

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

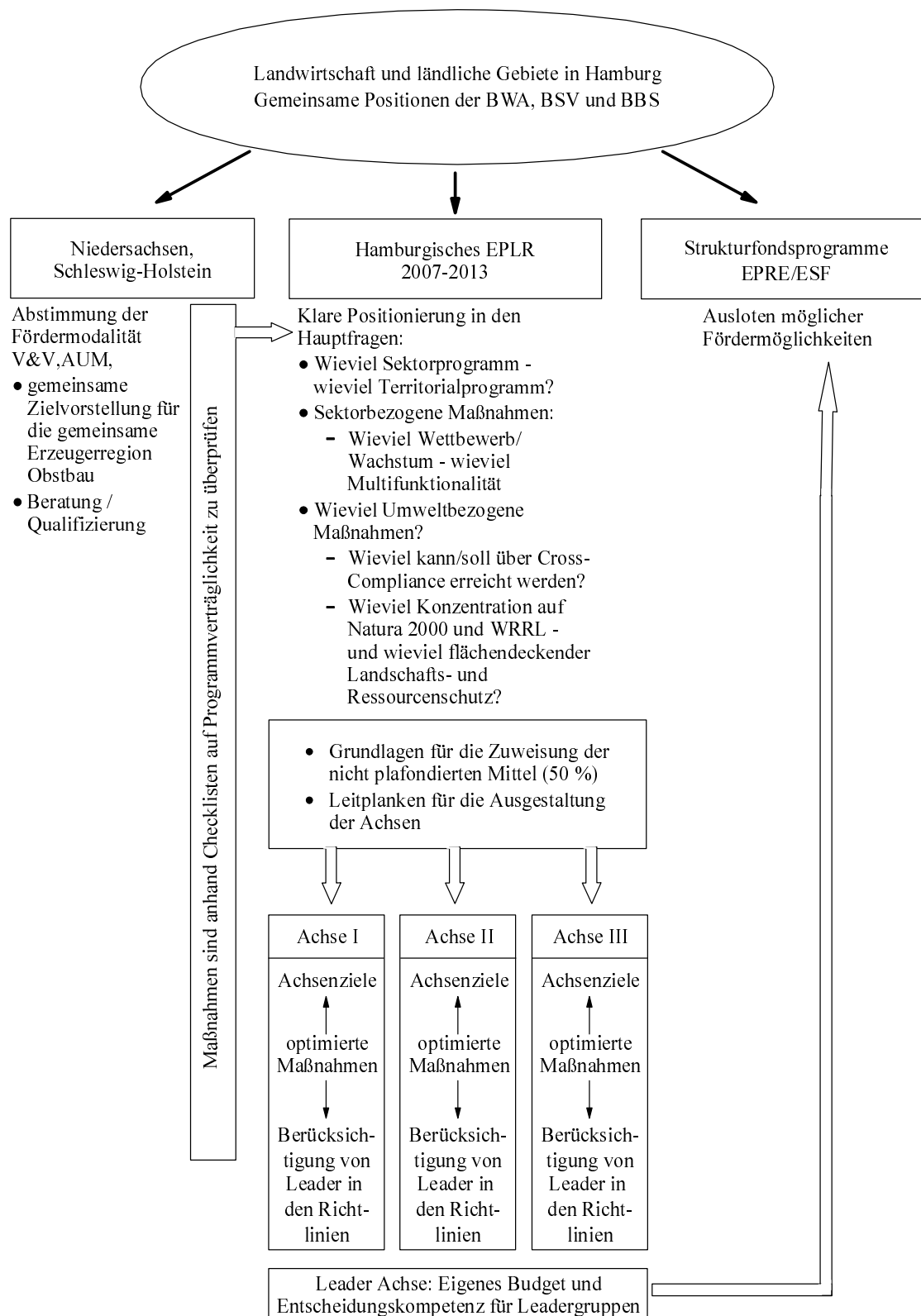
Da sich die Empfehlungen für die restliche Programmlaufzeit auf kleinere Korrekturen in der Abwicklung der einzelnen Fördermaßnahmen ohne Gesamtrelevanz für das Programm beziehen (siehe Kapitel 3 bis 9), geht es an dieser Stelle um Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die nächste Programmplanungsphase.

11.1 Programmatistische Ausrichtung und Prioritätensetzung

11.1.2 Programmebene

Auf der Programmebene fehlen bisher klar herausgearbeitete Ziele und eindeutige Prioritäten. Ein Gesamterfolg des Programms ist somit auch nur schwer zu beurteilen. Für das Programm 2007 bis 2013 muss die strategische Ausrichtung intensiver diskutiert werden, um die mit dem Programm angestrebten Ziele konkreter zu fassen. Abbildung 11.1 zeigt die wesentlichen strategischen Bausteine und Abstimmungserfordernisse für die zukünftige Förderpolitik.

- (1) Von den beteiligten Behörden (BSU, BWA und BBS) sind gemeinsame Positionen und Aufgaben für die Entwicklung der Landwirtschaft und der Ländlichen Gebiete in Hamburg zu formulieren und ggf. zu verabschieden.
- (2) Maßnahmen mit einer überregionalen Bedeutung (Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, horizontale Agrarumweltmaßnahmen, Berufsbildung und Beratung) sollten hinsichtlich der Fördermodalitäten und auch möglichen gemeinsamen Abwicklung mit den Bundesländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen abgestimmt werden. Für die gemeinsame Obstbau-Erzeugerregion sind ggf. auch gemeinsame Zielvorstellungen zu entwickeln.
- (3) Die Programmstrategie des zukünftigen hamburgischen EPLR sollte sich anhand weniger Oberziele und (gewichteter) Schwerpunktsetzungen auf die wesentlichen Weichenstellungen für die einzelnen Förderachsen beschränken (siehe Abbildung 11.1). Diese muss sich in der Mittelzuweisung auf die Achsen manifestieren. Die Zielvorgaben des Programms sollten für die einzelnen Maßnahmen der Förderachsen als Checkliste und „Leitplanken“ dienen, innerhalb derer sie für die Maßnahmenziele optimiert und effektiviert werden sollten. Nicht jede Maßnahme kann Beiträge zu allen Oberzielen leisten, und Oberziele sollten nicht für eine Legitimation einzelner Fördermaßnahmen oder eines graphisch ansprechenden Zielbaums konstruiert werden. Jede Maßnahme muss aber auf ihre Programmverträglichkeit geprüft werden.

Abbildung 11.1: Entwicklung der Programmstrategie

Quelle: Eigene Darstellung.

