

Ex-post-Bewertung

NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter

Braunschweig, Juni 2014

Dipl.-Ing. Barbara Fährmann
E-Mail: barbara.faehrmann@thuenen.de

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

Dipl.-Ing. agr. Karin Reiter
E-Mail: karin.reiter@thuenen.de

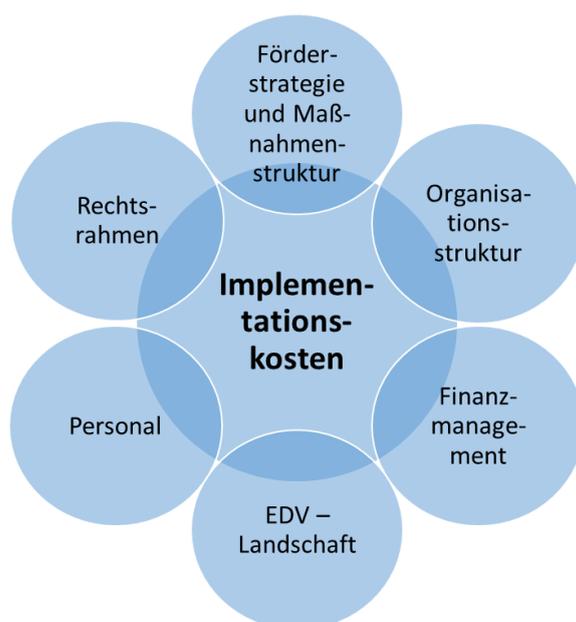
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596 5217
Fax: 0531 596 5599

Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter



Vom Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag vom

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



Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission



Juni 2014

EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Landwirtschafts-
fonds für die Entwicklung des
ländlichen Raums

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	IX
Kurzfassung	i
Untersuchungsdesign	i
Quantitative Ergebnisse	i
Qualitative Ergebnisse	iii
Synopsis Vertragsnaturschutz – Großer Kosten- und Leistungsträger	xx
1 Implementations(kosten)analyse im Kontext der 7-Länder-Evaluation	1
2 Untersuchungsdesign	2
2.1 Analytischer Rahmen	2
2.2 Datenquellen	3
2.3 Berichtsaufbau	5
3 Erhebung der Implementationskosten	6
3.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	6
3.2 Einbezogene Institutionen und Aufgaben	8
3.3 Systematik der Kostenermittlung und Ergebnisdarstellung	12
3.4 Erfassung der Personalkosten	14
3.5 Maßnahmenspezifische Besonderheiten	15
3.5.1 Förderung von Aufgaben der Programm- und Maßnahmenumsetzung	15
3.5.2 Maßnahmenspezifische Vorgehensweise für die Kostenerfassung	17
4 Ergebnisse der Erhebung	20
4.1 Absolute Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum	20
4.1.1 Kostenträger und -stellen	20
4.1.2 Verwaltungsaufwand 2011 im Vergleich zum Förderzeitraum 2007 bis 2010	23

4.1.3	Anteile der Aufgabenbereiche und EU-spezifischer Anforderungen an den IK	26
4.2	Relative Implementationskosten des NRW-Programms	33
4.2.1	Vorgehensweise	33
4.2.2	Relative IK des Gesamtprogramms, des Programmoverheads und der Maßnahmen	34
4.2.3	Relative IK nach Maßnahmengruppen und Teilmaßnahmen	38
4.3	Kostenstrukturen auf Programm- und Maßnahmenebene im Ländervergleich	44
4.3.0	Anmerkungen zur Erhebung in den Bundesländern	44
4.3.1	Empirische Ergebnisse auf Programmebene	45
4.3.2	Flächenbezogene Maßnahmen (ELER-InVeKoS): Quantitative Ergebnisse im Vergleich	47
4.3.3	Investive Maßnahmen (ELER-Investiv): Quantitative Ergebnisse im Vergleich	50
4.3.4	Forstliche Förderung: Quantitative Ergebnisse im Vergleich	52
5	Qualitative Implementations(kosten)analyse	54
5.1	Förderstrategie und Maßnahmenstruktur	54
5.1.1	Eckpunkte auf Programmebene: Programmstruktur und Mittelverteilung	55
5.1.2	Eckpunkte der Maßnahmenausgestaltung und -umsetzung	57
5.1.3	Förderstrategie und Maßnahmenstruktur: Fazit und Handlungsempfehlungen für 2014	73
5.2	Rechtsrahmen - EU, Bund, Land	75
5.2.1	Programmebene: Grundsätzliche Anforderungen und Herausforderungen	76
5.2.2	ELER-Investiv	83
5.2.3	ELER-InVeKoS	89
5.2.4	Forstliche Förderung	94
5.2.5	Rechtsrahmen: Fazit und Handlungsempfehlungen	96
5.3	Organisationsstruktur	100
5.3.1	Anforderungen an die Organisationsstruktur für EU-kofinanzierte Förderprogramme	101
5.3.2	Organisationsstrukturen im Ländervergleich	102
5.3.3	Organisationsstruktur in NRW – wesentliche Merkmale	104
5.3.4	Heterogenität der Organisationsstruktur: Folgen und Erfordernisse	110
5.3.5	Steuerung und Zusammenarbeit auf den verschiedenen Ebenen	114
5.3.6	Bewilligungsstrukturen und Anzahl der Bewilligungsstellen	122
5.3.7	Organisationsstruktur: Fazit und Handlungsempfehlungen	134
5.4	Finanzmanagement	137
5.4.1	Allgemeine Anforderungen	137
5.4.2	Situation in NRW	138
5.4.3	Finanzmanagement: Fazit und Handlungsempfehlungen	142

5.5	EDV-Landschaft und ihre Funktionalität	143
5.5.1	EDV-Landschaft in NRW: Funktionalität, Nutzerfreundlichkeit und Nutzerorientierung	144
5.5.2	EDV: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen	148
5.6	Personelle Ressourcen	149
5.6.1	Programmsteuerungsebene	149
5.6.2	Bewilligungsstellen	151
5.6.3	Personal: Fazit und Handlungsempfehlungen	154
6	Was beeinflusst die Implementationskosten? – Ein modellgestützter Erklärungsversuch	155
6.1	Variablen und Ausgangshypothesen	155
6.2	Modellspezifikationen	162
6.3	Ergebnisse	163
6.3.1	Fixkosten- und Skaleneffekte	165
6.3.2	Inhaltliche Programmgestaltung	165
6.3.3	Gestaltungs- und Umsetzungseffekte	165
6.3.4	Organisationseffekte	166
7	Implementationskosten und Wirksamkeit der Fördermaßnahmen	167
7.1	Relevanz der Gegenüberstellung	167
7.2	Vorgehen und Ergebnisse am Beispiel der Biodiversität	169
	ANHANG	175
A 1	Beispiel Erhebungsbögen zur Erfassung des Personalaufwandes	177
A 1.1	Untere Landschaftsbehörden	177
A 1.2	Fachreferat für die Maßnahmen der flächenbezogene Förderung	185
A 2	Qualitative Erhebungsphase	191
A 2.1	Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in NRW, HE, SH und NI/HB	191
A 2.2	Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (HE, NRW, SH, NI)	195
A 3	Aktualisierte Strukturlandkarte	197
	Literaturverzeichnis	199

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Analytischer Rahmen und Untersuchungsfelder	3
Abbildung 2:	Umfang der quantitativen und qualitativen Primärdatenerhebung	5
Abbildung 3:	Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand: Oktober 2011)	9
Abbildung 4:	Einschätzung des Aufwandes 2011 gegenüber dem Mittel der Jahre 2007 bis 2010 in % der Nennungen	24
Abbildung 5:	Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012*	45
Abbildung 6:	IK/ha ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer	48
Abbildung 7:	Relative IK ausgewählter investiver Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern	50
Abbildung 8:	Relative IK und ausgezahlte öffentliche Mittel der Maßnahmen forstlicher Wegebau (125) und Waldumbau (227) in den vier untersuchten Bundesländern	52
Abbildung 9:	Zusammenhang zwischen den öffentlichen Fördermitteln und den relativen IK (*) bei der Maßnahmengruppe ELER-Investiv	58
Abbildung 10:	Durchschnittliche Förderfläche je Betrieb für ausgewählte flächenbezogener Maßnahmen	61
Abbildung 11:	Kritische Bereiche der Organisationsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum	109
Abbildung 12:	Spannungsfeld der Handlungslogiken und Organisationsziele wesentlicher Implementationsakteure des NRW-Programms Ländlicher Raum	113
Abbildung 13:	Anzahl antragsannahmender Stellen und Bewilligungsstellen ausgewählter Maßnahmen in den vier Bundesländern	122
Abbildung 14:	Akteure der unterschiedlichen Regelkreise für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes	129
Abbildung 15:	Zusammenhang zwischen der Zahl der AntragstellerInnen und den rel. IK	156
Abbildung 16:	Relative IK nach Förderziel und Maßnahmentyp	158
Abbildung 17:	Unteres Quartil der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	160

Abbildung 18:	Median der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	160
Abbildung 19:	Zusammenhang zwischen der Zahl der administrativen Einheiten und den relativen IK der Teilmaßnahmen in den untersuchten Ländern	161

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verwendete Datenquellen	4
Tabelle 2:	Berücksichtigte Tätigkeitsfelder im Rahmen der Implementationskostenanalyse	7
Tabelle 3:	Maßnahmenbezogene Vollzugsebenen	10
Tabelle 4:	Einrichtungen des Programmoverheads und wesentliche programmbezogene Aufgaben (Stand Oktober 2011)	11
Tabelle 5:	Verwendete Pauschalen zur Ermittlung der Personalkosten	15
Tabelle 6:	Personaleinsatz und Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum 2011	21
Tabelle 7:	Maßnahmen nach der Höhe ihrer absoluten IK sowie deren Anteile an den IK und Fördermitteln des Jahres 2011	22
Tabelle 8:	Anteil von Grundaufwand, Förderabwicklung und VOK/Ex-post-Kontrolle an den maßnahmenbezogenen IK	27
Tabelle 9:	Angaben der Bewilligungsstellen zum Aufwand nationaler Fördermaßnahmen im Vergleich zu EU-kofinanzierten Vorhaben	31
Tabelle 10:	Relative IK des NRW-Programms Ländlicher Raum bezogen auf das Jahr 2011 bzw. den Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012	35
Tabelle 11:	Entwicklung ausgewählter Maßnahmen und Aufgabenbereiche im Programmoverhead gegenüber der Erhebung 2005	37
Tabelle 12:	Relative IK des NRW-Programms Ländlicher Raum nach Maßnahmengruppen	38
Tabelle 13:	Relative IK der AGZ, Agrarumweltmaßnahmen und Tierschutzmaßnahmen	41
Tabelle 14:	Relative IK auf Ebene der Teilmaßnahmen der forstlichen Förderung	43
Tabelle 15:	Kennzahlen der Programmimplementierung im Ländervergleich	46
Tabelle 16:	Ausgewählte flächenbezogene Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer	49
Tabelle 17:	Ausgewählte investive Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer	51
Tabelle 18:	Forstliche Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer	53
Tabelle 19:	Eckpunkte der Programmumsetzung im Ländervergleich	56
Tabelle 20:	Relative IK, Zahl der AntragstellerInnen, durchschnittliche Vorhabengröße und Median des Auszahlungsbetrags für investive Maßnahmen	59

Tabelle 21:	Bagatellgrenzen im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer	62
Tabelle 22:	Ausgestaltungsmerkmale der Förderung im Zusammenspiel mit den IK	64
Tabelle 23:	Bagatellgrenzen für die forstlichen Fördermaßnahmen im Ländervergleich	72
Tabelle 24:	Organisationsstrukturen der Programmumsetzung im Ländervergleich	103
Tabelle 25:	Wesentliche Größen des Aneignungsprozesses (abstrakter) Regelungen für die eigene institutionelle Praxis	112
Tabelle 26:	Auswirkungen auf zentrale Performanzdimensionen der Verwaltung durch Kommunalisierung/Dezentralisierung am Beispiel der Umweltverwaltung	126
Tabelle 27:	Kennziffern der Bewilligungsstellen für den Vertragsnaturschutz im Jahr 2011	128
Tabelle 28:	Vergleich der AK-Ausstattung des Programmoverheads nach Bundesländern	150
Tabelle 29:	Getestete Variablen	155
Tabelle 30:	Erwartete Zusammenhänge zwischen relevanten Variablen (Thema: Fixkosten und Skaleneffekte) und den relativen und absoluten IK	157
Tabelle 31:	Erwartete Zusammenhänge zwischen relevanten Variablen (Thema: Inhaltliche Programmausrichtung) und den relativen und absoluten IK	158
Tabelle 32:	Erwartete Zusammenhänge zwischen relevanten Variablen (Thema: Gestaltungs- und Umsetzungseffekte) und den relativen und absoluten IK	159
Tabelle 33:	Erwartete Zusammenhänge zwischen relevanten Variablen (Thema: Organisationseffekte) und den relativen und absoluten IK	162
Tabelle 34:	Erklärungsgründe für die Höhe von relativen und absoluten IK	164
Tabelle 35:	Wirkungsintensitäten und Kosten im Wirkungsfeld Biodiversität	170

Abkürzungsverzeichnis

Maßnahmenkürzel

111	Qualifizierung
114	Beratungsdienste
115	Betriebsführungsdienste
121	AFP
123 A	Verarbeitung und Vermarktung
123 B	Holz 2010
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte (Innovation)
125 A	Flurbereinigung
125 B	forstlicher Wegebau
212	Ausgleichszulage
213	Natura 2000
214	Agrarumweltmaßnahmen
214_VN	Vertragsnaturschutz
215	Tierschutzmaßnahmen
221	Erstaufforstung
224	Natura 2000 im Wald
227	Nichtproduktive Investitionen in der Forst (Waldumbau)
311	Diversifizierung
313	Tourismus
321	Dienstleistungseinrichtungen mit Teilmaßnahme Breitbandförderung (BB)
322	Dorferneuerung
DE/LE	Dorferneuerung/Ländliche Entwicklung (313, 321 ohne BB, 322)
323	Naturschutzmaßnahmen
411/412/413	LEADER-Umsetzung
421	LEADER-Kooperationsprojekte
431	LEADER laufende Kosten

A

ÄfAO	Ämter für Agrarordnung
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
ANBestP	Allgemeine Nebenbestimmungen zur Projektförderung
AUM	Agrarumweltmaßnahmen

