

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

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 ausschließlich um Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die nächste Programmphase 2007 bis 2013.

11.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

11.1.1 Programmebene

Dem NRW-Programm Ländlicher Raum liegt ein breites Maßnahmenspektrum mit einer ökologischen und sektoralen Ausrichtung zugrunde, der die Programmumsetzung in weiten Teilen folgt. Für das Programm 2007 bis 2013 muss die strategische Ausrichtung und Fokussierung (noch) 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 im ländlichen Raum.

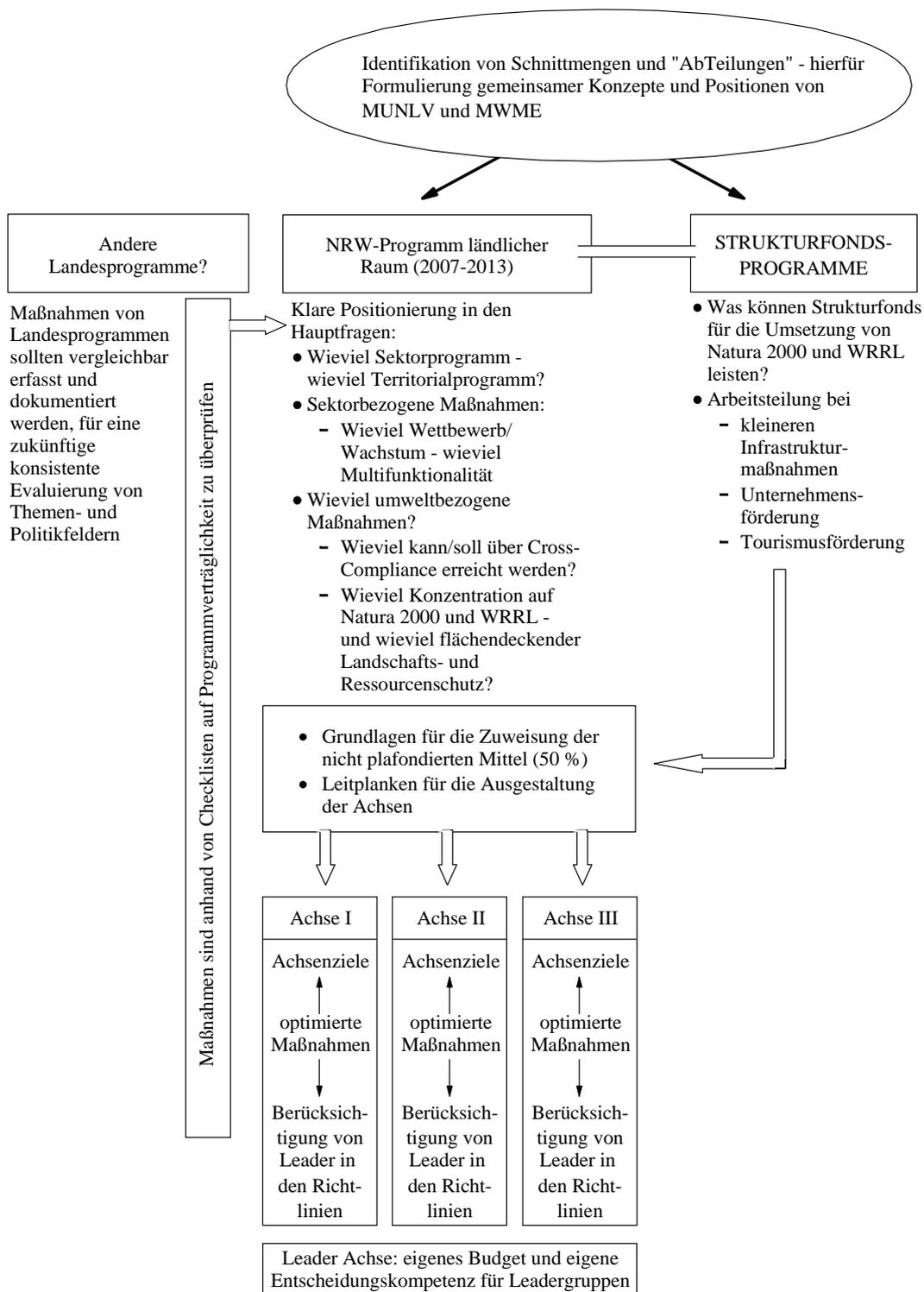
- (1) Anders als in anderen Bundesländern sind bislang die räumliche und inhaltliche Überlagerung mit den Strukturfonds in NRW nicht sehr ausgeprägt. Zukünftig kann es aber zu Berührungspunkten im Bereich des Tourismus, der Wirtschaftsförderung in bestimmten Sektoren und bei Investitionen für Gewässer- und Naturschutz kommen. Diesen Förderungen sind gemeinsame Konzepte und Positionen der fondsverwaltenden Ministerien (MUNLV, MWME¹) zugrunde zu legen. Die gemeinsamen Arbeitsfelder sollten auch gemeinsam koordiniert und begleitet werden (z. B. entsprechend dem Fachausschusskonzept der Ziel-2-Förderung). Zu überlegen ist auch, in wieweit die regionalen Strukturen aus Ziel 2 für die Neuprogrammierung und Umsetzung des neuen NRW-Programms Ländlicher Raum zu nutzen sind.
- (2) Die Programmstrategie des zukünftigen EPLR sollte sich auf wenige Oberziele und (gewichtete) Schwerpunktsetzungen beschränken und so die wesentlichen Weichenstellungen für die einzelnen thematischen Förderachsen I bis III vornehmen (siehe Abbildung 11.1). Die programmbezogenen Weichenstellungen müssen 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 diese sollten nicht zur Legitimation einzelner Förderungen oder zu einem graphisch

¹ Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie.

ansprechenden Zielbaum konstruiert werden. Jede Maßnahme muss aber auf ihre Programmverträglichkeit geprüft werden. Um Widersprüche zu vermeiden und zur Austarierung möglicher strategischer Allianzen und Synergien bedarf es, neben den Diskussionen zwischen den Maßnahmenverantwortlichen innerhalb der drei thematischen Achsen, eines intensiven Dialogs zwischen den Verantwortlichen der einzelnen Achsen untereinander. So darf das Pendel der Effektivierung und Konzentration von Fördermitteln nicht dahingehend ausschlagen, dass unterschiedliche Kulissen, strenge Projektauswahlkriterien – die im Prinzip begrüßenswert sind – zu einem völligen Nebeneinander und einer räumlichen und inhaltlichen Unvereinbarkeit von Maßnahmen führen. In den Handlungsansätzen und Empfehlungen zu den einzelnen Achsen sind daher Bezüge zu Maßnahmen der anderen Förderachsen dargestellt, die es zu optimieren gilt.