- (4) Neben den Diskussionen in achsenbezogenen Arbeitsgruppen bedarf es daher eines intensiven Dialogs der Achsen untereinander zur Vermeidung von Widersprüchen und zur Austarierung möglicher strategischer Allianzen und Synergien. So darf das Pendel der Effektivierung und Konzentration der Fördermittelvergabe der einzelnen Maßnahmenbereiche nicht dahingegen ausschlagen, dass unterschiedliche Kulissen und strenge Projektauswahlkriterien – die im Prinzip begrüßenswert sind – zu einem völligen Nebeneinander und einer räumlichen und inhaltlichen Unvereinbarkeit von Maßnahmen führen. In den Handlungsansätzen der einzelnen Achsen sind daher Bezüge zu Maßnahmen der anderen Förderachsen dargestellt, die es gemeinsam zu optimieren gilt.
- (5) Zu empfehlen ist eine klare und eindeutige Zielstruktur in den Achsen.:
- Achse I sollte auf das Ziel „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ konzentriert werden.
 - Achse II sollte ausschließlich auf die Erreichung von Umwelt-, Naturschutz-, und Landschaftspflegezielen ausgerichtet sein, z. B. auf die Sicherung der Flächenbewirtschaftung. Einkommenswirkungen sind willkommene Nebenprodukte, aber kein Ziel der Maßnahmen.
 - Achse III sollte aufgrund der Erfahrungen der zurückliegenden Förderperiode und der Problemlage der Intensivierung der Stadt-Land-Beziehungen dienen sowie der Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000, der WRRL und der Klimaschutzziele.
 - Dem LEADER-Ansatz sollte grundsätzlich ein eigenes Budget und eigene Entscheidungskompetenzen zur Verfügung stehen. Die Förderrichtlinien der einzelnen Maßnahmen aller Achsen sollten daraufhin überprüft werden, ob sie den LEADER-Ansatz genügend berücksichtigen und die entsprechenden Fördertatbestände beinhalten.
- (6) Um eine hohe Treffsicherheit der Achsen-Maßnahmen (1) bis (3) zu erreichen, ist eine inhaltliche Steuerung der Inanspruchnahme vorzunehmen.
- Achse I ist auf den landwirtschaftlichen Sektor fokussiert. Nicht mehr die breite Förderung der Betriebe sollte im Vordergrund stehen, sondern eine gezielte Auswahl der entwicklungsfähigen Betriebe (vgl. Empfehlungen Achse I, siehe unten).
 - Mit Achse II sollen ausschließlich umweltbezogene Ziele erreicht werden. Aufgrund der geringen Größe Hamburgs macht eine strikte Kulissenbildung keinen Sinn. Sehr wohl sollte aber eine gezielte Steuerung aufgrund von fachlichen Erwägungen erfolgen.

- Für die Auswahl von Maßnahmen der Achse III ist eine inhaltliche Eingrenzung der zu fördernden Projekte sinnvoll, und deren Einbindung in eine projektübergreifende Planung (LEADER) als Fördervoraussetzung einzuführen.
- (7) Die finanzielle Ausstattung der einzelnen Achsen sollte den grundsätzlichen Überlegungen folgen, welcher Mittelanteil sektoral, d. h. in landwirtschaftsnahe Maßnahmen, bzw. sektorübergreifend, auch zur Erreichung von Umweltzielen, verausgabt werden soll. Anhaltspunkte für eine Entscheidungsfindung sind u. a.:
- die Vorgaben der EU-KOM zum Mindestfinanzanteil nach Achsen (I: 10 %, II: 25 %, III: 10 %, IV: 5 %);
 - die gegenwärtige Mittelaufteilung im EPLR unter Berücksichtigung der Achsenaufteilung laut ELER-VO: I: 93 %, II: 6 %, III: 1 %;
 - der Anpassungsbedarf der Obst- und Zierpflanzenbaubetriebe;
 - die Veränderung der Flächennutzung, v. a. der Grünlandnutzung;
 - die Verpflichtungen, die sich für Hamburg aus umweltrechtlichen Bestimmungen ergeben (Natura 2000, WRRL, Klimaschutzabkommen etc.).

Eine Umverteilung der Finanzmittel zwischen den Maßnahmen ist schon auf Grund der Vorgaben der ELER-VO geboten. Der Küstenschutz (B5) muss Finanzmittel abgeben und hat aufgrund des jetzt schon erreichten Baufortschritts einen entsprechend geringeren Bedarf im Zeitraum bis 2013. Das Finanzvolumen von Achse II (Ausgleichs-, Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen) und Achse III (Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft) muss deutlich aufgestockt werden. Der LEADER-Ansatz, der im Gegensatz zu anderen Bundesländern auf keine Vorgängererfahrungen zurückgreifen kann, muss etabliert werden (s. u.). Ein Weg ist die Anknüpfung an Strukturen und Inhalte aus den AEPn und der Bewerbung für den Wettbewerb „RegionenAktiv“.

11.1.2 Empfehlungen zu den Förderachsen der ELER-VO

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf die inhaltliche Ausgestaltung der Förderachsen und der wesentlichen Maßnahmen. Die dargestellten Empfehlungen sind z. T. eine Zusammenfassung der Empfehlungen der Förderkapitel und in detaillierter Form in den entsprechenden Kapiteln nachzulesen. Die Aufteilung der Maßnahmen auf die Förderachsen orientiert sich bereits an der Achsenstruktur der ELER-VO.

Förderachse I

Hierunter fallen laut ELER-VO die Maßnahmen Berufsbildung und Information, Junglandwirteförderung, Vorruhestand, Inanspruchnahme von Beratung, Aufbau von Beratungs- und Betriebsführungsdiensten, Agrarinvestitionsförderung, forstwirtschaftliche Maßnahmen, Verarbeitung und Vermarktung, Flurbereinigung, Wegebau, Küstenschutz, Unterstützung zur Anpassung an Normen, Beteiligung an Lebensmittelqualitätsregelungen sowie Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen.

- (8) Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung sollte das Kernziel der Achse I sein.
- (9) Das Beschäftigungsziel sollte für die Achse I in den Hintergrund treten. Wenn überhaupt, und dies legen die Evaluierungsergebnisse nahe, kann das EPLR zu einer Sicherung bestehender Arbeitsplätze beitragen. Die Förderung, v. a. im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms, trägt in Folge der Rationalisierung und Produktivitätssteigerung sogar eher zur Reduzierung des Arbeitskräftebedarfs bei.

Wesentliche Herausforderungen und Handlungsbedarf bis 2013 und sich hieraus ergebende Empfehlungen:

- (10) Der zunehmende Wettbewerbsdruck und die gestiegenen Anforderungen zur Erfüllung (über-) gesetzlicher Standards (Cross Compliance) stellen immer höhere Anforderungen an die fachlichen und unternehmerischen Kompetenzen der BetriebsleiterInnen und deren MitarbeiterInnen. Dies gilt insbesondere für die Gartenbaubetriebe, die im Jahr 2005 erstmals einen Antrag auf Zahlungen aus der 1. Säule gestellt haben. Das angebotene Beratungsangebot sollte auch auf diesen Aspekt eingehen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit eines einzelbetrieblichen Ansatzes, z. B. über die Bezuschussung der Einführung von Betriebsmanagementsystemen (wie in Niedersachsen), die Förderung der Inanspruchnahme der Beratung oder eine Flaschenhalsförderung, z. B. indem Berater oder die Betriebsleiter selber an einer Qualifikationsmaßnahme „Cross Compliance“ teilnehmen. Die letzte Variante ist vermutlich mit weniger Verwaltungsaufwand verbunden und zudem kostengünstiger. Angeraten wird eine enge Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein, die den Weg der Qualifizierung der Berater gehen.
- (11) Die – mit oder ohne Förderung aus dem EPLR – angebotene Beratung im Bereich Cross Compliance, sollte neben den für alle Betriebe verbindlichen Standards, auch die darüber hinausgehenden Standards, die z. B. bei der Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen, berücksichtigen.
- (12) Die in Hamburg angebotenen **Berufsbildungsmaßnahmen** sind gut auf die Förderziele der Maßnahme abgestimmt und haben eine hohe Akzeptanz. Der Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen sollte innerhalb des Programms ein größeres finanzielles Gewicht eingeräumt werden.