B

BB	Breitband
BHO	Bundshaushaltsordnung
BS	Bescheinigende Stelle

C

CC	Cross Compliance
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework

D

DE	Dorferneuerung, Dorfentwicklung
DVO	Durchführungsverordnung

E

EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG-Zahlstelle	Zahlstelle der Europäischen Gemeinschaft
ELAN	Elektronische Antragstellung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EU-Com	European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development
EU-KOM	Europäische Kommission

F

FA	Förderabwicklung
FBB	Forstbetriebsbezirke
Flik	Flächenidentifikator
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FM	Finanzministerium NRW

G

GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GVE	Großvieheinheit
GW	Grundaufwand

H

HB	Hansestadt Bremen
HC	Health Check
HE	Hessen
HIT	Herkunfts- und Informationssystem für Tiere
HFF	Hauptfutterfläche
HNV	High Nature Value
HRH	Hessischer Rechnungshof
HZB	Halbzeitbewertung

I

IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung

I

InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IR	Interner Revisionsdienst
IT	Informationstechnologie
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie

K

KDVZ	Kommunale Datenverarbeitungszentrale
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KLR	Kosten-Leistungsrechnung

L

LAG	Lokale Aktionsgruppe
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz
LB	Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft; aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rural)
LGLN	Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen
LGNRW	Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof NRW
LUFA	Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt
LWK	Landwirtschaftskammer
LWKG	Landwirtschaftskammer-Gesetz
LWK-NRW	Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen

M

MDM-Verfahren	Mulch- oder Direktsaat- bzw. Mulchpflanzverfahren
MELUR	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Naturschutz und Verbraucherschutz
ML	Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium
MS	Mitgliedstaat
MU	Niedersächsisches Umweltministerium

N

NASO	Naturschutzsonderprogramm
NI/HB	Niedersachsen/Bremen
NRR	Nationale Rahmenregelung
NRW	Nordrhein-Westfalen

O

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
------	--

P

PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
PSM	Pflanzenschutzmittel

R

RL	Richtlinie
RM	Regionalmanagement
RGV	Rauhfutterfressende Großvieheinheiten
RFA/RFÄ	Regionales Forstamt, Regionale Forstämter

S

SH	Schleswig-Holstein
----	--------------------

T

TH	Technische Hilfe
TPD	Technischer Prüfdienst
TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst

U

ULB	Untere Landschaftsbehörde
UNB	Untere Naturschutzbehörde (Niedersachsen)

V

VB	Verwaltungsbehörde
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VN	Vertragsnaturschutz
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

W

WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WiSo-Partner	Wirtschafts- und SozialpartnerInnen
WuH	Landesbetrieb Wald und Holz

Z

ZB	Zuständige Behörde
ZS	Zahlstelle
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung

Kurzfassung

Untersuchungsdesign

Bislang werden Implementationskosten (IK) im Rahmen von Evaluationsstudien und Politikberatung zumeist vernachlässigt. Fokussiert wird, wenn überhaupt, nur auf die Kosten, die bei den Begünstigten für die Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen entstehen. Die Verwaltungskapazitäten sind aber ein wesentlicher Engpassfaktor für die Umsetzung von Förderprogrammen. Je ambitionierter und je weniger standardisiert ein Programm ist, desto stärker sind auskömmliche und qualifizierte Verwaltungskapazitäten gefragt.

Daher wurde im Rahmen der begleitenden Evaluierung des NRW-Programms 2006 bis 2013– aufbauend auf den Erfahrungen der Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms – erneut eine Implementations(kosten)analyse (IKA) durchgeführt. Im Zentrum stehen die Erhebung der Kosten der öffentlichen Hand für die Umsetzung des Programms sowie die Analyse der Implementationsstrukturen. Die IKA zielt darauf ab, Transparenz über die mit der Förderung verbundenen Kosten und Belastungen der Förderverwaltung zu schaffen und Ursachen für die Kosten des Programms und der Maßnahmen zu ergründen. Diese Ursachenanalyse erfolgte im Wesentlichen auf der Grundlage von Expertengesprächen mit Verwaltungsvertreterinnen und Dokumentenanalysen. Insgesamt wurden 55 leitfadengestützte Interviews in den untersuchten Bundesländern, davon 16 in NRW ausgewertet. Befragt wurden Bewilligungsstellen, Einrichtungen auf Programmebene sowie Fachreferate. Länderübergreifend wurde darüber hinaus mit Hilfe eine Regressionsschätzung untersucht, ob die Faktoren, die in den qualitativen Analysen als relevant erscheinen, auch durch ein Modell gestützt werden. Die ermittelten Kosten wurden abschließend exemplarisch für das Themenfeld der Biodiversität den Wirkungen gegenübergestellt, um isolierte Kostenbetrachtungen zu vermeiden.

Hintergrund, Ziel und Methodik der Implementationskostenanalyse

Quantitative Ergebnisse

Die erfassten IK des NRW-Programms Ländlicher Raum für das Jahr 2011 belaufen sich auf knapp 19 Mio. Euro, von denen der Programmoverhead 16 % der Kosten ausmacht. Im Vergleich der im Rahmen der vorliegenden Analyse untersuchten Bundesländer¹ liegt NRW mit rund 17 % relativen IK im Mittelfeld. Insgesamt hat sich das Niveau der relativen² IK gegenüber 2005³ erhöht. Zum einen ist der Aufwand für die zahlstellenkonforme Implementierung der Förderung gestiegen. Zum anderen wurde bei weitgehend konstant gebliebenem Programm-

Im Ländervergleich liegt NRW bezogen auf die relativen IK im Mittelfeld

¹ Niedersachsen/Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein.

² D. h. es müssen 17 Cent aufgewendet werden, um einen Euro Fördermittel auszureichen.

³ Jahr der Erhebung für die IK-Analyse in der Ex-post-Bewertung 2008.

volumen⁴ das Maßnahmenportfolio in der aktuellen Förderperiode gegenüber 2000 – 2006 nochmals erweitert (LEADER, Tierschutz, neue Teilmaßnahmen in den Bereichen Forst und AUM). Dadurch sind zusätzliche IK entstanden. Außerdem wurden bei einigen Fördermaßnahmen gegenüber der Vorläuferperiode die Mittel deutlich reduziert. Damit ist aber im Gegenzug keine äquivalente Aufwandsreduzierung verbunden.

Der dominante Kostenträger der absoluten IK sind die Agrarumweltmaßnahmen, die knapp 44 % der maßnahmenbezogenen Implementationskosten verursachen und auf die knapp 34 % der öffentlichen Fördermittel des Jahres 2011 entfallen. Mit Abstand folgen die Maßnahmenkomplexe forstliche Förderung⁵, Dorferneuerung/Ländliche Entwicklung⁶ und das AFP (ELER-Code 121).

Bei den flächenbezogenen Maßnahmen reichen die relativen IK bei den bereits seit Anfang der Förderperiode eingeführten Maßnahmen von rund 2 % bei der AGZ über 4,5 % für den Ökolandbau bis zum Vertragsnaturschutz (VN) mit 45 % relativen IK. Dessen IK sind auch bezogen auf den geförderten ha mit ca. 175 Euro hoch, gefolgt von Blüh- und Uferrandstreifen (125 Euro und 90 Euro pro ha). Die Agrarumweltmaßnahme mit dem günstigsten Fördermittel-IK-Verhältnis ist der Ökolandbau mit 4,5 % bzw. mit IK von 9Euro pro ha. In allen Bundesländern sind die Abstufungen in den Kostenstrukturen der flächengebundenen (Teil)-Maßnahmen vergleichbar. Das Niveau wird stark von agrarstrukturellen und organisatorischen Effekten bestimmt. Während die IK der Mainstream-Maßnahmen im Bereich der AUM unter denen von HE und auch SH liegen, liegt der Vertragsnaturschutz sowohl bezogen auf die relativen als auch die IK/ha deutlich über dem Niveau der anderen BL.

Bei den investiven Maßnahmen fallen die relativen IK beim AFP mit 5 % am niedrigsten aus. Die Dorferneuerung liegt mit 15 % im Programmdurchschnitt. Überdurchschnittlich sind die relativen IK mit 25 % bei der Flurbereinigung, der Diversifizierung und LEADER. Mit 30 % ist die Förderung des investiven Naturschutzes relativ aufwendig abzuwickeln, auch im Vergleich zu den anderen Bundesländern. Absoluter Ausreißer in Bezug auf die relativen IK ist die Maßnahme Beratungsdienste (ELER-Code 114), die aufgrund der Konkurrenz zur erst 2012 ausgetragenen Altmaßnahme ELER-Code 115 und eines komplizierten Antragsverfahrens bis 2011 weit hinter den Erwartungen zurückblieb.⁷ Die Umsetzung von LEADER-Maßnahmen über regionale Prozesse und die damit einhergehende Vielzahl von Beteiligten ist mit einem höheren Aufwand verbunden. Zudem ist dieser Maßnahmenbereich sehr verzögert angelaufen, sodass die Auszahlungs-

Programmumsetzung ist gegenüber der Förderperiode 2000 bis 2006 teurer geworden

Größter Kostenträger: AUM

Weite Spannbereite der Kostenstruktur der flächenbezogenen Maßnahmen. Vertragsnaturschutz in NRW deutlich über dem Kostenniveau der anderen Bundesländer

Ebenfalls deutliche Unterschiede zwischen den relativen IK der investiven Maßnahmen. Flurbereinigung und LEADER mit überdurchschnittlichen relativen IK

⁴ Gegenüber der Berechnungsgrundlage der Implementationskostenstudie von 2008.

⁵ ELER-Codes 123 B, 125 B, 224, 227.

⁶ ELER Codes 313, 321, 322.

⁷ Siehe hierzu genauer Kapitel 5.

stände gering sind. Dies wirkt sich negativ auf die Höhe der relativen IK aus.⁸

Die relativen IK der forstlichen Fördermaßnahmen liegen in allen Bundesländern über dem Programmdurchschnitt. Mit 27 % relativen IK liegt diese Maßnahmengruppe deutlich über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK von 14 %. Insgesamt stechen vor allem die kleinen und kleinteiligen Fördermaßnahmen Naturschutz im Wald (als Teilmaßnahme von Maßnahme ELER-Code 227) und Natura 2000 im Wald (ELER-Code 224) mit relativen IK von um die 100 % hervor.

Forstliche Maßnahmen auch in NRW mit überdurchschnittlichen relativen IK verbunden

Qualitative Ergebnisse



Die qualitative Analyse wurde nach Faktorenkomplexen gegliedert, die die Umsetzung des NRW-Programms in Bezug auf die Kosten und die Umsetzungseffizienz beeinflussen. Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte dieser Faktorenkomplexe auf Programmebene und für die Maßnahmengruppen zusammengefasst. Für den Vertragsnaturschutz erfolgt aufgrund seiner hohen Bedeutung und Kosten eine gesonderte synoptische Betrachtung.

Faktorenkomplexe zur Erklärung der Implementationskosten und der Umsetzungseffizienz.

Förderstrategie und Maßnahmenstruktur

Bei der Programmgestaltung haben die Bundesländer große Spielräume, die auch als Determinanten von Implementationskosten gesehen werden können. Welche Maßnahmen nehmen sie in ein Programm auf, wie werden die Maßnahmen im Detail ausgestaltet, auf welche Arten von Zuwendungsempfängern fokussiert das Programm und wie ist das Zahlungsregime gestaltet?

Generelle Bedeutung

NRW hat sich zu Anfang des Programms entschieden, eine Vielzahl von Maßnahmen innerhalb des Programms anzubieten und die EU-Mittel breit einzusetzen. Dieser förderstrategische Ansatz ist mit mehreren Implikationen für die Programmumsetzung und die Höhe der (relativen) IK verbunden. Zum einen wird das zur Verfügung stehende EU-Geld „gestreckt“. D. h., in den Schwerpunkten 1 und 3 wurde in der ursprünglichen Plangenehmigung ein Kofinanzierungssatz von 25 % zugrunde gelegt. Daher ergibt sich im Durchschnitt mit 38 % der niedrigste Kofinanzierungssatz im Vergleich der Länderprogramme. Unabhängig vom ELER-Kofinanzierungssatz sind jedoch alle EU-Vorgaben einzuhalten.

Verteilung der EU-Gelder auf viele Maßnahmen und Vorhaben durch niedrigen Kofinanzierungssatz

⁸ Der gewählte methodische Ansatz, die Kosten des Regionalmanagements der Regionen anteilig für deren Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Projektmanagements mit in die IK einzurechnen, schlägt ebenso durch. Ohne die Berücksichtigung der Kosten der Geschäftsstellen lägen die relativen IK bei knapp 18 %.

Zum anderen ist die Bandbreite der im Programm enthaltenen Maßnahmen relativ hoch, deren Budget teilweise sehr niedrig. Insgesamt zwölf (Teil-)Maßnahmen in NRW weisen ein jährliches Budget von unter einer Million Euro auf. Die Kleinstmaßnahmen weisen aufgrund der erheblichen Fixkosten in der EU-Förderung ein schlechtes IK-Fördermittelverhältnis auf. Für die absoluten IK sind sie insgesamt von geringerer Relevanz, erhöhen aber die Kosten auf der Ebene des Programmoverheads, die von der Anzahl der unterschiedlichen Maßnahmen beeinflusst werden.

Breites Maßnahmen-spektrum und eine Vielzahl von Kleinstmaßnahmen erhöhen insbesondere Kosten des Programmoverhead

Angesichts der schwierigen Haushaltslage des Landes und der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse wird die Einbindung von Maßnahmen in ein EU-Programm — wie in anderen Bundesländern auch — von den Maßnahmenverantwortlichen als Mittel zur Sicherung der Finanzierung und Verbesserung der Planungssicherheit gesehen. Rein national finanzierte Landesmaßnahmen stehen eher auf dem Prüfstand als EU-kofinanzierte Maßnahmen. Die Höhe der mit einer EU-Förderung verbundenen IK spielt bei diesen Überlegungen eine unterordnete Rolle.

EU-Finanzierung als Mittel der finanziellen Planungssicherheit

NRW nutzt die Möglichkeit der Artikel-89-Maßnahmen (zusätzliche nationale Mittel/Vorhaben mit beihilferechtlicher Genehmigung auf der Grundlage des EPLR) kaum. Bei den Artikel-89-Maßnahmen hängt der Effekt auf die IK davon ab, ob man unabhängig von der Finanzierungsstruktur das gleiche Verwaltungsverfahren anwendet (wie z. B. in Hessen der Fall) oder strategisch bestimmte Maßnahmentypen in die nationale Förderung verschiebt (z. B. private Maßnahmen der Dorferneuerung wie in Niedersachsen), für die in der Folge vereinfachte Regelungen der LHO vollständig zum Tragen kommen können. Ohne die Einplanung von Artikel-89-Maßnahmen eröffnet sich keine Möglichkeit, besonders kostenintensive Vorhaben aus dem Programm herauszusteuern.