- (3) Zu empfehlen ist eine klare und eindeutige Zielstruktur in den Achsen:
- Die Achse I sollte auf das Ziel „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ konzentriert werden.
 - Die Achse II mit ihren land- und forstwirtschaftlichen Maßnahmen sollte ausschließlich auf die Erreichung von Umwelt-, Naturschutz-, und Landschaftspflegezielen ausgerichtet sein, z. B. Sicherung der Flächenbewirtschaftung. Einkommenswirkungen sind willkommene Nebenprodukte, aber kein Hauptziel der Maßnahmen. Die Achse II ist durch investive Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen aus Achse III zu flankieren.
 - Unter der Annahme, dass die Initiierung und Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien eine hohe landespolitische Priorität hat, sollte mit der Achse III prioritär die Umsetzung Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) bzw. des LEADER-Ansatzes verfolgt werden. Außerhalb dieser Gebietskulissen sollte sich die Förderung auf ausgewählte Projekte mit Vorbildcharakter und Ausstrahlungsfunktion beschränken.
 - Dem Leader-Ansatz sollten 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.
- (4) Um eine hohe Treffsicherheit der Achsen-Maßnahmen (1) bis (3) zu erreichen, ist eine inhaltliche bzw. räumliche Steuerung über Kulissen bzw. prioritäre Gebiete oder Fördergegenstände vorzunehmen.
- Die Achse I ist auf den land- und forstwirtschaftlichen Sektor zu fokussieren. Eine räumliche Abgrenzung von Förderkulissen macht hier keinen Sinn. Statt dessen ist über inhaltliche Kriterien zur Bestimmung der Förderpriorität von Projekten nachzudenken (vgl. Empfehlungen Achse I, unten).

Abbildung 11.1: Entwicklung der zukünftigen Programmstrategie



Quelle: Eigene Darstellung.

- Mit der Achse II sollen ausschließlich umweltbezogene Ziele erreicht werden. Eine räumliche Abgrenzung von prioritär und/oder ausschließlich zu fördernde Gebiete aufgrund umweltbezogener Kriterien und Fachplanungen ist zu empfehlen.

- Für die Achse III wird sowohl eine inhaltliche als auch eine räumliche Abgrenzung von förderfähigen Maßnahmen und Projekten vorgeschlagen: In Regionen mit einem vorliegenden ILEK oder LEADER-Konzept sollte das breit angelegte Maßnahmenspektrum der Achse III, bestehend aus GAK- und ggf. zusätzlich zu entwickelnden Landesmaßnahmen, förderfähig sein. Bereits etablierte Maßnahmen wie die Dorferneuerung (o) und die Diversifizierung (p) sollten weiterhin landesweit förderfähig sein. Bei der Auswahl der zu fördernden Projekte sollten die Besonderheit, der innovative Charakter und die Vorbildfunktion des Projektes im Vordergrund stehen (Wettbewerb der Projekte).
- (5) Die finanzielle Ausstattung der einzelnen Achsen sollte der grundsätzlichen Überlegung folgen, welcher Mittelanteil sektoral, d. h. in landwirtschaftsnahe Maßnahmen, bzw. sektorübergreifend 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 der EU-Mittel des EPLR unter Berücksichtigung der Achsenaufteilung laut ELER: I: 21 %, II: 70 %, 3: 5 %, LEADER: 2 %,
 - die Auswirkungen der GAP-Reform 2003 (Belastung von Milchviehbetrieben, Rückgang der flächengebundenen extensiven Tierhaltung),
 - die Bedeutung des NRW-Programms Ländlicher Raum im Vergleich zur Finanzausstattung und zum Förderspektrum der zukünftigen Ziel-2-Förderung sowie weiterer Förderprogramme.

Wenn die Umsetzung regionaler Entwicklungsansätze ein wichtiges Ziel des neuen NRW-Programms Ländlicher Raum ist, sollte die Achse III finanziell gestärkt werden. Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr, dass die Förderung der Erstellung von integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEKs) und LEADER-Konzepten ins „Leere läuft“, da dann keine ausreichenden Umsetzungsmöglichkeiten für die Konzepte bestehen.

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 sind in detaillierter Form in

den entsprechenden Kapiteln nachzulesen. Die Aufteilung der Maßnahmen auf die Förderachsen orientiert sich bereits an der ELER-VO².

Förderachse I

Unter Achse I 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, Hochwasserschutz, Unterstützung zur Anpassung an Normen, Beteiligung an Lebensmittelqualitätsregelungen sowie Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen.

- (6) Die **Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit** der land- und forstwirtschaftlichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung sollte das Kernziel der Achse I sein.
- (7) Das Beschäftigungsziel sollte für die Achse I aufgegeben werden. Die Evaluierungsergebnisse legen nahe, dass durch die geförderten Maßnahmen, insbesondere das Agrarinvestitionsprogramm, keine neuen Arbeitsplätze entstanden sind. Die Förderung trägt infolge der Rationalisierung und Produktivitätssteigerung zur Reduzierung des Arbeitskräftebedarfs bei.
- (8) Bei der Neuprogrammierung sollte die bisherige gute Verzahnung der sektoralen Fördermaßnahmen beibehalten werden. Als Beispiel ist hier nur die Förderung des Ökologischen Landbaus genannt, dessen Umsetzung neben der Flächenförderung durch viele weitere Programmmaßnahmen unterstützt wurden, wie z. B. durch das Agrarinvestitionsprogramm, die Verarbeitung und Vermarktung, durch Modellprojekte sowie die Berufsbildung.

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

- (9) Grundsätzlich ist der Förderung von **Beratungs- und Berufsbildungsmaßnahmen** eine hohe Priorität einzuräumen. Zu begründen ist dies, im Vergleich zu investiven Maßnahmen, mit einer hohen Fördermitteleffizienz, der Möglichkeit, die Maßnahmen flexibel auf vielfältige Zielsetzungen abzustimmen und darüber hinaus einen großen Adressatenkreis zu erreichen. Die angebotenen Maßnahmen sollten (in dieser Priorität) folgende Themenbereiche abdecken:
 - Verbesserung der fachlichen und betriebswirtschaftlichen Qualifikation von BetriebsleiterInnen und MitarbeiterInnen,

² Bezüglich der Zuordnung einiger Maßnahmen zu den einzelnen Achsen bestehen noch Unsicherheiten, die vermutlich erst mit der Durchführungsverordnung geklärt werden.