- (13) In der Evaluierung ist der z. T. geringe Kenntnisstand der Betriebsleiter über die wirtschaftliche Situation des Betriebes aufgefallen. Es ist zu überlegen, die Teilnahme an **Berufsbildungs- und Beratungsmaßnahmen**, v. a. im Bereich Buchführung, zu einer Zuwendungsvoraussetzung für die Agrarinvestitionsförderung zu machen. Bei geförderten Gartenbaubetrieben sollte eine Teilnahme an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft und eine intensive Auswertung verbunden mit entsprechendem Coaching erfolgen.
- (14) Der Schwerpunkt der **Agrarinvestitionsförderung** (AFP) sollte auf der Förderung von Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen in erfolgreichen Betrieben liegen. Damit ist der breite Ansatz in Hamburg, nahezu jede Investition zu fördern, zugunsten eines selektiveren Ansatzes aufzugeben.
- (15) Die **Flurneuordnung** (B1) wird gerade verstärkt als Mittel genutzt, in den ländlichen Gebieten Hamburgs die Rahmenbedingungen für die landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern. Aufgrund der spezifischen Probleme in Hamburg (ungünstige und zersplitterte Feldflur) sollte das Instrument der Flurneuordnung v. a. auf die Verbesserung der inneren und äußeren Verkehrslage der Betriebe abzielen. Hierfür sind v. a. schlanke und kostengünstige Verfahren wie der Freiwillige Landtausch einzusetzen.

Zusätzlich kann die Flurbereinigung einen wesentlichen Beitrag zur Entflechtung von Nutzungskonflikten leisten, wobei im Rahmen von Unternehmerflurbereinigungsverfahren die Verfahrens- und Ausführungskosten vorrangig vom Verursacher zu tragen sind (z. B. auch für flächenbeanspruchende Infrastrukturvorhaben). Das Instrumentarium der Flurbereinigung eignet sich des Weiteren zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000, v. a. bezüglich der lagegerechten Zuordnung von Flächen zur Ermöglichung investiver Maßnahmen. Aufgrund der geringen Erfahrungen mit der Durchführung von Unternehmensflurbereinigungsverfahren sollte eng mit den Behörden in Niedersachsen bzw. Schleswig-Holstein zusammengearbeitet werden.

- (16) Die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** sollte in Absprache bzw. Kooperation mit den angrenzenden Bundesländern erfolgen. So kann einer Förderkonkurrenz zwischen den Ländern, wie im Bereich Biofrostprodukte (Niedersachsen, Schleswig-Holstein) aufgetreten, entgegenwirkt werden. Diese betrifft Förderinhalte und Beihilfeintensitäten. Eine Angleichung der Beihilfeintensitäten mit Niedersachsen in Falle einer Konvergenzregion Lüneburg sollte zwingend erfolgen.
- (17) Folgende Maßnahmen sollten im zukünftigen Programm nicht mehr angeboten werden: Die **Junglandwirteförderung** (A1-b) sollte entfallen, da sie nur einen marginalen strukturellen Effekt hat (Vorzieheffekt) und im Wesentlichen von der Agrarinvestitionsförderung (A1-a) abgedeckt wird. Angesichts des offensichtlich fehlenden Bedarfs sollte die **forstliche Förderung** (C4) im Rahmen der Achse 1 ebenfalls entfallen. Der **Küstenschutz** (B5) hat im EPLR Hamburg bisher einen finanziellen

Schwerpunkt dargestellt. Aufgrund der Mindestanteile an den Gesamtmitteln, die zukünftig die einzelnen Achsen haben müssen, wird die finanzielle Bedeutung geringer ausfallen müssen. Wenn zukünftig noch großer Bedarf bestehen sollte, ist dieser vorrangig über eine rein nationale Finanzierung zu decken.

Förderachse II

Hierunter fallen die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, Ausgleichszahlungen aufgrund von Natura-2000-Auflagen bzw. Auflagen in Folge der Umsetzung der WRRL, Agrarumweltmaßnahmen, Tierschutzmaßnahmen und nicht-produktive Investitionen im Zusammenhang mit Agrarumweltzielen. Wesentliche Maßnahmen für die forstliche Nutzung sind die Erstaufforstung, Ausgleichszahlungen für Natura-2000-Auflagen und Vertragsnaturschutz im Wald.

Wesentliche Herausforderungen und Handlungsbedarf bis 2013 und sich hieraus ergebende Empfehlungen:

- (18) **Grundsätzliches:** Hamburg ist durch europäische und andere internationale Abkommen verpflichtet, bestimmte Umweltstandards und –ziele zu erfüllen. Natura-2000-Gebiete und die WRRL stehen hierbei an erster Stelle und sind für die Ausgestaltung der Maßnahmen der zweiten Achse von großer Bedeutung. Eine Ausrichtung von Förderprogrammen auf die Ziele und Zielgebiete dieser Regelwerke allein oder gar die Reduzierung der Aktivitäten auf die Schnittmengen kann zur Vernachlässigung bestimmter Hamburg spezifischer Ziele führen. Es ist zu prüfen, wie weit auch der gesetzliche Anspruch des **flächendeckenden** Natur- und Umweltschutz und Kulturlandschaftserhalts über das Programm zu realisieren ist.
- (19) **GAP-Reform mit ungewissen Folgen für Hamburg:** Im Zuge der Entkoppelung wird mit einem deutlichen Rückgang v. a. der extensiv gehaltenen Viehbestände (Mutterkühe, Schafe) gerechnet, im Zuge der Intensivierung der Milchproduktion mit einer Zunahme von Restgrünland. Artenreiches Grünland ist aber häufig an extensive Formen der Beweidung und einen bestimmte Mähturnus gekoppelt. Reicht das Mulchen nicht aus, um Umweltziele zu erreichen, müssen entweder die CC-Standards angepasst werden, oder es ist mit freiwilligen Maßnahmen auf unerwünschte Entwicklungen zu reagieren. Dementsprechend ist ein Monitoring durchzuführen, das die Auswirkungen der GAP auf das Grünland und seine Qualität dokumentiert. Zu prüfen ist, ob ein naturschutzfachliches Monitoring als Grundlage auch für die spätere Evaluierung im Rahmen der Technischen Hilfe kofinanziert werden kann. Das Angebot der Agrarumweltmaßnahmen wird in Form von wenn–dann-Entscheidungen konzipiert werden müssen, um auf tatsächlich entstehende Probleme und Defizite reagieren zu können. Allein um die Entkopplung nicht zu unterlaufen und damit in Konflikt mit der WTO zu treten, sind die AUM-Zahlungen,