Kaum Einsatz von zusätzlichen nationalen Mitteln

Das Gesamtbudget einer Maßnahme hat großen Einfluss auf die Höhe der relativen IK. Die relativen IK sind in der Tendenz umso geringer, je größer das Maßnahmenvolumen ist. Zurückzuführen ist dies auf den hohen Fixkostenanteil, da alle Maßnahmen unabhängig von ihrem Finanzvolumen nach einem vergleichbaren Schema umzusetzen sind, z. B. hinsichtlich der Prüfpfade, der erforderlichen Kontrollen und Dokumentation. Der Effekt eines geringen Programmbudgets wird aber von anderen Maßnahmenmerkmalen, wie z. B. einer durchschnittlich geringen Projektgröße oder einer insgesamt komplexeren Maßnahmenarchitektur, wie z. B. bei LEADER überlagert. Die durchschnittliche Vorhabengröße beeinflusst die Höhe der relativen IK. Maßnahmen mit vergleichsweise niedrigen IK setzen im Schnitt Vorhaben mit höheren öffentlichen Zuwendungen um. Auch der Auszahlungsbetrag liegt für diese Maßnahmen höher. Diese Zusammenhänge werden im Ländervergleich bestätigt (siehe Maßnahmen 123 und 323).

ELER-Investiv: Förderansatz schlägt sich in Umsetzungskosten nieder

Gründe für hohe Kosten sind geringe Nachfrage, hohe Komplexität der Gewerke sowie hoher Beratungsaufwand und Innovationsgehalt. Bei den Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen bleiben die Antragstellerzahlen deutlich hinter den Erwartungen zurück. Im Bereich der Dorf- und ländlichen Entwicklung/LEADER steigt der Aufwand für Vorhabentypen mit der Anzahl der Gewerke und der erforderlichen Beratung. Bei Vorhaben mit vielen Gewerken müssen entsprechend viele Rechnungen kontrolliert werden. Hinzu kommen Vorhaben mit einem hohen Beratungsbedarf, wie Dorfgemeinschaftshäuser. Bei LEADER-Projekten muss im Zuge des Bewilligungsverfahrens Begriff „innovativ“ operationalisiert werden, meist unter zusätzlicher Beteiligung des Fachreferates.

Kostenfaktoren: geringe Nachfrage, Komplexität der Gewerke, Beratungsintensität und Innovationsgehalt

Auch bei den flächenbezogenen Maßnahmen haben Auflagenkomplexität und Beratungs- und Betreuungsintensität einen wesentlichen Einfluss auf die rel. IK, sind jedoch i. d. R. Ausdruck der Zielgerichtetheit der Förderung und damit eng verbunden mit der Höhe der Wirkung. Generell bestehen zwischen Kosten und Wirkungen enge Wechselwirkungen bzw. Trade-off-Beziehungen. Auf der Grundlage der Ergebnisse des Vertiefungsthemas Biodiversität wurde exemplarisch eine Zusammenschau von Wirkungen und Kosten vorgenommen und diskutiert.⁹ Deutlich wird der relativ hohe Preis der wirksamen Maßnahmen für dieses Schutzgut sowohl bezogen auf die IK pro ha als auch die Gesamtkosten (IK und Prämien)/ha, wobei die investiven Maßnahmen deutlich kostenintensiver sind. Bei allen acht hoch wirksamen Maßnahmen¹⁰ können aufgrund der Ausgestaltung Mitnahmen weitgehend ausgeschlossen werden. Ihre IK/ha liegen durchweg über denen mit geringen Wirkungen. Die relativen IK fallen teilweise durch die sehr hohen Hektar-Prämien dieser Maßnahmen gering aus. Das gilt insbesondere für die Blühstreifen und die Anlage der Uferrandstreifen. Der Vertragsnaturschutz ist bei den AUM-Maßnahmen sowohl im Hinblick auf die relativen IK als auch auf die IK/ha die teuerste der Maßnahmen mit bedeutsamen Wirkungen.

ELER-InVeKoS: Ziel- und Wirkungsorientierung und „politische“ Maßnahmen haben ihren „Preis“

Wenngleich fachlich sinnvoll ist die Maßnahme „umwelt- und tiergerechte Halungsverfahren auf Stroh“ nur mit verhältnismäßig hohem Verwaltungs- und Kontrollaufwand umzusetzen.¹¹ Die hohe Auflagenkomplexität und -ausgestaltung lässt eine standardisierte Verwaltungsabwicklung nicht zu.¹² Vor-Ort-Kontrollen (VOK) erfordern z. B. ein aufwendiges Ausmessen von Stallbuchten, die Berechnung von Bewegungsflächen je Tier und Vermessen der Fenster

Tiere auf Stroh – politisch gewünscht, aber teuer in der Umsetzung

⁹ Diese sollen bis zur Ex-post-Bewertung auch für weitere Wirkungsfelder des EPLR fertiggestellt werden.

¹⁰ Anlage von Blühstreifen, der Vertragsnaturschutz, die Anlage von Uferrandstreifen und der Erhalt von Nutztierassen, Wald-Natura-2000-Zahlung, der Waldumbau, Naturschutz im Wald und investiver Naturschutz.

¹¹ Die im Rahmen dieser Studie erhobenen IK dürften unterschätzt sein, da aufgrund des gewählten Referenzjahres 2011 für diese Teilmaßnahme der Aufwand für Auszahlungsvorgänge und Vor-Ort-Kontrollen nicht oder nicht vollständig erfasst werden konnte.

¹² Die Tialtersgruppen gemäß Förderrichtlinie entsprechen nicht denen des datenliefernden Systems HIT. Die Überführung der HIT-Tialtersgruppen in die RL-Kategorien muss daher von Hand erfolgen.

zur Berechnung der Tageslichtverhältnisse. Die Vorgaben zur Differenzierung der prämienrelevanten Betriebszweige sind in Bezug auf die Aufzuchttrinder und Mastfärsen nicht praxistgerecht und ziehen einen hohen Beratungsaufwand und ein Sanktionsrisiko nach sich. Auch wenn ein gewisser Routinegewinn zu erwarten ist, werden weiterhin viele Einzelentscheidungen notwendig sein.

Die Höhe der IK/ha der beiden Maßnahmen Blüh- und Uferrandstreifen fallen im Vergleich zu den betriebsbezogenen Maßnahmen, in die alle Acker- und/oder Dauergrünlandflächen einbezogen sind, hoch aus. Beide Maßnahmen zeichnen sich durch Auflagenkomplexität, Kleinteiligkeit der Förderflächen, einen vergleichsweise geringen Förderumfang und folglich hohen Fixkostenanteil der IK aus. Die Abwicklung von Uferrandstreifen auf Grünland verursacht einen überproportional hohen Aufwand bei der VOK. Eine exakte Grenzziehung zwischen geförderter und nicht geförderter Fläche ist häufig schwer.

Streifenmaßnahmen verursachen höhere IK

Die hohen IK lassen sich teilweise auf die typischen Effekte neu konzipierter Maßnahmen in der Anlaufphase zurückführen: Fixkosten aufgrund geringer Teilnehmerzahlen sowie Lernkosten. Der Zwischenfruchtanbau war in der Startphase der Förderung aufgrund der Richtlinienausgestaltung besonders beratungsintensiv (z. B. Mindestflächenanteile der Ackerfläche in der Zielkulisse, Umgang mit Pachtflächenverlusten etc.). Der Aufwand wird aber auch nach Überwindung der Anlaufschwierigkeiten relativ hoch bleiben: (1) Die Kontrolle der Maßnahme erfordert ein zusätzliches, von den anderen AUM zeitlich abgesetztes Verfahren („Herbsterklärung“ mit Flächenaufstellung der Zwischenfrüchte) und (2) die komplizierte Antragsbearbeitung u. a. durch Prüfung auf Einhaltung des Förderausschlusses von Trinkwasserkooperationsgebieten, deren Grenzverläufe z. T. Feldblöcke anschneiden.

Erosionsschutz und Zwischenfruchtanbau – teilweise mehr als nur Anlaufschwierigkeiten

Forstliche Fördermaßnahmen sind generell schwierig innerhalb der EU-Förderung umzusetzen. Den zahlreichen Terminvorgaben und zeitlichen Restriktionen eines EU-Förderjahres steht die Abhängigkeit von Naturereignissen, von der Vegetationsperiode und der Witterung gegenüber. Das Gros der Maßnahmen wird von privaten WaldbesitzerInnen beantragt, die weder über Fördererfahrung noch über umfassende waldbauliche Expertise verfügen. In NRW bedingt eine kleinteilige Privatwaldbesitzerstruktur eine kleinteilige, betreuungssensitive Förderstruktur. Die durchschnittliche Besitzgröße im Privatwald liegt bei ca. 4 ha. Genau diese kleinteiligen Strukturen stehen im Fokus der Waldumbauförderung. Die Förderbeträge pro Förderfall fallen gering aus. Die beizubringenden Unterlagen und hohe Detailplanung im Zuge der Antragstellung stehen oft nicht im Verhältnis zum Förderbetrag. Für die FörsterInnen vor Ort ist es kaum zu leisten, fördertechnisch immer auf dem aktuellsten Stand zu sein. Wenn die betreuenden FörsterInnen nicht mehr aktiv beraten, Maßnahmen in Anspruch zu nehmen, weil sie die Abwicklung zu bürokratisch und riskant finden, verliert die Förderung in der Fläche an Akzeptanz.

Forst: Ein generell aufwendiger Förderbereich im EU-Kontext

Kleinteilige Privatwaldbesitzerstruktur bedingt kleinteilige, betreuungssensitive Förderstruktur

Die Natura-2000-Förderung und Naturschutz im Wald weisen eine nachteilige Kostenstruktur auf. Es handelt sich um kompliziert aufgesetzte flächenbezogene Maßnahmen, mit anfangs hohen Digitalisierungskosten, einer geringen Inanspruchnahme und daher geringer Routine. Zudem ist die Schnittstelle mit den Kreisstellen der Landwirtschaftskammern – dort werden die flächenbezogenen Daten verwaltet – nicht optimal gestaltet. Die gesamte Förderrichtlinie zur forstlichen Förderung ist sehr komplex und unübersichtlich aufgebaut, sodass Fehler vorprogrammiert sind. Zudem sind viele Förderfähigkeitskriterien¹³ aufwendig zu prüfen, die aber inhaltlich nicht immer sinnvoll greifen.

„Komplizierte“ Maßnahmen und Förderrichtlinien

Herauszustellen ist trotz aller fördertechnischen Probleme, dass gerade diese Maßnahmen für die Umsetzung von Biodiversitätszielen wesentlich sind. Es ist daher zu überlegen, wie die fachlich erforderliche Förderung besser und kosteneffizienter umgesetzt werden kann.

Wesentliche Bausteine für Biodiversitätsziele

Empfehlungen zu Förderstrategie und Maßnahmenkonzeption

- **Weniger mit EU-Kofinanzierung ist mehr:** **(1)** Konzentration der EU-Förderung auf wenige wirksame Maßnahmen, die möglichst die kritische Masse von einer Mio. Euro Fördermittel pro Jahr überschreiten. **(2)** Überprüfen, ob nicht komplette Maßnahmenbereiche aus der EU-Förderung genommen werden sollten. Nach dem Vorbild anderer Bundesländer würde sich die forstliche Förderung anbieten. Die komplette Umsetzung als national finanzierte Förderung würde eine zielgruppengerechte Ausgestaltung der Förderung ermöglichen und mehr Ermessensspielräume eröffnen. **(3)** Abkehr vom breiten Einsatz der EU-Mittel in viele kleinteilige Maßnahmen als Schutz vor Mittelkürzungen der EU-Förderung erfordert auch die Sicherstellung nationaler Fördermittel für wirksame Maßnahmen, die verwaltungsökonomischer im Rahmen nationaler Förderung und damit kostengünstiger umgesetzt werden können. **(4)** Neue Maßnahmen erst ohne EU-Förderung ausprobieren, um den tatsächlichen Bedarf auszuloten und Routine zu gewinnen.
- **Kofinanzierungssätze maximieren und Landesmittel für Landesmaßnahmen „gewinnen“:** Der Kofinanzierungsrahmen der EU sollte insgesamt möglichst ausgeschöpft werden u. a. durch einen finanzstrategisch gezielten Einsatz der Umschichtungsmittel¹⁴ (100 % EU-finanzierte Förderung) für Maßnahmenbereiche mit einem ansonsten von der ELER-Verordnung vorgesehenen niedrigen Regelkofinanzierungssatz.¹⁵ Die auf diese Weise „frei“ werdenden Landesmittel sollten für Landesmaßnahmen eingesetzt

¹³ Z. B: Eigentumsnachweis, Prosperitätsgrenze und Voraussetzungen für Kommunen mit schwacher Finanzkraft.

¹⁴ Insgesamt werden 4,5 % der Mittel von der 1. in die 2. Säule umgeschichtet.

¹⁵ Dieser liegt gemäß Artikel 59 der VO (EU) Nr. 1305/2013 (ELER Verordnung) bei 53 %, während für einige Maßnahmentypen auch Kofinanzierungssätze von 75 % bzw. 80 % vorgesehen sind.

werden, die sich unter EU-Bedingungen nur mit hohem Aufwand und weniger Gestaltungsspielraum umsetzen lassen (s.o.). Ansonsten sollten die Umschichtungsmittel zur Unterstützung der landes- und EU-politischen Zielausrichtung des Programms auf zentrale Maßnahmen konzentriert werden. Eine solche Fokussierung auf wenige Maßnahmen reduziert die mit dem Einsatz der Umschichtungsmittel erforderlichen zusätzlichen Verbuchungsvorgänge, Dokumentationen und Berichtspflichten.

- **Beibehaltung der zielgerichteten Förderung:** Bewusstsein schaffen, dass ein effektiver Fördermitteleinsatz mit höheren Umsetzungskosten verbunden ist und ein ambitionierter Förderansatz entsprechende Personalressourcen in Quantität und Qualität benötigt – auch im Rahmen einer reinen Landesförderung.
- **Tierschutzmaßnahmen optimieren:** (1) Vereinfachungsmöglichkeit konsequent ausloten, z. B. der Frage nachgehen, kann die Ermittlung der prämierten Tiere vom Betrieb in Zusammenarbeit mit der Beratung/Bewilligung erfolgen? (2) Prüfindikatoren der Tierschutzmaßnahmen sollten mit wachsendem Erkenntnisgewinn aus der Wissenschaft langfristig einer grundsätzlichen Revision unterzogen werden. Statt der derzeit handlungsorientierten Ausrichtung sollten ergebnisorientierte Ansätze angestrebt werden.