- (Agrar-) Umwelt- und (Vertrags-) Naturschutzmaßnahmen sowie Umsetzung der WRRL,
 - Einkommensdiversifizierung,
 - Forst.
- (10) Laut ELER-VO ist zukünftig, neben dem Aufbau von **Betriebsführungsdiensten** (BFD), auch die fortgesetzte Inanspruchnahme der gesamtbetrieblichen Beratung förderfähig. Von dieser Möglichkeit sollte in NRW Gebrauch gemacht werden, da die vergleichsweise kostengünstige Maßnahme in hohem Maße zum Erhalt bzw. zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe beiträgt. Für die fortgesetzte Inanspruchnahme der BFD sollten allerdings sehr viel geringere Fördersätze gewährt werden als bei deren Aufbau.
- (11) Bei einzelbetrieblich ausgerichteten Beratungsansätzen, wie z. B. den BFD, stellt sich allerdings grundsätzlich die Frage nach den Kosten für die administrative Umsetzung. Die EU-KOM sieht hier ausschließlich eine betriebsbezogene Förderung vor. Bei derzeit rd. 3.000 Betrieben in den Betriebsführungsdiensten sind im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen rd. 150 Betriebe zu kontrollieren. D. h., dass allein die Vor-Ort-Kontrollen rund die Hälfte der jährlichen Arbeitszeit eines Verwaltungsmitarbeiters beanspruchen³. Will die EU-KOM die Investition „in Köpfe“ verstärken, muss es zwingend Vereinfachungen bei der administrativen Umsetzung geben.
- (12) Eine administrativ einfacher zu handhabende und im Vergleich zur einzelbetrieblichen Förderung kostengünstigere Variante wäre eine Flaschenhalsförderung wie derzeit im Bereich der Qualifizierung, wo die Kurse, aber nicht die Teilnehmer gefördert werden. Die EU-KOM sieht die „Flaschenhalsförderung“ für die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen nicht vor, es besteht jedoch eine weitere Möglichkeit in der Vereinfachung des einzelbetrieblichen Förderansatzes. Dies ist die Kalkulation der Zuwendungshöhe auf Basis pauschalisierter Beträge. Bei der Kalkulation der Teil-Pauschalbeträge sind jeweils die Betriebsgröße und das Betriebssystem zu berücksichtigen.
- (13) Im Rahmen der Evaluierung ist der z. T. geringe Kenntnisstand der Betriebsleiter über die wirtschaftliche Situation ihres Betriebes aufgefallen. Wünschenswert wäre die verpflichtende Mitarbeit an BFD von Betrieben mit AFP-Förderung. Dies ist gegenwärtig aus Gründen der Gleichbehandlung von AFP-Zuwendungsempfängern nicht möglich, da die BFD derzeit keine 100 %ige Flächenabdeckung in NRW erreichen und dies aller Voraussicht nach auch zukünftig nicht erreichen werden.

³ Kontrolle von drei Betrieben pro Tag, 50 Arbeitstage mit zwei Personen. Bei einem Gehalt von rd. 50.000 Euro/Jahr und einer Fördersumme von 1,5 Mio. Euro werden rd. 2 % allein für Vor-Ort-Kontrollen beansprucht.

- (14) Infolge der Veränderungen auf dem Milchmarkt und der GAP-Reform steht den Milchviehbetrieben im Zeitraum 2007 bis 2013 ein struktureller Anpassungsprozess bevor. Um diesen Prozess zu unterstützen, sollte die Förderung durch das **Agrarinvestitionsprogramm** (AFP) ggf. auf Milchviehbetriebe konzentriert werden, zumal sich hieraus positive Synergien mit dem Erhalt der Grünlandbewirtschaftung ergeben können.
- (15) Die Kapitelbewerter des AFP sehen keine Notwendigkeit für die weitere Förderung von Investitionen im Zierpflanzenbau.
- (16) Die derzeit im Rahmen des AFP angebotene **Diversifizierungsförderung** für landwirtschaftliche Betriebe soll laut ELER-VO zukünftig unter Achse III gefördert werden. Empfehlungen zur Ausgestaltung der bisherigen AFP-Diversifizierung und einer Zusammenführung mit der Maßnahme Diversifizierung (p), finden sich im Abschnitt zu Achse III (vgl. unten).
- (17) Die Reduzierung des Begriffs **Flurbereinigung** auf „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Landwirtschaft“, wie sie in der ELER-VO vorgenommen wurde, widerspricht dem integralen Ansatz der Flurbereinigung. Die Flurbereinigung ist auch zukünftig in ihrem umfassenden Verständnis in der neuen Programmierung zu verankern.
- (18) Die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** sollte in Absprache (Förderinhalte, Beihilfeintensität) bzw. Kooperation mit den angrenzenden Bundesländern erfolgen, um eine Förderkonkurrenz zwischen den Ländern möglichst zu vermeiden. So gibt es schon eine Kooperation der norddeutschen Bundesländer, der sich Nordrhein-Westfalen ggf. anschließen könnte. Des Weiteren erfolgt eine Förderung der Ernährungswirtschaft auch über das Wirtschaftsministerium; hier ist auf eine enge Abstimmung zu achten.
- (19) Im Rahmen der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) werden u. a. die Sektoren Öko (ökologisch erzeugte Produkte) und Regio (regionale Produkte) gefördert. Gegenwärtig dürfen die geförderten Unternehmen ausschließlich Öko- oder Regionalprodukte mit dem geförderten Objekt verarbeiten/vermarkten, jedoch keine konventionellen Produkte. Im Sinne der Risikominderung sind Unternehmen immer um das Vorhandensein mehrerer Standbeine bemüht. Daher sollte die Verarbeitung und Vermarktung von Öko/Regio-Produkten durch eine integrierte Förderung erfolgen, die auch die Verarbeitung und Vermarktung konventioneller Produkte im geförderten Objekt, in einem gewissen Umfang, zulässt.
- (20) Eine Möglichkeit zur Konzentration von Fördermitteln besteht aus unserer Sicht an folgenden Punkten: Die **Junglandwirteförderung** (b) sollte abgeschafft werden, da deren Effekt marginal ist und ein Anreizsystem zum Einstieg in einen im Schrumpfen begriffenen Sektor kontraproduktiv für den Strukturwandel ist. Die Wertästung, als Teil der **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i), sollte nicht mehr gefördert wer-

den, da diese weder zu einer Erhöhung des wirtschaftlichen noch des ökologischen Wertes der Wälder beiträgt.

