die wir den IK zugeordnet haben (siehe Kapitel 3.3.3.2). Der Stellenwert der Netzwerktaetigkeit bei LEADER wurde zusätzlich durch insgesamt eine AK bei der Akademie für Ländliche Räume gestärkt.
- Bei der LWK ist der AK-Aufwand höher. Dies kann in Teilen darauf zurückzuführen sein, dass 2010 die AK durch das Evaluationsteam geschätzt wurden. Allerdings haben sich auch die Kosten verdoppelt. Zudem ist der IDL, der aus der Technischen Hilfe finanziert wird, bei der LWK verortet.

4.5 Bestimmungsfaktoren

Aufwand und Implementationskosten des LPLR werden durch das Zusammenwirken von Faktoren auf drei Ebenen bestimmt: Gesamtprogramm, Overhead und Maßnahmenumsetzung. Maßgebliche Faktoren auf der erstgenannten Ebene sind das Programmvolumen und das Programmportfolio, der generelle Rechtsrahmen und die Organisationsstrukturen.

Da die drei Betrachtungsebenen (Gesamtprogramm, Overhead und Maßnahmenumsetzung) vielfach verflochten sind, wird dieser Abschnitt mitunter Aspekte andiskutieren, die in den folgenden Kapiteln vertieft werden.

4.5.1 Programmvolumen

Das Programmvolumen spielt eine wichtige Rolle für den Umsetzungsaufwand. Der Fixkostenanteil von EU-Programmen ist hoch, da unabhängig von den geplanten Mitteln Verfahrensabläufe festgelegt und in IT-Systeme integriert werden müssen. Daher ist grundsätzlich ein degressiver Kostenverlauf zu beobachten.

Das zeigt sich auch im LPLR. Es ist mit einer Mittelausstattung von 623 Mio. Euro in die Förderperiode gestartet. Gegenüber der Vorperiode bedeutet dies eine prozentuale Steigerung um 15 Prozent. Dies ist auf einen Aufwuchs an EU-Mitteln zurückzuführen, vor allem aufgrund der Umschichtungsmittel (Grajewski, 2016, Tabelle 1). Hinzu kommen in SH umfangreiche Top-up-Mittel von knapp über 300 Mio. Euro, ausschließlich im Bereich der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (siehe Tabelle 12). Die absoluten IK sind gestiegen. Dies ist, wie schon in Kapitel 4.4 ausgeführt, in Teilen auf die Integration der Top-up-Förderung in die Erfassung des Implementationsaufwandes zurückzuführen. Wird der Küstenschutz nicht berücksichtigt, ergibt sich dennoch – wie auch in NRW und NI/HB – ein Anstieg der Implementationskosten (vor allem auf Ebene des Programmoverheads). Durch das gestiegene Programmvolumen sind die relativen IK allerdings zurückgegangen.

Im Nexus von Programmvolumen und Maßnahmenportfolio ist auch die Festlegung der EU-Beteiligungssätze für die IK relevant. SH hat in allen Maßnahmenbereichen die maximal möglichen Beteiligungssätze von 53, 75, 80 und 100 Prozent ausgereizt und damit die EU-Mittel konzentriert. Damit geht auch eine Reduzierung der erforderlichen nationalen Mittel einher, die zur Kofinanzierung erforderlich sind (siehe Grajewski, 2016, Tabelle 1).

Top-ups werden, wie in der Vergangenheit, vor allem im Hochwasser- und Küstenschutz eingesetzt und daneben nur vereinzelt in den Maßnahmen Breitband, lokale Basisdienstleistungen, Naturnahe Gewässerentwicklung sowie in der forstlichen Förderung. Gegenüber dem ZPLR gab es eine deutliche Reduzierung von Maßnahmen, bei denen Top-ups gemeldet wurden. Mit Ausnahme der genannten Maßnahmen wurde eine klare Trennung vorgenommen. Diese förderstrategische Fokussierung führt dazu, dass – sofern in dem betreffenden Förderbereich weitere nationale Mittel zur Verfügung stehen – die finanzielle Flexibilität sinkt. Allerdings müssen auf diesem Wege nicht alle Vorhaben den hohen Verfahrensanforderungen für EU-Mittel entsprechen. Es entfällt auch die Notwendigkeit, rein national finanzierte Vorhaben im Monitoring zu berichten.

4.5.2 Programmportfolio

Das Programmportfolio kann sich auf mehrfachem Wege auf den Umsetzungsaufwand auswirken. Wesentliche Faktoren sind Zahl, Historie, Budget und Förderansatz der Maßnahmen sowie die Planung der Inanspruchnahme.

Im Grundsatz erzeugt eine höhere Maßnahmenzahl durch maßnahmenpezifische Fixkosten und vermehrten Koordinationsaufwand höhere IK. Das LPLR führt in weiten Teilen das Maßnahmenportfolio der vorausgegangenen Förderperiode fort. Zu einer deutlichen Straffung des Angebots kam es im Bereich der ländlichen Entwicklung (siehe Tabelle 15). Zahlreiche Maßnahmen sind weggefallen, die in Teilen, wie beispielsweise die Flurneuordnung und die Dorfentwicklung, rein national im Rahmen der GAK weitergeführt werden. Im Bereich der InVeKoS-Maßnahmen gab es auch Veränderungen, wobei das grundlegende Maßnahmenangebot stabil blieb (siehe Tabelle 20). Das gestraffte Maßnahmenportfolio trägt dazu bei, dass die AK auf der Maßnahmenebene im LPLR gegenüber dem ZPLR kaum gestiegen sind.

Das Programm besteht aus einer Mischung von einigen großen, finanzstarken Maßnahmen, einem breiten Mittelfeld und mehreren kleinen Fördermaßnahmen. Es war schon immer ein Anliegen seitens der Programmverantwortlichen, Kleinstmaßnahmen nicht in die EU-Förderung aufzunehmen. Spiegelbildlich zum Gesamtprogramm mit seinem Mittelvolumen weisen nämlich Maßnahmen mit einer geringen budgetären Ausstattung

oftmals hohe Fixkostenanteile und damit höhere relative Umsetzungskosten auf, weil unabhängig vom Förderbudget zahlstellenkonforme Verfahren zu implementieren sind. *„Bei der Programmierung wurde stark auf das Volumen der Maßnahmen geachtet. Ziel war, keine Kleinstmaßnahmen (unter 3 Mio. Euro für die ganze Förderperiode) ins Programm zu nehmen. Das wurde auch von der Hausleitung unterstützt und konnte weitgehend durchgehalten werden.“* Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen wurde dieses Ziel realisiert. Im Bereich der InVeKoS-Maßnahmen gibt es Teilmaßnahmen, die mit einem geringeren Budget ausgestattet sind.

Abgeleitet aus den Ergebnissen für die EPLR 2007 bis 2013 wurde in Implementationskostenanalysen ein Benchmark von mindestens einer Million Euro an öffentlichen Mitteln pro Jahr gesetzt, die aus der Perspektive des Umsetzungsaufwandes sachgerecht wären. Jeweils drei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen und InVeKoS-Maßnahmen gehören im LPLR zu dieser Gruppe, basierend auf dem Planungsstand der 3. Programmänderung (MELUND, 2018). Diese Maßnahmen machen sechs Prozent der maßnahmenbezogenen Implementationskosten und fünf Prozent der öffentlichen Mittel aus (ohne Berücksichtigung des Küstenschutzes). Mit 12 Prozent liegen die relativen IK ungefähr im Mittel der LPLR-Maßnahmen. Diese Kleinstmaßnahmen können auf der Maßnahmenebene also nicht als Kostentreiber gewertet werden, tragen allerdings zu einem höheren Aufwand im Programmoverhead bei (zum Beispiel durch Aufsetzen eines Verwaltungs- und Kontrollsystems mit Checklisten).

Die Förderhistorie der Maßnahmen und ihre Einbettung in die Förderlandschaft beeinflussen ebenfalls den Umsetzungsaufwand. Neue Maßnahmen erfordern hohe Investitionen zu Beginn und sind noch über längere Zeit mit erheblichen Lern- und Anpassungskosten verbunden, da zumeist kontinuierlich nachgesteuert werden muss. Das LPLR verfügt nur über wenige neue Maßnahmen. Im Nicht-InVeKoS-Bereich sind es die Gewässerschutzberatung, die Beratung für nachhaltige Landwirtschaft und die EIP-Agri. Insbesondere letztere Maßnahme hat dabei erhöhten Umsetzungsaufwand erzeugt (siehe Kapitel 6.4.3.1). Im InVeKoS-Bereich sind als gänzlich neue Maßnahme nur die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau hinzugekommen, über das LLUR in bewährte Umsetzungsstrukturen integriert. Daneben wurden im Vertragsnaturschutz einige wenige neue Vertragsmuster implementiert.

Wesentlicher, und auch mit Auswirkungen auf den Umsetzungsaufwand, sind die inhaltlichen Änderungen und Schärfungen (siehe Raue et al., 2017, S. 150ff). Investive Maßnahmen wurden strategischer ausgerichtet. Durch genauere Voraussetzungen und Auflagen kann dabei der Umsetzungsaufwand steigen. Dies betrifft beispielsweise das AFP. Bei LEADER wurden höhere Anforderungen an Qualität und thematische Fokussierung gesetzt. Gleichzeitig sind die AktivRegionen in der betrachteten Förderperiode für die Auswahl der Projekte auf der Basis ihrer Entwicklungsstrategien (und nicht mehr wie bisher auf der Basis der Richtlinie) zuständig. Auch das vergrößert den Aufwand (siehe dazu Kapitel 6.4.3.1). Aufgegeben wurde indes der Ansatz, das Gros der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen allein über die AktivRegionen umzusetzen. Dieser Ansatz hatte sich, wie auch die Evaluationsergebnisse gezeigt haben, nicht in allen Maßnahmenbereichen als effektiv und effizient erwiesen (Pollermann, 2016, S. 153f). Bei den Flächenmaßnahmen wurden ebenfalls inhaltliche Änderungen vorgenommen, die Auswirkungen auf die Inanspruchnahme hatten (Reiter et al., 2024, S. 16ff). Die Inanspruchnahme hat insbesondere im Flächenbereich durch die weitgehend IT-gestützte Abwicklung einen großen Einfluss auf die Umsetzungseffizienz. Dies zeigen auch Ergebnisse einer statistischen Analyse im Rahmen der ZPLR-Evaluation, die Skaleneffekte sowohl für das Gesamtprogramm als auch die InVeKoS-Maßnahmen auswiesen (Fährmann et al., 2015, S. 162).

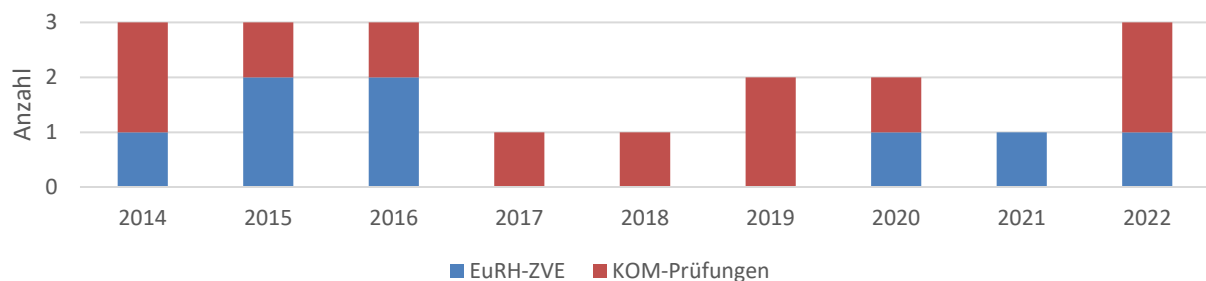
4.5.3 Regelungsrahmen

Die Umsetzung der ELER-Programme erfolgt in einem komplexen Rechtsrahmen, der unmittelbar auf das Shared-Management-System zurückzuführen ist, in dem die Verwaltung alleinig den Mitgliedstaaten obliegt und die EU eine rechtmäßige und ordnungsgemäße Mittelverwendung nur über detaillierte Umsetzungsregeln sicherstellen kann (siehe auch Ausführungen in WBAE, 2019, Kapitel 3). Obgleich schon seit Anfang der 2000er Jahre über die Vereinfachung der EU-Förderung diskutiert wird (siehe Kapitel 2), ist die Komplexität stetig gewachsen.

Insbesondere die Intensität und die Zahl der Prüfungen hat seit den 1990er Jahren deutlich zugenommen. Dies betrifft die internen Prüfungen (Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrolle) und die externen Kontrollen durch die EU, die BS und den Internen Revisionsdienst (IRD), die jetzt auch Detailregelungen von Maßnahmen prüfen. Daneben prüfen Rechnungshöfe, vor allem von EU und Land. Dadurch steigt nicht nur der Aufwand im Programmoverhead, sondern auch der Aufwand auf Maßnahmenebene in der Begleitung und Würdigung von Prüfergebnissen.

In der betrachteten Förderperiode gab es kein Jahr, in dem keine EU-seitige Prüfung stattfand (siehe Abbildung 5). Dabei handelte es sich zum einen um KOM-Prüfungen, zum anderen um Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes (EuRH) zur Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) der EU-Zahlstelle. Die Prüfungen fanden zum Teil nur in SH statt, zum Teil in mehreren Bundesländern oder deutschlandweit. In zwei Fällen handelte es sich um reine Aktenprüfungen.

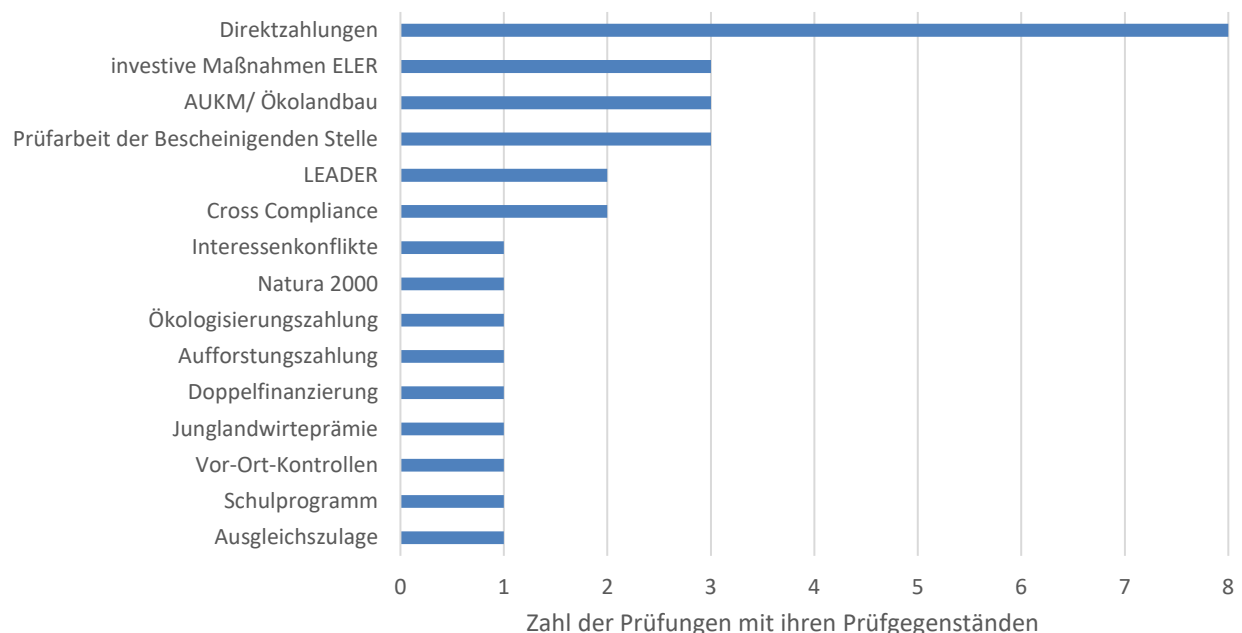
Abbildung 5: Prüf- und Konformitätsverfahren in Schleswig-Holstein 2014 bis 2022



Quelle: Eigene Darstellung nach MEKUN (2023).

Abbildung 6 zeigt die Themen, die Gegenstand der Prüfungen waren. Teilweise umfassten die Prüfungen mehrere Themen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden einzelne Prüfgegenstände zusammengefasst.

Abbildung 6: Thematische Bezüge der Prüf- und Konformitätsverfahren in Schleswig-Holstein 2014 bis 2022



Quelle: Eigene Darstellung nach MEKUN (2023).

Das Tortendiagramm stellt die zwischen 2014 und 2022 durchgeführten Prüf- und Konformitätsverfahren mit ihren thematischen Bezügen dar. Rund ein Viertel der Verfahren betraf die Direktzahlungen. Aber auch verschiedene Maßnahmen des LPLR wurden geprüft.

Viele Prüfungen befassten sich mit der 1. Säule der GAP, zum Beispiel den Direktzahlungen, der Ökologisierungszahlung oder der Junglandwirteprämie. Durch die enge Verknüpfung der 1. und 2. Säule über InVeKoS ist aber nicht immer ausgeschlossen, dass Prüfungsfeststellungen aus der 1. Säule auch die Flächenmaßnahmen der 2. Säule tangieren.

Vor- und Nachbereitung der Prüfungen erfordern einen hohen Aufwand, nicht nur auf der Programmsteuerungsebene, sondern auch bei den Bewilligungsstellen. Im Vergleich zur nationalen Förderung ist die Prüftiefe ein wesentlicher Grund für den höheren Aufwand, der mit der EU-Förderung verbunden ist. Im investiven Bereich zeigt sich das besonders im Bereich der Vergabe (siehe Kapitel 6.4.3.2). Auch das Abrechnungsverfahren ist im Bereich der nationalen Förderung, in der die Landeshaushaltsordnung zudem noch Vereinfachungen bei bestimmten Zuwendungshöhen ermöglicht, deutlich einfacher. Die Rückmeldung einer Bewilligungsstelle schätzt die Unterschiede wie folgt ein: *„Man muss einfach an jeder Stelle ein bisschen genauer gucken, ein bisschen mehr beraten. Einen Bogen mehr ausfüllen. [...] die Auszahlungen machen schon mal einen großen Unterschied. Kontrollen sind wesentlich umfangreicher als national, weil es einfach viel mehr vorgeschriebene Kontrollen gibt. Aber ansonsten macht es, glaube ich, so dieses in jedem Schritt ein bisschen mehr in der Summe nachher aus.“*

Insgesamt betrachtet lässt sich aus Sicht der Zahlstelle eine *„Abwicklung ohne EU [...] mit weniger Aufwand und weniger Personal machen.“* Wie Fachreferate anmerkten, wird aber versucht, den Umsetzungsrahmen auch für die nationale Förderung an die EU-Förderung anzulehnen, *„einfach um [...] nicht die Bereitschaft, ELER-Mittel in Anspruch zu nehmen, so komplett runterzudrücken. Dass man [...] nicht so sagt, [...] gibt uns bloß keine ELER-Mittel, das schaffen wir irgendwie gar nicht.“*

Das ausdifferenzierte Kontrollsystem ist auch auf die sogenannte Wesentlichkeitsschwelle in der Fehlerquote bei den Ausgaben zurückzuführen. Bei deren Überschreiten versagt der Europäische Rechnungshof (EuRH) ein positives Prüfurteil, d. h., dass gemäß EuRH-Auffassung die Zahlungen zu viele Fehler aufweisen. Die Schwelle liegt bei zwei Prozent und gilt für alle Politikbereiche der EU – trotz einer Diskussion, differenzierte Fehlerquoten je nach Politikbereich zuzulassen (EU-COM, 2018). Diese Wesentlichkeitsschwelle ist nicht primärrechtlich vorgegeben, sondern basiert auf einem politischen Konsens (WBAE, 2019, S. 16). Wie der WBAE (2019) weiter ausführt, ist dieser Maßstab sehr gering im Verhältnis zu den in Deutschland von den Landesrechnungshöfen festgestellten Fehlerquoten von 20 bis 30 Prozent in den Landesverwaltungen. EU-weit ist die Fehlerrate, wie die DG Agri 2021 im Ausschuss für ländliche Entwicklung vorstellte, von 5,19 Prozent im Jahr 2013 auf 2,7 Prozent in 2019 gesunken, um 2020 wieder leicht auf 2,92 Prozent anzusteigen (DG Agri Unit F1 - Conception and consistency of rural development, 2021). In den Annual Activity Reports der EU wird je Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre die Fehlerrate ausgewiesen. SH lag bezogen auf die Adjusted error rate²² meistens unter zwei Prozent (DG Agri, 2021, 2018). Dennoch wird ein sehr hoher Aufwand betrieben, um sowohl systemische Fehler als auch Fehler bei den Zuwendungsempfänger:innen auszuschließen. Wenn die Zahlstelle Unregelmäßigkeiten feststellt und Mittel zurückfordert, zeigt dies eigentlich, dass das Kontrollsystem funktioniert. *„Die ZS kann die Fehlergründe auch erläutern. Von KOM (und EuRH) wird dies aber anders bewertet, das System als fehlerhaft eingestuft und die Arbeit der ZS wird sanktioniert. Ggf. sind Maßnahmen- bzw. Aktionspläne zu erstellen und der KOM fortlaufend zu berichten. Aber der Grenzertrag von Systemverbesserung ist erreicht.“*

²² DG Agri (2021) beschreibt in Anhang 5 das Konzept der Adjusted error rate. Diese wird ermittelt auf der Basis der von den Zahlstellen berichteten Fehlerrate (auf der Basis der zufällig gezogenen Vor-Ort-Kontrollen). Es fließen in die Adjusted error rate auch noch Informationen von externen Kontrollaktivitäten ein, die von den Bescheinigenden Stellen, den EU-Prüfer:innen und dem Europäischen Rechnungshof vorgenommen werden. Aus Sicht des Landes SH ist wenig transparent, welche Ergebnisse welcher Prüfungen mit welchen Prozentsätzen einfließen.

Aus Sicht der Zahlstelle bräuchte es ein neues Verständnis mit Blick auf die Fehlerdiskussion und Verwaltungsvereinfachung. *„[...] bestimmte Sachverhalte, die festgestellt werden, bei Verwaltungskontrolle, bei VOK, [sollten] nicht mehr als Fehler eingestuft werden. Daraufhin müsste die ZS nicht tätig werden, sondern sie stellt fest ‚Es ist nicht relevant‘, z. B. geringfügige Flächenabweichungen. Die Diskussion geht bereits ein Stück dahin, weil das System in eine unsägliche Schieflage geraten ist. Die Minimalfeststellungen, die getroffen werden, sind eigentlich ein Beleg für die Funktionsfähigkeit des Systems. [...] Es wäre eine wesentliche Erleichterung, wenn man Flächenabweichungen oder Rechnungsabweichungen unterhalb eines Schwellenwertes nicht berücksichtigen müsste und diese gar nicht erst als Fehler einzustufen wären.“*

Aufgrund weniger Änderungen des Rechtsrahmens in der Förderperiode 2014 bis 2022 haben die Ausführungen der IK-Analyse des Vorgängerprogramms zum Rechtsrahmen weiterhin Bestand (Fährmann et al., 2015, S. 67ff). Als wesentliche problematische Merkmale wurden damals die große Anzahl additiver, auslegungsbedürftiger Regelungen, zahlreiche Verordnungen des Rates und der EU-Kommission, die Fluktuation im Rechtsrahmen, die Leitlinien der EU-Kommission für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen sowie die sich ständig ändernde Rechtsauslegung durch Kontroll-/Prüfergebnisse unterschiedlicher Institutionen identifiziert.

Die Unbeständigkeit auf EU-Ebene hat auch zur Folge, dass es einen fortlaufenden Anpassungsaufwand bei den Regelungswerken gibt. Dies ist eine zeitaufwendige Daueraufgabe, die aber für eine ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung durch die Bewilligungsstellen erforderlich ist. Daraus resultiert ein hoher Aufwand, um immer auf dem neusten Stand zu bleiben, wie es eine Rückmeldung beschreibt: *„Bloß wenn ich jetzt überlege, wir haben in diesem Jahr ich glaube die dritte neue Dienstanweisung bekommen. Das bedeutet aber jedes Mal, dass irgendwelche Schritte verändert worden sind oder in der Regel ja dazu kommen, die wir dann neu machen, ja. Das heißt also [...], der Verwaltungsaufwand, den wir betreiben, ist eigentlich [...] nicht darstellbar, was wir machen. Aber das ist ja so, dass wird runterdekliniert aus dem, was uns [...] Institutionen wie die Zahlstelle oder auch Bescheinigende Stelle oder auch unser Ministerium letztendlich denn herauslesen aus den Verordnungen, was wir zu tun haben, was ich manchmal infrage stelle. Aber das ist ja immer diese Vorsicht gegenüber anderen Prüfstellen und um [...] nicht anlastbar zu werden, verstehe ich ja.“*

Mit der Omnibus-Verordnung 2018 hat die EU schon auf die Kritik an dem hohen Verwaltungsaufwand reagiert und verschiedene Vorschläge für mögliche Vereinfachungen implementiert. Diese werden allerdings auch kritisch gesehen. *„Was vordergründig wie eine Vereinfachung aussieht“, so eine Rückmeldung aus der Zahlstelle, „muss nicht unbedingt eine sein. Wenn man z. B. zwei Töpfe mit unterschiedlichen Verfahren hat, [...] dann müssen die Verfahren unterschiedlich abgebildet werden, unterschiedlich programmiert, unterschiedlich kontrolliert. Das bringt an Erleichterung praktisch gar nichts.“* Aus Sicht der Zahlstelle wäre die Festlegung einer Aufgreifschwelle, wann etwas zu verfolgen wäre, wann etwas zu dokumentieren wäre, eine deutliche Vereinfachung. *„Positiv wäre, wenn bestimmte Feststellungen nicht zu erfassen sind oder zu keiner Korrektur führen, weder im finanziellen noch im flächenmäßigen Bereich.“* Bagatellgrenzen heraufzusetzen, wie im Rahmen der Omnibusverordnung geschehen von 150 auf 250 Euro, ist keine deutliche Vereinfachung, zumal Bagatellgrenzen auch unter Rechtfertigungsdruck stehen. 150 Euro lassen sich gut begründen, da dies unterhalb der Kosten für das letztendliche Rechtsmittel der Zwangsvollstreckung steht. Bei 250 Euro ist dies schon schwieriger.

Weiterhin ist die Hybridstellung des ELER zu beachten (Tietz und Grajewski, 2016). In der Förderperiode 2014 bis 2022 ist der ELER Teil der EU-Strukturpolitik, folglich sind einzelne Regelungen der Dachverordnung (VO (EU) Nr. 1303/2013) zu beachten. Für die Flächenmaßnahmen gelten die Regelungen aus dem InVeKoS, deutlich geprägt von den Direktzahlungen der 1. Säule. Die Verschränkung des ELER mit der 1. Säule ist zudem durch das Greening gewachsen, was die Umsetzung komplexer macht.

Durch die Umsetzung der ELER-Förderung im Shared-Management-System ist ferner das Haushaltsrecht von Bund und Ländern zu beachten, also die Landeshaushaltsordnung (bei der Nutzung von Mitteln des Bundes im Rahmen der GAK auch die BHO), das Haushaltsgesetz und Verwaltungsvorschriften sowie das Verwaltungsvorfahrensgesetz. Darüber hinaus sind die Richtlinien für die Zweckbestimmung der gewährten Zuwendungen zu beachten. Außerdem gilt, dass nationale Regelungen des Haushalts- und Zuwendungsrechts – sozusagen im

Huckepack-Verfahren – kontroll- und sanktionsrelevant werden. Dies gilt etwa für das Vergaberecht. Das Vergaberecht ist zwar, zumindest im Unterschwellenbereich, gestaltbar. Die Zuständigkeit liegt aber im Finanzministerium. Weitergehende Vereinfachungen erfordern demnach einen komplexen Abstimmungsprozess und konnten nur vereinzelt und auch in unterschiedlicher Ausprägung je nach Richtlinie realisiert werden. Ein weiteres Beispiel ist das Landesmindestlohngesetz. Dieses musste bis Ende 2018²³ bei der Bewilligung von Fördervorhaben beachtet und entsprechend auch bei den ZWE kontrolliert werden. In geförderten Projekten war Arbeitnehmer:innen verpflichtend ein Mindestlohn von 9,18 Euro je Zeitstunde zu zahlen. Dies galt auch für Beschäftigte in LPLR-Projekten, die am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ teilnahmen, für die nur der bundesweite Mindestlohn von 8,84 Euro galt. Diese Regelungen waren prüfungsrelevant; eine Nichteinhaltung hätte ggf. zu Anlastungen geführt. Bei ausschließlich landesinterner Kontrolle der Einhaltung landesspezifischer Regelungen wäre zumindest der Anlastungsaspekt nicht gegeben gewesen.

Unabhängig von der Frage der EU-Finanzierung strahlt auch das europäische Wettbewerbsrecht durch seine Regelungen der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise in der Europäischen Union (AEUV) auf die Gewährung von Zuwendungen aus. Auch bei nationalen Zuwendungen ist demnach immer zu prüfen, welche beihilferechtliche Grundlage gilt (Gumpert, 2020).

Im nationalen Förderkontext gibt es größere Ermessensspielräume im Vergleich zu EU-Förderverfahren. Die umsetzenden Stellen können zwar nicht Förderrichtlinien frei interpretieren und Verwaltungsverfahrensgesetz sowie Landeshaushaltsordnung außer Acht lassen. Bei der Umsetzung von Zweckprogrammen ist die Möglichkeit, Ermessen auszuüben, aber wichtig. Es „braucht zu ihrem Gelingen Ermessensspielräume, da die Realität immer anders aussieht als von Planern eines Programms gedacht“ (Noack, 2009). Erfahrungen, regionale, lokale und einzelfallbezogene Besonderheiten müssen in Förderentscheidungen einfließen können. Dieser Anforderung steht der Anspruch gegenüber, eine Homogenität im Verwaltungshandeln sicherzustellen, um Anlastungsrisiken zu minimieren. Dies ist am einfachsten zu gewährleisten, wenn das Ermessen durch umfassende Regelungen stark reduziert wird. Je mehr Ermessen zugestanden wird, desto höher ist der Abstimmungsaufwand, damit nicht in ähnlich gelagerten Fällen in den verschiedenen Bewilligungsstellen unterschiedlich entschieden wird, sowie der Aufwand für Begründungen, die auch bei externen Kontrollen nachvollzogen werden können. Vor allem Maßnahmen, die keine Standardvorhaben beinhalten, Bottom-up-Ansätze verfolgen und einer proaktiven Akquise bedürfen, brauchen flexiblere Förderbedingungen und größere Ermessensspielräume. Maßnahmen mit diesen Eigenschaften im LPLR²⁴ haben im Durchschnitt relative Implementationskosten von 19 Prozent, liegen also über dem Durchschnitt aller maßnahmenbezogenen relativen IK des LPLR (mit und ohne Küstenschutz). Bei diesen Maßnahmen ist der Dokumentationsaufwand oftmals hoch, um Entscheidungen nachvollziehbar in der Förderakte zu begründen.

4.5.4 Organisation

In der Organisation der ELER-Förderung besitzen die zuständigen Ebenen hohe Freiheitsgrade. Aus der Forschung ist hinlänglich bekannt, dass Organisationsentscheidungen eine zentrale Rolle für Verwaltungseffizienz spielen. Im EU-Kontext kommt noch hinzu, dass ein einheitlicher Vollzug sicherzustellen ist. Je zergliederter also die Organisationsstruktur ist, desto höher fallen die Koordinationskosten zwischen den Behörden sowohl vertikal als auch horizontal aus. Ein höherer Aufwand besteht auch, wenn die Institutionstypen, die an der Umsetzung

²³ Das Landesmindestlohngesetz wurde zum 01.01.2019 aufgehoben. Hintergrund ist die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns und dessen bundesweite Erhöhung zum 01.01.2019 auf 9,19 Euro pro Zeitstunde. Ein gesonderter Landesmindestlohn war damit entbehrlich.

²⁴ Dazu gehören von den InVeKoS-Maßnahmen der Vertragsnaturschutz, von den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen der investive Naturschutz, die EIP, LEADER, Basisdienstleistungen, Naturnahe Gewässerentwicklung, die Kooperationen im Naturschutz, Ländlicher Tourismus und Kulturelles Erbe sowie das AFP.

beteiligt sind, sehr unterschiedlich sind. Des Weiteren sind Satellitenlösungen mit einem höheren Aufwand verbunden, weil nicht auf Expertise innerhalb der Organisation zurückgegriffen werden kann.

Gegenüber dem ZPLR hat sich die Umsetzungsstruktur des LPLR zunächst nur in Details geändert. Gestartet ist das Programm als Monoressortprogramm in der Ägide des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MELUR). Nach dem Regierungswechsel im Juni 2017 wurden Umstrukturierungen beschlossen. Das Referat V 55 „Ländliche Entwicklung“ ist vom Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (MELUND) in das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (MILI) gewechselt (Raue et al., 2017, S. 155f). Im nachgeordneten Bereich des LLUR haben sich durch diese Umstrukturierung keine Änderungen ergeben. Darüber hinaus erfolgte eine Verlagerung von weiteren Bewilligungsfunktionen an den LKN. Die Zuständigkeitsstrukturen im LLUR wurden teilweise an veränderte Maßnahmenausgestaltungen angepasst, so beispielsweise im AFP, wo eine Zentralisierung der Bewilligung stattgefunden hat (siehe Kapitel 6.4.3.3).²⁵

Anders als in den anderen Bundesländern wurden auf der Programmsteuerungsebene keine Aufgaben extern vergeben. Sowohl die Zahlstelle als auch die Bescheinigende Stelle sind in Ministerien verankert. Aufgrund der erforderlichen Unabhängigkeit ist die Bescheinigende Stelle im Finanzministerium angesiedelt; Verwaltungsbehörde, Zahlstelle, Interner Revisionsdienst und Zuständige Behörde ebenso wie die meisten Fachreferate, die Teil der Zahlstelle sind, befinden sich im MELUND. Damit ist die Steuerungsebene kompakt aufgestellt.

Im Wesentlichen lassen sich sieben Bewilligungsstränge unterscheiden: die Fachreferate selbst²⁶, im nachgeordneten Bereich des LLUR mit den Abteilungen 2, 8 und 5 sowie der LKN, außerdem die extern beauftragten Stellen LWK und LGSH. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist die Bewilligungsstruktur in SH weniger dezentral ausgestaltet. Es erfolgte keine Verlagerung von Bewilligungsfunktionen wie beispielsweise in Hessen auf die kommunale Ebene. Der Grad der Dezentralisierung erscheint angesichts der Größe des Bundeslandes angemessen.

Rund 70 Prozent der geplanten öffentlichen Mittel werden über das LLUR und den LKN umgesetzt, die verschiedenen Dienststellen im Land aufweisen. Bei diesen handelt es sich um Landesverwaltungen im nachgeordneten Bereich der Fachreferate der beteiligten Ministerien, sodass eine hohe Homogenität der involvierten Institutionstypen gegeben ist (siehe Abbildung 7). Daneben überwiegt die zentrale Bewilligung mit Fachreferaten und LWK sowie LGSH.

Nach „außen“ verlagert sind die Förderbereiche Forst und Vertragsnaturschutz. Die zuständigen Institutionen (LWK und LGSH) sind schon seit vielen Jahren (nicht nur) im EU-Fördergeschäft aktiv, verfügen also über langjährig aufgebaute Expertise. Die LGSH beispielsweise wickelt schon seit den 1980ern den Vertragsnaturschutz ab.

Fünf Fachreferate²⁷ im MELUND haben eine Bewilligungsfunktion. Auf die von ihnen bewilligten Maßnahmen entfallen 16 Prozent der IK und 29 Prozent der zwischen 2016 und 2018 verausgabten Mittel (ohne Küstenschutz). Die relativen IK liegen mit 9,7 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (17,4 % ohne Berücksichtigung des Küstenschutzes). Insgesamt werden in den Fachreferaten 5,2 AK für die Förderabwicklung eingesetzt, 0,62 AK für VOK und Ex-post-Kontrollen. Die in den Referaten eingesetzten AK variieren sehr stark, auch abhängig vom finanziellen Umfang der Maßnahmen. Teilweise werden nur sehr geringe Stundenumfänge eingesetzt. Dies stellt die Referate vor die große Herausforderung, immer up to date zu bleiben, zum Beispiel bei Änderungen im Rechtsrahmen oder Anpassungen in der IT, und Routine zu entwickeln. Bei insgesamt nur wenigen Personen ist auch die Anfälligkeit gegenüber Personalwechseln oder -abgängen hoch. Des

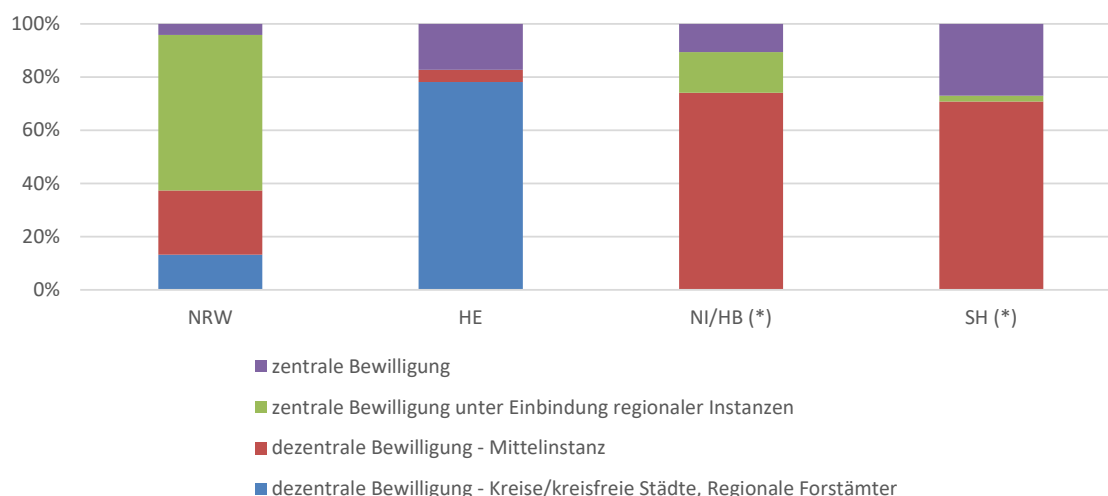
²⁵ Der Strukturlandkarte in Anhang 1 kann die der quantitativen IK-Analyse zugrundeliegende Organisationsstruktur entnommen werden. Sie bildet den Stand im September 2018 ab.

²⁶ Folgende Maßnahmen werden durch die Fachreferate bewilligt: 1.1 Zielgruppengerechte Fort- und Weiterbildung, 2.1.1 Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft, 2.1.2 Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft, 4.2 Investition in die Verarbeitung und Vermarktung, 4.4 Naturschutz und Landschaftspflege, 16.1 EIP, 16.5 Kooperationen im Naturschutz.

²⁷ Das Fachreferat V40 ist nur zuständig für die Vor-Ort-Kontrollen.

Weiteren läuft die Antragsbearbeitung oft manuell, sodass seitens der Prüfeinrichtungen der Wunsch geäußert wird, Profil c/s umfassender zu nutzen, da die elektronische Verarbeitung wesentlich weniger fehlerbehaftet ist als manuelle Eingaben (siehe dazu Kapitel 5.4.1). Da insgesamt nur wenige Personen in den Fachreferaten mit dem Bewilligungsgeschäft betraut sind, keine Redundanzen bestehen, ist Personalkontinuität darüber hinaus ein wichtiger Faktor für die Qualität der Umsetzung. Es gibt Mitarbeiter:innen in Fachreferaten, die schon seit drei Förderperioden Maßnahmen umsetzen und daher sowohl fachlich als auch abwicklungstechnisch immer auf dem neusten Stand sind. Wenn diese Mitarbeiter:innen allerdings ausscheiden oder wechseln, geht viel Erfahrungswissen verloren, wenn nicht rechtzeitig für eine Übergabe gesorgt wird.

Abbildung 7: Geplante öffentliche Mittel nach Bewilligungsvarianten im Ländervergleich



(*) ohne die Mittel für den Küstenschutz, da beim Küstenschutz die Top-up-Förderung überwiegt.

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (2018), HMKLV (2017), ML (2018), MELUND (2018).

Insgesamt betrachtet ist eine hohe Kontinuität im Organisationsgerüst gegeben. Weiterhin besteht eine hohe Homogenität der Institutionentypen. Die Steuerungsebene ist recht kompakt aufgestellt; vertikal ist die Struktur schlank. Die Maßnahmen werden maximal zweistufig abgewickelt. Damit werden insgesamt lange Implementationsketten und Reibungsverluste vermieden. Dies wird auch seitens der Programmsteuerungsebene positiv hervorgehoben: „Ich denke mal, ein wesentlicher Punkt [für eine vergleichsweise hohe Umsetzungseffizienz ist], der in der Natur der Sache liegt, dass Schleswig-Holstein einfach ein kleineres Bundesland ist und wir dadurch natürlich auch einfache Strukturen haben. Also wir haben ja nicht die Zwischenstrukturen wie mit den Regierungsbezirken wie in anderen Bundesländern, die fehlt ja komplett bei uns und das ist schon ein Punkt, der es deutlich einfacher macht. Und der zweite Punkt ist, dass wir nur in zwei Fällen [...] mit Dritten arbeiten, sondern dass das alles bei uns über den nachgeordneten Bereich oder im Ministerium abgewickelt wird, und wir dadurch nicht noch zusätzlich belastet sind mit Verträgen und diesen Geschichten.“

4.5.5 Personal

In der Implementationskostenanalyse des ZPLR (Fährmann et al., 2015) wurden zahlreiche kritische Punkte bezüglich der Personalsituation in der Landesverwaltung zur Umsetzung des Programms aufgezeigt. Die knappe Personalausstattung wurde insbesondere für koordinierende und übergeordnete Stellen angemerkt – so zum Beispiel für die Zentraldezernate im LLUR als Bindeglied zwischen Fachreferaten und regionalen Bewilligungsstellen und insbesondere für das Referat Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle (Raue et al., 2017, S. 154). Gerade an diesen Stellen wirken sich Engpässe besonders negativ aus, da die Handlungsfähigkeit des Gesamtapparates betroffen ist, wenn Regelungen nicht rechtzeitig getroffen und kommuniziert werden. Auch in den Bewilligungsstellen der Landesverwaltung wurden Knappheiten konstatiert und auch nicht adäquate Eingruppierungen

angesichts des anspruchsvollen Anforderungsprofils. Sowohl fachlich als auch verwaltungsbezogen steigen die Anforderungen kontinuierlich. So sei *„das Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems [...] – nicht zuletzt aufgrund der Komplexität der Regelwerke – wesentlich von der Kompetenz und ‚Förderroutine‘ der Mitarbeiter abhängig (‚Ressource Mensch‘). Personalgewinnung und intensive Einarbeitung neuer Mitarbeiter haben daher bei einer gleichzeitig angespannten Personalsituation [...] zunehmende Bedeutung.“*

Grundsätzlich, so wurde schon in der Implementationskostenanalyse des ZPLR ausgeführt, lassen die Rahmenbedingungen aufgrund der Finanzlage des Landes wenig Spielraum für Personalaufstockungen²⁸ oder eine grundlegend neue Eingruppierung von Stellen. Allein die notwendige Forderung, Kontinuität sicherzustellen und darauf zu achten, dass Erfahrungswissen weitergegeben wird, ist ambitioniert (Fährmann et al., 2015, S. 148). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Im Geschäftsbereich des MELUND waren im Dezember 2019 52 Prozent der Beschäftigten über 50 Jahre alt, damit deutlich mehr als in der Landesverwaltung insgesamt (33 Prozent). Bis 2031 werden mit dem Erreichen des Renteneintrittsalters 37 Prozent der 2019 Beschäftigten regulär ausscheiden, also deutlich mehr als im Landesdienst insgesamt (24 Prozent) (Landesregierung, 2020). Den erheblichen Wegfall von Erfahrungswissen zu kompensieren und neues Personal zu gewinnen und einzuarbeiten, wird eine große Aufgabe bleiben. Gerade die Einarbeitung erfordert einen langen Zeitraum, da die EU-Verfahren sehr komplex sind. Oftmals gelingt es nicht, noch ausreichende Überlappungsphasen zwischen dem Ausscheiden bzw. dem Wechsel von Mitarbeiter:innen und Wiederbesetzungen einzurichten.

Zum Start des LPLR hat das Ministerium auf die Personalknappheiten reagiert und neuralgische Punkte personell verstärkt. Rund zehn Stellen konnten zusätzlich besetzt werden, mit denen Verwaltungskapazitäten für eine effektive Umsetzung des LPLR verstärkt wurden. Dieser Spielraum für zusätzliches Personal wurde unter anderem durch die Technische Hilfe (TH) ermöglicht (Raue et al., 2019, S. 108). 29 Personen aus der Landesverwaltung wurden 2017 aus der TH anteilig bis in vollem Umfang finanziert (Eckert, 2018). 66 Prozent gehören zum LLUR; die übrigen verteilen sich auf die ELER-Verwaltungsbehörde, das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER und Fachreferate im MELUND. Bezogen auf die 2017 für die Umsetzung des LPLR eingesetzten AK (Vollzeitäquivalente) lag der Anteil bei den LLUR bei 34 Prozent und in den Fachreferaten bei neun Prozent. Das Personal der Verwaltungsbehörde und des Referats Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER wurde anteilig am stärksten aus der TH mitfinanziert (66 Prozent bzw. 69 Prozent).

Die personelle Lage hat sich durch die Personalverstärkungen etwas entspannt. Politisch beschlossen wurde die personelle Aufstockung allerdings nur für die Förderperiode 2014 bis 2020, danach muss wieder neu verhandelt werden. Letztlich bleibt die Herausforderung bestehen, ein ambitioniertes Programm durch eine personell sowohl quantitativ als auch qualitativ adäquat ausgestattete Förderverwaltung zu unterlegen, unabhängig von dem Einsatz der TH.

4.5.6 Ausblick

In der Förderperiode 2023 bis 2027 gibt es kein eigenständiges EPLR mehr. Die ELER-kofinanzierten Maßnahmen sind nun Teil des nationalen GAP-Strategieplans, zusammen mit den Interventionen der 1. Säule. SH plant den Einsatz von 785 Mio. Euro, davon 238 Mio. Euro im Rahmen von Top-ups (BMEL, 2023). Bezogen auf die Programmlaufzeit stehen damit jährlich mehr Mittel zur Verfügung als in der Förderperiode 2014 bis 2022 (7. ÄA, MELUND, 2021).

Das Portfolio der Maßnahmen mit ELER-Kofinanzierung hat sich reduziert. Es werden nur noch vier Interventionen im InVeKoS-Bereich angeboten. Das Angebot an Umweltmaßnahmen beschränkt sich auf den Vertragsnaturschutz und den Ökolandbau. Die anderen Maßnahmen wurden eingestellt, sind Teil der Öko-Regelungen der 1. Säule der GAP, wie die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau, oder Bestandteil der Konditionalität

²⁸ Im Zuständigkeitsbereich des MELUND (ohne Landesbetriebe) sind gemäß Landesregierung (2020) allerdings seit 2015 die Vollzeitäquivalente (VZÄ), wie auch für die Landesverwaltung insgesamt, gestiegen: von 1.048 VZÄ 2015 auf 1.113 VZÄ 2019.

(Zwischenfruchtanbau). SH hat im LPLR (außerhalb des Vertragsnaturschutzes und des Ökolandbaus) keine grünlandbezogenen Maßnahmen programmiert. Bei den Öko-Regelungen gibt es einige Angebote für Grünland. Im InVeKoS-Bereich nimmt daher die Verschränkung mit der 1. Säule zu. Die inhaltliche (siehe MELUND, 2022) und organisatorische Abstimmung mit den Öko-Regelungen sorgt für einen Mehraufwand, zumal die einjährig angebotenen Öko-Regelungen kontinuierlich nachgesteuert werden, mit entsprechenden Auswirkungen auf den Vertragsnaturschutz sowie den Ökolandbau. Darüber hinaus sollen neue Öko-Regelungen programmiert werden. Da die Verfahren weitgehend digitalisiert abgewickelt werden, kommt es auf agile und flexible IT-Systeme an, mit denen schnell auf neue Anforderungen zu reagieren ist.

Das Portfolio der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen hat sich nur wenig verändert. Nur die Forstmaßnahmen und Breitband sind nicht mehr Bestandteil des GAP-SP. Bei den im Programm verbliebenen Nicht-InVeKoS-Maßnahmen handelt es sich um etablierte Maßnahmen mit eingespielten Umsetzungssystemen, bei denen auch die Inanspruchnahme gut planbar ist. Andere Bundesländer haben ihr Maßnahmenangebot sehr viel stärker reduziert, was unter den Bedingungen des GAP-Strategieplans mit der output- und ergebnisbasierten Abrechnung und Steuerung eine sinnvolle Strategie sein kann.

Im Rechtsrahmen ist die große Neuerung das *New Delivery Model*, das eine Abkehr vom compliance-basierten Ansatz auf einen ergebnisorientierten Ansatz beinhaltet. Damit steigt die Bedeutung der Leistungsberichterstattung. Die Mitgliedstaaten erhalten weitere Freiheitsgrade in der Ausgestaltung der Programme und Maßnahmen sowie des Verwaltungs- und Kontrollsystems, weil die EU auf kleinteilige Regelungen verzichtet und nur noch einen groben Rahmen absteckt. Das heißt aber nicht, dass die Anforderungen an ein Verwaltungs- und Kontrollsystem deutlich zurückgehen. Es gibt weiterhin Vorgaben der KOM an die Systeme, die, wenn sie sich nicht als funktionsfähig erweisen, Anlastungen nach sich ziehen, wie die Leitlinien für die Berechnung der Finanzkorrekturen im Rahmen des Konformitäts- und des Rechnungsabschlussverfahrens zeigen (EU-KOM, 2024). Worauf die KOM allerdings verzichtet, ist ein regelmäßiges Audit bis hinunter auf die Ebene der ZWE. Dafür werden die Stellung und der Prüfauftrag der BS, im Sinne eines Single-Audit-Prinzips, deutlich gestärkt. Zudem hat sich die EU-KOM ein „Hintertürchen“ offengehalten: Wenn sie den Eindruck bekommt, dass die Organisation des Kontrollsystems nicht funktioniert, dann wird sie auch wieder beginnen, vor Ort zu prüfen.

Die Digitalisierungsanforderungen werden zukünftig noch weiter steigen, sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bei den Antragstellenden. In der GAP-Förderperiode ab 2023 setzt die EU-Kommission, als Beitrag zur Vereinfachung, in starkem Maße auf Digitalisierung, insbesondere mit Fokus auf die Flächenmaßnahmen (EU-COM, 2019). Hinzu kommen Anforderungen, die sich aus nationalen Prozessen ergeben, wie die Einführung der elektronischen Akte und das Onlinezugangsgesetz (OZG) (BMI, 2024). Voraussetzung ist eine stärkere Standardisierung, technisch und rechtlich. Diese sollte aber nicht zulasten der inhaltlichen Qualität der Fördermaßnahmen gehen.

Organisatorisch gab es schon 2017 Umstrukturierungen, da im Nachgang zur Landtagswahl ein Fachreferat (mit hoher finanzieller Bedeutung) einem anderen Ministerium zugeordnet wurde. Damit waren aber sowohl auf Ebene des Programmoverheads als auch im nachgeordneten Bereich keine Änderungen verbunden. Nach der Wahl 2022 erfolgten größere Umstrukturierungen, die sowohl die Endabwicklung des LPLR als auch den GAP-Strategieplan betreffen. Es sind nunmehr zwei Ressorts mit ihren jeweils zuständigen Fachreferaten beteiligt. Auf Ebene des Programmoverheads wurden die Zuständigkeiten auf zwei Ressorts verteilt: Die ELER-Verwaltungsbehörde bzw. die regionale Verwaltungsbehörde des GAP-Strategieplans ist im MEKUN angesiedelt, während Zahlstelle und die weiteren Einrichtungen zum MLLEV gehören. Die BS ist weiterhin dem Finanzministerium zugeordnet. Infolge der Ressortneugestaltung erfolgte zum 1.1.2023 auch eine Trennung des LLUR in ein Landesamt für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung (LLnL) und Landesamt für Umwelt (LfU). Diese organisatorischen Änderungen fanden in einer Periode statt, die ohnehin sehr herausfordernd war. Parallel zur Abwicklung des LPLR musste der GAP-Strategieplan aufgesetzt und der Übergang gestaltet werden.

Raue et al. (2017) kamen zur Einschätzung, dass wie das ZPLR auch das LPLR über (kosten-)effiziente und gut funktionierende Umsetzungssysteme sowohl auf Maßnahmen- als auch Programmebene verfügt. Die IK-Analyse

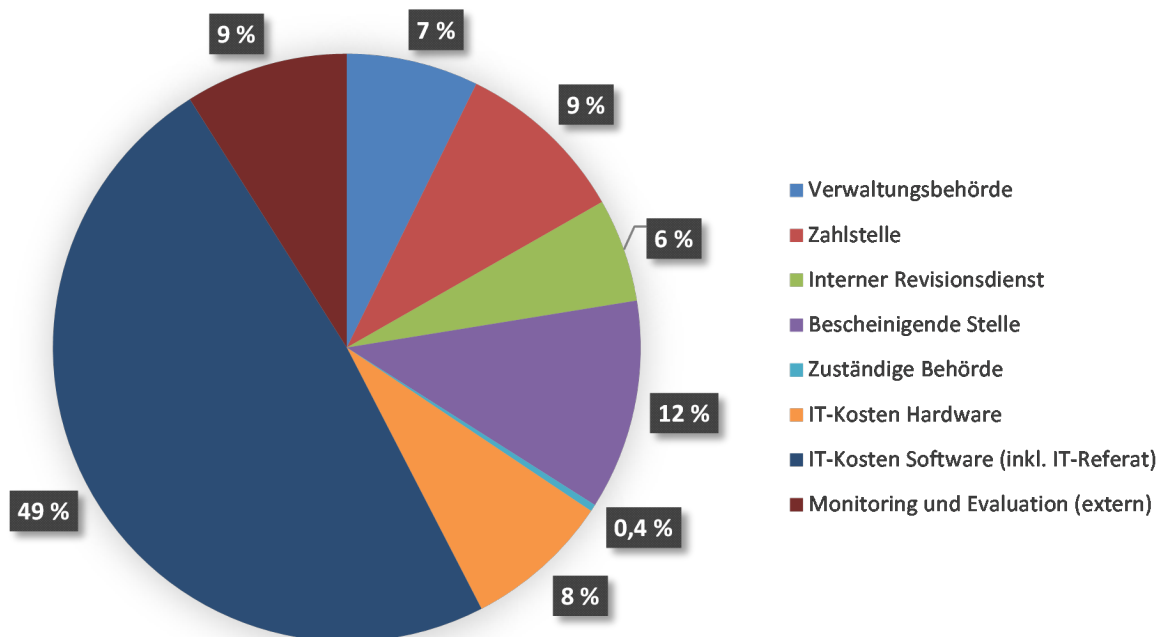
stützt diese Einschätzung. Die neuen Strukturen, die auch noch von Personalwechseln und -vakanzan gekennzeichnet sind, sind allerdings herausfordernd. Es bleibt abzuwarten, inwieweit trotz der veränderten Organisationsstrukturen der kooperative und konstruktive Interaktionsstil beibehalten werden kann. Durch die Einbindung in den GAP-Strategieplan steigen zudem die Koordinierungs- und Abstimmungsbedürfnisse gegenüber dem Bund und den anderen Bundesländern. Dies trifft zunächst die Einrichtungen des Programmoverheads, vor allem die Verwaltungsbehörde und die EU-Zahlstelle, aber auch die Fachreferate, insbesondere die mit Flächenmaßnahmen befassten Referate aufgrund der Grünen Architektur. Auch die Programmänderungen, die sich einschließlich Notifizierungsverfahren fast über das gesamte Jahr ziehen, und die Abstimmungen im Vorfeld der jährlich zu erstellenden Leistungsberichte erfordern einen hohen Aufwand.

Aufgrund der Neuerungen durch den GAP-Strategieplan wurde durch die ELER-Verwaltungsbehörde zusammen mit anderen beteiligten Stellen 2022 ein Personalmehrbedarf gesehen und begründet (ELER-VB Schleswig-Holstein, 2022). Dieser betraf auch die Abwicklung des EGFL, nicht nur die des ELER. In einer Stellungnahme kamen Grajewski und Becker (2022) zum Ergebnis, dass die Personalmehrbedarfe nachvollziehbar begründet wurden, wobei zu den absoluten Umfängen im Detail keine Aussagen getroffen werden konnten, da die Planungen zum GAP-Strategieplan zum damaligen Zeitpunkt noch andauerten und viele Detailregelungen noch nicht bekannt waren. Gleichwohl ist begründet zu vermuten, dass der Aufwand gestiegen ist, bis 2025 auch durch die Parallelität der Umsetzung des LPLR und des GAP-Strategieplans mit zwei unterschiedlichen Rechtssystemen. Des Weiteren ist nicht erkennbar, dass sich das Verwaltungs- und Kontrollsystem – mit Ausnahme weniger Stellschrauben – grundlegend verändert, sondern dass auf ein bereits komplexes System noch höhere Anforderungen an die Leistungsberichterstattung als zentrales Element der Ergebnisorientierung hinzukommen. Diesen Eindruck vermittelt auch folgende Rückmeldung einer Bewilligungsstelle: *„Also rückwärts ist es noch nie gegangen in den letzten Jahren, das ist so, [...] es wird ja immer davon gesprochen, dass der Prüfungsaufwand geringer werden soll, weil das denn ja irgendwie zentralisierter wird und, na ja, okay, das glaube ich einfach nicht, ich glaube auch, dass das Monitoring stärker wird, dass wir viel mehr Berichtswesen haben werden, dass dadurch auch noch mehr auf uns zukommen wird.“*

5 Implementationskosten auf Ebene des Programmoverheads

5.1 Aufwands- und Kostendarstellung

Dem Programmoverhead wurden in der schriftlichen Erhebung 18 AK zugeordnet. Mit Ausnahme des IT-Referats handelt es sich ausschließlich um Verwaltungseinheiten, die EU-seitig vorgegeben sind. Die meisten AK entfallen auf die Bescheinigende Stelle, die im Finanzministerium angesiedelt ist, und die Zahlstelle. Die personalseitigen Kosten liegen bei rund 1,5 Mio. Euro, hinzu kommen Kosten für Hard- und Software sowie die extern vergebenen Monitoring- und Evaluationsaktivitäten. Insgesamt wurden dem Programmoverhead rund 3,9 Mio. Euro zugeordnet und damit etwa 32 Prozent der IK. Die Verteilung der Kosten auf die Verwaltungseinheiten bzw. Leistungsbereiche (IT sowie Monitoring und Evaluation) stellt Abbildung 8 dar. Fast die Hälfte der Programmoverheadkosten entfällt auf die Softwareentwicklung und -bereitstellung inkl. der Personalkosten des IT-Referats. Auf die Einrichtungen des Programmoverheads, die EU-seitig vorgegeben sind, entfallen rund 34 Prozent der Kosten.

Abbildung 8: Prozentuale Kostenverteilung auf Einrichtungen des Programmoverheads

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

5.2 Programmoverhead im Programmvergleich

Wird der IT-bedingte Personalaufwand ausgeklammert (siehe Ausführungen in Kapitel 3.3.3.3), ist die absolute AK-Ausstattung des Programmoverheads zwischen den betrachteten Länderprogrammen auf ähnlichem Niveau (siehe Tabelle 10). Nur NI/HB setzt deutlich mehr AK für den Programmoverhead ein, wenn zusätzlich zur VB die verschiedenen beteiligten Koordinationseinheiten²⁹ berücksichtigt werden. Allerdings sind nicht nur dort Besonderheiten zu beachten. In Hessen wurden dem Programmoverhead auch Overheadaufgaben für investive Maßnahmen zugeordnet. In NRW gibt es aufgrund der Auslagerung der EU-Zahlstelle an den Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragten noch eine Zahlstellenkoordination im Ministerium. Doch selbst unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten zeigt Tabelle 10, dass die AK-Ausstattung auf Ebene des Programmoverheads weitgehend unabhängig vom Programmvolumen ist.

²⁹ Niedersachsen hat ein gemeinsames Programm mit Bremen; daher gibt es in Bremen eine Koordinierungseinheit. Darüber hinaus sind sowohl im Umweltministerium als auch im Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung Personen mit Koordinierungsaufgaben befasst.

Tabelle 10: AK-Ausstattung der Einrichtungen des Programmoverheads im Vergleich der ELER-Programme in Relation zu den geplanten öffentlichen Mitteln

	Eingesetzte AK in VZÄ 2017			
	NRW	SH	HE	NI/HB
Zahlstelle ¹⁾	5,70	4,69	5,65	7,60
Interner Revisionsdienst	3,50	2,60	2,10	3,90
Verwaltungsbehörde ²⁾	2,03	3,51	5,39	14,35
Zuständige Behörde ³⁾	1,50	0,17	0,30	1,10
Bescheinigende Stelle	4,50	5,13	4,40	4,93
GESAMT-AK Programmoverhead	17,23	16,10	17,84	31,88
Geplante öffentliche Mittel im Durchschnitt in Mio. Euro (mit Top-ups)	169	124	93	328
AK Programmoverhead (ohne IT) je Mio. Euro	0,10	0,13	0,19	0,10
Geplante öffentliche Mittel im Durchschnitt in Mio. Euro (ohne Top-ups)	168	89	71	232
AK Programmoverhead (ohne IT) je Mio. Euro	0,10	0,18	0,25	0,14

¹⁾ in HE einschließlich nicht auf die Maßnahmen verteilter Aufwand der Gruppe investive Programme (3,4 AK) und 0,75 AK für die TH.

²⁾ in NI/HB mit den ausgelagerten Einheiten, die "Kern-VB" hat 8,8 AK (ML).

³⁾ in NRW einschließlich Zahlstellenkoordination.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der schriftlichen Befragung (Fährmann und Grajewski, 2018).

Die AK im Programmoverhead (ohne IT-Personal), bezogen auf je eine Million Euro geplanter öffentlicher Mittel im Jahresdurchschnitt, liegen in SH hinter NRW und NI/HB und vor HE. Da die dem Programmoverhead zugeordneten Einrichtungen vorrangig für den EU-kofinanzierten Teil der EPLR zuständig sind, sind in Tabelle 10 zusätzlich die AK je eine Million öffentlicher Mittel ohne Top-ups dargestellt. Die AK-Ausstattung je eine Mio. Euro erhöht sich in SH, HE und NI/HB, da diese Programme über umfangreiche Top-up-Förderungen verfügen. Die Unterschiede zwischen den Ländern bleiben aber bestehen. Die Programme mit kleinerem Volumen haben höhere AK je Mio. Euro geplanter öffentlicher Mittel (ohne Top-ups), während die finanzstärkeren Programme geringe Werte aufweisen. Dies zeigt die hohen Fixkosten der EPLR bei den Einrichtungen des Programmoverheads aufgrund des von den Verordnungen weitgehend vorgegebenen Aufgabenkatalogs.

5.3 Aufwands- und Kostenentwicklung

Zwischen den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 ist die AK-Ausstattung des Programmoverheads absolut betrachtet stabil geblieben, auch wenn es Verschiebungen zwischen den verschiedenen Einrichtungen gab (siehe Tabelle 11). Für die Förderperiode 2014 bis 2022 ist ein Zuwachs zu verzeichnen, der zum Teil auf Erfassungsunterschiede, zum Teil auf nachweisbare Zuwächse auf Ebene der Einheiten zurückzuführen ist. Insbesondere die Bescheinigende Stelle verzeichnet ein deutliches Plus. Der Anteil des Programmoverheads an den insgesamt ermittelten AK zeigt für die Förderperiode 2014 bis 2022 ebenfalls einen leichten Anstieg.

Tabelle 11: Entwicklung der AK des Programmoverheads in SH über drei Programmplanungsperioden

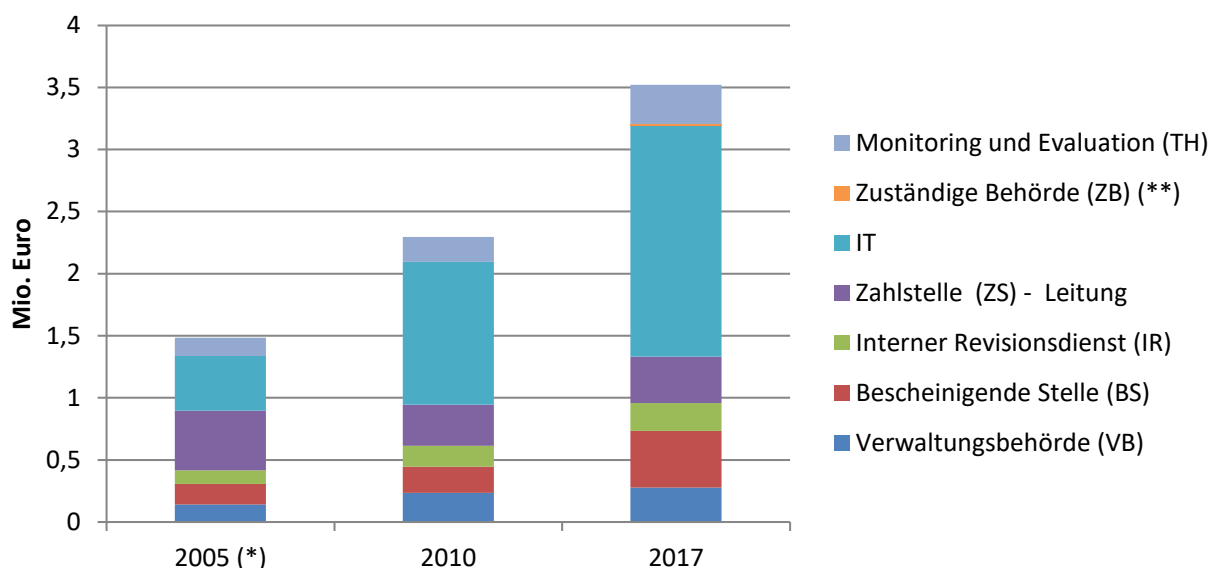
	AK 2005 ¹⁾	AK 2010	AK 2017
	ZAL	ZPLR	LPLR
Verwaltungsbehörde	2,0	3,4	3,5
Zahlstelle	6,9	4,7	4,7
Interner Revisionsdienst	1,6	2,2	2,6
Bescheinigende Stelle	2,3	2,2	5,1
Zuständige Behörde	²⁾	²⁾	0,2
IT-Referat	²⁾	²⁾	1,9
AK in VZÄ	12,8	12,5	18,0
Anteil an den Gesamt-AK in %	14 %	11 %	15 %

¹⁾ aus den Angaben der Zahlstelle mit einer Personalkostenpauschale von 70.000 Euro berechnet.