Organisationsstruktur

Die Organisationsstruktur der Programmumsetzung, d. h. deren Aufbau- und Ablauforganisation, ist neben den rechtlichen Rahmenbedingungen der zentrale Faktorenkomplex, der die Kosteneffizienz der Umsetzung beeinflusst. Neben den EU-seitig formulierten Anforderungen an einzurichtende Stellen sind die Länder weitgehend frei bezüglich der Aufteilung und Zuordnung von Aufgaben auf bestehende Verwaltungen. In Hessen haben die gewählten Organisationsentscheidungen einen hohen Preis.

Generelle Bedeutung

Insgesamt verfügt NRW über eine funktionsfähige Umsetzungsstruktur für sein ELER-Programm. Gleichwohl treten an verschiedenen Stellen Ineffizienzen und Reibungsverluste zutage, da die gewählte Organisationsstruktur nicht optimal die Erfordernisse im EU-Förderkontext unterstützt. Diese Anforderungen bestehen in erster Linie in einer sachgerechten und agilen Steuerungsfähigkeit (Inhalte, Verfahren, Finanzen) auf allen Umsetzungsebenen und der Sicherstellung der Homogenität im Verwaltungshandeln. Folgende Merkmale sind prägend:

Organisationsstruktur: „Delegationskaskade“ und Ausdifferenzierung der Bewilligungsebene „trüben“ die ansonsten effiziente Umsetzung

- (1) **Konzentration und Homogenität der Strukturen auf der Steuerungsebene:** kompakte Zahlstellenorganisation beim Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragtem (im Folgenden LB); wenig involvierte Fachreferate, keine ressortübergreifenden Schnittstellen durch Monoressortprogramm.

Homogene „schlanke“ Steuerungsebene versus heterogene Bewilligungsstruktur

- (2) Delegationskaskade:** Übertragung der Zahlstellenfunktion an den LB und Delegation der Bewilligungsfunktion für „nicht-landwirtschaftsnahe Förderungen“ an zahlreiche weitere Stellen (LANUV, WuH, Kreise und Bezirksregierungen). Die „Zahlstellen-Fachaufsicht“ über die zahlstellenrelevanten Tätigkeiten dieser Stellen liegt beim LB zu dessen Verantwortungsbereich neben der Etablierung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für alle Maßnahmenbereiche auch die Entwicklung und Bereitstellung der IT-Systeme zur zahlstellenkonformen Abwicklung gehören.
- (3) Starke Ausdifferenzierung der Bewilligungsebene:** (1) vollständige Verlagerung der inhaltlichen und fördertechnischen Abwicklung des Vertragsnaturschutzes auf 38 Untere Landschaftsbehörden (ULBn) von Kreisen und kreisfreien Städten¹⁶, größtenteils unter Zuhilfenahme von Biologischen Stationen; (2) Abwicklung des Gros der forstlichen Fördermaßnahmen über 14 Regionale Forstämter als Bewilligungsstellen¹⁷; (3) Umsetzung der ländlichen Entwicklung (Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4) sowie des investiven Naturschutzes (ELER-Code 323) über Dezernate der fünf Bezirksregierungen.

Damit einhergehen eine Heterogenität der Strukturen und eine hohe Anzahl an Schnittstellen zwischen ZS und Bewilligungsstellen, da eine Vielzahl unterschiedlicher Institutionstypen beteiligt ist. Aus der Konstellation erwachsen hohe Koordinations- und Kommunikationserfordernisse und teilweise Kompetenz- und Akzeptanzprobleme. Im Vertragsnaturschutz und der forstlichen Förderung übersteigt die Zahl der Bewilligungsstellen bei Weitem die der anderen Bundesländer.

Hohe Anzahl von Schnittstellen zwischen ZS und Bewilligungsstellen

Die komplette Verlagerung der Kammerzentrale nach Münster bis Ende 2015 und deren iterative Realisierung laufen den Erfordernissen einer ZS zuwider. Wesentliche Probleme sind der Personalmangel in der Zentrale und ein Verlust an Expertise (brain-drain) durch den Weggang von WissensträgerInnen. Gerade in der EU-Förderung ist Erfahrungs- und historisches Wissen für den reibungsfreien Ablauf wesentlich. Dies gilt auch für die kontinuierliche Pflege und Anpassung der EDV-Systeme. Zu hinterfragen ist, inwieweit in die Genehmigung des Standortkonzeptes durch das MKULNV Erwägungen der Risiken und Nebenwirkungen für die Ausübung der Zahlstellenfunktion eingeflossen sind. Die schwierigen Rahmenbedingungen der ZS werden derzeit in weiten Teilen durch ein hohes Engagement aufgefangen. Fraglich ist, wie lange dies nachhaltig leistbar und tragfähig ist.

Organisations- und Standortkonzeptes der LWK-NRW wirkt sich auf die Zahlstellen aus

¹⁶ Einschließlich der Städteregion Aachen.

¹⁷ Mit Ausnahme weniger Fördertatbestände, die zentral abgewickelt werden, wie beispielsweise Holz 2010.

Starke Zweiteilung der Steuerungs- und Funktionsfähigkeit: Stärken und Schwächen der Organisationsstruktur verlaufen von den Fachreferaten angefangen über die ZS selbst bis zu den Bewilligungsstellen entlang der Aufteilungslinie zwischen den Maßnahmen mit Bewilligungsstellen beim LB und den Maßnahmen mit delegierten Bewilligungsstellen. So wird die Organisationsstruktur zur Administration der flächengebundenen landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen – mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes – sowie der investiven Sektorförderung, als effektiv eingestuft.¹⁸ Hier wurde schrittweise die Anzahl der in die Verfahren involvierten Kreisstellen der Kammer reduziert, um eine kritische Masse von Antragszahlen zu erreichen und Expertise zentral vorhalten zu können. In den anderen Maßnahmenbereichen mit delegierten Bewilligungsstellen treten Steuerungsdefizite auf.

Deutliche Zweiteilung der Steuerungs- und Funktionsfähigkeit in den Umsetzungsstrukturen

Eine effektive Zahlstellenfachaufsicht über die Einhaltung der implementierten Verwaltungsabläufe setzt ausreichende quantitative und fachliche Kapazitäten in der ZS und eine Akzeptanz der ZS als weisungsbefugte Stelle vonseiten der Bewilligungsstellen voraus. Diese Voraussetzungen sind nicht für alle Maßnahmenbereiche des NRW-Programms als gegeben anzusehen. Anspruch und Wirklichkeit gehen teilweise aufgrund der fachlichen und organisatorischen Ferne der ZS zu Teilen des Maßnahmenspektrums sowie der z. T. hohen Anzahl der Bewilligungsstellen auseinander. Unklarheiten in der Rollen- und Kompetenzverteilung führen zu Reibungsverlusten. Aus Sicht der ZS verstehen sich nicht alle delegierten Bewilligungsstellen umfänglich als Teil des Zahlstellensystems, sondern eher als unabhängig von der ZS fungierende Einheiten. Empfehlungen und Anweisungen der ZS werden als lästig empfunden und die ZS auf die Auszahlungsfunktion reduziert.

Effektive Zahlstellenfachaufsicht teilweise erschwert

Die jetzige Organisationsform der forstlichen Förderung wird aus den verschiedenen Perspektiven unterschiedlich bewertet. Einerseits führt die (Re-)Dezentralisierung der Bewilligung auf die Regionalen Forstämter zu größerer Ortsnähe und Flexibilität. Die neue Aufgabenaufteilung ist im Vergleich zu allen anderen Bundesländern, die für alle forstlichen Fördermaßnahmen eine zentrale Bewilligungsstelle eingerichtet haben, sehr ausdifferenziert. Die Einhaltung eines homogenen zahlstellenkonformen Handelns in allen Dienststellen und die Aufrechterhaltung einer entsprechenden EU-Förderexpertise sind eine Herausforderung für den WuH selbst sowie für die ZS als letztverantwortliche Stelle.

Forstliche Förderung wieder (re)dezentralisiert: Ortsnähe versus Homogenität des Verwaltungshandelns?

Hierarchien zwischen Landes(ober)behörden? Die verwaltungshierarchische Grundkonstellation der Organisationsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum ist — unabhängig von den handelnden Personen — in Teilen konfliktanfällig. Sowohl bei den Bezirksregierungen als auch dem LANUV handelt es sich um Landesoberbehörden und der WuH sieht sich seinem Grundverständnis nach als

Konfliktanfällige Grundkonstellation der Verwaltungshierarchien

¹⁸ Abgesehen von den thematisierten personellen Engpässen in der Zentrale.

eine, einer Landesbehörde gleichgestellte Einrichtung, die Aufgaben selbstständig wahrnimmt. Der LB steht somit auf der gleichen Stufe wie ein Großteil der Bewilligungsstellen, ist ihnen gegenüber aber gleichzeitig weisungsbefugt.

Die Fachreferate sind verantwortlich für die Landesrichtlinien, die materiell und inhaltlich den Förderrahmen setzen; die ZS für die operative Umsetzung. Diese Aufgabenteilung setzt einen guten Kontakt und ein gutes Miteinander zwischen ZS und Fachreferat voraus. Dies ist beispielsweise für das AFP und die AUM gegeben, für andere Maßnahmenbereiche besteht noch Nachholbedarf. Problematisch wirkt sich auch das in NRW fast komplett parallele System Fachaufsicht und Zahlstellenfachaufsicht aus: Inhaltlich sind diese Aufsichten zwar auf unterschiedliche Gegenstände ausgerichtet. Gegenseitige Implikationen von Prüfergebnissen sind durchaus möglich, sodass ein besserer Austausch ratsam wäre. In anderen Bundesländern nehmen Fachreferate teilweise an den Zahlstellenaufsichtsprüfungen teil. Auf diese Weise erfolgt auch eine Sensibilisierung der RichtliniengeberInnen für Zahlstellenangelegenheiten. Die Koordination und fachlich-inhaltliche Steuerung der Maßnahmen und der delegierten Bewilligungsstellen durch die Fachreferate ist zum Teil optimierungsbedürftig. Dazu gehört z. B. eine proaktive und gezielte Kommunikation mit den Bewilligungsstellen in Bezug auf Umsetzungsstand und Mittelabfluss. Problematisch sind zudem Tendenzen, Entscheidungen zu förderrechtlichen Aspekten an der ZS vorbei direkt zwischen Bewilligungsbehörden und Fachreferat zu treffen. Dies entspricht nicht den zu verantwortenden Zuständigkeitsverteilungen.

Zusammenarbeit zwischen der Zahlstelle und den Fachreferaten ist nicht in allen Bereichen ausreichend

Durch unterschiedliche Auslegungen von Rechtsbegriffen zwischen der ZS und der BS treten Konflikte mit außenwirksamen Folgen für die Bewertungseinstufung der Funktionsfähigkeit der ZS-Systeme auf. Unterschiedliche Einschätzungen zu Rechtsbegriffen können die Abläufe der Förderung erheblich verzögern und Ressourcen für Stellungnahmen und Abstimmungsprozesse in Anspruch nehmen.

Zusammenarbeit auf Ebene des Programmoverhead gut bis ausbaufähig

Empfehlungen zur Organisationsstruktur

- **Reduzierung der starken Ausdifferenzierung und Anzahl der Bewilligungsstellen:** Ein zentraler Förderbereich für diesen Ansatz ist der Vertragsnaturschutz (s.u.); ein anderer wäre die forstliche Förderung. Innerhalb des WuH könnten weitere Optimierungen der Abläufe und Aufgabenwahrnehmung nach den Anforderungen des Zahlstellenverfahrens erfolgen.
- **Bessere Integration der delegierten Förderbereiche in das Förderverfahren:** **(1)** Klärung der Rollenverständnisse und Weisungsbefugnisse zwischen den Landesoberbehörden (ZS versus Bezirksregierungen, LANUV und Landesbetrieb WuH) und eine Intensivierung der Kommunikation. **(2)** Stärkere Einbindung aller Fachreferate über einen verstetigten Trilog zwischen Fachreferaten, ZS und VB (z. B. Jours fixes). **(3)** Stärkere Wahrnehmung der fachlichen Steuerungs- und Koordinierungsfunktion der Fachreferate gegenüber den Bewilligungsstellen.

- **Stärkung der Steuerungsebene und Minimieren von Reibungsverlusten: (1)** Stärkung der Kammerzentrale und Abfangen der sich abzeichnenden negativen Auswirkungen des Personal- und Standortkonzeptes. **(2)** Stärkung der Rolle der Zuständigen Behörde¹⁹ als Mediatorin zum Abgleichen von Standpunkten und Sichtweisen im Sinne der Konfliktprävention: sowohl im Verhältnis zwischen ZS und Bewilligungsstellen aber vor allem zwischen ZS und BS.

Rechtsrahmen

Das größte Problem im EU-Rechtsrahmen ist seine Unbeständigkeit und kontinuierliche Ausdifferenzierung, da Verwaltungs- und Kontrollpfade ständig nachjustiert werden müssen. Dieser Umstand stellt hohe Anforderungen an das Personal in den Bewilligungsstellen. Zusätzlich treten „hausgemachte“ Probleme auf, wenn der EU-Rechtsrahmen auf inkompatible nationale Bestimmungen oder gelebte Verwaltungspraxis stößt. Ein inhärentes Problem der Integration von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen in bereits etablierte Förderschemata bzw. -verwaltungen.

Generelle Bedeutung

Das ständige Anpassungserfordernis der Verwaltungs- und Kontrollpfade sowie die IT-Systeme an sich ändernde rechtliche Bestimmungen bzw. Rechtausfassungen verursacht Anpassungskosten. Das Gleiche gilt auch für Änderungen der Förderrichtlinien während der laufenden Förderperiode durch das Land. Änderungen, die nicht zwingend oder die nicht substantiell sind, sind angesichts der damit verbundenen Umsetzungskosten kritisch zu bewerten, wie z. B. die Prämienerhöhung von wenigen Euro/ha für den Ökologischen Landbau.

Beständig ist nur der Wandel –mangelnde Stabilität des Rechtsrahmens führt zu hohen Anpassungskosten

Insgesamt ist der Rechtsrahmen gekennzeichnet durch wachsende Anforderungen an Dokumentation, Daten und Berichte sowie eine wachsende Anzahl übergeordneter Kontrollen und Kontrollinstanzen, wobei teilweise fraglich ist, ob sich die „Informationsflut“ noch verarbeiten lässt. Ein Mehrwert der Prüfungen ist v. a. im Hinblick auf die zunehmende Detailorientierung der Prüfdienste nicht immer gegeben. Zunehmend wird eine Selbstblockade der Umsetzungssysteme durch Detailregelungen kritisiert, zu der auch ein sich aufschaukelnder „Alarmissimus“ zwischen den Ländern beiträgt, gegenseitig vorauseilend verschärfte Regelungen zu übernehmen.