Förderachse II

Die Maßnahmen der Förderachse II beinhalten fast ausschließlich flächenbezogene Maßnahmen. Hierunter fallen die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, Ausgleichszahlungen aufgrund von Natura-2000-Auflagen bzw. Auflagen in Folge der Umsetzung der WRRL, Agrarumweltmaßnahmen, Tierschutzmaßnahmen sowie nicht-produktive Investitionen. Wesentliche Maßnahmen für die forstliche Nutzung sind die Erstaufforstung, Ausgleichszahlungen für Natura-2000-Auflagen und Vertragsnaturschutz im Wald. Ein Großteil der Maßnahmen ist an die Auswirkungen der GAP-Reform anzupassen. Die bisher vorliegenden Ergebnisse zu den Auswirkungen der GAP-Reform sind nicht eindeutig. Die Empfehlungen benennen mögliche Risiken der Auswirkungen der GAP-Reform vor dem Hintergrund umweltbezogener Ziele und zeigen Handlungsoptionen auf.

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

- (21) **Grundsätzliches:** Nordrhein-Westfalen ist durch europäische und andere internationale Abkommen verpflichtet, bestimmte Umweltstandards und -ziele zu erfüllen. Die Umsetzung von Natura 2000 und der 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 allerdings zur Vernachlässigung anderer verbindlicher internationaler Ressourcenschutzziele (z.B. Kyoto-Protokoll, Meeresschutzabkommen OSPAR und HELCOM) und landesspezifischer Ziele (z. B. Erhalt bestimmter Naturräume) führen. Es ist zu prüfen, wie weit der gesetzliche Anspruch des **flächendeckenden** Natur- und Umweltschutz und der Aufbau des landesweiten Biotopverbundes über das Programm zu realisieren sind.
- (22) **Unklare Auswirkungen der GAP-Reform:** Grünland ist in NRW in weiten Teilen kulturhistorisch prägend und naturschutzfachlich wertvoll. Extensive Produktionsverfahren wie z. B. Mutterkuh- und Schafhaltung, die maßgebend für die Grünlandqualität und -vielfalt sind, werden durch die Entkoppelung unattraktiver. Modellkalkulationen gehen von einem deutlichen Rückgang dieser extensiven Tierhaltungssysteme aus. Da diese zumeist auch noch regional konzentriert sind, stellt sich die Frage, wie artenreiches, an extensive Bewirtschaftung oder Beweidung gebundenes Grünland, zukünftig erhalten werden kann. Die tatsächlichen Auswirkungen der GAP auf das Grünland, seinen Bewirtschaftungsstatus und seine Qualität sind daher zu beobachten und zu dokumentieren. Darauf aufbauend wird das Angebot sowohl der Ausgleichszulage als auch der Agrarumweltmaßnahmen flexibel in Form von

Wenn-dann-Entscheidungen konzipiert werden müssen, um auf tatsächlich entstehende Probleme und Defizite reagieren zu können. Um die Entkopplung nicht zu unterlaufen und damit in Konflikt mit der WTO zu geraten, sind die Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszahlung, v. a. im Zusammenhang mit tierbezogenen Auflagen, strikt auf Umweltprobleme bzw. -ziele zu beziehen. Die Empfehlungen 23 und 24 beziehen sich auf mögliche Entwicklungen, die ein Gegensteuern über die Achse II erfordern.

- (23) **Zu wenig Vieh in der Landschaft durch den Rückgang der Rinder- und Schafhaltung:** Bei einem Rückgang der Rinder- und Schafhaltung in touristisch interessanten Gebieten könnte eine tierbesatzorientierte Ausgleichszulage gegensteuern. Die gegenwärtig angebotene AUM mit Mindestviehbesatz (Grünlandextensivierung), die Weidehaltung sowie die naturschutzfachlich konzipierte Grünlandnutzung in gefährdeten und schützenswerten Landschaften können dem Rückgang der grünlandgebundenen Tierhaltung entgegen steuern. Diese Maßnahmen müssten dann aber noch stärker an dem Ziel „Tiere in der Landschaft“ ausgerichtet werden, z. B. durch die Ausweisung einer geeigneten Kulisse und durch Festlegung von Tieruntergrenzen bei der Grünlandextensivierung. Der Wegfall der zuvor bestehenden Kulisse der AUM Weidehaltung ist in dem mit dieser Maßnahme verfolgten Tierschutzziel begründet, aber unter dem Aspekt der Konzentration von Maßnahmen auf Räume mit Problemdruck kritisch zu werten. Als flankierendes Instrument zum Erhalt der Weidehaltung kann der freiwillige Landtausch eingesetzt werden, um die Arrondierung und das Zusammenlegen von Flächen als Voraussetzung für eine arbeitsextensivere Weidehaltung zu schaffen. Eventuell könnten in Agglomerationsräumen und ausgewiesenen Touristikregionen hierfür auch Finanzierungsmöglichkeiten durch Tourismusverbände etc. erschlossen werden. Die Bereitschaft für „bottom-up“ finanzierte Maßnahmen kann über das Regionalmanagement bzw. LEADER sondiert und konzipiert werden.
- (24) **Zuviel gemulchte Flächen in den grünlandgeprägten Kulturlandschaften:** Sollten Grünlandflächen vor allem durch den Rückgang der Viehhaltung und der Intensivierung der Milchproduktion aus der Bewirtschaftung fallen, ist in NRW weniger mit einer Flächenaufgabe als mit einer Mindestpflege zur Aufrechterhaltung der Zahlungsansprüche zu rechnen. Zur Förderung der Beibehaltung der Nutzung muss grundsätzlich entschieden werden, ob und wo ein betriebsbezogenes (Ausgleichszulage) oder/und ein einzelflächenbezogenes Instrument (AUM, insbesondere VN) zum Einsatz kommen. Die Ausgleichszulage sollte stärker an den tatsächlichen Bewirtschaftungserschwernissen ausgerichtet werden (betriebsbezogene/regionale AZ). Vertragsnaturschutzmaßnahmen sollten dort zum Einsatz kommen, wo der Erhalt der Flächenbewirtschaftung aus naturschutzfachlicher Sicht wichtig ist, um bestimmte Lebensraumtypen oder Arten zu erhalten. Zusätzlich kann über die Förderung der Biomassettechnologie in Achse III für die Nutzung von Grasaufwuchs (innovative

Techniken, Pilotvorhaben) die Weiterbewirtschaftung des Grünlandes unterstützt werden.