- v. a. im Zusammenhang mit tierbezogenen Auflagen strikt auf Umweltprobleme bzw. -ziele zu beziehen.
- (20) **Zu wenig Vieh auf dem Hamburger Grünland – oder tausche Kuh gegen Pferd:** Im Falle eines naturschutzfachlich bedenklichen Rückgangs der flächenbezogenen Tierhaltung sollten die Agrarumweltmaßnahmen mit der Einführung einer Maßnahme zur Erhaltung eines Mindestviehbesatzes oder einer Weidewirtschaft reagieren. Den Ressourcenschutzproblemen, die durch die vorhandene und ggf. noch zunehmende Pferdehaltung entstehen ist zu begegnen. Eine Möglichkeit wäre das Angebot einer Maßnahme zur umweltgerechten Weidehaltung. Darüber hinaus sollte in Pilotvorhaben die Nutzung der Pferde für die Offenhaltung der Flächen untersucht werden. Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Die Bereitschaft für „bottom-up“ finanzierte Agrarumweltmaßnahmen (z. B. in Naherholungsschwerpunkten durch Interessenverbände) kann über Regionalmanagement/LEADER sondiert und konzipiert werden.
- (21) **Zuviel gemulchte Flächen anstelle von Wiesenvögeln oder artenreichem Grünland:** Sollten vor allem durch den Rückgang der Mutterkuhhaltung Grünlandflächen aus der Bewirtschaftung fallen, da sie für Milchviehbetriebe zu unattraktiv sind, ist in Hamburg weniger mit Brache als mit der Aufrechterhaltung der Mindestpflege zurechnen. Sollten hierdurch Ziele des Wiesenvogelschutzes gefährdet werden, sind die bisherigen Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes weiterhin anzubieten. Verstärkt sollten auch Maßnahmen zum Erhalt artenreichen Grünlandes eingesetzt werden, da an floristischen Zielen ausgerichtete Maßnahmen eher für ergebnisorientierte Honorierungen geeignet sind.
- (22) **Wohin mit dem Gras?** Grundsätzlich entsteht für die Agrarumweltmaßnahmen ein Problem, wenn der anfallende Grasaufwuchs keiner landwirtschaftlichen Nutzung mehr zugeführt werden kann. Die Prämien müssten auch die Entsorgung auf Depo-nien/Kompostieranlagen beinhalten. Ein möglicher Weg wäre die Förderung von „Graskraftwerken“. Hier sind Vor- und Nachteile abzuwägen. Es handelt sich hierbei um eine teure und zudem nicht ausgereifte Technik. Es wäre abzuwägen, ob eine energetische Nutzung kostengünstiger ist als eine reine „Abfallbeseitigung“. Eventuell wäre eine solche Anlage in ein Forschungs- und Entwicklungsprojekt zu integrieren. Naturschutz, der zu „Müllproblemen“ führt, und Agrarumweltmaßnahmen, die zu großen Teilen den Abtransport von Aufwuchs finanzieren müssen, können gesellschaftspolitisch wenig Akzeptanz finden. Nachzudenken wäre auch über Vermarktungsstrategien für Heu.
- (23) **Hamburgische Ökolandbaubetriebe unter Druck:** Ökologisch wirtschaftende Betriebe sind von den Auswirkungen der GAP stark betroffen und müssen zusätzlich noch die Anforderungen der Tierhaltungs-VO bis 2010 meistern. Die horizontale Flächenförderung im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen soll beibehalten werden. Zusätzlich sind zur stetigen Weiterentwicklung des Ökolandbaus und der

Nachfrage Projekte zur Verbesserung des Verbraucher-Erzeuger-DIALOGS und zur Weiterentwicklung des Produktions-Know-Hows im Ökolandbau zu fördern. Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Die Förderung ökologisch wirtschaftender Betriebe durch das AFP sowie der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte sollten im Sinne der Ausführungen zu Achse I erfolgen.

- (24) **Immer extensiveres Grünland – immer intensiverer Obst- und Gemüsebau?:** Bislang konnten die Agrarumweltmaßnahmen in den Bereichen, die mit tatsächlichen Umweltproblemen verbunden sind, nicht Fuß fassen. Dies gilt für den Obst- und Gemüseanbau genauso wie für den Zierpflanzenbau und die Baumschulen. Flächenbezogene Maßnahmen werden weiterhin in dem Dilemma sein, dass sie entweder mit wirksamen Auflagen und mangelnder Akzeptanz verbunden sind oder Auflagen ohne große Wirksamkeit durchsetzen können. In diesen Produktionsbereichen sollte ein Schwerpunkt auf die Förderung der Verbreitung des technischen Fortschritts gesetzt werden. Diese erfolgt zeitlich befristet für besonders innovative, umweltschonende Techniken. Das Instrumentarium der Flächenförderung ist mit dem der Achse I (AFP) abzustimmen. Ein weiterer Schwerpunkt sollte für die Produktionsrichtung auf der Beratung und Entwicklung von Modellvorhaben und Anlage von Versuchsflächen liegen. Diese sind mit den Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein abzustimmen.
- (25) **Umsetzung der sich aus der Natura-2000-Gebietskulisse ergebenden Verpflichtungen zum Erhalt der Arten und Lebensräume in einem guten Erhaltungszustand:** Die Austarierung des Instrumentenmixes aus hoheitlichen und vertraglichen Maßnahmen für den Schutz der Gebiete bleibt weiterhin eine wesentliche Aufgabe des Naturschutzes in Hamburg. Hoheitliche Regelungen zum Schutz der Natura-2000-Gebiete sind seit 2005 Cross Compliance relevant, so dass der Widerstand gegen notwendige Ausweisungen bzw. Verordnungsanpassungen (noch) stärker werden wird. Die Ausgleichszahlung (Artikel 38) sollte daher beibehalten und in ihrer Kulisse ausgeweitet werden. Hierbei sollten sowohl die Schutzgebiete selbst, als auch die hoheitlich geschützten Trittsteinbiotope zur Verbesserung der Kohärenz des Schutzgebietsnetzes nach Artikel 10 der FFH-Richtlinie berücksichtigt werden. Der Vertragsnaturschutz ist ggf. modularer und flexibler auszugestalten und sollte auch für andere Zuwendungsempfänger geöffnet werden. Es wird empfohlen, die Funktion der MSL-Maßnahmen als Puffer für empfindliche Lebensraumtypen und Kerngebiete stärker in ihre konzeptionelle Ausgestaltung mit einzubeziehen. Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Eventuell sind Bodenordnungsverfahren zur Umsetzung von Schutzgebietsverfahren, Lösungen von Nutzungskonflikten und Realisierung von Nullnutzungskonzepten verstärkt einzusetzen. Artikel-57-Maßnahmen der Achse III sollten zur Erstellung der Managementpläne, dem Flächenankauf, Erstinstandsetzungen von Lebensräumen und dem Angebot von Umweltbildungs- und Forschungsmaßnahmen eingesetzt werden. Die Entwicklung von

Managementplänen und der entsprechenden Maßnahmen sind in kooperativen bottom-up-Ansätzen über LEADER zu ermöglichen.