Kontrollkaskaden und „kontrollintensive“ Dienstanweisungen erhöhen den Umsetzungsaufwand

Daneben tritt der „Aktionismus“ der Kommission, die auf der Grundlage nicht „qualitätsgesicherter“ Fehlerstatistiken Aktionspläne der Mitgliedstaaten einfordert und einen erheblichen Druck aufbaut. Dabei sind die Aussagekraft der Statistik und die Sinnhaftigkeit der Fehlerdefinition zu hinterfragen. Es entsteht aktuell der Eindruck, dass zur Vermeidung von Fehlern, Förderziele und ambitionierte Maßnahmen in den Hintergrund treten. NRW liegt in diesen Statistiken

Politik mit der Fehlerstatistik setzt ambitionierte Maßnahmen unter Druck

¹⁹ Referat für Zahlstellenangelegenheiten im MKULNV.

derzeit mit seinen AUM bei einer Fehlerquote von über fünf Prozent. Dies wurde von der KOM mit Nachdruck kritisiert.

Die Frage nach Goldplating²⁰ in NRW ist schwer zu beantworten. Einerseits werden Beispiele genannt, die als Überregulierung von EU-Vorgaben durch nationale Regelungen gewertet werden können: Komplexität von Förderrichtlinien oder unterschiedliche Zinsregelung (EU, Land). Lange Zeit waren getrennte Zinsberechnungen erforderlich. Es bedurfte mehrerer Gerichtsurteile, um das Finanzministerium in NRW davon zu überzeugen, dass die EU eine abschließende —für AntragstellerInnen günstigere — Zinsentscheidung getroffen hat. Andererseits bedingt allein schon das Anlastungsrisiko vorgreifende „wasserdichte“ Regelungen bei der Umsetzung auslegungsbedürftiger europäischer Bestimmungen.

„Goldplating“ ist nicht immer auszuschließen

Im InVeKoS-Bereich führt die immer präzisere Messtechnik bei gleichzeitig sinkender Fehlertoleranz vermehrt zur Feststellung von Abweichungen zwischen beantragter und festgestellter Fläche. Die Folge sind Nachbearbeitungen aller auf den Schlagangaben aufbauenden Datensätze. Mit dem Wegfall der Bagatellregelung für Kleinstrückforderungen²¹ im ELER ist bei den Bewilligungsstellen ein sehr hoher Arbeitsaufwand für zahlreiche Rückforderungen entstanden, teilweise im Cent-Bereich. Die Außenwirkung von Bescheiden mit Kleinstbeträgen an „VertragspartnerInnen“ ist sehr negativ. Selbst wenn aktuell von der ZS eine Lösung für die Nichtrückforderung von Beträgen unter 75 Euro²² gefunden wurde, bleibt der Aufwand bei den Verwaltungen bestehen.

Spirale aus Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung, sinkender Fehlertoleranz und fehlender Bagatellregelung erschwert InVeKoS-Maßnahmen

Die Anforderungen an die VOK wurden im Laufe dieser Förderperiode nochmals angehoben. Neben dem Mehraufwand für die Verwaltung spielt das Kontrollrisiko als Entscheidungskriterium für die LandwirtInnen zunehmend eine Rolle und hindert ggf. an der Teilnahme. Dies gilt insbesondere für Teilmaßnahmen, deren betrieblicher Förderumfang aufgrund der Standortgegebenheiten per se klein ist, z. B. beim Vertragsnaturschutz. Das Primat der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit, das zukünftig noch verstärkt wird, wird nicht ohne Auswirkungen auf die Förderung bleiben.

Primat der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit wird sich auf die Teilnahmebereitschaft auswirken

Für ELER-Investiv wurden viele Regelungen aus dem InVeKoS-Bereich übernommen, so die Sanktionsregelung bei „Übererklärung“ bzw. Abweichungen. Diese Regelung ist für eine gestaltende und aktivierende Förderung systemfremd. Eine im Sinne der Fürsorgepflicht der Verwaltung notwendige Vorbeugung negativer Folgen für die AntragstellerInnen ist mit hohem Aufwand verbunden. Bei Teilzahlungen verursacht die Anwendung der Sanktionsregelung große Schwierigkeiten.

Sanktionsregelung – für investive Maßnahmen ein angemessenes Instrument?

²⁰ Goldplating bezeichnet die Praxis der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationale Regelungen, über das erforderliche Regelungsmaß hinaus zu gehen. Der Begriff wurde von der Stoiber-Kommission zur Entbürokratisierung geprägt.

²¹ Sie betrug in der Förderphase 2000 bis 2006 100 Euro und liegt in der LHO bei 200 Euro.

²² Dieser Betrag wird aus der Gemeinschaftsfinanzierung herausgenommen. Das Land NRW übernimmt den Anteil.

Probleme, die aber aus der Anwendung nationaler Bestimmungen herrühren, liegen im Bereich der Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung (Förderung der Mehrwertsteuer) sowie der Vergabepfung. Die richtige Anwendung des nationalen Vergaberechts im Rahmen geförderter Vorhaben ist sehr aufwendig und ein Kernproblem für eine regelkonforme Bewilligung. Die im Zuge der EU-Förderung anzuwendenden vergaberechtlichen Bestimmungen werden ganz entscheidend von Landesregelungen und den Festlegungen in den Richtlinien geprägt, bzw. dem Zulassen von Ausnahmen durch das Finanzministerium. Für investive Maßnahmen sind die abweichenden Regelungen (Belegprüfung, Zinsberechnung, Bagatellen, Sanktionierung) zwischen ELER, EFRE und Landesförderung besonders augenfällig und aus Sicht von Verwaltung und AntragstellerInnen nachteilig. Aufbewahrungsfristen und -arten sind derzeit weder aus Sicht der Verwaltung noch der ZuwendungsempfängerInnen praktikabel geregelt.

Umgang mit dem nationalen Vergaberecht – komplexes Themenfeld für die Sachbearbeitung

Empfehlungen zum Rechtsrahmen

Handlungsoptionen des Landes NRW

- Vereinfachungsspielräume, die der EU-Rechtsrahmen bietet (z. B. in der Vergabe) sollten konsequent genutzt und die Schulung der Bewilligungsstellen in Bezug auf komplexe rechtliche Bestimmungen intensiviert werden. Vereinfachungs-, Harmonisierungs- und Professionalisierungsbemühungen sollten konsequent vorangetrieben werden, sowohl für die Verwaltung als auch die AntragstellerInnen.
- Durch die Zusammenarbeit der für die EU-Förderbereiche (v. a. EFRE, ESF, ELER) maßgeblichen Institutionen kann eine Harmonisierung von Regelungen und Formulierungen in den Landesrichtlinien erzielt werden. Der in NRW initiierte Prozess sollte unbedingt fortgeführt werden und zu konkreten Ergebnissen führen. Die VB muss hierfür ggf. mit weiteren Ressourcen unterstützt werden. Harmonisierungsfelder sind u. a.: Pauschalierung von Personal- und Gemeinkosten, Umgang mit elektronischen Belegen, Aufbewahrungsarten und -fristen von förderrelevanten Unterlagen bei Bewilligungsbehörden und ZuwendungsempfängerInnen, der Umgang mit der Mehrwertsteuer.
- Richtlinien gehören insgesamt auf den Prüfstand und entschlackt; dies zeigt auch das Beispiel der Berufsbildungs- und Beratungsmaßnahmen. Deren geringe Akzeptanz wurde unter anderem auf die komplexen Richtlinienregelungen zurückgeführt, die daraufhin einer grundlegenden Revision unterzogen wurden. Die Förder-RL Forst sollte verschlankt und (wieder) nach Zielgruppen der Förderung separiert werden. Für „Naturschutz im Wald“ könnte ggf. auf die Differenzierung nach Gebietskulissen und nach verschiedenen Altholzanteilen verzichtet werden.
- EU-kofinanzierte Mehrwertsteuerförderung: Aufgrund der rechtlich komplexen Regelung und Überprüfungsanforderungen sollte das Land darauf verzichten oder die rein nationale Finanzierung in Erwägung ziehen.

- Da Teilauszahlungen ein besonderes Problem bei der Anwendung der Sanktionsregelung darstellen, sollte geprüft werden, inwieweit auf Einmalzahlungen umgestellt werden kann.
- Geprüft werden sollte, ob die Anwendung des Artikels 47 (1) der ELER-VO (VO (EU) Nr. 1305/2013) einen Beitrag zur Senkung der IK in NRW leisten kann. Nach 47 (1) wird für betriebs- oder betriebszweigbezogene AUM ein Förderantrag für fünf bzw. sieben Jahre beschieden, aber lediglich mit der Verpflichtung, die für die AUM relevanten betrieblichen Flächen einzubringen. Da zukünftig kein Bezug zur Einzelfläche bestände, könnte der Flächenumfang von Jahr zu Jahr variieren. Für die Auszahlung wird der im Flächennachweis dokumentierte Flächenumfang herangezogen. Es entfielen damit Bearbeitungsschleifen und Änderungsbescheide. Das Sanktionsrisiko würde sich für die TeilnehmerInnen reduzieren.

Handlungsoptionen des Bundes

- Der Bund sollte seine Koordinierungsfunktion stärker proaktiv wahrnehmen. Dies gilt auch für die Sensibilisierung des Bundesfinanzministers für Änderungen der Bundeshaushaltsordnung zur besseren Synchronisation von EU- und nationalem Recht.
- Die GAK-Rahmenregelung sollte konstant gehalten und in erster Linie sollten keine Detailänderung ohne Folgeabschätzung für die Umsetzungssysteme der Länder vorgenommen werden.

Handlungsoptionen der EU-KOM

- Die Bagatellgrenze für Rückforderungen sollte wieder eingeführt und Ursachen für Kleinrückforderungen beseitigt werden (höhere Fehlertoleranzen bei Flächenmessungen). Die 3 %-Abweichungsregelung bei ELER-Investiv sollte hingegen abgeschafft werden.
- Die Vorgaben für Kontrollen, Dokumentations- und Berichtspflichten, sollten kritisch geprüft werden, da teilweise die Qualität der Berichte fraglich (z. B. der Kontrollstatistiken) und ihre Auswertung ob ihrer „Quantität“ kaum mehr leistbar ist.
- Die KOM sollte bei der Diskussion um Auswahlkriterien den nationalen Kontext mit sehr detaillierten Richtlinien und Fachplanungen stärker berücksichtigen und anerkennen.
- Minimierung untergesetzlicher Regelungen: Was geregelt werden muss, sollte in Verordnungen klar geregelt sein, Arbeitspapiere/Prüfmitteilungen sollten auf ihren empfehlenden Charakter reduziert werden.

Finanzmanagement

Ein effektives und vorausschauendes Finanzmanagement ist ein wesentliches Steuerungsinstrument für die reibungsfreie Abwicklung eines Förderprogramms und die vollständige Ausschöpfung der zur Verfügung gestellten Mittel. Das Finanzmanagement umfasst drei wesentliche Aspekte: ein adäquates Finanzmonitoring, eine bedarfsgerechte Mitteleinplanung und -steuerung und eine Organisation der jährlichen Mittelfreigabe, die die operative Ebene unterstützt.

Die unterschiedlichen Finanzquellen des Programms bedingen ein heterogenes Berichtswesen, das zu bedienen ist.²³ Hinzu kommt, dass die Haushaltsordnungen beispielsweise bezüglich der Anwendung des Vergaberechts sowie der Zinsberechnung unterschiedliche Regelungen treffen. Ein Bereich, der vor allem die investiven Maßnahmen aus SP3/LEADER berührt, ist die Frage der Anrechenbarkeit von Spenden auf den Eigenanteil. Bei Landesmaßnahmen ist dies möglich, bei der GAK durch die BHO ausgeschlossen.

Teilweise werden der Landeshaushalt und auch der Bundeshaushalt (GAK) extrem spät verabschiedet. Vorläufige Haushaltsführungen sind kompliziert zu handhaben und führen bei einigen Fördermaßnahmen zu Verunsicherungen (Vertragsnenschutz) und Verzögerungen im Bewilligungsgeschäft. Im Extremfall müssen auch Anträge abgelehnt werden.

Insbesondere für die investiven Maßnahmen werden die Zeiträume am Jahresende infolge der späten Mittelfreigaben und der durchzuführenden Prüfungen (VOK) eng. Entlastungen könnten Bewilligungstichtage und Änderungen im zeitlichen Regime der VOK durch die ZS ergeben. Zudem führt das Verfahren der regionalen Mittelkontingentierung für ILE-Maßnahmen zu aufwendigen Umschichtungserfordernissen in den Bezirksregierungen, da die Mittelzuteilung nicht bedarfsorientiert erfolgt.

Aus Sicht der Programmsteuerung ist eine n+2-Regelung zu Beginn eines Programmplanungszeitraums positiv zu werten. Wird die Bugwelle an verschobenen EU-Mitteln am Ende zu groß, besteht die Gefahr, dass zu diesem Zeitpunkt die Landesmittel zur Kofinanzierung nicht aufgebracht werden können und somit EU-Mittel verfallen. Druckmittel, Maßnahmen zu disziplinieren, Auszahlungen auch plangemäß durchzuführen oder nicht verausgabte Mittel an andere Maßnahmen mit Bedarf abzugeben fehlen. Von einigen Maßnahmenverantwortlichen wird, angesichts der Möglichkeit der Mittelübertragbarkeit, nur mit wenig Nachdruck eine zügige Projektabwicklung bzw. zeitnahe Abrechnung bei den ZuwendungsempfängerInnen eingefordert.

Generelle Bedeutung

Unterschiedliches Haushaltsrecht

Engpass: Landesmittel und jährliche Mittelfreigaben

Extreme Arbeitsspitzen am Jahresende

Zu große „Nachsicht“ durch n+2:

²³ LHO-Sachberichte, GAK-Bericht, EU-Jahresbericht und EU-Monitoring, Ausgabenerklärungen.