- (25) **Ökolandbaubetriebe unter Druck:** Ökologisch wirtschaftende Betriebe (überwiegend Mutterkuhhalter, Futterbaubetriebe) 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, ebenso die Förderung von ökologischen Leitbetrieben. Zur Umsetzung der WRRL ist aufgrund der vielfältigen positiven Wirkungen des Ökolandbaus über eine Verstärkung der gezielten Lenkung (z. B. besondere Maßnahmenpakete) in besonders gefährdete Gebiete nachzudenken. Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Die Förderung ökologisch wirtschaftender Betriebe durch das AFP sowie die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte sollten entsprechend den Ausführungen zu Achse I erfolgen.
- (26) **Intensivierungsprozesse in landwirtschaftlichen Gunststandorten:** In diesen Gebieten⁴, die häufig eine hohe Belastungs- bzw. Gefährdungssituation der abiotischen Ressourcen aufweisen, stoßen freiwillige AUM selbst bei hohen Prämien auf eine geringe Akzeptanz. Ein Schwerpunkt sollte hier die Förderung der Verbreitung des technischen Fortschritts durch eine zeitlich befristete Förderung innovativer, umweltschonender Bewirtschaftungsverfahren sein. Bis zur Festlegung der Auflagen für Erosionsvermeidung im Rahmen der Cross Compliance bis 2009 sollten die Erosionsschutzmaßnahmen in allen Gefährdungsgebieten weiter angeboten werden. Das Instrumentarium der Flächenförderung ist mit dem der Achse I (AFP) abzustimmen.
- (27) **Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in einem Land mit hohen N-Überschüssen und hohen Nitratkonzentrationen im Grundwasser:** Das Instrumentarium des NRW-Programms ländlicher Raum sollte auf die Prioritäten des Gewässerschutzes auf der Grundlage des Monitorings (sowohl emissions- als auch immissionsbezogen) und der aufzustellenden Managementpläne reagieren können. Agrarumweltmaßnahmen sind gezielt für den Gewässerschutz einzusetzen und in den entsprechenden Kulissen in Form von N-austragsminimierenden Maßnahmen anzubieten. Hierzu können z. B. auf existierende AUM, wie Ökologischer Landbau, Mulch- und Direktsaatverfahren und Winterbegrünung, aufbauende Module mit dem Ziel des Wasserschutzes angeboten werden, die jedoch ausschließlich innerhalb der definierten Kulisse förderfähig sind. Eine aktive Beratung ist für die Zielgenauigkeit der Maßnahmen besonders wichtig und zu fördern (vgl. Empfehlung 9, Bildung und Beratung). Darüber hinaus muss darüber nachgedacht werden, wie Stilllegungsflächen in Wasserschutzgebiete konzentriert werden können. Als flankierende Maß-

⁴ Niederrhein, Köln-Bonner und Aachener Raum, nördliche Voreifel, Münsterland.

nahmen können Bodenordnungsverfahren zur Anlage von Gewässerrandstreifen und Artikel 57 Maßnahmen der Achse III zur Gewässerrenaturierung und für Flächenankäufe eingesetzt werden. Die Entwicklung der Maßnahmenpläne und der erforderlichen Gewässerschutzmaßnahmen sind auch in kooperativen bottom-up Ansätzen, z. B. über LEADER, zu ermöglichen.

- (28) **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 von Gebieten bleibt eine wesentliche Aufgabe des Naturschutzes. Hoheitliche Regelungen zum Schutz der Natura-2000-Gebiete sind seit 2005 Cross-Compliance relevant, so dass der Widerstand gegen zusätzliche Ausweisungen bzw. Verordnungsanpassungen (noch) stärker werden wird. Die Ausgleichszahlung sollte daher beibehalten und ggf. modular ausgestaltet sein, um auf Entwicklungen und auf mögliche Veränderungen in den CC-Regelungen reagieren zu können. Die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes sind fortzuführen und auch für andere Zuwendungsempfänger zu öffnen. Es wird empfohlen, die einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung bzw. Vertragsnaturschutzmaßnahmen noch stärker zur Bewirtschaftung von Pufferflächen für empfindliche Lebensraumtypen und Kerngebiete einzusetzen.

Für die ca. 85.000 ha Privat- und Kommunalwald in den Natura-2000-Gebieten sollte eine Ausgleichszulage eingeführt werden, diese aber an tatsächliche Erschwernisse, die aus Schutzgebietsverordnungen resultieren, gebunden sein. Der Vertragsnaturschutz im Wald in dieser Kulisse sollte ausgedehnt werden und bisherige Landesmaßnahmen in die Kofinanzierung übergeleitet werden. Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen sowie Bodenordnungsverfahren sind zur Umsetzung von Schutzgebietsverfahren, für Lösungen von Nutzungskonflikten und zur 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 mit entsprechenden Maßnahmen sind in kooperativen bottom-up Absätzen, z. B. über LEADER, zu ermöglichen.

- (29) Eine **umweltschutzorientierte Beratung** sollte zur Unterstützung der Umsetzung von Achse II, der Maßnahme Naturschutz und Landschaftspflege (Achse III) sowie der WRRL etabliert werden. Die Beratung sollte sowohl landwirtschaftlichen Betrieben als auch anderen Akteuren (Wasser- und Bodenverbände, Naturschutzverbände etc.) offen stehen. Die Teilnahme an AUM sollte verstärkt von Beratung/Bildungsmaßnahmen flankiert werden.
- (30) Die in NRW bereits seit mehreren Jahren erfolgreich durchgeführten **Modellvorhaben** sollten fortgeführt und weiterentwickelt werden. Sie leisten einen wichtigen

Beitrag zur Akzeptanzsteigerung, praktischen Umsetzung und Informationsverbreitung über Maßnahmen des NRW-Programms.

- (31) **Bei immer angespannterer Haushaltslage sind die Mittel zu konzentrieren:** Wesentliche Instrumente sind hier die problemorientierte Kulissenbildung (AUM, Erstaufforstung) und das Einwerben von zusätzlichen Mitteln, beispielsweise über den LEADER-Ansatz. Für die stärkere Kulissenbildung spricht auch, dass der technische Fortschritt (InVeKoS-GIS) deren administrative Umsetzung zunehmend erleichtert und hierdurch das Argument des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands künftig an Bedeutung verlieren wird.