²⁾ wurde von der Zahlstelle nicht erfasst.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2008), Fährmann et al. (2015) und Fährmann und Grajewski (2018).

Bei den Implementationskosten sieht dies anders aus, weil neben den personalbedingten Kosten auch die Kosten für Soft- und Hardware sowie Monitoring und Evaluation zu berücksichtigen sind. Abbildung 9 stellt die Zusammensetzung der Kosten im Bereich des Programmoverheads dar. Gestiegen sind vor allem die IT-Kosten. Auch wenn die Erfassung der IT-Kosten aufgrund der gleichzeitigen Nutzung vieler Systeme durch die 1. und 2. Säule schwierig ist, spiegeln sich in dem Anstieg vor allem die höheren Anforderungen an die IT-Sicherheit, die zunehmend EDV-gestützte Vorgangsverwaltung und die aufwendigere Datenerfassung für das EU-Monitoring wider. Auch die Kosten der BS sind im Verlauf der Förderperioden stark gestiegen, weil immer höhere Anforderungen an ihre Prüftätigkeit gestellt werden. Geringer fiel der Anstieg bei den anderen Einheiten aus. Bei der Leitung der Zahlstelle liegen die Kosten 2017 trotz eines Anstiegs im Vergleich zu 2010 unter dem Niveau von 2005.

Abbildung 9: Entwicklung und Zusammensetzung der Kosten des Programmoverheads

(*) IT-Kosten wurden überschlägig bei Maßnahmen abgezogen und dem Programmoverhead zugeschlagen.

(**) AK und damit auch die Kosten wurden von der Zahlstelle 2005 und 2010 nicht erfasst.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2008), Fährmann et al. (2015), Fährmann und Grajewski (2018).

5.4 Bestimmungsfaktoren

Im Folgenden wird zunächst die IT als zentrale Kostendeterminante näher betrachtet. Anschließend werden die Gründe für die Entwicklungen in den einzelnen Einheiten des Programmoverheads beleuchtet.

5.4.1 IT

Eine funktionale, bedienerfreundliche und aktuelle IT ist eine wesentliche Voraussetzung für eine aufwandsminimierende Umsetzung. Dies gilt insbesondere für Flächenmaßnahmen aufgrund der stärkeren Standardisierung und der höheren Antragszahlen. Schleswig-Holstein setzt weiterhin auf externe Lösungen in einem Mehrländerverbund. Wie schon in Raue et al. (2017) ausgeführt, steht der „etwas ‚schwerfälliger‘ auf Anpassungserfordernisse reagierenden Verbundlösung [...] der Vorteil von bundesländerübergreifenden Fachgruppen gegenüber, die in einem kontinuierlichen fachlichen Austausch zu einem Mehr an Know-how beitragen.“

2017 wurde abteilungsübergreifend ein Projekt zum Anforderungsmanagement im ZIAF³⁰ im MELUR ins Leben gerufen. Dies hatte unter anderem zum Ziel, die verschiedenen Anpassungserfordernisse besser zu koordinieren und rechtzeitig in die Umsetzung zu geben. Diese Erfordernisse kommen von verschiedenen Seiten (EU, Bund und den Fachreferaten in den Ministerien selbst). Parallel dazu wurde aufgrund der insgesamt in der Landesregierung steigenden Bedeutung und Kosten der IT ein zentrales IT-Management eingesetzt. Dort werden die IT-Mittel der einzelnen Ressorts verwaltet. Jährlich wird mit der Haushaltsaufstellung ein Gesamtplan für IT und Digitalisierung vorlegt. Das bedeutet auch, dass zu den internen Abstimmungsprozessen im Ministerium noch die Konkurrenz um Mittel zwischen den verschiedenen Ressorts hinzutritt. Da wesentliche Anforderungen an die IT auf EU-Vorgaben beruhen, dürfte die grundlegende Mittelausstattung gleichwohl nicht infrage stehen. In 2017 war die IT-Unterstützung der EU-Agrarförderung (ZIAF), zu der auch das LPLR gehört, der mit Abstand größte IT-Posten im Haushalt des MELUND (Zentrales IT-Management beim MELUND, 2017).

Der schon unter Kapitel 4.5.3 angesprochene „fluide“ Rechtsrahmen verteuert die Umsetzung, weil immer wieder Anpassungen vorgenommen werden müssen. Teilweise liegen stabile Grundlagen erst sehr spät vor. Dies galt beispielsweise für die Anforderungen an das Monitoring und die zur Ermittlung der Indikatoren erforderlichen Daten (siehe auch Raue et al., 2017, S. 166). Über alle Fachbereiche hinweg musste beispielsweise ein gemeinsames Verständnis entwickelt werden, was ein schlussgerechnetes Projekt ist. Es musste geklärt werden, wie mit Rückforderungen umzugehen ist. Unklare Anforderungen stellten die für die Erstellung des Anforderungsprofils Zuständigen und infolge die IT vor große Herausforderungen. In der Mitte der Förderperiode änderten sich zudem die Vorgaben der EU. Aufgrund der Befürchtung, dass die Ziele für den Leistungsrahmen nicht erreicht würden, konnte auf teilabgerechnete Projekte umgestellt werden. Ab dem Berichtsjahr 2018 wurde von dieser Möglichkeit für die Teilmaßnahmen TM 4.1 und TM 16.1 Gebrauch gemacht. Insgesamt hat das Monitoring an Bedeutung zugenommen. Mit „handgestrickten“ Lösungen wären die Anforderungen an die Berichterstattung nicht zu bewältigen gewesen. Es wurde für die Förderperiode 2014 bis 2022 neu aufgesetzt und Maßnahme für Maßnahme ausgerollt. Dafür war eine neue Person in der VB zuständig. Trotz der personellen Verstärkung gab es in der Befragung immer wieder Kritik am Monitoring („schwerfällig und in Teilen unverständlich“).

Die Abbildung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in der IT ist in Teilen so aufwendig und damit kostenintensiv, dass Regelungen zur Vereinfachung nicht umgesetzt werden. *„Ein Beispiel: Es ging um die Bagatellregelung gemäß Art. 54 (Kürzung bei Unregelmäßigkeiten) der VO (EU) Nr. 1306/2013, hier insbesondere ihre Anwendung auf investive Vorhaben mit mehreren Zahlungsanträgen. [...] Bei einer Kürzung wird der Betrag, auf den sich die Unregelmäßigkeit bezieht, vom Zuwendungshöchstbetrag abgezogen. Das geht immer mit einem Verwaltungsverfahren einher, auch bei kleinen Beträgen, d. h. Verwaltungsakt aufheben und neu erlassen oder verändern. [...] Die Fachbereiche hatten bereits eine Bagatellgrenze (100 Euro) für die weitere Verfolgung von*

³⁰ Zahlstelle InVeKoS Agrarförderung

Unregelmäßigkeiten und wollten auch eine Bagatellgrenze für Kürzungen, d. h. bei kleineren Beträgen hätte auf eine Kürzung und Anpassung des Zuwendungsbescheides verzichtet werden können. Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für den Verzicht auf eine Kürzung bei Kleinstbeträgen entsprechend Art. 54 der VO (EU) Nr. 1306/2013 gibt es in der VO (EU) Nr. 1306/2013 nicht. Aus Sicht des Referates „Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER“ wäre es unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zwar noch vertretbar gewesen, im Rahmen des Ermessens bei § 117 Abs. 3 Satz 1 LVwG³¹ auf eine Aufhebung des Bescheides zu verzichten, wenn die Kosten des damit verbundenen Verwaltungsverfahrens höher wären als der zu kürzende Betrag. Es wäre aber sowohl finanziell als auch in der Handhabung für die Sachbearbeiter zu aufwendig geworden, das damit verbundene Verwaltungsverfahren in der IT korrekt abzubilden. Daher hat sich die ZS dann letztendlich dagegen entschieden.“

Während die Verfahren im Bereich der InVeKoS-Maßnahmen weitgehend IT-gestützt erfolgen, ist dies bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen nicht durchgängig der Fall (siehe im Detail 6.4.3.5). Aus Sicht der übergeordneten Kontrolleinrichtungen wäre es wichtig, Profil c/s³² umfassender zu nutzen, da die elektronische Verarbeitung wesentlich weniger fehlerbehaftet ist als manuelle Eingaben. Außerdem würden so Übertragungsfehler vermieden. *„Sieht Profil c/s die Eingabe von Daten vor, sollte diese Möglichkeit genutzt werden. Anderenfalls ist immer der aufwendigere Abgleich mit der Papierakte erforderlich (z. B. Bescheide).“* Die Sichtweise der Bewilligungsstellen auf die IT ist differenzierter. Die IT ist gleichermaßen Hemmnis und Hilfe. Es werden zwar Fortschritte bei Profil c/s gesehen (*„[...] im Vergleich zu der Einführung Profil c/s sind da schon einige Sachen deutlich besser und angenehmer geworden. Und ein bisschen mehr angepasst auch wirklich auf den investiven Bereich. Also die erste Variante war ja so sehr übergestülpt aus der ersten Säule.“*), neben dem eigentlichen Zuwendungsbescheid sind aber noch viele Aspekte auf Papier zu bedienen und zu dokumentieren.

Problematisch sind zudem die Ungleichzeitigkeit der Digitalisierungsprozesse und die nicht kompatiblen rechtlichen Vorgaben, insbesondere im Verhältnis von Bewilligungsstelle zu Zuwendungsempfänger:in. Ein Kritikpunkt in einer Befragung von Zuwendungsempfänger:innen im Bereich der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen war die unzureichende Digitalisierung bzw. das Einfordern von Papierunterlagen seitens der Bewilligungsstellen (Pollermann, 2024). So wurde etwa moniert, *„[...] dass wir das Vergabeverfahren digitalisiert haben, für den Verwendungsnachweis aber alles ausgedruckt werden muss.“* Insgesamt gab es viele Rückmeldungen zum Stand der Digitalisierung: *„Die unverhältnismäßige Bürokratie mit komplett fehlender Digitalisierung. Kontoauszüge auf Originalpapier der Bank? Gewerke mit Originalunterschriften des Geschäftsführers? Wer macht so etwas im 21. Jahrhundert?“*; *„mangelnde Digitalisierung (Originalbelege erforderlich etc.)“*. *„Das mehrfache Ausfüllen derselben Unterlagen und die nicht mehr zeitgemäße Art des Versandes etc. könnte einfacher in digitaler Form vonstattengehen“*.

Die IT-Weiterentwicklung und -pflege bleibt ein komplexes Unterfangen angesichts der Haushaltsrestriktionen und der erforderlichen Abstimmungsprozesse an der Schnittstelle Fachzuständige – Programmierung und auch im Kontext der Einbindung in den Mehrländerverbund. Darüber hinaus müssen die rechtlichen Anforderungen „digitalisiert“ und die digitalen Prozesse gegenüber den Antragstellenden mitberücksichtigt werden.

5.4.2 Programmsteuerungsebene

Wesentliche Verwaltungseinheiten, die dem Programmoverhead zugeordnet wurden, sind die Verwaltungsbehörde (VB), das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER (ZS), der Interne Revisionsdienst (IRD), die Zuständige

³¹ Landesverwaltungsgesetz.

³² Profil c/s steht für „Programm zur Fördermittelverwaltung in der Landwirtschaft client/server“. Es handelt sich um ein modulares System, mit dem verschiedene Funktionalitäten bereitgestellt werden, beispielsweise eine vorgangsgesteuerte Antragsbearbeitung oder die Erfassung von Daten für das Monitoring (<https://www.data-experts.de/produktloesungen/profil/>).

Behörde (ZB), die Bescheinigende Stelle (BS) sowie das IT-Referat im MELUND. Im Folgenden werden die wesentlichen Entwicklungen und aufwandsbestimmenden Merkmale für die verschiedenen Einheiten dargestellt.

Verwaltungsbehörde

Der Arbeitsaufwand der VB ist nach eigener Einschätzung gegenüber der Vorperiode eher gestiegen, wobei sich der zusätzliche Arbeitsaufwand nicht in einem Stellenaufwuchs niederschlug, sondern bis zum Untersuchungsjahr 2017 in einer Arbeitsverdichtung.

Aufwendiger wurde insbesondere das Finanzmanagement, aufgrund der unterschiedlichen Finanzquellen (1.-Säule-Mittel und originäre ELER-Mittel mit unterschiedlichen Kofinanzierungssätzen) und der zu beachtenden prozentualen Mittelaufteilungen.³³ „Das merkt man z. B. jetzt beim Änderungsantrag (2017), mit der Umschichtung von 1.-Säule Mitteln und 2.-Säule-Mitteln, und das auch noch Jahrestrenchen-scharf. Da versucht man, Ringtausch zu machen. Das geht aber nicht, wenn sie 1.- und 2.-Säule Mittel haben. Dazu kommt, dass für 1.- und 2.-Säule-Mittel unterschiedliche Programme in der IT hinterlegt werden müssen. Das Finanzmanagement ist aufgrund dieser Differenzierung deutlich anspruchsvoller geworden.“ Höheren Aufwand verursacht auch das Monitoring. Dies betrifft die Erfassung der Daten, die zu erstellenden Berichte und die Steuerung der Aktivitäten. SH hat sich zwar entschlossen, im Bereich des Monitorings die Erstellung des jährlichen Durchführungsberichts und der zugehörigen Bürgerinfo nach außen zu vergeben, dennoch sind die Festlegung der Anforderungen an die IT, die Kommunikation mit Fachreferaten, die Zusammenstellung und Plausibilisierung der Daten und das Zusammentragen sonstiger Informationen durchzuführen. Hinzu kommt die Eingabe in SFC³⁴ (siehe auch Ausführungen in Raue et al., 2017, Kapitel 5.3.2.3). Daher war schon 2017 geplant, die VB mit einer zusätzlichen Stelle für diesen Aufgabenbereich auszustatten. Zudem waren Leistungsrahmen und Leistungsreserve (Artikel 21 und 22 der VO (EU) Nr. 1303/2013)³⁵ mit viel Mehrarbeit verbunden, „die in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen und Probleme beim Finanzmanagement verursach[t]en.“

Ein weiterer Aspekt, der erheblichen Mehraufwand verursachte, ist die Technische Hilfe (TH). Im Gegensatz zur Förderperiode 2007 bis 2013 musste die TH im LPLR als Maßnahme betrachtet werden, mit Implikationen auf das Verwaltungs- und Kontrollsystem. Es musste ein vorschriftsmäßiges System³⁶ etabliert werden, im Rahmen dessen geprüft und dokumentiert werden muss, was in der Vergangenheit nicht erforderlich war. „Die Anwendung des Kontrollsystems auf die TH führt teilweise zu unsinnigem Aufwand, z. B. beim Kauf von Kaffeesahne für Sitzungen muss, um den Beleg abrechnen zu können, das ganze Kontrollverfahren durchlaufen werden. Ist das im Sinn einer effektiven Verwaltung?“ Aufgrund der erforderlichen Funktionstrennung waren im Untersuchungsjahr 2017 Mitarbeiter:innen von drei Referaten³⁷ an der Abwicklung der TH beteiligt. Insgesamt waren im Jahr 2017 0,21 AK innerhalb der Landesverwaltung (VB und Innenrevision) mit der Abwicklung der TH beschäftigt. Dies ist mit Kosten von 15.247 Euro verbunden. In Relation zu den durchschnittlich getätigten öffentlichen Ausgaben von rund 1,5 Mio. Euro sind die Umsetzungskosten gering. Es ist also weniger der absolute Aufwand als die Unangemessenheit der Regelungen, die nicht nur in SH, sondern auch in den anderen Bundesländern für Unmut gesorgt

³³ Aufgrund der Verzögerungen in den Beratungen zur GAP-Reform wurde die Förderperiode bis Ende 2022 verlängert. Dafür stehen in den Jahren 2021 und 2022 ELER-Mittel aus dem Finanzrahmen 2021-2027 einschließlich einer Umschichtung von Direktzahlungen zur Verfügung, die zudem aus dem Aufbauinstrument der EU zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise (Wiederaufbaufonds EURI) verstärkt werden. Dies stellt das Finanzmanagement vor neue Herausforderungen.

³⁴ System for Fund Management in the European Union.

³⁵ In diesen Artikeln wurde festgelegt, dass im Schnitt 6 % der zugewiesenen Mittel zurückgehalten werden sollten, um sie bei Erreichen der Etappenziele auf Ebene der Prioritäten nach einer Überprüfung im Jahr 2019 den Programmen zuzuweisen. Basis bildeten die Angaben aus den im Jahr 2019 eingereichten Durchführungsberichten.

³⁶ Die Anforderungen waren allerdings nicht von Anfang an klar, sondern konkretisierten sich erst nachfolgend schrittweise im Rahmen von KOM-Prüfungen.

³⁷ Bei zwei Referaten wurden im Rahmen der IK-Analyse die Aufwände abgefragt; beim dritten Referat, das für die Verbuchung zuständig ist, ist keine maßnahmendifferenzierte Erfassung möglich.

hat. SH hat allerdings das Verfahren beibehalten und nicht die Möglichkeit genutzt, ab dem EU-Haushaltsjahr 2020 (ab dem 16.10.2019) gemäß Del. VO (EU) Nr. 1867/2019 auf eine Pauschale umzustellen, mit der andere Bundesländer, wie z. B. Niedersachsen, gute Erfahrungen gemacht haben.

Weitere Aspekte, die einen höheren Aufwand nach sich ziehen, sind die Erstellung einer eigenständigen Informations- und Publizitätsstrategie und die Umsetzung entsprechender Aktivitäten sowie das Einpflegen von EIP-Projekten in SFC und deren Fortschreibung.

Zahlstelle

Auch die Personalausstattung in der Zahlstelle ist zwischen ZPLR und LPLR konstant geblieben. Allerdings konnte sich die Zahlstelle um einen Juristen verstärken (siehe Raue et al., 2017, Kapitel 5.3.1.2). Anders als in HE oder NRW mit jeweils ausgelagerten ZS sind die Fachreferate in SH Teil der ZS. Daher entsteht keine Schnittstelle zwischen Richtlinienggebung, operativen Steuerungsaufgaben und verfahrenstechnischen Anforderungen. Im Vergleich zu NI/HB, wo die ZS ebenfalls im Ministerium verblieben ist, sind die Fachreferate in SH stärker in ZS-Angelegenheiten eingebunden, da auch ZS-Aufgaben dezentral durch die Fachreferate wahrgenommen werden, die in NI/HB zentral durch die Koordinierende ZS erfüllt werden. So sind die Fachreferate neben der Fachaufsicht und der Formulierung von Leistungsanforderungen an die IT-Systeme (Profil c/s) auch für die Risikoanalysen und Kontrollziehungen verantwortlich. Die knappe personelle Ausstattung der ZS (siehe Tabelle 10) spiegelt auch die Aufgabenwahrnehmung und Aufgabenteilung zwischen ZS-Leitung und Fachreferaten wider. Stärker als in den anderen Bundesländern konzentriert sich das Referat Leitung der Zahlstelle auf Kernbereiche, regelt den Aufbau der allgemeinen Kontroll- und Verwaltungssysteme und legt allgemein verbindliche Regelungen zu bestimmten Themen fest. Diese dienen den Fachbereichen als Werkzeug, das für den jeweiligen Anwendungsbereich spezifiziert wird. Daneben ist die Zahlstelle für Verbuchung und Auszahlung zuständig.

In den anderen Bundesländern der 5-Länder-Evaluation gibt es neben der Zahlstellenleitung noch eine operative Zahlstelle, deren Aufwand wir den Maßnahmen zugeordnet haben. In Hessen, wo die Fachreferate nicht Teil der Zahlstelle sind, sind 21 AK bei der WIBank mit operativen Aufgaben betraut. In NI/HB sind zwar die Fachreferate Teil der Zahlstelle; es gibt aber einen operativen Bereich der Zahlstelle mit rund zehn AK (und zusätzlich rund 41 AK beim landeseigenen IT-Betrieb). In NRW sind wie in Hessen die Fachreferate nicht Teil der Zahlstelle. Die Zahlstellenfunktion ist vollumfänglich an die LWK-NRW als Landesbeauftragter verlagert, die alle landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen (Ausnahme: Vertragsnaturschutz) auch bewilligt und für die übrigen Maßnahmen die Verbuchung und Zahlbarmachung übernimmt (rund zehn AK).

Die Zahlstellenstruktur in SH und NI/HB erfordert von den Fachreferaten, sich mit dem Aufgabenkanon einer Zahlstelle auseinanderzusetzen. Dies ist in SH in einem noch stärkeren Umfang als in NI/HB nötig, wo die operative Zahlstelle viele Aufgaben (z. B. Risikoanalyse, Verfahrensbeschreibungen, IT-Vorgaben) übernimmt und die Fachreferate daher oftmals nur mit einem sehr geringen Stundenumfang in Zahlstellenaufgaben involviert sind. In SH sind die Fachreferate gefordert, sich mit den Herangehens- und Verfahrensweisen der Zahlstelle vertraut zu machen, die anderenorts von der Leitung der Zahlstelle übernommen werden, wie zum Beispiel die Risikoanalyse.

Das Vorhalten und die Aneignung der erforderlichen Expertise ist teilweise eine Herausforderung. Es gibt eine sehr unterschiedliche Ausstattung der Fachreferate in SH. Im Durchschnitt sind die Fachreferate mit knapp über zwei AK für die Umsetzung der LPLR-Maßnahmen ausgestattet, wobei diese AK neben Zahlstellenaufgaben auch noch für die fachliche Steuerung zuständig sind. Die Ausstattung schwankt zwischen 0,24 AK und über sechs AK, was unterschiedliche Voraussetzungen für den Aufbau und das Halten von EU-Expertise zur Folge hat. Zudem gibt es in den einzelnen Fachreferaten häufig Personen mit langjähriger Erfahrung, die, wenn sie ausfallen (Urlaub, Krankheit, Wechsel, Ruhestand), große Lücken reißen. So vorteilhaft die Organisation der Zahlstelle vor dem Hintergrund einer integrierten Umsetzung ist (Fachlichkeit und Zahlstellenaufgaben in einer Hand), so anfällig ist die Struktur, wenn die kritische Masse im Fachreferat nicht da ist, um Expertise und Routine aufzubauen.

und zu halten. Werden Zahlstellenaufgaben, wie in Niedersachsen, zentralisierter mit mehr AK wahrgenommen, entsteht eher Routine und die Strukturen sind nicht so anfällig gegenüber Personalweggängen. Die Fachreferate in Niedersachsen, die nur einen sehr geringen Anteil ihrer AK für Zahlstellenangelegenheiten einsetzen, sehen allerdings ihre fachlichen Ziele im Vordergrund, was zu deutlich mehr Konfliktpotenzial im Verhältnis zur Zahlstelle führt als in SH.

Externe Prüfungen verursachen grundsätzlich großen Aufwand für Zahlstellen, so auch in SH. Dies gilt für KOM- und EuRH-Prüfungen (siehe Abbildung 5). Die jeweiligen Verfahren müssen sehr gründlich vor- und nachbereitet werden. Es müssen zum Teil umfangreiche Informationen nachgeliefert und bilaterale Gespräche geführt werden. Auch wenn die KOM in der Förderperiode 2014 bis 2022 schon vom Single-Audit-Verfahren gesprochen hat, hat sie ihre Audit-Abteilung aufgestockt und sich auch zunehmend externer Akteure bedient, wenn sie selbst die Kapazitäten nicht hatte. Dies verschärfte aus Sicht der Zahlstelle die Prüfungssituation (siehe Abbildung 5 und Abbildung 6). Die Prüfungen erfolgen oftmals unter einem erheblichen Zeitdruck. Die KOM möchte Prüfungen möglichst innerhalb eines Jahres abschließen, was von der ZS grundsätzlich positiv gesehen wird. Aber es muss daher auch innerhalb kurzer Fristen Stellung genommen und auf Nachfragen geantwortet werden. Der EuRH erwartet Stellungnahmen zu seinen vorläufigen Stellungnahmen innerhalb einer Frist von vier Wochen. Bei Prüfungen des EuRH, die mit einem Dissens enden, nimmt sich die KOM der Ergebnisse an. Zum Teil wird die Thematik selbst noch einmal nachgeprüft, zum Teil werden die Einschätzungen des EuRH übernommen und – ohne eigene Prüfungen durchgeführt zu haben – angelastet. Beide Organe unterscheiden sich in ihren Prüfansätzen kaum; sie sind sehr kleinteilig und aufwendig. Prüffeststellungen zu widerlegen, gelingt der Zahlstelle oftmals nur mit großem Aufwand und dezidierten Stellungnahmen. Das läge gemäß Zahlstelle auch an dem *„Ziel der Prüfer [...], etwas festzustellen. Der Erfolg einer Prüfung kann nicht sein: ‚Die Systeme sind in Ordnung.‘“* (siehe auch Ausführungen in Raue et al., 2017, Kapitel 5.3.2.1).

Die Kontrolldichte hat auch innerhalb des Zahlstellensystems deutlich zugenommen. Dies betrifft zunächst die technischen Prüfdienste, aber auch die Zahlstelle in der Erstellung der Kontrollstatistik, die *„über die Jahre ausgefeilter geworden [ist] und [...] mehr Arbeit gemacht [hat].“*

Auch die gestiegenen Anforderungen der KOM an die Prüfungsaktivitäten der BS, niedergelegt in Bescheinigungsleitlinien, berühren die Arbeit der ZS. Prüft die BS umfangreicher und tiefer, bedeutet dies auch für die Zahlstelle Mehraufwand, da auf die Feststellungen der BS womöglich reagiert werden muss. Gleiches gilt auch für die Beobachtung der Prüfergebnisse in anderen Bundesländern, da auch diese Anpassungserfordernisse in SH nach sich ziehen können. Alle daraus resultierenden Änderungen sind entsprechend in die landesspezifischen Verfahrensweisen der ZS einzupassen, in IT-Systemen abzubilden und in der Ablauforganisation zu streuen.

Interner Revisionsdienst der Zahlstelle

Der Interne Revisionsdienst der Zahlstelle wurde gegenüber dem ZPLR personell ein wenig verstärkt. Die Leitung wurde neu besetzt. Mit der personellen Neubesetzung und auch der Stellenausweitung hat sich auch das Aufgabenportfolio erweitert. Neben der im Zentrum stehenden Prüfungstätigkeit³⁸, die eigenständig über mehrere Jahre organisiert wird, ist der IRD zunehmend präventiv tätig und unterstützt die Zahlstellenreferate, um die Verfahren weiter zu optimieren und Anlastungsrisiken im Vorfeld verringern zu können. Diese Unterstützung wird von den Fachreferaten auch in Anspruch genommen und geschätzt.

³⁸ Dabei handelt es sich um Systemprüfungen der Verfahrensabläufe der EU-Zahlstelle. Diese müssen gewährleisten, dass die Einhaltung der Unionsvorschriften überprüft wird und die Buchführung richtig und vollständig ist und sich auf dem neusten Stand befindet.

Bescheinigende Stelle

Aufgabe der BS ist es, jährlich eine umfassende Stellungnahme an die EU-Kommission zur Vollständigkeit, Genauigkeit und sachlichen Richtigkeit der Rechnungslegung der Zahlstelle und zur ordnungsgemäßen Funktionsweise ihrer internen Kontrollsysteme sowie zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu übermitteln (Artikel 9 der VO (EU) Nr. 1306/2013). Dafür führt die BS systematische Kontrollen zum Kontrollumfeld, vertiefte Stichprobenprüfungen in Bewilligungsbehörden und begleitende bzw. nachvollziehende Vor-Ort-Kontrollen bei Zuwendungsempfänger:innen durch.

Die BS ist im Finanzministerium angesiedelt und hat als einzige Einrichtung des Programmoverheads im Vergleich zum ZPLR im LPLR deutlich mehr AK eingesetzt. Dies ist im Wesentlichen auf veränderte Bescheinigungsleitlinien zurückzuführen. Dadurch muss mehr Personal eingesetzt werden, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung ordentlich durchführen zu können. Nach Einschätzung der Zahlstelle resultiert daraus auch eine Belastungssteigerung für die Zahlstelle, *„weil mit einer höheren Schlagkraft geprüft wird und dann auch mit einer höheren Schlagkraft geantwortet/erläutert/bearbeitet werden muss“*. Die zusätzliche Belastung würde aufseiten der Zahlstelle allerdings nicht durch zusätzliches Personal kompensiert werden. Nach 2017, für das die AK-Angaben erhoben wurden, erfolgte weiterer Personalzuwachs in der BS. Dies ist auf weitere Änderungen in den Bescheinigungsleitlinien durch die EU zurückzuführen, da in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes zahlreiche Schwachstellen an dem Vorgehen von der BS aufgezeigt wurden (EuRH, 2017a). Es wurden zwei Prüfziele neu definiert. Prüfziel 1 beinhaltet die Zahlung und Verbuchung, also die Prüfung der Jahresrechnungen. Für dieses Prüfziel wird nicht mehr gefragt, ob die Höhe der Zahlung richtig ermittelt wurde, sondern nur, ob die Zahlung richtig erfolgt ist und auch genauso verbucht wurde. Es muss dabei nur zwischen ELER und EGFL unterschieden werden. Dieses Prüfziel ist aus Sicht der BS schlank abzuarbeiten. Prüfziel 2 betrifft die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, also die Prüfung der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen. Dies hat nach Einschätzung der BS zu einem deutlichen höheren Aufwand bei ELER-InVeKoS geführt, aber noch deutlicher bei den ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen. Bei den VOK der ZS in Schleswig-Holstein handelt es sich nur um eine kleine Grundgesamtheit. Um sicherzustellen, dass letztendlich auch genügend VOK nachvollzogen werden, werden von der BS mehr Prüffälle für den VOK-Nachvollzug gezogen, sodass die Fallzahl insgesamt gestiegen ist (FIMI, 2020).

Die organisatorische Verankerung spielt, zumindest basierend auf den Angaben für 2017, keine wesentliche Rolle im AK-Aufwand. Tabelle 10 zeigt nur eine geringe Varianz der AK-Ausstattung der BS in den Bundesländern. Drei Bundesländer (SH, NI und HE) haben ihre BS im Finanzministerium bzw. Umwelt- und Landwirtschaftsministerium³⁹. In NRW ist die BS bei Deloitte angesiedelt, einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen. Die Organisation der Prüftätigkeiten ist sehr unterschiedlich. Während eine ministeriale BS ihre Prüftätigkeit über das ganze Jahr verteilen muss, hat ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen die Möglichkeit, die Prüftätigkeiten stärker terminlich zu konzentrieren und Arbeitsspitzen mit zusätzlichem Personal abzufedern, weil sie über das Bundesgebiet verteilt zahlreiche Standorte haben. Der Vergleich über die Bundesländer zeigt aber, dass die Organisation der BS weniger Einfluss auf den Aufwand hat als die Größe und die Struktur des Programms.

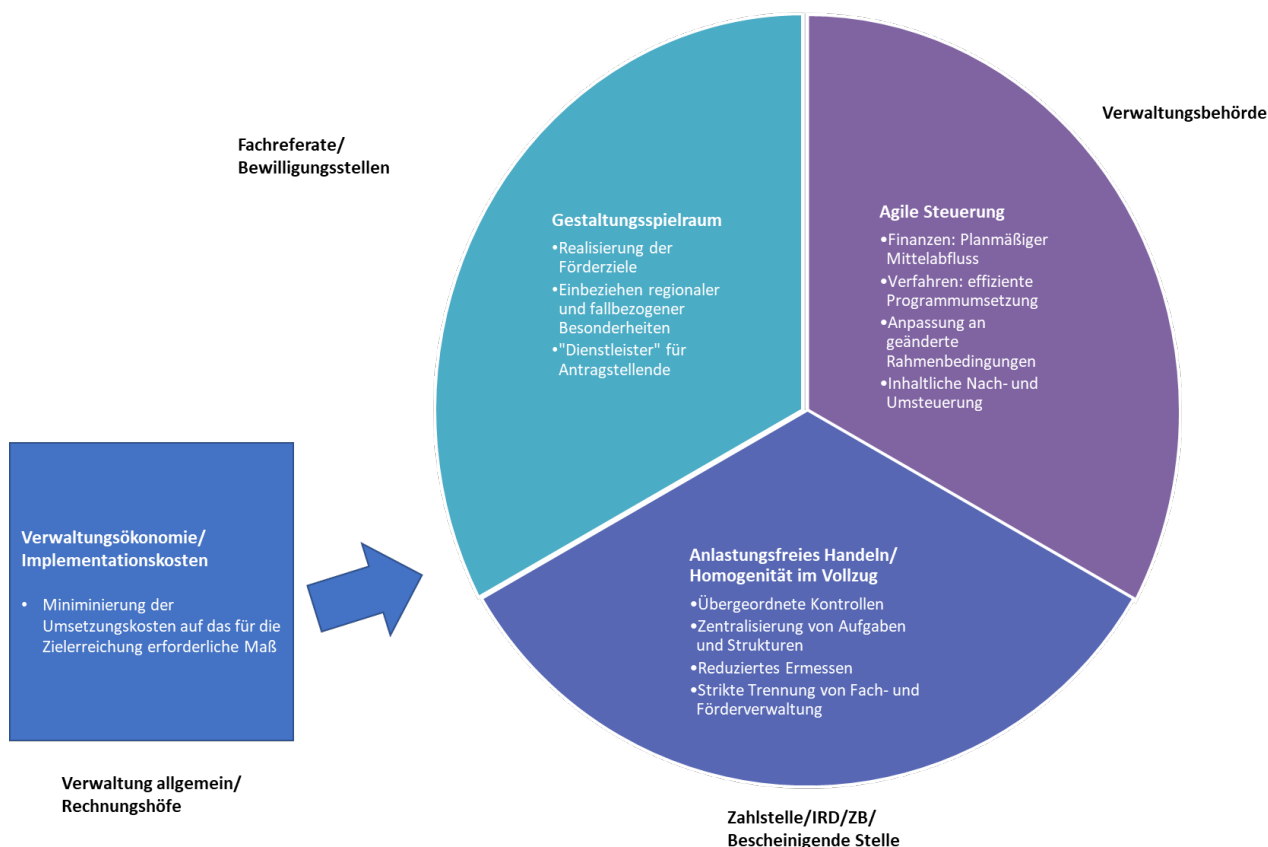
Zusammenarbeit

Wenngleich sie sich in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Ziele befinden (siehe Abbildung 10), arbeiten die wesentlichen Einrichtungen im Bereich der Programmsteuerung kooperativ und konstruktiv zusammen. Das belegt die Auswertung der schriftlichen Befragung, der Interviews und der Protokolle von Dienstbesprechungen. Diese Form der Zusammenarbeit ist vor allem getragen von den handelnden Akteuren und nicht von formalen

³⁹ Da in Hessen die Zahlstelle in der WI-Bank liegt, war es möglich, die Bescheinigende Stelle im Umwelt- und Landwirtschaftsministerium anzusiedeln und nicht, wie in den beiden anderen Bundesländern, in das Finanzministerium zu verlagern.

organisatorischen und regulatorischen Festlegungen⁴⁰. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen ZS-Leitung und BS wird als sehr gut bezeichnet, was nicht in jedem Bundesland selbstverständlich sei. Die Zahlstellenleitung weist auch die Fachreferate darauf hin, dass diese die Arbeit der BS umfassend unterstützen sollten, indem sie alle erforderlichen Informationen (VOK-Termine, Dienstanweisungen, Erlasse, Schulungen usw.) frühzeitig übermitteln. Nur wenn die EU-KOM die Prüfarbeit der BS als hinreichend zuverlässig einstuft, bestünde eine Chance auf die Einführung des Single-Audit-Prinzips. *„KOM und EuRH werden nur dann bereit sein, auf eigene Prüfungen zu verzichten, wenn sie sich auf die Prüfarbeit der Bescheinigenden Stelle/n verlassen können. Die vermehrten KOM-Prüfungen der BS-Arbeit sind ggf. ein Hinweis darauf, dass die KOM die Einführung des Single-Audit-Prinzips nunmehr ernsthaft verfolgt.“*

Abbildung 10: Ziele von Einrichtungen des Programmoverheads in der Umsetzung der EPLR



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Raue et al., Abbildung 19 (2017).

Wenn über Spannungen berichtet wird, dann insbesondere zwischen der BS und den Fachreferaten. Dies ist vor allem auf die Zwitterstellung der Fachreferate zurückzuführen, die als Teil der Zahlstelle für eine zahlstellenkonforme Abwicklung zuständig sind und gleichzeitig auch fachlich-inhaltliche Ziele verfolgen, die einen größeren Gestaltungsspielraum erfordern. Das Spannungsverhältnis war in vorherigen Förderperioden aus Sicht der BS jedoch größer. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass viele Fachbereiche die Empfehlungen der BS umgesetzt haben.

⁴⁰ Auf solche Festlegungen wurde beispielsweise auch bewusst verzichtet, als die ländliche Entwicklung in das Innenministerium gewechselt ist. „[...] da irgendwelche vertragliche Regelungen zu treffen, das wurde von allen Beteiligten eigentlich bewusst niedrig gehalten, [...] wollten die Beteiligten nicht solche, nicht so aufwendige vertragliche Konstruktionen draus machen“.

5.5 Diskussion

Die AK-Ausstattung und Kosten des Programmoverheads sind gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 gestiegen. Dies liegt an personellen Aufstockungen in Einrichtungen des Programmoverheads und an gestiegenen Ausgaben für die IT aufgrund der wachsenden Anforderungen an die Digitalisierung von Förderverfahren und Verwaltungs- und Kontrollsystemen. Im Bereich der Maßnahmen liegt die prozentuale Steigerung der Kosten bei 16,7 Prozent; die Kosten des Programmoverheads hingegen sind um knapp 70 Prozent gestiegen (siehe auch Abbildung 4).

Die IT-Anforderungen werden weiter steigen, sowohl durch Anforderungen der EU als auch durch nationale Prozesse wie das Online-Zugangsgesetz und die Einführung der E-Akte. Die EU sieht in einer umfassenderen Digitalisierung einen Beitrag zur Vereinfachung (EU-COM, 2019) und hat daher auch bei der Effizienzbetrachtung der GAP-Strategiepläne vorgegeben, dass „die Vereinfachung sowohl für die Begünstigten als auch für die Verwaltung zu bewerten ist, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den Verwaltungskosten und dem Einsatz von digitalen Instrumenten und Satelliten⁴¹ liegt.“ Die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse zeigen, dass in SH die IT-Kosten für die Umsetzung des ländlichen Entwicklungsprogramms über die Förderperioden deutlich gestiegen sind, ohne dass insgesamt ein Rückgang des Aufwandes auf Maßnahmenebene festgestellt wurde. Setzt man die IT-Kosten in Relation zu den auf Maßnahmenebene eingesetzten AK je Mio. Euro verausgabter (ZPLR) oder geplanter Mittel⁴² (LPLR), dann ergeben sich nur marginale Veränderungen, obgleich die Kosten für die IT gestiegen sind und auch der Einsatz ausgeweitet wurde. Dies kann als Indiz gewertet werden, dass die IT bislang kaum zur Vereinfachung beigetragen hat bzw. höchstens zur Bewältigung höherer Anforderungen der EU mit dem bestehenden Personal, wie beispielsweise im Monitoring. Es wurde in den Gesprächen auch darauf verwiesen, dass IT-bedingte Einsparungen durch höhere Anforderungen an Kontrollen konterkariert werden. Auch erfordern IT-Neuerungen hohe Anfangsinvestitionen, eine Vereinfachung stellt sich dann – wenn überhaupt – erst nach einem gewissen zeitlichen Abstand ein (siehe auch Kapitel 6.5.3.5). Daneben sind auch die Kosten nicht zu unterschätzen, die die schrittweise Überarbeitung der Systeme mit sich bringt, die an neue technische Anforderungen angepasst werden müssen (mit dem Ziel einer besseren Skalierbarkeit⁴³ und Wartung). Insgesamt werden IT-seitig zwei Effekte gesehen: 1) die Kosten steigend laufend und 2) es ist eine wellenförmige Entwicklung („*Und immer, wenn was Neues ansteht, [...] steigt das so langsam an. Dann kommt irgendwann der Peak und dann danach ist das mal eine Zeit ruhig und dann kommt das nächste wieder.*“)

Die Einrichtungen des Programmoverheads, also vor allem die Verwaltungsbehörde, die Zahlstellenleitung und die Bescheinigende Stelle, sind mit dem GAP-Strategieplan vor neue Herausforderungen gestellt. Dies betrifft zum einen die gemeinsame Programmierung und Umsetzung von EGFL und ELER in einem nationalen Strategieplan, zum anderen das *New Delivery Model*. Die Verwaltungsbehörde stand schon in der Förderperiode 2014 bis 2022 vor größeren Herausforderungen. Das Finanzmanagement wurde komplizierter durch die Integration der Umschichtungsmittel aus der 1. Säule, über die eine getrennte Buchhaltung erfolgen muss. Das Berichtswesen wurde aufwendiger und bekam durch die Leistungsreserve auch eine höhere Bedeutung. Infolge der zweijährigen Verlängerung kommen noch die sogenannten EURI-Mittel hinzu, die ebenfalls getrennt zu verwalten sind. Die Überlappungen der Programmperioden lassen zudem den Arbeitsaufwand steigen. Im GAP-Strategieplan kommt dem finanziellen und materiellen Monitoring eine noch größere Bedeutung zu und zwar als kontinuierlicher Prozess. Dafür braucht es personelle Ressourcen, um entsprechend mit den Fachreferaten (ab 2022 unter Einbeziehung eines zweiten Ministeriums) das Programm zu steuern. Größere Soll-Ist-Abweichungen können finanzielle Kürzungen nach sich ziehen. Die Verwaltungsbehörde muss mit der Zahlstelle die erforderlichen Daten für den Leistungsbericht zusammenstellen, plausibilisieren und interpretieren. Neben aggregierten Daten sind

⁴¹ Fernerkundung, Flächenmonitoring.

⁴² Zur besseren Vergleichbarkeit wurde im LPLR die Maßnahme Küstenschutz nicht berücksichtigt, weil diese überwiegend mit nationalen Mitteln umgesetzt wird. Top-ups wurden 2010 im ZPLR nicht miteingetragen.

⁴³ Vergrößerung von Rechenleistung durch das Hinzufügen von weiteren Ressourcen.

disaggregierte Daten zu liefern. Dafür müssen die IT-Systeme entsprechend angepasst werden. Hinzu kommt aufgrund des nationalen GAP-Strategieplans ein wachsender Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf mit der Bundesebene und den anderen Bundesländern, von dem auch die Zahlstelle betroffen ist. Die Zahlstelle hat intensiv in verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgruppen mitgearbeitet, so zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Zahlstelle und Verwaltungsbehörde und zum Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER. Ein Bestandteil des *New Delivery Model* ist die Aufwertung der Bedeutung der BS. In den Leitlinien für die Berechnung der Finanzkorrekturen im Rahmen des Konformitätsverfahrens und des Rechnungsabschlussverfahrens (EU-KOM, 2024) wird an diversen Stellen betont, dass die KOM sich auf die Angaben der BS stützt, soweit sie deren Arbeit als zuverlässig ansieht. Das Prinzip des Single Audits ist somit auch mit einer Verlagerung von Aufwand von der Kommissionsebene auf die Ebene des Mitgliedstaates verbunden, mit entsprechend höheren Anforderungen an das Personal.

6 Implementationskosten auf der Umsetzungsebene

Auf der Umsetzungsebene des LPLR werden rund 103 AK eingesetzt, das sind 85 Prozent der insgesamt eingesetzten AK. Dem entsprechen Implementationskosten von 8,3 Mio. Euro, das sind 68 Prozent der gesamten Kosten. Im Vorgängerprogramm lag der Aufwand mit rund 97 AK etwas niedriger, bei Kosten von 7,15 Mio. Euro.⁴⁴

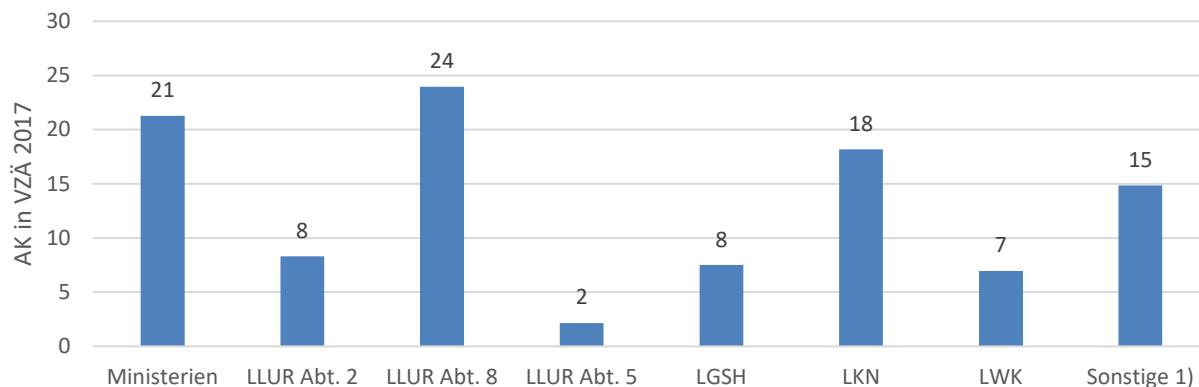
Dieses Kapitel bietet einen Überblick über Aufwand, Kostenstrukturen und Bestimmungsgründe auf der Umsetzungsebene. Zunächst erfolgt eine Differenzierung nach Verwaltungseinheiten, Aufgaben- und Maßnahmenbereichen. Danach werden die Maßnahmen im Nicht-InVeKoS- und im InVeKoS-Bereich vertiefend betrachtet.

6.1 Aufteilung auf Verwaltungseinheiten

Fachlich gesteuert werden die Maßnahmen von den Fachreferaten in den Ministerien. Als Besonderheit in Schleswig-Holstein werden darüber hinaus sieben Maßnahmen⁴⁵ in den Ministerien selbst bewilligt. Knapp über die Hälfte der AK entfällt auf Landesverwaltungen im nachgeordneten Bereich der Fachreferate des MELUND und des MILI, die ein Gros der angebotenen Maßnahmen bewilligen. Mit insgesamt 34 AK sind die LLUR für die Umsetzung der Flächenmaßnahmen (mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes), das AFP sowie die ILE-Maßnahmen und LEADER zuständig. Der Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN) ist für drei Maßnahmen Bewilligungsstelle. Die Bewilligung der forstlichen Förderung obliegt der Landwirtschaftskammer, die diese Funktion im übertragenen Wirkungskreis wahrnimmt. Zusätzlich ist dort der Innovationsdienstleister für die EIP angesiedelt. Die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes ist an die Landgesellschaft Schleswig-Holstein (LGSH) als externen Dienstleister ausgelagert. Darüber hinaus gibt es noch weitere Beteiligte, deren AK wir (anteilig) dem Umsetzungsaufwand zugeordnet haben (siehe Kapitel 3.3.3).

⁴⁴ Zu erinnern ist daran, dass der Aufwand für die Top-up-Förderung 2010 nicht erfasst wurde.

⁴⁵ Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen (1.1), Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft (2.1.1), Gewässerschutzberatung (2.1.2), Verarbeitung und Vermarktung (4.2), Naturschutz und Landschaftspflege (4.4), Europäische Innovationspartnerschaften (16.1) und Kooperationen im Naturschutz (16.5).

Abbildung 11: AK im Jahr 2017 zur Umsetzung von Maßnahmen nach Organisationseinheiten

1) Regionalmanagements, AktivRegionennetzwerk, Koordinierungsstelle Lokale Aktionen.

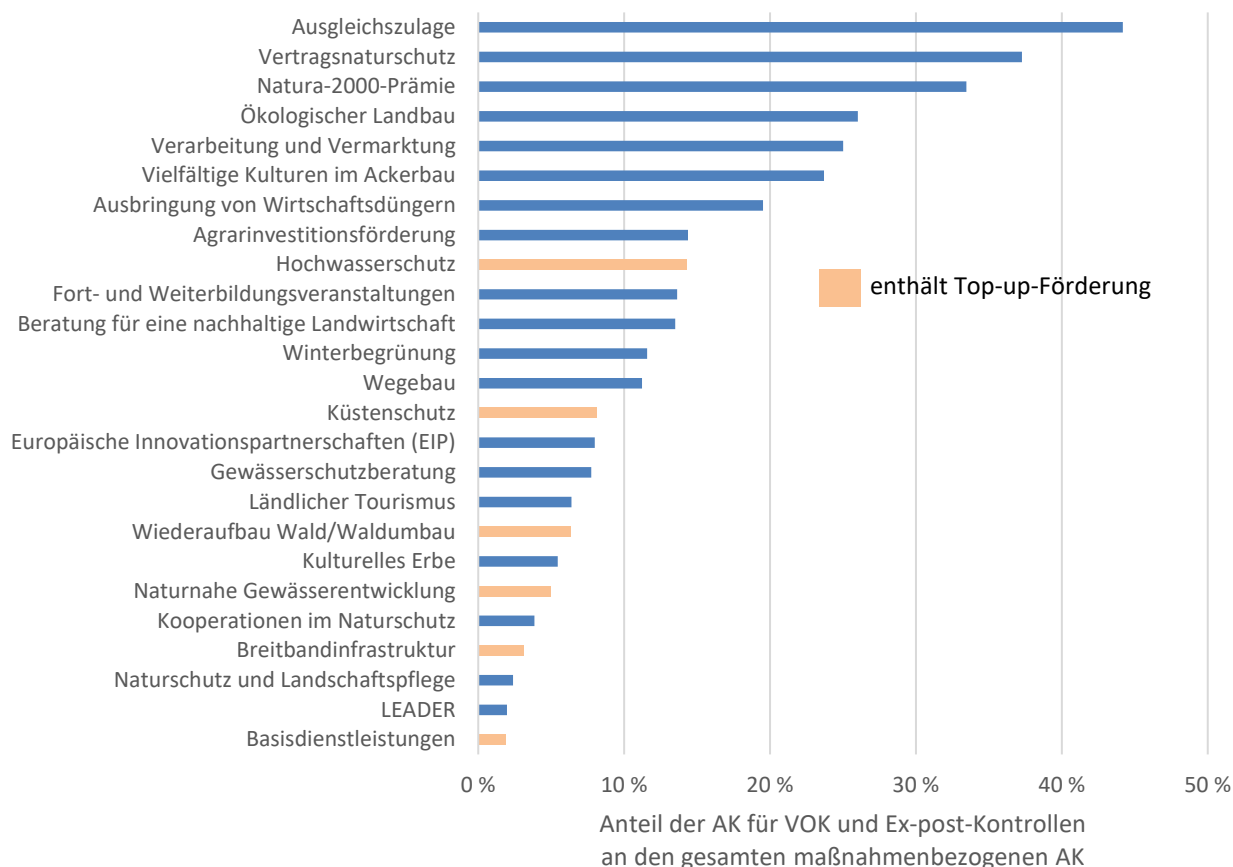
Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

6.2 Aufteilung auf Aufgabenbereiche

Zwei Aufgabenbereiche können in der Implementation unterschieden werden: Förderabwicklung und Vor-Ort-(VOK) bzw. Ex-post-Kontrollen. Der Aufwand für die Förderabwicklung hängt, außer von den EU-Vorgaben, vom nationalen Haushaltsrecht, dem Verwaltungsverfahrensgesetz sowie vielen weiteren Stellschrauben ab. Dazu gehören unter anderem das Maßnahmendesign, die Ablauforganisation, die Einbindung verwaltungsexterner Stellen, das Finanzmanagement und die Architektur und Governance der IT-Systeme. Bei den VOK und Ex-post-Kontrollen handelt es sich hingegen um einen Bereich, der vollständig auf EU-Vorgaben zurückzuführen ist. Bei den VOK von Flächenmaßnahmen sind fünf Prozent der Begünstigten zu prüfen, entweder durch einen tatsächlichen Kontrollbesuch oder mittels Fernerkundung. Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen sind fünf Prozent der Ausgaben zu kontrollieren. Hinzu kommen Ex-post-Kontrollen, die sich auf Investitionsvorhaben und deren Auflagen beziehen. In jedem Kalenderjahr ist mindestens ein Prozent der Ausgaben von Vorhaben zu kontrollieren, für die Abschlusszahlungen geleistet wurden und deren Auflagen noch Bestand haben (Artikel 52 VO (EU) Nr. 809/2014).

Auf Ebene der Maßnahmen sind die Anteile der beiden Aufgabenkomplexe am gesamten Umsetzungsaufwand sehr unterschiedlich. Die Ausgestaltung der VOK und Ex-post-Kontrollen ist nur bedingt veränderbar, während bei der Förderabwicklung mehr nationaler Gestaltungsspielraum besteht.

Im Durchschnitt aller Maßnahmen des LPLR liegt der Anteil der VOK/Ex-post-Kontrollen bezogen auf die insgesamt für die Maßnahmenumsetzung eingesetzten AK bei zehn Prozent. Die Ergebnisse für einzelne Maßnahmen sind in Abbildung 12 zusammengestellt.

Abbildung 12: Anteil der VOK/Ex-post-Kontrollen an den eingesetzten AK im Jahr 2017

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Höhere Anteile an AK für die VOK sind bei den InVeKoS-Maßnahmen mit rund 31 Prozent zu finden. Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen liegen die Anteile für VOK/Ex-post-Kontrollen bei fünf Prozent.

Bei den Flächenmaßnahmen läuft das gesamte Antragsverfahren mit den Verwaltungskontrollen weitgehend EDV-gestützt, während es sich bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen oftmals um heterogene Vorhaben handelt, mit entsprechendem (analogem) Beratungs- und Prüfungsaufwand. Auch die Unterstützungsstrukturen, wie zum Beispiel die Regionalmanagements der AktivRegionen, wurden anteilig dem Implementationsaufwand zugerechnet. Darüber hinaus finden wir einen gewissen Verdünnungseffekt bei einzelnen Nicht-InVeKoS-Maßnahmen, da sich die Top-up-Förderung auf den Nicht-InVeKoS-Bereich konzentriert und in der IK-Analyse zwar der Aufwand für die Förderabwicklung insgesamt erfasst wurde (einschließlich Top-ups), für die Vorhaben ohne EU-Mittel aber keine VOK und Ex-post-Kontrollen erfolgen.

Im Flächenbereich ist durch die Vorgabe, auflagenscharf zu kontrollieren, der Aufwand für die VOK deutlich gestiegen, weil so Flächen oftmals mehrmals angefahren werden müssen. Bei der Ausgleichszulage mit dem höchsten AK-Anteil für die VOK ist der Sonderfall, dass sich die Förderung auf die Inseln an der Westküste ohne Straßenanbindung konzentriert, also die Inseln Föhr, Pellworm, Amrum und Sylt. Durch die ablegende Lage entsteht so per se ein höherer Aufwand für VOK im Vergleich zu Kontrollen auf dem Festland.

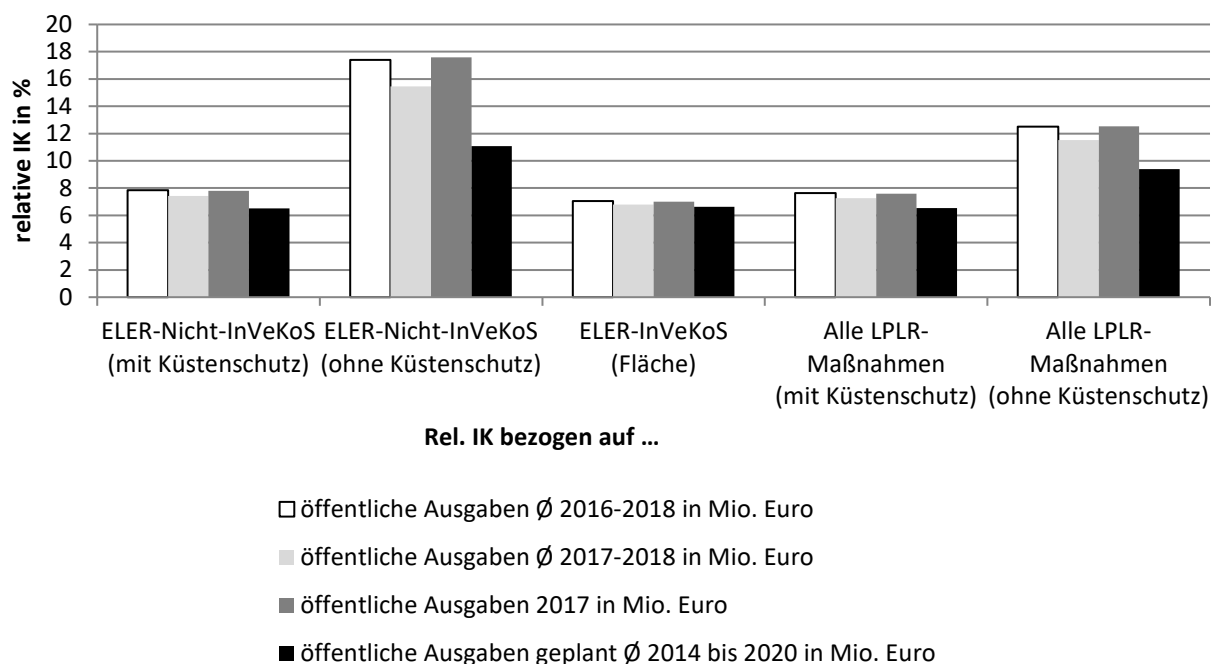
6.3 Aufteilung auf Maßnahmenbereiche

Rund 81,5 AK und 6,2 Mio. Euro entfallen auf die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen. Für die InVeKoS-Maßnahmen werden rund 22 AK eingesetzt, die mit Kosten von rund zwei Millionen Euro verbunden sind. Zum Vergleich: Im

vorherigen Programm wurden im Nicht-InVeKoS-Bereich rund 62 AK eingesetzt, die zu Kosten von 4,4 Mio. Euro führten. Bei den InVeKoS-Maßnahmen wurden 34 AK und 2,7 Mio. Euro IK ermittelt. In den Kapiteln 6.4.2 und 6.5.2 wird noch detaillierter auf die Entwicklung zwischen den beiden Förderperioden eingegangen.

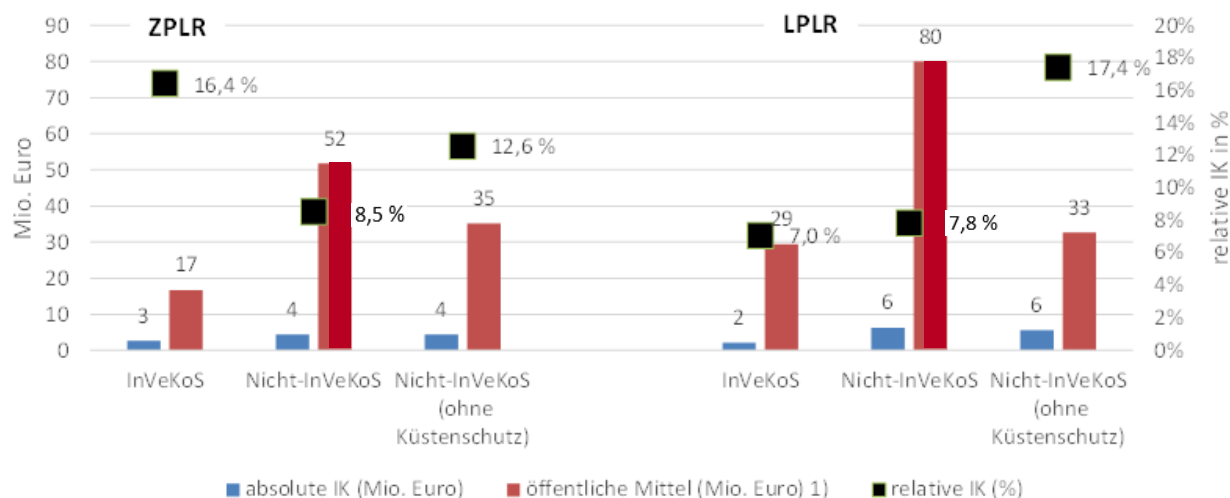
Die relativen IK unterscheiden sich zwischen den beiden Maßnahmenbereichen kaum. Sie liegen zwischen sieben und acht Prozent und zwar unabhängig davon, welche Bezugsgröße gewählt wird (siehe Abbildung 13). Bleibt der Küstenschutz außen vor, dann sind die Unterschiede zwischen den ELER-InVeKoS- und ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen größer und entsprechen eher den Relationen in den anderen untersuchten Programmen. Zudem verändern sich die relativen IK bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen deutlicher in Abhängigkeit von der Bezugsgröße.

Abbildung 13: Relative IK nach Maßnahmenbereichen und unterschiedlichen Bezugsgrößen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018), MELUND (2018, 2020).

Die relativen IK, die als Prozentsatz der absoluten IK an den verausgabten öffentlichen Mitteln berechnet wurden, haben sich zwischen den Förderperioden verändert, wie Abbildung 14 zeigt. Im Bereich der InVeKoS-Maßnahmen sind die relativen IK deutlich zurückgegangen, zurückzuführen auf etwas geringere absolute IK, vor allem aber auf ein stark gestiegenes Ausgabenvolumen. Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ist es sinnvoll, eine Betrachtung mit und ohne Küstenschutz vorzunehmen. Damit werden die Verzerrungen, die durch den Ausschluss der Top-up-Förderung in der Erfassung für das Jahr 2010 (siehe Kapitel 3.3.5) entstehen, reduziert. Mit Küstenschutz haben sich die relativen IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen zwischen dem ZPLR und dem LPLR verringert; in erster Linie handelt es sich um einen Effekt, der auf das stark gestiegene Mittelvolumen zurückzuführen ist aufgrund der Berücksichtigung der Top-up-Mittel. Lässt man den Küstenschutz unberücksichtigt, dann haben sich die relativen IK erhöht (aufgrund gestiegener absoluter IK und etwas geringerer verausgabter öffentlicher Mittel).

Abbildung 14: Veränderung der absoluten und relativen IK nach Maßnahmenbereichen zwischen dem ZPLR und dem LPLR

1) ZPLR: Berechnung auf der Grundlage der Angaben von Hasselberg, MELUR (2013), ohne Artikel-89; inkl. der Zuckerdiversifizierungs- (AFP) und HC-Mittel.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann et al. (2015) und Fährmann und Grajewski (2018).

6.4 Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Die Analyse unterscheidet 18 Maßnahmen im Nicht-InVeKoS-Bereich.⁴⁶ Die jeweils geplanten Fördervolumen für die ursprüngliche Länge der Förderperiode weisen eine hohe Varianz auf, von über 300 Mio. Euro für den Küstenschutz bis zu 3,75 Mio. Euro für Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen (siehe Tabelle 12). Auf die fünf finanzstärksten Maßnahmen – neben dem Küstenschutz sind dies LEADER, Breitbandinfrastruktur, Naturnahe Gewässerentwicklung und der Hochwasserschutz – entfallen rund 76 % der geplanten Mittel. Mit über 45 % der geplanten Mittel ragt der Küstenschutz auch in relativer Hinsicht deutlich heraus; rund drei Viertel dieser Mittel sind gleichwohl nationale Top-ups. Insgesamt weist das LPLR im Nicht-InVeKoS-Bereich mit ca. 45 % einen sehr hohen Anteil an Top-up-Förderung auf. Diese kommen vor allem aus der GAK, zudem wurden für die Breitbandförderung in großem Umfang Landesmittel eingesetzt.⁴⁷ Allein auf die ELER- und Kofinanzierungsmittel bezogen ist LEADER die Maßnahme mit dem höchsten eingeplanten Fördervolumen.

Das Maßnahmenportfolio der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen des LPLR adressiert die Sektoren Landwirtschaft und Forst ebenso wie die ländlichen Räume. Es werden einzelbetriebliche, infrastrukturelle und Kooperations-, Bildungs- und Beratungsmaßnahmen angeboten. Gegenüber dem vorherigen Programm verzeichnet das LPLR im Maßnahmenportfolio des Nicht-InVeKoS-Bereichs einige Veränderungen. Grundsätzlich neu aufgenommen wurden die Beratungsmaßnahmen und EIP-Agri. Überdies haben zahlreiche Maßnahmen eine inhaltliche Neuausrichtung erfahren, die mit entsprechenden Anpassungen der Finanzmittel einhergingen (siehe auch Tabelle 15). Gleichzeitig werden einige Maßnahmen nicht mehr im Rahmen der EU-Förderung angeboten, z. B. die Flurbereinigung oder die Diversifizierung. Insbesondere im Bereich der ländlichen Entwicklung kam es zu einer Straffung des Förderangebots. Im Ergebnis ist die Zahl der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen von 23 auf 18 (ohne Berücksichtigung der Erstaufforstung) gesunken.