Empfehlungen zum Finanzmanagement

- **„Frühzeitigkeit“ und Disziplin aller Akteure stärken: (1)** Landesmittel früher und kontinuierlich freigegeben und Möglichkeiten einer verbindlicheren Bereitstellung der nationalen Mittel für die 7-jährige Förderperiode intensiver diskutieren. Teilweise sollten mehr Verpflichtungsermächtigungen eingeräumt werden.²⁴ **(2)** Aufwendige Mittelumschichtungen und künstliche Engpässe vermeiden. Hierzu gehört auch die Umstellung im Bereich der ILE-Förderung von a priori regionaler Aufteilung auf Verteilung auf der Grundlage von Bedarfsmeldungen. **(3)** Mehr Disziplin gegenüber den AntragstellerInnen einfordern, damit Auszahlungsanträge rechtzeitig gestellt und finanztechnische Bugwellen am Ende einer Förderperiode vermieden werden. **(4)** Diskussion der Ausgestaltung möglicher Stichtagsregelungen, deren Einführung aufgrund der Bestimmungen zu den Auswahlkriterien der neuen ELER-VO ohnehin geboten erscheint.
- **Harmonisierungen des Haushaltsrechts vorantreiben:** Auf der Bundesebene sollte zumindest eine Harmonisierung der BHO-Regelung mit den (meisten) Landesregelungen in Hinblick auf die Anrechenbarkeit von Spenden und Eigenleistungen auf den Eigenanteil angestrebt werden. Der Ausschluss in der BHO verhindert derzeit eine einheitliche Förderung mit GAK- und Landesmitteln.

EDV-Landschaft

Die EDV ist ein wesentlicher Dreh- und Angelpunkt bei der Umsetzung des Programms. Folgende Fragen standen bei der IK-Analyse im Vordergrund: (1) Ist die genutzte EDV inhaltlich so aufgesetzt, dass sowohl die Programmebene als auch die Bewilligungsstellen bei der Bewältigung ihrer fachlichen Aufgaben effizient unterstützt werden? (2) Ist sie nutzerfreundlich? (3) Ist die IT-Entwicklung nutzerorientiert, d. h. werden Anregungen und Wünsche geprüft?

Generelle Bedeutung

Die Zweiteilung der Organisationsstruktur findet ihren Niederschlag auch in der EDV-Landschaft bzw. deren Bewertung. Die Struktur des kammereigenen Programms ist primär auf die Erfordernisse der ZS ausgerichtet. So sind insbesondere der Vorgang der Zahlbarmachung und die Abwicklung der flächenbezogenen Maßnahmen in den IT-Systemen gut aufgestellt. Das heißt Sicherstellung der anlastungsfreien Auszahlungen der 1. und 2. Säule. Hierfür wird das Invekos-Programm weiterentwickelt und durch extern zugekaufte Module ergänzt. Im Bereich der flächenbezogenen Förderung gab es abgesehen vom NASO (siehe unten) kaum Kritik. Dies gilt auch für die ELER-Investiv Maßnahmen, die der LB umsetzt. Aufwendig und nicht mehr zeitgemäß in der Benutzung: Kritik im Bereich der delegierten investiven Maßnahmen wurden deutlich hinsichtlich der Komple-

IT-Landschaft in NRW: überwiegend funktional mit „Alterungserscheinungen“

²⁴ In Hessen wird erwogen eine entsprechende Regelung im Haushaltsgesetz aufzunehmen, die für programmierte Maßnahmen eine Übertragung der nationalen Mittel ohne Einsparungserfordernis an anderer Stelle ermöglicht.

xität und Fehleranfälligkeit der IT geäußert.²⁵

Teilweise mischen sich Unzufriedenheit mit dem System mit Engpässen bei der Systembetreuung durch die schwierige Personalsituation beim LB als Zahlstelle. Folgende Kritikpunkte wurden genannt: bedienungsunfreundlich, fehlende Schnittstellen zu eigenen Programmen, keine Zwischenspeicherung möglich, begrenzter Zugriff auf die Daten. Die hohe Kostensensibilität bei der Kammer führt dazu, dass teilweise mit einer aus Sicht der NutzerInnen suboptimalen EDV gearbeitet werden muss

Engpässe in der Zahlstelle führen zu suboptimalen Lösungen bei den delegierten Maßnahmen

Das IT-System muss auch Berichtsdaten und Grundlagen für die Mittelvoraus-schätzung liefern. Während die Zahlbarmachung sichergestellt ist, besteht bei den letzten beiden Punkten noch Optimierungsbedarf. Die für das Monitoring erforderlichen Daten können nicht in Gänze den ZS-Programmen entnommen werden, teilweise sind sie dezentral bei den Bewilligungsstellen (LANUV, WuH) abzufragen. Die Mischung von unterschiedlichen Datenquellen und unterschiedlichen Abfrage-routinen ist nicht unproblematisch. Für die Förderperiode 2014 bis 2020 steigen die Anforderungen an die Datenlieferung, da neben jährlichen Auszahlungsdaten in einem halbjährigen Turnus Bewilligungsdaten zu berichten sind.

Optimierungsbedarf für die IT-Funktionen auch für die Berichterstattung

Empfehlungen zur EDV-Landschaft

- **Prinzip der IT-Governance stärken:** Es sollte unter Beteiligung aller relevanten Stellen ein langfristige IT-Strategie mit einem klaren Anforderungsprofil an das IT-System entwickelt und deren Umsetzung über vertragliche Vereinbarungen ausreichend klar und nachhaltig operationalisiert werden (NASO siehe VN).
- **Ressourcen der ZS müssen den zukünftig noch steigenden Anforderungen entsprechen: (1)** Der LB als Zahlstelle steht vor einer schwierigen Personalsituation. Gerade im IT-Bereich ist zu gewährleisten, dass sowohl die Programmierung als auch die Betreuung sichergestellt werden. **(2)** Alle Statistiken und Berichte sollten aus den Datenbanken durch die ZS automatisiert erstellt werden können. Die erforderlichen Abfrageformate für die neuen Anforderungen sind rechtzeitig zu entwickeln.
- Die **Richtliniengeber sollten ausreichend Sensibilität** entwickeln, wie sich bestimmte Richtlinien mit Fördergegenständen, Förderfähigkeitskriterien und Auflagen in klar strukturierte Verfahrensabläufe umsetzen lassen, die sich schematisch in einem DV-System abbilden lassen.

²⁵ Zum Beispiel Codierhandbücher anstelle von drop-down-Listen.

Personal

Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur zahlenmäßig, sondern auch in fachlicher Hinsicht (verwaltungs- und fördertechische Aspekte, Förderinhalte). Eine nachhaltige Personalentwicklung ist für diesen Bereich zwingend erforderlich, wenn auch unter den strikten Einsparzwängen im Öffentlichen Dienst schwierig zu realisieren. Dazu gehören insbesondere die Vermeidung personeller Engpässe, Aufbau und Erhalt von Fachlichkeit sowie Engagement/Kreativität.

Engpässe treten in NRW in der Zahlstelle beim LB auf (aktuell Geschäftsbereich 3 der Landwirtschaftskammer NRW). Auch die VB ist verglichen mit den anderen Bundesländern sehr schmal besetzt. Die Möglichkeit, das Programm auch stärker inhaltlich zu gestalten, kann von dieser Seite mit der derzeitigen knappen Personaldecke nur begrenzt wahrgenommen werden. Für die Fachreferate sind vorausschauende und strategische inhaltliche Überlegungen zur Förderausgestaltung ebenfalls eine Sonderaufgabe, die mit den vorhandenen Bordmitteln eher nicht zu leisten sind. Auf der Ebene der Bewilligungsstellen treten quantitative Probleme in den Hintergrund. Kritisch für die Anforderungen der EU-Förderung sind hier (1) der Einsatz befristet eingestellten Personals (LANUV, ZS beim LB) und (2) der geringe Stellenwert bzw. die geringen Entgeltstufen im Bereich der Förderverwaltung im Vergleich zur „Fachverwaltung“ (WuH, ZS beim LB). Beide Aspekte verstärken die Fluktuation. Neben der dünnen Personaldecke zeichnet sich bei den Bezirksregierungen eine starke Überalterung des Personals ab.

Engpässe auf der Steuerungsebene — suboptimale Beschäftigungsverhältnisse bei den Bewilligungsstellen

Empfehlungen zu Personal

- **Zumindest Kontinuität und Weitergabe von Erfahrungswissen sichern:** Wenn in den angeführten Stellen trotz der zukünftig noch steigenden Anforderungen keine Personalaufstockungen möglich sind, so muss zumindest Kontinuität sichergestellt und darauf geachtet werden, dass Erfahrungswissen weitergeben wird.
- **Entlastungen des vorhandenen Personals herbeiführen durch ...:** (1) Glätten der extremen Arbeitsspitzen durch eine kontinuierlichere Verteilung des Fördergeschäfts über das Jahr (siehe Finanzmanagement). (2) Nutzung des Vereinfachungspotenzials (siehe Rechtsrahmen) und von Pauschalen, Standardkosten. (3) Flexibilisierung im Personalmanagement zur Bewältigung der Arbeitsspitzen der flächengebundenen Fördermaßnahmen im Frühjahr durch flexible Teilzeitstellen mit Aufstockungsoption.

Synopse Vertragsnaturschutz – Großer Kosten- und Leistungsträger



Jede Fläche wird zu Beginn der Förderung in Augenschein genommen; Wahl und Ausgestaltung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind auf die Einzelflächen und deren Ausgangssituation (inklusive der Anforderungen anderer Fachplanungen) abgestimmt. Während innerhalb der Vertragsnaturschutzmaßnahmen die Grünlandmaßnahmen eingespielt sind, ist der Vertragsnaturschutz auf Ackerflächen ein vergleichsweise neuer Ansatz. Die Förderung ist noch nicht umfassend etabliert und daher eine intensivere Akquise erforderlich.

Die Bereitstellung der Vertragsnaturschutzmittel an die ULBn erfolgt differenziert nach 16 Prioritätskategorien. Die Kategorien wurden durch das LANUV als Fachbehörde erstellt. Der Bearbeitungsaufwand für die Aufteilung der Mittel in die Prioritätenlisten für die ULBn ist hoch. Da das Priorisierungsverfahren ausschließlich auf übergeordneten Landesinteressen abhebt (z. B. Vogelschutz-, FFH-, Naturschutzgebiete), sind die Kreiskulturlandschaftsprogramme und die darin enthaltene Prioritätensetzung faktisch gegenstandslos. Flächen, die nicht im Landesinteresse stehen und solche, die erst zu wertvollen Flächen entwickelt werden sollen, sind von einer Priorisierung ausgeschlossen. Bei der Hälfte der Bewilligungsstellen fließen nur zwischen 1,6 und 7,4 % der EU-Mittel in kommunalfinanzierte Vertragsnaturschutzmaßnahmen.²⁶

Die oben geschilderten Zusammenhänge aus Fortschritt in der Vermessungstechnik, sinkenden Fehlertoleranzen und Verschärfung des Rechtsrahmens für Rückforderungen laufen dem Grundgedanken der AUM grundsätzlich zuwider, insbesondere bei Maßnahmen wie dem Vertragsnaturschutz, die auf die Integration

Vertragsnaturschutz – Treffsicherheit und Förderansätze auf Ackerflächen kosten

Effektivität des Priorisierungsverfahrens im Vertragsnaturschutz umstritten

Rechtsrahmen besonders belastend für den Vertragsnaturschutz

²⁶ Gemessen an den zur Kofinanzierung der EU-Mittel eingesetzten Landesmitteln.

natürlicher Strukturen in die Flächennutzung ausgerichtet sind. Genau wie Blüh- und Schonstreifen weist der VN Flächenzuschnitte auf, die per se mit höheren Messfehlern und damit mit einem höheren Sanktionsrisiko verbunden sind. Jede Flächenkorrektur führt unabhängig von ihrem Umfang zu einer (nochmaligen) Bearbeitung aller auf die Flächenangaben aufbauenden Datensätze.²⁷ Der Verwaltungsaufwand steht in keinem Verhältnis zu den festgestellten Flächenabweichungen (zur fehlenden Bagatellgrenze für Rückforderungen siehe oben).

Die Zuständigkeit des VN in den ULBn ist historisch gewachsen. Für den freiwilligen Naturschutz sollten der persönliche Kontakt und die Kooperation zwischen Naturschutzverwaltung und Landwirtschaft durch eine persönliche Beantragung vor Ort gestärkt und verhärtete Positionen aufgebrochen werden. Das Gros der damaligen Erwägungen ist aus heutiger Perspektive nicht mehr von ausschlaggebender Relevanz. Für Veränderungen im Sinne eines Effizienzgewinnes besteht Bereitschaft zu überprüfen, welche Aufgaben tatsächlich einer starken dezentralen Bearbeitung bedürfen, wie die Abläufe in den jetzigen Strukturen effektiver gestaltet oder die jetzigen Strukturen verschlankt werden können.

Die Auswirkungen von Kommunalisierung auf zentrale Performanzdimensionen des Verwaltungsvollzugs sind ein zentrales Forschungsfeld der Verwaltungswissenschaften. Untersuchungen hierzu zeigen, dass Vorteilen, wie Bündelung mit anderen Aufgaben und große Ortsnähe, zahlreiche Nachteile und Risiken gegenüberstehen, die im Kontext der EU-Förderung von besonderer Relevanz sind. Zu nennen sind insbesondere: Zersplitterung der Einheiten unter die kritische Größe, ungleiche Personalausstattung, inhomogener Verwaltungsvollzug, kalter Aufgabenabbau infolge von Einsparungserfordernissen und Zwang zur Priorisierung. Damit ist die Frage zu stellen, ob sich der Bereich der EU-Förderung, der besondere Anforderungen an Qualität und Quantität der Ressourcen sowie die Homogenität des Vollzugs stellt, für eine Kommunalisierung von Aufgaben eignet.