Förderachse III

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

- (32) Die Konzentration von Maßnahmen auf bestimmte Gebiete bzw. Projekte ist aus Gründen der Bündelung von Maßnahmen zur Erreichung einer kritischen Masse und unter dem Gesichtspunkt der knapper werdenden Mittel erforderlich.
- (33) Wir schlagen vor, die Maßnahmen der Achse III auf die Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte zu konzentrieren (ILEK, LEADER). Hierfür ist ein breit angelegtes Instrumentarium notwendig, um die auf regionaler Ebene entwickelten, sehr unterschiedlichen Ansätze auch umsetzen zu können. Alle GAK-Maßnahmen und ggf. zusätzliche Landesmaßnahmen sollten ausschließlich in den ILE- und LEADER-Regionen angeboten werden.
- (34) Den Kommunen kommt bei der Finanzierung von Projekten zur Umsetzung regionaler Entwicklungsansätze eine zentrale Rolle zu. Aufgrund knapper werdender Landesmittel sollten sich Kommunen stärker an der nationalen öffentlichen Kofinanzierung beteiligen.
- (35) Ein Teil der Maßnahmen, so z. B. die Dorferneuerung (o), sollte auch weiterhin flächendeckend förderfähig bleiben. Hier sind allerdings inhaltliche Kriterien für die Projektauswahl anzulegen (Wettbewerb der Projekte).
- (36) Grundsätzlich sollten bei der Festlegung von Fördermodalitäten für private Zuwendungsempfänger im Rahmen von Achse III, z. B. hinsichtlich der Beihilföhe, nicht danach unterschieden werden, ob es sich um einen Landwirt oder Nichtlandwirt handelt.

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

- (37) Im NRW-Programm wurde die Diversifizierung von Einkommen und Beschäftigung für landwirtschaftliche Betriebe im Rahmen verschiedener Maßnahmen gefördert (AFP (a): Photovoltaik- und Biogasanlagen, Direktvermarktung etc., Diversifizierung (p): Startbeihilfe, Dorferneuerung (o): Umnutzung, Direktvermarktung. Die bestehenden Förderangebote des EPLR mit dem Ziel der Einkommensdiversifizierung sollten unter einer Maßnahme **Diversifizierung** in Achse III zusammengeführt werden.
- (38) Im Rahmen der **Diversifizierung** sollte auch weiterhin eine große Bandbreite von Projekten förderfähig sein. Die Kapitelbewerter schlagen jedoch die Festlegung von Kriterien für die Auswahl prioritär zu fördernder Projekte vor.
- (39) Die Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien im Rahmen des AFP und der Holzabsatzförderung (Teilbereich: energetische Nutzung) sollte unter Achse III konzentriert werden. Die Kapitelbewerter des AFP empfehlen die Einstellung der Förderung von Photovoltaik- und Biogasanlagen, da eine Rentabilität durch das Energieeinspeisegesetz (EEG) offensichtlich gegeben ist. Vor dem Hintergrund bestehender klimapolitischer Ziele schlagen wir aus Programmsicht vor, die Förderung auf Anlagen mit Pilotcharakter (z. B. Kraft-Wärme-Koppelung) zu beschränken. Bei der Bemessung der Zuwendungshöhe sind die bestehenden Fördermöglichkeiten durch das EEG zu berücksichtigen. Statt einer Zuschussfinanzierung, kann eine einzelfallbezogene Fehlbedarfsfinanzierung vorgenommen werden. Zumindest sollten die gegenwärtig geltenden Fördersätze überprüft werden.
- (40) Die Dauerhaftigkeit der Beschäftigungswirkung bei der Personalkostenförderung im Rahmen der Diversifizierung (p) sollte zur Ex-post-Bewertung intensiv untersucht werden.
- (41) Die Förderung des Tourismus erfolgt im NRW-Programm bisher nur „versteckt“ in unterschiedlichen Maßnahmen. Die Etablierung von touristischen Angeboten wird vereinzelt im Rahmen der Dorferneuerung über die Umnutzung (o) und über die Diversifizierung (p) gefördert.: Schwerpunktmäßig werden landwirtschaftliche Antragsteller gefördert. Die Förderung des **Fremdenverkehrs** sollte durch eine eigenständige Maßnahme konzeptionell auf eigene Beine gestellt, gebündelt und mit einem adäquaten Instrumentarium ausgestattet werden. Bei der Konzeption dieser Maßnahme sollte dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Projekten landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Antragsteller gefolgt werden (vgl. oben). Bereits existierende touristische Förderinhalte anderer Haushaltlinien (o, p, r) sollten in diese Maßnahme überführt werden.
- (42) Die Förderung des **Fremdenverkehrs** sollte nur in Regionen mit einem vorliegenden ILEK, LEADER- oder Tourismuskonzept mit Schwerpunkt im Bereich des Landtourismus gefördert werden.