- (26) **Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie: Wo sind die Hotspots der Gewässerbelastungen: Die Herausforderungen liegen v. a. in der hohen PSM- und Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer und deren strukturellen Defizite.** Das Instrumentarium des hamburgischen EPLR sollte auf die Prioritäten des Gewässerschutzes auf der Grundlage des Monitorings (sowohl emissions- als auch immissionsbezogen) und der aufzustellenden Managementpläne reagieren können. Agrarumweltmaßnahmen und Beratung sind gezielt für den Gewässerschutz einzusetzen und in den entsprechenden Kulissen mit N-austragsminimierenden Maßnahmen anzubieten.

Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Bodenordnungsverfahren können zur Anlage von Gewässerrandstreifen an größeren Gewässern und Artikel-57-Maßnahmen der Achse III zur Gewässerrenaturierung eingesetzt werden. Die Entwicklung der Maßnahmenpläne und der erforderlichen Gewässerschutzmaßnahmen sind auch in kooperativen bottom-up-Ansätzen über LEADER zu ermöglichen.

- (27) Auch wenn Achse II keine ausdrücklichen **Beratungs- und Bildungsmaßnahmen** enthält, muss dieses Angebot unbedingt für die Agrarumweltmaßnahmen und den Vertragsnaturschutz geöffnet werden. So sollten die unter Achse I anzubietenden einzelbetrieblichen Beratungsdienste auch Module für die Agrarumweltmaßnahmen inklusive der Möglichkeit einer einzelbetrieblichen Naturschutzberatung beinhalten. Die Beratungsdienste müssen für alle Flächennutzer offen sein und sich aktiv an solche wenden, die bisher wenig mit umweltrechtlichen Auflagen in Berührung gekommen sind und auch kein Bewusstsein im Sinne einer landwirtschaftlichen Flächennutzung entwickelt haben. Dies sind in erster Linie Pferdehalter ohne landwirtschaftlichen Bezug. Eventuell sollte die Teilnahme an geförderten Agrarumweltmaßnahmen verstärkt an Beratung/Bildungsmaßnahmen gekoppelt werden.
- (28) Insgesamt sollten **neue Instrumente** bei den Agrarumweltmaßnahmen zum Einsatz kommen. In erster Linie sind dies die Unterstützung von Maßnahmen durch vorge-schaltete Modellvorhaben, Referenzobjekte und Versuchsflächen. Letztere sollten in Zusammenarbeit mit den angrenzenden Bundesländern und deren Kammern und Forschungseinrichtungen erfolgen.

Förderachse III

Hierunter fallen laut ELER-VO die Maßnahmen Diversifizierung, Förderung von Kleinunternehmen, Förderung des Fremdenverkehrs, Förderung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung, Dorferneuerung und -entwicklung, Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes, Berufsbildung und Information, Kompetenzentwicklung und Umsetzung lokaler Entwicklungsansätze.

- (29) Grundsätzlich sollten für alle Fördertatbestände der Achse III die Förderbedingungen und Beihilfeintensitäten für landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche Antragsteller angeglichen werden, d. h. es sollte keine Besserstellung von Projekten in landwirtschaftlichen Betrieben geben. Ein wesentlicher Schwerpunkt sollte auf der Integration von Projekten in den LEADER-Ansatz liegen.

Wesentliche Herausforderung und Handlungsbedarf bis 2013 und sich daraus ergebende Empfehlungen:

- (30) Die **Diversifizierung** in landwirtschaftlichen Betrieben fällt nunmehr unter Achse III. Die bisherigen Förderangebote des AFP sollten zukünftig hierüber abgewickelt werden. Diversifizierungsinvestitionen haben bisher nur einen geringen Anteil am geförderten Gesamtinvestitionsvolumens des AFP. Auch zukünftig sollte in diesem Bereich nur sehr verhalten gefördert werden, um nicht durch zusätzliche, staatlich subventionierte Angebote den Markt für die schon existierenden Angebote (z. B. im Bereich der Direktvermarktung) zu verzerren. Der innovative Charakter und die Einbindung in regionale Konzepte bzw. kooperative Ansätze sollte hier im Vordergrund stehen.
- (31) Die Förderung der **Erzeugung erneuerbarer Energien** ist bisher nur für den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb möglich. Die Förderung sollte auch für andere Antragsteller, z. B. Kooperationen zwischen landwirtschaftlichen und Gartenbaubetrieben sowie Zusammenschlüssen zwischen land- und nicht landwirtschaftlichen Betrieben, geöffnet werden.
- (32) Um die Transparenz der angebotenen **Förderung für erneuerbare Energien** zu verbessern, wird empfohlen eine eigenständige Richtlinie zu erstellen sowie eine Zuständigkeit und einen Ansprechpartner zu benennen. Fördertechnisch kann die Förderung erneuerbarer Energien in und außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe problemlos unter zwei Haushaltslinie geführt werden.
- (33) Die Förderung der **Erzeugung erneuerbarer Energien** sollte auf Anlagen mit Pilotcharakter für die Dauer der Markteinführungsphase begrenzt werden. Bei der Bemessung der Zuwendungshöhe sollten die bestehenden Fördermöglichkeiten durch das Energieeinspeisungsgesetz berücksichtigt werden und eine Fehlbedarfsfinanzierung statt einer pauschalen Zuschussförderung vorgenommen werden.

- (34) Die **Fremdenverkehrsförderung** kann bisher ausschließlich von landwirtschaftlichen Betrieben in Anspruch genommen werden. Zukünftig sollten auch öffentliche (z. B. Ortsämter) und private, nicht landwirtschaftliche Zuwendungsempfänger (z. B. Tourismusverband) gefördert werden. Die Förderwürdigkeit von Fremdenverkehrsmaßnahmen sollten anhand inhaltlicher Kriterien und nicht nach der Art des Antragstellers beurteilt werden. Projekte im Bereich des Fremdenverkehrs sollten ausschließlich in Zusammenhang mit der Umsetzung eines LEADER-Konzepten gefördert werden.
- (35) Im Rahmen der ELER-VO können **Kleinstunternehmen** gefördert werden. Für diese Förderung besteht in Hamburg kein Bedarf, da es bereits mehrere Programme zur Förderung von Existenzgründungen und klein- und mittelständischen Unternehmen gibt. Die Umsetzung der Maßnahme wird nicht empfohlen.
- (36) Im Rahmen der ELER-VO besteht die Möglichkeit zur Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung**. Die Versorgung der Bevölkerung mit einer adäquaten Infrastruktur stellt in Hamburg kein Problem dar. Die Umsetzung der Maßnahme wird nicht empfohlen.
- (37) Die bisherige Förderung für die **Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung** (AEP) (B3) ist für Hamburg nicht mehr notwendig, da für die zwei wichtigsten landwirtschaftlich genutzten Gebiete Süderelbe und Vier- und Marschland bereits eine AEP vorliegt. Die erarbeiteten Grundlagen sollten in die Umsetzung von LEADER einfließen.
- (38) Bisher wird im Rahmen der **Dorferneuerung** (B2) ausschließlich die Umnutzung von Bausubstanz begrenzt auf landwirtschaftliche Betriebe angeboten. Die Fortführung diese Maßnahme in ihrer bisherigen Form wird nicht empfohlen. Stattdessen sollten im Rahmen der **Dorferneuerung** Gemeinschaftseinrichtungen, z. B. Umnutzung von Bausubstanz für gemeinschaftliche Zwecke von privaten und öffentlichen Antragstellern förderfähig sein. Um die Einbindung der Projekte in eine übergreifende Konzeption sicherzustellen, sollten Maßnahmen der Dorferneuerung ebenfalls nur in Zusammenhang mit der Umsetzung von LEADER gefördert werden.
- (39) In Achse III ist zukünftig auch die Förderung eines **Regionalmanagements** möglich, allerdings begrenzt auf das Maßnahmenspektrum der Achse III. Im Gegensatz dazu können mit dem neu in den EPLR zu integrierenden LEADER-Ansatz Maßnahmen aller drei Achse umgesetzt werden. Da die beiden landwirtschaftlich und gartenbaulich geprägten Gebiete Hamburgs, die Vier- und Marschlande und der Hamburger Teil des Alten Landes, bereits über LEADER „abgedeckt“ werden können, erübrigt sich eine Förderung des Regionalmanagements in Achse III.
- (40) Im Rahmen der ELER-VO können **Ausbildungs- und Informationsmaßnahmen** gefördert werden. In Hamburg besteht ein Bedarf zur Förderung von Bildungsmaßnahmen mit landwirtschaftlichen Bezug im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit.