⁴⁶ Die Erstaufforstung (8.1) als Altmaßnahme wurde in Absprache mit den Auftraggebern nicht betrachtet.

⁴⁷ Aus dem Infrastrukturprogramm IMPULS (Infrastrukturmodernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein) und Sondervermögen Breitband.

Tabelle 12: Geplante öffentliche Mittel 2014 bis 2022 für Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Code/Maßnahmenbezeichnung		ELER	Nationale öffentliche Kofinanzierung in Euro	Top-up-Förderung	Gesamt
1.1	Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	3.000.000	750.000		3.750.000
2.1.1	Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft	5.000.000			5.000.000
2.1.2	Gewässerschutzberatung	7.500.000	6.650.943		14.150.943
4.1	Agrarinvestitionsförderung	8.000.000	1.773.585		9.773.585
4.2	Verarbeitung und Vermarktung	6.000.000	5.320.755		11.320.755
4.4	Naturschutz und Landschaftspflege	16.680.000	5.560.000		22.240.000
5.1.1	Hochwasserschutz	11.800.000	10.464.151	5.217.349	27.481.500
5.1.2	Küstenschutz	39.000.000	34.584.906	235.351.098	308.936.004
7.2	Wegebau	8.000.000	7.094.340		15.094.340
7.3	Breitbandinfrastruktur	4.507.300	3.997.040	54.601.887	63.106.227
7.4	Basisdienstleistungen	15.742.700	13.960.508	5.330.000	35.033.208
7.5	Ländlicher Tourismus	5.000.000	4.433.962		9.433.962
7.6.1	Kulturelles Erbe	8.750.000	7.759.434		16.509.434
7.6.2	Naturnahe Gewässerentwicklung	13.800.000	12.237.736	5.184.400	31.222.136
8.4/8.5	Wiederaufbau Wald/Waldumbau	5.000.000	4.433.962	3.517.326	12.951.288
16.1	Europäische Innovationspartnerschaften (EIP)	9.500.000	500.000		10.000.000
16.5	Kooperationen im Naturschutz	4.820.000	1.205.000		6.025.000
19	LEADER	63.000.000	15.750.000		78.750.000
Gesamt		235.100.000	136.476.320	309.202.060	680.778.380

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUND (2018).

6.4.1 Aufwands- und Kostendarstellung

Insgesamt wurden im Bereich der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im Untersuchungsjahr rund 81,5 AK eingesetzt. Unter Berücksichtigung weiterer Kostenträger ergeben sich absolute IK von 6,3 Mio. Euro. Rund 67 % der AK und 66 % der absoluten IK entfallen auf drei Maßnahmen: LEADER, Naturnahe Gewässerentwicklung und Küstenschutz (siehe Tabelle 13). Die Werte beinhalten bei vier Maßnahmen auch Unterstützungsstrukturen außerhalb der Verwaltung. Dies betrifft umsetzungsbezogene Aufgaben des Regionalmanagements und das Regionennetzwerk bei LEADER, den Betreuungszuschuss im AFP, die Koordinierungsstelle Lokale Aktionen und den Innovationsdienstleister der EIP (siehe im Detail Kapitel 3.3.3.2). Auf diese Unterstützungsstrukturen entfallen rund 20 % der AK und 22 % der absoluten IK im Nicht-InVeKoS-Bereich, zum Großteil im Rahmen von LEADER.

Tabelle 13: Absolute Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Vollzugsebenen des LPLR	Ministerien MELUND, MILI		LLUR Abteilung 2		LLUR Abteilung 8		LLUR Abteilung 5 ⁷⁾		Landesbetrieb für Küstenschutz		Regionalmanagements Regionennetzwerk Betreuungszuschuss Koordinierungsstelle Lokale Aktionen		LWK		TH		Gesamt LPLR												
Code/Maßnahmenbezeichnungen	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ²⁾	Kosten ³⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ⁴⁾ in Mio. Euro	Kosten ⁵⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten in Mio. Euro												
1.1 Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	0,22	0,019	1,27	0,096								0,009			0,006	0,22	0,019												
2.1.1 Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft	0,37	0,032														0,37	0,038												
2.1.2 Gewässerschutzberatung	1,03	0,088														1,03	0,088												
4.1 Agrarinvestitionsförderung ⁹⁾	0,40	0,043														1,67	0,148												
4.2 Verarbeitung und Vermarktung	0,40	0,043														0,40	0,043												
4.4 Naturschutz und Landschaftspflege	2,27	0,200														4,17	0,347												
5.1.1 Hochwasserschutz	0,70	0,057														2,03	0,164												
5.1.2 Küstenschutz	0,63	0,055														7,75	0,587												
7.2 Wegebau	0,45	0,044														0,98	0,080												
7.3 Breitbandinfrastruktur	0,79	0,069														0,96	0,083												
7.4 Basisdienstleistungen	0,55	0,054	2,62	0,186	9,73	0,749																							
7.5 Ländlicher Tourismus	0,29	0,027	0,18	0,014													3,17	0,240											
7.6.1 Kulturelles Erbe	0,25	0,023	0,85	0,065													1,10	0,088											
7.6.2 Naturnahe Gewässerentwicklung	1,48	0,114															11,21	0,863											
8.4/8.5 Wiederaufbau Wald/Waldumbau	0,70	0,071	0,26	0,020													6,44	0,391											
16.1 Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) ⁶⁾	1,00	0,090															2,50	0,266											
16.5 Kooperationen im Naturschutz ¹⁰⁾	0,56	0,048															1,56	0,125											
19 LEADER	2,01	0,170	19,60	1,383													13,84	1,107	35,44	2,660									
Summe Maßnahmen	14,10	1,247	1,27	0,096													23,95	1,698	2,16	0,167	18,18	1,388	14,84	1,193	6,98	0,300	0,182	81,47	6,271

¹⁾ Angaben auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung 2018 bei den einzelnen Dienststellen.

²⁾ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (FIMI 2017b) und des Stellenplans zum Einzelplan 13 (FIMI 2017a).

³⁾ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Befragung der RM zur wöchentlichen Stundenausstattung sowie zur erforderlichen Arbeitszeit für Projektmanagement und administrativen Aufgaben; für die Kosten wurde die Personalkostenpauschale für eine Stelle im gehobenen Dienst im LLUR verwendet. Berücksichtigung der bei der Akademie für ländliche Räume angesiedelten Netzwerktaetigkeit.

⁴⁾ Angaben der beauftragten Einrichtungen.

⁵⁾ ELER-VB SH, Projektliste zur Umsetzung der Technischen Hilfe, jährliche Lieferung.

⁶⁾ Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit".

⁷⁾ Die Angaben für den Aufwand im Zusammenhang mit der TM 4.4 wurden nach Absprache mit dem zuständigen Fachreferat von der Erfassung 2010 übernommen.

⁸⁾ Hierbei handelt es sich um 2 * 0,75 Stellen des beauftragten Innovationsdienstleisters mit Sitz bei der LWK. Dieser wird durch die Technische Hilfe finanziert, daher erfolgen an dieser Stelle keine Kostenangaben.

⁹⁾ Durchschnittlicher Betreuungszuschuss 2016/1017.

¹⁰⁾ Die Koordinierungsstelle in Kiel betreut im Umfang von 1 AK (50 % vom Land, 50 % ELER) Lokale Aktionen. Für die Kostenberechnung wurde die Personalkostenpauschale des LLUR genutzt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2018).

Bezogen auf die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018 liegen die relativen IK im Nicht-InVeKoS-Bereich bei rund 7,8 % (siehe im Detail Tabelle 14); ohne den Küstenschutz steigen die relativen IK auf 17,4 %. Es zeigen sich jedoch sehr große Unterschiede zwischen den Maßnahmen. Die niedrigsten relativen IK weist der Küstenschutz auf (1,2 %), den höchsten Wert verzeichnet LEADER (53 %).

Mit Blick auf die geplanten öffentlichen Ausgaben 2014 bis 2020 ändert sich das Bild. Einerseits sind die relativen IK niedriger – und zwar nicht nur im Durchschnitt, der von 17,4 % auf 11,1 % sinkt, sondern auch für einen Großteil der Maßnahmen. Nur Gewässerschutzberatung, Naturschutz und Landschaftspflege, Hochwasserschutz und Küstenschutz weisen in dieser Hinsicht geringfügig höhere relativ IK auf. Andererseits nimmt die Varianz zwischen den Maßnahmen ab. Die Standardabweichung sinkt von 11,6 auf 7,6.

Tabelle 14: Relative Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Code/Maßnahmenbezeichnung	IK Gesamtkosten in Mio. Euro ^{1) 2)}	Öffentliche Ausgaben Ø 2016-2018 in Mio. Euro ^{4) 6)}	Relative IK in %	Öffentliche Ausgaben geplant Ø 2014 bis 2020 in Mio. Euro ⁹⁾	Relative IK in %
1.1 Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	0,019	0,499	8,0	0,536	3,5
2.1.1 Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft	0,038	0,440	8,6	0,714	5,3
2.1.2 Gewässerschutzberatung	0,088	2,273	3,9	2,022	4,4
4.1 Agrarinvestitionsförderung ⁷⁾	0,148	1,075	13,8	1,387	10,7
4.2 Verarbeitung und Vermarktung	0,043	1,010	4,3	1,608	2,7
4.4 Naturschutz und Landschaftspflege	0,347	3,449	10,1	3,177	10,9
5.1.1 Hochwasserschutz	0,164	3,947	4,2	3,181	5,2
5.1.2 Küstenschutz	0,587	47,381	1,2	44,134	1,3
7.2 Wegebau	0,080	1,821	4,4	2,156	3,7
7.3 Breitbandinfrastruktur	0,083	0,556	14,9	9,015	0,9
7.4 Basisdienstleistungen	0,240	3,505	6,8	5,005	4,8
7.5 Ländlicher Tourismus	0,041	0,745	5,5	1,348	3,0
7.6.1 Kulturelles Erbe	0,088	0,692	12,7	2,358	3,7
7.6.2 Naturnahe Gewässerentwicklung	0,863	3,941	21,9	4,460	19,3
8.4/8.5 Wiederaufbau Wald/Waldumbau	0,391	1,774	22,0	1,850	21,1
16.1 Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) ⁵⁾	0,266	1,221	21,8	1,429	18,6
16.5 Kooperationen im Naturschutz ⁸⁾	0,125	0,702	17,9	0,822	15,3
19 LEADER ³⁾	2,660	5,016	53,0	10,257	25,9
Summe Maßnahmen	6,271	80,045	7,8	95,459	6,6
Summe Maßnahmen ohne Küstenschutz	5,684	32,664	17,4	51,325	11,1

¹⁾ Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung bei den einzelnen Dienststellen (Fährmann, Grajewski 2018).

²⁾ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (FIMI 2017b) und des Stellenplans zum Einzelplan 13 (FIMI 2017a).

³⁾ Anrechnung der Kosten der RM und entsprechender Abzug dieser Kosten von den ausgezahlten Mitteln der Teilmaßnahme 19.4.

⁴⁾ Ohne Technische Hilfe, ohne Altmaßnahmen, mit nationalen Top-ups.

⁵⁾ Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit".

⁶⁾ nur Jahre berücksichtigt, in denen Auszahlungen stattfanden.

⁷⁾ Der Betreuungszuschuss wurde den IK zugeschlagen und bei den öffentlichen Ausgaben in Abzug gebracht.

⁸⁾ 50% der Kosten der Koordinierungsstelle (ELER-finanziert) wurden von den öffentlichen Ausgaben abgezogen.

⁹⁾ 7-Jahresdurchschnitt der geplanten Ausgaben gemäß 3. Programmänderung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018) und MELUND (2018).

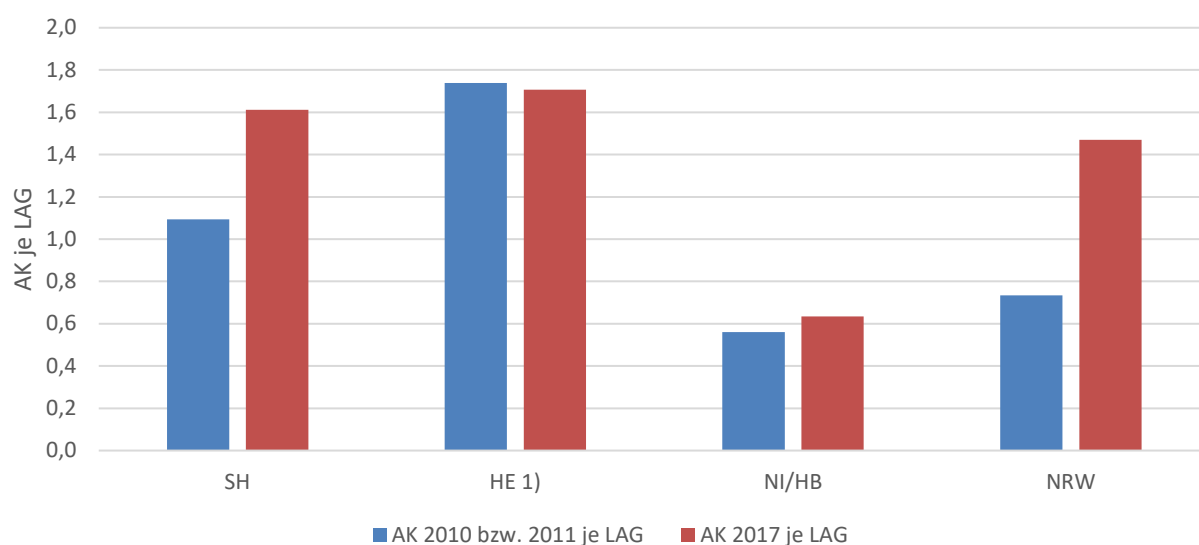
Insgesamt fallen die Unterschiede der relativen IK zwischen beiden Bezugsgrößen verhältnismäßig gering aus. Bei manchen Maßnahmen treten jedoch deutliche Differenzen zutage, so etwa bei Breitband (14,9 % und 0,9 %) und LEADER (53,0 % und 25,9 %). Bei Breitband gab es mit der 1. Programmänderung eine deutliche inhaltliche Änderung, sodass bis 2016 nur Projekte auf der Grundlage der GAK umgesetzt wurden. 2017 startete dann die

neue Förderung auf der Grundlage der Next-Generation-Access-(NGA)-Rahmenregelung mit entsprechend nachlaufenden Auszahlungen (Raue et al., 2017, S. 54f). Bei LEADER zeigte sich zu Beginn ebenfalls ein niedriger Auszahlungsstand, zurückzuführen vornehmlich auf Lern- und Anpassungsprozesse aufgrund veränderter Rahmen- und Förderbedingungen, die bei dieser Maßnahme in jeder Förderperiode zu beobachten sind.

6.4.2 Aufwands- und Kostenentwicklung

Insgesamt werden in der Umsetzung der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen mehr AK eingesetzt als in der vorherigen Förderperiode (rund 81,5 AK gegenüber 62,4; siehe im Detail Tabelle 15). Dies ist, wie in Kapitel 3.3.5 bereits ausgeführt, teilweise auf die Nichterfassung der Top-up-Förderung im vorherigen ZPLR zurückzuführen. Ohne Berücksichtigung des Küstenschutzes ist insgesamt ein Aufwuchs von 12 AK zu erkennen. Davon sind rund vier AK neuen Maßnahmen zuzurechnen. Gleichzeitig sind 7,5 AK entfallen, weil die Maßnahmen aus dem Programm genommen wurden. Der Aufwuchs geht somit vornehmlich auf fortgeführte Maßnahmen zurück, wenngleich diese durchaus unterschiedliche Entwicklungen aufweisen. Bei einem Teil der Maßnahmen ist die AK-Ausstattung weitgehend gleichgeblieben, andere lassen Rückgänge oder Zuwächse zu erkennen, die oft auch mit budgetären Veränderungen einhergehen. So werden beispielsweise bei der Agrarinvestitionsförderung deutlich weniger AK eingesetzt, zurückzuführen primär auf die deutliche Mittelabsenkung aufgrund des geänderten Förderansatzes. Es werden im Vergleich zur vorherigen Förderperiode keine „klassischen“ Investitionsvorhaben mehr gefördert, sondern nur noch besonders tiergerechte Haltungsformen (Forstner et al., 2020). Dadurch hat sich die Zahl der Förderfälle deutlich verringert. Deutlich mehr AK kommen indes bei LEADER zum Einsatz (siehe Abbildung 15). Diese Entwicklung ist auch in den ELER-Programmen der anderen Bundesländer (mit Ausnahme Hessens) zu erkennen. Die Gründe werden weiter unten diskutiert.

Abbildung 15: Entwicklung der AK je LAG zwischen den beiden Förderperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2022



1) enthält in 2011 neben den LEADER-Regionen auch die fünf HELER-Regionen und die zugeordneten AK.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018), Fährmann et al. (2015), Fährmann et al. (2016), Fährmann et al. (2014a), Fährmann et al. (2014b).

Mit dem Anstieg der AK ist auch ein Anstieg der Implementationskosten verbunden. Diese steigen absolut um rund 1,9 Mio. Euro (ohne Küstenschutz um rund 1,3 Mio. Euro). Die relativen IK bezogen auf den jeweiligen Drei-Jahres-Durchschnitt der Ausgaben sinken von 8,5 % auf 7,8 %; ohne den Küstenschutz steigen sie allerdings von 12,4 % auf 17,4 %. Dabei zeigen sich unter den fortgeführten Maßnahmen unterschiedlich hohe Zuwächse, im Einzelfall zurückzuführen sowohl auf die eingesetzten AK als auch auf die getätigten Ausgaben.

Tabelle 15: Veränderung der AK und IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im ZPLR und LPLR

ZPLR					LPLR				
Code/Maßnahmenbezeichnung	AK	IK Gesamtkosten in Mio. Euro 2010	Öffentliche Ausgaben Ø 2009-2011 in Mio. Euro	Relative IK in %	Code/Maßnahmenbezeichnung	AK	IK Gesamtkosten in Mio. Euro 2017	Öffentliche Ausgaben Ø 2016-2018 in Mio. Euro	Relative IK in %
111 Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	0,25	0,017	0,214	7,8	1.1 Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	0,22	0,019	0,499	8,0
					2.1.1 Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft	0,37	0,038	0,440	8,6
					2.1.2 Gewässerschutzberatung	1,03	0,088	2,273	3,9
121/1, 2 Agrarinvestitionsförderung (AFP)	5,30	0,383	6,020	6,4	4.1 Agrarinvestitionsförderung	1,67	0,148	1,075	13,8
123 Verarbeitung und Vermarktung	0,85	0,068	2,603	2,6	4.2 Verarbeitung und Vermarktung	0,40	0,043	1,010	4,3
323/2 Naturschutz und Landschaftspflege (inkl. Moorschutz)	4,20	0,290	4,173	6,9	4.4/16.5 Naturschutz und Landschaftspflege/ Kooperationen Naturschutz ¹⁾	5,73	0,472	4,150	11,4
126/1 Hochwasserschutz	0,25	0,018	0,002	853,8	5.1.1 Hochwasserschutz	2,03	0,164	3,947	4,2
126/2 Küstenschutz	0,50	0,040	16,670	0,2	5.1.2 Küstenschutz	7,75	0,587	47,381	1,2
125/2 Ländlicher Wegebau	2,46	0,179	0,512	35,0	7.2 Wegebau	0,98	0,080	1,821	4,4
321/4 Breitband-Internet-Infrastruktur	1,43	0,093	1,080	8,6	7.3 Breitbandinfrastruktur	0,96	0,083	0,556	14,9
321/3 Dienstleistungseinr./Grundversorgung	0,41	0,032	1,419	2,2	7.4 Basisdienstleistungen	3,17	0,240	3,505	6,8
313 Förderung des Fremdenverkehrs	0,86	0,062	1,265	4,9	7.5 Ländlicher Tourismus	0,47	0,041	0,745	5,5
323/1 Ländliches Kulturerbe	0,31	0,025	0,406	6,1	7.6.1 Kulturelles Erbe	1,10	0,088	0,692	12,7
323/3 WRRRL (inkl. HC)	13,6	0,879	3,334	26,4	7.6.2 Naturnahe Gewässerentwicklung	11,21	0,863	3,941	21,9
227 Waldumbau	1,55	0,126	0,498	25,2	8.4/8.5 Wiederaufbau Wald/Waldumbau	6,44	0,391	1,774	22,0
					16.1 Europäische Innovationspartnerschaften (EIP)	2,50	0,266	1,221	21,8
I, 413, 421, 431 AktivRegion (nach der LEADER-Methode)	22,97	1,627	7,928	20,5	19 LEADER	35,44	2,660	5,016	53,0
125/1 Flurbereinigung n. GAK	2,06	0,158	0,787	20,1					
311/1 Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B)	0,56	0,043	0,257	16,7					
311/2 Umnutzung	0,46	0,036	0,022	169,3					
312 Unternehmensgründung und -entwicklung	0,26	0,021	0,000						
321/1 Initiative Biomasse und Energie	1,45	0,124	0,623	19,9					
321/2 Anpassung von Kleinkläranlagen	1,00	0,068	0,473	14,4					
322 Dorferneuerung und Dorfentwicklung	1,36	0,096	3,187	3,0					
331 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	0,05	0,005	0,153	3,3					
341 Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung	0,26	0,021	0,159	13,1					
Summe Maßnahmen	62,4	4,410	51,785	8,5	Summe Maßnahmen	81,47	6,271	80,045	7,8
Summe Maßnahmen ohne Küstenschutz	61,9	4,370	35,115	12,4	Summe Maßnahmen ohne Küstenschutz	73,72	5,684	32,664	17,4

¹⁾ Kooperationen im Naturschutz waren ein Fördergegenstand unter 323/2 Naturschutz und Landschaftspflege.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann et al. (2015) und Fährmann und Grajewski (2018).

6.4.3 Bestimmungsfaktoren

Im Folgenden werden die Bestimmungsfaktoren erörtert, die sich auf Basis der Erhebungen als maßgeblich für den Aufwand der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen auf Umsetzungsebene erweisen. Die Erörterung gliedert sich in die Bereiche Maßnahmencharakteristika, Regelungsrahmen, Organisation, Personal und IT.

6.4.3.1 Maßnahmencharakteristika

Unter Maßnahmencharakteristika werden jene Faktoren verstanden, die sich auf die substanzielle Dimension der Förderung beziehen. Relevant für den Umsetzungsaufwand sind in diesem Bereich Historie, finanzielle Parameter, Förderansatz und Zielgruppe einer Maßnahme.

Maßnahmenhistorie

Die Maßnahmenhistorie kann sich auf unterschiedliche Weise auf den Umsetzungsaufwand auswirken. Erstens können neue oder erheblich modifizierte Maßnahmen administrative Lern- und Anpassungskosten erzeugen. Das gilt auch für Maßnahmen, die zuvor bereits national gefördert wurden und dann in das ELER-Portfolio aufgenommen werden. Zweitens können bei neuen Maßnahmen verstärkte Informationsaktivitäten gegenüber der Zielgruppe notwendig werden. Drittens können sich Schwierigkeiten bei der Abschätzung der Inanspruchnahme ergeben. Wenn die Förderung kaum oder gar nicht nachgefragt wird, stellen sich administrative Leerkosten ein. Als vierter Punkt sind die eingespielten Maßnahmen zu nennen, die weitgehend ohne Veränderung fortgeführt werden und daher auch keinen erhöhten Aufwand induzieren, der in der Maßnahme an sich begründet liegt.

Neue Maßnahmen im Nicht-InVeKoS-Bereich sind die Gewässerschutzberatung, die Beratung für nachhaltige Landwirtschaft und die EIP-Agri. Bei den ersten beiden Fördermaßnahmen erhalten Beratungsorganisationen die Zuwendungen. Ihnen obliegen daher auch die Interaktion mit der Zielgruppe und das Risiko etwaiger Leerkosten bei geringer Inanspruchnahme. Allerdings bauen beide Fördermaßnahmen auf Bestehendem auf. Aufgrund der Historie als Landesmaßnahme bestehen für die Gewässerschutzberatung eingespielte Umsetzungsprozesse; und auch die Beratung für nachhaltige Landschaft profitiert von vorhandenen Strukturen und Kompetenzen, die zur reibungslosen Abwicklung beitragen (Raue et al., 2017: S. 22). Somit flossen zwar auch bei diesen Maßnahmen *„hohe Anstrengungen in die Gestaltung eines EU-konformen Abwicklungsverfahrens“*, wie es eine Rückmeldung ausdrückt. Insgesamt aber sind die Lern- und Anpassungskosten moderat. Im Vergleich zu Beratungsmaßnahmen anderer untersuchter Entwicklungsprogramme sind die relativen IK der beiden Maßnahmen denn auch niedrig.

Anders verhält sich es mit EIP-Agri. Diese Fördermaßnahme ließ sich nicht in bestehende Strukturen integrieren. *„Das gesamte Verfahren mit Formularen, Prüfpfaden, Checklisten, Dienstanweisungen musste komplett neu aufgesetzt werden.“* Zudem galt es, Lösungen für die Einreichung von Originalbelegen und Kontoauszügen, Rechnungen Externer/Dritter an die OG und eine lange Vorfinanzierung bis zur Auszahlung zu entwickeln (Eberhardt, 2024b: S. 13). Dabei konnte auch nicht auf Erfahrungen anderer Länder zurückgegriffen werden, da es sich um eine gänzlich neue Fördermaßnahme handelte. Im Vergleich zu anderen Maßnahmen des LPLR haben die EIP hohe relative IK, und das ist zum Teil auf die Neuartigkeit der Maßnahme zurückzuführen. Hinzu kommen ein komplexer Förderansatz und ein zweistufiges Auswahlverfahren (siehe unten).

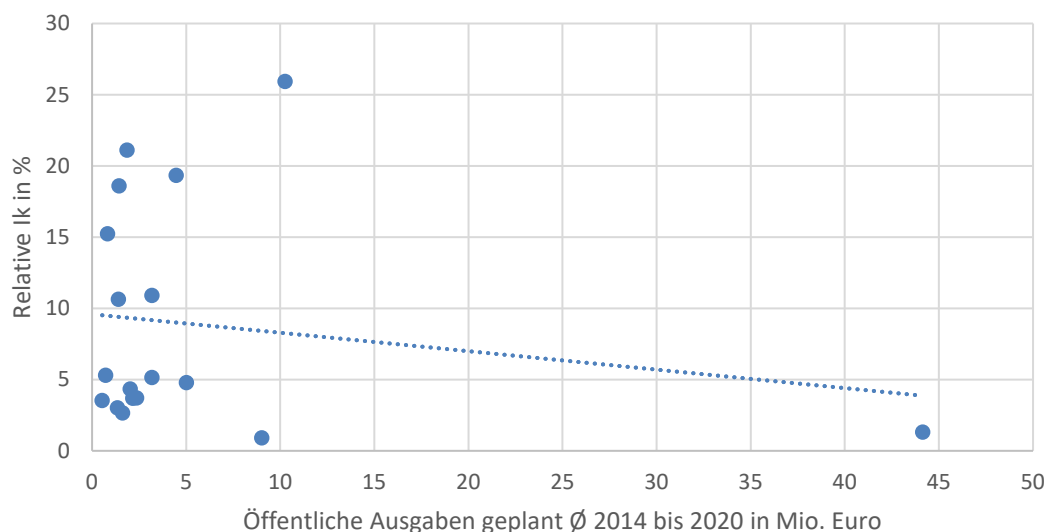
Wesentliche Mehraufwände durch modifizierte Maßnahmen sind derweil kaum entstanden. Die Fokussierung des AFP führte, wie dargelegt, zu geringerem Umsetzungsaufwand. So sank die Zahl der Bewilligungsstellen von sechs auf zwei. Allerdings wurden die Richtlinien im Zuge der Neuausrichtung mehrfach auf dem Erlassweg modifiziert, was laut Bewilligungsebene immer wieder Anpassungen erforderlich machte. Insgesamt zeigen sich für das AFP – bezogen auf die Auszahlungen 2016 bis 2018 – vergleichsweise hohe relative IK, die auch den Anpassungsleistungen der Verwaltung geschuldet sein dürften.

Finanzielle Parameter

Die finanziellen Parameter einer Maßnahme lassen ebenfalls mehrere Auswirkungen auf den Umsetzungsaufwand vermuten. Anzunehmen ist zunächst, dass die relativen IK mit zunehmendem Mittelvolumen abnehmen, da administrative Fixkosten, die jeder Fördermaßnahme innewohnen, an Bedeutung verlieren. Die IK-Analyse zum vorherigen Programm hat entsprechende Belege erbracht (siehe Fährmann et al., 2015). Auch in dieser Förderperiode gibt es entsprechende Evidenz. So führt das zuständige Fachreferat für Verarbeitung und Vermarktung (V&V) und AFP gleichermaßen aus, dass „*unabhängig vom Mittelvolumen und der Zahl der zu bearbeitenden Anträge [...] das Antrags- und Bewilligungsverfahren im Hinblick auf die Erstellung eines sicheren Verfahrens (Vordrucke, Arbeitsanweisungen, Etablierung von Kontroll- und Prüfpfaden, Abbildung in der EDV, Schulungen) sehr aufwendig*“ sei.

Abbildung 16 zeigt, dass es insgesamt zwar einen schwachen negativen Zusammenhang zwischen den indikativen Mitteln im Jahresdurchschnitt und den relativen IK im Bereich der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen gibt, wobei der Küstenschutz als deutlicher Ausreißer hinsichtlich des Finanzvolumens erneut eine besondere Rolle spielt. Mit den Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen, der Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft und den Kooperationen im Naturschutz haben zudem nur drei Maßnahmen ein geplantes Finanzvolumen von weniger als einer Mio. Euro pro Jahr – ein Wert, der in früheren Untersuchungen als Schwelle zur Aufnahme in die ELER-Förderung empfohlen wurde. Von diesen drei Maßnahmen weisen schließlich allein die Kooperationen im Naturschutz leicht überdurchschnittliche relative IK auf, was im Wesentlichen auf den verfolgten Förderansatz zurückzuführen ist (siehe unten). Insgesamt ist somit von keinem spürbaren unabhängigen Effekt des Finanzvolumens einer Maßnahme auf den Umsetzungsaufwand auszugehen.

Abbildung 16: Höhe der indikativen Fördermittel und relative IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018) und MELUND (2018).

Ferner kann ein Zusammenhang zwischen den IK und der durchschnittlichen Vorhabengröße vermutet werden. Bei gleicher Gesamtfördersumme, so die zugrunde liegende Argumentation, würde eine größere Zahl kleinerer Vorhaben mehr Arbeitsschritte verursachen als eine kleinere Zahl größerer Vorhaben. Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen konnte in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein schwacher negativer Zusammenhang zwischen Vorhabengröße und relativen IK festgestellt werden (Fährmann et al., 2015). Auch in der jetzigen Förderperiode deutet sich dieser Zusammenhang an, wie eine Auswertung der Vorhaben der investiven Agrarförderung und der Maßnahmen im Schwerpunktbereich 6B bis einschließlich 2018 (inhaltlicher Bezug zum IK-Erhebungszeitpunkt) zeigt. Allerdings ist die Vorhabengröße – wie schon das Finanzvolumen – in starkem Maße mit dem Förderansatz verbunden, was die Identifizierung eines unabhängigen Effekts erschwert.

Ein dritter theoretischer Zusammenhang besteht schließlich zwischen der Zahl der Anträge und den IK. Unter sonst identischen Umständen ist anzunehmen, dass sich Skaleneffekte in der Antragsbearbeitung ergeben. Vorherige IK-Analysen haben jedoch bereits herausgearbeitet, dass solche Effekte im Nicht-InVeKoS-Bereich deutlich schwächer ausgeprägt sind als im InVeKoS-Bereich. Wesentlich sind dafür Maßnahmen mit vielfältigen Fördergegenständen und die daraus resultierende weniger standardisierbare Antragsbearbeitung.

Somit kann zwar festgehalten werden, dass finanziell klein dimensionierte Maßnahmen mit relativ kleinen Vorhabengrößen tendenziell höhere relative IK aufweisen, diese Parameter aber stark mit dem Förderansatz zusammenhängen. Dessen Auswirkungen auf den Umsetzungsaufwand werden im Folgenden näher untersucht.

Förderansatz

Nicht-InVeKoS-Maßnahmen lassen sich grundsätzlich dahingehend unterscheiden, ob sie Planungen⁴⁸, Kooperationen und Humankapital oder Investitionen fördern. LEADER kann aufgrund inhaltlicher und organisatorischer Besonderheiten als eigene Förderkategorie betrachtet werden. In den übrigen Ländern haben die Planungsmaßnahmen im Durchschnitt die höchsten relativen IK. Im LPLR steht LEADER mit 53 % relativen IK an erster Stelle, gefolgt von den Investitionen ohne Küstenschutz (11 %), den Maßnahmen für Kooperationen und Humankapital (10,2 %) und dem Küstenschutz (1,2 %) – jeweils bezogen auf die öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018.

Aufgrund des Bottom-up-Charakters ist LEADER länderübergreifend eine aufwendig umzusetzende Fördermaßnahme. Einerseits ergeben sich organisatorische Besonderheiten, die in Kapitel 6.4.3.3 diskutiert werden. Andererseits ist der Maßnahme eine ausgeprägte inhaltliche Offenheit inhärent, die ambivalente Folgen hat. Grundsätzlich wird die große Gestaltungsfreiheit der Regionen allenthalben begrüßt. Damit geht jedoch ein hoher Aufwand aufseiten der Verwaltung einher. Bereits die Konzeptentwicklung und das Anerkennungsverfahren, im Zuge dessen regionale Entwicklungsstrategien einer Überarbeitung unterzogen werden mussten, hat zu Mehrarbeit im Fachreferat und bei den örtlichen Gruppen sowie zu zusätzlichen Diskussionen geführt.⁴⁹ Auch nach der Anerkennung werden – im Vergleich zu anderen Fördermaßnahmen und der letzten Förderperiode – Mehraufwände aufgrund von Unklarheiten und Abstimmungserfordernissen geltend gemacht. So ist der Prüfaufwand laut Bewilligungsebene *„durch die verschiedenen Integrierten Entwicklungsstrategien der AktivRegionen hinsichtlich der unterschiedlichen Projektauswahlkriterien gegenüber der letzten Förderperiode [...] deutlich gestiegen [...] In der LEADER-Richtlinie fehlt es oft an Eindeutigkeit, die größere Spielräume hinsichtlich der Fördermöglichkeiten bzw. -ausschlusses lassen, sodass es immer wieder zu unterschiedlichen Auslegungen der Richtlinie an den jeweiligen Standorten kommt [...]“*. Als besondere Herausforderung erweise sich zudem die Förderung „weicher“ Projekte, so etwa die dreijährige Anschubförderung privater Projekte, die einen erheblichen Mehraufwand bis zur Prüfung der Verwendungsnachweise verursache. Im Vergleich zu anderen Bundesländern sind die Rückmeldungen zu Mehraufwänden durch die inhaltliche Offenheit des Förderansatzes jedoch moderat. Dies dürfte auch in der konstruktiven Zusammenarbeit der beteiligten Stellen begründet sein (siehe dazu Kapitel 6.4.3.3).

Hinzu kommt allerdings eine hohe Betreuungsintensität. Dazu gehören Abstimmungen mit dem Regionalmanagement und die Teilnahme an Gremiensitzungen. Diese enge Betreuung zahlt sich jedoch insofern aus, als die Förderfähigkeit der Projektvorschläge bereits früh geprüft wird. Dadurch werden, so eine Rückmeldung aus dem LLUR, bereits 90 % der nicht förderfähigen Projekte ausgesiebt, bevor sie in den Vorstandsitzungen besprochen werden. Zudem wird eine vermittelnde Rolle in den Gremiensitzungen eingenommen, was sich positiv auf Diskussionen auswirken kann. *„[Es] ist schon so, dass wir nicht die Schweiger sind, die dasitzen und sich das angucken, sondern es ist so, dass man auch manchmal Anstöße geben muss. [D]a ist das LLUR häufig die neutrale Stelle, die einfach nochmal das sagen kann, [...] passt mal auf, ist das denn nun wirklich so, dass wir diesem Antragsteller dies und jenes zutrauen können, dass er das in der und der Form schaffen kann. Und das ist dann häufig der Anstoß für Mitglieder des Vorstandes in die Kerbe zu hauen [...], die haben dieselbe Frage eigentlich die ganze*

⁴⁸ Gemeint sind hiermit Dorfentwicklungspläne oder Wegenetzkonzepte, also Maßnahmen, die im LPLR nicht gefördert werden.

⁴⁹ Diese Phase ist allerdings nicht im hier erhobenen Umsetzungsaufwand berücksichtigt.

Zeit schon auf der Zunge, aber sie, sie kommen nicht raus aus ihrer Deckung, weil sie nicht genau wissen wie reagieren die anderen, und das ist unser Job auch so ein bisschen, motivierend die Diskussion anzufeuern.“

Die Gruppe der investiven Maßnahmen (ohne den Küstenschutz) weist eine vergleichsweise moderate Varianz der IK aus – von 4,2 bis 22,0 % in Bezug auf die öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018. Mit Blick auf den Förderansatz ist hier auf die Präzision der Fördergegenstände hinzuweisen (siehe auch OECD, 2007). Je fokussierter bzw. präziser eine Maßnahme, desto realisierbarer sind standardisierte Verfahren und administrative Routinegewinne, desto seltener Unbestimmtheiten und Unklarheiten, desto einfacher mithin die Umsetzung. Im LPLR ist dies insbesondere bei den ILE-Leitprojekten zu beobachten. Dieser landesweite Förderansatz für die Maßnahmen Basisdienstleistungen, Ländlicher Tourismus und Kulturelles Erbe führt nicht nur zu größeren Vorhaben, sondern auch zu einer inhaltlichen Fokussierung der Maßnahmen. Auf der anderen Seite kann die Präzision einer Maßnahme auch Mehraufwände erzeugen, wenn nämlich die Kontrolle der Auflagen zunehmend komplex wird. Dies ist im Falle des AFP zu beobachten. Wie bereits erwähnt, wurde die Fördermaßnahme auf Stallbauten mit besonders tiergerechter Haltung ausgerichtet und das Förderverfahren entsprechend umstrukturiert. Laut dem Fachreferat seien mit Blick auf den Umsetzungsaufwand die detailliert beschriebenen baulichen Anforderungen der schleswig-holsteinischen Förderrichtlinie kritisch zu beurteilen, sie würden die Förderung sehr komplex gestalten. *„Sämtliche Festlegungen (Maße; Zahl der Buchten, Zahl der Tränken, Fressplatzbreite etc.) müssen in den Antrags- und Bewilligungsunterlagen sowie in den Prüfberichten zur VOK und Ex-post-Kontrolle hinterlegt werden. Die Anforderungen müssen überprüfbar sein (zählen, messen etc.) und sind im Hinblick auf Ex-post- und nationale Kontrolle noch Jahre nach der Auszahlung relevant.“*

Bei den übrigen investiven Maßnahmen besteht nicht der Eindruck, der Förderansatz spiele eine wesentliche Rolle für den Umsetzungsaufwand. In positiver Hinsicht bemerkenswert sind die relativen IK der Maßnahmengruppe Kooperationen und Humankapital. Diese liegen unter dem Länderdurchschnitt. Auf die guten strukturellen Voraussetzungen für die Beratungsmaßnahmen wurde schon verwiesen. Mit Blick auf die Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen stellten Raue et al. (2017, S.16) bereits fest, dass die Umsetzung der Maßnahme aufgrund der Abwicklung von Beantragung und Verwendungsnachweisprüfung in jeweils einem zusammenfassenden Antrag pro Jahr für beide Seiten, Träger und Bewilligungsstelle, sehr effizient sei. Die Kooperationen im Naturschutz liegen mit rund 15 % relativen IK, bezogen auf die indikative Mittelplanung, im Bereich vergleichbarer Maßnahmen in anderen Ländern. Kooperationsmaßnahmen sorgen im Grundsatz für höheren Umsetzungsaufwand in den Bereichen Beratung und Prüfung.

Somit lassen sich insgesamt durchaus Effekte des Förderansatzes auf die Höhe des Umsetzungsaufwandes nachweisen. Im Vergleich zu anderen Ländern sind diese allerdings weniger prägend.

Zielgruppen

In einem engen Zusammenhang mit dem Förderansatz stehen die Zielgruppen der Förderung. Diese stellen ebenfalls eine relevante Bestimmungsgröße für die IK dar. Je geringer die Erfahrungen und Kapazitäten hinsichtlich der Vorbereitung und Abwicklung von Förderprojekten, desto höher der Aufwand für Beratung und Betreuung aufseiten der Verwaltung. Aufwandserhöhend wirken dabei in der Regel zivilgesellschaftliche Organisationen, Privatpersonen und kleine Kommunen. In den anderen untersuchten Bundesländern zeigen sich solche Muster vor allem im investiven Natur- und Gewässerschutz sowie in der Dorf- und Regionalentwicklung.

Die Umsetzung des LPLR ist ebenfalls betroffen. Im Bereich des investiven Natur- und Gewässerschutzes ist das Phänomen noch relativ gering ausgeprägt. So ist beim investiven Naturschutz zu beobachten, dass ein Kreis von erfahrenen und auch finanzstarken Begünstigten mit EU-Mitteln bedient wird, während insbesondere kleinere Vereine ohne hauptamtliche Geschäftsführung mit rein nationalen Mitteln gefördert werden können (Bathke, 2025). Bei den Kooperationen im Naturschutz werden Vereine begünstigt, die über hauptamtliche Geschäftsführungen und Personal verfügen. Diese werden in der Projektsteuerung bisweilen allerdings trotzdem arg strapaziert (Bathke, 2023). Ein großes Thema ist dabei das Vergaberecht (siehe unten). Gleiches gilt für die Naturnahe

Gewässerentwicklung, bei der insbesondere begünstigte Verbände ohne hauptamtliche Geschäftsführung vor Schwierigkeiten gestellt werden (Raue et al., 2017: S. 68).

Im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung sehen die Maßnahmen Basisdienstleistungen, Ländlicher Tourismus und Kulturelles Erbe aufgrund des Leitprojekt-Ansatzes zwar keine Förderung von Privatpersonen vor. Durch die Vorhabengröße sehen sich allerdings auch viele der umsetzenden Kommunen überfordert. Fengler und Pollermann (2019: S. 42) attestieren hier einen hohen Betreuungsbedarf für die Bewilligungsstelle und weisen neben dem Vergaberecht auf dynamische Baukostenentwicklungen und umfangreiche Kalkulationen und Planungen der Projekte hin, die zusätzlich oft mehreren Änderungen unterworfen sind. Dementsprechend sei der Aufwand eines Förderantrags für die kommunalen Verwaltungen selbst kaum zu leisten, meist sei noch eine externe Projektentwicklung einbezogen. Für LEADER berichtet eine Bewilligungsstelle von formalen Ansprüchen an Auftragsvergaben und Nachweisen, „*die von Privaten häufig nicht geleistet werden können.*“ Dem entsprechen die Ergebnisse der ZWE-Befragung von Fengler und Pollermann (2019: S. 36–37), wonach beim Förderverfahren die Angemessenheit des Umfangs der Antragsunterlagen sowie die Anforderungen an den Verwendungsnachweis am schlechtesten bewertet wurden. Das spiegelt sich auch in den Anträgen. So sind die Projekte bei Einreichung oftmals nur zu zwei Dritteln bewilligungsreif. Viele Unterlagen – anders als bei den ILE-Leitprojekten – müssen oft noch durch das LLUR nachgefordert werden, um die Antragstellung zu bewerkstelligen. Auch dies ist dem Förderansatz in Kombination mit der Zielgruppe geschuldet. Gleichwohl finden sich unter den Rückmeldungen zur Befragung und den Interviews – anders als in anderen untersuchten Bundesländern – verhältnismäßig wenige Hinweise, dass die Förderabwicklung mit privaten Akteuren oder kleinen Kommunen übermäßig aufwendig wäre.

Auch in weiteren Maßnahmenbereichen gibt es Hinweise auf Zielgruppeneffekte. So berichtete das EIP-Fachreferat zu Beginn der Förderperiode, dass die detailliert ausgestaltete Fördermaßnahme manche Antragstellende aufgrund des großen Umfangs an Unterlagen überfordere und der Bewilligungsstelle einen nicht zu unterschätzenden Betreuungsaufwand abverlange. Auch aus den anderen Bundesländern wird berichtet, dass die Zielgruppe der EIP-Förderung mit den Regularien der ELER-Förderung fremdele und daher besonderer Betreuung bedürfte. Für Verarbeitung und Vermarktung wurde unterdessen festgestellt, dass „*die eigentlich in der Förderung erwünschten kleineren und eher handwerklich ausgerichteten Einzelunternehmen häufig mit den formalen Erfordernissen der Förderung Probleme haben*“ (Raue et al., 2017: S. 37). Dass bestimmte Akteure gar keine Anträge stellen oder diese aber zurückziehen, nach denen ihnen das Ausmaß des administrativen Aufwandes und die Risiken der EU-Förderung bewusstwerden, ist auch in anderen Bundesländern zu beobachten. Im Forst ist schließlich eine aktive Akquise und eine enge Betreuung von Antragstellenden notwendig, die in wesentlichem Maße von der dezentral organisierten Landwirtschaftskammer gewährleistet wird (siehe auch Kapitel 6.4.3.3)

Somit entstehen in der Umsetzung des LPLR Verwaltungsaufwände, die sich auf die Erfahrungen und Kapazitäten der Antragstellenden und Begünstigten zurückführen lassen. Insgesamt aber nehmen sich diese moderat aus.

6.4.3.2 Regelungsrahmen

Unter dem Begriff Regelungsrahmen werden jene Faktoren verstanden, die sich auf die prozedurale Dimension der Förderung beziehen. Als relevant für den Umsetzungsaufwand erweisen sich hier insbesondere das Auswahlverfahren, die Verwendungsnachweisprüfung mitsamt vergaberechtlicher Prüfung, die Festlegung von Kürzungen und Sanktionen und daraus resultierende Finanzkorrekturen sowie die Regelungen zur Förderung von Grunderwerb. Des Weiteren wirken sich die Kostenplausibilisierung, die Klärung beihilferechtlicher Fragen, die Gleichstellung privater und öffentlicher Einrichtungen sowie die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen aus.

Auswahlverfahren

Beim Auswahlverfahren sind zwei Aspekte besonders relevant für den Umsetzungsaufwand: die Anwendung von Auswahlkriterien im Rahmen eines Rankings und die Akteurskonstellation im Auswahlverfahren.

Die Bedeutung der Auswahlkriterien hatten die IK-Untersuchungen in der vorherigen Förderperiode bereits eingehend gewürdigt. Wesentliche Kritikpunkte waren die Abgrenzung zu den Förderfähigkeitskriterien, die fehlende Notwendigkeit bei ausreichender Mittelverfügbarkeit, die Inkompatibilität mit auf Fachplanungen beruhenden Fördermaßnahmen und die schwierige Operationalisierung (Fährmann et al., 2015: S. 75–78). In der hier untersuchten Förderperiode 2014 bis 2022 hat die Bedeutung der Auswahlkriterien noch zugenommen. Sie sind fortan in einem Rankingverfahren anzuwenden. Die Herausforderungen in der Anwendung bleiben indes bestehen. So wurde 2018 im Jahresgespräch aller Bundesländer mit der EU-KOM ebenfalls die schlechte Vereinbarkeit mit behördlich geleiteten Verfahren angemerkt. Ebenso wurde die zeitliche Unvereinbarkeit von Auswahlprozessen mit der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln bemängelt. Zudem entstehe hoher Dokumentationsaufwand im Rahmen des Nachweises zur Sicherstellung der Zuschussfähigkeitsvoraussetzungen (BMEL, 2018).

Auch in Schleswig-Holstein wird ein merklicher Mehraufwand für die Anwendung des Rankingverfahrens mitsamt Auswahlkriterien konstatiert. Differenziert ist gleichwohl die Einschätzung zum Nutzen dieser Kriterien, und damit auch zur Angemessenheit des Mehraufwands. So verweisen Rückmeldungen aus dem Programmoverhead auf den hohen Aufwand für Gestaltung und Anpassung der Kriterien sowie die Kontrolle ihrer Einhaltung. Änderungen an Auswahlkriterien oder Stichtagen werden regelmäßig vorgenommen. Bei Änderungen der Kriterien ist der Begleitausschuss zu hören. Da Ranking-Ergebnisse zu dokumentieren sind, werden bei Änderungen entsprechende Anpassungen in der EDV notwendig. Zudem ist das Auswahlverfahren Gegenstand der fachaufsichtlichen Prüfung der Förderreferate sowie der Kontrollen von IRD und BS sowie der EU-KOM⁵⁰. Zahlstellenseitig sind beispielsweise bauliche Angaben, die Grundlage für eine Bepunktung waren, auch im weiteren Verlauf der Umsetzung zu prüfen. Aus Sicht der Einrichtungen des Programmoverheads überwiegt daher eine kritische Sicht auf das erforderliche formale Auswahlverfahren, vor allem wenn keine Budgetknappheit vorliegt. Exemplarisch ist folgende Rückmeldung: *„[Die Anwendung der Kriterien] ist ein zusätzlicher Schritt, zusätzlicher Aufwand und macht das ganze Verfahren komplizierter. Man kann sich in vielen Bereichen fragen, ob es tatsächlich sinnvoll ist, AWK anzuwenden, wenn hinreichend Mittel vorhanden sind und alle Projekte bewilligt werden können. Die Anträge, die kommen, werden ja nicht ungeprüft bedient. Es wird geprüft, ob sie die Voraussetzungen und Förderbedingungen erfüllen. Und damit könnte man auch ohne die Vergabe von Punkten für Auswahlkriterien sagen, das Verfahren ist ordentlich durchgeführt worden.“*

Die Einschätzungen der umsetzenden Stellen auf Maßnahmenebene sind indes deutlich positiver, auch im Vergleich zu anderen Bundesländern. So wurde zwar beim Hochwasserschutz, der Naturnahen Gewässerentwicklung sowie dem investiven Naturschutz hervorgehoben, dass sich im Vergleich zur vorherigen Förderperiode ein höherer Koordinierungsaufwand bei der Finanzplanung aufgrund der Stichtagsregelung ergeben habe. Auch wurde bei den auf Fachplanungen beruhenden Maßnahmen erneut angemerkt, dass das EU-seitig vorgeschriebene Auswahlverfahren keinen Mehrwert brächte. Darüber hinaus aber findet sich ein weitestgehend positives Urteil. Demnach haben sich die Auswahlkriterien als Instrument der Feinsteuerung der investiven Maßnahmen bewährt, auch wenn im Detail noch Ansatzpunkte zur Qualitätsverbesserung gesehen werden (siehe Ausführungen in Kapitel 5.2.2 in Raue et al., 2017). Mit den Auswahlkriterien wurde u. E. den Fachreferaten ein wesentlich flexibleres Instrument an die Hand gegeben, die Vorhaben in eine politisch und fachlich gewünschte Richtung zu lenken, ohne dafür die Förderfähigkeitskriterien in den Richtlinien anpassen zu müssen. Dies wurde beispielsweise in der Evaluation des ländlichen Wegebbaus deutlich (Bathke, 2019). Die Setzung einer Mindestpunktzahl erreichte, dass nur Multifunktionswege in den Genuss einer Förderung kommen.⁵¹

Bei den ILE-Leitprojekten gibt es aus Sicht des Fachreferats ein gut laufendes jährliches Auswahlverfahren mit klaren Rahmenbedingungen. Die inhaltlichen Schwerpunkte wurden über Auswahlkriterien festgelegt. Auch aus

⁵⁰ Ein zentraler Aspekt einer KOM-Prüfung in Niedersachsen war die Schlüssigkeit der Projektauswahlkriterien. Des Weiteren wurde geprüft, ob die Projektauswahl auf der Grundlage der Kriterien nachvollziehbar war.

⁵¹ Insgesamt verschlankte sich der Auswahlprozess, da der Wegebau im LPLR nicht mehr über die AktivRegionen abgewickelt werden musste, sondern als Landesmaßnahme bei den LLUR lag. Landeseinheitliche Auswahlkriterien und keine regionale Budgetierung führten zu einem insgesamt schlanken Verfahren.

Sicht der Bewilligungsbehörden hat sich das Verfahren bewährt und ist stringent aufgesetzt. Zweifellos aber ist das Auswahlverfahren insgesamt sehr aufwendig. Insbesondere anfangs war der Abstimmungsaufwand zwischen Ministerium und LLUR sehr hoch, um beispielsweise den unbestimmten Begriff einer neuen Kooperation zu operationalisieren, ohne einerseits ausschließend zu wirken und andererseits der Beliebigkeit anheim zu fallen. Im weiteren Verlauf der Förderperiode fanden regelmäßig Abstimmungsgespräche zwischen den LLUR-Koordinator:innen statt, in denen landesweit ein Blick auf die eingereichten Anträge (auch in Relation zum zur Verfügung stehenden Budget) geworfen wird („Eichungswshops“). Nicht zuletzt ergibt sich ein erhöhter Beratungsbedarf gegenüber den Antragstellenden. Das Verfahren gewährleistet andererseits jedoch die Verankerung landesseitiger Ziele und trägt zur qualitativen Verbesserung der Projektanträge bei, sodass der Aufwand im Lichte der Förderhöhe gerechtfertigt erscheint. Allerdings, darauf weisen Fengler und Pollermann (2019) hin, „beinhalten die hohen Vorgaben für die Projekte zur Zulassung zum Auswahlverfahren auch einen hohen Zeit-, Verwaltungs- und Kostenaufwand.“ Dies könne dazu führen, dass gute Projektideen nicht mehr weiterverfolgt würden.

Die Auswahl der LEADER-Projekte erfolgt auf Basis selbst definierter Projektauswahlkriterien der Regionen, festgehalten in den Entwicklungsstrategien. Dieses Arrangement wird von Lokalen Aktionsgruppen und Regionalmanagements überwiegend positiv gesehen (Fengler und Pollermann, 2019). Beim LLUR als Bewilligungsbehörde variieren die Einschätzungen. Grundsätzlich werden die Projektauswahlkriterien als geeignet angesehen und die gefällten Entscheidungen sind nachvollziehbar. Manche Befragte sehen allerdings die Gefahr eines Zustimmungsaufwands, die sich aus der Erfüllung der Kriterien ergibt: *„Die Projekte werden so gestaltet, dass sie den PAK entsprechen. Danach kann das Entscheidungsgremium eine Förderung gar nicht mehr versagen (solange ein Budget vorhanden ist). Es fehlt die Möglichkeit für das Entscheidungsgremium, sein Empfinden für das Projekt bei der Auswahl zum Ausdruck zu bringen.“* Eine Rückmeldung aus dem Programmoverhead bemängelt zudem die fehlende Nachvollziehbarkeit der Bepunktung. Schließlich seien in manchen Fällen die Projektauswahlkriterien für bestimmte Vorhabentypen nicht gut geeignet, z. B. Machbarkeitsstudien. Ausgerichtet seien die Projektauswahlkriterien oft auf Investitionen, sodass es schwierig sei, an sich sinnvolle Machbarkeitsstudien im vorgegebenen Bewertungsraster auszuwählen. Anpassungen an den Auswahlkriterien würden aber langwierige Änderungsprozesse an den Entwicklungsstrategien nach sich ziehen.⁵² Somit zeigen sich bei LEADER zwar auch Probleme mit den Auswahlkriterien; wesentlicher Mehraufwand entsteht allerdings vor allem durch die Akteurskonstellation im zweistufigen Auswahlverfahren (siehe unten).

Teilweise positiv wurden Auswahlkriterien selbst bei Maßnahmen gesehen, in denen aufgrund ausreichender Mittel kein Ranking vorgenommen werden musste. So wurde für den investiven Naturschutz etwa darauf hingewiesen, dass die Auswahlkriterien sich positiv auf die fachliche Prüfung der Vorhaben ausgewirkt haben. In der Förderperiode ab 2023 sind Auswahlkriterien in diesem Maßnahmenbereich nicht mehr obligatorisch. Dennoch wurde überlegt, in den fachlichen Stellungnahmen weiterhin die Auswahlkriterien zu berücksichtigen.

Für den Küstenschutz wurde aufgrund seiner Sonderstellung eine Ausnahme in den Auswahlkriterien verankert. Da es sich um eine hoheitliche Aufgabenerfüllung handelt und das Land selbst Zuwendungsempfänger ist, werden von den zuständigen Behörden in einem laufenden Prozess Prioritätslisten erstellt. „Es gibt in diesem Sinne keine Förderanträge durch Dritte, die gegeneinander um begrenzte Mittel konkurrieren. Stattdessen entscheiden Experten aufgrund einer Lagebeurteilung, welche Vorhaben prioritär angegangen werden“ (MELUND, 2024).

Der zweite relevante Umsetzungsfaktor im Auswahlverfahren, die Akteurskonstellation, betrifft insbesondere die Maßnahmen EIP-Agri und LEADER. Bei der EIP-Agri erfolgte die Auswahl der Operationellen Gruppen und ihrer Vorhaben in einem Wettbewerbs- und Antragsverfahrens. Zum festgesetzten Stichtag mussten Projektskizzen, eingereicht werden, die hinsichtlich ihrer Förderfähigkeit vorselektiert wurden. Anschließend erfolgte eine

⁵² Schleswig-Holstein ist unter den vier Länderprogrammen das einzige Bundesland, in dem das Änderungsverfahren aufgrund der langen Verfahrensdauer kritisch gesehen wurde (Fynn und Pollermann (2022), Kapitel 3.12), was schon 2020 zu einer Änderung in der Richtlinie in Richtung Vereinfachung führte.

Begutachtung in einem Fachausschuss, auf deren Grundlage eine Rankingliste erstellt wurde. Der Fachausschuss rekrutierte sich aus verschiedenen Fachministerien, die zur Beurteilung gegebenenfalls die Expertise von Verbänden, der landwirtschaftlichen Praxis, Forschungseinrichtungen und weiteren Akteuren einholten. Als Gäste nahmen zudem Vertreter:innen der EIP-Fachministerien aus Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern teil. Auf Grundlage der festgelegten Rankingliste und der verfügbaren Haushaltsmittel entschied das zuständige Ministerium als Bewilligungsbehörde abschließend über die Anträge. Das Verfahren wird zwar insgesamt als angemessen bewertet (Eberhardt, 2024b), erfordert aber einen höheren Aufwand im Vergleich zu einem rein verwaltungsinternen Auswahlprozess.

LEADER verfügt über geteilte Zuständigkeiten im Auswahlverfahren. Die grundlegenden Regelungen sind in Artikel 34 der VO (EU) Nr. 1303/2013 festgehalten. Die LAG wählen die Vorhaben auf der Grundlage der in der Entwicklungsstrategie festgelegten Auswahlkriterien aus. Damit wird eine Entscheidung über die *Förderwürdigkeit* getroffen. Die *Förderfähigkeit* prüft die Bewilligungsstelle, wenn der Antrag eingereicht wird. Diese Zweiteilung allein zeitigt bereits höheren Umsetzungsaufwand, der allerdings im Bottom-up-Prinzip des Förderansatzes begründet liegt (siehe oben). Insbesondere aufgrund der inhaltlichen Offenheit von LEADER sind allerdings beide Entscheidungssituationen zu verbinden, sodass bei der Förderwürdigkeit bereits die Förderfähigkeit mitgedacht wird. Andernfalls würden als förderwürdig deklarierte, aber nicht förderfähige Vorhaben zu unnötigem Aufwand auf beiden Auswahlstufen führen. Es wurde bereits auf den Betreuungsaufwand seitens der Bewilligungsstellen hingewiesen, der sich aber insofern rentiert, als ein Großteil der nicht förderfähigen Projekte frühzeitig ausgesiebt wird. Insgesamt lassen die Rückmeldungen den Schluss zu, dass mit Blick auf die geteilten Zuständigkeiten im Auswahlverfahren zwar Mehraufwände entstehen, die gute Zusammenarbeit zwischen Bewilligungsstelle und Regionalmanagement diese Aufwände jedoch begrenzt.

Somit ist das Auswahlverfahren im Nicht-InVeKoS-Bereich ein wesentlicher Bestimmungsgrund des Umsetzungsaufwands. Die Auswahlkriterien werden allerdings maßnahmenübergreifend wesentlich wohlwollender als in anderen untersuchten Bundesländern rezipiert, und die Akteurskonstellationen von EIP-Agri und LEADER sind primär dem Förderansatz geschuldet.

Prüfung des Verwendungsnachweises

Die Prüfung des Verwendungsnachweises wird länderübergreifend als aufwendiger Schritt in der Förderabwicklung identifiziert. Auch für die Umsetzung des LPLR gibt es entsprechende Evidenzen; wie bei anderen Aspekten des Umsetzungsverfahrens in vergleichsweise abgeschwächter Form. So konstatiert eine Rückmeldung aus dem LLUR zu allen Maßnahmen in der dortigen Zuständigkeit, dass das stetig wachsende Förderspektrum einen erheblichen Mehraufwand verursache und durch die Aneignung von Spezialkenntnissen einen erhöhten Zeitaufwand für die Abwicklung der Bewilligung und Prüfung der Verwendungsnachweise erfordere. Aus einer anderen Bewilligungsstelle wird bezüglich der Prüftiefe und der zeitlichen Taktung der Vergleich zur nationalen Förderung herausgestellt: *„Die Auszahlungsanträge sind einfach ganz anders abzuarbeiten. Beim [ELER] haben wir ja so, dass wir mit jedem Auszahlungsantrag wirklich alle Rechnungen prüfen müssen. Und das Ganze kommt immer zum Jahresende, und geballt. Während wir so einen üblichen Verwendungsnachweis dann im Nachhinein angucken müssen. Da ist die Möglichkeit, Stichproben zu bilden und nicht alles so intensiv abzuprüfen, [...] deutlich größer. Und man kann es zeitlich besser strecken.“* Darüber hinaus finden sich jedoch relativ wenige Erwähnungen des Verwendungsnachweises.

Eine gewichtige Ausnahme stellt allerdings die vergaberechtliche Prüfung dar. Die Europäische Kommission fordert für Begünstigte des ELER die Einhaltung der Vorschriften über die Vergabe von Aufträgen. Dies bezieht sich auf europäische wie nationale Vorschriften. Die Nichteinhaltung kann zu einer Rückforderung oder Nichtauszahlung von bis zu 100 % der Fördermittel des jeweiligen Auftrages führen. Grundlage für die Festsetzung der Kürzung sind Leitlinien der KOM für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der Union finanzierte Ausgaben anzuwenden sind. Der Nachweis über die erfolgten ordnungsgemäßen Vergaben ist der Bewilligungsbehörde bis spätestens zum Zahlungsantrag, soweit nichts anderes geregelt ist, vorzulegen und muss dann geprüft werden. Das Vergaberecht war bereits in

der Förderperiode 2007 bis 2013 ein zentrales Thema der IK-Analyse (Fährmann et al., 2015: S. 87–90). Durch einen verstärkten Fokus der Prüfinstanzen hat das Vergaberecht in der Förderperiode noch an Bedeutung gewonnen.⁵³

In einem Gespräch im Jahre 2017 hatte die Zahlstelle bereits konzidiert, dass das Thema Vergabe problematisch sei. Demnach wurde versucht, mit erheblichem Aufwand zu unterstützen. Die Unterarbeitsgruppe Vergabe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ELER-investiv hatte ein Papier erarbeitet, das auf die Rahmenbedingungen in Schleswig-Holstein angepasst und den Fachbereichen/dem LLUR vorgelegt wurde. Dabei habe man sich im Spannungsfeld von gewünschter Hilfestellung und Vorschriften- und Regelungsflut bewegt. Angestrebt wurde, möglichst konkrete Hilfestellungen als Ergänzung zu den bereits vorhandenen Checklisten zu geben. Diese Dokumente wurden in den Rückmeldungen als hilfreich angesehen. Ebenso werden wiederholt Schulungen angeboten. Dennoch wird die Vergabeproofung als enorm aufwendig empfunden.

Bemängelt wird einerseits die 100-Prozent-Kontrolle der Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben. Andererseits wird die Tiefe der Prüfungen hervorgehoben, die sukzessive zugenommen hat. So sei nicht mehr nur der Vergabevermerk zu prüfen, sondern auch die dazugehörigen begründenden Unterlagen. Auch sei etwa die Unterrichtung der unterlegenen Bieter zu kontrollieren. Das führe zu einem Mehraufwand gegenüber der rein national finanzierten Förderung, wie eine Rückmeldung ausführt: *„Ich denke schon, dass das sich auf jeden Fall bemerkbar macht, dass [...] intensiver geprüft wird, was den Bereich Vergabe angeht. Das ist unheimlich zeitaufwendig. Und eben auch immer kritisch. Und das wird national deutlich weniger intensiv geprüft.“*

Gelindert wird die Problematik in der Umsetzung des LPLR durch die zumeist sehr professionellen Zielgruppen der Förderung (siehe Kap. 6.4.3.1). In anderen Bundesländern zeigt sich deutlich, dass entsprechende Expertise und Routine der Begünstigten den Aufwand der vergaberechtlichen Prüfung beeinflusst. So lautet eine Rückmeldung: *„wenn das mit Sachverstand und [...] vernünftig aufbereitet ist von jemandem, der das regelmäßig macht, und vernünftig dokumentiert ist, dann habe ich ja so eine Prüfung auch schnell gemacht.“* So berichten etwa auch in Schleswig-Holstein einige Begünstigte von ILE-Leitprojekten oder LEADER von Problemen mit dem Vergaberecht; seitens der Bewilligungsstellen wird aber nicht explizit auf die Expertise der Begünstigten abgestellt.