- (43) Bei der Konzeption der Maßnahme **Fremdenverkehr** ist die bisher nicht absehbare Ausrichtung des Ziel-2-Programms in Bezug auf die Förderung touristischer Aktivitäten im ländlichen Raum zu berücksichtigen.
- (44) Im Rahmen der ELER-VO besteht die Möglichkeit der Förderung von **Kleinstunternehmen**. Im Rahmen der Evaluierung wurde in diversen Befragungen von Zuwendungsempfängern und Akteuren darauf verwiesen, dass in diesem Bereich bisher eine Förderlücke besteht. Wir empfehlen daher die Umsetzung dieser Fördermöglichkeit, allerdings sollten Kleinstunternehmen nur in Gebieten mit ILEK und LEADER-Konzepten gefördert werden. Diese Maßnahme sollte in Abstimmung mit der Wirtschaftsförderung umgesetzt werden, um das dortige Know-how zu nutzen und konkurrierende Förderangebote zu vermeiden.
- (45) Unter der ELER-VO ist die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** zur Grundversorgung der Bevölkerung sowie von Freizeit- und kulturellen Einrichtungen möglich. Defizite bei der Grundversorgung der Bevölkerung können vereinzelt in ländlichen Regionen ein Problem darstellen. Bei Umsetzung der Maßnahme in das neue Programm sollte die Förderung auf besondere Projekte mit Modellcharakter bzw. auf Regionen mit ILEKs und LEADER-Konzepten beschränkt werden.
- (46) Für die Förderung der **Dorferneuerung** stellt sich, bei einer Reduzierung der zur Verfügung stehenden Mittel, die Frage nach einem sinnvollen Förderansatz mit weniger Mitteln und nach der Verknüpfung mit dem LEADER-Ansatz. Für die Lösung dieses Problems gibt es grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten:
- die gleichmäßige Verringerung der zur Verfügung stehenden Mittel in allen Kreisen,
 - die Konzentration auf wenige ausgewählte Projekte,
 - die Konzentration der Förderung in einer Gebietskulisse oder
 - die Kombination der oben genannten Möglichkeiten.
- Alle Möglichkeiten sollten intensiv diskutiert werden. Aus Programmsicht empfehlen wir zunächst die Bildung von Gebietskulissen für eine räumliche Konzentration. Außerhalb der Gebietskulissen sollten nur ausgewählte Projekte (mit „Leuchtturmfunktion“) gefördert werden.
- (47) Entsprechend der Empfehlung (37) sollten die nicht landwirtschaftlichen den landwirtschaftlichen Antragstellern bei der Umnutzung im Rahmen der **Dorferneuerung** (o) gleichgestellt werden, soweit es sich hierbei um die Umnutzung ortsbildprägender Bausubstanz oder um beschäftigungswirksame Projekte handelt. Dies ist allerdings bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der GAK-Fördergrundsätze nicht möglich.
- (48) Die Empfehlung der Ziel-2-Bewerter für die zukünftige Ausrichtung der **Dorferneuerung** (o) lautet: Eine stärkere Orientierung auf die Funktion als Wirtschaftsstandort

und die Förderung alternativer Einkommensmöglichkeiten und weniger Gestaltungsmaßnahmen. Die Projekte sollten an ihrer Bedeutung für Wirtschaftsbereiche, den nachweislichen Entwicklungspotenzialen, insbesondere den Tourismus, bewertet und nur im Rahmen integrierter Konzepte mit deutlichen Ausstrahlungseffekten gefördert werden. Diese Empfehlung wird aus Sicht der Programmbewerter uneingeschränkt unterstützt.

- (49) Da die ELER-Verordnung für die **Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen** keine eigenständige Fördermöglichkeit mehr vorsieht, und da bisher auch kein Bedarf nach gemeinschaftlichen Investitionen erkennbar ist, sollte das Land auf diese Fördermaßnahme künftig verzichten. Das AFP ist für die Förderung von ressourcensparender Bewässerungstechnik als geeignet und ausreichend anzusehen.
- (50) Im Rahmen der Maßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** (Artikel 57) ist zukünftig die Förderung von Naturschutzmanagement möglich. Ein entsprechendes Angebot sollte geprüft werden.
- (51) Zur Unterstützung der Umsetzung regionaler Entwicklungsansätze sollten in den jeweiligen Regionen **Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen** gefördert werden. Die Inhalte der Kurse sind auf den Bedarf der in die regionalen Entwicklungsprozesse involvierten Akteure abzustimmen bzw. gemeinschaftlich mit ihnen zu entwickeln. Die Themenauswahl muss mit der Förderung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) abgestimmt werden.
- (52) Die Förderung von ILEKs besteht erst seit kurzer Zeit. Die Einführung und Ausgestaltung dieser Fördermöglichkeit wird ausdrücklich begrüßt.

LEADER-Förderachse

- (53) In Achse III ist zukünftig auch die Förderung eines Regionalmanagements möglich, allerdings begrenzt auf das Maßnahmenspektrum der Achse III. Es ist die Frage, welches Verhältnis dieses „ILE-Regionalmanagement“ zu dem LAG-Management haben soll, und ob eine Fortführung dieses Ansatzes, der derzeit im Rahmen der ILE gefördert wird, unter den neuen ELER-Rahmenbedingungen sinnvoll ist. Mittelfristig ist das „ILE-Regionalmanagement“ in den LEADER-Ansatz zu überführen. Auf Ebene des Bundes sollten entsprechende Anpassungen im Rahmen des Fördergrundsatzes ILE vorgenommen werden.
- (54) Prinzipiell sollte der LEADER-Ansatz nicht auf die Maßnahmen der Achse III beschränkt werden, sondern allen Achsen zugänglich sein. Das ist am besten darüber zu gewährleisten, dass die Maßnahmenrichtlinien hierfür Regelungen vorsehen.
- (55) Die Erstellung von Managementplänen für die Natura-2000-Gebiete und von flächendeckenden Maßnahmenpläne für die Flussgebietseinheiten sind mit sehr komplexen gesellschaftlichen Prozessen und Konfliktpotenzial verbunden, die einer pro-

professionellen Moderation bedürfen. Darüber hinaus können kooperative Umsetzungsformen – ähnlich den Kooperationen in den Wasserschutzgebieten – zu mehr Akzeptanz, Erfolg und kreativen Lösungswegen führen. Der LEADER-Ansatz wäre hierfür sehr geeignet.

11.2 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Räumliche Mittelverteilung

- (56) Es gibt eine deutliche Konzentration von Fördermitteln am Niederrhein und in den Mittelgebirgslagen Nordrhein-Westfalens, ohne dass gezielt auf Programmebene öffentliche Mittel in diese Räume gelenkt worden wären. Eine generelle Steuerung von Mitteln auf Programmebene in bestimmte Räume ist auch zukünftig wenig zielführend. Es gibt Maßnahmen, die aus fachlichen Erwägungen unterschiedliche Gebietskulissen erfordern. Andere Maßnahmen brauchen keine Gebietskulisse, sondern eine stärkere inhaltliche Abgrenzung mit einem weiterhin horizontalen Förderansatz.