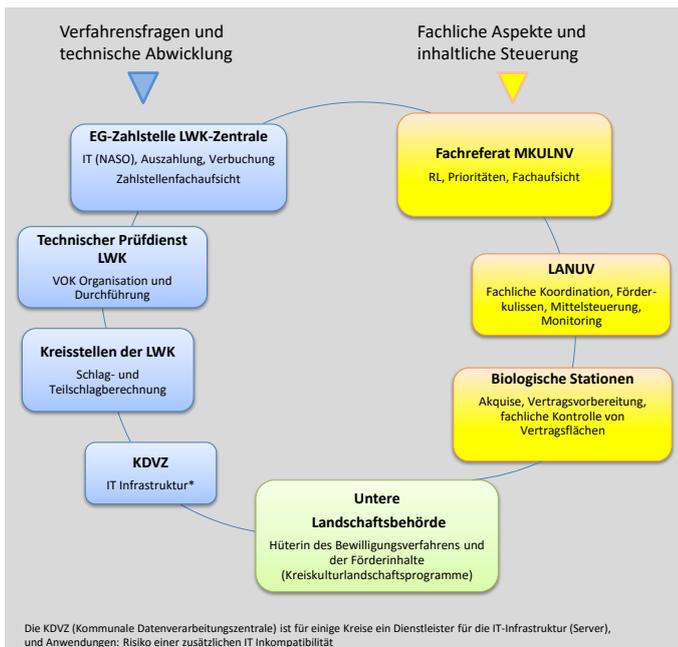
Die steigenden Anforderungen an die Abwicklung und der Personalbestand der ULBn für diesen Aufgabenbereich driften zunehmend auseinander. Das strikte, ermessensfreie Agieren im Zusammenhang mit der EU-Förderung entspricht nicht dem sonstigen Handlungsprogramm der ULBn nach Naturschutzrecht. Der Vertragsnaturschutz ist der Bereich mit dem höchsten Verwaltungsaufwand einer ULB. Die zunehmende Verwaltungsarbeit verdrängt fachliche Aufgaben und bindet Kapazitäten, die für eine strategische Weiterentwicklung des Instrumentes fehlen. Das Erreichen der kritischen Masse an Förderfällen zur Aufrechterhaltung der EU-Expertise ist in einem Teil der ULBn fraglich. Knapp ein Viertel der Bewilligungsstellen bearbeitet weniger als 50 Anträge im Jahr. Das Vorhalten von Förderexpertise an vielen Ortsinstanzen führt tendenziell zu strukturellen Ineffizienzen. Mit dem ersten Antrag, der bearbeitet wird, muss das komplette Know-how – auch für ggf. erforderliche aufwendige Rückforderungen – vorhanden sein.

Organisationsentscheidungen — Spagat zwischen fachlicher Notwendigkeit und struktureller Ineffizienz der Kommunalisierung

Kommunalisierung von Fachverwaltungsaufgaben im EU-Kontext

Es manifestieren sich zahlreiche Problemfelder der jetzigen Aufgabenverteilung

²⁷ Unabhängig von dem auslösenden Vorgang (Anpassung der Flächenreferenz, klassische VOK, Fernerkundungs-VOK).



Zahlreiche Instanzen und Organisationseinheiten sind in den Vertragsnaturschutz involviert. Die einen sind in erster Linie den fachlich-inhaltlichen Aspekten verpflichtet, die anderen der Sicherstellung des homogenen zahlstellenkonformen Vollzugs. Bei den ULBn treffen die Anforderungen aufeinander. Auch wenn die Akteure versuchen, sich abzustimmen, werden

Zahlreiche Akteure – zwei Regelkreise

doch in erster Linie die eigenen Anliegen hinsichtlich der Umsetzung des Vertragsnaturschutzes verfolgt. Implikationen eigener Entscheidungen auf die jeweils anderen AkteureInnen, v. a. die ULBn, werden weniger antizipiert. Beispiele sind das veraltete NASO-Programm, die Ausgestaltung der VOK, Prioritätenliste, Komplexität der Maßnahmenpakete. Generell neigen vielschichtige Organisationskomplexe dazu, die Problemlösungskompetenz in den Verantwortungsbereichen der jeweils anderen Sphäre zu sehen

Die Biologischen Stationen stellen eine Besonderheit in NRW dar. In keinem der anderen verglichenen Bundesländer gibt es ähnlich etablierte und nahezu flächendeckende Beratungs- und fachliche Betreuungsinstitutionen, daher auch keine vergleichbare Kostenstellen. Stabile Betreuungsstrukturen und fachliche Beratung sind ein Erfolgsfaktor für den Vertragsnaturschutz, der in anderen Bundesländern einen Engpass darstellt.

Alleinstellungsmerkmal Biologische Stationen

Die EDV-gestützte Abwicklung der flächengebundenen (landwirtschaftlichen) Fördermaßnahmen des ELER²⁸ weist systembedingt eine hohe Nähe zu den Direktzahlungen der 1. Säule auf. Abweichungen der Flächengrößen zwischen InVeKoS-Flächenreferenzen und 2.-Säule-Zahlungen sind i. d. R. nicht zulässig, demzufolge ist ein Abgleich der Flächenangaben der Förder- und der Auszahlungsanträge gegen die InVeKoS-Flächenreferenzen (inkl. Nutzungscodes) zwingend. Vor diesem Hintergrund ist die Softwarekompatibilität bzw. die Schnittstellenverfügbarkeit von EDV-Programmen zur Abwicklung der flächengebundenen ELER-Förderung Kernvoraussetzung für eine effiziente Antragsbearbeitung. Hier besteht ein entscheidender Mangel des veralteten NASO-Programms: (1) Es hat keine hinrei-

Massive Mängel der IT: EDV-Naturschutz Sonderprogramm (NASO) ein „wirklicher“ Sonderfall

²⁸ AUM, Ausgleichszulage, Natura-2000-Förderung und auch einige Forstmaßnahmen.

chend differenzierte Flächenhinterlegung nach Flurstück und Teilflurstück, (2) keine GIS-Hinterlegung und (3) keine Schnittstelle zum InVeKoS. Daraus folgt, dass (1) die ULBn zusätzlich eigene und unterschiedliche GIS-Programme verwenden, (2) die Aggregation der GIS-Layer beispielsweise für Monitoring- und Evaluierungszwecke aufgrund von Programminkompatibilitäten aufwendig und (3) der Abgleich von Flächenangaben mit den InVeKoS-Referenzen durch die ULBn nicht möglich ist. Dieser Arbeitsschritt wird im Verwaltungsablauf erst relativ spät durch die Kreisstellen der LWK vollzogen. Flächenabweichungen werden von der LWK an die ULBn rückgemeldet und müssen dann durch nochmaliges Aufgreifen des Vorgangs im NASO korrigiert werden. Erschwerend wirkt, dass die ULBn über keine Zugangsrechte für das InVeKoS-Programm der Zahlstelle verfügen. Die Schnittstellenprobleme sind so beträchtlich, dass die jetzige Arbeitsaufteilung v. a. seitens der ULBn infrage gestellt wird.

Die Problemlage „NASO“ ist auf allen Ebenen langjährig und hinreichend bekannt. Die Softwaredefizite und die damit verbundenen Arbeitsineffizienzen bei den ULBn sind ein zentraler Erklärungsgrund für die vergleichsweise hohen IK. Verantwortlich für die „NASO-Problematik“ ist der LB als Zahlstelle.

**Externalisierung der
Kosten für die Ineffizienzen**

Empfehlungen zum Vertragsnaturschutz

- **Ausgestaltung: Priorisierung im Vertragsnaturschutz überdenken:** Die Priorisierung ist aufwendig in der Handhabung und würde, sofern die Bedarfsanmeldung höher ist als das zur Verfügung stehende Budget, zu einer Fokussierung auf Flächen von landesweitem Interesse führen, obgleich auch aus regionaler Sicht interessante Flächen eine gute Biodiversitätswirkung aufweisen würden.
- **Organisation: Effektivierungsmöglichkeiten nutzen, Erfolgsfaktoren beibehalten.** Unterschiedlich weitgehende Optionen einer effektiveren Rollenaufteilung sind die folgenden: **(1)** Akquise und Flächenbegutachtungen verbleiben bei den ULBn und den Biologischen Stationen, das Antrags- und Bewilligungsverfahren wird auf den LB übertragen und in das AUM-Verfahren integriert. Alternativ hierzu: umfassende und nachhaltige Lösung des Schnittstellenproblems des NASO-Programms zum InVeKoS-Programm. **(2)** Regionale Zentralisierung der Förderabwicklung durch die Bildung von Schwerpunkt-ULBn: Hier ist zu überprüfen, inwieweit dieser Ansatz über interkommunale Kooperationen realisiert werden kann. Ziel sollte es sein, dass funktionsfähige Einheiten im Sinne von ausreichender Routine, Erfahrungswissen/Expertise entstehen. **(3)** Zentralisierung bestimmter Bearbeitungsschritte, wie beispielsweise Rückforderungen und Sanktionen, analog zu den anderen Flächenmaßnahmen und der Forst (Bildung von „Kompetenzzentren“). **(4)** Beibehaltung der Biologischen Stationen und des LANUV als Koordinierungsstelle; ggf. noch proaktivere Rolle des LANUV ermöglichen zur besseren Vermittlung der Erfordernisse beider Regelkreise.

1 Implementations(kosten)analyse im Kontext der 7-Länder-Evaluation

Im Rahmen der begleitenden Evaluierung ist in NRW aufbauend auf den Erfahrungen der Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms 2000 bis 2006 (Fährmann und Grajewski, 2008a) erneut eine Implementations(kosten)analyse (IKA)²⁹ durchgeführt worden. In deren Zentrum stehen die Erhebung der Kosten der öffentlichen Hand für die Umsetzung des Förderprogramms sowie die Analyse der Implementationsstrukturen. Stärker als in der Studie von 2008 (Erhebungsjahr 2005) wird neben der Kostenerhebung auf die Analysen der Schnittstellen, der Kapazitäten und der Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der landesspezifischen Organisation der Förderung abgehoben.

In der Halbzeitbewertung (HZB) (Fährmann et al., 2010) wurde den Aspekten der Durchführung und deren Einfluss auf den Programmerfolg ein großer Stellenwert eingeräumt, um noch für die laufende Förderperiode entsprechende Handlungsempfehlungen zu geben. Untersuchungsleitend wurde ergänzend zu den horizontalen Bewertungsfragen des Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) der programmspezifischen Fragestellung nachgegangen, inwieweit die Ziele der Vereinfachung der Durchführung und der Erhöhung der Fördereffizienz, die sowohl auf europäischer als auch landespolitischer Ebene eine wichtige Rolle spielen, erreicht wurden. Zentrale Untersuchungsfelder waren die institutionellen Rahmenbedingungen, der rechtliche und finanzielle Regelungsrahmen sowie deren Einfluss auf die Programmumsetzung.

Die Ergebnisse der HZB bilden die Basis für die Analysen der vorliegenden Studie, die folgende Zielsetzungen hat:

- Schaffung von Transparenz über die mit der Förderung verbundenen Kosten und Belastungen der Förderverwaltung.
- Ergründung von Ursachen für die Kosten des Programms und einzelner Maßnahmen, unterschieden nach spezifischen Maßnahmenmerkmale, Umstellungsstrukturen und Auswirkungen von Förderbestimmungen (EU, Bund, Land).
- Analyse von Stärken und Schwächen der Implementationsstrukturen, der Personalsituation und der IT-Landschaft und Ableitung von Optimierungsmöglichkeiten.
- Identifizierung von Wechselwirkungen zwischen Umsetzungskosten bzw. Belastungen der AntragstellerInnen und der Akzeptanz sowie Ausrichtung der Fördermaßnahmen.
- Diskussion von Umsetzungskosten vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen.

Die Untersuchung erfolgte parallel zu NRW in den Bundesländern Hessen (HE), Niedersachsen/Bremen (NI/HB) sowie Schleswig-Holstein (SH). Neben den landesspezifischen Erkenntnissen ist auch eine länderübergreifende Interpretation der Ergebnisse durch die AuftraggeberInnen

²⁹ Mehr zum Thema Implementationskosten und deren Relevanz für Politikberatung und Evaluierung (siehe Fährmann und Grajewski, 2013; Falconer und Whitby, 1999; OECD, 2007).

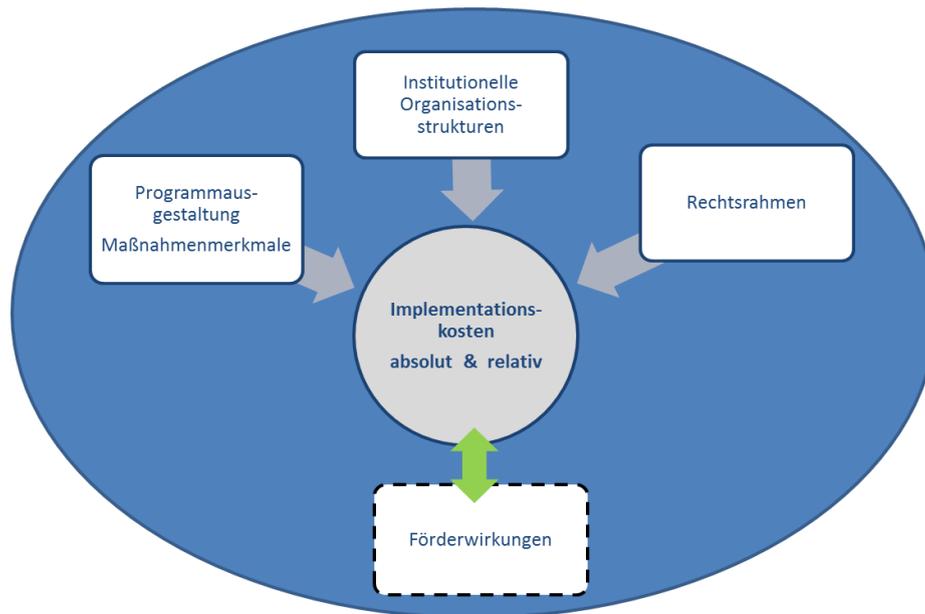
gewünscht. Hieraus resultieren hohe Anforderungen an die Harmonisierung von Untersuchungsschritten sowie die Vergleichbarkeit der Datengrundlagen unter Berücksichtigung von Länderspezifika. Dieser Anspruch konnte weitgehend umgesetzt werden. An Grenzen der Vergleichbarkeit sind wir bei der Ermittlung der IT-Kosten, der Abgrenzung von Aufwendungen der 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie von Förder- und Fachaufgaben gestoßen. Ein Vergleich der quantitativen Ergebnisse zwischen den Ländern wird mit diesen Einschränkungen vorgenommen. Der Ländervergleich ermöglicht dennoch die Identifikation allgemeiner Trends in den Kostenstrukturen einzelner Maßnahmen, gibt Hinweise auf strukturelle Probleme und zeigt die Vor- und Nachteile verschiedener Umsetzungsstrukturen auf. Durch den länderübergreifenden Ansatz kann zudem verdeutlicht werden, inwieweit bei der Implementation EU-kofinanzierter Maßnahmen ein Gestaltungsspielraum besteht, wie dieser durch die Länder genutzt wird und in welcher Weise die unterschiedlichen Gestaltungsoptionen die Fördereffizienz beeinflussen.