Trotz der relativ moderaten Problemlage in Schleswig-Holstein sorgt das Vergaberecht insgesamt für enorme Unsicherheit in der EU-Förderung. Es ist, so Pilarski (2023), „äußerste Vorsicht sowohl als Zuwendungsgeber als auch als Zuwendungsempfänger geboten. Der Zuwendungsempfänger kann erheblichen Rückforderungen ausgesetzt werden. Der Zuwendungsgeber kann bei eigenen Fehlern in der Beauftragung Rückforderungen nicht durchsetzen, kann die verauslagten Mittel aber auch nicht bei der EU abrechnen.“ Die Auswirkungen dieser Unsicherheit sind groß und können sich letztlich, nicht zuletzt in Verbindung mit möglichen Kürzungen oder Sanktionen, auch auf die Akzeptanz der Förderung niederschlagen.

Kürzungen, Sanktionen und Finanzkorrekturen

Kürzungen und Sanktionen können die Folge von Verstößen gegen Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstige Auflagen sein – hierzu zählen auch Vergabeverstöße – nach Artikel 35 der VO (EU) Nr. 640/2014 oder von Differenzen zwischen den im Auszahlungsantrag beantragten Beträgen und dem, was eine Bewilligungsbehörde nach Prüfung zur Zahlung festsetzt. Wenn diese Differenz mehr als zehn Prozent beträgt, muss nach Artikel 63 der VO (EU) Nr. 809/2014 ein Sanktionsbetrag in Höhe der Differenz verhängt werden. Solche Sanktionen sind dem nationalen Förderwesen fremd. In der Förderperiode 2007 bis 2013 lag die Grenze für nicht förderfähige Beträge noch bei einer Differenz von drei Prozent; die Anhebung ist allein aus Sicht des Verwaltungsaufwandes

⁵³ Dieser verstärkte Fokus ist auch Ergebnis der Fehleranalysen durch die DG Agri Unit F1 - Conception and consistency of rural development (2021). Im Bereich der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen waren EU-weit im Zeitraum 2015 bis 2020 zu 16 % von den Mitgliedstaaten umzusetzende Aktionen auf Fehler in der Anwendung des Vergaberechts zurückzuführen, 30 % auf ein inkorrektes Prüfsystem, wobei sich die Fehler in den Prüfungen auch auf die Prüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften beziehen können.

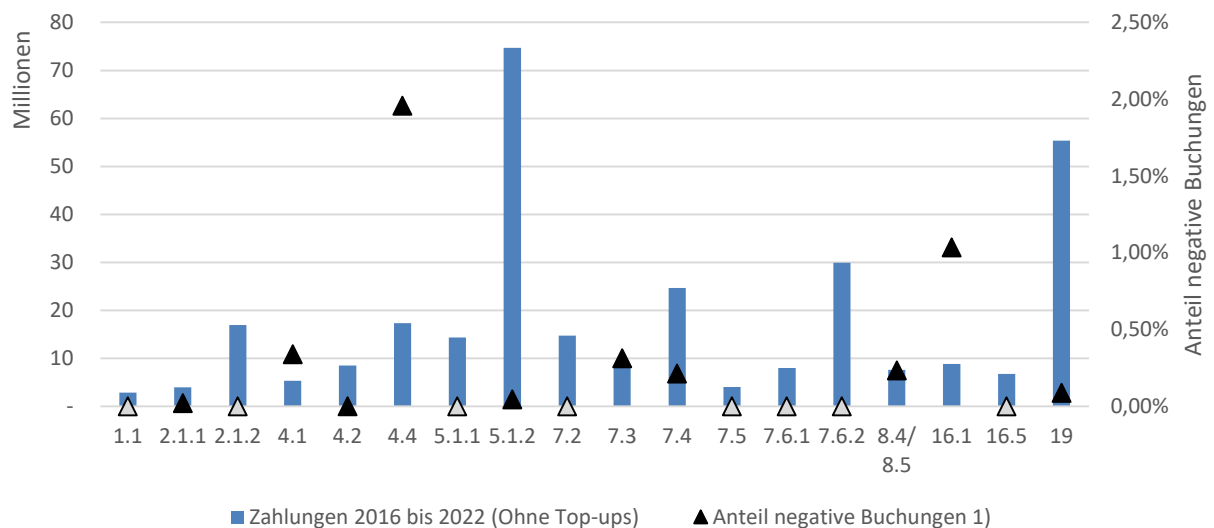
zu begrüßen. Des Weiteren wurde wieder eine Bagatelle für Rückforderungen eingeführt, die allerdings für InVeKoS-Maßnahmen aufgrund der vielen kleinen Rückforderungsbeträge mehr Relevanz hat.

Trotz der Erleichterungen entsteht gleichwohl weiterhin Aufwand, zum einen in der Betreuung der Antragstellenden und Begünstigten, um Kürzungen und Sanktionen zu vermeiden, zum anderen in deren Feststellung und Kommunikation. Dabei werden vor allem Sanktionen im Nicht-InVeKoS-Bereich länderübergreifend als wenig zielführend eingeschätzt. In der Regel ergebe sich der zugrunde liegende Sachverhalt aus einem Versehen der Begünstigten. Eine Rückmeldung aus dem LLUR ordnet Sanktionen folgendermaßen ein: *„Wenn wir hier Sanktionen haben, dann sind [...] das meistens Zufälle, weil zum Beispiel ein Sachbearbeiter, der vorher den Antrag gestellt hat, nicht mehr die Abrechnung macht, sondern das macht jemand anders. [D]er rechnet denn dann vielleicht in diese Gesamtkosten nicht nur die wirklich beantragten Kosten ein, sondern vielleicht auch noch den Parkplatz, der zum Gesamtprojekt dazu gehört. [D]er macht das ja nicht mutwillig, sondern der macht das aus einem Missverständnis heraus.“* Zudem sind Lern- oder Abschreckungseffekte, mit denen Sanktionen gemeinhin begründet werden, im Nicht-InVeKoS-Bereich kaum zu erwarten, da die betreffenden Akteure nicht kontinuierlich Förderanträge stellen. Stattdessen führen die Sanktionsregelungen zu Verunsicherungen bei den Begünstigten (siehe etwa Fengler und Pollermann, 2019: S. 36).

Insgesamt wird ein hoher Aufwand betrieben, durch die Verwaltungs- und Prüfpfade Kürzungen, Sanktionen und Finanzkorrekturen zu vermeiden und ein mögliches Anlastungsrisiko zu vermindern. Die Berichte der Bescheinigenden Stelle bestätigen die grundsätzliche gute Funktionsfähigkeit des Prüfsystems und finden bei ihren Kontrollen zumeist nur marginale Fehler, oftmals ohne finanzielle Konsequenzen.

Dennoch lohnt ein vertiefter Blick auf tatsächlich durchgeführte Wiedereinziehungen, Rückzahlungen (nach Sanktion) und Korrekturen. Dahinter stehen nämlich Verwaltungsvorgänge und Verwaltungsakte, die den Umsetzungsaufwand erhöhen. Abbildung 17 zeigt auf Basis der von der EU-Zahlstelle bereitgestellten Zahlungsdaten für die EU-Haushaltsjahre 2016 bis 2022 die errechneten Finanzumfänge für Wiedereinziehungen/Rückzahlungen nach Sanktion/Korrektur (F103=Art der Zahlung, Code 3) für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen.

Insgesamt wurden Finanzkorrekturen von rund 630.000 Euro vorgenommen. Die höchsten Beträge betreffen die Maßnahmen Naturschutz und Landschaftspflege, EIP-Agri und Basisdienstleistungen. Bezogen auf die zwischen 2016 und 2022 verausgabten öffentlichen Mittel (ohne die Top-up-Mittel) lag der Anteil von Finanzkorrekturen bei 0,2 %, mit großen Unterschieden zwischen den Maßnahmen. Bei neun Maßnahmen wurden im betrachteten Zeitraum gar keine Finanzkorrekturen vorgenommen. Nur bei Naturschutz und Landschaftspflege (4.4) und EIP-Agri (16.1) liegt der Anteil deutlich über dem Durchschnitt der anteiligen Finanzkorrekturen (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: Bedeutung von Finanzkorrekturen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

1) F103=Art der Zahlung, Code 3 in den Buchungsdaten der EU-Zahlstelle. Grau eingefärbt = keine negative Buchung im Betrachtungszeitraum.

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUND und MLLEV (div. Jgg.) und MELUND und MEKUN (versch. Jgg.).

Sieben Prozent der Finanzkorrekturen sind Folge von Feststellungen, die im Rahmen von VOK getroffen wurden. Die übrigen Finanzkorrekturen beruhen auf Prüffeststellungen im Rahmen von Verwaltungskontrollen. Bei InVe-KoS-Maßnahmen sieht dieses Verhältnis grundlegend anders aus; dort basieren 43 % der Finanzkorrekturen auf Feststellung im Rahmen von VOK in ihren unterschiedlichen Ausprägungen (siehe Kapitel 6.5.3.2).

In Anlehnung an die Studie des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg (LRH BW, 2015) können die Kosten für Verwaltungskontrollen und Vorort-/Ex-post-Kontrollen 2017 den durchschnittlichen Finanzkorrekturen gegenübergestellt werden (siehe Tabelle 16). Verwaltungskontrollen umfassen nach allgemeinem Sprachgebrauch das Zuwendungsverfahren von der Antragsbearbeitung über die Bewilligung bis zur Zahlung. Alle Förderfälle unterliegen diesem Verfahren. Ex-post-Kontrollen sind nur für eine Stichprobe von bereits abgeschlossenen Förderfällen durchzuführen. 93 % der Implementationskosten beziehen sich auf Verwaltungskontrollen, das entspricht rund vier Mio. Euro in 2017.⁵⁴ Bei neun Maßnahmen wurden, wie berichtet, Mittel zurückgefordert. Im Mittel der Jahre lag der Betrag bei rund 84.000 Euro, bezogen auf die Buchungsvorgänge bei 8.900 Euro. Bezogen auf den Anteil an den ausgezahlten Mitteln liegen die zurückgeforderten Beträge mit 0,2 % deutlich unter den Werten, die der LRH Baden-Württemberg für die GAP in 2012 ermittelt hatte (0,63 %) (LRH BW, 2015).

⁵⁴ In dieser Betrachtung werden Tätigkeiten außerhalb der Verwaltung und die reine Top-up-Förderung nicht berücksichtigt.

Tabelle 16: Implementationskosten und Finanzkorrekturen aufgrund von Verwaltungskontrollen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

	Aus VWK ²⁾ - Feststellungen resultierende Finanz- korrekturen in Euro	Anteil an den Finanz- korrekturen insgesamt in %	Anteil an den ausgezählten Mitteln ¹⁾ in %	Zahl der Finanz- korrekturen aufgrund von VWK	Höhe der ø Finanz- korrektur in Euro	Kosten 2017 für Verwaltungs- kontrollen ³⁾ in Mio. Euro	Relation von VWK- Kosten zu Finanzkorrekturen	Anteil der VWK- Kosten an den Kosten gesamt in %
Durchschnitt 2016 bis 2022								
1.1	-		0,0 %			0,016		86 %
2.1.1 -	114	100 %	0,0 %	0,1	797	0,028	243 : 1	87 %
2.1.2	-		0,0 %			0,083		94 %
4.1 -	2.456	95 %	0,3 %	1,0	2.456	0,117	48 : 1	84 %
4.2	-		0,0 %			0,032		75 %
4.4 -	48.510	100 %	2,0 %	2,1	22.638	0,338	7 : 1	98 %
5.1.1	-		0,0 %			0,142		87 %
5.1.2 -	4.815	100 %	0,0 %	0,1	33.706	0,123	26 : 1	70 %
7.2	-		0,0 %			0,072		90 %
7.3 -	3.816	100 %	0,3 %	0,3	13.355	0,027	7 : 1	84 %
7.4 -	1.730	23 %	0,0 %	0,1	12.111	0,183	106 : 1	99 %
7.5	-		0,0 %			0,038		94 %
7.6.1	-		0,0 %			0,083		94 %
7.6.2	-		0,0 %			0,795		95 %
8.4/ 8.5 -	2.550	100 %	0,2 %	1,0	2.550	0,275	108 : 1	89 %
16.1 -	13.034	100 %	1,0 %	2,9	4.562	0,073	6 : 1	81 %
16.5	-		0,0 %			0,043		89 %
19 -	6.948	100 %	0,1 %	1,7	4.053	1,499	216 : 1	97 %
Gesamt	83.973	93 %	0,2 %	9	8.906	3,967	47 : 1	93 %

¹⁾ Jahre, in den Zahlungen getätigt wurden, ohne Top-up-Mittel.

²⁾ F600 gleich N, also keine VOK.

³⁾ Vereinfacht wurden die ermittelten Implementationskosten 2017 abzüglich der Kosten für VOK als Kosten für Verwaltungskontrollen definiert, auch wenn diese weitere Aufgabenbereiche umfassen (siehe Kapitel 3.2). In Abzug gebracht wurden auch die Kosten Dritter, z. B. des Regionalmanagements. Da die Zahlstellendatenbank zudem nur Finanzkorrekturen für ELER-finanzierte Fälle enthält, wurden anteilig die Implementationskosten um den Aufwand für Top-up-Förderungen korrigiert. Dabei wurde angenommen, dass sich der Aufwand proportional reduziert.

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUND und MLLEV (div. Jgg.) und Fährmann und Grajewski (2018).

Vergleicht man die Finanzkorrekturen mit den Kosten für die Verwaltungskontrollen, so ergibt sich – mit erheblichen Unterschieden zwischen den Maßnahmen – ein Verhältnis von 47 zu 1. Für die GAP insgesamt hatte der LRH Baden-Württemberg 2012 ein Verhältnis von 17 zu 1 angesetzt (LRH BW, 2015, S. 53).

VOK und Ex-post-Kontrollen spielen bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen sowohl bei der Detektion von Fehlern und daraus resultierenden Finanzkorrekturen als auch in ihrer Bedeutung für die Implementationskosten im Vergleich zu Verwaltungskontrollen nur eine untergeordnete Rolle. Nur bei drei Maßnahmen (AFP, Basisdienstleistungen und LEADER) gab es daraus resultierende Finanzkorrekturen, die durchschnittlich über den gesamten Betrachtungszeitraum bei knapp unter 6.000 Euro lagen. Insgesamt handelt es sich um vier vorgenommene Finanzkorrekturen, deren Betrag zwischen 46,5 Euro und 32.156 Euro liegt. Der Anteil an den ausgezahlten Mitteln liegt bei 0,01 %, also weit unter den Finanzkorrekturen aufgrund der Verwaltungskontrolle (0,2 %).

Die im Rahmen dieser Analyse berechneten Kosten für VOK und Ex-post-Kontrollen liegen bei 305.000 Euro. Das Verhältnis zwischen diesen Kontrollkosten und Finanzkorrekturen liegt demnach bei 51 zu 1. Zum Vergleich dazu hatte der LRH Baden-Württemberg eine Relation von Kosten zu Fehlern von 70 zu 1 bei ELER Nicht-InVeKoS ermittelt (LRH BW, 2015, Tabelle 11). Daraus leitet der LRH einen erheblichen Vereinfachungsbedarf ab, den auch unsere Ergebnisse nahelegen.

Grunderwerb

Ein Themenkomplex, dem bei der Umsetzung des LPLR besondere Bedeutung zukommt, ist der Grunderwerb. Dieser spielt sowohl bei der naturnahen Gewässerentwicklung als auch im investiven Naturschutz eine Rolle, weil die konkreten Maßnahmen oftmals nur auf Eigentumsflächen umzusetzen sind. Es zeigt sich, dass der Regelungsrahmen nur bedingt praxistauglich ist und dadurch hohen Umsetzungsaufwand erzeugt.

Bei der Naturnahen Gewässerentwicklung ist aus Sicht des Fachreferats die Förderung des Grunderwerbs unzureichend. Gemäß Artikel 69 Absatz 3 b) der VO (EU) Nr. 1303/2013 kommen Kosten für den Erwerb von unbebauten und bebauten Grundstücken über zehn Prozent der förderungsfähigen Gesamtausgaben des betroffenen Vorhabens nicht infrage. In ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen kann der Grenzwert für Umweltschutzvorhaben über die jeweiligen vorstehend genannten Prozentsätze hinaus angehoben werden. Dabei handelt es sich um eine Fall-zu-Fall-Entscheidung. Diese muss dokumentiert werden. Der Aufwand für Einzelfallbegründungen beim LKN ist hoch. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen sehr hoch sind. Der Mittelwert für Ackerflächen lag 2022/2023 bei rund 46.000 Euro, bei Grünland bei 22.000 Euro (Statistikamt Nord und MLLEV, 2024). Die Kaufpreise insbesondere für Ackerflächen sind in den zurückliegenden Jahren deutlich gestiegen. Zudem ist der Kaufmarkt begrenzt, sodass auch eine schnelle Reaktion erforderlich ist, wenn Grundstücke auf den Markt kommen.

Ein Flächenankauf ist auch beim investiven Naturschutz nur sehr schwer im Rahmen der EU-Förderung zu realisieren. Flächenkäufe sind nur in direkter Verbindung mit biotopgestaltenden Maßnahmen (BgM) möglich. Der enge Zusammenhang zwischen Grunderwerb und biotopgestaltenden Maßnahmen wird von der Zahlstelle als Zeitraum von bis zu einem Jahr interpretiert. Schon Raue et al. (2017) haben auf die Umsetzungsprobleme verwiesen. „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“ (Raue et al., 2017, S. 43).

Neben den Schwierigkeiten, den zeitlichen Zusammenhang des Grunderwerbs zu den biotopgestaltenden Maßnahmen herzustellen, ist die Deckelung des relativen Anteils der Grunderwerbskosten an den gesamten Vorhabenenkosten ein Problem, die aufwendige Begründungen bei Abweichungen erfordert. Seitens des Fachreferats ist die Koppelung von Grunderwerb und BgM eine der wesentlichen Gründe, warum der Aufwand gestiegen ist. Verfahren werden einfach länger und erfordern viele Änderungen. In der neuen Förderperiode ist die enge Koppelung zwischen Grunderwerb und BgM nicht mehr vorgesehen. Auch der GAP-Strategieplan enthält hierzu keine näheren Regelungen. Dies stellt eine außerordentliche Erleichterung für den Grunderwerb dar, der insbesondere für Zwecke des Moorschutzes und die Einrichtung halboffener Weidelandschaften unverzichtbar ist (Bathke, 2025).

Weitere Aspekte

Aus der Befragung und den Interviews lassen sich drei weitere Treiber des Verwaltungsaufwands ableiten, deren Einfluss insgesamt jedoch moderat bis gering ausfällt. Dazu gehört erstens die in der betrachteten Förderperiode neu eingeführte Kostenplausibilisierung, die während der Verwaltungskontrolle durchzuführen ist. Gemäß Art. 48 II e) der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 sind die der Bewilligung zugrunde liegenden Kosten anhand eines geeigneten Systems zu bewerten, etwa durch Referenzkosten, den Vergleich verschiedener Angebote oder einen Bewertungsausschuss. Länderübergreifend wurde die Kostenplausibilisierung in den Befragungen und den Interviews als wesentlicher Aufwandstreiber identifiziert. Auch für die Umsetzung des LPLR finden sich entsprechende Evidenzen in den Interviews; diese sind im Ländervergleich jedoch gering ausgeprägt. Es wird ein pragmatischer Umgang mit Anforderung betont, der den Verwaltungsaufwand begrenzt.

Zweitens wurde die Klärung beihilferechtlicher Fragen als aufwandserhöhend identifiziert. Bei Vorhaben außerhalb des Agrarsektors ist eine Einzelfallbeurteilung anhand des Projektinhalts erforderlich. Das betrifft einerseits EIP-Agri. Bei der Umsetzung dieser neuen und komplexen Maßnahme traten zu Beginn viele beihilferechtlichen Fragen auf. Das zuständige Ministerium „musste fallbezogene Entscheidungen treffen und prüfen, unter welche beihilferechtliche Regelung ein Antrag/Ausgabeposten fällt, u. a. wie konkret die Aufwandsentschädigungen [...] für besonderen Zeitaufwand oder das Bereitstellen von Flächen und Maschinen sein müssen, weil pauschale Entschädigungen von der EU nicht akzeptiert werden“ (Raue et al., 2017: S. 106). Andererseits sind ländliche

Entwicklungsmaßnahmen betroffen. Im Rahmen der Antragsprüfung sind beihilferechtliche Fragen zu erörtern, die gemäß der Rückmeldung einer Bewilligungsstelle hohen Aufwand bei der Bearbeitung erzeugen kann: *„die Bewertung der Beihilfe ist im Grunde ein hoch kompliziertes juristisches Problem, [...] wenn sich da unsere normalen Sachbearbeiter mit beschäftigen sollen, die ja nicht alle Jura studiert haben, [...] wenn die sich denn damit auseinandersetzen müssen, dann bleiben die da ziemlich lange haken und haben darauf herumzukauen“*.

Ein dritter genannter Aufwandstreiber ist ebenfalls in der ländlichen Entwicklung zu verorten: die Gleichstellung privater mit öffentlichen Akteuren. Dies hängt auch eng mit dem Vergaberecht zusammen, da unter bestimmten Umständen auch ein privater Begünstigter als öffentlicher Auftraggeber gelten kann. Diese Prüfung erfolge laut Bewilligungsstelle entlang eines mehrseitigen Vermerks des Ministeriums und beinhalte häufig die Konsultation von Dokumenten (etwas Jahresabschlüssen) oder den Antragstellenden selbst. Das könne mehrere Arbeitstage in Anspruch nehmen. Eine Positivliste von privaten Akteuren, die diese Prüfung vereinfachen würde, habe zwar einst existiert, da sich aber die rechtlichen Rahmenbedingungen stets fortentwickelten, habe sich diese Liste längerfristig als wenig hilfreich erwiesen.

Eine Option, den Verwaltungsaufwand in der Förderabwicklung zu senken, sind vereinfachte Kostenoptionen (VKO). Damit können bei der Antragstellung und der späteren Verwendungsnachweisprüfung administrative Erleichterungen erreicht werden, sowohl für die Antragstellenden als auch für die Bewilligungsstellen. Trotz der steten Bewerbung von VKO durch die Kommission werden sie länderübergreifend nur verhalten angewandt, so auch im LPLR. In der EIP-Agri gibt es Personalkostenpauschalen. Zudem kann eine Verwaltungspauschale in Höhe von 15 Prozent der zuwendungsfähigen Personalausgaben für die Projektkoordination einer OG beantragt werden. Beim kooperativen Naturschutz ist eine Pauschale von max. 15 Prozent für Miet- und Mietnebenkosten, Kosten für den Bürobetrieb bzw. für den Betrieb der Geschäftsstelle und Fahrtkosten förderfähig. Im Forst wird mit Referenzkosten gearbeitet. Diese gelten nicht als vereinfachte Kostenoptionen. Sie dienen zwar der Einschätzung der Angemessenheit der Kosten, die Rechnungen werden jedoch geprüft. Das habe sich nach Aussage der Bewilligungsstelle mit Blick auf den Verwaltungsaufwand *„unheimlich bemerkbar gemacht“*. Positiv hervorgehoben wurden zudem für die Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen die Pauschalen bzw. feste Kostensätze für verschiedene Veranstaltungsmodulen, die durch die Vergabe vorab festgelegt wurden – die allerdings keine echten vereinfachten Kostenoptionen sind.

6.4.3.3 Organisation

Auf wesentliche Merkmale der Aufbau- und Ablauforganisation des LPLR hat Kapitel 4.5.4 bereits hingewiesen. Kapitel 6.4.3.2 hat zudem spezifische Akteurskonstellationen in den Auswahlverfahren thematisiert. An dieser Stelle werden darüber hinausgehende Faktoren auf der Umsetzungsebene diskutiert, die sich auf Aufwand und Kosten der Umsetzung auswirken.

Grundsätzlich sind dabei die Befunde der vorherigen Analyse (Fährmann et al., 2015: S. 108–109) weiterhin zutreffend. Die Organisation des LPLR weist – auch auf Umsetzungsebene – hohe Kontinuität, kompakte Strukturen und weitestgehend homogene Institutionstypen auf. Hinzu kommt ein generell kooperativer und konstruktiver Umgang, der die Zusammenarbeit der beteiligten Stellen erleichtert. So wirken Aufbau- und Ablauforganisation im Vergleich zu anderen Bundesländern insgesamt aufwandsmindernd. Vom LLUR wurde die Einführung einer Flaschenhalsfunktion im eigenen Haus positiv herausgehoben. Damit sei sichergestellt, dass die Informationen in allen Regionaldezernaten ankämen. Insgesamt wird eine sehr gute Zusammenarbeit mit allen Beteiligten konstatiert.

Im Rahmen dieses positiven Gesamteindrucks sind manche Maßnahmen näher zu betrachten. Das betrifft zunächst das AFP. Mit den inhaltlichen Neuerungen gingen auch organisatorische Änderungen einher. Die Bewilligungsstruktur habe sich durch die Reduzierung der zuständigen Stellen laut Fachreferat positiv entwickelt: *„Es sind zurzeit zwei MitarbeiterInnen des LLUR (Flintbek und Flensburg) gemeinsam mit dem landesübergreifenden*

Antrags- und Bewilligungsverfahren AFP befasst. Dies ermöglicht ein einheitliches Verwaltungshandeln und reduziert die Verwaltungskosten (früher sechs bzw. vier Standorte).“

Explizit positive Erwähnungen der Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen gibt es auch beim Wegebau, den ILE-Leitprojekten und sowie der vom LKN betreuten Maßnahmen Hochwasserschutz, Küstenschutz und Naturnahe Gewässerentwicklung. Ähnliches wird seitens des Fachreferats auch für LEADER festgestellt. Aus Sicht des LLUR wurde jedoch – zum Befragungszeitpunkt 2018 – vom MILL zu wenig Rücksicht auf die Akzeptanz der LEADER-Verfahrensgänge vor Ort genommen. Es sei demnach in allen Fällen eine umfängliche Einhaltung aller Regeln eingefordert worden, was die LAG verunsichert hätte. Vorstände hätten sich kontrolliert gefühlt und die beratende Funktion des LLUR sei zu einer kontrollierenden Funktion geworden. Im Rahmen der laufenden EU-Förderperiode seien zudem bestehende Regelungen verändert worden, was zur Verunsicherung der LAG, Regionalmanager:innen und zeitweise auch des LLUR geführt hätte. Den Forderungen und Hinweisen der ZS sei selbstverständlich gefolgt worden. Es sei jedoch der Eindruck geblieben, dass hier häufig über das Ziel hinausgeschossen wurde. Regelungen seien zum Teil so verschachtelt gewesen, dass sie nur noch mit hohem Aufwand von den Sachbearbeiter:innen hätten beachtet werden könnten. Formulare und Dienstanweisungen seien nicht zeitgerecht laufend gehalten worden. Zwar hätte sich das gemeinsame Laufwerk von Fachreferat und Bewilligungsstellen in der täglichen Zusammenarbeit bewährt und Arbeitserleichterungen hinsichtlich Datenablage und vereinfachte Kommunikation gebracht. Die Stärkung und Weiterentwicklung der zentralen Datenpflege seien aber dennoch angezeigt gewesen. Zudem wurde ein weiterer Ausbau der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Fachreferat, ZS und LLUR als erforderlich angesehen. Auch für die (potenziell) Begünstigten seien die fördererrelevanten Informationen noch besser an einem zentralen Ort darzustellen gewesen.

Eine der Ausnahmen von der weitgehend kompakten Organisationsstruktur findet sich bei der forstlichen Förderung. Hier ist die Bewilligungsfunktion an die Landwirtschaftskammer delegiert. Die dort vorhandene dezentrale Struktur erscheint für den Förderzweck jedoch erforderlich. So gaben 83 % der von Franz (2019: S. 8) befragten Begünstigten der forstlichen Förderung an, dass die Abwicklung des Förderverfahrens hauptsächlich durch eine Person der Kammer übernommen wurde. Bei 57 % ging bereits die Initiative zur Beantragung der Förderung von Personen der Kammer oder der Fortbetriebsgemeinschaften aus. Dies unterstreiche die nach wie vor hohe Bedeutung der Betreuungsstrukturen für die Umsetzung der forstlichen Förderung. Insgesamt haben sich die Arbeitsabläufe beim Waldumbau bewährt. Sie würden sich positiv auf die Zusammenarbeit mit dem Fachreferat und der LWK auswirken, und es bestehe derzeit kein Handlungsbedarf für Veränderungen.

Hinsichtlich der Beratung für nachhaltige Landwirtschaft werden geteilte Zuständigkeiten bemängelt. So würden laut einer Rückmeldung fünf Fachreferate die Inhalte bestimmen und Fachwissen vorhalten. Sinnvoller wären demnach fünf Einzelmaßnahmen, die in den Fachreferaten abgewickelt würden, oder die alleinige Bündelung der (auch inhaltlichen Zuständigkeit) in nur einem Fachreferat.

6.4.3.4 Personal

Die Personalausstattung ist ein ambivalenter Faktor für den Umsetzungsaufwand. Je weniger Personal, desto weniger Umsetzungskosten – so erscheint es auf den ersten Blick. Dieser greift jedoch in zweierlei Hinsicht zu kurz. Einerseits können personelle Engpässe vermeidbaren Verwaltungsaufwand erzeugen, zum Beispiel durch mehr Fehler und Verzögerungen. Andererseits können sie sich auf die Effektivität der Förderung auswirken, etwa durch weniger Inanspruchnahme aufgrund unzureichender Akquise. Daher stellt die Personalsituation einen wesentlichen Bestimmungsfaktor für den Umsetzungsaufwand dar.

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 hatten Fährmann et al. (2015: S. 23) die personellen Ressourcen auf der Umsetzungsebene als kritischen Faktor identifiziert. Es stellte sich demnach die Frage, ob die recht geringen Implementationskosten nicht durch eine Überlastung des Personals erreicht wurden. Insbesondere das LLUR war davon betroffen. Die Personaldecke war teilweise so dünn, dass es schwerfiel, die unabdingbaren Vorgaben zur Umsetzung des EU-rechtlich geforderten Vier-Augen-Prinzips qualifiziert umzusetzen. Dies galt insbesondere im

Nicht-InVeKoS-Bereich. Der zunehmenden (quantitativen und qualitativen) personellen Knappheit stand schon damals ein zunehmender Aufwand durch den hohen Formalisierungsgrad der Förderabwicklung entgegen. Die Erledigung der Verwaltungsarbeit erfolgte aus Sicht der Befragten dabei zulasten der inhaltlichen Arbeit vor Ort.

Grundsätzlich haben personelle Aufstockungen zu Beginn der Förderperiode die Situation etwas entspannt (siehe Kapitel 4.5.5.). Aus dem Programmoverhead wurden jedoch EIP-Agri, Verarbeitung und Vermarktung sowie Breitband als Maßnahmen benannt, bei denen Personalprobleme sich negativ auf die Förderabwicklung ausgewirkt hätten. Darüber hinaus bestehen generelle Personalherausforderungen fort. Diese betreffen die hohen fachlichen Anforderungen der ELER-Förderung und die Rekrutierung neuen Personals.

So meldete das LLUR auf die schriftliche Befragung zurück, dass die Umsetzung sowie Anwendung von zusätzlichen oder geänderten Dienstanweisungen des Fachreferats bzw. der Zahlstelle von einem Großteil der Sachbearbeiter:innen nicht mehr bearbeitbar seien, da die erforderlichen juristischen Fachkenntnisse teilweise nicht vorhanden seien. Komplexere neue Dienstanweisungen sollten mit Schulungen, Leitfäden oder mit entsprechendem Fachpersonal begleitet und eingeführt werden. Das gelte für alle Maßnahmen. Ebenso berichtete das AFP-Fachreferat, dass das komplexe Verfahren hohe Anforderungen an neue Mitarbeiter:innen stelle. Diese Eindrücke decken sich mit Rückmeldungen aus anderen Ländern.

Entsprechend lang sind die Einarbeitungszeiten. So berichtet etwa eine Stimme aus dem LLUR, dass zwei Jahre benötigt würden, um die Grundzüge des Fördergeschäfts kennenzulernen. Personalfluktuations ist vor diesem Hintergrund besonders problematisch.

Bevor es überhaupt zu einer Einarbeitung kommen kann, müssen jedoch geeignete Bewerbungen vorliegen. Dies gestaltet sich zunehmend schwierig. So lautet eine Rückmeldung aus dem LLUR: *„Das Problem ist, dass man keine Leute findet[.] Von den Stellenausschreibungen, die wir rausgeschickt haben, da ist es ganz selten so, dass wir wirklich passgenau Personal finden. Wir schreiben in der Regel nach Verwaltungsstellen aus, in der Regel bekommen wir Bewerber, die kommen irgendwo aus verwaltungsnahen Berufen wie Bürokauffrau oder Notariatsgehilfin [...].“* Fachpersonal zu rekrutieren, sei eine Herausforderung. Das liege auch an finanziellen Aspekten. *„[Es] wird schon seit Jahren versucht einen Bauingenieur einzustellen, also wir haben kein Baudezernat mehr in der Abteilung. [...] Diese Bauingenieurstelle wurde seit Jahren ausgeschrieben, das hat denn nicht geklappt, weil die Besoldung bei E 10 anfangs und dann nachher bei E 11, da hat sich denn gar keiner mehr gemeldet.“* Zwar werde vor diesem Hintergrund erwogen, die Stelle mit E 12 auszuschreiben, das aber könne sich negativ auf bestehendes Personal auswirken, das seit Jahrzehnten niedriger eingruppiert sei.

Insgesamt wirkt sich die Personallage damit auf den Umsetzungsaufwand aus, wenngleich die Effekte eher maßnahmenspezifisch denn strukturell sind. Die Personalsituation im öffentlichen Dienst im Allgemeinen und der ELER-Förderung im Speziellen dürfte sich in den kommenden Jahren weiter verschärfen. Daher dürften die beschriebenen Herausforderungen in ihrer Bedeutung noch zunehmen.

6.4.3.5 IT

Schließlich kann auch die Funktionalität der eingesetzten IT-Lösungen bedeutenden Einfluss auf den Umsetzungsaufwand haben. Wenn Programme nicht einsetzbar sind, für die Aufgabenerledigung notwendige Elemente vermissen lassen oder systematisch Probleme in der Anwendung bereiten, erhöht sich der Verwaltungsaufwand.

In der vorherigen Förderperiode gab es im Nicht-InVeKoS-Bereich durchaus Kritik. So wurde nach Fährmann et al. (2015: xxi) *„die eingesetzte Software von den für investive Maßnahmen Zuständigen wesentlich kritischer gewürdigt als im Bereich ELER-InVeKoS.“* Dies hing vor allem damit zusammen, dass manche Bewilligungsstellen nur sehr wenige Vorhaben abwickelten, sodass die „Rüstkosten“ für die Nutzung des Systems sehr hoch waren. Andere Bewilligungsstellen wiederum betreuten ein sehr heterogenes Spektrum an Vorhaben und fühlten sich von der EDV stark gegängelt. Insgesamt aber wurde die IT im Ländervergleich eher wohlwollend bewertet. Dieser Eindruck setzte sich zu Beginn der Förderperiode 2014-2022 fort. Raue et al. (2017: S. 169) stellten fest, *„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 wurde auch von den Maßnahmenbewerter:innen geteilt, die vor allen Dingen bei den investiven Maßnahmen eine deutliche Qualitätsverbesserung der zur Verfügung gestellten Daten gesehen haben.

Kapitel 5.4.1 hat bereits auf grundlegende Herausforderungen der IT-Architektur hingewiesen. Für den Nicht-InVeKoS-Bereich signalisieren die Rückmeldungen, dass Profil c/s bei Standardmaßnahmen gut funktioniere. Sobald die Maßnahmen aber sehr heterogene Vorhaben aufweisen, müssten trotzdem viele Vorgänge händisch bearbeitet werden, da es schlichtweg zu teuer sei, für jeden Einzelfall eine durchgehende IT-Unterstützung anzubieten. So wurde seitens des ILE-Fachreferats angemerkt, dass es sinnvoll sei, wenn Profil c/s die Risikoanalyse unterstützen würde. Aus Sicht der Zahlstelle müsste aber die Programmierung eines solchen Moduls alle Maßnahmen abdecken und wäre auch mit Blick auf die notwendige verantwortliche Betreuung durch den Fachbereich sowie erhebliche Kosten und gedeckelte IT-Mittel derzeit nicht umsetzbar. Allerdings gab es auch Hinweise, dass in Profil c/s bzw. bestimmte Module nicht oder nicht umfassend genutzt werden. So wurde kritisiert, dass die Überwachung und Bewilligung von Nicht-InVeKoS-Maßnahmen nach wie vor mithilfe von Excel-Listen erfolgen würde. Ein Modul Mittelverwaltung sei allerdings laut Zahlstelle grundsätzlich verfügbar gewesen. Es hätte allerdings durch die Fachreferate weiter spezifiziert werden müssen. Eine solche Spezifizierung wäre aber auch mit der Festlegung von Abläufen verbunden gewesen und hätte die vorhandene haushalterische Flexibilität ggf. eingeschränkt. Zudem sind die haushalterischen Problemstellungen durch die verschiedenen Finanzierungsquellen mit ihren unterschiedlichen Regelungen sehr kompliziert und tatsächlich sehr schwierig in der IT abzubilden. Die Widerstände waren letztlich so groß, dass das Modul nie zum Einsatz kam.

Insgesamt aber sind auch in dieser Förderperiode die Rückmeldungen zur eingesetzten Software vergleichsweise positiv, es sind somit nur bedingt umsetzungstreibende Probleme zu beobachten. Aufwandsenkende Tendenzen werden indes mit der Einführung der E-Akte sichtbar. So berichtet etwa die Bewilligungsstelle für den kooperativen Naturschutz (vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie): *„was zum Beispiel ein unheimlicher Vorteil ist, dass man so was wie Netzzeichnungen elektronisch machen kann, und nicht Papier von einem zum nächsten getragen werden muss [...]. Und auch Auszahlungen dürfen wir jetzt in Homeoffice-Zeiten rein elektronisch veranlassen. Also wir dürfen digitale Dokumente annehmen, und sie digital weiterbearbeiten. Das heißt aber nicht, dass nicht am Ende ausgedruckte, abgezeichnete Vorgänge in den Akten sein müssen. Irgendwann muss das mal nachgeholt werden.“* Somit sind die Vorteile noch begrenzt, das Potenzial der E-Akte aber bereits angedeutet.

Aus dem LLUR wurde währenddessen auf die Bedeutung eines effektiven Dokumenten- und Wissensmanagements verwiesen, das sowohl für die Verwaltung selbst als auch für Antragstellende von Vorteil sein könnte. Demnach müsste eine Stelle geschaffen werden, die das gesammelte Wissen *„permanent auf dem Laufenden hält. Wir haben es mal versucht bei uns landesintern, ein Doku Wiki für die ILE einzurichten, um so einen Wissensstand hinzukriegen [...] Das Ding veraltet inzwischen, weil wir keinen haben, der das wirklich auf dem Laufenden halten kann. [W]as wir [aber] hinkriegen müssen und was bei uns absolut im Hintertreffen ist, ist dass wir diese Grundinformation haben, [...] dass man elektronische Richtlinien irgendwo hinterlegt an zentraler Stelle.“* Die Informationen sollten kompakt auch für andere Akteure einsehbar sein: *„Das ist ja das, was ich hier immer täglich am Telefon habe, dass mich denn jemand anruft und sagt, dürfen wir das, dürfen wir das nicht.“*

Wenig Wirkungen in dieser Förderperiode hat die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen aufgrund des Onlinezugangsgesetzes entfaltet. Hier sind wohl erst in der Förderperiode 2023 bis 2027 bemerkbare Effekte zu erwarten. Inwieweit dadurch aufseiten der Verwaltungen tatsächlich Aufwand reduziert werden wird, bleibt allerdings abzuwarten.

6.4.4 Diskussion

Bezogen auf den jeweiligen Dreijahresdurchschnitt der Ausgaben sind die relativen IK der Maßnahmen im Nicht-InVeKoS-Bereich gegenüber der vorherigen Förderperiode gesunken, von 8,5 % auf 7,8 %. Sie liegen damit auf

vergleichbarem Niveau zum InVeKoS-Bereich. Ohne Berücksichtigung des Küstenschutzes sind die relativen IK im Nicht-InVeKoS-Bereich von 12,4 % auf 17,4 % gestiegen. Selbst dann weist das LPLR im Ländervergleich jedoch vergleichsweise niedrige Werte auf. Hinter dem Durchschnitt der Maßnahmengruppe verbirgt sich allerdings eine Varianz, die sich wiederum auf unterschiedliche Bestimmungsgründe zurückführen lässt.

Hinsichtlich der Maßnahmencharakteristika zeigt sich, dass die neuen Maßnahmen zwar teilweise Lern- und Anpassungskosten verursacht haben, diese mit Blick auf die Gesamtlaufzeit der Förderperiode jedoch bescheiden ausgefallen sind. Gleiches gilt für die Effekte finanziell kleindimensionierter Maßnahmen mit – im Durchschnitt – kleinen Vorhaben, bei denen die administrativen Fixkosten der EU-Förderung stärker durchschlagen. Die größte Wirkung unter den Maßnahmencharakteristika entfaltet der Förderansatz in Kombination mit der Zielgruppe. Die Förderung von Kooperationen und insbesondere der Bottom-up-Ansatz von LEADER zeitigen grundsätzlich höheren Umsetzungsaufwand als die Förderung betrieblicher und infrastruktureller Investitionen.

Das Maßnahmenportfolio im Nicht-InVeKoS-Bereich hat in der Förderperiode 2023-2027 nur geringfügige Änderungen erfahren. Breitbandinfrastruktur und die forstlichen Maßnahmen werden nun ohne EU-Mittel gefördert. Beibehalten wird die zum Ende der Förderperiode 2014-2022 eingeführte Maßnahme zur Abwasserbehandlung. Allein mit Blick auf die Maßnahmencharakteristika dürfte sich aufgrund der Kontinuität und weiterhin gegebenen Fokussierung des Förderangebots kaum zusätzlicher Umsetzungsaufwand im Vergleich zur auslaufenden Förderperiode einstellen. LEADER wird gleichwohl weiterhin eine zentrale Rolle spielen, was sich in den Implementationskosten im Nicht-InVeKoS-Bereich niederschlagen wird. Zwar spricht einiges dafür, dass sich der Aufwand hinsichtlich der Wirkungen rentiert; gleichwohl finden aktuell – befeuert durch einen Bericht des Europäischen Rechnungshofes (2022) – verstärkte Diskussionen über den LEADER-Mehrwert gegenüber anderen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung statt. Dieser Mehrwert soll auch eine zentrale Rolle bei der Evaluation in der Förderperiode 2023 bis 2027 spielen. Die Ergebnisse sollten bei der Weiterentwicklung des Förderportfolios Berücksichtigung finden.

Im Regelungsrahmen hat die Analyse mehrere aufwandserhöhende Faktoren identifiziert. Dazu gehören die Auswahlverfahren, die entweder durch geteilte Zuständigkeiten (EIP, LEADER) zu hohem Aufwand führen oder durch die Anwendung von Auswahlkriterien bei ausreichender Mittelverfügbarkeit zum Teil ohne Mehrwert bleiben. Ein sehr aufwendiger Schritt in der Förderabwicklung ist zudem die Prüfung des Verwendungsnachweises mitsamt der Prüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben. Durch den vergaberechtlichen Fokus der Prüfinstanzen sind die umsetzenden Stellen in dieser Materie besonders gefordert. Besondere Aufmerksamkeit kommt dem Thema Grunderwerb zu. Hier passt der Regelungsrahmen kaum zur notwendigen Verwaltungspraxis. Hinzu kommen Herausforderungen in der Kostenplausibilisierung sowie punktuell in der Klärung beihilferechtlicher Fragen und der Prüfung der Gleichstellung privater mit öffentlichen Akteuren. Vereinfachte Kostenoptionen, die den Aufwand womöglich reduzieren könnten, werden indes kaum eingesetzt.

Inwieweit der GAP-Strategieplan beim Regelungsrahmen Erleichterungen bringen wird, bleibt abzuwarten. Die EU gibt viele Elemente vor, und eine grundsätzliche Lockerung ist nicht erfolgt. Eine Ausnahme ist die Klausel, dass bei Interventionen, die eindeutig Umweltzielen dienen, keine Auswahlkriterien mehr anzuwenden sind. Von dieser Möglichkeit macht Schleswig-Holstein Gebrauch (BMEL, 2024). Dies bedeutet allerdings nicht, dass Auswahlkriterien gar keine Rolle mehr spielen. So sollen die Kriterien nach unseren Rückmeldungen in der fachlichen Erörterung der Vorhaben weiterhin angewandt werden, allerdings ohne formale Bepunktung und Stichtage. Zudem wird im Fall des Grunderwerbs die enge Koppelung mit biotopgestaltenden Maßnahmen gelockert. Beides dürfte zu Entlastungen führen. Ansonsten setzt insbesondere die Europäische Kommission auf den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen, um den Umsetzungsaufwand zu senken. Entsprechende Möglichkeiten sollten auch in Schleswig-Holstein geprüft werden. Länderübergreifend entsteht der Eindruck, dass vereinfachte Kostenoptionen nicht stärker genutzt werden, weil sie einen erheblichen Mehraufwand bei den Fachreferaten erzeugen, sowohl bei der erstmaligen Festsetzung als auch bei der kontinuierlichen Prüfung. Die Pflege der Referenzkostensysteme erscheint sehr aufwendig. Vereinfachte Kostenoptionen könnten daher den Aufwand schlicht verschieben, von den Antragstellenden, den Bewilligungsstellen und der Zahlstelle hin zum Fachreferat. Es sollte

daher geprüft werden, ob den Mehraufwänden in den Fachreferaten größere Minderaufwände in den anderen Stellen gegenüberstünden. Für den GAP-Strategieplan wurde eine Arbeitsgruppe der Strategieplankoordinierungsreferent:innen für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen eingesetzt, deren Ergebnisse Vorbehalte abbauen, sinnvolle Anwendungsgebiete identifizieren und erfolgreiche Beispiele bewerben könnten. Es sollten jedoch insgesamt, gerade bei Fördermaßnahmen mit sehr heterogenen Fördergegenständen, nur begrenzte Reduzierungen beim Umsetzungsaufwand erwartet werden.

Die Organisation des LPLR hat sich als kompakt und weitestgehend geräuschlos erwiesen. Es ist davon auszugehen, dass dieses Urteil auch in der Förderperiode 2023-2027 Bestand haben wird. Mit der forstlichen Förderung fällt eine Fördermaßnahme mit einer komplexeren Bewilligungsstruktur aus der EU-Förderung. Dadurch dürften die organisatorisch bedingten Mehraufwände weiter sinken. Für eine effektive Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen ist allerdings auskömmliches Personal – in quantitativer wie qualitativer Hinsicht – notwendig. In der Förderperiode 2014 bis 2022 war diese Auskömmlichkeit nur bedingt gegeben. Da die Abwicklung der ELER-Förderung in fachlicher Hinsicht immer anspruchsvoller wird und sich übergreifend Probleme in der Rekrutierung zeigen, wird die Personallage voraussichtlich ein bedeutender Faktor bleiben.

Im Bereich der IT überwiegt die Zufriedenheit mit der eingesetzten Software, wenngleich punktuelle Verbesserungen weiterhin angemahnt werden. Erleichterungen durch Einführung der E-Akte wurden indes nur in Einzelfällen berichtet. Ebenso wie mit einer, in den Rückmeldungen der Befragten als geplant deklarierten, Digitalisierung der Antragstellung lassen sich damit Erleichterungen erzielen – sowohl für die Verwaltung als auch für die Antragstellenden. Grundsätzlich ist also jede Digitalisierung zu begrüßen, sofern sie einen analogen Arbeitsschritt ersetzt. Entscheidender aber als der Weg der Übermittlung dürfte die Anzahl und Art der beizubringenden Dokumente für den jeweiligen Verwaltungsaufwand sein. Das Ausfüllen durch die Antragstellenden und die Prüfung durch die Verwaltung wird digital nur geringfügig einfacher. Zwar besteht bei der Digitalisierung von Verfahren auch die Chance einer umfassenden Prozessoptimierung. Diese muss allerdings erkannt werden. Insgesamt sind die zu erwartenden Effizienzgewinne durch die Digitalisierung bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen geringer als bei den Flächenmaßnahmen.

6.5 InVeKoS-Maßnahmen

Schleswig-Holstein bietet in der Förderperiode 2014 bis 2022 sieben InVeKoS-Maßnahmen im LPLR an (siehe Tabelle 17). Budgetär sind der Ökologische Landbau und der Vertragsnaturschutz die größten Maßnahmen. Dies gilt auch für die geplanten Flächenumfänge. Drei AUKM werden neben dem Vertragsnaturschutz in SH angeboten: Winterbegrünung und die Ausbringung von Wirtschaftsdüngern als etablierte Maßnahmen mit veränderter Ausgestaltung und die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau als neue Maßnahme.

Einige Maßnahmen aus dem ZPLR werden nicht mehr angeboten: Zur Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer gab es neben der Winterbegrünung und der Ausbringung von Wirtschaftsdüngern noch das Angebot von Schonstreifen. Diese Maßnahme wurde nicht fortgeführt. Des Weiteren werden das Dauergrünland- und das Halligprogramm nicht mehr als eigenständige Maßnahme angeboten, sondern sind als Vertragsmuster in den Vertragsnaturschutz integriert.

Tabelle 17: Geplante öffentliche Mittel und Förderumfänge für InVeKoS-Maßnahmen

Code/Maßnahmenbezeichnung		ELER	Nationale öffentliche Kofinanzierung in Mio. Euro	Top-up- Förderung	Gesamt	Flächenumfang ha
10.1.1	Winterbegrünung	1.722.256	377.744		2.100.000	4.000
10.1.2	Ausbringung von Wirtschaftsdüngern	2.761.077	605.590		3.366.667	7.000
10.1.3	Vielfältige Kulturen im Ackerbau	5.616.667	1.450.000		7.066.667	11.500
10.1.8	Vertragsnaturschutz	70.040.000	16.980.000		87.020.000	35.300
11	Ökologischer Landbau	78.851.000	18.016.000		96.867.000	46.000
12.1	Natura-2000-Prämie	12.000.000	4.000.000		16.000.000	18.000
13.3	Ausgleichszulage	6.660.000	273.333		6.933.333	8.500
Gesamt		177.651.000	41.702.667	-	219.353.667	130.300

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUND (2018).

Neben den AUKM und dem Ökolandbau werden noch zwei Ausgleichszahlungen angeboten: die Natura-2000-Prämie und die Ausgleichszulage. Die Natura-2000-Prämie wird seit dem Jahr 2007 angeboten und dient dem Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten aufgrund der FFH- und Vogelschutzrichtlinie. Die Ausgleichszulage wird nur auf Inseln an der Westküste angeboten und begründet sich in den höheren Transportkosten aufgrund der fehlenden Straßenanbindung.

6.5.1 Aufwands- und Kostendarstellung

Rund 22 AK sind mit der Umsetzung der InVeKoS-Maßnahmen beschäftigt; davon entfällt allein die Hälfte auf den Vertragsnaturschutz. Die absoluten Kosten belaufen sich auf knapp zwei Millionen Euro (siehe Tabelle 18).

Mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes werden alle InVeKoS-Maßnahmen vom LLUR umgesetzt. Die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes erfolgt im Auftrag des Landes durch die LGSH. Sie berät interessierte Landwirt:innen, schließt die Bewirtschaftungsverträge ab, kontrolliert die Einhaltung der Förderbedingungen und Auflagen und rechnet die Zahlungen ab. Daneben ist noch das MELUND als Richtliniengeber beteiligt, dem auch die Steuerung und die Fachaufsicht obliegt. Die 22 AK verteilen sich in etwa gleichmäßig über die drei Vollzugsebenen. Die berechneten Kosten verteilen sich ungleichmäßiger, weil im MELUND im Vergleich zum LLUR anteilig mehr Personal im höheren Dienst tätig ist und die Kosten der LGSH sich aus dem Vertrag mit dem Land ergeben.

Tabelle 18: Absolute Implementationskosten von ELER-InVeKoS-Maßnahmen 2017

Vollzugsebenen des LPLR		Ministerien MELUND		LLUR Abteilung 2		Landgesellschaft SH		Gesamt LPLR	
Code/Maßnahmenbezeichnungen		AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ³⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten in Mio. Euro
10.1.1	Winterbegrünung	0,60	0,058	1,13	0,082			1,73	0,140
10.1.2	Ausbringung von Wirtschaftsdüngern	0,55	0,054	0,55	0,041			1,10	0,095
10.1.3	Vielfältige Kulturen im Ackerbau	0,58	0,057	1,02	0,075			1,60	0,132
10.1.8	Vertragsnaturschutz	3,45	0,316			7,50	0,891	10,95	1,207
11	Ökologischer Landbau	1,09	0,109	3,18	0,227			4,27	0,336
12.1	Natura-2000-Prämie	0,68	0,066	0,95	0,062			1,63	0,128
13.3	Ausgleichszulage	0,22	0,022	0,21	0,014			0,43	0,036
Summe Maßnahmen		7,17	0,682	7,04	0,501	7,50	0,891	21,71	2,074

¹⁾ Angaben auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung 2018 bei den einzelnen Dienststellen.

²⁾ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (FIMI 2017b) und des Stellenplans zum Einzelplan 13 (FIMI 2017a).

³⁾ Angaben der beauftragten Einrichtungen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Die relativen IK stellt Tabelle 19 dar. Die absoluten IK werden dabei nicht nur in Bezug gesetzt zu den von 2016 bis 2018 im Durchschnitt getätigten öffentlichen Ausgaben, sondern auch in Relation zur Förderfläche und zu den Antragszahlen dargestellt.

Die relativen IK (bezogen auf die durchschnittlich verausgabten Mittel 2016 bis 2018) liegen bei der Ausgleichszulage mit 2,4 Prozent am niedrigsten. Am höchsten fallen sie bei der Winterbegrünung aus. Das verausgabte Budget wird neben der Inanspruchnahme durch die Höhe der Prämien bestimmt, die je nach Maßnahme sehr unterschiedlich ausfällt. Maßnahmen mit ähnlichen relativen IK (Bezug verausgabte öffentliche Mittel) weisen sehr unterschiedliche Werte auf, wenn die absoluten IK auf die erreichte Förderfläche bezogen werden. So unterschieden sich die Vielfältigen Kulturen (VK) im Ackerbau hinsichtlich ihrer relativen IK nur unwesentlich vom Vertragsnaturschutz. Bei den VK lag 2017 die Prämie pro Hektar bei 90 bzw. 110 Euro, bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben gab es einen Abschlag. Rein rechnerisch ergibt sich eine durchschnittliche Förderhöhe von 79 Euro. Im Vertragsnaturschutz hingegen liegen die Prämien zwischen 40 bis 750 Euro je Hektar (rein rechnerisch im Mittel bei 298 Euro). Bei Bezug der absoluten IK auf die geförderte Fläche zeigt sich daher, dass die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau mit zehn Euro je Hektar wesentlich geringere relative Umsetzungskosten aufweisen im Vergleich zum Vertragsnaturschutz mit 32 Euro pro Hektar. Die IK je Hektar liegen mit vier Euro bei der Ausgleichszulage am niedrigsten.

Tabelle 19: Relative Implementationskosten von ELER-InVeKoS-Maßnahmen 2017

Code/Maßnahmenbezeichnung	IK in Mio. Euro ^{1) 2)}	Öffentliche Ausgaben ^{3) 4)} Ø 2016-2018 in Mio. Euro	rel. IK in %	Förderfläche in ha ⁵⁾	IK/ha in Euro ⁵⁾	Anträge 2017	IK/Antrag in Euro
10.1.1 Winterbegrünung	0,140	0,429	32,6	6.136	23	216	648
10.1.2 Ausbringung von Wirtschaftsdüngern	0,095	0,410	23,1	7.777	12	56	1696
10.1.3 Vielfältige Kulturen im Ackerbau	0,132	1,049	12,6	13.306	10	100	1320
10.1.8 Vertragsnaturschutz	1,207	11,160	10,8	37.456	32	2.464	490
11 Ökologischer Landbau	0,336	11,728	2,9	44.776	8	547	614
12.1 Natura-2000-Prämie	0,128	3,116	4,1	18.880	7	1.124	114
13.3 Ausgleichszulage	0,036	1,530	2,4	9.096	4	156	231
Summe Flächenmaßnahmen	2,074	29,422	7,0	137.427	15	4.663	445

¹⁾ Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung bei den einzelnen Dienststellen (Fährmann, Grajewski 2018).

²⁾ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (FIMI 2017b) und des Stellenplans zum Einzelplan 13 (FIMI 2017a).

³⁾ Ohne Technische Hilfe, ohne Altmaßnahmen, mit nationalen Top-ups.

⁴⁾ Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018, in denen Auszahlungen stattfanden.

⁵⁾ Kapitel 7 des erweiterten Durchführungsberichts 2019 (mit Doppelzählungen).

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Als weitere Bezugsgröße für die absoluten IK dient die Zahl der Anträge. Insbesondere beim Stellen eines Grundantrags sind Unterlagen bei Antragstellenden unabhängig vom Umfang der beantragten Flächen zu prüfen. Antragsbezogen sind die Implementationskosten bei der Natura-2000-Prämie und bei der Ausgleichszulage am geringsten, also bei den beiden kompensatorischen Maßnahmen. Die höchsten IK je Antrag fallen bei der Ausbringung von Wirtschaftsdüngern an.

6.5.2 Aufwands- und Kostenentwicklung

Der AK-Aufwand für die InVeKoS-Maßnahmen ist zwischen dem ZPLR und LPLR deutlich zurückgegangen (siehe Tabelle 20). Dieser Effekt lässt sich allerdings insbesondere durch den AK-Ansatz bei der LGSH für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes erklären, der 2010 durch uns auf Grundlage der vom Land SH gezahlten Vergütung ermittelt wurde. Der Personalaufwand 2010 wurde daher überschätzt. Für die anderen Maßnahmen gibt es geringfügige Änderung beim eingesetzten Personal (sowohl Zu- als auch Abnahmen).

Die Kosten sind insgesamt zurückgegangen, besonders deutlich beim Vertragsnaturschutz. Dies ist auf eine Änderung des Vergütungssystems zurückzuführen. Das Vergütungssystem für die LGSH wurde von einer anteiligen Finanzierung bezogen auf Neuabschlüsse auf Sachkosten umgestellt, die den Personalaufwand und die IT-Kosten abdecken sollen. Die Änderung des Vergütungssystems ist auf eine Prüfung des Landesrechnungshofes (LRH SH, 2012) und der darauf erfolgten Änderung des Geschäftsbesorgungsvertrags zurückzuführen. Bei den anderen Maßnahmen folgt die Kostenentwicklung zwischen ZPLR und LPLR der Zu- bzw. Abnahme des Personalaufwandes.

Die relativen IK sind von 16,5 % auf sieben Prozent zurückgegangen. Dies ist in erster Linie auf das gestiegene Fördervolumen zurückzuführen. Dies hat sich nahezu verdoppelt, während die absoluten IK zurückgingen.

Auch die Förderfläche hat sich deutlich erhöht, sodass die IK je Hektar ebenfalls gesunken sind, von 26 Euro je Hektar auf 15 Euro je Hektar im Durchschnitt. Insbesondere beim Vertragsnaturschutz haben sich die IK je Hektar deutlich reduziert. Werden der ZPLR-Vertragsnaturschutz, das Dauergrünland- und Halligprogramm zusammengefasst, dann lagen die IK je Hektar bei 85 Euro. Im LPLR hingegen liegen die IK je Hektar bei 32 Euro.

Tabelle 20: Aufwands- und Kostenentwicklung zwischen ZPLR und LPLR bei den InVeKoS-Maßnahmen

Code/Maßnahmenbezeichnung	ZPLR						LPLR					
	AK 2010 ²⁾	IK 2010 in Mio. Euro	Öffentliche Ausgaben Ø 2009-2011 in Mio. Euro	rel. IK in %	Förderfläche in ha	IK/ha in Euro	AK 2017	IK 2017 in Mio. Euro	Öffentliche Ausgaben Ø 2016-2018 in Mio. Euro	rel. IK in %	Förderfläche in ha	IK/ha in Euro
10.1.1 Winterbegrünung							1,7	0,140	0,429	32,6	6.136	23
10.1.2 Ausbringung von Wirtschaftsdüngern							1,1	0,095	0,410	23,1	7.777	12
Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer ¹⁾	1,7	0,139	1,808	7,7	22.553	6						
10.1.3 Vielfältige Kulturen im Ackerbau							1,6	0,132	1,049	12,6	13.306	10
10.1.8 Vertragsnaturschutz	21,9	1,790	6,249	28,6	18.433	97	11,0	1,207	11,160	10,8	37.456	32
11 Ökologischer Landbau	4,6	0,330	4,250	7,8	29.055	11	4,3	0,336	11,728	2,9	44.776	8
12.1 Natura-2000-Prämie	2,8	0,187	2,259	8,3	17.200	11	1,6	0,128	3,116	4,1	18.880	7
13.3 Ausgleichszulage	0,9	0,073	0,946	7,7	9.633	8	0,4	0,036	1,530	2,4	9.096	4
<i>Dauergrünlandprogramm</i>	0,2	0,014	0,022	63,0	657	21						
<i>Halligprogramm</i>	1,0	0,082	0,314	26,1	3.065	27						
Summe Flächenmaßnahmen	33,0	2,615	15,849	16,5	100.595	26	21,7	2,074	29,422	7,0	137.427	15

¹⁾ Im ZPLR gehörten zur Maßnahmengruppe Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer neben der Winterbegrünung und der Ausbringung von Wirtschaftsdüngern auch noch die Schonstreifen. Die IK wurden nicht getrennt erfasst.

²⁾ AK des Vertragsnaturschutzes wurden 2010 auf der Grundlage der pauschalen Vergütung durch den Evaluator geschätzt und nicht durch die LGSH gemeldet.

kursiv = Angebote im ZPLR ohne Fortführung im LPLR als eigenständige Maßnahme.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann et al. (2015) und Fährmann und Grajewski (2018).

6.5.3 Bestimmungsfaktoren

Im Folgenden werden die Bestimmungsfaktoren diskutiert, die sich auf Basis der quantitativen und qualitativen Daten als maßgeblich für die Höhe der IK auf Umsetzungsebene darstellen. Die Erörterung gliedert sich in die Bereiche Maßnahmencharakteristika, Regelungsrahmen, Organisation, Personal, IT und Wirkungsorientierung.

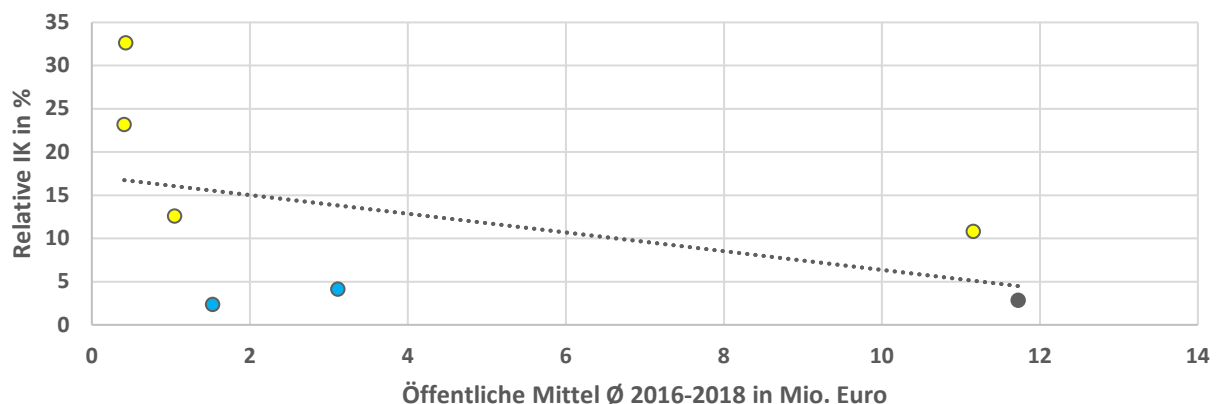
6.5.3.1 Maßnahmencharakteristika

Finanzielle Parameter

Die EU-Förderung ist von hohen Fixkosten gekennzeichnet, da für alle angebotenen Maßnahmen detaillierte Verfahrensregelungen von der Antragstellung über die Bewilligung bis hin zur Auszahlung mit entsprechenden Checklisten zu treffen sind. Durch die hohe Fixkostenbelastung wirken sich die Höhe des Budgets bzw. der Mittelabfluss tendenziell auf die relativen IK aus. Fixkosten- und Skaleneffekte konnten durch eine modellgestützte Analyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung des ZPLR belegt werden, speziell für die InVeKoS-Maßnahmen (Fährmann et al., 2015, S. 162).

Bei den AUKM einschließlich des Vertragsnaturschutzes und dem Ökologischen Landbau lässt sich auch in der Förderperiode 2014 bis 2022 ein Zusammenhang zwischen Budget und relativen IK erkennen. Ausgleichszulage und -zahlung hingegen weisen auch bei geringerem Budget niedrige relative IK auf (siehe Abbildung 18).