Über die Schulung von Multiplikatoren (Lehrer, Seminarleiter), die Durchführung von Exkursionen und die Bereitstellung von Informationsangeboten für Kinder- und Jugendliche soll eine stärkere Stadt-Land-Beziehung hergestellt, naturbezogene Bildungsarbeit geleistet und die zukünftigen Konsumenten für dieses Thema sensibilisiert werden. Die Maßnahme sollte mit dem ESF abgestimmt werden.

- (41) Im Rahmen der **Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes** (Artikel 57) ist zukünftig die Förderung von investiven Maßnahmen mit Ziel Naturschutz- und Landschaftspflege möglich (z. B. Naturschutzmanagement, investive Naturschutzmaßnahmen außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe). Vor dem Hintergrund der Umsetzung der WRRL sollte diese Maßnahme, auch wenn aktuell hierfür kein Bedarf besteht, mit in den EPLR aufgenommen werden.
- (42) Im Rahmen des **Artikel 57** können Studien zur Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen Erbes gefördert werden. Eine Problemlage im überwiegend gartenbaulich genutzten Vier- und Marschlande ist der Zerfall aufgegebener Gewächshäuser, deren frühere Besitzer hierfür nicht mehr zur Verantwortung gezogen werden können. Der Rückbau der aufgegebenen Gewächshäuser ist aus ökonomischer Sicht (Wiedernutzbarmachung gartenbaulicher Flächen), aus Sicht des Bodenschutzes (Sanierung der mit Pflanzenschutzmittelrückständen belasteten Flächen) und aus landschaftsästhetischer Sicht (Verschandelung des Landschaftsbildes) zu befürworten. Wir empfehlen die Erarbeitung einer Vorstudie bzw. eines Rückbaukonzeptes mit folgenden Punkten: Bestandsaufnahme der in Frage kommenden Flächen, Ausarbeitung eines Konzeptes, Finanzbedarf und Finanzierungsquellen.

LEADER-Achse

- (43) Prinzipiell sollte der LEADER-Ansatz nicht auf die Maßnahmen der Achse III beschränkt werden, sondern allen Achsen zugänglich sein. Dieser Anspruch ist am besten darüber zu gewährleisten, dass die Maßnahmenrichtlinien hierfür Regelungen vorsehen.
- (44) Die Erstellung von Managementplänen für Natura-2000-Gebiete bzw. von Maßnahmenpläne für die Flussgebietseinheiten sind mit sehr komplexen gesellschaftlichen Prozessen und Konfliktpotential verbunden, die einer professionellen Moderation bedürfen. Der LEADER-Ansatz wäre hierfür sehr geeignet.
- (45) In Hamburg wurden mit den AEPn Süderelbe sowie Vier- und Marschlande konzeptionelle Grundlagen für die Umsetzung von Projekten und Zusammenarbeitsstrukturen unter lokalen Akteuren geschaffen. Durch die LEADER-Achse besteht die Möglichkeit, diese Ansätze fortzuführen und auszubauen. Bei der Neuprogrammierung sollte Hamburg diese Möglichkeiten nutzen. In Hamburg bietet es sich an, die bereits vorhandenen Strukturen zu entwickeln (z. B. aufbauend auf den AEPn und dem Beitrag zum Wettbewerb „Regionen Aktiv“). Eine zusätzliche Förderung von Ent-

wicklungskonzepten und Regionalmanagement über Achse III ist dann vermutlich nicht mehr erforderlich. Allerdings müssen im neuen Programm Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die Projektideen, die im Rahmen der LEADER-Prozesse entstehen, auch im Rahmen des Programms umzusetzen. Eine Möglichkeit ist es, die Maßnahmen der Achse III offener und breiter als bisher anzulegen. Eine Alternative dazu wäre, eine eigene LEADER-Richtlinie zu erarbeiten, die diese Möglichkeiten bietet und die Achse III auf wenige über den LEADER-Ansatz hinaus gehende Maßnahmen zu beschränken. Bei der Umsetzung von LEADER bietet sich eine Zusammenarbeit mit Niedersachsen, insbesondere im Alten Land, an.

11.2 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Programmkoordination

- (46) Die Programmkoordination sollte sich stärker als Implusgeber und Moderator verstehen. Um die behördenbezogenen Strukturen aufzubrechen, wäre die Installierung einer Projektgruppe, die sich aus VertreterInnen der jeweiligen Behörden zusammensetzt, unter Federführung der BWA für die Programmerstellung sinnvoll. Auch für die Programmumsetzung sollte an einer Projektgruppenstruktur festgehalten werden, da bislang sternförmige Beziehungen zur Programmkoordination überwiegen und wenig untereinander zwischen den Fachreferaten diskutiert wird.
- (47) Die Festlegung der Grobstruktur des neuen Programms und der Maßnahmen erfolgte in extern moderierten Workshops der BehördenvertreterInnen und ausgewählter WiSo-Partner. Damit soll ein wesentliches Defizit des derzeitigen Programms behoben werden: die unzureichende strategische Ausrichtung. Allerdings können die Workshops nur einen Grundstein legen; die Feinplanung und –steuerung sollte in die Hand einer Projektgruppe liegen (s. o.).