Programmkoordination

- (57) Die Programmkoordination (MUNLV) sollte sich neben ihrer Umsetzungsfunktion (noch) stärker als Implusegeber und Moderator verstehen. Vor dem Hintergrund der knappen Personalressourcen sind die Parallelität von Koordination und Moderation der Diskussionsprozesse im Rahmen der Erstellung des neuen Programms neben der Abwicklung des laufenden Programms sowie die aktive Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner allerdings kaum zu leisten. Zumindest in der „heißen“ Phase wäre eine personelle Verstärkung sicher sinnvoll. Angedacht werden sollte eine auch nach der Genehmigung des NRW-Programms Ländlicher Raum zu verstetigende Projektgruppenstruktur, wie sie in Ansätzen schon besteht. Als Beispiel könnte hier die Struktur in Hessen dienen.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (58) Durch den dreistufigen Aufbau der Programmplanung (EU-Strategie, nationale Strategie und Programmplanung auf Länderebene) werden 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.
- (59) Im laufenden Programm gab es wenig Berührungspunkte mit dem Wirtschaftsministerium. Auch die Maßnahme 4.3 im Phasing-out-Gebiet war eher auf finanztaktische Überlegungen zurückzuführen, als dass es inhaltliche Abstimmungen gab. Zukünftig

gibt es im Ziel-2-Programm keine Gebietskulisse mehr, so dass der Abstimmungsbedarf steigt. Außerdem ist die Umsetzung von Natura 2000 und der WRRL für den EFRE ebenfalls verpflichtend und sollte auch eingefordert werden.

- (60) Für das Konsultationsverfahren mit der EU-KOM im Rahmen der Programmgenehmigung sind klare Verfahrens- und Zielvereinbarungen zu treffen. Die Genehmigung der laufenden Programme hat seinerzeit zu großen Reibungsverlusten geführt. Diese sind vermeidbar, wenn die EU-KOM frühzeitig unbestimmte Rechtsbegriffe in der Durchführungsverordnung klarer interpretiert und umfangreichere Hinweise zu den Inhalten der einzelnen Abschnitte des Programmplanungsdokuments gibt. Sinnvoll ist für Nordrhein-Westfalen auch eine bilaterale Abstimmung, oder unter 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.
- (61) Die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie der Umweltverbände, deren Stellenwert durch die ELER-Verordnung gestärkt wird, kann im laufenden Prozess erfolgen oder nach Erstellung des Programmdokuments. Das MUNLV hat im November 2005 mit einer ersten Präsentation der möglichen neuen Programminhalte begonnen. Da zu diesem Zeitpunkt viele Details der zukünftigen Rahmenbedingungen (Inhalte, Finanzrahmen) noch nicht klar sind, sollte eine weitere achsenbezogene Beteiligung der für die jeweiligen thematischen Fragestellungen relevanten Partner erfolgen, wenn Finanzen und Durchführungsbestimmungen geklärt sind. Eine Beteiligung auf Programmebene kann nach Fertigstellung des Planungsdokuments stärker in Richtung Information erfolgen.
- (62) 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.

Finanztechnische Regelungen

- (63) 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 Konfusion gesorgt mit dem Versuch, die finanztechnischen Regelungen der beiden Fonds in ei-

ne 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 hinausgehend, der im Rahmen der EU-Haushaltsordnung möglich gewesen wäre) zuzulassen.

- (64) Nordrhein-Westfalen hat in den ersten Förderjahren (mit abnehmender Tendenz) nicht alle Mittel in der geplanten Höhe verausgabt. Dies ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen, wobei die Jährlichkeit nur eine davon ist. Auch durch eine Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips in Form der n+2-Regelung wird sich an dem gegebenenfalls zu optimistisch eingeschätzten Mittelbedarf oder den fehlenden Kofinanzierungsmitteln zur Aufnahme freiwerdender EU-Mittel nur wenig ändern. Das Problem wird sich nur um zwei Jahre verschieben. Eine größtmögliche Flexibilität der Kofinanzierungsmittel untereinander und das Hinzuziehen weiterer Kofinanzierungsquellen (Kommunen, Stiftungen) sollte im nächsten Programmplanungszeitraum gewährleistet sein. Darüber hinaus sollte im politischen Raum die 100prozentige Mittelausschüttung nicht mehr als Erfolgskriterium eines Programms gelten.
- (65) Durch den Cross Check bei der Kontrolle auf Einhaltung der Cross-Compliance-Regelungen ist eine neue Verbindung zwischen der ersten und der zweiten Säule der GAP hergestellt worden. Werden beispielsweise bei der Kontrolle 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 Inanspruchnahme gerade von einzelflächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen zurückgeht, insbesondere wenn diese nur einen geringen Anteil 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.
- (66) Die Abrechnung von Maßnahmen anhand von pauschalen Sätzen vorzunehmen, war bislang nur in Ausnahmefällen in der forstlichen Förderung möglich. Bei 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 1-tägige Fortbildungsveranstaltungen in der Berufsbildung, Betriebsführungsdienste). Sichergestellt sein muss nur, dass die Pauschalsätze nachvollziehbar sind und jährlich auf ihre Aktualität hin geprüft werden.

Programmänderungsmodalitäten

- (67) Der Umfang der Programmänderungen ist in starkem Maße von den Festlegungen in der Durchführungsverordnung zu anzeige- oder genehmigungspflichtigen Tatbeständen abhängig. Grundlegend ist, dass ein siebenjähriges Programm ohne Programmänderungen 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 Zulassung der Anpassung von Maßnahmen sollte nur bei wesentlichen Änderungen, die die gesamte Zielsetzung der Maßnahme verändern, sollte durch die EU-KOM erforderlich sein. Ansonsten ist sie soweit wie möglich nach unten zu delegieren. 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

- (68) 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. an dem Zahlstellensystem orientieren, das zukünftig auch Bewilligungsdaten erfassen muss. Dabei sind möglichst differenzierte Produktcodes zu erfassen, soweit sinnvoll physische Einheiten (z. B. Flächenangaben), die Art des Zuwendungsempfängers (öffentlich oder privat) sowie die Gemeinde 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.
- (69) 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

- (70) Der Bewertungsrahmen der EU-KOM hat zu deutlich höheren Anforderungen an Umfang und Tiefe der Evaluation geführt. Es gibt unterschiedliche Vorschläge zu einer Fortentwicklung des Ansatzes: Konzentration auf die Fragen 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.
- (71) Da die Evaluatoren aufgrund von ökonomischen/zeitlichen Zwängen nicht in der Lage sind, auf alle Fragestellungen umfassende 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.
- (72) Eine 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 wird. 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.
- (73) Die Anforderungen an die Evaluation sollten stärker an den jeweiligen 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, ersetzt werden.
- (74) Die singuläre Betrachtung der Wirkungen von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen gleicht einer Ausschnittsbetrachtung, die über das geförderte Instrument hinausgehende Verflechtungen, z. B. zu rein national finanzierten Maßnahmen oder anderen Programmen nur unzureichend berücksichtigen kann. Thematische oder regionsbezogene Evaluierungen zu besonders wichtigen Fragestellungen können zu einem Mehrwert an Informationen führen.