Abbildung 18: Durchschnittliche öffentliche Ausgaben und relative Implementationskosten bei InVeKoS-Maßnahmen



gelb = AUKM, blau = Ausgleichszulage und -zahlung, schwarz = Ökolandbau

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

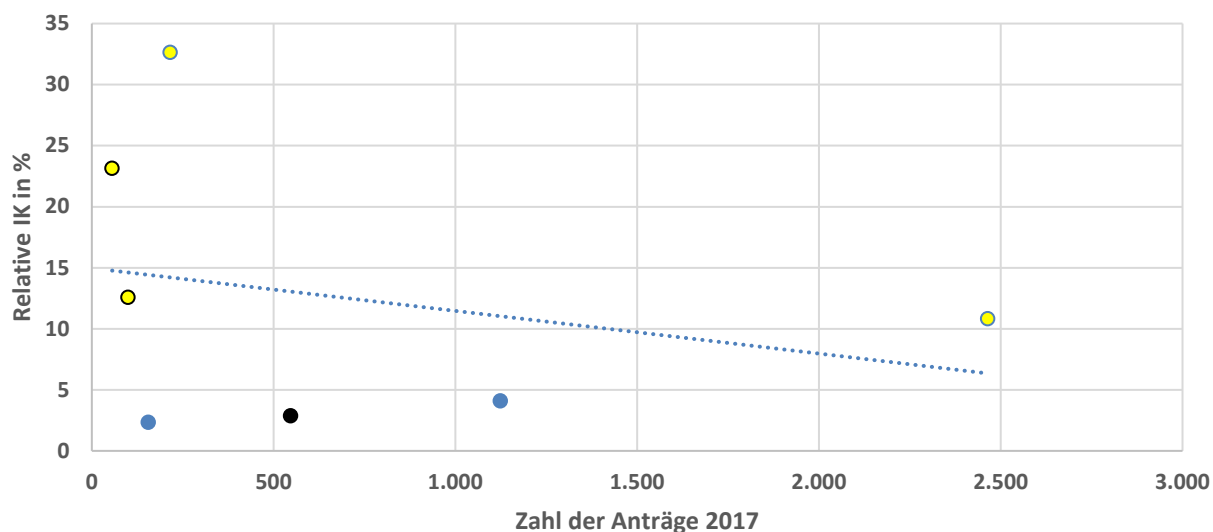
Die Winterbegrünung weist die höchsten relativen IK unter den Flächenmaßnahmen auf. Neben der Ausbringung von Wirtschaftsdüngern handelt es sich um die Maßnahme mit den geringsten öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018, obgleich die Maßnahme stärker in Anspruch genommen wurde, als ursprünglich geplant war. Nach Einschätzungen von Reiter et al. (2024) wurde damit die begrenzte Potenzialfläche (berücksichtigt man noch die ÖVF⁵⁵-Zwischenfrüchte) ausgeschöpft. Die Möglichkeit, über eine stärkere Inanspruchnahme die Umsetzungseffizienz zu steigern, war damit nicht realistisch. Die Gülleausbringung war ebenfalls von einem geringen Flächenumfang gekennzeichnet, sodass die relativen IK recht hoch ausfallen.

⁵⁵ Ökologische Vorrangflächen

Als Flächenmaßnahme wird die Maßnahme daher auch nicht mehr weitergeführt, sondern als investive Maßnahme außerhalb des ELER. Auch die Vielfältigen Kulturen weisen, gerade im Vergleich zu anderen Bundesländern, hohe relative IK auf. Zwei Jahre war die Maßnahme zur Neuantragstellung geöffnet. Danach wurden keine Neuanträge mehr zugelassen, weil das zur Verfügung stehende Budget ausgeschöpft war.

Bei Betrachtung der relativen IK in Relation zu den Antragszahlen ergibt sich ein ähnliches Bild (siehe Abbildung 19). Die beiden Wasserschutzmaßnahmen und die Vielfältigen Kulturen haben vergleichsweise niedrige Antragszahlen, was sich in hohen relativen IK niederschlägt.

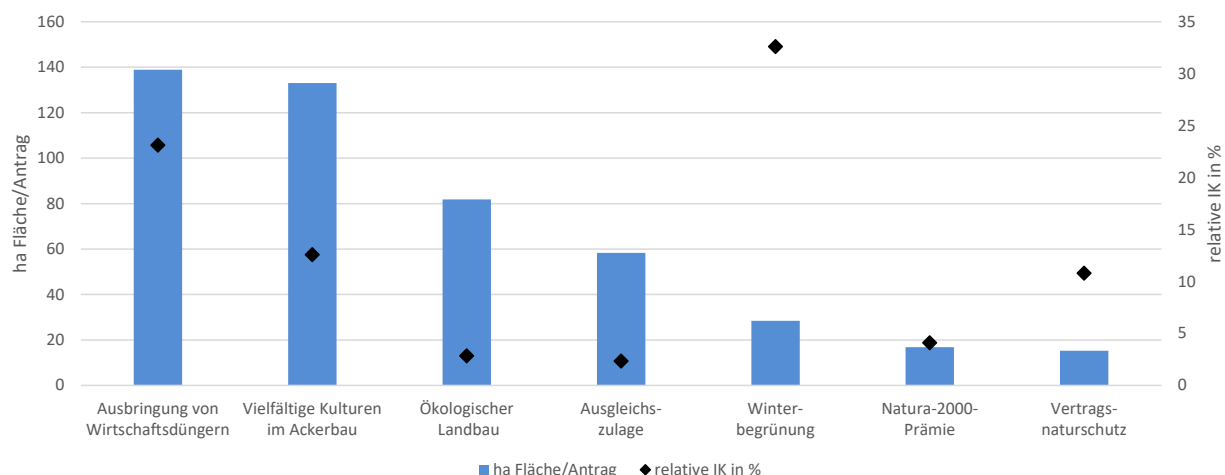
Abbildung 19: Zahl der Anträge 2017 und relative Implementationskosten bei InVeKoS-Maßnahmen



gelb = AUKM, blau = Ausgleichszulage und -zahlung, schwarz = Ökolandbau

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

Abbildung 20 stellt die relativen IK in Bezug auf die durchschnittliche Antragsfläche dar, welche sich sehr stark je nach Maßnahmenausrichtung unterscheidet. Die durchschnittlichen Antragsflächen hängen bei den betrieblichen oder betriebszweigbezogenen Maßnahmen in erster Linie von den Betriebsstrukturen ab und sind somit eher als unveränderlich zu sehen. Einfluss auf die Höhe der IK kann höchstens über die Setzung von Bagatellgrenzen genommen werden, mit denen Anträge mit einem geringen Fördervolumen bzw. Flächenumfang ausgeschlossen werden. SH bewegt sich im Kontext der 5-Länder-Evaluation im Mittelfeld: NRW hat höhere Bagatellgrenzen, NI/HB und HE haben niedrigere Bagatellgrenzen gesetzt (siehe Schnaut et al., 2018; Fährmann et al., 2018; Grajewski et al., 2018). Im Vergleich zur Vorperiode, in der SH vergleichsweise hohe Bagatellgrenzen gesetzt hatte (Fährmann et al., 2015, S. 55), wurden die Bagatellgrenzen also abgesenkt. Beim Vertragsnaturschutz sind die Flächenumfänge je Antrag im Vergleich zu anderen AUKM niedriger, weil auch Einzelflächen gefördert werden. Im Vergleich zu den anderen untersuchten Programmen sind aber die durchschnittlichen Antragsflächen aufgrund der spezifischen Ausgestaltungsvarianten deutlich höher. Das Vertragsmuster Kleinteiligkeit im Ackerbau weist je nach Naturraum durchschnittliche Flächenumfänge zwischen 13 und 59 Hektar auf (Reiter et al., 2024, Tabelle 21). Grünlandmaßnahmen sind oftmals an Wiesen- und Weidenutzungsformen gebunden, die in der praktischen Umsetzung in der Regel ganze Betriebsteile wie zum Beispiel die Jungviehhaltung umfassen und damit auch größere Flächenareale.

Abbildung 20: Relative IK und durchschnittliche Antragsfläche bei den InVeKoS-Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

Im Unterschied zu den InVeKoS-Maßnahmen anderer EPLR der 5-Länder-Evaluation ist in SH kein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Antragsfläche und den relativen IK erkennbar. Erwartbar wäre, dass die betrieblichen oder betriebszweigbezogenen Maßnahmen mit den vergleichsweise großen Flächenumfängen je Antrag geringere relative IK aufweisen. Beim Ökolandbau ist dies der Fall, bei der Ausbringung von Wirtschaftsdüngern und den Vielfältigen Kulturen im Ackerbau ist diese Tendenz nicht erkennbar. Bei diesen Maßnahmen sind andere Faktoren zur Erklärung der relativen IK wichtiger.

Inhaltliche Ausgestaltung

Bei den Flächenmaßnahmen wurden, wie schon Raue et al. (2017) ausgeführt haben, Detailanpassungen vorgenommen, um Reichweite und Wirksamkeit zu erhöhen, aber auch um veränderten Kontextbedingungen Rechnung zu tragen. Aus Sicht der Kontrolleinrichtungen sind die Förderbestimmungen zum Teil sehr komplex, erzeugen einen hohen Kontrollaufwand und sind zudem sehr fehleranfällig. Dies gälte beispielsweise für die Winterbegrünung und die Ausbringung von Wirtschaftsdüngern. Die Auflagen bei der Winterbegrünung bedingen mehrere Kontrolltermine. Neben der Winterbegrünung als AUKM gab es auch noch den Zwischenfruchtanbau als Ökologische Vorrangfläche; eine Kombination war nicht möglich. Die Existenz von zwei ähnlichen, aber im Detail doch unterschiedlichen Zwischenfruchtmaßnahmen sorgte trotzdem, wie auch aus anderen Bundesländern berichtet wurde, für Durcheinander in der Antragstellung bei den landwirtschaftlichen Betrieben und dadurch zu Mehrarbeit bei den Bewilligungsstellen.

Die Einsaat der Winterbegrünung hat bis zum 15. September zu erfolgen, genutzt werden darf die Fläche erst ab dem 1. März. Die frühe Aussaat der Winterbegrünung bedingt, dass der Mais – auf 70 Prozent der Flächen war Mais die Vorkultur und auf 79 Prozent die Folgekultur⁵⁶ – unter norddeutschen Witterungsbedingungen recht früh geerntet werden muss und die Bearbeitungsgänge optimal getaktet werden müssen. Der frühe Termin für die Einsaat ist für den Wasserschutz vorteilhaft, weil dadurch die Zwischenfrucht besser aufläuft und im Boden verbleibenden Stickstoff aufnehmen kann. Mit Mais wird dadurch eine späträumende Reihenkultur erreicht, die ein hohes Nitratbelastungspotenzial aufgrund der häufigen N-Übersorgung der Bestände aufweist. Reiter et al. (2024) schätzen ein, dass durch die Auflagen und die Prämien-gestaltung (sowie die konkurrierenden ÖVF-ZF) das Potenzial dieser freiwilligen Maßnahme ausgereizt wurde. Damit schlagen die Fixkosten stärker durch.

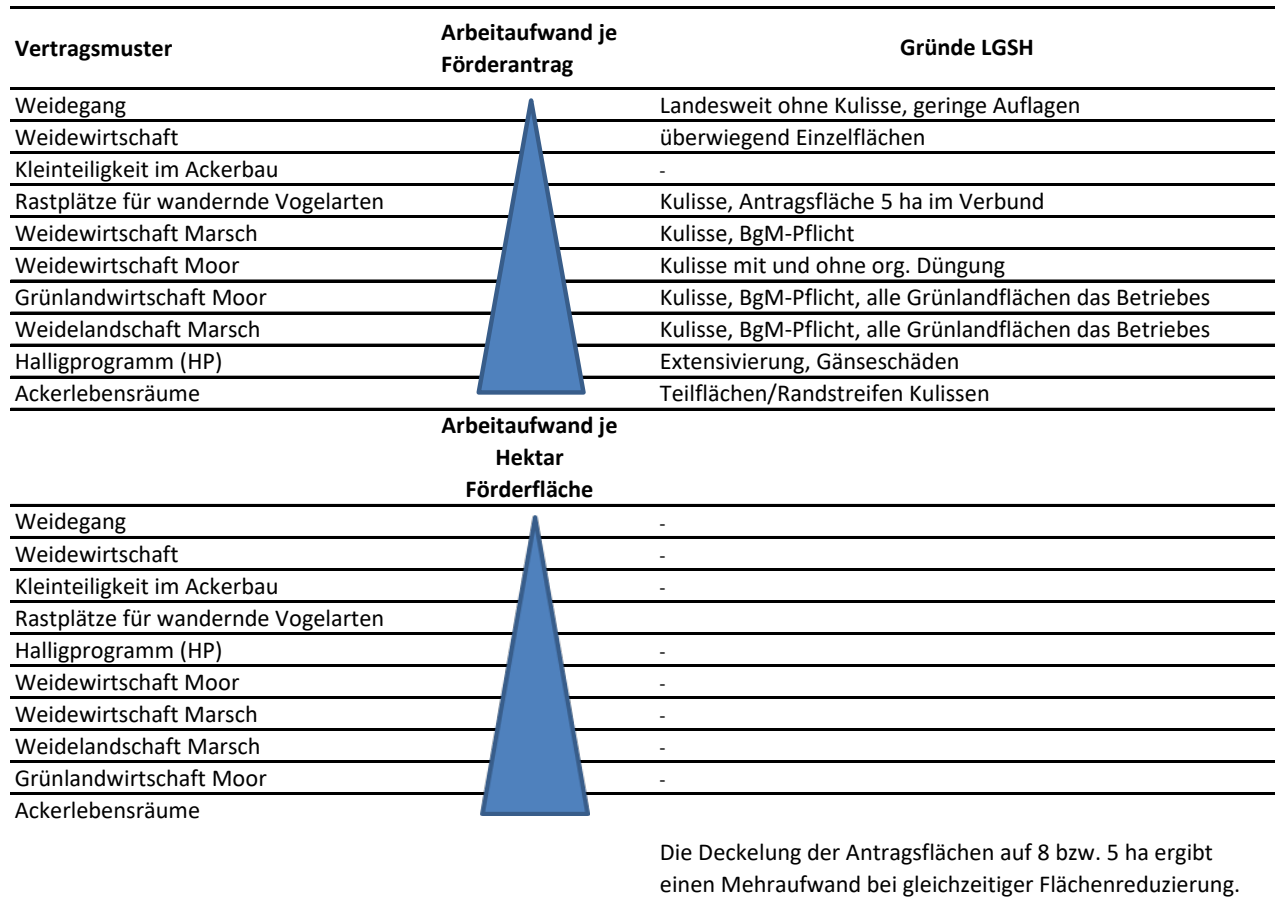
⁵⁶ Sommergetreide als Folgefrucht ist aufgrund der Prämien für die Winterbegrünung für landwirtschaftliche Betriebe nicht so interessant.

Die Ausbringung von Wirtschaftsdüngern wird ebenfalls als Maßnahme gesehen, die sehr komplex programmiert wurde und daher im Vollzug (Profil c/s) sehr aufwendig ist. Schon Raue et al. (2017) haben auf die restriktive Maßnahmengestaltung verwiesen, die neben erhöhten Kontrollaufwänden auch eine verhaltene Inanspruchnahme nach sich zog. „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“ (Raue et al., 2017, S. 84). Die komplexe Auflagengestaltung steht in Zusammenhang mit der Zielsetzung auf den Gewässerschutz und den Klimaschutz. Unter Klimaschutzgesichtspunkten ist vor allem die Ausbringungstechnik relevant, mit der Ammoniakemissionen verringert werden.

Die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau sind in ihrer Ausgestaltung eine vergleichsweise einfach konzipierte Maßnahme, da sie über festgelegte Anbauverhältnisse keine weiteren Auflagen vorgibt. Wenn die entsprechenden Anbauverhältnisse eingehalten werden, die anhand der Flächenprüfungen schon im Rahmen des Sammelantrags kontrolliert werden können, ist die Abwicklung einfach.

Im Ökolandbau wurde die Förderung des Grünlandes, die an einen Mindestbesatz an GV gebunden ist, auf einen Pro-Rata-Tierbesatz (also im Jahresmittel) umgestellt. Aus Akzeptanzgesichtspunkten ist dies positiv zu bewerten; es ist auch einfacher zu kontrollieren. Fachlich führte diese Änderung jedoch, wie es eine Rückmeldung ausdrückt, *„in Einzelfällen zu betrieblichen Konstrukten, bei denen fraglich ist, ob diese im Sinne der ökologischen Bewirtschaftung sind.“*

Beim Vertragsnaturschutz wurden die IK nicht differenziert nach verschiedenen Vertragsmustern erhoben. Stattdessen wurden das Fachreferat und die LGSH gebeten, für die verschiedenen Vertragsmuster ein Ranking nach dem Aufwand je Antrag und dem Aufwand je Hektar Förderfläche vorzunehmen. Die Einschätzungen der LGSH sind in Abbildung 21 zusammengestellt.

Abbildung 21: Rangfolge nach durchschnittlichem Arbeitsaufwand je Förderantrag und je Hektar Förderfläche aus Sicht der LGSH und aufgeführte Gründe

BgM = biotopgestaltende Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

Das Ranking der verschiedenen Vertragsmuster durch das Fachreferat führte zu vergleichbaren Ergebnissen. Nur das Vertragsmuster Kleinteiligkeit im Ackerbau wurde als wesentlich aufwendiger aufgrund der detaillierten Nutzungsaufgaben eingeschätzt.

Beim Halligprogramm wurden als aufwandserhöhend noch die Ortskommission⁵⁷ und das Bausteinsystem⁵⁸ erwähnt. Das Halligprogramm beinhaltet ferner einen Ausgleich für die Duldung von Gänsen. Dies beinhaltet, dass die Gänsefraßschäden jedes Jahr kartiert werden müssen. Diese werden dann in das GIS-System eingetragen, sodass die LGSH berechnen kann, wie hoch der Anteil an Flächen mit Vollschaden oder Teilschäden ist. Auf dieser Grundlage wird dann der Entschädigungsbetrag berechnet. Aus Sicht der LGSH „sprengt das fast den Rahmen“. Dieses Vertragsmuster soll künftig ohne EU-Kofinanzierung mit einem stärker pauschalierten Ansatz angeboten werden.

⁵⁷ Der Aufwand für die Ortskommission im Halligprogramm wurde in Absprache mit den Auftraggebern nur bei den ohnehin in der IK-Analyse enthaltenen Verwaltungseinheiten erfasst. Im Rahmen der jährlichen Halligschau durch die Ortskommission ist zu prüfen, ob durch die vorgesehenen Unter- und Obergrenzen der Besatzstärke die Ziele des Naturschutzes erreicht werden können. Sofern erforderlich, sind die Besatzstärken herauf- oder herabzusetzen. Der Aufwand weiterer Beteiligter wurde nicht erfasst, weil er gering ist.

⁵⁸ Das Vertragsmuster ist ausgestaltet in Bausteinen. Dazu bilden das Bewirtschaftungsentgelt beziehungsweise die Ausgleichszahlung für natürlich belassene Salzwiesen den Grundstock. Neben dem Bewirtschaftungsentgelt werden die zusätzlichen Bausteine „Mähzuschuss“, „Honorierung der Gänseweide“ und der „Zuschuss für die Extensivierung der Beweidung“ angeboten.

Beim Vertragsmuster Ackerlebensraum gab es im ersten Jahr eine Begrenzung auf zehn Hektar. In späteren Antragsjahren wurde die Obergrenze weiter abgesenkt. Fachlich wurde dieses Vorgehen damit begründet, dass das Ziel einer gleichmäßigen Verteilung von Flächen im Land wichtig sei, auch wenn die einzelnen Schläge kleiner ausfielen. Eine andere Priorisierung, die tatsächlich die ökologische Wertigkeit der angebotenen Flächen stärker berücksichtige, sei technisch möglich, aber mit einem erheblichen Aufwand verbunden, sodass dieser eher pragmatische Weg eingeschlagen worden sei. Eine ökologische Wertigkeit könne beispielsweise anhand der Lage bewertet werden. Dazu müsse beispielsweise geprüft werden, ob die angebotenen Flächen am Waldrand liegen und der Wald auch noch so hoch sei, dass eine Schattenlage entstünde. In dem zur Verfügung stehenden Zeitfenster und mit dem vorhandenen Personal sei eine solche tiefergehende inhaltliche Prüfung aus Sicht der LGSH nicht möglich.

Die differenzierten Vertragsmuster wirken sich auf die Abbildung der Flächen in den IT-Systemen aus. Was aus Sicht des LLUR ein Grünlandschlag ist, muss im Vertragsnaturschutz geteilt werden, wenn die Fläche im oberen Teil gemäht und im unteren Teil beweidet werden soll. Auch aufgrund der Referenzflächenpflege ergeben sich immer wieder Änderungen, die zu Teilschlagbildungen führen. Oftmals verkleinert sich die Fläche durch die Ergebnisse der Referenzflächenpflege, was ein Problem bei den Verträgen darstellt, die über fünf Jahre geschlossen wurden.

Ein großer Aufwand entsteht für die LGSH im Rahmen der Prüfung der Antragsunterlagen. Ein wesentlicher Punkt ist die Vorlage eines Liegenschaftsauszugs und gültiger Pachtverträge. Es erfordert sehr viele Erinnerungsschleifen seitens der LGSH, bis die Unterlagen vollständig vorliegen. *„Und es gibt auch ganz viele Landwirte, die sagen, [...] das habe ich ja schon seit Generationen, und da gibt es gar keinen Pachtvertrag mehr. Das machen wir immer so. Ich sage, nein, das geht nicht. Ich brauche einen Pachtvertrag.“* Das Problem gab es auch bei den einjährigen Verlängerungen in der Übergangsphase zum GAP-Strategieplan. Auch für diese Flächen waren Pachtverträge erforderlich, was einige Betriebe lästig fanden, da zu dem Zeitpunkt noch nicht feststand, wie das künftige Angebot im GAP-Strategieplan aussehen würde. Für manche Antragstellende stellen die beiden Vorgaben (Liegenschaftsauszug und Pachtvertrag) hohe Hürden da. *„Und wenn wir das das dritte Mal nachfordern, dann schmeißen einige hin und sagen, das ist alles zu viel, das kostet Geld. Wissen Sie eigentlich? Und das ist zu viel Verwaltung und man müsste auch noch arbeiten.“*

Die Klientel im Vertragsnaturschutz ist im Vergleich zu den Maßnahmen, die durch das LLUR bewilligt werden, deutlich diverser. Es gibt deutlich mehr Antragstellende, die ihre Betriebe eher im Nebenerwerb oder als Hobby betreiben. Durch diese Klientel steigt der Aufwand in der Antragsberatung. In anderen Bundesländern werden diese häufig über Bagatellgrenzen ausgeschlossen. Die LGSH versucht, Antragstellende sehr genau über die Verpflichtungen zu informieren, die sie eingehen. Dies betrifft zum Beispiel Hobbypferdehalter:innen, die übersehen, dass das Vertragsmuster Weidegang nur für Rinder oder Mischbeweidung angeboten wird. Teilweise werden aber auch Flächen angeboten, die zum Teil über Generationen sehr extensiv bewirtschaftet werden und aus naturschutzfachlicher Sicht wertvoll sind. Hier wird versucht, intensivere Hilfestellung bei der Antragstellung zu geben, um solche Flächen auch über den Vertragsnaturschutz zu sichern.

Insbesondere bei den grünlandbezogenen Vertragsmustern sind häufig feste Termine gesetzt, ab denen eine Nutzung möglich oder untersagt ist (siehe Sander et al., 2019). Diese Termine bilden eine der Grundlagen für die Berechnung der Prämien. Es wird kein Ermessen gesehen, die Termine flexibler zu handhaben, wenn es aus naturschutzfachlicher Sicht in einem Förderjahr möglich wäre. Aus Sicht des Ministeriums handelt es sich um starre Termine. Es darf vor einem gesetzten Termin nicht gemäht werden, auch wenn die Küken schon drei Tage vorher geschlüpft sind. Der LGSH kommt hier kein Ermessen zu. *„Also, wenn das Wetter kippt, dann haben wir hier jeden Tag 20 Anrufe, noch ist das Wetter gut, nächste Woche soll es regnen, kann ich nicht doch? Ja. Nützt nichts, sie müssen warten. Kriegen wir bei uns nicht rein. Weil erstens, so hat das Ministerium immer gesagt, das ist ein starrer Termin und der ist berechnet, das sind so und so viele Megajoule Verlust, die der Landwirt dadurch hat, dass er verspätet mäht, und dafür kriegt er eine Entschädigungszahlung. Sonst müsste man wieder drei Tage zurückrechnen oder sowas.“* In NRW können die Bewilligungsbehörden Ausnahmen zulassen. So heißt es im

Anwenderhandbuch (LANUV, 2018): „Ist witterungsbedingt eine Nutzung zu einem früheren Zeitpunkt angezeigt, kann die Bewilligungsbehörde im Einzelfall einer früheren Nutzung (bis zu 5 Werktagen) im betreffenden Jahr zustimmen, sofern dem keine naturschutzfachlichen Gründe entgegenstehen.“ Den Bewilligungsstellen ein solches Ermessen einzuräumen, erzeugt höheren Aufwand, kann aber auch für mehr Akzeptanz bei den landwirtschaftlichen Betrieben sorgen.

6.5.3.2 Regelungsrahmen

Der Regelungsrahmen für die Umsetzung der flächen- und tierbezogenen Maßnahmen im ELER ist eng angelehnt an die 1. Säule, da das InVeKoS den gemeinsamen Rahmen setzt. Grundlage bilden die VO (EU) Nr. 1306/2013 sowie die darunter liegenden Sekundärrechtsakte (beispielsweise VO (EU) Nr. 640/2014).

Beihilfefähigkeit von Flächen

Zwar gibt es spezifische Regelungen für die 2. Säule; für sie gelten aber auch viele Regelungen der 1. Säule. Dies gilt beispielsweise für Fragen der Beihilfefähigkeit von Flächen. Insbesondere bei Grünland gab es immer wieder Diskussionen, ob eine Fläche, die im Rahmen der 2. Säule gefördert wird, auch in der 1. Säule beihilfefähig ist. Die Diskussion war schon in der Förderperiode 2007 bis 2013 virulent, wie Streitigkeiten um den Status von halboffenen Weidelandschaften zeigen (Heydemann und Kämmer, 2012). Diese Diskussionen setzten sich, in zum Teil abgeschwächter Form, auch in der Förderperiode 2014 bis 2022 fort. Es gab in dieser Förderperiode zwar rechtliche Änderungen; nach wie vor wurde aber die Förderung des extensiven Grünlands zu den kompliziertesten Fördergegenständen in der GAP gezählt, mit entsprechenden Sanktionsrisiken für die Antragstellenden (Bundesrat, 2021, S. 6): „In der aktuellen Förderperiode [2014 bis 2022] berücksichtigt der Dauergrünlandbegriff Strukturen und Landschaftselemente nur unzureichend. In der Fläche eingestreute Kleinstrukturen (z. B. Einzelbüsche, Felsen) sind naturschutzfachlich zwar erwünscht, führen aber bei Überschreitung eines bestimmten Flächenanteils häufig zum Flächenabzug. Mit hohem Aufwand werden aktuell dynamische Prozesse auf Weideflächen unterbunden, um die Rechtssicherheit der Agrarzahungen zu gewährleisten. Die Flächen werden unterteilt in beihilfefähiges Grünland, beihilfefähige Landschaftselemente und nicht beihilfefähige Abzugsflächen.“

Die Definition von beihilfefähigem Dauergrünland basiert auf den Festlegungen der 1. Säule. Auf EU-Ebene ist Dauergrünland allgemein definiert (VO (EU) Nr. 1307/2013). In Artikel 4 h und i der Direktzahlungen-Verordnung (VO (EU) 1307/2013) ist an sich eine breit angelegte Definition von Grünland als Flächen, die überwiegend mit Gras und anderen Grünfütterpflanzen bewachsen sind, vorhanden. Diese Definition wurde im Zuge weiterer Regelungen oder Auslegungen der EU-KOM konkretisiert und dadurch immer enger.⁵⁹

Der Bund hat im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (DirektZahlDurchfG) die Definition konkretisiert und „Flächen, die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen“ in die Grünlanddefinition aufgenommen (Nutzcode 492). Beim Dauergrünland muss die Fläche zu 50 Prozent mit Futtergras und/oder Grünfütterpflanzen bewachsen sein. Schleswig-Holstein hat sich für eine Negativliste entschieden und hat Arten⁶⁰ (Schoof et al., 2019, S. 43) benannt, die zu einer Nicht-Beihilfefähigkeit führen, sofern sie überwiegend bestandsbildend sind. Kommen die nicht-beihilfefähigen Arten räumlich konzentriert vor, können sie in der Regel als nichtförderfähige Teilfläche einer Parzelle (heraus-)kartiert werden.

Ausnahmen bilden Heideflächen; in SH von Besenheidepflanzen geprägte Dauergrünlandflächen, die traditionell als Weidegebiet genutzt werden. Dauergrünland unter etablierten lokalen Praktiken ist mit dem Nutzcode (NC)

⁵⁹ Darüber hinaus definiert das EuGH-Urteil C-47/13 aus 2014 Dauergrünland, EuGH (2014).

⁶⁰ Heiden (außer wenn etablierte lokale Praktiken), Moose, Brombeeren, Schilf, Binsen, Jakobskreuzkraut, Disteln, Brennnessel, Reit- und Pfeifengras oder „vergleichbare Pflanzen“.

492 zu kodieren. In den Hinweisen zum Sammelantrag 2015 (MELUR, 2015) heißt es: „Im Falle der Beantragung mit der Nutzungscodierung 492 ist zu empfehlen dem zuständigen LLUR entsprechende Nachweise der traditionellen Bewirtschaftungsweise vorzulegen. Für beantragte Heideflächen ist anzuraten, dass der Antragsteller die Vereinbarkeit dieser traditionellen Bewirtschaftungsform vorab prüft. Ansonsten besteht das Risiko, dass der vorgefundene Dauergrünlandbewuchs infolge von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen ggf. als nicht zu den beihilfefähigen Pflanzen [...] im Dauergrünland gehörig festgestellt wird und dies Kürzungen und Sanktionen zur Folge hätte.“

Der Nutzcode 492 wurde zu Beginn der Förderperiode nur selten genutzt. Es waren bis 2017 nur um die 200 Hektar, die unter diesem Code liefen. Ab 2018 ist der Umfang kontinuierlich gestiegen. Dies hängt auch zusammen mit einer weiteren Definition von Dauergrünland aufgrund eines von Griechenland, unterstützt durch Spanien, angestregten Gerichtsprozesses am EUGH (EuGH, 2019). Demzufolge ist nicht mehr der Dauergrünlandbewuchs allein ausschlaggebend. Eine fachgerechte Pflege von artenreichen Flächen durch Weidetiere muss ebenfalls generell als landwirtschaftliche Tätigkeit anerkannt werden. Dies betrifft in SH beispielsweise die halboffenen Weidelandschaften, die oftmals von Ökobetrieben bewirtschaftet werden.

Tabelle 21 liefert eine Auswertung der Antragsdaten aus dem InVeKoS des Jahres 2018 für Grünland und andere Vegetationstypen in SH. Der Nutzcode 492 ist vor allem für Ökobetriebe wichtig, da sie bei Aberkennung der Beihilfefähigkeit ihrer Grünlandflächen nicht nur die 1.-Säule-Zahlung verlieren, sondern gleichzeitig auch die Ökoförderung, da diese gemäß Artikel 29 der VO (EU) Nr. 1305/2013 nur für landwirtschaftliche Flächen ausbezahlt wird. Knapp 42 Prozent des Dauergrünlandes (DGL) unter etablierten lokalen Praktiken kam 2018 von Ökobetrieben.

Tabelle 21: Grünland und andere Vegetationstypen in SH 2018

Nutzcode	Bezeichnung	Hektar gesamt		davon VNS	davon Öko
		brutto	netto ¹⁾	netto ¹⁾	netto ¹⁾
451	Wiesen	26.643	25.738	1.399	1.575
452	Mähweiden	210.143	202.258	6.724	11.237
453	Weiden und Almen	102.065	98.391	17.193	9.128
454	Hutungen	420	417		29
459	Grünland	37	37		
480	Streuobstfläche mit Grünlandnutzung	190	180	5	48
491	Anteil an Gemeinschaftsweiden	378	376	74	
492	DGL unter etablierten lok. Prakt (z. B. Heide)	3.373	3.245	184	1.381
563	nach Art. 22-24 der VO (EG) Nr. 1257/99 stillg. Ackerfl.	26	25		
567	nach Art. 22-24 VO (EG) Nr. 1257/99 stillgelegte DGL-Fl.	132	129		
584	Beih.f. Fl, Ni. lw., na. Art.32(2b/i) VO1307/2013 (Nat.2000)	2.667	2.571	389	7
585	Beih.f. Fl, Ni. lw., na. Art.32(2b/i)VO1307/2013 (WasserRL)	73	71		
590	Brache mit jährlicher Einsaat von Blümmischungen	980	939	187	
591	AL a. d. Erzeug. gen. iSd. Art. 4 Abs. 1 c) ii) VO 1307/2013	5.482	5.267	223	21
592	DGL a. d. Erzeug. gen. iSd. Art. 4 Abs. 1 c) ii) VO 1307/2013	636	611	20	10
593	DK a. d. Erzeug. gen. iSd. Art. 4 Abs. 1 c) ii) VO 1307/2013	556	537		
594	Honigpfl. genu. brachl. Fl.(pollen-u. nektarr. Arten)-einj.	324	309	18	
910	Wildäsungsfläche	270	258		
912	Grassamenvermehrung	291	283		56
914	Versuchsflächen mit mehreren beihilfefähigen Kulturarten	274	267		6
915	Ackerrandstreifen und Blühflächen	5.099	4.902	3.745	
924	Biotop ohne landwirtschaftliche Nutzung (AUKM)	5	5		
990	Alle anderen Flächen (keine LF)	137	132		

Grau hinterlegt: Ohne Prämienberechtigung in der 1. Säule.

¹⁾ Ohne Landschaftselemente, weil diese nicht angerechnet werden.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Basis der Antragsdaten aus InVeKoS 2018.

Auch wenn der Nutzcode 492 (siehe Tabelle 21) aus Sicht der LGSH und des LLUR für eine gewisse Entspannung gesorgt hat, gab es weiterhin unterschiedliche Sichtweisen bei der Anerkennung von Grünlandflächen

hinsichtlich ihrer Beihilfefähigkeit in der 1. Säule, die zum Teil auf den Zeitpunkt zurückzuführen sind, an dem kontrolliert wird. Dies gilt zum Beispiel für die Halligen mit dem Halligflieger. Der Halligflieger buscht auf und blüht, sodass eine vorhandene Grasdecke bei einer Kontrolle im August kaum noch erkennbar ist. Diskussionen gab es auch bezüglich von stark mit Binsen und Schilf bewachsenen Feuchtgrünland- bzw. Moorflächen.

Tabelle 21 zeigt, dass es in SH trotz der Diskussionen um die Beihilfefähigkeit kaum Grünlandflächen im InVeKoS gibt, die keine 1.-Säule-Zahlungen erhalten. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern wie beispielsweise NRW spielt der Nutzcode 924 fast keine Rolle. In NRW musste er deutlich öfter genutzt werden, mit dem Ergebnis, dass die betroffenen Flächen keine Direktzahlung mehr erhielten.

Die Überprüfung des Grünlandstatus erzeugt zusätzlichen Verwaltungsaufwand (Änderungsbescheide, Teilschlagbildungen, Maßnahmenwechsel usw.). Der Grünlandstatus wird bei VOK oft von den Prüfer:innen des LLUR infrage gestellt (vor allem bei Prüfungen der 1. Säule). Im Prinzip handelt es sich um kein flächenmäßig relevantes Problem, dass einzelnen Flächen der Dauergrünlandstatus aberkannt wird und diese Flächen dadurch ihren Direktzahlungsanspruch verlieren. Aber jeder Einzelfall zieht einen hohen Aufwand für eine Bewilligungsstelle nach sich, weil sie sich mit der Betroffenheit und dem Unverständnis der Flächenbewirtschaftenden auseinandersetzen müssen, die sich für ihre Teilnahme am Vertragsnaturschutz oder für eine extensive Nutzung bestraft sehen. Insgesamt hat die Frage für Diskussionen gesorgt, gerade auch in der Kommunikation mit landwirtschaftlichen Betrieben, wie es eine Rückmeldung aus der LGSH ausdrückt: *„War ein ganz großes Thema, vor allen Dingen war es ein peinliches Thema, wenn wir draußen waren und gesagt haben, ist alles gut. Kommt das Amt hinterher und sagt, das ist alles kein Grünland mehr nach EU-Vorgaben.“*

Für die neue Förderperiode wurde die Definition von Dauergrünland⁶¹ deutlich erweitert (Reiter und Röder, 2023, S. 4), was die Problematik der Aberkennung der Beihilfefähigkeit von Flächen verringern sollte.

Kontrollen

Die Prüfdichte hat nach Einschätzung der EU-Zahlstelle zugenommen. Im Bereich der Vor-Ort-Kontrollen, die im InVeKoS-Bereich einen größeren Anteil an den IK einnehmen (siehe Kapitel 6.2), gab es rechtliche Änderungen. Maßgeblich für die flächenbezogenen Maßnahmen ist die Anforderung in der Durchführungsverordnung zur Kontrollverordnung (VO (EU) Nr. 809/2014), dass alle maßnahmenbezogenen Verpflichtungen, die auf einer Fläche liegen, in ihrem jeweiligen zeitlichen Kontext zu kontrollieren sind. Dadurch waren diverse zusätzliche Terminkontrollen erforderlich. Im Vertragsnaturschutz ist nach Einschätzung der LGSH der VOK-Mehraufwand mit bis zu fünf Prüfterminen je Vertrag enorm gestiegen. Gleiches gilt für die vom LLUR umgesetzten Maßnahmen. Auch von diesen wird die Umsetzung der VOK als sehr zeitintensiv angesehen.

Die Ausgestaltung der VOK hat sich in den zurückliegenden Jahren stark gewandelt. Schon in der vorherigen Förderperiode war die Flächenmessung im Rahmen der VOK vor Ort nur noch nachrangig (Fährmann et al., 2015, S. 93/94). Es gibt eine gewisse Routine und neue technische Möglichkeiten. *„Die Qualität des Referenzflächenkaters hat sich deutlich verbessert. Wenn die beantragte Einzelfläche identisch ist mit der Referenzfläche, wird nicht mehr gemessen. Es wird nur noch gemessen, wenn sich auf der Fläche etwas offenkundig nicht förderfähiges befindet. Die detaillierten Messungen im Rahmen von VOK sind über die Jahre deutlich weniger geworden.“*

Zu den Veränderungen im Bereich der Flächenmessung, aber auch in der Überprüfung der Kulturart und Mindesttätigkeit bzw. landwirtschaftlichen Tätigkeit, trägt auch die Einführung des Flächenmonitoringsystems (MLLEV, 2024, siehe Abschnitt 1.6) bei. Verbindlich einzuführen war es 2023. Schleswig-Holstein hatte sich aber entschieden, früher einzusteigen, um Erfahrungen zu sammeln. 2021 war das erste Jahr, in dem das

⁶¹ Die vom Bundesrat (2021) vorgeschlagenen Änderungen bzw. Ergänzungen in der Begriffsbestimmung wurden allerdings nicht übernommen. Es blieb in der GAP-Direktzahlungen-Verordnung in § 7 bei zahlreichen Ausnahmeregelungen, die Spielräume für die Anerkennung weiterer Flächen als Dauergrünland eröffnen.

Flächenmonitoring zum Einsatz kam. Der Arbeitsaufwand ist dadurch zunächst gestiegen; zusätzlich zu den VOK im Rahmen des Stichprobenverfahrens werden durch das Flächenmonitoring hundert Prozent der Flächen auf Kulturart und Mindesttätigkeit abgeprüft. Unstimmigkeiten sind zu klären. Anfänglich entsteht also deutlicher Mehraufwand. *„Aber auf Sicht sollte es ja uns unterstützen und uns weniger Arbeit bescheren, [...] im Bereich der Vor-Ort-Kontrolle wird es sicherlich auf lange Sicht zu deutlich weniger Vor-Ort-Kontrollen führen.“* Allerdings wird im Zuge dessen auch Aufwand an die landwirtschaftlichen Betriebe verlagert, die stärker in die Pflicht genommen werden, Unstimmigkeiten zu klären und Änderungen vorzunehmen (auch durch die parallelen Änderungen in der Antragssoftware und die Entwicklung einer App (MLLEV, 2024, Abschnitt 1.7) für landwirtschaftliche Betriebe).

Die Neuregelung der Sanktionierung in 2017 in Bezug auf die sogenannte Gelbe-Karten-Regelung hat ebenfalls zu Mehraufwand geführt. Im Bereich der 2. Säule betrifft dies nur die AGZ und Natura-2000-Ausgleichszahlung. Die Gelbe-Karten-Regelung besagt, dass bis zehn Prozent überzogene Flächenangaben zu einer hälftigen Sanktionierung führen. Die Landwirt:innen erhalten somit eine „Verwarnung“ bei einem erstmaligen Verstoß. Erst wenn im folgenden Jahr wieder Verstöße auftreten, muss vollumfänglich sanktioniert werden. Zuvor war also für die Verwaltung mit der Antragstellung und Auszahlung ein Antragsjahr beendet. Jetzt müssen die Gelben Karten in das nächste Antragsjahr übernommen werden. Dies erfordert entsprechende Anpassungen der Software und bei erneuten Verstößen die Verhängung von Sanktionen für das laufende und zurückliegende Jahr.

Im Agrarumweltbereich mit mehrjährigen Verpflichtungen zieht die Feststellung von Auflagenverstößen auch eine retrospektive und prospektive Betrachtung nach sich. „In den Datenbanken sind solche Angaben nicht enthalten. Die Systeme sind mit solch lange zurückliegenden Prüfungen überfordert. Zu prüfen ist auch länderübergreifend, was noch schwieriger ist“ (Raue et al., 2017, S. 161). Daraus resultiert ein entsprechender manueller Aufwand. Es ist immer zu prüfen, ob die Ziele der Maßnahme (Zuwendungszweck) erreicht werden können. Wenn dies nicht der Fall ist, muss die Bewilligung ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft und die Vergangenheit angepasst oder aufgehoben werden. Dies zieht entsprechende Verwaltungsakte nach sich, gegen die betroffenen ZWE auch Widerspruch einlegen können.

Je komplexer eine Maßnahme ist, desto aufwendiger sind die Kontrollverfahren. Dies gilt sowohl für die Verwaltungskontrollen, soweit nicht die Erfüllung von Fördervoraussetzungen automatisiert abgeprüft werden können, als auch für die Vor-Ort-Kontrollen, da zahlreiche Auflagen bislang vor Ort und in ihrem zeitlichen Kontext geprüft werden müssen, da das Flächenmonitoringsystem noch in den „Kinderschuhen“ steckt (siehe Kapitel 6.5.3.5).

Bei der Organisation, Durchführung und Dokumentation der VOK sind die Bewilligungsstellen in ein strenges Korsett gezwungen. Dies betrifft zum einen die Vorgabe, dass Zahlanträge vor der jeweiligen Zahlung kontrolliert werden müssen. Nur in Notfällen oder aus Gründen höherer Gewalt können Vor-Ort-Kontrollen nach der erfolgten Zahlung durchgeführt werden. Ein wenig mehr Flexibilität hat die KOM den Zahlstellen ab 2018 bei der Stichprobenerhebung zugebilligt. In die Kontrollstatistik eines Kalenderjahres n zur Dokumentation der fünf Prozent können auch Auszahlungsanträge einfließen, die im Jahr n angemeldet wurden, aber erst im Jahr $n+1$ zur Auszahlung kommen. Das bedeutet auch, dass die VOK erst im Jahr $n+1$ abgeschlossen sein müssen (aber vor der Zahlung an den landwirtschaftlichen Betrieb).

Neben den terminlichen Vorgaben der Zahlstelle sind bei den VOK auch die Erfordernisse der BS zu beachten. Die BS zieht aus den von der Zahlstelle für eine VOK ausgewählten Betrieben eine Stichprobe. In diesen Betrieben muss die BS die VOK nachvollziehen. Dies setzt voraus, dass die VOK (vom tatsächlichen Vor-Ort-Termin bis „Bearbeitung beendet“ in Profil c/s) zügig durchgeführt wird. Anderenfalls ist es für die BS aufgrund des Zeitverzugs nicht möglich zu überprüfen, ob die Feststellungen der Zahlstelle im Rahmen der VOK korrekt sind oder nicht. Sobald ein ausgewählter Vorgang im System auf „beendet“ gesetzt wurde, gibt die BS den Fall der ZS bekannt, fordert die entsprechenden Unterlagen an und führt den Nachvollzug mit zwei Prüfern (davon ein Vermesser) möglichst kurzfristig durch. In Einzelfällen kann auch ein größerer Abstand zwischen Durchführung der tatsächlichen VOK durch die ZS und „Beenden der VOK“ liegen. Beispiele für diese Verzögerungen können zum Beispiel sein, wenn fehlende Unterlagen vom Antragsteller:innen nachzureichen sind, ein weiterer VOK-Termin

erforderlich ist oder Kontrollen als Fernerkundung ein Anhörungsverfahren bzw. eine zusätzliche klassische VOK erfordern (FIMI, 2020, S. 25). In solchen Fällen ist es essenziell, dass alle Prüfergebnisse umfassend und nachvollziehbar dokumentiert wurden, weil sonst die BS nicht mehr einschätzen kann, ob das Ergebnis der Prüfung korrekt war.

Beim Vertragsnaturschutz kommt hinzu, dass die LGSH nur nachrangig mit Profil c/s arbeitet und alle Ergebnisse der VOK zunächst im VNS-Tool ablegt, auf das die BS keinen Zugriff hat. In Profil c/s wird erst das Endergebnis der VOK abgelegt, die sich ggf. je nach Vertragsmuster von Frühjahr bis Herbst ziehen kann. Anders als bei den übrigen InVeKoS-Maßnahmen, bei denen der „beendet“-Status für die VOK abgewartet wird, hat die BS beim Vertragsnaturschutz entschieden, ebenfalls mehrfach die betroffenen Flächen aufzusuchen. Die meisten Auflagen wären nicht mehr nachprüfbar, wenn bis zum Abschluss des letzten Termins der Zahlstelle gewartet werden würde (FIMI, 2020, Kapitel 2.2.6).

Für alle Beteiligten sind die VOK mit einem hohen Aufwand verbunden, vor allem die klassischen VOK, die sich nicht vom Schreibtisch aus erledigen lassen. Aufwand fällt nicht nur für die Durchführung an, sondern auch für die Dokumentation. Im Vergleich zu den VOK bei ELER-Nicht-InVeKoS kommt der zeitliche Aspekt bei den Auflagenkontrollen hinzu, der entsprechende personelle Kapazitäten erfordert. Darüber hinaus sind die Grundgesamtheiten in SH gering, sodass sowohl die Zahlstelle als auch die BS mehr Prüffälle ziehen, um die jeweils angestrebten und erforderlichen Fälle tatsächlich zu erreichen.

Fehlerquoten

Wie schon unter Kapitel 4.5.3 diskutiert, ist die festgelegte Wesentlichkeitsschwelle von zwei Prozent recht niedrig angesetzt. Angesichts des heterogenen Aufgabenfeldes, der vielen Fehlermöglichkeiten und der Komplexität der Maßnahmen sei diese zu gering. Maßnahmenweise Betrachtungen würden das Problem verschärfen, da es viele kleine Maßnahmen mit einer kleinen Grundgesamtheit gäbe. Im Expertengespräch 2017 (Grajewski und Fährmann, 2017) wurde von Abweichungen in der Kontrollstatistik aufgrund von Feststellungen im Ökolandbau berichtet, ohne dass aber die Wesentlichkeitsschwelle gerissen wurde. 2021 lag SH bei den ELER-Flächenmaßnahmen bei über zwei Prozent. Dies lag an Einzelfällen mit sehr hohen Flächenabweichungen, die aufgrund der kleinen Grundgesamtheit sofort zu hohen Fehlerquoten führten.

Finanzkorrekturen

Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen sowie auch CC-Kontrollen (siehe Tabelle 22) können im Ergebnis zu Finanzkorrekturen, also Kürzungen und Sanktionen, führen. Verstöße können auftreten bei Beihilfekriterien, Verpflichtungen und anderen Auflagen im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe sowie bei den CC-Regelungen. Die Grundlagen für die Finanzkorrekturen sind in der delegierten Verordnung VO (EU) Nr. 640/2014 geregelt. Dabei gelten zunächst die grundlegenden Vorgaben für Abweichungen bei Flächen- oder Tierangaben, zusätzlich gibt es aber Sonderbestimmungen für Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (Art. 35). Demnach ist die Förderung ganz abzulehnen oder zurückzunehmen, wenn Förderkriterien nicht erfüllt sind. Bei der Nichteinhaltung von Verpflichtungen oder sonstigen Auflagen gibt es ein gestuftes Vorgehen, bei dem Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit zugrunde gelegt werden. Unregelmäßigkeiten bei InVeKoS-Maßnahmen, die zu Finanzkorrekturen führen, sind in der Regel Auflagenverstöße oder eine Übererklärung von Flächen.⁶²

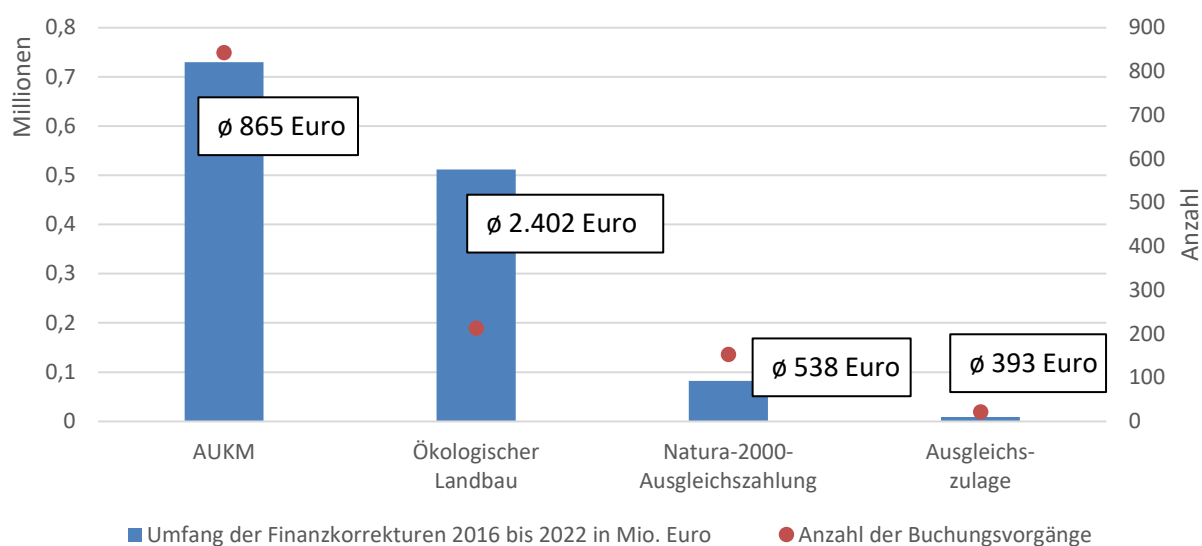
Hinter den in der Zahlstellendatenbank dokumentierten Finanzkorrekturen aufgrund von Wiedereinziehungen, Rückzahlungen (nach Sanktion) und Korrekturen stehen Verwaltungsvorgänge, die die IK mit beeinflussen. So erstellen die Kontrolleur:innen der Prüfdienste einen Kontrollbericht, der auch dem landwirtschaftlichen Betrieb zur Verfügung gestellt wird. Die rechtliche Würdigung der Kontrollergebnisse erfolgt dann in den

⁶² Detaillierte Angaben zu maßnahmenbezogenen Kürzungs- und Sanktionsgründen lagen für eine Analyse nicht vor.

Bewilligungsstellen und kann im Ergebnis zu Bescheiden mit Finanzkorrekturen führen, gegen die dann wiederum ein landwirtschaftlicher Betrieb rechtlich vorgehen kann.

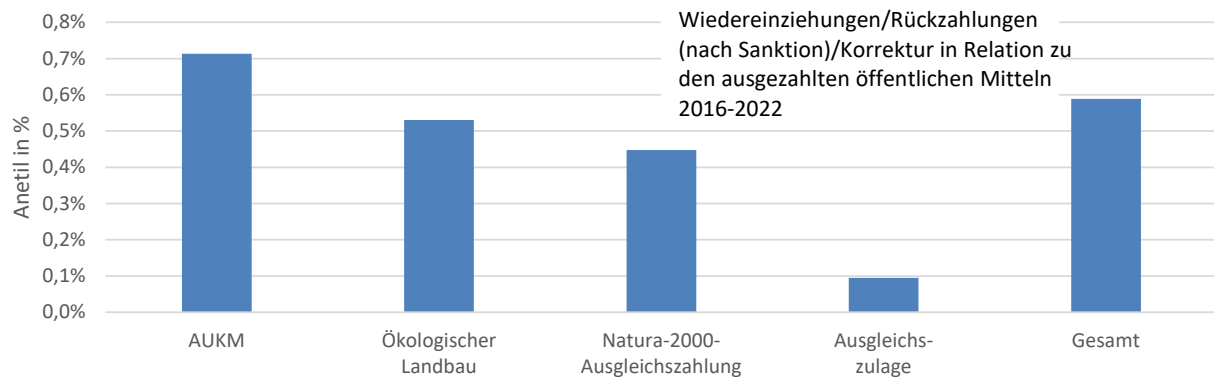
Im Folgenden werden Ergebnisse einer Auswertung von Zahlungsdaten vorgestellt. Ausgewertet wurden von der EU-Zahlstelle bereitgestellte Auszahlungsdaten für die EU-Haushaltsjahre 2016 bis 2022. Ermittelt wurden die Finanzumfänge für Wiedereinziehungen/Rückzahlungen (nach Sanktion)/Korrektur (F103 = Art der Zahlung, Code 3) für die InVeKoS-Maßnahmen. Insgesamt wurden im betrachteten Zeitraum Finanzkorrekturen in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln vorgenommen. Dahinter standen 1.231 Buchungsvorgänge. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Finanzkorrektur je Buchungsvorgang von 1.082 Euro. Am höchsten sind die Finanzkorrekturen, wie Abbildung 22 zeigt, bei den AUKM. Am geringsten fallen sie bei der Ausgleichszulage aus. Die durchschnittlichen Korrekturbeträge liegen beim Ökologischen Landbau am höchsten, bei der Ausgleichszulage am niedrigsten.

Abbildung 22: Anzahl, Höhe und Durchschnitt der Finanzkorrekturen 2016 bis 2022 bei InVeKoS-Maßnahmen



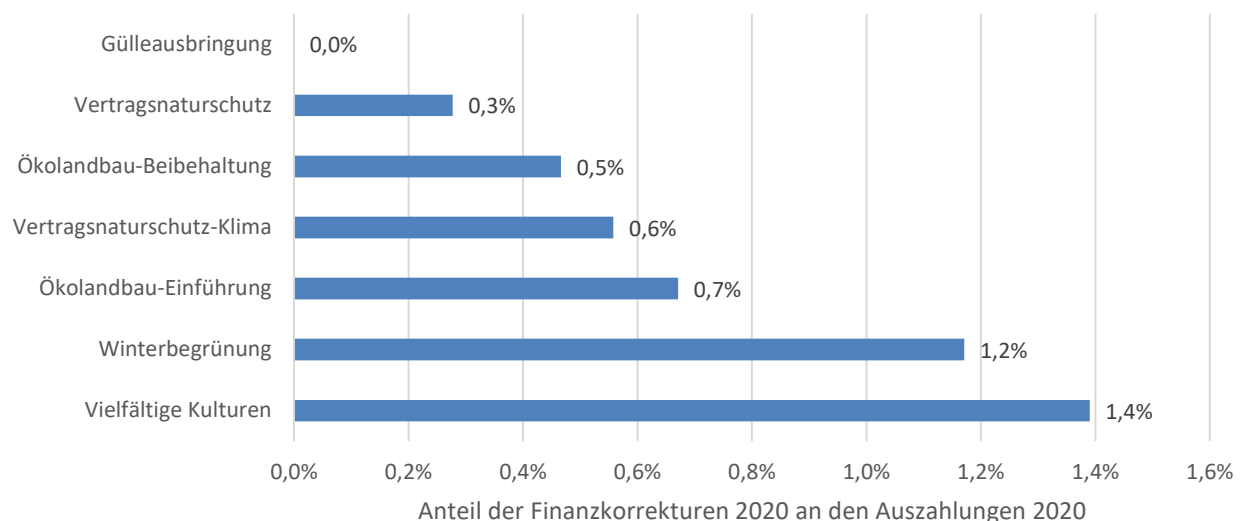
Quelle: Eigene Darstellung nach MELUND und MLLEV (div. Jgg.) und MELUND und MEKUN (versch. Jgg.).

Bezogen auf die öffentlichen Zahlungen zwischen 2016 und 2022 liegt der Anteil der Finanzkorrekturen bei 0,6 Prozent, mit größeren Unterschieden zwischen den Fördermaßnahmen (siehe Abbildung 23). Damit entspricht die Größenordnung von anteiligen Finanzkorrekturen den Befunden in den anderen Bundesländern.

Abbildung 23: Bedeutung der Finanzkorrekturen in Relation zum Auszahlungsvolumen (2016 bis 2022)

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUND und MLLEV (div. Jgg.) und MELUND und MEKUN (versch. Jgg.).

Ab 2019 sind in den Zahlstellendaten die AUKM mit größerer Detailtiefe codiert, sodass eine Auswertung nach Vorhabenarten möglich ist. Für 2020 zeigt Abbildung 24 die Bedeutung der Finanzkorrekturen in Relation zu den ausgezahlten Mitteln. Im Mittel lag der Anteil 2020 bei 0,5 Prozent, mit größeren Abweichungen je nach Maßnahme. Am höchsten lag der Anteil der Finanzkorrekturen bei den VK. Dabei ist zu beachten, dass es sich um eine Momentaufnahme handelt, die aufgrund der teilweise geringen Grundgesamtheit von einigen wenigen Teilnehmenden mit Unregelmäßigkeiten geprägt sein kann.

Abbildung 24: Anteil der Finanzkorrekturen an ausgezahlten Mitteln 2020 bei AUKM und Ökolandbau

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUND und MLLEV (div. Jgg.) und MELUND und MEKUN (versch. Jgg.).

Auslöser für Finanzkorrekturen liegen in den Feststellungen im Rahmen der vielfältigen Kontrollen. Neben Verwaltungskontrollen (keine Inspektion) sind dies die Vor-Ort-Kontrollen, die in unterschiedlicher Ausprägung vorgenommen werden, und Cross-Compliance-Kontrollen. Ab 2022 kommt auch der Kontrolle durch Monitoring eine größere Bedeutung zu, die in Zukunft weiter zunehmen dürfte. Auf welcher Art von Kontrollen die Finanzkorrekturen beruhen, ist zwischen den InVeKoS-Maßnahmen unterschiedlich (siehe Tabelle 22).

Tabelle 22: Finanzkorrekturen nach verschiedenen Kontrollarten bei InVeKoS-Maßnahmen

	Cross-Compliance-Kontrolle			Kontrolle im landwirtschaftlichen Betrieb			Kontrolle durch Monitoring			Kontrolle durch Monitoring ¹⁾			Kombination verschiedener Kontrollen			keine Inspektion		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
AUKM	- 125.181	230	- 544	- 47.345	25	- 1.894	- 2.394	4	- 598				- 46.811	54	- 867	- 507.829	528	- 962
Ökologischer Landbau	- 293.437	54	- 5.434	- 15.898	9	- 1.766	- 7.052	2	- 3.526	- 5.445	1	- 5.445	- 12.700	12	- 1.058	- 177.050	136	- 1.302
Natura-2000-Ausgleichszahlung	- 6.851	65	- 105	- 176,34	1	- 176	- 395	1	- 395				- 4.037	13	- 311	- 70.903	73	- 971
Ausgleichszulage	- 6.345	8	- 793	- 65,5	2	- 33							- 2	2	- 1	- 2.241	10	- 224
Gesamt	- 431.814	357	- 1.210	- 63.485	37	- 1.716	- 9.841	7	- 1.406	- 5.445	1	- 5.445	- 63.550	81	- 785	- 758.023	747	- 1.015

1 = Finanzkorrekturen 2016 bis 2022 insgesamt in Euro

2 = Zahl der Buchungsvorgänge

3 = durchschnittliche Finanzkorrektur je Buchungsvorgang in Euro

¹⁾ Artikel 40a Absatz 1 Buchstabe c der VO (EU) Nr. 809/2014 anwendbar.

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUND und MLLEV (div. Jgg.).

Finanzkorrekturen aufgrund von Verstößen gegen CC-Bestimmungen haben einen großen Anteil an allen Finanzkorrekturen (32 Prozent). Bis 2014 gab es eine Bagatellregelung, nach der geringfügige Verstöße nicht zu einer Sanktion führten, auch wenn sie im gleichen Betrieb und beim gleichen Prüfkriterium mehrfach festgestellt wurden. Im Zuge der Einführung des sogenannten Frühwarnsystems ab 2015 (Art. 39 Abs. 3 VO (EU) Nr. 640/2014) waren auch kleinere Verstöße, wenn sie mehrfach festgestellt wurden, zu sanktionieren. Ein Ermessensspielraum besteht seither nicht mehr. Anteilig ist die Bedeutung vor allem bei der Ausgleichszulage und dem Ökologischen Landbau hoch, also bei den Maßnahmen, für die auch die Viehhaltung relevant ist. Verstöße gegen CC-Bestimmungen betreffen nämlich oft die Viehhaltung und darunter die Kennzeichnungsvorschriften (EuRH, 2016).

Physische Vor-Ort-Kontrollen sind für rund fünf Prozent der Finanzkorrekturen ursächlich. Hinzu kommt noch die Kombination verschiedener Kontrollen (zum Beispiel Fernerkundung und physische VOK oder Cross Compliance und physische VOK) in Höhe von fünf Prozent. Beide Varianten spielen vor allem bei komplexeren Maßnahmen eine größere Rolle als Auslöser für Finanzkorrekturen.

Implementationskosten in Relation zu den Finanzkorrekturen

Im Folgenden werden die Finanzkorrekturen differenziert nach den verschiedenen Kontrollarten den IK gegenübergestellt, um das Aufwand-Nutzen-Verhältnis jeweils zu verdeutlichen. Tabelle 23 gibt einen Überblick über die Finanzkorrekturen aufgrund von Verwaltungskontrollen (VWK) und stellt diese den Kosten gegenüber. VWK umfassen nach allgemeinem Sprachgebrauch das Zuwendungsverfahren von der Antragsbearbeitung bis zur Bewilligung einschließlich der Zahlung. Hundert Prozent aller Förderfälle unterliegen diesem Verfahren. 68 Prozent der Kosten bei InVeKoS-Maßnahmen entfallen auf VWK, mit Unterschieden zwischen den Maßnahmen. Dabei wurde vereinfacht angenommen, dass die berechneten Implementationskosten (siehe Tabelle 18) abzüglich der Kosten für die VOK den Kosten für die VWK entsprechen.⁶³ Die Kosten für die VWK belaufen sich in 2017 auf rund 1,4 Mio. Euro. Stellt man diesen Kosten die durchschnittlichen jährlichen Finanzkorrekturen von knapp über 100.000 Euro gegenüber, dann ergibt sich im Mittel eine Relation von 13 zu 1. Für die gesamte GAP hatte eine Studie des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg in 2013 eine Relation von 17 zu 1 ermittelt (LRH BW, 2015, S. 53).

⁶³ Tabelle 1 gibt einen Überblick über die von der IK-Analyse erfassten Tätigkeitsfelder. Diese gehen über die VWK und VOK hinaus.

Tabelle 23: Implementationskosten und Finanzkorrekturen aufgrund von Verwaltungskontrollen bei InVeKoS-Maßnahmen

	Aus VWK ²⁾ - Feststellungen resultierende Finanzkorrekturen in Euro	Anteil an den Finanz- korrekturen insgesamt in %	Anteil an den ausgezählten Mitteln ¹⁾ in %	Zahl der Finanz- korrekturen aufgrund von VWK	Höhe der ø Finanzkorrektur in Euro	Kosten 2017 für Verwaltungs- kontrollen ³⁾ in Mio. Euro	Relation von VWK-Kosten zu Finanz- korrekturen	Anteil der VWK-Kosten an den IK gesamt in %	
Durchschnitt 2016 bis 2022									
AUKM	-	72.547	70 %	75	-	962	1,030	14 : 1	65 %
Ökologischer Landbau	-	25.293	35 %	19	-	1.302	0,265	10 : 1	79 %
Natura-2000- Ausgleichszahlung	-	10.129	86 %	10	-	971	0,091	9 : 1	71 %
Ausgleichs- zulage	-	320	26 %	1	-	224	0,022	69 : 1	62 %
Gesamt	-	108.289	57 %	107	-	1.015	1,407	13 : 1	68 %

¹⁾ Jahre, in den Zahlungen getätigt wurden.²⁾ F600 gleich N (keine Inspektion).³⁾ Vereinfacht wurden die ermittelten Implementationskosten 2017 abzüglich der Kosten für VOK als Kosten für Verwaltungskontrollen definiert, auch wenn diese weitere Aufgabenbereiche umfassen (siehe Kapitel 3.2).

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUND und MLLEV (div. Jgg.) und Fähmann und Grajewski (2018).