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (48) Durch den dreistufigen Aufbau der Programmplanung (EU-Strategie, nationale Strategie und Programmplanung auf Länderebene) wird der Zusammenarbeits- und Abstimmungsprozess, im Vergleich zur Vorgängerperiode, noch komplexer. Hier entsteht ein großer zusätzlicher Abstimmungsaufwand, ohne dass sich erkennen lässt, dass die neue Struktur ein „Mehr“ an Strategie bedeutet. Die Abstimmung zwischen Länderprogrammen und nationaler Strategie sollte daher möglichst pragmatisch erfolgen.
- (49) Da die Umsetzung der Entwicklungsprogramme der Länder in Zukunft noch stärker über die GAK erfolgen wird, sind die Abstimmungsprozesse zwischen Programm-

koordinatoren, Haushalts- und Koordinierungsreferenten und Fachreferenten des Bundes und der Länder zu intensivieren. Durch die Zuständigkeit für Programmkoordination, HuK-Angelegenheiten und fachbezogene Fragen in Personalunion sind hierfür schon wichtige Voraussetzungen geschaffen. Allerdings sollte begleitend eine Projektgruppenstruktur installiert werden, die nicht mit der Programmgenehmigung „einschlafen“ sollte. Gerade vor dem Hintergrund der Planung unter Unsicherheit (Entwicklungen aufgrund der GAP-Reform, WRRL, Natura 2000) sind gegebenenfalls Anpassungen während der Programmlaufzeit erforderlich, die auch die strategische Gesamtausrichtung des Hamburger EPLR betreffen und nicht nur die Feinsteuerung in einzelnen Maßnahmenbereichen. Für die Vorbereitung dieser Entscheidungen ist eine Projektgruppe das richtige Gremium.

- (50) Für das Konsultationsverfahrens mit der EU-KOM im Rahmen der Programmgenehmigung sind klare Verfahrens- und Zielvereinbarungen zu treffen. Die Genehmigung der laufenden Programme hat zu großen Reibungsverlusten geführt. Diese sind vermeidbar, wenn die EU-KOM frühzeitig unbestimmte Rechtsbegriffe der Durchführungsverordnung klarer interpretiert und umfangreichere Hinweise zu den Inhalten der einzelnen Abschnitte des Programmplanungsdokuments gibt. Sinnvoll ist für Hamburg auch eine bilaterale, oder in Nutzung der schon vorhandenen Arbeitsstrukturen im Rahmen der 6-Länder-Evaluation, eine gemeinsame Besprechung mit den KommissionsmitarbeiterInnen, um Unklarheiten bei der Programmerstellung noch vor Einreichung des Programmplanungsdokuments zu beseitigen.
- (51) Die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Umweltverbände, deren Stellenwert durch die ELER-Verordnung gestärkt wird, kann im laufenden Prozess erfolgen oder nach Erstellung des Programmdokuments. Ein Ausschnitt der WiSo-Partner ist schon im Rahmen der Workshops in den Programmplanungsprozess eingebunden. Um mögliche Ausgrenzungen zu vermeiden, sollte die Beteiligung geöffnet werden. Achsenbezogen sollte im Prozess der Programmerstellung eine breitere Einbeziehung der relevanten WiSos erfolgen. Eine Beteiligung auf Programmebene kann dann nach Fertigstellung des Planungsdokuments stärker in Richtung Information erfolgen.
- (52) Der Begleitausschuss kann gemäß der ELER-Verordnung weiterhin national organisiert werden. Um den Begleitausschuss gegenüber „normalen“ Bund-Länder-Programmkoordinatoren-Treffen aufzuwerten, ist die EU-KOM zu beteiligen. Es wird angeregt, die Treffen über rein administrative Angelegenheiten hinausgehend auch für den Austausch über strategische Fragen zu nutzen, indem beispielsweise aktuelle Fragestellungen behandelt werden. Außerdem sollte der Begleitausschuss im Wechsel von den Bundesländern organisiert werden, so dass zusätzlich auch noch die Möglichkeit besteht, anhand praktischer Beispiele die Unterschiede in der Umsetzung ländlicher Entwicklungsprogramme erfahrbar zu machen.

- (53) Wirtschafts- und Sozialpartner sollen zukünftig gemäß ELER-Verordnung im Begleitausschuss beteiligt sein. Organisiert man den Begleitausschuss national, so wird man vorwiegend die Bundesverbände beteiligen. Diese sind aber weit weg von der konkreten Umsetzung in den Bundesländern. Man wird daher zusätzlich in den Bundesländern ein eigenes Beteiligungsverfahren durchführen müssen.

Finanztechnische Regelungen

- (54) Die Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr ist nicht erfolgt. Für den Rechnungsabschluss gilt auch weiterhin der 15. Oktober als Stichtag (Auszahlungen), während sich die Bewilligungen am Kalenderjahr orientieren. Die neue Finanzverordnung hat u. E. nicht für größere Stringenz, sondern eher für ein größeres Wirrwarr gesorgt mit dem Versuch, die finanztechnischen Regelungen der beiden Fonds in eine Verordnung zu pressen. Bezogen auf die Finanztechnik wäre es sinnvoller gewesen, das bisherige Verfahren (Jährlichkeit und monatliche Ausgabenmeldungen) beizubehalten und als Ausnahme für den ELER eine begrenzte Übertragbarkeit der Mittel (über den Prozentsatz, der im Rahmen der EU-Haushaltsordnung möglich gewesen wäre, hinausgehend) zuzulassen.
- (55) Nationale Kofinanzierungsmittel sollten verlässlich über den gesamten Programmplanungszeitraum bereitgestellt werden. Mit der Einreichung des Programmplanungsdokuments sollte auch eine politische Absichtserklärung verbunden sein, die erforderliche nationale Kofinanzierung bereitzustellen. Dabei ist der auch künftig gemäß Finanzierungsordnung gewährte Vorschuss in Höhe von sieben Prozent des Gesamt-ELER-Plafonds zu berücksichtigen. Auf Seiten des Landes ist die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel sicherzustellen, soweit noch nicht geschehen. Dies gilt auch für die Haushaltstitel der unterschiedlichen beteiligten Behörden.
- (56) Hamburg hat sich bislang zumindest für die sektorbezogenen/investiven Maßnahmen stark an den Förderrahmen der GAK angelehnt. Die Frage sollte gestellt werden, ob dieser Förderrahmen für Hamburg immer die geeignetsten Maßnahmen bereitstellen kann. Gerade die Umsetzung von LEADER sollte relativ offen erfolgen. In Achse 3 sind dafür die Voraussetzungen zu schaffen, gegebenenfalls im Rahmen von eigenen Landesförderrichtlinien.
- (57) Durch den Cross Check bei der Kontrolle der Einhaltung der Cross-Compliance-Regelungen ist eine neue Verbindung zwischen der ersten und der zweiten Säule der GAP hergestellt worden. Werden bei der Kontrolle beispielsweise von Agrarumweltmaßnahmen Verstöße gegen die Einhaltung von Cross-Compliance-Regelungen festgestellt, so können diese Verstöße auch Kürzungen der Direktzahlungen zur Folge haben. Damit steigt das Sanktionsrisiko für Betriebe, die an Maßnahmen der zweiten Säule teilnehmen, deutlich an. Es besteht die Gefahr, dass die Inanspruch-

nahme gerade von einzelflächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen zurückgeht, insbesondere wenn diese nur einen geringen Anteil an der Betriebs-LF haben. Aufgrund dieser Problematik sollte die Beratung über Cross Compliance (vgl. Achse I) intensiviert werden, da das Regelungssystem im Gegensatz zur guten fachlichen Praxis sehr viel komplexer ist und teilweise über das Fachrecht hinausgeht.