VOK nehmen bei den InVeKoS-Maßnahmen im Vergleich zu den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen aufwands- und kostenmäßig einen größeren Anteil ein. Fast 0,7 Mio. Euro an Kosten entstanden 2017 für die Durchführung von VOK; dies entspricht einem Anteil von 32 Prozent an den berechneten Implementationskosten für InVeKoS-Maßnahmen (siehe Tabelle 24). Die Finanzkorrekturen lagen im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2022 bei knapp über 80.000 Euro. Daraus ergibt sich eine Relation von 8 zu 1 zwischen VOK-Kosten und Finanzkorrekturen. In der Untersuchung des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg lag das Verhältnis bei 67 zu 1, woraus der LRH einen deutlichen Vereinfachungsbedarf ableitete. Im LPLR ist das Verhältnis deutlich enger. Während sich die finanziellen Fehler absolut in einer vergleichbaren Größenordnung bewegen, liegen die ermittelten Kosten für VOK in SH unter zehn Prozent dessen, was 2013 in Baden-Württemberg ermittelt wurde (LRH BW, 2015, Tabelle 11). Zu beachten ist allerdings, dass in Baden-Württemberg die CC-Kontrollen getrennt betrachtet wurden. Diese umfassen, wie Tabelle 22 zeigt, einen hohen Anteil an den Finanzkorrekturen, insbesondere beim Ökologischen Landbau, der daher ein sehr enges Verhältnis von 1,5 zu 1 aufweist.

Tabelle 24: Implementationskosten und Finanzkorrekturen aufgrund von VOK bei InVeKoS-Maßnahmen

	Aus VOK ²⁾ - Feststellungen resultierende Finanzkorrekturen in Euro	Anteil an den Finanz- korrekturen insgesamt in %	Anteil an den ausgezählten Mitteln ¹⁾ in %	Zahl der Finanz- korrekturen aufgrund einer VOK	Höhe der ø Finanzkorrektur in Euro	Implementations- kosten 2017 für VOK in Mio. Euro	Relation von VOK-Kosten zu Finanz- korrekturen	Anteil der VOK-Kosten an den IK gesamt in %	
Durchschnitt 2016 bis 2022									
AUKM	-	31.676	30 %	45	-	708	0,545	17 : 1	35 %
Ökologischer Landbau	-	47.790	65 %	11	-	4.345	0,071	1,5 : 1	21 %
Natura-2000- Ausgleichszahlung	-	1.637	14 %	11	-	143	0,037	23 : 1	29 %
Ausgleichs- zulage	-	916	74 %	2	-	534	0,014	15 : 1	38 %
Gesamt	-	82.019	43 %	69	-	1.191	0,667	8 : 1	32 %

¹⁾ Jahre, in den Zahlungen getätigt wurden.²⁾ F600 nicht gleich N (keine Inspektion).

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUND und MLLEV (div. Jgg.) und Fähmann und Grajewski (2018).

Die Ergebnisse für die VOK in SH sind mit denen in Hessen vergleichbar, wobei Hessen aufgrund seiner Maßnahmenstruktur geringere Finanzkorrekturen aufweist. In den anderen Bundesländern liegt der Aufwand für VOK aufgrund der höheren Fallzahlen deutlich über den Ergebnissen für SH, wobei sich die festgestellten Fehler auf einem ähnlichen Niveau bewegen. Ein stärker differenziertes Vorgehen bei den VOK in Abhängigkeit vom

Verstoßrisiko liegt aufgrund der maßnahmenbezogenen Unterschiede aber auch in SH nahe. Allerdings dürfte sich der Charakter der VOK ohnehin durch die Weiterentwicklung des Monitorings verändern, weg von physischen VOK hin zu KI-gestützten Verfahren.

6.5.3.3 Organisation

Mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes werden die InVeKoS-Maßnahmen vom LLUR (Abteilung 2 – Landwirtschaft) umgesetzt. Zuständig sind vier Dienststellen des LLUR plus deren drei Außenstellen.⁶⁴ Innerhalb der Dienststellen ist die Zuständigkeitsverteilung nach dem Antragsvolumen der angebotenen Maßnahmen geregelt. Im Ökolandbau gibt es mehr Sachbearbeiter:innen, die die Kreise unter sich aufteilen, während für die übrigen AUKM weniger Sachbearbeiter:innen zuständig sind. Für die Ausgleichszulage, die nur auf den Inseln ohne Straßenanbindung an der Westküste gewährt wird, fungiert als Bewilligungsbehörde der jeweilige für den Betrieb zuständige Standort des LLUR (Bathke, 2018). Gleiches gilt für die Natura-2000-Ausgleichszahlung.

Die Arbeitsabläufe haben sich im Verlauf der Förderperiode eingespielt. Die Zusammenarbeitsstrukturen zeichnen sich generell durch eine schnelle Kommunikation aus. Dies gilt auch für die Abstimmung mit der 1. Säule. Die Zusammenarbeit zwischen der 1. und 2. Säule wird nach Einschätzung von Befragten inzwischen stärker durch die Technik begleitet, sodass – verstärkt seit der Einführung des geobasierten Antrags – alle Informationen zur Abwicklung der 1. und 2. Säule zur Verfügung stehen. Ein persönlicher Austausch sei daher nicht mehr in dem Maße erforderlich wie früher. Der Austausch ist immer dann zwingend, wenn es nach der Auszahlung zu Widersprüchen kommt oder Kürzungen im CC-Bereich beide Säulen betreffen.

Wie auch schon in der Evaluation des ZPLR (Fährmann et al., 2015, S. 121) wurde allerdings weiterhin berichtet, dass die Zusammenarbeit zwischen Fachreferat und Referat EG-Direktzahlungen nicht immer reibungslos verlief, was Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation in den Bewilligungsstellen nach sich zöge.

Alle Regionaldezernate erledigen im Prinzip die gleiche Arbeit. Dafür ist es erforderlich, dass eine gute Kommunikation untereinander gewährleistet ist, damit Entscheidungen nicht auseinanderlaufen. Durch die geringe Zahl an Dienststellen besteht wie auch zu ZPLR-Zeiten (Fährmann et al., 2015, S. 121f) ein effizienter und schneller Informationsaustausch. Zentral sind aber auch klare Arbeitsanweisungen durch das Ministerium. In der Befragung wurde angemerkt, dass die Regionaldezernate zum Teil uneinheitlich durch das Fachreferat informiert würden. Aufseiten des LLUR wurden organisatorische Vorkehrungen getroffen, um die vertikale Ablauforganisation zu optimieren. Zwischen den Dezernent:innen wurden Zuständigkeiten für bestimmte Förderbereiche verteilt, beispielsweise für den Bereich Markt- und Standortangepasste Landwirtschaft (MSL), also die auf der Grundlage der GAK umgesetzten Maßnahmen. Die zuständige Person leitet Arbeitsgruppen der verschiedenen Dezernate oder sammelt die Fragen, die übergeordneten Charakter haben, leitet diese gebündelt an das Fachreferat weiter und verteilt dann die Antworten. Dieser kurze Draht wird sehr geschätzt: *„[...] das könnte ja auch ganz anders sein, dass man da irgendwie erstmal die Hierarchieleiter von oben herab oder sonst wie gehen muss, da herrscht ein direkter Kontakt sowohl zum Referatsleiter auch als, sowohl als auch zur Referentin, [...] das ist positiv.“*

Der Vertragsnaturschutz (siehe Tabelle 17) ist die budgetär größte InVeKoS-Maßnahme. Die Abwicklung erfolgt durch die LGSH mit Sitz in Kiel. Damit weicht die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes in dreifacher Hinsicht von den anderen InVeKoS-Maßnahmen ab.

- (1) Mit der LGSH ist ein externer, außerhalb der Landesverwaltung stehender Dienstleister mit der Abwicklung betraut.

⁶⁴ Zum 1.1.2023 wurde das LLUR geteilt. Seither ist das Landesamt für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung (LLnL) im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz für die Abwicklung der InVeKoS-Maßnahmen (mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes) zuständig. Das LLnL hat sieben Regionaldezernate, die als Bewilligungsstellen fungieren.

- (2) Die LGSH wickelt den Vertragsnaturschutz über Verträge⁶⁵ ab. Da sie keine Behörde ist, kann sie keine Bescheide im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens erstellen.
- (3) Die Abwicklung des Vertragsnaturschutz erfolgt zentralisiert, während in allen anderen Bundesländern die Auffassung vorherrscht, dass die Präsenz in der Fläche ein wesentlicher Garant für die Inanspruchnahme des Vertragsnaturschutzes ist. Allerdings obliegt den Bewilligungsstellen in den anderen Ländern wesentlich stärker auch die Akquise von Flächen und Betrieben.

Eine Zusammenarbeit der LGSH mit den Lokalen Aktionen erfolgt bei Bedarf. Die Lokalen Aktionen in SH setzen unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte; viele beraten aber auch landwirtschaftliche Betriebe bei der Umsetzung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen (siehe auch Bathke, 2023). Die LGSH verweist bei Problemen, die nicht unmittelbar die Antragstellung, sondern eher spezifische naturschutzfachliche Fragen betreffen, an die Lokalen Aktionen, die dann eine individuelle Beratung anbieten können.

Darüber hinaus beraten die Lokalen Aktionen landwirtschaftliche Betriebe und unterstützen bei der Antragstellung im Vertragsnaturschutz. Mit Laufzeitbeginn 2020 wurden die Lokalen Aktionen, über die Anträge eingereicht wurden, von der LGSH in der Datenbank erfasst. Die über die Lokalen Aktionen eingereichten Anträge liegen im oberen einstelligen Prozentbereich. Von insgesamt 741 Neuverträgen (2020/2021) wurden 67 über die Lokalen Aktionen beraten und eingereicht (Thun, 2021). Aus Sicht der LGSH ist die Qualität der Anträge besser, weil sie mit Unterstützung ausgefüllt wurden, wobei typische Probleme, wie zum Beispiel das Fehlen von Pachtverträgen oder Liegenschaftsauszügen (siehe Kapitel 6.5.3.1), auch bei diesen Anträgen häufig vorkommt.

In der vertikalen Ablauforganisation wird die Zusammenarbeit mit der Zahlstelle positiv wahrgenommen. Wenn Fragen zur EU-konformen Abwicklung des Vertragsnaturschutzes auftauchen, dann sei die Zahlstelle *„zielorientiert und hilfsbereit“*. Die Zusammenarbeit mit dem Fachreferat erfolgt kooperativ. Es gibt eine enge Abstimmung bei Neuerungen und Änderungen im Vertragsnaturschutz oder bei Verwaltungsabläufen.

Mit der Naturschutzabteilung des LLUR arbeitet die LGSH regelmäßig zusammen und ist in enger Abstimmung. Mit der Landwirtschaftsabteilung ist die Zusammenarbeit eher anlassbezogen. Inhaltlich gibt es Schnittstellen bei der 1. Säule, also bezüglich Flächengrößen, Fragen der Beihilfefähigkeit (Dauergrünland) und CC-Kontrollen. Darüber hinaus nehmen viele Ökobetriebe, für die die Bewilligung in der Zuständigkeit des LLUR liegt, auch gleichzeitig am Vertragsnaturschutz teil. Das Vertragsmuster Kleinteiligkeit im Ackerbau ist ausschließlich für Ökobetriebe konzipiert (Reiter et al., 2024, S. 41ff). Neben den formalen Abläufen, die zum Beispiel bei Prüffeststellungen greifen, die sowohl die Arbeit der LGSH und des LLUR betreffen, wird vieles zunächst in eher informellen Settings besprochen. *„Man kennt sich, man weiß, wer auf der anderen Seite sitzt. Man kennt sich auch aus den Schulungen der Vor-Ort-Kontrollen, der CC-Sanktionen und so weiter. Man kennt die Gesichter. Das ist alles [...] hilfreich. [...] Die paar Ämter. Da weiß man schon, an wen man sich wo wendet und kriegt [...] auch immer Auskunft.“* Die Rückmeldung mag aus Sicht der LGSH nicht immer zufriedenstellend sein; es besteht aber immer die Bereitschaft im LLUR, Sachverhalte zu erörtern und die gegensätzlichen Positionen herauszuarbeiten.

Umfassend wurden die mit dem Outsourcen der Abwicklung des Vertragsnaturschutzes an die LGSH verbundenen Herausforderungen in der Implementationskostenanalyse des ZPLR beschrieben (Fährmann et al., 2015, S. 122 ff). Auch dieses Mal setzten sich die Befragten damit auseinander. Diskutiert wurde eine mögliche Integration des Vertragsnaturschutzes in die Zuständigkeit des LLUR weniger unter fachlichen Aspekten. Die Fachlichkeit der LGSH, die seit den 1980er Jahr in die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes involviert ist, wird nicht infrage gestellt. Vorteile einer Integration des Vertragsnaturschutzes werden eher in Synergieeffekten im Bereich der Kontrollen gesehen. Dies betrifft sowohl organisatorische als auch definitorische Aspekte, Letztere bezogen sich beispielsweise auf die Frage der Beihilfefähigkeit von Flächen. In der IT-Architektur hat es eine deutliche

⁶⁵ Eine Bewilligung stellt einen Verwaltungsakt dar, also eine einseitige Verfügung. Der Vertrag wird im Einvernehmen zwischen einer Privatperson und der LGSH als vom Land beauftragter Einrichtung geschlossen. Der Vertrag impliziert, dass auf Augenhöhe verhandelt wird. In der Praxis verschwimmen aber die Unterschiede zwischen Bewilligungen und Verträgen, sodass in vielen anderen Bundesländern Verträge von Bewilligungen abgelöst wurden, weil sie einfacher zu handhaben sind.

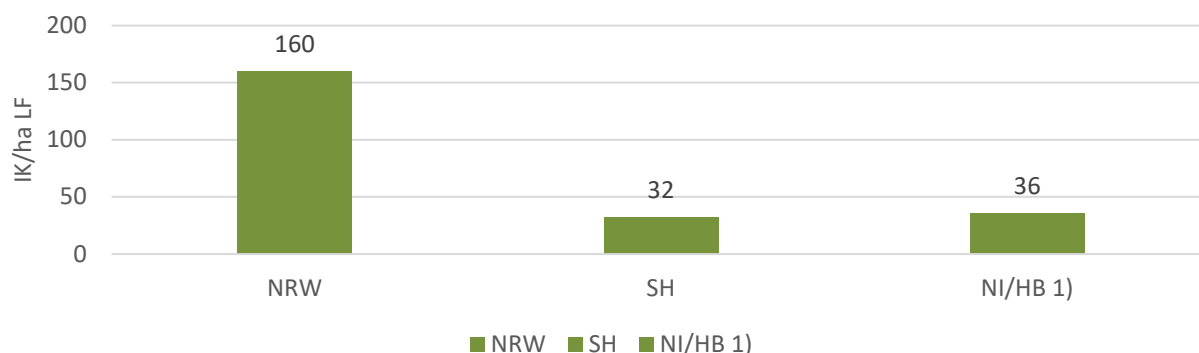
Weiterentwicklung gegeben. Schon in der Förderperiode 2007 bis 2013 war die LGSH in das Profil c/s-Umfeld eingebunden. Die IT-Integration wurde im LPLR intensiviert. Inzwischen laufen die Zahlungsanträge für den Vertragsnaturschutz über den Sammelantrag Agrarförderung. Soweit es sich nicht um den ersten Zahlungsantrag handelt, sind die Bindungen für die Vertragsnaturschutzmuster vorab eingestellt, auch mit den entsprechenden Kombinationsmöglichkeiten mit anderen AUKM oder – im GAP-Strategieplan – Öko-Regelungen (MLLEV, 2024).

Die LGSH hat über Profil c/s Zugriff auf die Flächenangaben für die anderen Flächenmaßnahmen und auf das Referenzsystem. Es gibt auch einen Austausch zwischen LGSH und LLUR über die VOK-Auswahl. *„Die müssen sich natürlich austauschen, dass Fälle, die von der Landgesellschaft zur Vor-Ort-Kontrolle ausgewählt werden, mit welchem Grund auch immer, da ist zu prüfen, ob die auch die alten MSL, also die MSL Maßnahmen haben und umgekehrt, sodass dann immer beide Maßnahmenblöcke geprüft werden müssen.“* Hinsichtlich des Schnittstellenmanagements wurde schon von Fährmann et al. (2015) positiv gewertet, dass das AUKM-Referat und das für den Vertragsnaturschutz zuständige Referat in einer Abteilung angesiedelt waren. Nach der Landtagswahl 2022 liegt die Zuständigkeit für den Vertragsnaturschutz allerdings in Abteilung V 5 des MEKUN, während Ökolandbau und AUKM im MLLEV abgewickelt werden.

Die Organisation der Umsetzung des Vertragsnaturschutzes ist in den betrachteten Länderprogrammen⁶⁶ sehr unterschiedlich. Alle anderen Maßnahmen, auch die dem Vertragsnaturschutz ähnlichen Maßnahmen, werden rein national durch die Kreisverwaltungen umgesetzt. In NRW sind ebenfalls die Unteren Naturschutzbehörden der Kreise und Städte für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes zuständig, allerdings innerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum. In Niedersachsen/Bremen hat man sich entschieden, die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes über die Bezirksstellen der Landwirtschaftskammern abzuwickeln, die auch für alle weiteren AUKM zuständig sind. Ähnlich wie in Hessen ist zudem der Vertragsnaturschutz integriert in ein gemeinsames Agrarumweltprogramm.

Abbildung 25 zeigt die Kosten für den Vertragsnaturschutz in drei Programmen der 5-Länder-Evaluation. Das LPLR weist von allen drei Programmen die geringsten Implementationskosten je Hektar auf. Diese Unterschiede lassen sich vor allem mit der Zentralität der Bewilligungsstruktur erklären.

Abbildung 25: Flächenbezogene Implementationskosten 2017 bei Vertragsnaturschutzmaßnahmen



1) Alle Module des NiB/AUM mit dem Ziel Biodiversität, die vom Umweltministerium angeboten werden, wurden dem Vertragsnaturschutz zugeordnet.

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

Insgesamt lassen die empirischen Befunde in SH keinen dringenden Handlungsbedarf erkennen, die Aufbau- und Ablauforganisation zur Umsetzung der InVeKoS-Maßnahmen zu verändern.

⁶⁶ Hessen hat sich mit dem Programm 2014 bis 2022 entschieden, nur noch wenige Maßnahmen wie die Vielfältigen Kulturen und den Ökologischen Landbau im Programm zu belassen. Alle anderen Maßnahmen, so auch der Vertragsnaturschutz, werden rein national finanziert.

6.5.3.4 Personal

In der vorherigen IK-Analyse wurde ausgeführt, dass in der Landesverwaltung eine große Personalknappheit vorherrscht und die Anforderungen nur mit einer erheblichen Arbeitsverdichtung zu schaffen sind (Fährmann et al., 2015, S. 145ff). Aus Sicht der Zahlstelle hat sich die Situation teilweise gebessert. Es gab viele Personalaufstockungen, auch im nachgeordneten Bereich, primär für die Umsetzung der 1. Säule, aber auch für die 2. Säule.

Aus Sicht des LLUR ist die quantitative Ausstattung auskömmlich, wobei das Anforderungsprofil an die Mitarbeiter:innen sich deutlich verändert, nicht zuletzt durch die neue Rechtslage im GAP-Strategieplan. Im Ökologischen Landbau, der im LPLR noch als „green by definition“ galt, muss beispielsweise zukünftig die Baseline für Nitrat und Phosphat im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen geprüft werden. Die Prüfanforderungen sind sehr detailliert und nicht zwingend von Prüfer:innen im mittleren Dienst zu leisten. Daher werden die VOK mit geschultem Personal aus dem CC-Kontrollwesen verstärkt, was einen erhöhten Personalaufwand bedeutet.

Des Weiteren spiegelt der aktuelle Personalbestand noch nicht die veränderten Anforderungen an die geobasierten und immer stärker technisierten Verfahren wider. Durch das Flächenmonitoringsystem beispielsweise entfällt in der normalen VOK der Messauftrag. Die Mitarbeiter:innen müssen nicht mehr mit GPS-Rucksäcken die Flächen ablaufen. Nur noch in Ausnahmefällen sollen Flächen vor Ort vermessen werden. Im Regelfall wird die Flächengröße über die Referenz abgebildet, daher kommt der Referenzflächenpflege eine größere Aufgabe zu. Die Digitalisierung bringt zwar Vorteile. Auf der anderen Seite führt sie aber dazu, dass viel differenzierter geprüft werden kann und dadurch neue Fragestellungen aufkommen können, die vom System selbst nicht mehr zu lösen sind, sondern menschlichen Fachverstand erfordern. Mit der zunehmenden Digitalisierung verschieben sich demnach die Qualifikationsanforderungen in Richtung höher qualifizierter Mitarbeiter:innen. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die fachliche Qualifikation, wie das Beispiel der Baseline-Prüfung verdeutlichte.

Ein wesentlicher Grund, die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes Mitte der 1980er Jahre an die LGSH als Dienstleistungsauftrag zu vergeben, war die Möglichkeit, sich dadurch flexibel Personal einzukaufen. Die LGSH ist auch noch heute in der Lage, die Personalbewirtschaftung flexibler durchzuführen als der öffentliche Dienst mit seinen starrereren Regelungen. Allerdings ist der Arbeitsmarkt derzeit auch nicht mehr so, dass kurzfristig Personal für befristete Aufgaben zur Verfügung steht. Auch die LGSH muss stärker um Arbeitskräfte konkurrieren und sich personell zukunftsfester aufstellen. Ein Pluspunkt ist, dass in Arbeitsspitzen auch aus anderen Bereichen Personal zur Verstärkung eingesetzt werden kann. *„Das ist noch unser i-Tüpfelchen, den wir oben drauf haben, wenn alle Stricke reißen, dann macht das Sekretariat mit oder beim Drucken der Verträge, beim Versenden, bei irgendwo und auch bei den Vor-Ort-Kontrollen werden wir auch gegebenenfalls unterstützt. Also das einer aus dem anderen Bereich mitkommt.“*

Die LGSH stellt vor allem Agraringenieure mit FH-Abschluss ein. Es wird viel Wert darauf gelegt, dass ein landwirtschaftlicher Hintergrund vorhanden ist. Das naturschutzfachliche Know-how und das Verwaltungswissen müssen zusätzlich erworben werden, sodass die Einarbeitung aufwendig ist.

Bei beiden Einrichtungen (LLUR und LGSH) ist also derzeit ausreichend Personal vorhanden. Bei sich ändernden Anforderungen, einem hohen Einarbeitungsaufwand und einem engen Arbeitsmarkt stellt sich allerdings zunehmend die Frage nach Fachkräftehaltung und -gewinnung.

6.5.3.5 IT

Fast vierzig Prozent der jahresdurchschnittlichen IT-Kosten wurden dem Bereich ELER-InVeKoS zugeordnet. Im Nicht-InVeKoS-Bereich liegt der zuordenbare Anteil nur bei rund sechs Prozent (siehe Kapitel 3.3.3.3). Für Flächenmaßnahmen sind automatisierte Antragsverfahren von zentraler Bedeutung. Hinzu kommt, dass in der betrachteten Förderperiode die Möglichkeit zur Papierantragstellung abgeschafft wurde.

Die digitale Antragstellung und Antragsbearbeitung sind im Bereich der InVeKoS-Maßnahmen schon weit fortgeschritten. Neben der geobasierten Antragstellung hat SH sich schon früh für die probeweise Einführung des Flächenmonitorings entschieden. Der frühere Einstieg wurde gewählt, um vor der verbindlichen Einführung im Jahr 2023 Erfahrungen zu sammeln und das System optimieren zu können. Auch in der Kommunikation zwischen Antragstellenden und Bewilligungsbehörde kommen inzwischen App-Anwendungen zum Einsatz (MLLEV, 2024).

Alle InVeKoS-Maßnahmen werden über den Gemeinsamen Antrag gemeinsam mit den Direktzahlungen beantragt. Dies gilt mit Einschränkungen inzwischen auch für den Vertragsnaturschutz. Zahlungsanträge für den Vertragsnaturschutz werden über den Gemeinsamen Antrag eingereicht, während die Grundverträge nach wie vor von der LGSH geschlossen werden. Perspektivisch wird an einer weitergehenden Anbindung der LGSH an ein gemeinsames System gearbeitet.

Wie auch in anderen Bundesländern gibt es in SH Kritik an der verzögerten Bereitstellung von Modulen, die zur Bearbeitung von Anträgen in der 2. Säule erforderlich sind. Dies liegt überwiegend an der grundlegenden IT-Architektur. Programmierungen im Bereich der Direktzahlungen sind zuerst zu tätigen, also Anpassungen bei Nutzungen, Flächenmanagement und der Verarbeitung der Flächeninformation. Von daher gibt es keine Priorisierung, sondern eine sachlogische Reihenfolge der Abläufe. Fehler in den Bearbeitungsmodulen, die dann im Betrieb noch behoben werden müssen, sind auf zeitliche Knappheiten, aber auch auf die Qualität der Vorgaben durch die Fachreferate rückführbar. Dies gilt für die zum Teil sehr komplexen Regelungen, die dann in der IT abgebildet werden müssen. So wurde in der Befragung angemerkt, dass der Vollzug der Maßnahme 10.1.2 Gütleausbringung in Profil c/s sehr aufwendig sei. Darüber hinaus müssen sich die verschiedenen zuständigen Fachreferate im Ministerium eng abstimmen. In der Befragung 2018 wurde von Kompatibilitäts- und Plausibilitätsproblemen zwischen der Geo-Flächenmappe und der AUKM-Flächenmappe berichtet. Des Weiteren hätten fehlende Bescheidvorlagen die Arbeitserledigung erschwert. Letzteres stellt allerdings weniger ein Softwareproblem dar, sondern ist in fehlenden Vorgaben seitens des Fachreferats begründet. Seit 2018/2019 ist die Situation wesentlich besser.

Im LLUR gibt es in den Bewilligungsstellen Anwendungskoordinator:innen. Diese fungieren zum einen als Ansprechpersonen für Kolleg:innen und geben auch Fehlermeldungen an die IT weiter. Es werden eingehende Fehlermeldungen gebündelt und an die jeweils Zuständigen weitergeleitet, je nachdem, ob es sich um ein Hardware- oder Software-Problem handelt. Zum Teil erwachsen aus den gemeldeten Fehlern aber auch neue Anforderungen, die im ZIAF-Verbund besprochen werden müssen, weil das Problem umfangreicher ist.

Wie bereits ausgeführt, haben in der Förderperiode 2014 bis 2022 sowohl die Einführung des geobasierten Antrags 2017 als auch die Einführung des Flächenmonitoring zu Veränderungen in den umsetzenden Verwaltungen geführt. Beides verändert auch die Anforderungen an die Antragsteller:innen. Beim Flächenmonitoring werden sich perspektivisch auch die Beziehungen zwischen den Bewilligungsbehörden und den Antragsteller:innen verändern. Seitens der Bewilligungsbehörden wird erwartet, *„[...] dass wir jetzt nicht mehr die Sanktionsbörse sind, sondern wir sollen jetzt ja Freund und Helfer sein, also wir stellen zwar fest, aber geben die Infos dann an den Landwirt weiter, und er muss dann seinen Antrag ändern. [...] wenn er es nicht ändert, kriegt er weiterhin eine Sanktion [...]. Und der Landwirt wird dann natürlich in Zukunft auch noch deutlich mehr in die Pflicht genommen werden, dass er denn diese Ergebnisänderung auf sein Smartphone, auf seine App zugespielt bekommt, und dann die Änderung dort vornehmen kann oder uns, ja, bei Fragen uns weiterhelfen soll. Also wir verlagern [...] die Vor-Ort-Kontrollen zum Landwirt hin, dass er für uns aufklären soll, in Form von Bildern, die er [...] auf der Fläche schießt und uns zurückspielt.“*

Das Flächenmonitoring ist bislang für die Flächen- und Nutzungsangaben⁶⁷ relevant, auch für die 2.-Säule-Maßnahmen. Für die Auflagenkontrollen in der 2. Säule ist das Monitoring bislang nicht einsetzbar, da das Ausbringen von Pflanzenschutz- oder Düngemitteln nicht anhand der Satellitenbilder zu erkennen ist. Auch Kleinstflächen und Streifen werden bislang immer noch vor Ort kontrolliert.

Das Flächenmonitoringsystem soll mittelfristig zur Vereinfachung beitragen, sorgt zunächst aber für einen deutlichen Mehraufwand aufseiten der Verwaltungen (und auch der landwirtschaftlichen Betriebe), weil neben den fünf Prozent, die vor Ort zu kontrollieren sind, auch noch die vielen unklaren Ergebnisse, die aus dem Flächenmonitoring resultieren, bearbeitet werden müssen. Aus Sicht der Befragten haben sich Kontrolldichte und -aufwand zunächst deutlich erhöht. Im Vergleich zum bisherigen System der Referenzflächen, die im ein- bis dreijährigen Rhythmus aktualisiert wurden, hat der Umfang an erforderlichen Klärungen deutlich zugenommen. Schon das Referenzflächensystem war arbeitsaufwendig, weil es immer wieder zu Änderungen an Flächengrößen kam, die rückwirkend in ihren Konsequenzen abzarbeiten waren. Im Bereich des Flächenmonitorings wird die Kontrolldichte wesentlich erhöht, hundert Prozent werden überflogen und immer wieder ausgewertet. Die zunehmende Digitalisierung führt in der Einführungsphase also auch hier nicht zwingend zu Digitalisierungsgewinnen im Sinne eines geringeren Arbeitsaufwandes für Verwaltungen und Antragstellende.

Im Ökolandbau hat SH für die Förderperiode ab 2023 einen reduzierten Fördersatz für Grünlandflächen, die in einem Naturschutzgebiet liegen⁶⁸, eingeführt. Geplant war, die Kulisse im geobasierten Antragsystem zu hinterlegen, und auf dieser Grundlage automatisiert die reduzierten Flächenzahlungen zu berechnen. Dabei ergeben sich Probleme, wie folgende Rückmeldung zeigt: *„[die Kulisse] zeichnet nicht [...] die Wirklichkeit ab, ist sehr fehlerbehaftet. Und auf einmal stehen wir vor einem Berg an Widersprüchen, die wir alle bis ins Detail abarbeiten müssen, [...] das ist für mich auch eine Folge der Digitalisierung, weil wir halt in der Lage sind, okay, dann spielen wir halt jetzt mal so eine Kulisse in das System ein, und das wird ja alles automatisch berechnet vom System, wir müssen nur auf den Knopf drücken, fertig.“* Das Problem der Kulissen, die rechtsverbindlich (in einem anderen Maßstab) festgesetzt wurden, beschäftigt auch andere Bundesländer bei der Integration in die georeferenzierten Antragsverfahren. Des Weiteren mussten Teilschläge gebildet werden, wenn das Naturschutzgebiet eine Fläche teilt, damit zumindest ein Teil noch ausbezahlt werden kann.

Die LGSH setzt ihr eigenes Fachsystem ein, wobei eine zunehmende Integration in das Profil c/s-System erfolgt. Bislang war es so, dass Landwirt:innen ihren Antrag in digitaler Form bei der LGSH gestellt haben, dieser ausgedruckt wurde und – da es sich um einen Vertrag handelt – von beiden Seiten unterschrieben wurde. Die Flächen- und Daten wurden aus dem LGSH-System dann an Profil übergeben. Und in Profil erfolgte dann auch der Flächenabgleich. Das von der LGSH eingesetzte Programm kommt an seine Grenzen. Das System bietet Vorteile, weil viele Entwicklungen auch in der Vergangenheit dargestellt werden können und Verschneidungen möglich sind. Als das Programm entwickelt wurde, lag die Vertragsnaturschutzfläche allerdings bei 16.000 Hektar. Inzwischen werden über 40.000 Hektar im Vertragsnaturschutz gefördert. Das System ist kapazitätsmäßig ausgereizt. Für die neue Förderperiode ab 2023 würde das LGSH-System auch nicht mehr die Anforderungen erfüllen, die gestellt sind. Die Einbeziehung in das Online-Verfahren würde mit dem alten LGSH-System aufgrund von Schnittstellenproblemen nicht funktionieren. Ab 2022 wurde daher der Umstieg und die Integration in die Profil-Architektur begonnen. Nur noch die Altverträge werden im alten System abgewickelt.

Die Zahlungsschiene läuft schon mit Profil c/s. Das hat die Arbeit deutlich erleichtert, weil nicht mehr alle Verträge für die Auszahlung durchgeschaut werden müssen, sondern die Problemfälle, die genauer betrachtet

⁶⁷ Überprüfung der beantragten Hauptkulturart, Verifikation der Durchführung einer jährlichen landwirtschaftlichen Tätigkeit auf Grünlandflächen oder einer Mindesttätigkeit von Brachen, Erkennung nicht beihilfefähiger Objekte auf landwirtschaftlich genutzten Flächen.

⁶⁸ Eine reduzierte Förderung gilt auch für andere Flächen mit vergleichbarem förderrechtlichem Status, zum Beispiel wenn die mineralische Düngung auf diesen Flächen aufgrund anderer Rechtsvorschriften verboten oder als Auflage im Rahmen einer anderen für dieselbe Fläche gewährten Förderung ausgeschlossen ist.

werden müssen, automatisch selektiert werden. Auch die Verlängerungsanträge im LPLR wurden über Profil c/s abgewickelt. Zukünftig ist geplant, auch das Verfahren der Vertragserstellung so zu gestalten, dass es mit den ELER-Flächenmaßnahmen gemeinsam abgewickelt werden kann, also der gleiche Workflow existiert. Der Prozess der Integration ist aufwendig, da die Existenz unterschiedlicher Systeme auch unterschiedliche Vorstellungen widerspiegelt, die nun langsam wieder zusammenwachsen und zusammengeführt werden müssen.

Aus Sicht der LGSH bietet das neue System deutliche Ansatzpunkte zur Arbeitserleichterung. Zukünftig sollen die Landwirt:innen auch die Vertragsnaturschutzflächen über das inet-Verfahren⁶⁹ anmelden, auch die Teilflächen. Wie im Sammelantrag wird dann auch die Skizze übernommen. *„Also, da kriegen wir eine andere Qualität rein. Gerade beim Ackerlebensraum war das ein großer zeitlicher Aufwand, diese Flächenzeichnung. Dann musste die hin und her geschickt werden, nochmal mit der Abstimmung beim Landwirt. [...] Da gab es ja so Verträge oder Anträge, die sind zwei, drei Mal hin und her gegangen, bis man die Fläche eigentlich hatte.“* Das Verfahren schafft auch mehr Klarheit, da die beantragte Fläche, welche die Grundlage für den Vertrag ist, dann schon von vorneherein mit den im Sammelantrag beantragten Flächen übereinstimmen muss. In der Antragssoftware wird dann hinterlegt, auf welcher Fläche welche Vertragsmuster möglich sind.

6.5.3.6 Wirkungsorientierung

Der Implementationsaufwand kann auch ein Resultat der Zweckbestimmung des Fördermitteleinsatzes sein. Je zielgerichteter und differenzierter Fördermittel eingesetzt werden sollen, um fachliche Ziele zu erreichen, desto komplexer ist in der Regel das Maßnahmendesign: Umfang und Individualität von Auflagen, gezielte Auswahl von Förderflächen oder intensive Betreuung. Damit geht tendenziell eine höhere Wirksamkeit des Mitteleinsatzes einher. So stellt Mann (2000) die Hypothese auf, dass „zunehmende Transaktionskosten entstehen, wenn die Verwendungseffizienz der Programme erhöht, eine bessere und damit aufwendigere Förderpolitik betrieben wird, sodass hohe Transaktionskosten als Indiz für eine hohe Programmeffizienz angesehen werden können.“

Tabelle 25 stellt die Implementationskosten den Wirkungsstärken im Hinblick auf Biodiversität gegenüber, basierend auf den Analysen für Kapitel 7 des erweiterten Durchführungsberichts 2019 (Raue et al., 2019). Die InVe-KoS-Maßnahme mit den höchsten relativen IK je Hektar, der Vertragsnaturschutz, weist dabei die höchste Wirkungsstärke auf. Der Ökologische Landbau hat eine mittlere Wirkungsstärke; als gesamtbetriebliche Maßnahme hat er allerdings wesentlich geringere flächenbezogene Implementationskosten. Er trägt zur Biodiversität in der Normalagrarlandschaft bei, während der Vertragsnaturschutz aufgrund seiner spezifischen Ausgestaltung spezifische Flora und Fauna sowie Lebensräume adressiert. Die Maßnahmen mit den geringsten IK je Hektar sind die Natura-2000-Prämie und die Ausgleichszulage, beides Maßnahmen, die über die Belegenheit in einer Gebietskulisse hinaus keine wesentlichen Auflagen haben. Die IK der Vielfältigen Kulturen liegen bei geringen Biodiversitätswirkungen knapp über den Implementationskosten des Ökolandbaus je Hektar. Die vergleichsweise hohen relativen IK je Hektar sind vor allem auf den kleinen Förderumfang rückführbar.

⁶⁹ Profil inet dient der elektronischen Antragstellung. Das Verfahren beinhaltet einen Basisteil zur Erfassung der alphanumerischen Angaben zu den Anträgen auf EU-Fördermittel (Anträge, Formulare) sowie einen GIS-Teil, mithilfe dessen Anwender:innen komfortabel ihre bewirtschafteten Flächen digitalisieren können.

Tabelle 25: Implementationskosten und Wirkungsstärke im Hinblick auf Biodiversität

Code/Maßnahmenbezeichnung	IK in Mio. Euro ^{1) 2)}	Öffentliche Ausgaben ^{3) 4)} Ø 2016-2018 in Mio. Euro	rel. IK in %	Förderfläche in ha ⁵⁾	IK/ha in Euro ⁵⁾	Wirkungsstärke im Hinblick auf Biodiversität ⁶⁾
10.1.3 Vielfältige Kulturen im Ackerbau	0,132	1,049	12,6	13.306	10	+
10.1.8 Vertragsnaturschutz	1,207	11,160	10,8	37.456	32	+++
11 Ökologischer Landbau	0,336	11,728	2,9	44.776	8	++
12.1 Natura-2000-Prämie	0,128	3,116	4,1	18.880	7	+
13.3 Ausgleichszulage	0,036	1,530	2,4	9.096	4	+
Summe Flächenmaßnahmen	1,839	28,582	6,4	123.514	15	

¹⁾ Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung bei den einzelnen Dienststellen (Fährmann, Grajewski 2018).

²⁾ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (FIMI 2017b) und des Stellenplans zum Einzelplan 13 (FIMI 2017a).

³⁾ ohne Technische Hilfe, ohne Altmaßnahmen, mit nationalen Top-ups.

⁴⁾ Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018, in denen Auszahlungen stattfanden.

⁵⁾ Kapitel 7 des erweiterten Durchführungsberichts 2019 (mit Doppelzählungen).

⁶⁾ Kapitel 7 des erweiterten Durchführungsberichts 2019 (Tabelle 8-1).

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018) und Raue et al. (2019).

Für den Vertragsnaturschutz wurde bei der LGSH und beim Fachreferat eine Einschätzung nach dem unterschiedlichen Arbeitsaufwand abgefragt (siehe Abbildung 21). Im erweiterten Durchführungsbericht 2019 wurden auch die verschiedenen Vertragsnaturschutzmuster nach ihrer Biodiversitätswirkung eingeschätzt (Raue et al., 2019, Tabelle 8-1). Das einzige Vertragsmuster mit einer geringen Biodiversitätswirkung ist der Weidegang. Dieser Bewertung liegt unter anderem zugrunde, dass das Vertragsmuster überwiegend geringfügige Bewirtschaftungsaufgaben hat (Sander et al., 2019, S. 71). Dies ist zugleich das Vertragsmuster mit dem geringsten Arbeitsaufwand je Hektar Förderfläche bzw. je Förderantrag.

Diese Ergebnisse sprechen für die Hypothese von Mann (2000). Maßnahmen, mit denen anspruchsvolle fachliche Ziele umgesetzt werden sollen, weisen tendenziell höhere relative IK auf. Ob die Fokussierung auf fachlich anspruchsvolle Ziele und deren Erreichung zwingend mit einer Detailsteuerung von Maßnahmen einhergehen muss, wäre allerdings weiter zu diskutieren. Bislang waren die InVeKoS-Maßnahmen in SH ausschließlich handlungsorientiert. Dies bedingte auch die detaillierten Auflagen vieler InVeKoS-Maßnahmen und den damit verbundenen Kontrollaufwand. Mit der Öko-Regelung 5 – Kennarten im Dauergrünland wird erstmals eine ergebnisorientierte Maßnahme mit EU-Mitteln angeboten. Ob die Ergebnisorientierung verwaltungsseitig einfacher abzuwickeln ist, sollte geprüft werden; auch hinsichtlich der Frage, ob die Erfahrungen auf andere Flächenmaßnahmen übertragbar wären.

6.5.4 Diskussion

Gegenüber der Vorperiode sind Aufwand und Kosten zur Umsetzung der InVeKoS-Maßnahmen gesunken.⁷⁰ Dahinter steht eine Straffung des Maßnahmenportfolios. Im Gegensatz zum ZPLR sind das Dauergrünlandprogramm und das Halligprogramm keine eigenständigen Maßnahmen mehr. Die Maßnahmen zur Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer wurden inhaltlich deutlich geschärft. Zudem führen die höheren öffentlichen Ausgaben und die gestiegenen Flächenumfänge vor allem im Ökolandbau und im Vertragsnaturschutz zu geringeren relativen IK und geringeren IK in Euro je Hektar. Durch die weitgehend automatisierte Abwicklung der InVeKoS-Maßnahmen sind dabei erhebliche Skaleneffekte möglich.

⁷⁰ Erinnert sei in diesen Zusammenhang allerdings an gewisse Unschärfen in der Erfassung der Vorperiode (siehe Kapitel 6.5.2).

Der Ansatzpunkt der EU-KOM ist, die flächen- und tierbezogenen 2.-Säule-Maßnahmen möglichst analog zu den 1.-Säule-Maßnahmen aufzusetzen, um Synergieeffekte zu generieren. Dazu dienen unter anderem die gemeinsamen Bestimmungen in Kapitel II der VO (EU) Nr. 1306/2013. In der Umsetzung versucht die EU-Zahlstelle, diese Synergieeffekte durch einfache und praktikable Regelungen zu heben. Dies funktioniert zunächst bei den Maßnahmen gut, die mit den im Flächen- und Nutzungsnachweis eingetragenen Informationen gut abgebildet werden und bei denen sich die Verwaltungskontrolle weitgehend auf die Prüfung der Flächennutzung bezieht. Dies betrifft die Vielfältige Kulturen im Ackerbau, den Ökologischen Landbau, die Natura-2000-Prämie und die Ausgleichszulage. Bei Maßnahmen, die aufgrund ihrer fachlichen Zielsetzung von umfangreichen Fördervoraussetzungen und Auflagen geprägt sind, entsteht weiterer Aufwand über den Gemeinsamen Antrag hinaus, sowohl beim Grundantrag als auch bei den jährlichen Auszahlungsanträgen. Sowohl die Verwaltungskontrolle als auch die VOK gestalten sich bei diesen Maßnahmen wesentlich aufwendiger.

Daher wird insbesondere von den Prüfeinheiten für die Neukonzeption der Maßnahmen in der kommenden Förderperiode gefordert, die Maßnahmen daraufhin zu überprüfen, ob tatsächlich alle Regelungen zur Zielerreichung erforderlich sind. Ein Übermaß an Detailregelungen kann zur mangelnden Akzeptanz sowie zur Überforderung der Begünstigten und auch der Mitarbeiter:innen der Bewilligungsstellen führen und letztendlich die Fehleranfälligkeit erhöhen. Allerdings sollten auch schon im Zuge der LPLR-Erstellung die Maßnahmen durch die Zahlstelle hinsichtlich ihrer Kontrollierbarkeit bewertet werden. Dabei wurde der Aufwand aber kaum berücksichtigt; im Vordergrund standen die Fachlichkeit und politische Erwägungen der Hausspitze.

2.-Säule-Maßnahmen unterscheiden sich aus der Umsetzungsperspektive in unterschiedlichen Umfang von den Direktzahlungen der 1. Säule. So sind die Fördervoraussetzungen und Auflagen der 2.-Säule-Maßnahmen unterschiedlich detailliert, manche Maßnahmen fokussieren nicht auf den Schlag als zentrale Bewirtschaftungseinheit oder werden nur in Kulissen gefördert, die zum Teil in unterschiedlicher räumlicher Tiefe abgegrenzt wurden. Je stärker sich die 2.-Säule-Maßnahmen von denen der 1. Säule unterscheiden, desto aufwendiger ist es, die Ansprüche der heterogenen Maßnahmen der 1. und 2. Säule in Einklang zu bringen und desto stärker fällt die Kritik an nicht adäquaten Regelungen aus, zum Beispiel hinsichtlich der Frage der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland.

Gegenüber dem ZPLR haben sich im LPLR die Kontrollvorgaben deutlich geändert. Nunmehr sind alle Auflagen im jeweiligen zeitlichen Kontext zu kontrollieren, d. h. je komplexer eine Maßnahme aufgesetzt ist und je stärker die Auflagen sich über den Verpflichtungszeitraum verteilen, desto höher fällt auch der Aufwand aus, wenn teilnehmende Betriebe für eine VOK gezogen werden. Aus Sicht der Befragten ist der Aufwand für die Durchführung von VOK gestiegen. Die Organisation und die Entwicklung von aufwandsreduzierenden Prüfstrategien wurden in der betrachteten Förderperiode deutlich herausfordernder. Flächenvermessungen im Rahmen der VOK sind schon durch das bessere Referenzflächensystem weniger geworden. Zukünftig fällt im Rahmen der VOK der Aufwand einer Flächenvermessung weitgehend weg, wenn das Flächenmonitoring hinreichende Angaben liefert. Dies dürfte den Aufwand bei VOK senken, wobei es hinsichtlich des kurzfristigen aufwandsmindernden Effekts des Flächenmonitorings sehr kritische Rückmeldungen gibt.

Die Anforderungen an das Personal werden sich – nicht zuletzt durch die immer umfassendere Digitalisierung – ändern. Dies gilt für diejenigen, die im Ministerium für die fachlichen Vorgaben zuständig sind und dabei die Auswirkungen auf die IT-Systeme immer mit betrachten müssen. Durch die immer stärkere Verschränkung mit der 1. Säule über die Ökoregelungen wird die Steuerung nicht einfacher. Auf der Ebene der Bewilligung laufen viele Prozesse automatisiert, zukünftig auch in der Kommunikation mit den Antragstellenden. Die zunehmende Digitalisierung kann aber in Einzelfällen zu komplexeren Fragestellungen führen und entsprechendes Know-how erfordern.

Die Kritik, die an der eingesetzten IT geäußert wurde, bezieht sich vor allem auf den Programmstart. Viele „Kinderkrankheiten“ wurden im Verlauf der Förderperiode abgestellt. Das grundlegende Problem, dass die 2. Säule bei den IT-Entwicklungen immer nachläuft, wird allerdings bestehen bleiben. Zum einen baut die 2. Säule auf den Anwendungen der 1. Säule auf, zum anderen bedingen die knappen Ressourcen für IT-Entwicklungen, dass nicht parallel gearbeitet werden kann. Auch hängt die Funktionalität der IT sehr stark von den Vorgaben der

Fachreferate ab. Die LGSH mit ihrer Zuständigkeit für den Vertragsnaturschutz wird zunehmend stärker in die geobasierte Antragstellung integriert. Auszahlungsanträge können schon über den Sammelantrag gestellt werden, die Flächen werden georeferenziert abgelegt. Angesichts des deutlich gestiegenen Flächenumfangs im Vertragsnaturschutz ist das von der LGSH bislang eingesetzte System an Kapazitätsgrenzen gestoßen und konnte auch nicht mehr weiterentwickelt werden. Die Integration in Profil bietet für die Antragsabwicklung Vorteile; das alte System war allerdings zur fachlichen Steuerung besser und flexibler einsetzbar.

Insgesamt werden die Anforderungen an die IT und damit auch die Kosten im Flächenbereich steigen. Dazu trägt zuallererst das Flächenmonitoring, gemeinsam mit den digital gestützten Austauschformaten, bei. Diese haben nach den ersten Erfahrungen im Einsatz für deutlich mehr Aufwand gesorgt, als ursprünglich gedacht. Des Weiteren sorgen die kontinuierlichen Anpassungen an den Förderinhalten, insbesondere bei den Öko-Regelungen, und den Konditionalitäten im GAP-Strategieplan auch für entsprechenden Anpassungsbedarf in den IT-Programmen, oftmals in sehr knapp bemessenen Zeitfenstern.

Schließlich stützen erste empirischen Befunde die These, dass Implementationskosten auch als eine Investition in Wirksamkeit betrachtet werden können. Ob die Verfolgung fachlich anspruchsvoller Ziele einer Detailsteuerung bedarf, die in Folge zu hohen Kontrollkosten führt, sollte aber kritisch reflektiert werden.

7 Exkurs: Implementation während der Covid-19-Pandemie

Die Programmumsetzung war in den Jahren 2020 und 2021 von der Corona-Pandemie gekennzeichnet. Das wirft die Frage auf, inwieweit dadurch die relativen IK beeinflusst wurden, zum einen durch die Erhöhung des Umsetzungsaufwandes, zum anderen durch eine sinkende Inanspruchnahme oder einen geringeren Mittelabfluss. Im Rahmen der zweiten Runde von Interviews wurde daher der verwaltungsinterne Umgang mit den Folgen der Corona-Pandemie ebenso thematisiert wie deren Einfluss auf das Fördergeschehen.

Anpassung des Rechtsrahmens

Nach dem Pandemiebeginn passte die EU zügig den Rechtsrahmen der Förderung an. Die Änderungen betrafen das Finanzmanagement und Regelungen gegenüber den ZWE, wenn diese ihr Vorhaben pandemiebedingt nicht plangemäß umsetzen konnten (also etwa Verlängerungen von Bewilligungszeiträumen und Fristen).

Besonders wichtig waren Flexibilisierungen bei den Kontrollen. Kontrolltätigkeiten mit physischem Kontakt (VOK, Inaugenscheinnahme, Ex-post-Kontrollen) konnten pandemiebedingt wegen Betretungsverboten oder Kontaktbeschränkungen nicht nach den bisher üblichen Verfahren durchgeführt werden; zudem wurden die Personalkapazitäten deutlich knapper. Mit einer Durchführungsverordnung hat die EU-Kommission für 2020 auf die Herausforderungen der Kontrolltätigkeit reagiert (DVO (EU) 2020/532). Im Einzelnen wurde festgelegt, dass

- für das Jahr 2020 die Kontrollstatistiken für das vorausgegangene Kalenderjahr bis zum 15. September (normalerweise 15. Juli) an die KOM übermittelt werden dürfen,
- die Kontrollraten bei Vor-Ort-Kontrollen von fünf Prozent auf drei Prozent und bei Ex-post-Kontrollen von einem Prozent auf 0,6 Prozent abgesenkt werden dürfen, wenn ein Mitgliedstaat zu deren Durchführung aufgrund der zur Bekämpfung von Covid ergriffenen Maßnahmen nicht in der Lage ist,
- auf die Durchführung von physischen Kontrollen, insbesondere Feldbegehungen und Vor-Ort-Kontrollen, im Rahmen von Art. 24 Abs. 4 der VO (EU) Nr. 809/2014 (Zweifel bei Fotoauswertung von Orthofotos) verzichtet werden darf.

Auch für 2021 gab es eine größere Flexibilität (DVO (EU) 2021/725).

Die Zahlstelle hatte 2020 zunächst mit einem vorläufigen Erlass auf den Lockdown reagiert und Inaugenscheinnahmen, Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen bis zum 19.04.2020 ausgesetzt bzw. verschoben. Eine

abschließende Entscheidung war von der Dienststelle zu treffen, zu dokumentieren und zu begründen. Auszahlungen konnten unabhängig von den Kontrollen getätigt werden.

Der Erlass der Zahlstelle vom 21.04.2020 wies im Fortgang des Pandemiegeschehens darauf hin, dass von den Behörden die Bestimmungen der VO (EU) Nr. 809/2014 weiterhin einzuhalten sind, soweit nicht andere Bestimmungen z. B. der SARS-COVID-2-Bekämpfungsverordnung oder behördeninterne Dienstanweisungen diesen entgegenstünden. Dies betraf die Kontrollraten und die örtlichen Kontrollen.

Im Flächenbereich gab es 2020 und 2021 eine Senkung der Kontrollstichprobe. Zwei Maßnahmen, die Natura-2000-Ausgleichszahlung und der Ökologische Landbau, haben diese Erleichterung auch in Anspruch genommen, und nur drei Prozent vor Ort kontrolliert. *„Die übrigen Flächenmaßnahmen wurden zu fünf Prozent kontrolliert, weil dort die VOK-Auswahl schon vorher abgeschlossen war und man, und es eigentlich die eiserne Regel gibt, wenn ein Betrieb zur VOK ausgewählt ist, wird er auch nicht mehr zurückgenommen. Also da wurde nicht eine frühere VOK-Auswahl verworfen, weil die auch schon mit der Kontrolle begonnen hatten [...]. Und für den ELER-I-Bereich wurde das auch nicht in Anspruch genommen, da wurden also auch fünf Prozent der Ausgaben kontrolliert, weil es sehr wenige Vor-Ort-Kontrollen übers Jahr überhaupt gibt.“* Des Weiteren durften Kontrollen ein bis zwei Tage vorher angekündigt⁷¹ werden, damit die Antragstellenden darauf vorbereitet waren, dass fremde Personen auf dem Betrieb erscheinen.

Die EU hat zudem zusätzliche Mittel bereitgestellt, um die pandemiebedingten Folgen zu verringern. Dazu wurde der ELER-Finanzplafonds aus dem Aufbauinstrument der EU (Wiederaufbaufonds EURI) verstärkt. In SH handelt es sich um rund 32 Mio. Euro, die in vielfältige Maßnahmen⁷² fließen sollten. Diese Mittel mussten entsprechend programmiert werden; im Monitoring sind sie getrennt zu berichten.

Nimmt man die zusätzlichen Finanzmittel durch die Verlängerung der Förderperiode bis 2022 und die Umschichtungsmittel hinzu, dann sind die zur Verfügung stehenden ELER-Mittel von ursprünglich rund 420 Mio. Euro auf 597 Mio. Euro gestiegen. Es handelt sich dabei um Mittel, die in einem sehr kurzen Zeitraum zu bewilligen und auszuzahlen sind, und zwar unter besonderen Bedingungen⁷³ und parallel zum Start des GAP-Strategieplans.

Dies stellte das Finanzmanagement sowohl auf Ebene der Verwaltungsbehörde als auch Fachreferate vor große Herausforderungen und erhöhte auch in den Bewilligungsstellen das Volumen der Anträge.

Veränderung von Arbeitsprozessen

Zu Beginn der Pandemie, im Frühjahr 2020, wechselten in der schleswig-holsteinischen Förderverwaltung viele Mitarbeiter:innen erstmals ins Homeoffice. Der Wechsel erfolgte ohne Vorlaufzeit, wurde nach Aussage der Befragten aber nach anfänglichen technischen Herausforderungen gut gemeistert.

Ein Vorteil war, dass im Ministerium schon 2019 alle Mitarbeiter:innen mit einem Laptop ausgestattet wurden. Bildschirme und Tastaturen durfte im Lockdown mit nach Hause genommen werden. Relativ schnell wurden die VPN-Tunnel eingerichtet, um den Zugang zum Netz herzustellen. Und auch die Video-Konferenz-Systeme wurden relativ schnell aufgesetzt. In den ersten Wochen liefen die Systeme noch ein wenig holprig. Es war erforderlich, die Bandbreite deutlich hochzufahren und die VPN-Verbindungen aufzurüsten. Dadurch war es möglich, bessere und stabilere Video-Konferenz-Systeme einzusetzen.

⁷¹ Eigentlich bedarf die Durchführung einer VOK gemäß den rechtlichen Vorgaben keiner Ankündigung. Sie dürfen nur angekündigt werden, sofern der Prüfzweck dadurch nicht gefährdet wird.

⁷² EIP, AFP, V&V, Naturschutz und Landschaftspflege, Abwasserbehandlung (als neue Maßnahme), Natura-2000-Prämie und lokale Basisdienstleistungen.

⁷³ So sind beispielsweise für die EURI-Mittel gemäß Art. 58a der ELER-VO bestimmte Mindestfinanzanteile für Maßnahmen vorgesehen. Des Weiteren gilt ein Regressionsverbot, damit das Umweltambitionsniveau nicht zurückgeht.

Ein großer Vorteil war die elektronische Akte, sodass viele Aufgaben zu Hause erledigt werden konnten, vor allem für die Fachreferate, die eine Bewilligungsfunktion haben. *„Und alles, was dann erforderlich war, um die Vorgänge zu bewegen, sei es also Bescheide wirklich zu verschicken, die unterschrieben sind, oder bei Auszahlungen, dass da mal irgendwo vielleicht was erforderlich war, direkt irgendwas zu sehen. Dafür war es zugelassen, ins Büro zu kommen, und das haben die Kolleginnen auch gemacht.“*

Die Abteilung 2 im LLUR, die für die Flächenmaßnahmen zuständig ist, konnte sich ebenfalls schnell an die neuen Bedingungen anpassen. Zum einen gab es schon vorher Mitarbeiter:innen, die tageweise im Homeoffice gearbeitet hatten. Diese verfügten bereits über die entsprechende Ausstattung. Zudem konnten in der befragten Dienststelle Schulungsrechner verteilt werden, sodass innerhalb von zwei Wochen alle Mitarbeiter:innen arbeitsfähig waren. Durch den geobasierten Antrag war die Dienststelle nahezu zu hundert Prozent arbeitsfähig. Posteingang und -ausgang wurde für alle Beschäftigten von zwei Mitarbeiter:innen erledigt, die anwesend waren.

Bei der LGSH war die Arbeitsorganisation aufgrund der weitgehend analogen Vertragsabschlüsse komplizierter: *„[...] wir sind natürlich so sehr viel papierlastiger, also ein paar Sachen kann man auch letztendlich gar nicht, ohne im Büro zu sein, abarbeiten. Also man muss sich da gut vorbereiten, um alles auch abarbeiten zu können. Wir haben Papierantrag, wir haben eine Vertragskopie oder einen Vertrag in der Akte. Ich habe da sehr viel Papier.“* Des Weiteren hängt die Umsetzung von mobilem Arbeiten auch unter Corona-Bedingungen stark von der Einstellung der Geschäftsführung ab. Es sollten keine Begehrlichkeiten geweckt werden, dass die Mitarbeiter:innen künftig nur noch zu Hause arbeiten wollen. Es wurden also nicht, wie bei den LLUR, im März 2020 alle ins Homeoffice geschickt, sondern ein rotierendes System eingerichtet. Zweierbüros wurden aufgelöst, die VOK entsprechend organisiert. Zwei Personen mussten mobil arbeiten, um die Anwesenheiten im Büro zu entzerren. Die Linie der Geschäftsführung war während der Corona-Pandemie, den Anteil von Homeoffice möglichst gering zu halten unter Einhaltung der Schutzpflichten als Arbeitsgeber und der gesetzlichen Vorgaben aus dem Arbeitsschutzgesetz. Dementsprechend glich die Ausstattung für das mobile Arbeiten auch eher einem *„Notfallarbeitsplatz“*.

In der Abteilung 8 des LLUR, die für die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen zuständig ist, hatten nach Einschätzung der Befragten die durch Corona veränderten Arbeitsbedingungen zu deutlichen zeitlichen Verzögerungen in der Bearbeitung von Vorgängen geführt. Dies lag überwiegend an der weitgehend analogen Vorgangsbearbeitung. Ein Kollege im Homeoffice erstellt einen Förderbescheid, der von einer weiteren Person geprüft werden muss. Die Abstimmung läuft dann per Postweg, erst nach Gegenzeichnung kann der endgültige Bescheid erstellt werden.

Kritisch angemerkt wurde, dass sich zwar um die digitale Ausstattung gekümmert wurde und VPN-Tunnel eingerichtet wurden, die Ergonomie der Arbeitsplätze aber teilweise suboptimal war. Wenn mehrere Personen im Haushalt im Homeoffice arbeiten mussten, war auch die Raumaufteilung schwierig. Dies sind Erfahrungen, die viele Verwaltungsbeschäftigte während der Corona-Krise gemacht hatten (Kirsten et al., 2022). Daraus können sich Auswirkungen auf die Qualität der Arbeitserledigung und die Arbeitszufriedenheit ergeben.

Während der Pandemie musste auch in der Kommunikation mit Antragstellenden auf persönliche Kontakte weitgehend verzichtet werden. Aus Sicht einer Befragten im Ministerium hat die Kommunikation durch die Einschränkungen allerdings kaum gelitten: *„Gerade auch mit dem LLUR und den Antragstellern ist das ja sowieso häufig eine telefonische Kommunikation. Und die funktioniert nach wie vor, und auch da sind ja überwiegend hauptamtlich Tätige, die man zu Hause genauso gut erreicht wie im Büro. Das ist da im Prinzip ja egal, wo die sitzen.“*

Im Abteilung 2 des LLUR hatten sich die Kontakte zu den Antragstellenden durch die Online-Antragstellung schon in den Jahren zuvor deutlich verändert. Als noch Papieranträge abzugeben waren, *„waren hier zur Antragszeit die Flure noch voll mit den Antragstellern, die ihre Papierformulare eingereicht haben und nochmal gebeten haben, dass man darüber schaut [...]“*. Mit der Online-Antragstellung läuft die Kommunikation vorrangig per Mail oder Telefon. Seit 2020, im Zuge von Corona, muss auch kein Datenbegleitschein in Papier mehr vorgelegt werden, der ansonsten mit der Übersendung des Sammelantrags einzureichen war.

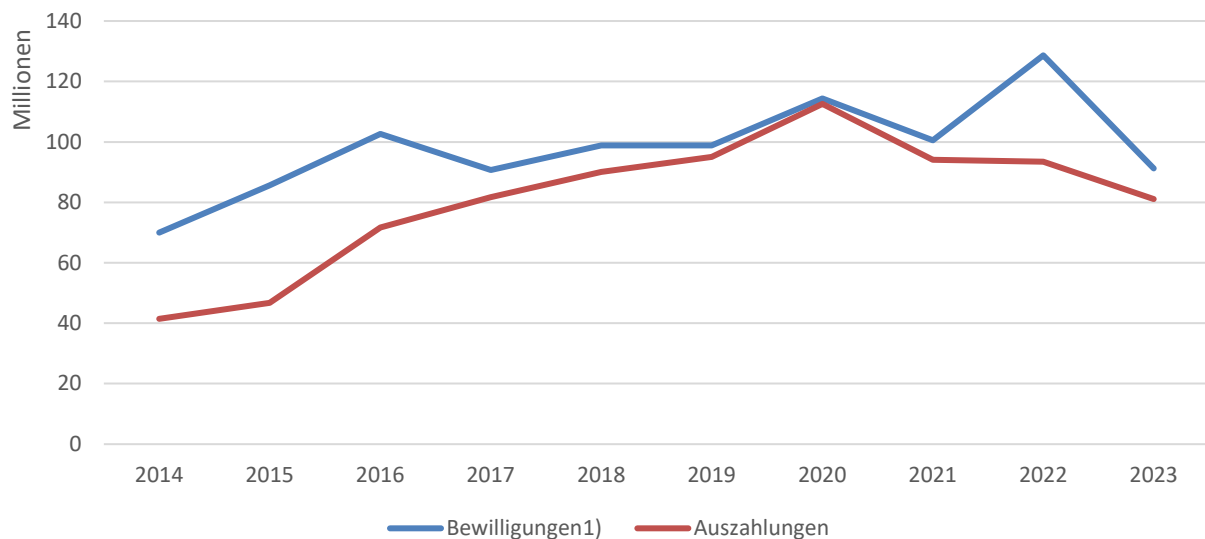
Abteilung 8 der LLUR ist stark eingebunden in regionale Prozesse. Dies betrifft sowohl die AktivRegionen als auch die Begleitung von Dorfentwicklungsprozessen im nationalen Förderkontext. Die Pandemiebekämpfung hatte auch hier Auswirkungen auf die Kommunikationsstrukturen, sowohl intern als auch mit den Vorständen der AktivRegionen. Aus Sicht des LLUR funktionierte in Videokonferenzen mit überschaubarer Teilnehmer:innenzahl der Austausch gut; in größeren Sitzungen war eine Diskussion allerdings kaum noch möglich. In den Vorstandssitzungen war es aufgrund der Personenanzahl sehr schwierig, die Diskussion und die Entscheidungsprozesse im digitalen Raum zu verfolgen. Ergebnisse einer LAG-Befragung zur Zusammenarbeit stützen diese Einschätzung. Generell konnten sich die digitalen Formate weitgehend etablieren. Aufgrund der coronabedingten Einschränkungen hat nach knapp über einem Viertel der Befragten aber die Qualität der Zusammenarbeit, insbesondere die Diskussion und die Entscheidungsfindung zu Projekten, gelitten (Pollermann, 2021).

Insgesamt betrachtet zeigten sich die Förderverwaltungen resilient, in der Krise waren Organisationsstrukturen und Prozesse sowohl widerstandsfähig als auch anpassungsfähig. Die Handlungsfähigkeit zur Umsetzung des LPLR war also zu jeder Zeit gegeben. Die Pandemie war zugleich ein Katalysator für die Digitalisierung von Arbeits- und Kommunikationsprozessen, die den Beschäftigten auch nach der Pandemie eine größere Flexibilität in der Wahl ihres Arbeitsortes ermöglicht. Der Umsetzungsaufwand dürfte zu Pandemiezeiten allerdings eher gestiegen sein, da die Arbeitsplätze sowohl im Büro als auch im Homeoffice hinsichtlich Hard- und Software ausgestattet werden und sich Arbeitsprozesse neu einspielen mussten. Des Weiteren ist der Aufwand in den Förderbereichen, in denen noch weitgehend analoge Prozesse vorherrschen, deutlich höher gewesen im Vergleich zu den Maßnahmen, die über eine digitale Antragsbearbeitung abgewickelt werden.

Auswirkungen von Corona auf das Fördergeschehen

Bei den InVeKoS-Maßnahmen sind keine pandemiebedingten Effekte auf das Fördergeschehen zu beobachten. Daher wird im Folgenden ein vertiefter Blick auf die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen geworfen. Mögliche Auswirkungen der Pandemie auf das Fördergeschehen waren Verzögerungen in der Projektumsetzung, Schwierigkeiten bei der Inbetriebnahme oder eine nachlassende Investitionsbereitschaft.

Bei den Bewilligungen und Auszahlungen sind für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen insgesamt keine gravierenden pandemiebedingten Effekte zu erkennen. Der Rückgang bei den Bewilligungen und Auszahlungen ab 2020 ist in erster Linie dem Programmverlauf und der Gestaltung des Übergangs zum GAP-Strategieplan ab 2023 geschuldet. Für einige Maßnahmen war das Budget bereits ausgeschöpft; sie wurden also nur noch ausfinanziert. Der Anstieg der Bewilligungen 2022 ist auf die Verlängerung der Förderperiode und das befristete EU-Aufbauinstrument zurückzuführen, also zusätzliche Mittel, die nach Integration in das LPLR bewilligt werden mussten.

Abbildung 26: Verlauf der Bewilligungen und Auszahlungen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

1) Die Bewilligungsdaten 2014 und 2015 liegen nur als aggregierte Werte vor. Sie wurden im Verhältnis 40 zu 60 auf die Jahre 2014 und 2015 verteilt.

Quelle: Eigene Darstellung nach den jährlichen Durchführungsberichten.

In den Durchführungsberichten, den Maßnahmenbewertungen und den geführten Gesprächen werden aber für einzelne Maßnahmen durchaus Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Inanspruchnahme und Umsetzung von Maßnahmen berichtet.

Bei der Berufsbildung ist in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt ein deutlicher Rückgang in der Anzahl der Kurse zu erkennen. Ab 2021 konnten auch Online-Schulungen angeboten werden, die gut nachgefragt wurden. Die Inanspruchnahme ist seit 2021 sukzessive gestiegen, konnte aber das Vor-Corona-Niveau nicht mehr erreichen (Eberhardt, 2025, Tabelle 2).

Bei beiden Beratungsmaßnahmen sind – anders als erwartet – nur partiell Einbrüche in den Beratungsaktivitäten zu verzeichnen. Es bestehen zumeist enge, über längere Zeit angelegte Verhältnisse zwischen Beratungsorganisationen und Betrieben. Daher konnten zumeist Wege gefunden werden, um die Beratungsaktivitäten aufrecht zu erhalten (Eberhardt, 2024a).

Die lokalen Aktionen waren von den Kontaktbeschränkungen betroffen. Zahlreiche Vortragsveranstaltungen, gemeinsame Begehungen und Exkursionen mussten ausfallen. Gleichwohl wurde versucht, im Rahmen des Möglichen die Arbeit fortzusetzen und zu intensivieren. Es wurde auf Gespräche im Freien und kleinere Gruppen abgestellt. Andere Kommunikationswege wurden verstärkt genutzt (Rundschreiben oder projekteigene Homepages, Telefon). Virtuelle Formate wurden weniger intensiv genutzt, weil die potenziellen Teilnehmer:innen nicht über die Technik verfügten und der Mehrwert ohne Begehung von Maßnahmenflächen als gering angesehen wurde (Bathke, 2023, Kapitel 5). Die Förderung an sich im Rahmen des LPLR war davon allerdings nicht betroffen; die Personalkosten liefen weiter und konnten abgerechnet werden. Die eigentliche Feldarbeit, die unter Corona-Bedingungen anders organisiert werden musste, hatte auf die Förderabwicklung keinen Einfluss.

Auch die EIP war von den Kontakteinschränkungen betroffen. Dies betraf zum einen die Kommunikationsstrukturen zwischen dem Innovationsdienstleister und den Operationellen Gruppen (OG). Die Unterstützung konzentrierte sich insbesondere 2020 nach Angaben des Innovationsbüros ausschließlich auf telefonische Kontakte, Mailverkehr und Videokonferenzen. Physische Seminare und öffentliche Ergebnispräsentationen entfielen weitgehend. Zum anderen war aber auch die Durchführung von Projekten betroffen, die ihre Planung daraufhin anpassen mussten. Gründe waren beispielsweise verzögerte Laborarbeiten und Lieferschwierigkeiten bei

benötigten Geräten. Erhebungen auf Betrieben konnten nicht umgesetzt werden. Auch Schulungen und Öffentlichkeitsarbeit konnten nicht wie geplant realisiert werden (Eberhardt, 2024b).

Im Bereich der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen konnten bei einigen Vorhaben die Bewilligungszeiträume nicht eingehalten werden. Die Finanzmittel mussten demnach in das darauffolgende Jahr verschoben, entsprechende Änderungsbescheide erstellt werden. Bei den reinen GAK-Maßnahmen wurde zum Jahresende aufgrund des Fehlens von Verpflichtungsermächtigungen Pauschalen ausbezahlt, mit der Maßgabe, die Mittel innerhalb von drei Monaten zu verausgaben. Alle Projekte, die mit Bürger:innenbeteiligung verbunden waren, haben mindestens ein halbes Jahr länger zur Fertigstellung gebraucht. Ein weiterer Aspekt sind die deutlichen Kostensteigerungen und die Schwierigkeit, Unternehmen zu finden.

In der LAG-Befragung (Pollermann, 2021) wurde für die LEADER-Projekte herausgestellt, dass sich die Bearbeitungsprozesse mit Kommunen und dem Land erheblich verlangsamt hätten. Schwierigkeiten würden bei Baumaßnahmen bis zum Ende der Förderperiode eintreten. *„Ich fürchte, dass nach Beschlussfassung zur Förderung von Projekten es infolge der Pandemiesituation bei der Umsetzung der Projekte zu deutlichen Zeitverzögerungen kommt, weil die ausführende Wirtschaft natürlich auch in eingeschränkter Form arbeiten kann und somit letztlich Zeitabläufe und schließlich auch der Mittelabfluss beeinträchtigt werden.“* Die Umsetzung einzelner Maßnahmen hat unter den Corona-Bedingungen gelitten; einige Projekte mussten ganz gestrichen werden. *„Sämtliche Projekte, die bei konzeptionellen Elementen eine Einwohner- oder Bürgerbeteiligung vorgesehen haben, verzögerten sich in der Umsetzung, teilweise sehr stark. Investive Projekte sind allerdings durch längere Lieferzeiten oder Arbeitsengpässe im Handwerk auch betroffen. Das behindert zum einen einen kontinuierlichen Mittelabfluss und lässt zum anderen eine Häufung von Verwendungsnachweisen in der Zukunft erwarten, die in den Landesämtern zu längeren Bearbeitungsdauern führen können.“* Viele der durch die Pandemie entstandenen Probleme konnten allerdings durch das Engagement des Regionalmanagements und den Einsatz der Bewilligungsstellen aufgefangen werden.

Insgesamt hatte die Pandemie damit zwar negative Auswirkungen auf das Fördergeschehen. Diese waren im Kontext der gesamten Förderperiode aber von eher geringer Bedeutung. Das Anpassungsverhalten und Engagement der beteiligten Akteure leisteten dazu einen wichtigen Beitrag. Es ist also nicht davon auszugehen, dass der Umsetzungsaufwand sich deutlich erhöht hat. Der Digitalisierungsschub, der durch Corona ausgelöst wurde, führt mittelfristig zu einem geringeren Aufwand zumindest bei Austauschprozessen, die in den digitalen Raum verschoben werden, sodass Reiseaufwand entfällt.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse hinsichtlich der Bestimmungsfaktoren zusammengefasst und Empfehlungen für Bereiche abgeleitet, in denen Entscheidungsspielräume auf Länderebene bestehen. Maßgabe der Empfehlungen ist „so einfach wie möglich“. Ziel ist ein effizienter Mitteleinsatz, der relevant und wirksam im Hinblick auf die angestrebten Förderziele ist. Die Förderausgestaltung und die Umsetzungssysteme müssen in diesem Sinne die Effektivität der Förderung unterstützen und administrative Kosten ohne Mehrwert vermeiden. Vereinfachung ist also kein Selbstzweck. Umsetzungssysteme nur deswegen zu vereinfachen, weil sie komplex sind, kann zu Zielverfehlungskosten führen (siehe Armsworth et al., 2012; Eggers, 2006).

Der GAP-Strategieplan bringt einen Paradigmenwechsel in der Förderarchitektur. Von besonderer Bedeutung sind die gemeinsame Programmierung der 1. und 2. Säule auf nationaler Ebene, die Grüne Architektur und die größere koordinative Rolle des Bundes. Zugleich ergeben sich auf Ebene der Bundesländer einige inhaltliche und organisatorische Änderungen. Am Ende eines jeden Unterkapitels wird daher ein kurzer Ausblick auf die neue Förderperiode gegeben.

8.1 Programm- und Maßnahmenportfolio

In der Ausgestaltung eines ELER-Programms besteht im Rahmen allgemeiner EU-Vorgaben enormer Spielraum. Welche Maßnahmen angeboten werden, wie sie finanziell ausgestattet werden, welche Förderbedingungen und Auflagen gesetzt werden – all diese Entscheidungen, die auch Auswirkungen auf den Umsetzungsaufwand haben, liegen in der Zuständigkeit der Länder.

Grundsätzlich entstehen in der Verwaltung, gerade in der EU-Förderung, maßnahmenspezifische Fixkosten. Zudem steigen die Koordinationskosten im Programmoverhead tendenziell mit der Anzahl der Maßnahmen. Je kleinteiliger also das Förderportfolio, desto höher prinzipiell die IK. Gegenüber dem ZPLR wurde im LPLR das Maßnahmenportfolio gestrafft. Dies gilt für die Nicht-InVeKoS- und die InVeKoS-Maßnahmen. Ferner wurden EU-Beteiligungssätze ausgereizt und deutlich weniger Top-up-Mittel programmiert. Dadurch entfallen Monitoringpflichten und nationale Mittel können flexibler und mit weniger Verwaltungsaufwand eingesetzt werden.

Empfehlung 1: Weitere Konzentration des EU-Förderportfolios prüfen

Kompakte Portfolios reduzieren Overhead-Aufgaben und erhalten Spielräume für rein nationale Förderung.

Für alle Maßnahmen in der EU-Förderung muss ein zahlstellenkonformes Verfahren implementiert werden. Dies gilt unabhängig vom Budget. Kleinere Maßnahmen sind relativ betrachtet daher oftmals teurer in der Umsetzung. Das LPLR beinhaltet sechs Maßnahmen mit einem geplanten Budget von unter einer Million Euro öffentlicher Mittel pro Jahr. Diese Maßnahmen sind auf der Umsetzungsebene keine signifikanten Kostentreiber, tragen aber zu einem höheren Aufwand im Programmoverhead bei, da sie in die IT-Systeme zu integrieren sind und Gegenstand von Monitoring und Leistungsberichterstattung sind.

Empfehlung 2: Kleinstmaßnahmen national fördern

Die Fokussierung auf finanziell bedeutsame (Teil-)Maßnahmen verringert die Fixkosten der EU-Förderung.

Neue Maßnahmen in ein EU-Programm zu integrieren, ist aufwendig. Neue Maßnahmen erzeugen hohe Initialkosten aufseiten der Verwaltung und sind über längere Zeit mit erheblichen Lern- und Anpassungskosten verbunden. Dies gilt vor allem für Maßnahmen, die nicht auf bewährte Verfahren ähnlicher, schon etablierter Maßnahmen zurückgreifen können. Das LPLR verfügt nur über wenige neue Maßnahmen. Im Nicht-InVeKoS-Bereich sind es die Gewässerschutzberatung, die Beratung für nachhaltige Landwirtschaft und EIP-Agri.⁷⁴ Die Gewässerschutzberatung wurde schon vorher als Landesmaßnahme angeboten. Die beiden anderen Maßnahmen waren neu, insbesondere EIP-Agri erzeugte hohe Lern- und Anpassungskosten. Im InVeKoS-Bereich gab es einzelne neue Vertragsmuster im Vertragsnaturschutz und die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau. Diese Neuerungen sind allerdings in bewährte Umsetzungsstrukturen integriert worden.

Empfehlung 3: Experimente im EU-Kontext minimieren

Neue Maßnahmen zunächst im nationalen Kontext etablieren oder in bewährte EU-Verfahren integrieren.

Gegenüber dem ZPLR erfolgten im LPLR inhaltliche Änderungen und Schärfungen bei einzelnen Maßnahmen, die zum einen die Antragsbearbeitung aufwendiger machten, zum anderen budgetäre Folgen hatten und die Inanspruchnahme verringerten. Bei LEADER erfolgt die Projektauswahl nunmehr durch die AktivRegionen auf der Grundlage der REK (nicht mehr der Richtlinie), die Bewilligungsstelle ist nur noch für die Prüfung der Förderfähigkeit zuständig. Der Aufwand hat sich durch die geänderte Grundlage für die Projektauswahl erhöht. Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm wurde inhaltlich neu aufgestellt (mehr innovative Projekte statt Standardförderung), einhergehend mit einer Budgetabsenkung. Bei den gewässerschutzorientierten Flächenmaßnahmen wurden Auflagen verschärft mit der Folge einer deutlich zurückgehenden Inanspruchnahme, höherem Aufwand und dadurch auch höheren relativen Implementationskosten.

⁷⁴ Später kam im Zuge der EURI-Mittel noch die Abwasserbehandlung hinzu. Diese war nicht Gegenstand der IK-Analyse.

Empfehlung 4: Bei Veränderung von Förderinhalten Implikationen auf die Umsetzung bedenken

Ambitionierte Förderansätze mit Personal absichern, Fixkosten bei zurückgehender Inanspruchnahme beachten.

Auch der Förderansatz ist ein bedeutender Faktor des maßnahmenbezogenen Aufwandes. Insbesondere partizipative Elemente und vielfältige Förderinhalte wirken aufwandserhöhend. LEADER sticht diesbezüglich heraus. Auf der anderen Seite finden sich viele thematisch fokussierte Maßnahmen, gerade im Flächenbereich, aber auch im investiven Bereich, die durch relativ geringen Umsetzungsaufwand gekennzeichnet sind. Mit dem Förderansatz eng verbunden ist die Zielgruppe, die ebenfalls aufwandsbestimmend wirken kann. Weniger routinierte Antragstellende erzeugen in der Regel mehr Beratungs- und Betreuungsaufwand. Zwar sind beim LPLR mit der Fokussierung des Förderangebots, etwa im Bereich der ländlichen Entwicklung, stärker Akteure mit ausreichenden Kapazitäten adressiert. Dennoch wirken sich Förderansätze in Kombination mit der Zielgruppe nachweisbar auf dem Umsetzungsaufwand auf.

Empfehlung 5: Kosten unterschiedlicher Förderansätze berücksichtigen

Partizipation und heterogene Inhalte wie Zielgruppen können dem Förderzweck angemessen sein, ein grundsätzlich höherer Umsetzungsaufwand ist dann zu akzeptieren.

Die Verschränkung der 1. und 2. Säule erhöhte in der Förderperiode 2014-2022 den Umsetzungsaufwand der InVeKoS-Maßnahmen. IT-Systeme waren anzupassen, um Ökologische Vorrangflächen und AUKM/Ökolandbau umzusetzen. Trotz einer klaren Trennung zwischen AUKM-Winterbegrünung und ÖVF-Zwischenfrüchten kam es zu fehlerhaften Antragstellungen. Die Dauergrünlanddefinition aus der 1. Säule führte auch in SH zu Diskussionen über die Beihilfefähigkeit mancher Grünlandflächen in Ökolandbau und Vertragsnaturschutz. Da die Länder nur begrenzten Einfluss auf die Ausgestaltung der 1. Säule haben, können sie nur das eigene Maßnahmenpaket anpassen und Schnittstellen klar definieren. Mit den Öko-Regelungen wird diese Aufgabe in der Förderperiode 2023-2027 noch herausfordernder.

Empfehlung 6: Maßnahmenangebot optimal mit 1. Säule abstimmen

Inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung der Flächenmaßnahmen am Direktzahlungsportfolio ausrichten.

Am Beispiel der Biodiversität konnte gezeigt werden, dass die Wirkungsorientierung ein Faktor des Umsetzungsaufwands ist. Dieser Zusammenhang wird im Zuge der Ex-post-Bewertung eingehender zu beleuchten sein. Das Beispiel zeigt aber bereits, dass eine einseitige Fixierung auf den Umsetzungsaufwand keine angemessene Grundlage für die Weiterentwicklung eines Förderprogramms ist. Bei Überlegungen, die Maßnahmenausgestaltung unter Umsetzungsgesichtspunkten zu vereinfachen, sind Nebenwirkungen auf die Wirksamkeit zu berücksichtigen.

Empfehlung 7: Wirkungsanteil des Umsetzungsaufwands würdigen

Prüfen, inwieweit ein hoher Aufwand einer höheren Wirkung (durch Fördervoraussetzungen, Auflagen und Steuerungsmechanismen) geschuldet ist.

Ausblick

Die Förderperiode 2023 bis 2027 bringt inhaltliche Änderungen des ELER-Förderprogramms in Schleswig-Holstein (formal nun Bestandteil des bundesweiten GAP-Strategieplans) mit sich. Im Nicht-InVeKoS-Bereich findet eine Fokussierung des Angebots statt. Forstmaßnahmen und Breitband werden nicht mehr mit ELER-Mitteln finanziert. Ansonsten herrscht weitgehende Kontinuität. Die Lern- und Anpassungskosten für die Integration neuer Maßnahmen werden somit in der neuen Förderperiode gering ausfallen. Auch die Inanspruchnahme sollte insgesamt gut abschätzbar sein. Durch die Fokussierung werden zudem die administrativen Fixkosten gemildert.

Mit der engeren Verzahnung der 1. und 2. Säule im Rahmen der Grünen Architektur des GAP-Strategieplans werden sich allerdings Änderungen bei den InVeKoS-Maßnahmen – außer bei den Ausgleichszahlungen – ergeben. Das Angebot an ELER-Agrarumweltmaßnahmen beschränkt sich auf den Vertragsnaturschutz und den Ökolandbau. Die anderen Maßnahmen wurden eingestellt, sind Teil der Öko-Regelungen der 1. Säule, wie die Vielfältigen

Kulturen im Ackerbau, oder Bestandteil der Konditionalität (Zwischenfruchtanbau). Neu ist auch, dass der Ökolandbau im GAP-Strategieplan der Konditionalität unterliegt. In den ersten Umsetzungsjahren des GAP-Strategieplans wurden schon zahlreiche – zum Teil tiefergehende – Änderungen vorgenommen. Diese sind dann auch immer in ihrer Relevanz für die 2.-Säule-Maßnahmen zu prüfen. Der Aufwand für die Abstimmung zwischen 1. und 2. Säule dürfte somit noch größere Bedeutung gewinnen.

8.2 Regelungsrahmen

Die Umsetzung der ELER-Programme erfolgt im Shared-Management-System, in dem die Verwaltung alleinig den Mitgliedstaaten obliegt und die EU die ordnungsgemäße Mittelverwendung über detaillierte Umsetzungsregeln sicherzustellen versucht. Die Komplexität dieses Systems hat stetig zugenommen. Es gibt eine große Zahl auslegungsbedürftiger Regelungen in Form von Verordnungen und Leitlinien. Hinzu kommt die kontinuierliche Rechtsauslegung durch Kontroll-/Prüfergebnisse unterschiedlicher Institutionen. Der Regelungsrahmen ist somit nicht nur umfassend, sondern auch stetem Wandel unterworfen. Der Verwaltung entsteht dadurch enormer Umsetzungsaufwand. Prüfungen haben in Zahl wie Intensität über die Förderperioden deutlich zugenommen, sowohl intern (Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrolle) als auch extern (EU, BS, IRD, Rechnungshöfe). Durch Begleitung und Würdigung der Vorgänge steigt der Aufwand auf Maßnahmenebene ebenso wie beim Programmoverhead. Auf die grundlegende Regelungsarchitektur haben die Länder keinen unmittelbaren Einfluss. Gleichwohl existieren gewisse Spielräume, den Umsetzungsaufwand zu reduzieren.

Im investiven Bereich erweist sich die Verwendungsnachweisprüfung als besonders aufwendig aufgrund der vielen Kostenpositionen, die die Vorhaben häufig beinhalten. Hohen Stellenwert besitzt während dieses Arbeitsschritts die Prüfung vergaberechtlicher Vorgaben. Der Prüfaufwand hängt wiederum mit den Kapazitäten der ZWE zusammen, eine Vergabe fehlerfrei durchzuführen und entsprechend zu dokumentieren. Im Vergleich zu anderen Bundesländern werden jedoch sowohl die Verwendungsnachweisprüfung im Allgemeinen als auch die vergaberechtliche Prüfung im Speziellen als weniger problematisch eingeschätzt. Ein Grund dürfte in den zur Verfügung gestellten Dokumenten und den angebotenen Schulungen liegen, die seitens der Bewilligungsstellen sehr positiv gewürdigt wurden.

Empfehlung 8: Unterstützungsangebote für vergaberechtliche Prüfung aufrechterhalten

Handreichungen, Checklisten und Schulungen verringern den Prüfaufwand auf Bewilligungsebene.

Vereinfachte Kostenoptionen gelten als eine Möglichkeit, den Umsetzungsaufwand im investiven Bereich zu senken. Im LPLR kommen sie nur spärlich zum Einsatz. Einer Ausweitung von vereinfachten Kostenoptionen wird länderübergreifend zumeist mit Skepsis begegnet. Oft stellt die Vielfalt der Fördergegenstände ein Problem dar; zudem wird eine Verlagerung von Umsetzungsaufwand befürchtet. Vereinfachte Kostenoptionen sollten dennoch auf der Agenda bleiben; insbesondere sollten die Erfahrungen anderer Länder, zum Beispiel Brandenburgs, berücksichtigt werden.

Empfehlung 9: Stärkere Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen prüfen

Die Praktikabilität für ZWE und Verwaltung sollte sorgfältig ausgelotet werden.

Bei den InVeKoS-Maßnahmen sind die Kosten für die VOK im Vergleich zur Vorperiode deutlich gestiegen. Dies lag an der Anforderung der EU, alle Auflagen im jeweiligen zeitlichen Kontext zu kontrollieren. Zukünftig wird es mehr Spielräume geben, die Kontrollvorgaben differenzierter zu gestalten. Angesichts der teilweise hohen Kosten von VOK (in Relation zu den Fehlern) ist eine noch stärker risikobasierte Auswahl von zu kontrollierenden Betrieben und Maßnahmen und eine Abstufung von zu kontrollierenden Stichprobenumfängen sinnvoll.

Empfehlung 10: VOK stärker risikobasiert gestalten

Die Kosten der VOK sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den entdeckten und potenziellen Fehlern stehen.

Der Höhe des Umsetzungsaufwands hängt mit dem Umfang von Fördervoraussetzungen, Auflagen und sonstigen Verpflichtungen und der Möglichkeit, diese automatisiert zu prüfen, zusammen. Beim Aufstellen von Richtlinien ist, und dies war in der jetzigen Förderperiode schon vorgesehen, deren Kontrollierbarkeit von der Zahlstelle zu überprüfen. Nicht nur die grundsätzliche Frage der Kontrollierbarkeit sollte eine Rolle spielen, sondern auch der dafür notwendige Aufwand. Es sollte eine Abwägung zwischen den fachlichen Anliegen und den damit verbundenen Kontrollkosten vorgenommen werden.

Empfehlung 11: Kontrollkosten stärker im Maßnahmendesign berücksichtigen

Bei der Gestaltung von Fördervoraussetzungen, Auflagen und sonstigen Verpflichtungen sollte es eine intensivere Abstimmung zwischen Richtliniengeber und der Umsetzungsebene in Gestalt der EU-Zahlstelle geben.

Das Flächenmonitoringsystem wird derzeit für die Überprüfung von Flächengröße, Kulturart und Mindesttätigkeit bzw. landwirtschaftlicher Tätigkeit eingesetzt. Das System sollte weiter trainiert werden, damit nicht mehr so viele zu klärende Unstimmigkeiten entstehen und darüber hinaus auch andere Auflagen automatisiert geprüft werden können, um den Kontrollaufwand insgesamt zu verringern.

Empfehlung 12: Flächenmonitoring weiterentwickeln zur Senkung von Kontrollkosten

Die hohen Investitionen für das Flächenmonitoring sollten mittelfristig zu einem geringeren Kontrollaufwand führen.

Bei den InVeKoS-Maßnahmen beruhen festgestellte Fehler teils auf Flächenabweichungen, teils auf Verstößen gegen die Auflagen. Flächenabweichungen sollten durch die immer besseren Einzeichnungstools und die Möglichkeiten zur Korrektur zukünftig an Bedeutung verlieren, was für die Auflagenverstöße nicht anzunehmen ist. Die LGSH macht zwar auch Antragsberatung im Vorfeld der Vertragsabschlüsse, ist aber in der Funktion als „Behörde“ in ihrer beratenden und begleitenden Funktion begrenzt. Die Lokalen Aktionen in SH können – neben vielfältigen anderen Aktivitäten im Bereich des investiven Naturschutzes und vom Pflegemaßnahmen – auch im Bereich des Vertragsnaturschutzes beratend und begleitend tätig werden. Dafür müssen die Lokalen Aktionen ausreichende Personalkapazitäten haben. Kontinuität und Verstetigung sind wichtig.

Empfehlung 13: Komplexere InVeKoS-Maßnahmen durch Beratung flankieren

Präventiver Umsetzungsaufwand kann korrektiven Umsetzungsaufwand reduzieren.

Die Aberkennung der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland ist zwar quantitativ kein bedeutendes Thema, es ist aber von einer hohen Emotionalität geprägt. Dies gilt besonders für den Vertragsnaturschutz und die Ökogrünlandflächen, wenn die Bewirtschaftung im Hinblick auf Biodiversitätsziele dazu führt, dass die Beihilfefähigkeit aberkannt wird. Schleswig-Holstein hat schon im LPLR praktikablere Regelungen getroffen, insbesondere auch bezüglich der halboffenen Weidelandschaften. Der Aufwand, der mit der Prüfung von Dauergrünland auf seinen Beihilfestatus einhergeht, hat den Gesetzgeber veranlasst, Änderungen vorzunehmen. Die EU bietet in der GAP-Strategieplan-Verordnung eine weite Definition von Dauergrünland an, die vom Bund auch aufgegriffen wurde. Diese ist durch entsprechende Prüfstandards zu operationalisieren.

Empfehlung 14: Dauergrünlanddefinition stärker an den Zielen der Fördermaßnahmen orientieren

Flächen, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen, sind als landwirtschaftliche Fläche zu bewerten.

Ausblick

In der Förderperiode 2023 bis 2027 ändert sich der grundlegende Rahmen für die flächenbezogenen InVeKoS-Maßnahmen durch die Grüne Architektur, also das modulare System von Ordnungsrecht, Konditionalität, bundesweit einheitlich angebotenen Öko-Regelungen der 1. Säule und länderspezifischen Agrarumweltmaßnahmen/Ökolandbau der 2. Säule. Das Maßnahmendesign der 2. Säule muss sich in diese Architektur einpassen, was ein Bundesland vor wesentlich größere Herausforderungen stellt als die Ökologischen Vorrangflächen in der Förderperiode 2014 bis 2022. Ein kontinuierliches Monitoring ist erforderlich. Änderungen an den Öko-Regelungen müssen in ihren Interdependenzen auf die regional angebotenen Agrarumweltmaßnahmen analysiert werden.

und ziehen ggf. Änderungen in der Finanzausstattung und der Ausgestaltung (mit IT-Anpassungen) nach sich. Dadurch wird sich wahrscheinlich der Umsetzungsaufwand erhöhen. Im investiven Bereich gibt es weniger drastische Änderungen, wenngleich auch hier der Abstimmungsbedarf steigen dürfte. Hier steht weniger die Abstimmung mit dem Bund im Vordergrund (höchstens bezogen auf die GAK) sondern mit den anderen Bundesländern, sobald ein einzelnes Bundesland die im GAP-Strategieplan beschriebenen Regelungen ändern möchte. Es sind immer mögliche Folgen für andere Bundesländer mitzudenken. Im Rahmen der Umsetzung des GAP-Strategieplans wurde eine SPKR-Unterarbeitsgruppe für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen eingesetzt, deren Ergebnisse womöglich Vorbehalte abbauen, sinnvolle Anwendungsgebiete identifizieren und erfolgreiche Beispiele bewerben können. Dennoch sollten, gerade bei Fördermaßnahmen mit sehr heterogenen Fördergegenständen, nur begrenzte Einsparungen bei den IK erwartet werden.

8.3 Organisation

Die Organisation der Programmumsetzung, d. h. deren Aufbau- und Ablauforganisation, ist ein zentraler Faktor, der den Aufwand und die Kosten der Umsetzung beeinflusst. Abgesehen von den EU-seitig formulierten Anforderungen an einzurichtende Stellen ist ein Bundesland weitgehend frei in der Aufteilung und Zuordnung von Aufgaben auf bestehende Verwaltungen. Sicherzustellen ist nur ein einheitlicher Vollzug der Förderung.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Schleswig-Holstein über schlanke und effiziente Umsetzungsstrukturen mit einer hohen Kontinuität verfügt. Die Homogenität der eingebundenen Institutionstypen ist gegeben; mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes und der forstlichen Förderung werden alle Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Landesverwaltung umgesetzt. Sowohl die LGSH als auch die Landwirtschaftskammer verfügen über langjährige Expertise in der Umsetzung „ihrer“ Maßnahmen. Alle Einrichtungen des Programmoverheads sind Ministerien zugeordnet; keine Aufgaben wurden outgesourct. Neben der Bewilligung im Ministerium selbst, was eine Besonderheit im Ländervergleich darstellt, haben nur noch das LLUR und der LKN Bewilligungsfunktionen.

Das LPLR ist als Monoressortprogramm gestartet. Im Zuge der Landtagswahl 2017 wurden Umstrukturierungen vorgenommen. Das Referat Ländliche Entwicklung wurde in das Innenministerium verlagert, was die Umsetzung nicht beeinträchtigte, da die Bewilligung nach wie vor im LLUR erfolgte und somit Kontinuität gewährleistet war. Nach der Landtagswahl 2022 erfolgten weitreichendere Umstrukturierungen durch die Trennung des MELUND in zwei Ministerien und die Aufspaltung des LLUR. Die VB und die EU-Zahlstelle gehören nunmehr zu zwei unterschiedlichen Ministerien. Die neuen Strukturen sind zudem von Personalwechseln und -vakanzten gekennzeichnet, und dies in einer Phase, die ohnehin eine hohe Arbeitsbelastung mit sich bringt, da sowohl das LPLR abzuwickeln als auch der GAP-Strategieplan aufzusetzen war.

Empfehlung 15: Schnittstellen in einem Multiressortprogramm sorgfältig gestalten

Gerade aufgrund möglicher personeller Änderungen bedarf es klarer Abläufe und Schnittstellen.

Auf Umsetzungsebene zeichnet sich das LPLR durch eine hohe Kontinuität aus. Umgesetzt wird das Programm (außer über die Fachreferate mit Bewilligungsfunktion) über vier Verwaltungsstränge (LLUR, LKN, LGSH und LWK), die bereits seit Längerem in die ELER-Förderung involviert sind. Dadurch ergibt sich ein hohes Maß an Expertise, organisationalen Routinen und etablierten Zusammenarbeitsstrukturen, die allesamt aufwandsenkend wirken. Analog zur Schaffung eines eigenständigen Landwirtschaftsministeriums 2022 wurde auch das LLUR geteilt. Das Gros der Maßnahmen wird ab 1.1.2023 vom Landesamt für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung (LLnL) umgesetzt, sodass sich im operativen Bereich keine wesentlichen Änderungen ergeben. Im GAP-Strategieplan wird die forstliche Förderung nicht mehr angeboten, was zu einer weiteren Verschlinkung beiträgt. In Bezug auf die LGSH gab es – angestoßen durch einen Rechnungshofbericht – Diskussionen über die Effizienz der Auslagerung der Abwicklung des Vertragsnaturschutzes. Ein Vergleich der Ergebnisse im Rahmen der 5-Länder-Evaluation zeigt aber, dass die flächenbezogenen Implementationskosten zur Umsetzung des Vertragsnaturschutz in SH ähnlich hoch wie in NI/HB, die sich für eine integrierte Umsetzung aller Agrarumweltmaßnahmen in

einer Hand entschieden haben, ausfallen. Die mit Abstand kostenintensivste Umsetzungsstruktur beim Vertragsnaturschutz weist NRW auf, mit einer dezentralen Bewilligung durch die Unteren Naturschutzbehörden.

Empfehlung 16: Weiterhin auf bewährte Umsetzungsstrukturen setzen

Aufgrund der Besonderheiten der ELER-Förderung sollten erfahrene Stellen mit der Umsetzung betraut werden.

Eine Besonderheit in SH ist, dass sieben Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im Ministerium selbst bewilligt werden. Die relativen IK dieser Maßnahmen fallen geringer aus als im Durchschnitt der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen. Die Maßnahmen werden in den Fachreferaten aber oftmals von wenigen Personen umgesetzt, häufig erfolgt die Antragsbearbeitung manuell. Profil c/s wird nicht in dem Maße genutzt, wie es Prüfbehörden zur Vermeidung von Fehlern (z. B. durch die Nutzung von Plausibilitätsprüfungen) wünschen würden. Zudem sind Strukturen, die nur von wenigen Personen getragen werden, sehr anfällig bei Personalwechseln. Schließlich ist es schwierig für Personen, die sich nur mit einem geringen Anteil ihrer Arbeitszeit mit dem Fördergeschäft befassen, Routinen aufzubauen.

Empfehlung 17: Bewilligung durch Fachreferate beibehalten, aber personell absichern

Kritische Masse und Kontinuität in Fachreferaten sicherstellen, für Routineaufbau und gegen Know-how-Verlust.

Die Dezentralisierung innerhalb der beteiligten Stellen der Landesverwaltung hat ebenfalls einen Einfluss auf den Umsetzungsaufwand: je gebündelter die Bewilligungsfunktion, desto geringer die Koordinationskosten. Je nach Förderzweck kann eine dezentrale Umsetzung gleichwohl sinnvoll sein, weil eine größere Nähe zur Zielgruppe besteht. Der derzeitige Zentralisierungsgrad der Bewilligungsstellen LLUR (bzw. der Nachfolgeeinrichtung) und LKN erweist sich als insgesamt guter Kompromiss. Eine weitere Zentralisierung der Bewilligungsfunktion, selbst wenn sie mit Kosteneinsparungen verbunden wäre, ist nicht sinnvoll, da aufgrund der räumlichen Heterogenität des Programmgebietes die regionale Struktur sachgerecht ist. Die jetzige Struktur bietet, wenn die Maßnahmen eine Spezialisierung erforderlich machen, schon regionale Zuständigkeitsverteilungen an. Eine weitere Dezentralisierung, z. B. in Richtung der Kommunen, wird nicht als sinnvoll erachtet, da dies – so zeigen die Ergebnisse der IK-Analyse in anderen Bundesländern – mit wesentlich höheren Umsetzungskosten verbunden ist.

Empfehlung 18: (De)zentralisierungsgrad der Bewilligungsstellen der Landesverwaltung beibehalten

Kosten und Nutzen (höhere Förderwirkungen) der bisherigen Struktur stehen in ausgewogenem Verhältnis.

Ausblick

Mit der Aufteilung des MELUND wird die Organisationstruktur in der Förderperiode 2023 bis 2027 komplexer, mithin werden die Koordinationsaufwände insbesondere beim Programmoverhead weiter zunehmen. Dort und auch bei den Fachreferaten bringt der GAP-Strategieplan zusätzliche Herausforderungen. Geplante Änderungen sind beispielsweise immer mit allen Bundesländern und dem Bund abzustimmen (in der jetzigen Förderperiode im Wesentlichen nur mit der Kommission). Aufgaben wie Berichterstattung, Evaluation und Finanzmanagement (auch bezüglich der Einheitswerte) werden ebenfalls einen deutlich höheren Koordinierungsaufwand mit der Bundesebene und den anderen Bundesländern erfordern. Auf der Umsetzungsebene sind strukturell trotz der Aufteilung des LLUR keine gravierenden Änderungen absehbar. Die oben erwähnten positiven Merkmale der Umsetzungsstruktur auf der Bewilligungsebene werden weiter Bestand haben.

8.4 Personal

Wesentlich für eine effiziente Umsetzung eines Förderprogramms ist qualifiziertes Personal – und die Qualifikationsanforderungen sind im EU-Förderwesen besondere. Bei defizitärer Personalausstattung leidet die Umsetzung auf dreierlei Weise. Erstens führt Personalmangel in Steuerungs- und Koordinierungsstellen dazu, dass Verfahrensregelungen nicht rechtzeitig oder umfänglich getroffen werden können sowie Austauschprozesse nicht funktionieren. Zweitens können personalbedingte Verfahrensfehler oder Verzögerungen den Umsetzungsaufwand erhöhen. Drittens kann die Fördereffektivität beeinträchtigt werden, etwa bei geringer Inanspruchnahme durch mangelnde Akquise.

Die Personalausstattung des LPLR war zu Beginn der Förderperiode von Engpässen gekennzeichnet, die auch schon in der IK-Analyse des ZPLR herausgestellt wurden. Neuralgische Punkte konnten zu Beginn der Förderperiode verstärkt werden, auch durch den Einsatz von Mitteln der Technischen Hilfe. Die Personalsituation bleibt aber dennoch angespannt, zumal in den nächsten Jahren viele Beschäftigte ausscheiden werden. Den erheblichen Wegfall von Erfahrungswissen zu kompensieren und neues Personal zu gewinnen, werden große Aufgaben bleiben. Vor dem Hintergrund der neuen Förderperiode ab 2023 wurde von der VB sowohl für die Umsetzung der 1. Säule als auch der 2. Säule ein Personalmehrbedarf gesehen und begründet.

Perspektivisch sind in der gesamten Förderverwaltung altersbedingt massive Abgänge mit einem entsprechenden Know-how-Verlust zu erwarten. Dem sollte strategisch begegnet werden, um Risiken für das Zahlstellengeschäft zu vermeiden (z. B. in Form zeitlich überlappender Neubesetzungen). Eine Einarbeitung in EU-Förderverfahren dauert in der Regel ein bis zwei Jahre.

Empfehlung 19: Vorausschauende Personalpolitik betreiben

Altersbedingten Abgängen muss durch frühzeitige Neubesetzungen begegnet werden, um das Erfahrungswissen zu halten.

Nicht nur rein zahlenmäßig gibt es Knappheiten in der Personalausstattung, auch die Ansprüche an die Qualifikation ändern sich. Die zunehmende Digitalisierung im Bereich der Flächenmaßnahmen führt zu Änderungen im Aufgabenprofil. Tätigkeiten wie Flächenvermessungen vor Ort fallen zunehmend weg, dafür sind digitale Kompetenzen wesentlich wichtiger. Darüber hinaus steigt auch das fachliche Anforderungsprofil in der Förderverwaltung, wenn die Förderung zunehmend an die Einhaltung von fachrechtlichen Vorgaben geknüpft wird. Im investiven Bereich sind je Maßnahme das Vergabe- und Steuerrecht zu beherrschen. Hinzu kommt der Umgang mit den jeweiligen IT-Lösungen. All das erzeugt einen hohen Schulungsbedarf – bei neuen wie alten Mitarbeiter:innen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit es die bisherige Eingruppierung gewährleistet, auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu sein.

Empfehlung 20: Neue Qualifikationsanforderungen in Stellen- und Schulungsplanung berücksichtigen

Die ELER-Förderung entwickelt sich inhaltlich, rechtlich und technisch fort, was neue Schulungsbedarfe erzeugt und die Frage nach der Angemessenheit der Eingruppierung stellt.

Ausblick

Vor dem Hintergrund des absehbaren Ausscheidens von Personal und der sich ändernden Anforderungen in der Qualifikation der Beschäftigten (z. B. aufgrund der Digitalisierung) ist eine vorausschauende Personalpolitik vonnöten, die zum einen die Qualifizierungsbedarfe der Beschäftigten im Blick hat und zum anderen den Übergang gestaltet, damit das Erfahrungswissen nicht verloren geht. Für das Zahlstellengeschäft ist sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichendes Personal ein zentraler Faktor, um Risiken zu vermeiden. Das Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems hängt wesentlich von der Kompetenz und Förderroutine des Personals ab. Angesichts der insgesamt angespannten Haushaltslage sind die Spielräume für neues Personal (und auch „Überlappungsphasen“ zur Einarbeitung) gering. Die Ausgestaltung von Förderprogrammen und die daraus resultierenden Personalbedarfe sind daher in Übereinstimmung zu bringen.

8.5 IT

Die IT ist wesentlicher Dreh- und Angelpunkt bei der Implementation eines Förderprogramms. Sie muss die Programmebene und die Bewilligungsstellen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben effektiv unterstützen. Dafür muss sie nutzerfreundlich und zugleich agil sein, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen und Anforderungen schnell reagieren zu können. Andernfalls steigt der Verwaltungsaufwand.

Die IT-Anforderungen sind über die Förderperioden gestiegen, entsprechend auch die Kosten. Im GAP-Strategieplan stiegen die Anforderungen weiter, auch als Beitrag zur Vereinfachung. Allerdings ist bislang nicht

erkennbar, dass die stärkere Digitalisierung zu einem sinkenden AK-Einsatz geführt hat. Es hat höchstens dazu geführt, dass höhere Anforderungen, z. B. an das Monitoring oder die Leistungsberichterstattung, überhaupt mit dem bestehenden Personal zu bewältigen waren. Auch das Flächenmonitoring, das SH schon früh in einer Pilotphase eingeführt hat, hat bislang nicht zu Vereinfachungen geführt, sondern den Aufwand für die Klärung von Unstimmigkeiten deutlich erhöht.

Durch rechtliche EU-Vorgaben für den InVeKoS-Bereich (digitale Antragstellung, Flächenmonitoring) und nationale Initiativen wie das Online-Zugangsgesetz oder die E-Akte werden digitale Antrags- und Verwaltungsverfahren bedeutender. Das zieht andere Anforderungen an die Beschäftigten nach sich, zudem sind weitere Investitionen in Hard- und Software zu tätigen. Vorreiter ist der InVeKoS-Bereich, aber auch im Bereich der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen nimmt die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen zu. Da die Digitalisierung bislang nicht zu deutlichen Vereinfachungen in den Verwaltungen geführt hat, ist bei allen IT-Projekten, die nicht auf rechtlich verbindlichen Vorgaben der EU beruhen, abzuwägen, ob von den IT-Systemen Erleichterungen für die Verwaltung bzw. die Antragstellenden ausgehen. Dies gilt besonders für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen, die oftmals nur wenige Projekte umfassen, ein sehr heterogenes Förderspektrum aufweisen und bei denen rechtliche Vorgaben zum Teil immer noch Papier einfordern. Für eine weitergehende Digitalisierung müssten also zunächst rechtliche Anforderungen „digitalisiert“ und die Schnittstellen gegenüber den Antragstellenden (insbesondere den Kommunen) geklärt werden. Zu diskutieren ist auch, ob es lediglich um eine digitale Antrags eingabemöglichkeit geht, bei der danach teilweise manuell gestützte Abläufe zum Tragen kommen – oder um eine komplett digitale Förderabwicklung. Im ZIAF-Verbund ist Brandenburg Vorreiter mit einem digitalen, in sich geschlossenen Antragsverfahren als Webanwendung für investive ELER-Maßnahmen. Die Erfahrungen Brandenburgs sollten bei der Weiterentwicklung der Systeme berücksichtigt werden. Sollten sich die Verfahren dadurch tatsächlich deutlich vereinfachen, würde dies beispielsweise mehr Freiräume für fachliche Aufgaben, etwa im Bereich der Regionalentwicklung, eröffnen.

Empfehlung 21: Chancen einer vertieften Digitalisierung bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen prüfen

Die Erfahrungen aus Brandenburg sollten systematisch ausgewertet werden.

Die InVeKoS-Maßnahmen werden von zwei Bewilligungssträngen umgesetzt. Die LGSH hatte über viele Jahre ein eigenes System eingesetzt, das inzwischen den wachsenden Anforderungen nicht mehr entspricht. Schon in den letzten Jahren wurden zunehmend Schnittstellen zu den IT-Systemen des LLUR implementiert. Die Integration wird weiter voranschreiten, sodass zwar weiterhin die Verträge mit den landwirtschaftlichen Betrieben durch die LGSH geschlossen werden, die Antragsabwicklung aber digital läuft. Dies bringt Vorteile, weil sowohl das LLUR wie auch die LGSH auf das gleiche Flächen- und Nutzungsverzeichnis zurückgreifen und insbesondere die Teilschlagproblematik damit an Relevanz verliert. Allerdings war das System der LGSH bislang sehr leistungsfähig, wenn es um die Bereitstellung von GIS-gestützten Auswertungen für die fachliche Steuerung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen ging. Solche Möglichkeiten sollten weiterhin eröffnet werden.

Empfehlung 22: Integration des Vertragsnaturschutzes in Profil Inet vorantreiben

Die Abwicklung in einem System bringt Vorteile, mit der Maßgabe, dass die Anforderungen des Vertragsnaturschutzes abgebildet werden.

In der Sachbearbeitung wird es auch bei den investiven Maßnahmen eine stärkere Verlagerung von analog hin zu digital oder zumindest hybriden Formaten geben. Dadurch verändern sich auch die Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten. Auch im Bereich der InVeKoS-Maßnahmen ändern sich Prozesse durch das Flächenmonitoring und die neu implementierten Kommunikationswege zwischen Antragstellenden und Bewilligungsbehörden.

Empfehlung 23: IT-Kompetenzen der Beschäftigten kontinuierlich ausbauen

Der Wandel zu einer digitalen Antragsbearbeitung ist durch Qualifikationsaufbau zu begleiten.

Auf Programmebene steigen mit dem Umstieg im GAP-Strategieplan auf das *New Delivery Model* die Anforderungen an Datenlieferungen zu Finanzen, Outputs und Ergebnissen. Monitoringsystem und -daten sind Gegenstand der Prüfung durch die Bescheinigenden Stellen. In SH werden die Daten zum Monitoring zwar in einem System gesammelt; es gab auch personelle Verstärkung aufseiten der VB. Trotzdem gab es immer wieder Kritik an der Verständlichkeit und den Abfrageroutinen. Angesichts der Bedeutung und möglichen finanziellen Konsequenzen sind Konzeption und Begleitung der Datenerfassung und -auswertung personell ausreichend zu unterlegen.

Empfehlung 24: Dem Monitoring ist größeres Augenmerk zu schenken

Die steigende Bedeutung in der Leistungsberichterstattung fordert angemessene Personalkapazitäten.

Digitalisierung verändert das Verhältnis zu den Antragsteller:innen bei den InVeKoS-Maßnahmen. Nicht nur die Antragsunterlagen und Auszahlungsanträge werden bei den InVeKoS-Maßnahmen überwiegend digital eingereicht, auch die anschließende Kommunikation z. B. bei festgestellten Unstimmigkeiten und deren Klärung läuft überwiegend im virtuellen Raum. Die Beziehung der Bewilligungsstellen zu den Antragsteller:innen wird zwangsläufig sehr viel anonymer. Eine Bewilligungsstelle soll aber nicht nur recht- und ordnungsgemäß Mittel verausgaben, sondern auch fachliche Ziele im Blick haben. Dafür braucht es direkte Kontakte zur Praxis und diese nicht nur im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen. Darüber hinaus brauchen Ermessensentscheidungen, beispielsweise in der Würdigung von Prüfergebnissen, Kenntnisse der betrieblichen und regionalen Hintergründe.

Empfehlung 25: Trotz Digitalisierung weiterhin analoge Kommunikationswege pflegen

Mit Fördermaßnahmen sollen fachliche Ziele verfolgt werden; dafür ist persönlicher Kontakt hilfreich.

Ausblick

Die Digitalisierungsanforderungen werden zukünftig weiter steigen, sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in der Kommunikation mit den Antragstellenden. In der Förderperiode ab 2023 setzt die EU-Kommission in starkem Maße auf Digitalisierung als Beitrag zur Vereinfachung, insbesondere bei den Flächenmaßnahmen (EU-COM, 2019). Zudem gibt es den proklamierten Wandel von der auf Compliance ausgerichteten Steuerung hin zu einer ergebnisorientierten Steuerung. Damit steigen die Anforderungen an die Datenbanken, aus denen die Output- und Ergebnisindikatoren ermittelt werden. Hinzu kommen Anforderungen, die sich aus der Einführung der E-Akte und dem Onlinezugangsgesetz ergeben. Voraussetzung für deren Bewältigung ist eine stärkere Standardisierung, technisch und rechtlich, die gleichwohl nicht zulasten der inhaltlichen Qualität der Fördermaßnahmen gehen sollte.

Literaturverzeichnis

- ADE, CCRI [Countryside and Community Research Institute], ÖIR [Österreichisches Institut für Raumplanung] (2021) Evaluation support study on the impact of the CAP on territorial development of rural areas: socioeconomic aspects, hg. v. European Commission (EU-COM), zu finden in <<https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/08e60401-71a0-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>> [zitiert am 9.4.2021]
- AMK [Agrarministerkonferenz] (2024) Endgültiges Ergebnisprotokoll: Sonder-Agrarministerkonferenz am 22. Mai 2024, zu finden in <https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll-sonder-amk-22052024-viko_1716979170.pdf> [zitiert am 19.6.2024]
- Armstrong PR, Acs S, Dallimer M, Gaston KJ, Hanley N, Wilson P (2012) The cost of policy simplification in conservation incentive programs. *Ecol Lett* 15(5):406-414. doi: 10.1111/j.1461-0248.2012.01747.x
- AWV [Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.] (2018) Modernisierung der Zuwendungspraxis für den Dritten Sektor: Impulspapier, zu finden in <<https://www.awv-net.de/upload/pdf/Zuwendungspraxis/AWV-Impulspapier-Modernisierung-der-Zuwendungspraxis-fr-den-Dritten-Sektor.pdf>> [zitiert am 26.10.2022]
- Bathke M (2018) Fallstudie zur Ausgleichszulage. Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020. Hannover: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 05/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/SH_Fallstudie_AZ_Endfassung_20_08_2018.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Bathke M (2019) Fallstudien zum ländlichen Wegebau Untersuchung im Rahmen der laufenden Bewertung des Landesprogramms Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig - Holstein. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 17/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/17_2019_SH_Fallstudie_Wegebau_mit_Anhang.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Bathke M (2023) „Kooperationen im Naturschutz“: Bericht im Rahmen der laufenden Bewertung des Landesprogramms ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein. Braunschweig. 5-Länder-Evaluation 2/2023, zu finden in <<https://www.eler-evaluierung.de/publikationen/projektberichte/5-laender-bewertung>> [zitiert am 7.3.2023]
- Bathke M (2025) Bewertungsbericht: „Naturschutz und Landschaftspflege“: Bericht im Rahmen der Evaluierung des Landesprogramms ländlicher Raum des Landes Schleswig-Holstein (LPLR). Braunschweig. 5-Länder-Evaluation 5/2025, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2025/5-2025_SH_NuL_mit_Anhang.pdf> [zitiert am 17.4.2025]
- Bauernverband Schleswig-Holstein e. V. (2024) Die 33 wichtigsten Forderungen zur Entbürokratisierung, zu finden in <https://www.bauern.sh/fileadmin/download/Presse/Pressemitteilungen/2024-04-24_Die_wichtigsten_Forderungen_zur_Entbu__rokratisierung.pdf> [zitiert am 30.7.2024]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2023) Den Wandel gestalten!: Zusammenfassung zum GAP-Strategieplan 2023 - 2027 (Stand: 20. März 2023), zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-kurzueberblick.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 5.11.2023]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2024) GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland: Version 4.0, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-version-4-0.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 11.7.2024]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Referat 713] (2018) Protokoll zur jährlichen Überprüfungssitzung der deutschen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR) und des Programmes "Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum 2014-2020". Ref. Ares(2018)240668 - 15/01/2018
- BMI [Bundesministerium des Innern und für die Heimat] (2024) Verwaltung weiter digitalisieren - Update für das Onlinezugangsgesetz. Auf einen Blick, zu finden in <https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/downloads/Webs/DV/DE/Kurzmeldungen/2024/ozg_aendg_auf_einen_blick.pdf?__blob=publicationFile&v=7> [zitiert am 15.4.2025]
- BRH [Bundesrechnungshof] (2019) Förderprogramme des Bundes: Jeder fünfte Euro geht als Vergütung an die KfW (Kapitel 0604 Titel 661 08, 891 03, 891 22, 893 03, Kapitel 6092 Titel 661 01). Bemerkungen 2019 zur

- Haushaltsführung des Bundes, zu finden in
https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2020/bemerkungen-2019-ergaenzungsband-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [zitiert am 30.9.2022]
- Bundesrat (2021) Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Verordnung - GAPDZV): Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt ... der 1014. Sitzung des Bundesrates am 17. Dezember 2021. Drucksache, zu finden in https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0801-0900/816-1-21.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [zitiert am 9.1.2025]
- CDU [Christlich Demokratische Union Schleswig-Holstein], Grüne [Bündnis 90/Die Grünen Schleswig-Holstein] (2022) Ideen verbinden. Chancen nutzen. Schleswig-Holstein gestalten.: Koalitionsvertrag 2022-2027, zu finden in https://sh-gruene.de/wp-content/uploads/2022/06/Koalitionsvertrag-2022-2027_.pdf [zitiert am 30.7.2024]
- Del. VO (EU) Nr. 1867/2019: Delegierte Verordnung (EU) 2019/1867 der Kommission vom 28. August 2019 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Festlegung von Pauschalsätzen (2019), zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1867&from=EN> [zitiert am 12.12.2024]
- 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 Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance, zu finden in eur-lex.europa.eu [zitiert am 19.6.2017]
- dena [Deutsche Energie-Agentur GmbH] (2016) Evaluation des Förderprogramms "Innovationszuschüsse zum Einsatz hocheffizienter Querschnittstechnologien im Mittelstand": Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
- DG Agri Unit F1 - Conception and consistency of rural development (2021) Overview of Actions Plans submitted by Member States: Rural Development Committee 9 June 2021
- DG Agri [Directorate-General for Agriculture and Rural Development] (2018) Annual Activity Report 2018, zu finden in https://commission.europa.eu/system/files/2019-06/agri_aar_2018_final.pdf [zitiert am 15.2.2023]
- DG Agri [Directorate-General for Agriculture and Rural Development] (2021) Annual Activity Report 2020: Annexes, zu finden in https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/annual-activity-report-2020-agriculture-and-rural-development-annexes_en.pdf
- VO (EU) Nr. 809/2014: DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) Nr. 809/2014 DER KOMMISSION vom 17. Juli 2014 mit 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 (2014), zu finden in eur-lex.europa.eu [zitiert am 19.6.2017]
- DVO (EU) 2020/532: Durchführungsverordnung (EU) 2020/532 der Kommission vom 16. April 2020 zur Abweichung von den Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 809/2014, EU (Nr. 180/2014, (EU) Nr. 181/2014, (EU) Nr. 2017/892, (EU) 2016/1150, (EU) 2018/274, (EU)2017/39, (EU) 2015/1368 und (EU) 2016/1240 in Bezug auf bestimmte Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik für das Jahr 2020 (2020), zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0532&from=EN> [zitiert am 24.3.2023]
- DVO (EU) 2021/725: Durchführungsverordnung (EU) 2021/725 der Kommission vom 4. Mai 2021 zur Abweichung von den Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 809/2014, EU (Nr. 180/2014, (EU) Nr. 181/2014, (EU) Nr. 2017/892, (EU) 2016/1150, (EU) 2018/274, (EU)2017/39 und (EU) 2015/1368 in Bezug auf bestimmte Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik für das Jahr 2021 (2021), zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0725&from=DE> [zitiert am 3.4.2023]
- (2022) Durchführungsverordnung (EU) 2022/1475 der Kommission vom 6. September 2022 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Evaluierung der GAP-Strategiepläne und der Bereitstellung von Informationen für die Überwachung und die Evaluierung: DVO (EU) 2022/1475. In: Amtsblatt der Europäischen Union: pp 8-36, zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1475> [zitiert am 23.7.2024]

- Eberhardt W (2024a) Evaluierung der Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft (TM 2.1.1) 2016 bis 2022. Landesprogramm ländlicher Raum (LPLR) in Schleswig-Holstein 2014 bis 2022. 5-Länder-Evaluation 4/2024, zu finden in <<https://www.eler-evaluierung.de/publikationen/projektberichte/5-laender-bewertung>>
- Eberhardt W (2024b) Evaluierung der Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit" - Bilanz 2015-2023: Landesprogramm ländlicher Raum (LPLR) in Schleswig-Holstein 2014 bis 2022. Braunschweig. 5-Länder-Evaluation 10/2024, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2024/10-2024_SH_EIP.pdf> [zitiert am 12.8.2024]
- Eberhardt W (2025) Evaluierung der Umsetzung der Fördermaßnahme "Zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen" (ELER-Code TM1.1): Landesprogramm ländlicher Raum (LPLR) in Schleswig-Holstein 2014 bis 2022. 5-Länder-Evaluation, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2025/6-2025_SH_Bildung.pdf> [zitiert am 14.5.2025]
- Eckert S (2018) Finanzierung Personal aus der Technischen Hilfe 2015-2017. E-Mail vom 28.02.2018
- Eggers J (2006) Good Governance in der Europäischen Agrarumweltpolitik: Eine institutionenökonomische Mehrebenenanalyse: Beitrag auf der 46 Jahreskonferenz der GEWISOLA. No 14973, hg. v. GEWISOLA, zu finden in <<https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=https%3A%2F%2Fageconsearch.umn.edu%2Frecord%2F14973%2Ffiles%2Fcp06eg01.pdf;h=repec:ags:gewi06:14973>> [zitiert am 6.2.2023]
- ELER-VB Schleswig-Holstein [ELER-Verwaltungsbehörde des Landesprogramms Ländlicher Raum Schleswig-Holstein] (2022) Finanzierung von Personalkosten der EGFL- und ELER-Förderung 2023-2027 aus Mitteln der Technischen Hilfe: Personalbedarfsanalyse. (internes Dokument)
- EP [European Parliament] (2016) CAP Simplification: State of play. Briefing, zu finden in <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573897/EPRS_BRI\(2016\)573897_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573897/EPRS_BRI(2016)573897_EN.pdf)> [zitiert am 21.1.2022]
- EU-COM [Commission of the European Communities] (2018) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors: Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error. COM (2088) 866/4, zu finden in <https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/com-2008-866-4_2008_en.pdf> [zitiert am 4.5.2023]
- EU-COM [European Commission] (2019) CAP cross-cutting objectives ...explained: Driving Simplification. CAP briefs, zu finden in <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap_briefs_10_simplification.pdf> [zitiert am 11.2.2022]
- EuGH [Europäischer Gerichtshof] (2014) Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik –Gemeinsame Regeln für Direktzahlungen – Betriebsprämienregelung – Begriff ‚Dauergrünland‘ – Flächen, die zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind – Flächen, die in diesem Zeitraum umgepflügt und mit einer anderen als der zuvor auf diesen Flächen angebauten Grünfütterpflanze eingesät werden“: Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) 2. Oktober 2014, zu finden in <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158188&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>> [zitiert am 14.11.2022]
- EuGH [Europäischer Gerichtshof] (2019) URTEIL DES GERICHTSHOFS (Achte Kammer) „Rechtsmittel – Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung ‚Garantie‘, Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) – Von der Finanzierung durch die Europäische Union ausgeschlossene Ausgaben – Von der Hellenischen Republik getätigte Ausgaben – Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 – Verordnung (EG) Nr. 796/2004 – Flächenbezogene Beihilferegelung – Begriff ‚Dauergrünland‘ – Pauschale finanzielle Berichtigungen – Abzug einer früheren Berichtigung“. InfoCuria Rechtssprechung, zu finden in <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214114&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>> [zitiert am 20.1.2025]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2015) Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen? EuRH, zu finden in <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_DE.pdf> [zitiert am 8.2.2016]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2016) Vereinfachung der Cross-Compliance und Steigerung ihrer Wirksamkeit - nach wie vor eine Herausforderung. Sonderbericht, zu finden in

- <https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr16_26/sr_cross_compliance_de.pdf> [zitiert am 27.6.2024]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2017a) Die neue Rolle der Bescheinigenden Stellen im Bereich der GAP-Ausgaben: ein positiver Schritt hin zum Modell der "Einzigen Prüfung", doch sind noch erhebliche Schwachstellen anzugehen: (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AUEV). Sonderbericht 07, zu finden in <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_7/SR_CERTIFICATION_BODIES_DE.pdf> [zitiert am 23.10.2020]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2017b) Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden, Europäischer Rechnungshof (EuRH), 79 p. Sonderbericht, zu finden in <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_16/SR_RURAL_DEV_DE.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2018) Neue Optionen für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums: einfacher, aber nicht ergebnisorientiert, Sonderbericht Nr. 11. Luxemburg
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2022) LEADER und von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung: Lokales Engagement wird gefördert, doch Zusatznutzen ist noch immer nicht ausreichend nachgewiesen. Luxemburg, Luxemburg: Europäischer Rechnungshof, 76 p. Sonderbericht 2022, 10, zu finden in <<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/leader-10-2022/de/index.html>> [zitiert am 12.9.2024]
- European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2019) Analysis of administrative burden arising from the CAP - Final report, zu finden in <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dabd45ab-9baf-11e9-9d01-01aa75ed71a1>> [zitiert am 13.2.2024]
- Fährmann B, Bergschmidt A, Bathke M, Eberhardt W, Ebers H, Fengler B, Flint L, Forstner B, Grajewski R, Pollermann K, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2018) Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. PFEIL-Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen. Braunschweig: Thünen-Institut (TI); entera - Umweltplanung & IT, 5-Länder-Evaluation 8/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/TI_NI-HB_Inanspruchnahmebericht_endg_neu.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Fährmann B, Grajewski R (2008) Materialband zu Kapitel 10, Studie 2 Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von ZAL vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen: Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse zur Bewertung der Fördereffizienz, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/6-Laender-Bewertung_2008/SH/Materialbaende/SH_MB_Kap10_Studie_2-Implementationskosten.pdf> [zitiert am 6.1.2020]
- Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. European Review of Agricultural Economics 40(4):541-572, zu finden in <<https://doi.org/10.1093/erae/jbs045>> [zitiert am 19.2.2016]
- Fährmann B, Grajewski R (2018) Schriftliche Erhebung des Personalaufwandes und der Implementationskosten (Fachreferate, Bewilligungsstellen, Koordinierende Stellen, Zuständige Behörde, Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein, 2018
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014a) Ex-post-Bewertung Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013: Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/HE/10-2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf> [zitiert am 26.9.2018]
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014b) Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 : Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_10_2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf> [zitiert am 26.9.2018]
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2015) Ex-post-Bewertung Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 : Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/SH/10-2_MB_SH_Impementationskostenanalyse.pdf> [zitiert am 2.9.2019]

- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/10-2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- Fengler B, Pollermann K (2019) Schwerpunktbereich 6B – Förderung von lokaler Entwicklung in ländlichen Gebieten: Evaluierung des Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 8/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/8_19_SH6B-2019_Layout__final_mit_ANHANG__NEU.pdf> [zitiert am 15.3.2023]
- FIMI [Finanzministerium Schleswig-Holstein] (2017a) Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein, Haushaltsjahr 2017: Einzelplan 13 Ministerium für Energiewende. Landwirtschaft und ländliche Räume, hg. v. Finanzministerium Schleswig-Holstein (FIMI), zu finden in <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/H/haushalt_landeshaushalt/Downloads/HH2017/epl13.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 2.9.2019]
- FIMI [Finanzministerium Schleswig-Holstein] (2017b) Personalkostentabelle für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein 2015 und 2016. Kiel: Finanzministerium Schleswig-Holstein (FIMI)
- FIMI [Finanzministerium Schleswig-Holstein] (2020) Bericht der Bescheinigenden Stelle im Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein: gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 für das Rechnungsjahr 2020
- Forstner B, Ebers H, Bergschmidt A, Schwarze S (2020) Evaluation des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP-TM 4.1): Ergebnisse der Befragung der Zuwendungsempfänger*innen: Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW), 5-Länder-Evaluation 7/2020, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/7_2020-SH_AFP_Ergebnisse_der_Befragung.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Franz K (2019) Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) Schleswig-Holstein 2014 bis 2020: Forstliche Förderung. Braunschweig: Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (TI-WF), 5-Länder-Evaluation 3/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/3_19_SH-Berichte_aus_der_Evaluation-Forst.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Fynn L-L, Pollermann K (2022) Länderübergreifender Bericht zur Umsetzung von LEADER in der Förderperiode 2014-2022: vergleichende Untersuchung im Rahmen der laufenden Bewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum der Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Braunschweig: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (TI-LV), 5-Länder-Evaluation 5/2022, zu finden in <.> [zitiert am 6.9.2022]
- DirektZahlDurchfG: Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (2014), zu finden in <<http://www.gesetze-im-internet.de/direktzahldurchfg/DirektZahlDurchfG.pdf>> [zitiert am 11.6.2020]
- Grajewski R (2016) Vier ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich: PFEIL Niedersachsen-Bremen, LPLR Schleswig-Holstein, NRW-Programm Ländlicher Raum und EPLR Hessen: Finanzen - Fördermaßnahmen - Prioritäten - Investitionstypen - Zielgruppen - Implementation. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 1/2016, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2016/Programmuebersicht_4_EPLR-Stand_2016.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Eberhardt W, Ebers H, Fährmann B, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Peter H, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schnaut G (2018) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020 - Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR); Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW); Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (TI-WF); entera Umweltplanung & IT, 5-Länder-Evaluation 9/2018, zu finden in <<https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/Inanspruchnahme-NRW-endg20181211.pdf>> [zitiert am 12.5.2022]
- Grajewski R, Becker S (2022) Plausibilisierung der Personalbedarfsanalyse für die EGFL- und ELER-Förderung 2023-2027: Stellungnahme für das Land Schleswig-Holstein. intern