- (58) Die Abrechnung von Maßnahmen anhand von pauschalen Sätzen vorzunehmen, war bislang in Ausnahmefällen in der forstlichen Förderung möglich. In der Förderung der Berufsbildung hat das Bundesland Nordrhein-Westfalen den Vorstoß unternommen, Pauschalen einsetzen zu können. Dies wurde von der EU-KOM abgelehnt. Aus unserer Sicht gibt es aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung keine Argumente gegen Pauschalregelungen bei Maßnahmen mit geringen Auszahlungsbeträgen je Zuwendungsempfänger (beispielsweise eintägige Fortbildungsveranstaltungen in der Berufsbildung). Sichergestellt sein muss nur, dass die Pauschalsätze nachvollziehbar sind und jährlich auf ihre Aktualität hin geprüft werden.

Programmänderungsmodalitäten

- (59) Der Umfang der Programmänderungen ist in starken Maße von den Festlegungen in der Durchführungsverordnung zu anzeige- oder genehmigungspflichtigen Tatbeständen abhängig. Grundlegend ist, dass ein siebenjähriges Programm ohne Programmanpassungen nicht auskommt. Das Programm soll die GAP-Reform flankieren, d. h. einen Prozess, dessen Dynamik noch gar nicht absehbar ist. Hier ist zur Halbzeit des Programms eine genaue Analyse der betrieblichen und flächenbezogenen Änderungen vorzunehmen und das Maßnahmenbündel auf seine Eignung hin zu überprüfen. Daneben ist eine Feinsteuerung von Maßnahmen erforderlich. Die Entscheidung über die Anpassung von Maßnahmen sollte daher soweit wie möglich nach unten delegiert werden, und nur bei wesentlichen Änderungen, die die gesamte Zielsetzung der Maßnahme verändern, sollte eine Entscheidung der EU-KOM erforderlich sein. Des Weiteren sind finanzielle Änderungen von inhaltlichen Änderungen zu trennen. Während finanzielle Änderungen an einen Zeitpunkt gebunden sein können, sollten inhaltliche Anpassungen jederzeit möglich sein.

Begleitsysteme auf Programmebene

- (60) Die EU-KOM sollte auf eine stärkere Abstimmung zwischen den verschiedenen Begleitsystemen hinwirken. Bislang gibt es neben der finanziellen Berichterstattung EU-Monitoring-Tabellen und Berichtspflichten im Rahmen der staatlichen Beihilfen. Diese sind nur unzureichend aufeinander abgestimmt und zudem begrenzt einsetzbar für die Berichterstattung, Programmsteuerung und als Grundlage für die Evaluation. Zukünftig sollte sich die Erfassung von Indikatoren v. a. am Zahlstellen-

system orientieren. Dabei sind möglichst differenziert Produktcodes zu erfassen, soweit sinnvoll physische Einheiten (z. B. Flächenangaben), die Art des Zuwendungsempfängers (öffentlich oder privat) sowie der Ortsteil des geförderten Projektes. Die Produktcodes sollten auch mit den Anforderungen aus der Evaluation abgestimmt sein. Alle weiteren Informationen über die Ergebnisse der Förderung müssen nicht zwingend für eine Grundgesamtheit erfasst werden; hier reichen auch stichprobenbasierte ad-hoc Erhebungen im Rahmen der Evaluation.

- (61) Zu klären ist frühzeitig, was im Rahmen des EU-Monitorings zu erfassen ist: nur EU-kofinanzierte Maßnahmen oder auch die sogenannten Artikel-52-Maßnahmen. Aus Sicht der Evaluation bietet sich eine Erfassung von Artikel-52-Maßnahmen an, um ein besseres Gesamtbild der Förderung zu erhalten.
- (62) Die Diskussion über das zukünftige Begleitsystem sollte breit geführt werden. In der jetzigen Förderperiode krankte das Begleitsystem u. a. daran, dass die Vorgaben der EU-KOM für das Begleitsystem in der ersten Fassung nicht umsetzbar waren. Durch eine intensivere und breitere Diskussion mit den Mitgliedstaaten (nicht nur im STAR-Ausschuss) hätten Fehler vermieden werden können. D. h., bevor die EU-KOM über die technische Optimierung der Übermittlung von Daten nachdenkt, sollten erst die inhaltlichen Anforderungen an das Monitoring geklärt werden.

Bewertungssystem

- (63) Der Bewertungsrahmen der EU-KOM hat zu deutlich höheren Anforderungen an den Umfang und die Tiefe von Evaluation geführt. Es gibt unterschiedliche Vorschläge zu einer Fortentwicklung des Ansatzes: z.B. Konzentration auf die Bewertungsfragen und Festlegung von geeigneten Indikatoren durch die Evaluatoren, Vorgabe von einheitlich definierten Kernindikatoren, Aufgabe des umfassenden Bewertungsansatzes zugunsten von thematisch interessanten Fragestellungen. Auf jeden Fall sollte im Rahmen zukünftiger Evaluationen sichergestellt werden, dass das erreichte hohe Qualitätsniveau ausgebaut und nicht zugunsten einer „Evaluation light“ zurückgefahren wird.
- (64) Da die Evaluierung aufgrund von ökonomischen/zeitlichen Zwängen nicht in der Lage ist, auf alle Fragestellungen umfassend Antworten zu geben, sollte der Austausch mit der Forschungslandschaft intensiviert werden. Auch müssen nicht zwangsläufig für jedes Programm alle Fragen/Maßnahmen untersucht werden. Hier ist ein stärkerer Austausch von Evaluationsergebnissen und gegebenenfalls eine Absprache über Schwerpunktuntersuchungen erforderlich.
- (65) Ein Anregung aus dem Kreis der Evaluatoren war die Notwendigkeit eines „capacity building“, welches die EU-KOM durch das Angebot entsprechender Vernetzungsstrukturen unterstützen sollte. Aus diesem Grund ist es zu begrüßen, dass die EU-KOM solche Aktivitäten zukünftig finanziell unterstützen kann. Als ersten Schritt

sollte sie die neuen Vorgaben zur Bewertung im Kreis der derzeitigen Evaluatoren zur Diskussion stellen, um die vorhandenen Erfahrungen besser berücksichtigen zu können.

- (66) Die Anforderungen an die Evaluation sollten stärker an den jeweilig Zeitpunkt angepasst werden. Bei der Ex-ante-Bewertung kommt es v. a. darauf an, in einem intensiven Diskussionsprozess das Programm insgesamt zu verbessern und die Grundlagen für eine spätere Bewertung zu schaffen. Hier ist die Rolle des Evaluators klarer zu definieren und die Art der Dokumentation der Bewertungsaktivitäten vorzugeben. Nach Aussagen von Kommissionsmitarbeitern plant die EU-KOM hier keine über die ELER-VO hinausgehenden Vorgaben. Diese sind nach den Erfahrungen mit den unzureichenden Ex-ante-Bewertungen der laufenden Programme nicht ausreichend, um tatsächlich die Qualität und Evaluierbarkeit der Programme zu erhöhen. Die Halbzeitbewertung sollte v. a. formativen Charakter haben und stärker dialogorientiert sein. Die Ex-post-Bewertung in der derzeitigen Form sollte entfallen und durch thematische Untersuchungen, begleitend zum Umsetzungszeitraum und auch nach Abschluss der Förderperiode, flankiert werden.