- Grajewski R, Fährmann B (2017) Leitfadengestützte Interviews mit der ELER-Verwaltungsbehörde am 29.03.2017 und der EU-Zahlstelle am 29.03.2017
- Gumpert S (2020) Zuwendungsrecht des Landes NRW Praxislehrbuch: Eine Einführung in das Zuwendungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, zu finden in <www.zuwendungsrecht.nrw>
- Gürtler K (2013) Zumutungen des Zuwendungsrechts. Erwartungen an eine kooperative Kulturförderung in Niedersachsen. Fachzeitschrift Kulturpolitische Mitteilungen (KuMi)(142/III), zu finden in <<http://www.kupoge.de/kumi/kumi142.html>>
- Hasselberg N (2013) Datenlieferung der Zahlstelle SH im MELUR zur Implementationskostenanalyse mit Angabe der Stellenanteile: Mail vom 30.01.2013, hg. v. Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (MELUR)
- Heydemann F, Kämmer G (2012) Halboffene Weidelandschaften vor dem Aus?: Weil sie nicht dem Bild konventioneller Landwirtschaft entsprechen..., zu finden in <<https://schleswig-holstein.nabu.de/politik-und-umwelt/landnutzung/landwirtschaft/fakten-hintergruende/15197.html>> [zitiert am 9.1.2025]
- HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2017) Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Hessen 2014 - 2020 - Technisches EU-Dokument (Genehmigung der 1. Änderung 14.12.2017), zu finden in <https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuenvl/programme_2014de06drp010_2_1_de.pdf> [zitiert am 15.7.2020]
- Junkernheinrich M, Ebinger F, Klieve LM, Oebbecke J, Welge K (2022) Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung: Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land, 1. Auflage. Lüdenscheid: Analytica V.-G, 320 p. Forum Öffentliche Finanzen 18
- Kaufmann P, Bittschi B, Depner H, Fischl I, Kaufmann J, Nindl E, Ruhland S, Sellner R, Struß V, Vollborth T, Wolff von der Sahl, J. (2019) Evaluation des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM): Richtlinie 2015. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Berlin), zu finden in <https://www.zim.de/ZIM/Redaktion/DE/Publikationen/Studien-Evaluationen/evaluation-zim-2019-07.pdf?__blob=publicationFile&v=11> [zitiert am 5.10.2022]
- KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement] (2023) Staatliches Fördersystem: Deutliche Modernisierung auf Bundes- und Länderebene erforderlich: KGSt veröffentlicht Positionspapier, zu finden in <<https://www.pressebox.de/pressemitteilung/kommunale-gemeinschaftsstelle-fr-verwaltungsmanagement-kgst/Staatliches-Foerdersystem-Deutliche-Modernisierung-auf-Bundes-und-Laenderebene-erforderlich/boxid/1159279>> [zitiert am 13.11.2023]
- Kirsten J, Miszk M, Schorr S, Zoll M (2022) Vom Büro ins Homeoffice: Erfahrungen von Verwaltungsbeschäftigten während der Corona-Krise, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ). IAQ-Forschung, zu finden in <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/301468/1/IAQ-Forschung-2022-06.pdf>> [zitiert am 24.1.2025]
- Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie (2022) Bericht, zu finden in <<https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/40072/documents/61499>> [zitiert am 29.9.2022]
- Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren (2019) Abschlussbericht der "Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen", hg. v. Staatsministerium der Finanzen (SMF), zu finden in <<https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/33320/documents/50780>> [zitiert am 19.12.2019]
- Landesregierung [Landesregierung Schleswig-Holstein] (2020) Bericht der Landesregierung: Personalstruktur- und Personalmanagementbericht 2020 des Landes Schleswig-Holstein (Berichtsjahr 2019), hg. v. Schleswig-Holsteinischer Landtag. Drucksache, zu finden in <<https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/02600/drucksache-19-02660.pdf>> [zitiert am 17.1.2025]
- LANUV [Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen] (2018) Anwenderhandbuch Vertragsnaturschutz: Erläuterungen und Empfehlungen zur Handhabung der Bewirtschaftungspakete der Rahmenrichtlinien Vertragsnaturschutz, 78 p. LANUV-Arbeitsblatt
- (2024) Leitlinien für die Berechnung der Finanzkorrekturen im Rahmen des Konformitätsverfahrens und des Rechnungsabschlussverfahrens: C/2024/5991. In: Reihe C: pp 1-26, zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202405991> [zitiert am 17.12.2024]

- 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. Landesrechnungshof Baden-Württemberg, zu finden in <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf> [zitiert am 10.8.2015]
- LRH SH [Landesrechnungshof Schleswig-Holstein] (2012) Bemerkungen 2014 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2012, MELUR - Vertragsnaturschutz günstig gestalten. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, zu finden in <http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/bemerkungen_2012_tz15.pdf> [zitiert am 4.9.2014]
- Lübbbers T, Böhmer S (2021) Evaluation der Fördermaßnahmen "Exist-Gründungsstipendium" und "Exist-Forschungstransfer" des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Förderzeitraum 2014 bis 2018, Ramboll, zu finden in <https://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Programme-2014-2020/BMWi/exist_evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 5.10.2022]
- Mann S (2000) Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung - Ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft 49(7):259-269, zu finden in <<https://ideas.repec.org/a/ags/gjagec/302546.html#download>> [zitiert am 4.5.2023]
- MEKUN [Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein] (2023) 12. Begleitausschusssitzung: Landesprogramm ländlicher Raum 2014 - 2022. Präsentation
- MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung] (2022) Ökoregelungen genießen Vorrang: Vertragsnaturschutz in Schleswig-Holstein und Kombinationsmöglichkeiten in der neuen Förderperiode ab 2023. Bauernblatt Schleswig-Holstein und Hamburg(19):16-17, zu finden in <https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/V/vertragsnaturschutz/Downloads/BauernblattVNS_Foerderperiode2023.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 29.11.2024]
- MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung] (2024) Auswahlkriterien für das Landesprogramm ländlicher Raum Schleswig-Holstein 2014-2022 (LPLR SH 2014-2022): (Stand: Juni 2024), zu finden in <https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/LPLR/Downloads/auswahlkriterien0624.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 15.11.2024]
- MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein] (lfd) Laufende Ausgaben und abgeschlossene Vorhaben der Technischen Hilfe im Rahmen des LPLR
- MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein] (2018) Landesprogramm ländlicher Raum 2014-2020 (LPLR): 3. Änderungsantrag 2018
- MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein] (2020) Finanztabelle nach Teilmaßnahmen. Auszahlungsstand zum 31.12.2019: Email. Kiel
- MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein] (2021) Landesprogramm ländlicher Raum 2014-2022 (LPLR): 7. Änderungsantrag 2021. Version 8.1, zuletzt geändert am 26.08.2021
- MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein], MEKUN [Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein] (versch. Jgg.) Gesamtinvestitionsvolumen für jährliche Durchführungsberichte
- MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein], MLLEV [Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz] (div. Jgg.) Zahlstellendaten für die EU-Haushaltsjahre 2015 bis 2024 (EGFL, ELER). Mehrere Datenlieferungen
- MELUR [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein] (2015) Erläuterungen und Hinweise zum Sammelantrag 2015
- MELUR [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein] (2016) Jahreszwischen- und -schlussbericht 2015 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 (incl. Anhänge). Kiel
- MLLEV [Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz] (2024) Erläuterungen und Hinweise zum Sammelantrag 2024, zu finden in <https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/E/eu_direktzahlungen/Downloads/240325_hinweise_sammelantrag.pdf?__blob=publicationFile&v=7> [zitiert am 6.1.2025]

- ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018) Germany - Rural Development Programme (Regional) - Lower Saxony + Bremen: Version 4.0. 2014DE06RDRP012
- MUNLV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2018) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020: Von der EU genehmigte 3. Änderung. Fassung vom 12.12.2018., zu finden in <https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/laendl_entwicklung/NRW-Programm_Laendlicher_Raum_Dezember_2018.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- MWVLW [Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz] (2017) Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Timo Böhme (AfD) - Drucksache 17/3255 - Verwaltungskosten für ELER-Förderung, zu finden in <<https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/3437-17.pdf>> [zitiert am 16.1.2020]
- NKR BW [Normenkontrollrat Baden-Württemberg] (2022) Vereinfachung von Landesförderprogrammen, zu finden in <https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/NKR_Vereinfachung_von_Landesfoerderprogrammen.pdf> [zitiert am 1.8.2023]
- Noack S (2009) Implementation regulativer Politik - Die Handlungsspielräume der Vollzugsverwaltung, Studienarbeit. Books on Demand GmbH, Norderstedt
- OECD (2007) The Implementation Costs of Agricultural Policies. OECD
- Pilarski M (2023) Wirksame Vergabe-Beauftragung, VOB/A-Auftragsbekanntmachung, COCOF-Leitlinien, Ausschlussfrist, EU-Recht - VG Cottbus, Urteil vom 03.02.2023 - Az. 3 K 1618/19, zu finden in <<https://www.zuwendungsvergaberecht.de/aktuelle-beitraege-details/wirksame-beauftragung-auftragsbekanntmachung-cocof-leitlinien-vg-cottbus-urteil-vom-03-02-2023-az-3-k-1618-19.html>> [zitiert am 5.4.2023]
- Pollermann K (2016) Ex-post-Bewertung Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 : Modulbericht 8_MB Leader/AktivRegionen. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/SH/8_MB_SH_AktivRegionen.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- Pollermann K (2021) LAG-Befragung 2021 - SH: Ergebnisse der Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien der Lokalen Aktionsgruppen der AktivRegionen(online) [zitiert am 23.1.2025]
- Pollermann K (2024) LEADER: ZWE-Befragung 2024 SH: Schriftliche Befragung der Zuwendungsempfänger:innen der LEADER-Projekte(19.2) in Schleswig-Holstein (Online-Befragung)
- Pollermann K, Schnaut G (2017) Abfrage bei den Regionalmanagements zu Strukturdaten/Aktivitäten der Regionen für das Jahr 2016 in den Bundesländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen
- Raue P, Bathke M, Bergschmidt A, Eberhardt W, Ebers H, Fährmann B, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Grajewski R, Pollermann K, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2018) Feinkonzept zum Bewertungsplan Schleswig-Holstein. Landesprogramm ländlicher Raum 2014 bis 2020 (LPLR): Stand: 11.12.2018. unveröffentlicht, 187 p
- Raue P, Bathke M, Bergschmidt A, Eberhardt W, Ebers H, Fengler B, Forstner B, Franz K, Grajewski R, Pollermann K, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2019) Ergebnisse der laufenden Bewertung des Landesprogramms Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020 - Beitrag zu Kapitel 7 des erweiterten Durchführungsberichts 2018. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR); Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW); Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (TI-WF); entera Umweltplanung & IT, 5-Länder-Evaluation 14/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/14_19_SH_Beitrug_zu_Kapitel_7_MS.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Raue P, Bathke M, Eberhardt W, Ebers H, Fährmann B, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Grajewski R, Pollermann K, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2017) Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020 - Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR); Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW); Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (TI-WF); entera Umweltplanung & IT, 5-Länder-Evaluation 2/2017, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2017/SH_Inanspruchnahme_Endversion.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Reiter K, Röder N (2023) F.R.A.N.Z. im Kontext der Klima- und Umweltarchitektur der GAP ab 2023. F.R.A.N.Z.-Bericht, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn066064.pdf> [zitiert am 18.8.2023]

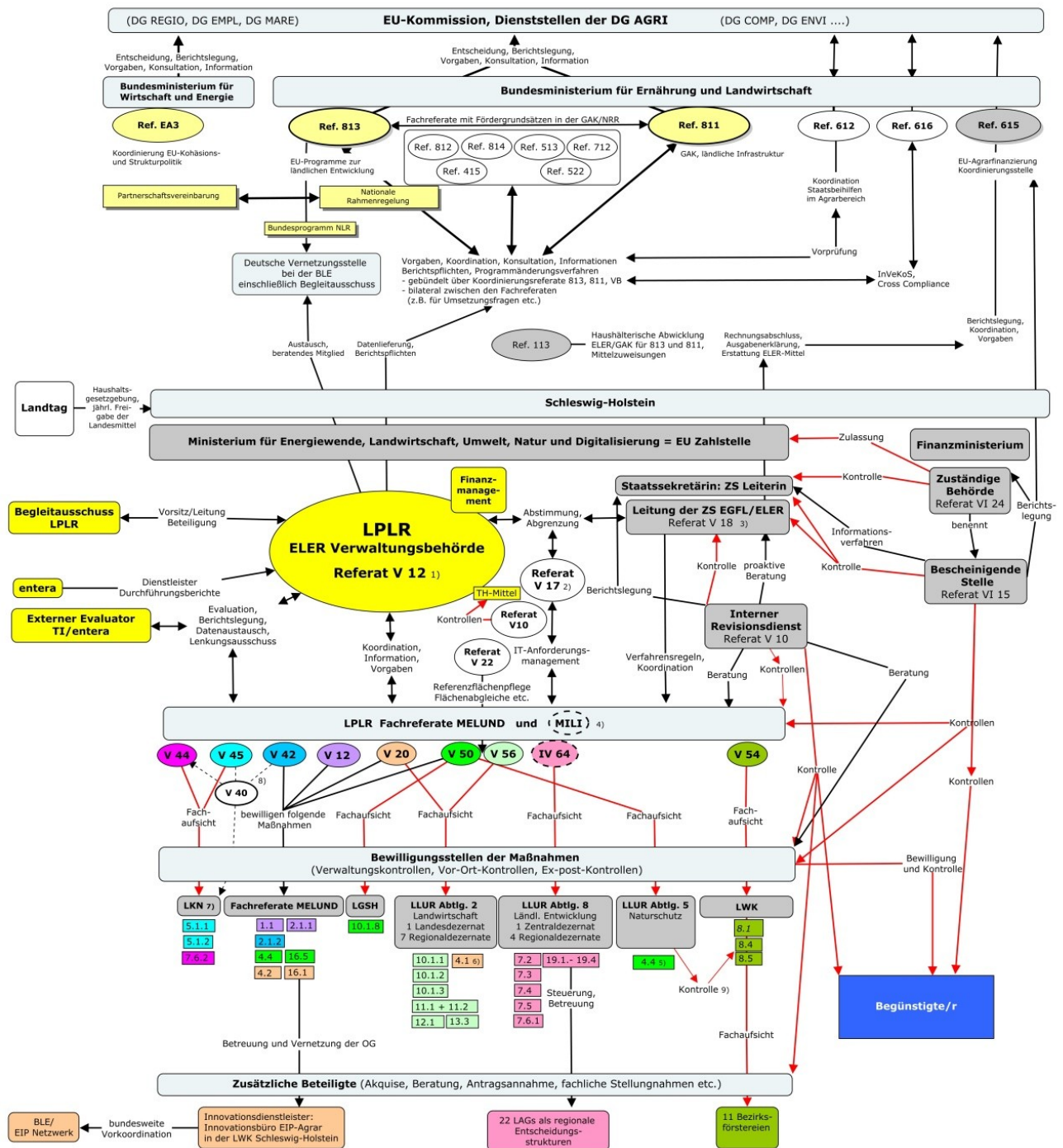
- Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Scholz J, Schwarze S (2024) Analyse der Inanspruchnahme von ausgewählten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und des Ökologischen Landbaus (Akzeptanzanalyse): Landesprogramm Ländlicher Raum Schleswig-Holstein 2014 bis 2022. 5-Länder-Evaluation 6, zu finden in <<https://www.eler-evaluierung.de/publikationen/projektberichte/5-laender-bewertung>>
- Roza P, Selnes T (2012) Simplification of the CAP: Assessment of the European Commissions's reform proposals. LEI report 2012-011. LEI, Wageningen, The Hague. LEI-Wageningen, zu finden in <<https://edepot.wur.nl/200922>> [zitiert am 7.12.2022]
- Sander A, Bathke M, Franz K (2019) Landesprogramm ländlicher Raum des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020. Beiträge zur Evaluation des Schwerpunktbereichs 4A Biologische Vielfalt. Hannover, 166 p, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/7_19_SH_Bericht_aus_der_Evaluation_SPB4A_Biodiversitaet.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- Schnaut G, Fährmann B, Bathke M, Eberhardt W, Ebers H, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Grajewski R, Peter H, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2018) Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 – 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR); Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW); Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (TI-WF); entera Umweltplanung & IT, 5-Länder-Evaluation 7/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/2018-08-20_Bericht_zu_Inanspruchnahme_EPLR_HE_Enwurf_Ueberarbeitung2_TI_RW_20190320.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Schoof N, Luick R, Ackermann A, Baum S, Böhner H, Röder N, Rudolph S, Schmidt T, Hötter H, Jeromin H (2019) Auswirkungen der neuen Rahmenbedingungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Grünland-bezogene Biodiversität: Ergebnisse des gleichnamigen F+E-Vorhabens (FKZ 3515 88 0100), hg. v. Bundesamt für Naturschutz (BfN), 237 p. BfN-Skripten
- SMUL [Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft] (2016) Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET), zu finden in <https://www.hessische-regionalforen.de/images/Downloads/SMUL_1606_ELER-Reset-Vorschlag.pdf> [zitiert am 14.1.2025]
- Spatial Foresight, t33 (2018) New assessment of ESIF administrative costs and burdens, hg. v. European Commission (EU-COM), zu finden in <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_admin_costs.pdf> [zitiert am 9.4.2021]
- Statistikamt Nord [Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein], MLLEV [Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz] (2024) Kaufpreisspiegel 2022 und 2023 in Schleswig-Holstein, zu finden in <https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Sonderver%c3%b6ffentlichungen/Kauf-_und_Pachtpreisspiegel/Kaufpreisspiegel/Kaufpreisspiegel_2022_2023.pdf> [zitiert am 20.11.2024]
- Sweco GmbH (2010) Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs: Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund, zu finden in <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_governance.pdf>
- Thun J (2021) Anträge/Verträge über die "Lokalen Aktionen" erfasst in der Datenbank der LGSH. E-Mail vom 09.09.2021
- Tietz A, Grajewski R (2016) EU-Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland ab 2014: Zwischen Kontinuität und Wandel. In: Eberstein, Karl H, Untiedt G (eds) Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln: Abschnitt VI
- VO (EU) Nr. 1303/2013: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates
- 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 (2013)

- VO (EU) Nr. 1306/2013: Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (2013), zu finden in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0549:0607:DE:PDF>> [zitiert am 2.9.2019]
- 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 (2013), zu finden in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0608:0670:de:PDF>> [zitiert am 7.1.2025]
- WBAE [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz] (2019) Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU: Stellungnahme, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GAP-Verwaltungsvereinfachung-GAP.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 26.10.2022]
- Zentrales IT-Management beim MELUND (2017) Gesamtplan 2018 für IT und Digitalisierung, zu finden in <<https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/umdrucke/00300/umdruck-19-00383.pdf>> [zitiert am 14.11.2024]

Anhang

Anhang 1: Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand: 01.09.2018)

Strukturlandkarte: Steuerung und Umsetzung des LPLR 2014 - 2020 (Stand 09/2018)



Legende zu Anhang 1

ELER-Code Bezeichnung der Fördermaßnahmen

1.1	Zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen
2.1.1	Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft
2.1.2	Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft
4.1	Investitionen zur Unterstützung einer nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten Landwirtschaft
4.2	Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung
4.4	Naturschutz und Landschaftspflege
5.1.1	Hochwasserschutz
5.1.2	Küstenschutz
7.2	Modernisierung ländlicher Wege
7.3	Breitbandinfrastruktur
7.4	Lokale Basisdienstleistungen in ländlichen Gebieten
7.5	Ländlicher Tourismus: kleine touristische Infrastruktur, Fremdenverkehrsinformation
7.6.1	Erhaltung des kulturellen Erbes
7.6.2	Naturnahe Gewässerentwicklung (WRRL)
8.1	<i>Erstaufforstung (Altverpflichtungen), nur nachrichtlich geführt</i>
8.4	Wiederaufbau nach Naturkatastrophen
8.5	Waldumbau
10.1.1	Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer: Winterbegrünung
10.1.2	Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer: Emissionsarme u. gewässerschonende Ausbringung von Wirtschaftsdüngern
10.1.3	Vielfältige Kulturen im Ackerbau
10.1.8	Vertragsnaturschutz
11.1	Ökologischer Landbau – Einführung
11.2	Ökologischer Landbau – Beibehaltung
12.1	Natura 2000-Prämie
13.3	Ausgleichszulage
16.1	Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“
16.5	Kooperationen im Naturschutz
19.1	LEADER - Vorbereitende Unterstützung
19.2	LEADER - Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der lokalen Entwicklungsstrategien
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

Abkürzungen

Abtlig.	Abteilung
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
DG AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
DG REGIO	Generaldirektion Regionalpolitik
DG EMPL	Generaldirektion Beschäftigung
DG MARE	Generaldirektion für maritime Angelegenheiten und Fischerei
DG COMP	Generaldirektion Wettbewerb
DG ENVI	Generaldirektion Umwelt
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EU	Europäische Union
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
LAGs	Lokale Aktionsgruppen
LSGH	Landgesellschaft Schleswig-Holstein
LKN	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
LPLR	Landesprogramm ländlicher Raum 2014-2020
LWK	Landwirtschaftskammer
MELUND	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
MILI	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
NLR	Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum
NRR	Nationale Rahmenregelung
OG	Operationelle Gruppe
Ref.	Referat
TI	Thünen-Institut
TH	Technische Hilfe
VB	Verwaltungsbehörde
ZS	Zahlstelle

Legende

Verwaltungsebenen, beteiligte Institutionen

Einrichtungen, die in erster Linie für die zahlstellenkonforme Abwicklung und Kontrolle 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 IT-Management.
- 3) Referat V 18 ist u.a. für Software zur Vorbereitung der Zahlung verantwortlich und nimmt Verbuchung der Zahlungen vor.
- 4) Zuständig für die Risikoanalyse für Vor-Ort-Kontrollen, Zulieferung von Verwaltungserklärungen (= Ausgabenerklärungen) und Bedarfsvoraus-schätzung an die Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER.
- 5) Im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren liegt die Zuständigkeit beim LLUR, ansonsten im Fachreferat des MELUND. Vor-Ort Kontrollen werden grundsätzlich vom MELUND 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.
- 8) Referat 40 koordiniert fachliche und umsetzungsbezogene Fragen sowie die Kontrollen im Zusammenhang mit den Fördermaßnahmen 2.1.2, 5.1.1, 5.1.2 und 7.6.2.
- 9) Untere Forstbehörde, zuständig für die VOK gemeinsam mit LWK.

Wir fördern den ländlichen Raum



EU.SH



THÜNEN

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 2: Schriftliche Erhebung des Umsetzungsaufwandes bei den Bewilligungsstellen (Beispiel LLUR)

Begleitende Evaluierung LPLR 2014 bis 2020 LLUR – Abteilung 8 (Regionaldezernat und Zentraldezernat)

gaben fehlen, berücksichtigen Sie diese bei den Angaben zu Frage 1 und weisen hierauf unter Frage 4 am Ende des Erhebungsbogens hin.

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

LLUR Abteilung 8	Wesentliche Aufgaben für die einzelnen Fördermaßnahmen - nicht abschließend*
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)	- Abstimmung mit Fachreferat des MLU (ehemals MELUND) und dem Referat Leitung der Zahlstelle EGF/ELER sowie der Verwaltungsbehörde - Abstimmung Landesdezernat mit Regionaldezernaten der Abteilung 8 des LLUR - Kenntnisnahme und Beachtung aktueller Erlasse, Vorschriften etc. - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen - Berichts- und Meldepflichten an verschiedene andere Stellen u. a. an das Referat Leitung der Zahlstelle und Beschneidende Stelle - Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung, Anfragen etc., Mittelungen zu Forderungen bei Unregelmäßigkeiten etc. - Teilnahme/Organisation an Schulungen - Betreuung der AktivRegionen (LEADER), koordinierende Sitzungen mit den Regionalmanagern und Teilnahme an den LAG Sitzungen - Finanzmanagement/Haushaltsüberwachung - Maßnahmen/Vorhabenakquise und Öffentlichkeitsarbeit - Beratung im Zuge der Antragstellung gemäß § 83a Landesverwaltungsge- setz - Auswahlverfahren inkl. Aufwand für fachliche Beurteilungen und Stellungnahmen - Antragannahme (Bewilligungs-, Zahlungsanträge) - Verwaltungskontrolle (Bewilligungs-, Zahlungsanträge, inkl. Inaugens- scheidung) - Bewilligung (Bewilligungs-, Zahlungsanträge) - Ablehnungen, Beanstandungen, Rückforderungen - Datenerfassung (DV gestützte Vorgangsverwaltung und Erfassung der Monitoringdaten) - Auszahlungsdateneingabe
Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen**	- Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Kontrollen - Erst und Zweitprüferinnen - Inkl. Dokumentation der Ergebnisse und deren Würdigung

* Nicht alle Aufgaben sind für alle Fördermaßnahmen gleich relevant.

** Bei den Ex-post-Kontrollen soll auch der Aufwand der angefallenen Ex-post-Kontrollen für die Förderfälle der letzten Förderperiode mit berücksichtigt werden.

Fragen bitte an: B. Fährmann, Thüringer Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (ITI), Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (montags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 <mailto:barbara.fahrermann@thuenen.de>

2



Begleitende Evaluierung LPLR 2014 bis 2020

Erfassung des Personalaufwands des LLUR – Abteilung 8 Zentraldezernat und Regionaldezernate inklusive Technischer Prüfdienst für die Abwicklung von LPLR-Fördermaßnahmen im Jahr 2017

Anlass und Umfang der Erhebung

Das Thünen-Institut wurde vom Land SH beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung des LPLR die Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter, IT) für die Umsetzung der Förderung zu erheben, um diese in die Bewertung der Fördereffizienz einzubeziehen. Zu diesem Zweck werden alle Dienststellen des Landes und beauftragte Einrichtungen anhand eines Erhebungsbogens befragt. Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten hierauf Zugriff.

Inhalt des Erhebungsbogens und Ausfüllhinweise

Ermittelt werden soll der Personalaufwand des Landesdezernats und der sieben Regionaldezernate der Abteilung 8 des LLUR inklusive Technischer Prüfdienst für die Umsetzung der LPLR-Fördermaßnahmen im Bereich der Ländlichen Entwicklung nach der im Erhebungsbogen vorgenommenen Differenzierung für das Jahr 2017. Neben den EU-kofinanzierten Förderungen werden für die Fördermaßnahmen Breitband und Basisdienstleistungen auch Vorhaben mit zusätzlichen nationalen Mitteln ohne EU-Kofinanzierung (sogenannte Top-ups) umgesetzt. Diese bitten wir Sie, bei den Angaben zum Aufwand mit zu berücksichtigen.

Bitte verteilen Sie neben dem spezifischen Aufwand für die einzelnen Fördermaßnahmen auch den Aufwand für Aufgaben, die sich auf alle oder mehrere Teilmaßnahmen oder Vorhabenarten der Ländlichen Entwicklung beziehen.

Bitte füllen Sie für das Zentraldezernat und pro Regionaldezernat jeweils einen Bogen aus.

Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben

Die Erfassung erfolgt generell bei allen LPLR-Fördermaßnahmen getrennt nach den Bereichen (1) Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inklusive Grundaufwand) und (2) Vor-Ort-Kontrollen und Ex-Post-Kontrollen. Bei den Ex-post-Kontrollen soll auch der Aufwand der angefallenen Ex-post-Kontrollen für die Förderfälle der letzten Förderperiode mit berücksichtigt werden. Die Differenzierung ist für nachfolgende Auswertungs- und Analyseschritte erforderlich.

Grundsätzlich sollen alle Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit den genannten Fördermaßnahmen stehen in Ihre Aufwandsschätzung mit einfließen. In der folgenden Tabelle sind wesentliche Aufgaben der Bewilligungsstelle aufgeführt, die bei der geforderten Angabe der Stellen und Stellenanteile als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Ihrer Meinung nach Aufgaben

Fragen bitte an: B. Fährmann, Thüringer Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (ITI), Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (montags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 <mailto:barbara.fahrermann@thuenen.de>

1 Personalaufwand des LLUR – Abteilung 8 (Zentraldezernat, Regionaldezernate inklusive Technischer Prüfdienst) für die Umsetzung von LPLR-Fördermaßnahmen im Jahr 2017

Bitte schätzen Sie möglichst genau die eingesetzten Stellenanteile für die jeweilige Maßnahme und die unterschiedlichen Aufgaben. Lesen Sie vorher bitte die Anleitungsinweise und die Tabelle 1 genau durch. Grundlage für die Angaben sind die aufgabenspezifischen Arbeitseinsätze der einzelnen MitarbeiterInnen bezogen auf die angenommene durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit von 200 Tagen.

LPLR-Maßnahme	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren	gehobenen Dienst*	höheren
Modernisierung ländlicher Wege (ELER-Code 7.2)			
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
VOK/Ex-post-Kontrollen**			
Breitbandinfrastruktur (ELER-Code 7.3) inkl. zusätzliche nationale Vorhaben			
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
VOK/Ex-post-Kontrollen**			
Lokale Basisdienstleistungen (ELER-Code 7.4) inkl. zusätzliche nationale Vorhaben			
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
VOK/Ex-post-Kontrollen**			
Ländlicher Tourismus (ELER-Code 7.5)			
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
VOK/Ex-post-Kontrollen**			
Erhaltung des kulturellen Erbes (ELER-Code 7.6.1)			
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
VOK/Ex-post-Kontrollen**			
LEADER gesamt (ELER-Code 19)			
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
VOK/Ex-post-Kontrollen**			

Fragen bitte an: B. Fährmann · Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
37133 Friesoyde, 37199 Lüneburg
Tel.: 0531 596-5247 (montags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 barbara.fahrmann@thuenen.de

Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen und Kosten

Die Angaben des Personalaufwands sollen bezogen auf volle Stellen und nach Laufbahnen differenziert erfolgen. Bei der durch Sie vorzunehmenden Schätzung der Arbeitsanteile soll eine durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit in Höhe von 200 produktiven Arbeitstagen zugrunde gelegt werden. Diese berechnet sich aus den Jahresarbeitstagen (251) abzüglich Fehlzeiten aufgrund von Urlaub, Fortbildung, Krankheit und weiteren unplanbaren Ausfallzeiten.

Wenn Sie den Personalaufwand anhand von Stunden- bzw. Tagesaufschriften kalkulieren, dann berechnen Sie bitte den Stellenanteil bezogen auf die oben genannte Nettoarbeitszeit: 10 Tage Einsatz für Ex-post-Kontrollen entsprechen so einem Stellenanteil von 0,05.

Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, werden deren Stellenanteile addiert. Hierdurch können auch Werte größer 1 entstehen.

Die Verwaltungskosten werden im Anschluss durch das Thünen-Institut anhand von Personalkostentabellen überschlägig berechnet.

Fiktives Ausfüllbeispiel:

LPLR-Maßnahme	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren	gehobenen Dienst*	höheren
Breitbandinfrastruktur (ELER-Code 7.3) inkl. zusätzliche nationale Vorhaben			
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)	0	1,2	0,15
VOK/Ex-post-Kontrollen**	0,75	0,25	0

* Nach neuer Laufbahnverordnung entspricht dies den drei Bereichen Laufbahngruppe 1, Einstiegsamt, 2 sowie Laufbahngruppe 2 Einstiegsamt 1 und 2; hier werden noch die alten Begriffe verwendet, da diese allgemein immer noch gebräuchlicher sind. Es sollen sowohl Beamtinnen als auch Angestellte der entsprechenden Entgeltgruppen berücksichtigt und angegeben werden.

** Bei den Ex-post-Kontrollen soll auch der Aufwand der angefallenen Ex-post-Kontrollen für die Förderfälle der letzten Förderperiode mit berücksichtigt werden.

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Fragen bitte an: B. Fährmann · Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
37133 Friesoyde, 37199 Lüneburg
Tel.: 0531 596-5247 (montags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 barbara.fahrmann@thuenen.de

Begleitende Evaluierung LPLR 2014 bis 2020 LLUR – Abteilung 8 (Regionaldezernat und Zentraldezernat)

LPLR-Maßnahme	Stellenanteile/AK** bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren	gehobenen	höheren
		Dienst*	
Davon			
LEADER – Umsetzung (ELER-Code 19.2)			
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
VOK/Ex-post-Kontrollen**			
LEADER – Kooperation			
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
VOK/Ex-post-Kontrollen**			
LEADER – Laufende Kosten			
Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
VOK/Ex-post-Kontrollen**			

* Nach neuer Laufbahnverordnung entspricht dies den drei Bereichen Laufbahngruppe 1, Einstiegsamt, 2 sowie Laufbahngruppe 2 Einstiegsamt 1 und 2; hier werden noch die alten Begriffe verwendet, da diese allgemein immer noch gebräuchlicher sind. Es sollen sowohl Beamtinnen als auch Angestellte der entsprechenden Engstgruppen berücksichtigt und angegeben werden.

** Bei den Ex-post-Kontrollen soll auch der Aufwand der angefallenen Ex-post-Kontrollen für die Förderfälle der letzten Förderperiode mit berücksichtigt werden.

2 Besonderheiten des Jahres 2017

2 a) Zeichnet sich das Jahr 2017, im Vergleich zu den anderen Jahren der aktuellen Förderperiode, durch Besonderheiten aus, die den Aufwand erheblich beeinflusst haben (erhöht oder gesenkt)? Unterscheiden Sie hierbei bitte, ob diese Besonderheiten in erster Linie mit Änderungen des Fördervolumens oder mit Veränderungen der Förderabwicklung (Vorgaben, Prozeduren, Kontrolle etc.) zusammenhängen.

Maßnahme	Gab es Besonderheiten bzw. Veränderungen im Jahr 2017, die den Aufwand für die Maßnahmen beeinflusst haben?		
	nein	ja	und zwar folgende Besonderheiten
Modernisierung ländlicher Wege (ELER-Code 7.2)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:
Breitbandinfrastruktur (ELER-Code 7.3)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:
Lokale Basisdienstleistungen (ELER-Code 7.4)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:
Ländlicher Tourismus (ELER-Code 7.5)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:

Fragen bitte an: B. Fährmann, Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (montags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 malito.barbara.fahrmann@thuenen.de

5

Begleitende Evaluierung LPLR 2014 bis 2020

LLUR – Abteilung 8 (Regionaldezernat und Zentraldezernat)

Maßnahme	Gab es Besonderheiten bzw. Veränderungen im Jahr 2017, die den Aufwand für die Maßnahmen beeinflusst haben?		
	nein	ja	und zwar folgende Besonderheiten
Erhaltung des kulturellen Erbes (ELER-Code 7.6.1)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:
LEADER gesamt (ELER-Code 19)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:
LEADER – Umsetzung (ELER-Code 19.2)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:
LEADER – Kooperation (ELER-Code 19.3)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:
LEADER – Laufende Kosten (ELER-Code 19.4)	☐	☐	Fördervolumen: Förderabwicklung:

2 b) Wie stark würden Sie daher die Abweichungen des Personaleinsatzes für die Maßnahme des Jahres 2017 zum geschätzten Durchschnitt der Jahre 2014 – 2017 einstufen?

Maßnahme	Bezogen auf den durchschnittlichen AK-Einsatz der Jahre 2014 – 2017 war der Personaleinsatz* im Jahr 2017 für die Maßnahme ...							
	deutlich geringer	etwas geringer	etwas gleich	etwas höher	deutlich höher	keine Angabe	höher	möglich
Modernisierung ländlicher Wege (ELER-Code 7.2)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Breitbandinfrastruktur (ELER-Code 7.3)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lokale Basisdienstleistungen (ELER-Code 7.4)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ländlicher Tourismus (ELER-Code 7.5)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Erhaltung des kulturellen Erbes (ELER-Code 7.6.1)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
LEADER gesamt (ELER-Code 19)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
LEADER – Umsetzung (ELER-Code 19.2)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
LEADER – Kooperation (ELER-Code 19.3)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
LEADER – Laufende Kosten (ELER-Code 19.4)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

* Diese Frage zielt darauf ab, ob der Personaleinsatz dem Mehr oder Minderaufwand folgt, oder dieser eher konstant bleibt und der Mehraufwand über Überstunden bzw. Verschiebung von anderen Aufgaben bewältigt und ein Minderaufwand über Abbau von Überstunden oder Erledigung liegengeliebener Aufgaben kompensiert wird.

Fragen bitte an: B. Fährmann, Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (montags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 malito.barbara.fahrmann@thuenen.de

6

Anhang 3: Schriftliche Erhebung des Umsetzungsaufwandes bei den Fachreferaten

Fachreferat V 50 MELUND

Begleitende Evaluierung LPLR 2014 bis 2020

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

Fachreferat V 50	Wesentliche Aufgaben für die einzelnen Fördermaßnahmen - nicht abschließend*
Maßnahmen Natur- und Landschaft (NUL)** und Kooperationen im Naturschutz	- „Betreuung“ der Förderrichtlinie und der besonderen Dienstleistung oder vergleichbarer Ausführungshinweise - Antragsformulare und Unterlagen - Verfahrensfragen - Finanzmanagement, Vorausschau etc. - Anforderungsmanagement IT-Funktionalitäten - Abstimmungen mit Verwaltungsbehörde und der Zahlstellenleitung - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen (BS, Rechnungshöfe, EU-KOM) - Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen, Internetauftritt - Zusammenarbeit und Austausch mit LLUR Abteilung 5 (Einholen fachlicher Stellungnahmen, Abstimmung über Bewilligungen von NUL im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren) - Maßnahmen-/Vorhabenakquise - Ausschreibungs- bzw. Auswahlverfahren - Beratung im Zuge der Antragstellung gemäß § 83a Landesverwaltungsge- setz - Antragsannahme (Bewilligungs-, Zahlungsanträge) - Verwaltungskontrolle (Bewilligungs-, Zahlungsanträge, inkl. Inaugens- sichtnahme) - Bewilligung (Bewilligungs-, Zahlungsanträge inkl. Verwendungsnachweis- prüfung etc.) - Ablehnungen, Beanstandungen, Rückforderungen - Datenerfassung (DV gestützte Vorgangsverwaltung und Datenausam- menstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung) - Ausschlussdateneingabe, Zahlungsvorbereitung - etc.
Vor-Ort-Kontrollen/Ex-post-Kontrollen**	- Risikoanalyse - Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Kontrollen - Dokumentation der Ergebnisse und deren Würdigung - etc.
Vertragsnaturschutz	- „Betreuung“ der Förderrichtlinie und besonderen Dienstleistungen - Finanzmanagement, Vorausschau etc. - Antragsformulare und Unterlagen - Abstimmungen mit Verwaltungsbehörde und der Zahlstellenleitung - Abstimmung mit und Fachaufsicht über LGSH als Bewilligungsstelle - Abstimmung mit Referat V22 (InVeKoS, Referenzflächensystem etc.) - Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen (BS, Rech-

Fragen bitte an: B. Fahrmann · Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (montags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 <mailto:barbara.fahrmann@thuenen.de>



Begleitende Evaluierung LPLR 2014 bis 2020

Erfassung des Personalaufwands des Fachreferats V 50 im MELUND für die Abwicklung von LPLR-Fördermaßnahmen im Jahr 2017

Anlass und Umfang der Erhebung

Das Thünen-Institut wurde vom Land SH beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung des LPLR die Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter, IT) für die Umsetzung der Förderung zu erheben, um diese in die Bewertung der Fördereffizienz einzubeziehen. Zu diesem Zweck werden alle Dienststellen des Landes und beauftragte Einrichtungen anhand eines Erhebungsbogens befragt. Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten hierauf Zugriff.

Inhalt des Erhebungsbogens und Ausfüllhinweise

Ermittelt werden soll der Personalaufwand des Fachreferats für die Konzeption, Steuerung, Bewilligung und Kontrolle der LPLR-Maßnahmen Naturschutz und Landschaftspflege (ELER-Code 4.4), Kooperationen im Naturschutz (ELER-Code 16.5) sowie der Konzeption, Steuerung und Umsetzung des Vertragsnaturschutzes (ELER-Code 10.1.8) nach der im Erhebungsbogen vorgenommenen Differenzierung für das Jahr 2017. Ergänzend wird nach dem Personalaufwand im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 gefragt, um den ggf. erhöhten Aufwand zu Beginn einer Förderperiode berücksichtigen zu können.

Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben

Die Erfassung erfolgt generell bei allen LPLR-Fördermaßnahmen getrennt nach den Bereichen (1) Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inklusive Grundaufwand) und (2) Vor-Ort-Kontrollen und Ex-Post-Kontrollen. Bei den Ex-post-Kontrollen soll auch der Aufwand der angefallenen Ex-post-Kontrollen für die Förderfälle der letzten Förderperiode mit berücksichtigt werden. Die Differenzierung ist für nachfolgende Auswertungs- und Analyseschritte erforderlich.

In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Aufgaben eines Fachreferats aufgeführt, die bei der geforderten Angabe der Stellen und Stellenanteile als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Ihrer Meinung nach Aufgaben fehlen, berücksichtigen Sie diese bei den Angaben zu Frage 1 und weisen hierauf unter Frage 4 am Ende des Erhebungsbogens hin.

Fragen bitte an: B. Fahrmann · Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5247 (montags bis donnerstags) Fax: 0531 596-5599 <mailto:barbara.fahrmann@thuenen.de>

	- rungshilfe, EU-KOM) - Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt
Vor-Ort-Kontrollen	- Risikoanalyse - Ggf. Vorbereitung und Nachbereitung der Kontrollen - Begleitende VOK im Rahmen der Fachaufsicht - inkl. Dokumentation der Ergebnisse und deren Würdigung

- * Nicht alle Aufgaben sind für alle Fördermaßnahmen gleich relevant.
- ** Der Aufwand für die Bewilligung der Maßnahme innerhalb von Flurbereinigungsgebieten durch Abteilung 5 des LLUR wird dort erfasst.
- *** Bei den Ex-post-Kontrollen soll auch der Aufwand der angefallenen Ex-post-Kontrollen für die Förderfälle der letzten Förderperiode mit berücksichtigt werden.

Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen und Kosten

Die Angaben des Personalaufwands sollen bezogen auf volle Stellen und nach Laufbahnen differenziert erfolgen. Bei der durch Sie vorzunehmenden Schätzung der Arbeitsanteile soll eine durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit in Höhe von 200 produktiven Arbeitstagen zugrunde gelegt werden. Diese berechnet sich aus den Jahresarbeitstagen (250) abzüglich Fehlzeiten aufgrund von Urlaub, Fortbildung, Krankheit und weiteren unplanbaren Ausfallzeiten. Wenn Sie den Personalaufwand anhand von Stunden- bzw. Tagesaufschriften kalkulieren, dann berechnen Sie bitte den Stellenanteil bezogen auf die oben genannte Nettoarbeitszeit: 10 Tage Einsatz für Ex-post-Kontrollen entsprechen so einem Stellenanteil von 0,05. Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, werden deren Stellenanteile addiert. Hierdurch können auch Werte größer 1 entstehen.

Die Verwaltungskosten werden im Anschluss durch das Thünen-Institut anhand von Personalkostentabellen überschlägig berechnet.

Fiktives Ausfüllbeispiel:

Maßnahme	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren	gehobenen	höheren
Dienst*			
Naturschutz und Landschaftspflege (ELER-Code 4.4)			
Gesamtaufwand	1,7	1,32	0,43
Davon: Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)	1,2	1,3	0,4
Davon: VOK/Ex-post-Kontrollen	0,5	0,02	0,03

- * Nach neuer Laufbahnverordnung entspricht dies den drei Bereichen Laufbahngruppe 1, Einstiegsamt 2 sowie Laufbahngruppe 2 Einstiegsamt 1 und 2; hier werden noch die alten Begriffe verwendet, da diese allgemein immer noch gebräuchlicher sind. Es sollen sowohl BeamtInnen als auch Angestellte der entsprechenden Entgeltgruppen berücksichtigt und angegeben werden.

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

1 Personalaufwand des Fachreferats für die Konzeption, Steuerung, Bewilligung und Kontrolle von LPLR-Fördermaßnahmen im Jahr 2017

1 a) Bitte schätzen Sie möglichst genau die eingesetzten Stellenanteile für die jeweilige Maßnahme und die unterschiedlichen Aufgaben. Lesen Sie vorher bitte die Anleitungsinweise und die Tabelle 1 genau durch. Grundlage für die Angaben sind die aufgabenspezifischen Arbeitseinsätze der einzelnen MitarbeiterInnen bezogen auf die angenommene durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit von 200 Tagen.

LPLR-Maßnahme	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren	gehobenen	höheren
Dienst*			
Naturschutz und Landschaftspflege (ELER-Code 4.4)			
Gesamtaufwand			
Davon: Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
Davon: VOK/Ex-post-Kontrollen**			
Kooperationen im Naturschutz (ELER-Code 16.5)			
Gesamtaufwand			
Davon: Förderabwicklung mit Verwaltungskontrolle (inkl. Grundaufwand)			
Davon: VOK/Ex-post-Kontrollen			
Vertragsnaturschutz (ELER-Code 10.1.8)			
Gesamtaufwand			
Davon: Förderabwicklung (inkl. Grundaufwand)			
Davon: VOK			

- * Nach neuer Laufbahnverordnung entspricht dies den drei Bereichen Laufbahngruppe 1, Einstiegsamt 2 sowie Laufbahngruppe 2 Einstiegsamt 1 und 2; hier werden noch die alten Begriffe verwendet, da diese allgemein immer noch gebräuchlicher sind. Es sollen sowohl BeamtInnen als auch Angestellte der entsprechenden Entgeltgruppen berücksichtigt und angegeben werden.

- ** Bei den Ex-post-Kontrollen soll auch der Aufwand der angefallenen Ex-post-Kontrollen für die Förderfälle der letzten Förderperiode mit berücksichtigt werden.

1 b) Im Rahmen des Vertragsnaturschutzes werden unterschiedliche Vertragsmuster angeboten. Für die im Rahmen der Evaluierung folgenden Analyse- und Bewertungsschritte (u. a. Kosten-Wirksamkeitsbetrachtungen) ist es für uns wichtig, den Aufwand für den Vertragsnaturschutz weiter zu differenzieren. Ist die Abwicklung der Förderung nach den unterschiedlichen Vertragsmustern für das Fachreferat mit einem unterschiedlichen Arbeitsaufwand verbunden?

ja ☐ nein ☐

☐ (weiter mit Frage 1 c) ☐ (weiter mit Frage 2)

Sonstige Erläuterungen zum Arbeitsaufwand und der Rangfolgenangabe:

2 Besonderheiten des Jahres 2017 – Geschätzter durchschnittlicher jährlicher Personalaufwand 2014 – 2017 des Fachreferates

2 a) Bitte schätzen Sie die eingesetzten Stellenanteile für die jeweilige Fördermaßnahme im Durchschnitt der Jahre 2014 – 2017. Eine Differenzierung nach den einzelnen Aufgabenbereichen und Vorhabenarten im Vertragsnaturschutz ist nicht erforderlich. Mit dieser Frage soll erfasst werden, in wie weit der Aufwand des Fachreferats für das Jahr 2017 repräsentativ für die Förderperiode ist bzw. die Möglichkeit eröffnet werden, den Aufwand für die grundlegende Maßnahmenkonzeption und -programmierung sowie das Aufsetzen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme einfließen zu lassen.

LPLR-Maßnahme	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im Durchschnitt der Jahre 2014 – 2017 im	höheren
	mittleren	Dienst
Naturschutz und Landschaftspflege (ELER-Code 4.4)		
Gesamtaufwand		
Kooperationen im Naturschutz (ELER-Code 16.5)		
Gesamtaufwand		
Vertragsnaturschutz (ELER-Code 10.1.8)		
Gesamtaufwand		

2 b) Sollten deutliche Abweichungen zwischen Frage 1 a) und 2 a) vorliegen, erläutern Sie bitte kurz, worauf diese zurückzuführen sind.

1 c) Wenn ja, ordnen Sie bitte in der folgenden Tabelle den Vertragsmustern einen Rang von eins bis zehn zu bezogen auf

- I) den jeweils durchschnittlichen Arbeitsaufwand je Förderantrag und
- II) nach Ihrem durchschnittlichen Arbeitsaufwand je Hektar Förderfläche
- 1 = geringster Arbeitsaufwand im Durchschnitt je Förderantrag bzw. je Hektar
- 10 = höchster Arbeitsaufwand Durchschnitt je Förderantrag bzw. je Hektar

Sollten aus Ihrer Sicht die Förderung von verschiedenen Vertragsmustern einen ähnlich hohen Aufwand verursachen, dann vergeben Sie bitte den gleichen Rangwert.

Vertragsmuster des Vertragsnaturschutzes	Rangfolge nach durchschnittlichem Arbeitsaufwand je Förderantrag (1 bis 10)	Wesentliche Gründe/Faktoren für einen vergleichsweise hohen bzw. eher geringen Arbeitsaufwand je Förderantrag des Vertragsmusters
Weidengang		
Weidewirtschaft		
Weidewirtschaft Moor		
Weidewirtschaft Marsch		
Weidelandschaft Marsch		
Grünlandwirtschaft Moor		
Rasplätze für wandernde Vogelarten		
Halligprogramm (HP)		
Kleinteiligkeit im Ackerbau		
Ackerlebensräume		
Vertragsmuster des Vertragsnaturschutzes	Rangfolge nach durchschnittlichem Arbeitsaufwand je Hektar Förderfläche (1 bis 10)	Wesentliche Gründe/Faktoren für einen vergleichsweise hohen bzw. eher geringen Arbeitsaufwand je Hektar Förderfläche
Weidengang		
Weidewirtschaft		
Weidewirtschaft Moor		
Weidewirtschaft Marsch		
Weidelandschaft Marsch		
Grünlandwirtschaft Moor		
Rasplätze für wandernde Vogelarten		
Halligprogramm (HP)		
Kleinteiligkeit im Ackerbau		
Ackerlebensräume		

Technische Rahmenbedin- gungen (z.B. Unterstüt- zungsleistung IT)	
Sonstiges	

3 c) Haben Sie konkrete Hinweise oder Vorschläge für die Umsetzung der Förderung?

4 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema, zum Fragebogen, zu einzelnen Fragen

Vielen Dank für Ihre Angaben!

3 Aufwandsbestimmende Merkmale der aktuellen Förderperiode

Welche Aspekte werden aus Sicht der Bewilligungsstelle im Hinblick auf Umsetzungsaufwand und/oder Akzeptanz der Förderung positiv bzw. kritisch bewertet? Unterscheiden Sie bitte soweit möglich zwischen den Bereichen: Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren, inhaltliche Ausgestaltung der Förderung, Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen sowie technische Rahmenbedingungen. Bitte geben Sie auch an, auf welche Maßnahme sich Ihre Aussage bezieht. Als Bezugsgröße können Sie für sich bei der Beantwortung die letzte Förderperiode als Vergleich heranziehen (Verbesserungen, Verschlechterungen).

3 a) Positive Aspekte aus Sicht des Fachreferats im Zusammenhang mit den oben genannten Fördermaßnahmen:

Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren (W/E wird die Förderung umge- setzt)	
Inhaltliche Ausgestaltung der Förderung (WAS kann gefordert werden)	
Arbeitsabläufe und Zusam- menarbeitsstrukturen (Fachreferat, Leitung der ZS, LLUR, LGSH u.a.)	
Technische Rahmenbedin- gungen (z. B. Unterstüt- zungsleistung IT)	
Sonstiges	

3 b) Kritische Aspekte aus Sicht des Fachreferats im Zusammenhang mit den Fördermaß-
nahmen:

Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren (W/E wird die Förderung umge- setzt)	
Inhaltliche Ausgestaltung der Förderung (WAS kann gefordert werden)	
Arbeitsabläufe und Zusam- menarbeitsstrukturen (Fachreferat, Leitung der ZS, LLUR, LGSH u.a.)	

Anhang 4: Umsetzungsaufwand und Kosten nach Organisationseinheiten und Maßnahmen 2017

Vollzugsebenen des LPLR	Ministerien MELUND, MILI, FIMI		LLUR Abteilung 2		LLUR Abteilung 8		LLUR Abteilung 5 ⁸⁾		Landgesellschaft SH		Landesbetrieb für Küstenschutz		Regionalmanagements Regionennetzwerk Betreuungszuschuss Koordinierungsstelle Lokale Aktionen		LWK		TH		Gesamt LPLR	
Code/Maßnahmenbezeichnungen	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ⁴⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ²⁾	Kosten ³⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ⁴⁾ in Mio. Euro	Kosten ⁵⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten in Mio. Euro	
1.1 Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	0,22	0,019																0,22	0,019	
2.1.1 Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft	0,37	0,032															0,006	0,37	0,038	
2.1.2 Gewässerschutzberatung	1,03	0,088																1,03	0,088	
4.1 Agrarinvestitionsförderung ¹⁰⁾	0,40	0,043	1,27	0,096										0,009				1,67	0,148	
4.2 Verarbeitung und Vermarktung	0,40	0,043																0,40	0,043	
4.4 Naturschutz und Landschaftspflege	2,27	0,200					1,90	0,147										4,17	0,347	
5.1.1 Hochwasserschutz	0,70	0,057										1,33	0,107					2,03	0,164	
5.1.2 Küstenschutz	0,63	0,055										7,12	0,532					7,75	0,587	
7.2 Wegebau	0,45	0,044			0,53	0,036												0,98	0,080	
7.3 Breitbandinfrastruktur	0,79	0,069			0,17	0,014												0,96	0,083	
7.4 Basisdienstleistungen	0,55	0,054			2,62	0,186												3,17	0,240	
7.5 Ländlicher Tourismus	0,29	0,027			0,18	0,014												0,47	0,041	
7.6.1 Kulturelles Erbe	0,25	0,023			0,85	0,065												1,10	0,088	
7.6.2 Naturnahe Gewässerentwicklung	1,48	0,114										9,73	0,749					11,21	0,863	
8.4/8.5 Wiederaufbau Wald/Waldumbau	0,70	0,071					0,26	0,020							5,48	0,300		6,44	0,391	
10.1.1 Winterbegrünung	0,60	0,058	1,13	0,082														1,73	0,140	
10.1.2 Ausbringung von Wirtschaftsdüngern	0,55	0,054	0,55	0,041														1,10	0,095	
10.1.3 Vielfältige Kulturen im Ackerbau	0,58	0,057	1,02	0,075														1,60	0,132	
10.1.8 Vertragsnaturschutz	3,45	0,316							7,50	0,891								10,95	1,207	
11 Ökologischer Landbau	1,09	0,109	3,18	0,227														4,27	0,336	
12.1 Natura-2000-Prämie	0,68	0,066	0,95	0,062														1,63	0,128	
13.3 Ausgleichszulage	0,22	0,022	0,21	0,014														0,43	0,036	
16.1 Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) ⁶⁾	1,00	0,090															0,176	2,50	0,266	
16.5 Kooperationen im Naturschutz ¹¹⁾	0,56	0,048											1,00	0,077	1,5 ⁹⁾			1,56	0,125	
19 LEADER	2,01	0,170			19,60	1,383							13,84	1,107				35,44	2,660	
Summe Maßnahmen	21,27	1,929	8,31	0,597	23,95	1,698	2,16	0,167	7,50	0,891	18,18	1,388	14,84	1,193	6,98	0,300	0,182	103,18	8,346	
Verwaltungsbehörde	3,51	0,279															0,007	3,5	0,286	
Zahlstelle	4,69	0,373																4,7	0,373	
Interner Revisionsdienst	2,60	0,224																2,6	0,224	
Bescheinigende Stelle	5,13	0,455																5,1	0,455	
Zuständige Behörde	0,17	0,015																0,2	0,015	
IT-Kosten-Hardware		0,316																0,0	0,316	
IT-Kosten Software ⁷⁾	1,90	1,860								0,054								1,9	1,913	
M&E (extern)																	0,353	0,0	0,353	
Summe Programmoverhead	18,00	3,522	0,00	0,000	0,00	0,000	0,00	0,000	0,00	0,054	0,00	0,000	0,00	0,000	0,00	0,000	0,360	18,00	3,936	
Summe LPLR	39,27	5,451	8,31	0,597	23,95	1,698	2,16	0,167	7,50	0,945	18,18	1,388	14,84	1,193	6,98	0,300	0,542	121,18	12,282	

1) Angaben auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung 2018 bei den einzelnen Dienststellen.

2) Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2017b) und des Stellenplans zum Einzelplan 13 (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2017a).

3) Eigene Berechnung auf der Grundlage der Befragung der RM zur wöchentlichen Stundenausstattung sowie zur erforderlichen Arbeitszeit für Projektmanagement und administrative Aufgaben;

für die Kosten wurde die Personalkostenpauschale für eine Stelle im gehobenen Dienst im LLUR verwendet. Berücksichtigung der bei der Akademie für ländliche Räume angesiedelten Netzwerkaktivität.

4) Angaben der beauftragten Einrichtungen.

5) ELER-VB SH, Projektliste zur Umsetzung der Technischen Hilfe, jährliche Lieferung.

6) Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit"

7) In den IT-Kosten sind sowohl die AK vom IT-Referat im MELUND enthalten, als auch die Kosten für extern vergebene Leistungen.

8) Die Angaben für den Aufwand im Zusammenhang mit der TM 4.4 wurden nach Absprache mit dem zuständigen Fachreferat von der Erfassung 2010 übernommen.

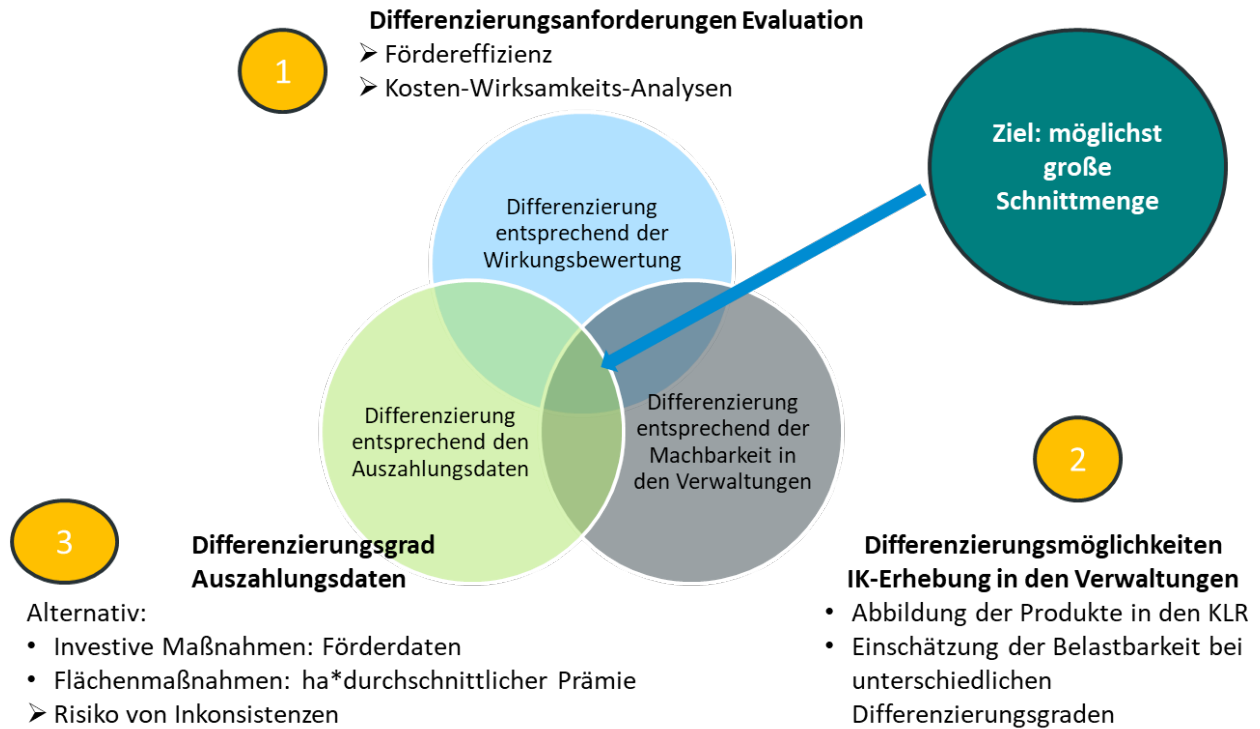
9) Hierbei handelt es sich um 2 * 0,75 Stellen des beauftragten Innovationsdienstleisters mit Sitz bei der LWK. Dieser wird durch die Technische Hilfe finanziert, daher erfolgen an dieser Stelle keine Kostenangaben.

10) Durchschnittlicher Betreuungszuschuss 2016/2017.

11) Die Koordinierungsstelle in Kiel betreut im Umfang von 1 AK (50 % vom Land, 50 % ELER) Lokale Aktionen. Für die Kostenberechnung wurde die Kostenpauschale des LLUR genutzt.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

Anhang 5: Differenzierungsgrad der Aufwandserfassung



Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 6: Relative Implementationskosten des LPLR 2017

Code/Maßnahmenbezeichnung		IK Gesamtkosten in Mio. Euro ^{1) 2)}	Öffentliche Ausgaben Ø 2016-2018 in Mio. Euro ^{4) 6)}	relative IK in %	Öffentliche Ausgaben 2017 in Mio. Euro ⁴⁾	relative IK in %
1.1	Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	0,019	0,499	3,8	0,515	3,7
2.1.1	Beratung für eine nachhaltige Landwirtschaft	0,038	0,440	8,6	0,367	10,3
2.1.2	Gewässerschutzberatung	0,088	2,273	3,9	2,265	3,9
4.1	Agrarinvestitionsförderung ⁷⁾	0,148	1,075	13,8	1,249	11,8
4.2	Verarbeitung und Vermarktung	0,043	1,010	4,3	0,985	4,4
4.4	Naturschutz und Landschaftspflege	0,347	3,449	10,1	3,200	10,8
5.1.1	Hochwasserschutz	0,164	3,947	4,2	1,663	9,9
5.1.2	Küstenschutz	0,587	47,381	1,2	48,050	1,2
7.2	Wegebau	0,080	1,821	4,4	2,244	3,6
7.3	Breitbandinfrastruktur	0,083	0,556	14,9	0,541	15,3
7.4	Basisdienstleistungen	0,240	3,505	6,8	4,397	5,5
7.5	Ländlicher Tourismus	0,041	0,745	5,5	0,619	6,6
7.6.1	Kulturelles Erbe	0,088	0,692	12,7	0,598	14,7
7.6.2	Naturnahe Gewässerentwicklung	0,863	3,941	21,9	3,937	21,9
8.4/8.5	Wiederaufbau Wald/Waldumbau	0,391	1,774	22,0	1,870	20,9
10.1.1	Winterbegrünung	0,140	0,429	32,6	0,517	27,1
10.1.2	Ausbringung von Wirtschaftsdüngern	0,095	0,410	23,1	0,474	20,0
10.1.3	Vielfältige Kulturen im Ackerbau	0,132	1,049	12,6	1,268	10,4
10.1.8	Vertragsnaturschutz	1,207	11,160	10,8	11,538	10,5
11	Ökologischer Landbau	0,336	11,728	2,9	12,305	2,7
12.1	Natura-2000-Prämie	0,128	3,116	4,1	2,395	5,3
13.3	Ausgleichszulage	0,036	1,530	2,4	1,163	3,1
16.1	Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) ⁵⁾	0,266	1,221	21,8	1,488	17,9
16.5	Kooperationen im Naturschutz ⁸⁾	0,125	0,702	17,9	0,731	17,2
19	LEADER ³⁾	2,660	5,016	53,0	5,642	47,2
Summe Maßnahmen		8,346	109,467	7,6	110,019	7,6
Summe Maßnahmen (ohne Küstenschutz)		7,759	62,086	12,5	61,969	12,5
Summe LPLR		12,282	109,467	11,2	110,019	11,2
Summe LPLR (ohne Küstenschutz)		11,695	62,086	18,8	61,969	18,9

1) Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung bei den einzelnen Dienststellen (Fährmann, Grajewski 2018).

2) Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2017b) und des Stellenplans zum Einzelplan 13 (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2017a).

3) Anrechnung der Kosten der RM und entsprechender Abzug dieser Kosten von den ausgezahlten Mitteln der Teilmaßnahme 19.4.

4) Ohne Technische Hilfe, ohne Altmaßnahmen, mit nationalen Top-ups.

5) Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit"

6) Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018, in denen Auszahlungen stattfanden.

7) Der Betreuungszuschuss wurde den IK zugeschlagen und bei den öffentlichen Ausgaben in Abzug gebracht.

8) 50% der Kosten der Koordinierungsstelle (ELER-finanziert) wurden von den öffentlichen Ausgaben abgezogen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018) und den Finanzangaben aus den jährlichen Durchführungsberichten.