2 Untersuchungsdesign

2.1 Analytischer Rahmen

Implementationskosten (IK) werden im Rahmen von Evaluationsstudien zumeist vernachlässigt. Wenn sie Berücksichtigung finden, werden sie in erster Linie als Kosten der AntragstellerInnen für die Teilnahme an der Förderung verstanden (EU-COM, 2012; EU-COM, 2011; Roza und Selnes, 2012). IK entstehen aber in wesentlich höherem Maß bei den planenden, steuernden und umsetzenden Verwaltungen (Deloitte, Capgemini und Ramboell Management, 2011; Fähmann und Grajewski, 2013). Deren Belastung und Leistungsfähigkeit, nach einer langen Periode von Personalabbau und Verwaltungsreformen, wird mit Blick auf die Anforderungen in der nächsten Förderperiode zunehmend als kritischer und möglicher Engpassfaktor gewertet (Chambon, Mitua und Surubaru, 2012; Mantino, 2012). Damit wird, so unsere Ausgangshypothese, auch die Kapazität der Verwaltungen beeinflusst, inhaltlich ambitionierte Programme mit hohen Förderwirkungen umzusetzen.

Im Zentrum der Analyse steht die Erfassung der IK. Die IK werden in absoluten Größen und relativ zu den verausgabten Fördermitteln dargestellt. IK werden in ihrer Höhe vom Rechts- und Umsetzungsrahmen, von den institutionellen Strukturen sowie der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen beeinflusst (siehe Abbildung 1). Damit handelt es sich z. T. um Faktorenkomplexe, die zugleich maßgeblich für die Wirksamkeit der Förderung sind. Besteht keine positive Beziehung zwischen der Höhe der IK und den Förderwirkungen, sondern werden beispielsweise die institutionellen Grundstrukturen als Kostentreiber identifiziert, sinkt insgesamt die Fördereffizienz des Programms.

Abbildung 1: Analytischer Rahmen und Untersuchungsfelder

Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgehend von den empirischen Datenerhebungen und Ergebnissen besteht die Implementations(kosten)analyse aus drei Schritten:

- Analyseschritt 1 umfasst die Ermittlung der IK, die Ableitung der relativen IK sowie eine deskriptive Analyse der IK. Die Ergebnisse wurden in den vertiefenden Interviews mit den Bewilligungsstellen diskutiert, um Erklärungsgründe für die Höhe der IK sowie Stärken und Schwächen der Implementation herauszuarbeiten.
- Analyseschritt 2 besteht aus einer „Perspektivetriangulation“ der Ergebnisse aus Schritt 1 mit ausgewählten Stellen und Einrichtungen der programmbezogenen Aufgaben (Zahlstelle (ZS), Verwaltungsbehörde (VB)) im Rahmen von Gruppendiskussionen und Einzelgesprächen.
- In Analyseschritt 3 wird in einem ökonometrischen Modell der Erklärungsgehalt unterschiedlicher Faktoren geschätzt.

2.2 Datenquellen

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen. Neben vorhandenen Quellen, wie z. B. Zahlstellen- und Monitoringdaten, Förderrichtlinien, Prüfberichten und Dienstanweisungen, wurden sowohl quantitative als auch qualitative Primärdaten erhoben.

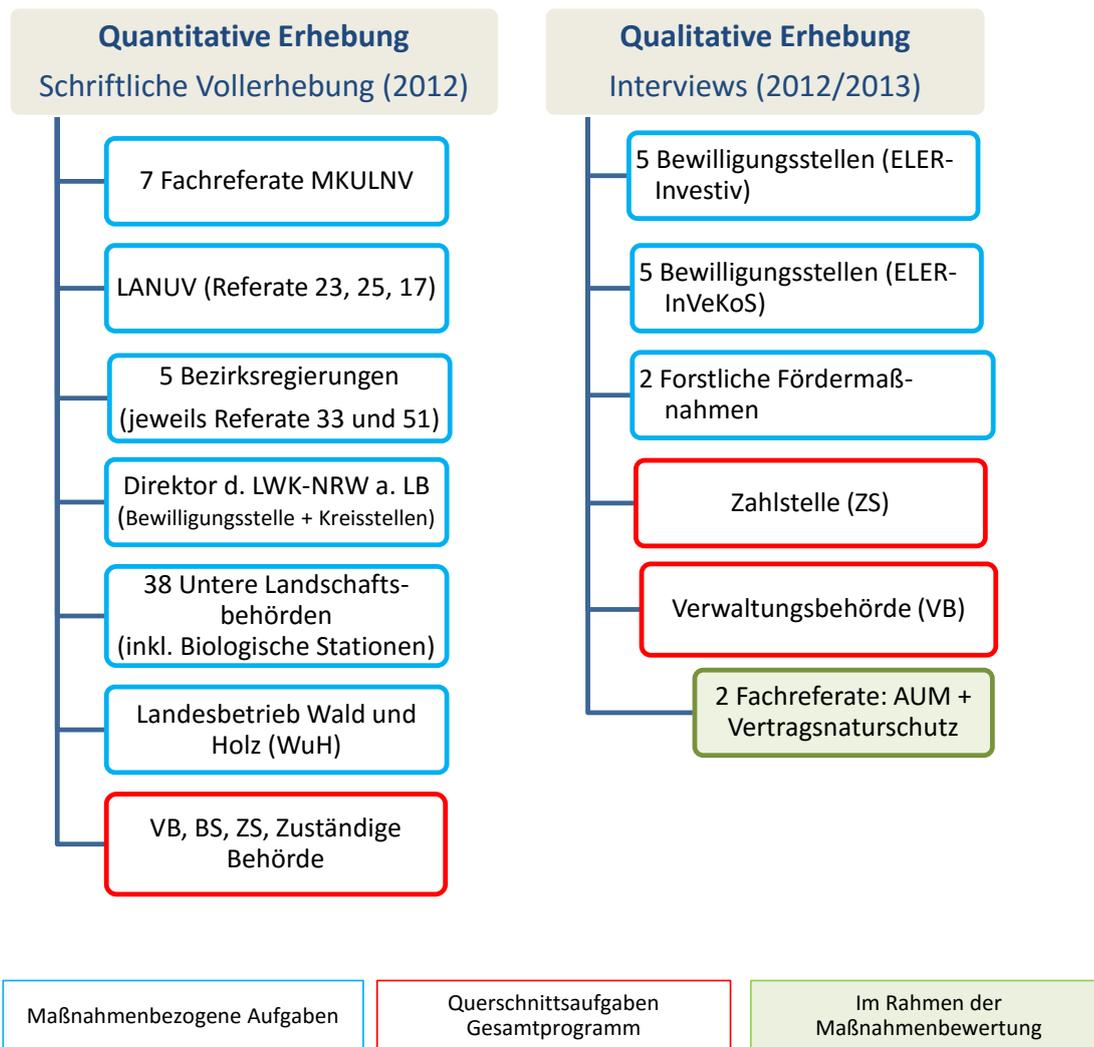
Tabelle 1: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	überwiegende Verwendung in				
		Kap.3	Kap. 4	Kap. 5	Kap. 6	Kap. 7
Primär	Standardisierter Erhebungsbogen	x	x		x	
	Leitfadengestützte Interviews		x	x	x	
Sekundär	Literatur	x		x		
	Förderrichtlinien			x		
	Zahlstellendienstanweisungen	x		x		
	Finanzdaten der Jahresberichte 2010 - 2012		x	x	x	
	Monitoring 2007 bis 2012	x	x	x	x	
	Zahlstellendaten des EU-Haushaltsjahres 2012					x
	Förderdaten Zuckerdiversifizierung		x	x		
	Programmdokumente	x				
	Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen und Vertiefungsthemen			x		x

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Anhang sind exemplarisch Erhebungsbögen der quantitativen Kostenerhebung und Leitfäden der Interviews enthalten. Die quantitative Erhebung erstreckte sich auf alle Umsetzungseinheiten des NRW-Programms Ländlicher Raum sowie den Programmoverhead. Die Interviews mit den Bewilligungsstellen und der ELER-VB wurden in Form von leitfadengestützten Telefoninterviews durchgeführt, während mit VertreterInnen der ZS eine face to face Gruppendiskussion geführt wurde.³⁰ In Abbildung 2 sind die Dienststellen und Organisationseinheiten aufgeführt, die in die unterschiedlichen Untersuchungsschritte involviert waren.

³⁰ Seit dem 01.01.2013 hat die Zahlstelle eine neue Organisationsstruktur. Aus dem ehemaligen Referat 11(A und B) ist der eigenständige Geschäftsbereich 3 (A und B) geworden. Die Binnenstruktur der EG-Zahlstelle selbst ist aber weitgehend gleich geblieben. Bei der Gruppendiskussion anwesend waren die Leitung des Geschäftsbereichs 3 (EG-Zahlstelle) und deren Vertretung, die Referatsleitungen „Direktzahlungen, InVeKoS“ (3A.2) und „Ländlicher Raum“ (3A.3) sowie der Sachbereich Agrarumweltmaßnahmen (3A.3.2). Der Bericht wird aber im Weiteren die zum Zeitpunkt der Erhebung geltenden Bezeichnungen enthalten.

Abbildung 2: Umfang der quantitativen und qualitativen Primärdatenerhebung

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Berichtsaufbau

In Kapitel 3 werden Konzeption und Vorgehensweise der Implementationskostenerhebung dargestellt. Deren Ergebnisse werden in Kapitel 4 unter verschiedenen Fragestellungen deskriptiv aufbereitet. Neben den absoluten IK werden die relativen IK als Verhältnis aus ausgezahlten öffentlichen Fördermitteln und öffentlichen Umsetzungskosten als Maß für die Umsetzungseffizienz diskutiert. Die Ergebnisse werden auf Programmebene sowie für zentrale und vergleichbare Fördermaßnahmen einem Ländervergleich unterzogen.

Kapitel 5 widmet sich der Herleitung der Erklärungsgründe der Kostenstrukturen des Programms und seiner einzelnen Maßnahmen. Hierbei geht es um die Analyse des organisatorischen und rechtlichen Umsetzungsrahmens sowie der spezifischen Maßnahmenmerkmale. Es erfolgt eine

Einordnung, welche Einflussfaktoren für die angebotenen Fördermaßnahmen unter den Gesichtspunkten Umsetzungskosten, Maßnahmenakzeptanz und Ausrichtung des Verwaltungshandelns besonders relevant sind. Dabei wird versucht, zwischen EU-rechtlichen Vorgaben und landesseitigen Regelungen und Rahmenbedingungen (Stichwort „hausgemachte Probleme“) zu differenzieren. Die Darstellung hebt dabei auf Verwaltungsvorgaben ab, die die Förderung zusätzlich erschweren oder die versuchen, die gegebene Komplexität zu erleichtern und durch Vereinfachungen Abhilfe zu schaffen.

In Kapitel 6 werden ausgewählte Erklärungsgründe anhand eines ökonometrischen Modells länderübergreifend hinsichtlich ihres Erklärungsgehaltes für die Höhe der Implementationskosten überprüft. Kapitel 7 stellt die IK den erzielten Wirkungen der Maßnahmen gegenüber und diskutiert vor diesem Hintergrund die Verhältnismäßigkeit von Kosten und Wirkungen der Förderung. Hierbei wird auf die Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen sowie der Bewertung im Rahmen der Vertiefungsthemen³¹ zurückgegriffen. Dieses Kapitel wird schrittweise mit der Fertigstellung der Vertiefungsthemen weiterentwickelt. Exemplarisch werden die IK den im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität ermittelten Wirkungen gegenübergestellt.

3 Erhebung der Implementationskosten

3.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

In der vorliegenden Studie umfasst der Begriff **Implementation** alle Arbeiten der Verwaltung, die erforderlich sind, um ein Förderprogramm EU-rechtskonform umzusetzen, zu steuern sowie die Förderung von Maßnahmen und Projekten zu realisieren. Letzteres reicht von der Akquise und Beratung über die Bewilligung inklusive aller Prüfungen und Kontrollen bis zur Auszahlung, Datenerfassung und Dokumentation. Zur Steuerung zählen unter anderem die Mittelbewirtschaftung (Finanzmanagement, Vorausschau, Bedarfsplanung, Jahresausbauprogramme, Kontingentierung etc.) sowie die Priorisierung und Auswahl von Fördermaßnahmen.

Einige der genannten Aufgabenfelder gehen in Teilen über das reine Zahlstellenverfahren hinaus. Während die Tätigkeiten im Bereich des Zahlstellenverfahrens klar u. a. durch Aufgabenzuweisungen in den Verordnungen bzw. Dienstanweisungen definiert sind, sind die darüber hinausgehenden Aufgaben (z. B. Beratung, Öffentlichkeitsarbeit) schwieriger vom reinen Fachgeschäft einer Verwaltung abzugrenzen, v. a. dann, wenn Aufgaben des Fördergeschäfts organisatorisch in die Fachverwaltung eingebunden sind. Für diese Tätigkeitsfelder wurde versucht, durch klare Vorgaben im Rahmen der Kostenerhebung einheitliche Abschneidegrenzen vorzugeben. Trotz-

³¹ Die Vertiefungsthemen wurden für die Wirkungsbereiche vorgesehen, für die das CMEF Indikatoren vorgibt, z. B. Klimaschutz, Beschäftigung.

dem besteht hier die Möglichkeit von „Grauzonen“³². Tabelle 2 gibt die berücksichtigten Tätigkeitsfelder und deren Verhältnis zum Zahlstellenverfahren wieder.

Tabelle 2: Berücksichtigte Tätigkeitsfelder im Rahmen der Implementationskostenanalyse

Berücksichtigte Tätigkeitsfelder der Implementationskostenanalyse	Zahlstellenverfahren	Weiterreichende Aktivitäten
Inhaltliche Ausgestaltung, Betreuung und Weiterentwicklung von Programmen und Maßnahmen*	<input checked="" type="checkbox"/>	(<input checked="" type="checkbox"/>)
Beteiligungs- (Begleitausschuss, WiSo) und Verhandlungs- und Austauschprozesse (Bund, Kommission)	<input checked="" type="checkbox"/>	(<input checked="" type="checkbox"/>)
Finanztechnische Steuerung (Programm und Maßnahmen)	<input checked="" type="checkbox"/>	
EDV (Programmierung, Systembetreuung und -pflege)	<input checked="" type="checkbox"/>	
Information, Beratung, Akquise, Öffentlichkeitsarbeit	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Auswahl	<input checked="" type="checkbox"/>	
Bewilligung	<input checked="" type="checkbox"/>	
Kontrollen** (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrollen, Kontrollen übergeordneter Instanzen) inkl. Berichtswesen	<input checked="" type="checkbox"/>	
Monitoring und Evaluierung inklusive Berichtslegungen	<input checked="" type="checkbox"/>	(<input checked="" type="checkbox"/>)
Rückforderungen, Sanktionen	<input checked="" type="checkbox"/>	

() von untergeordneter Bedeutung

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

** Nach Rücksprache mit den Landesverwaltungen werden Kosten für die fachrechtlichen CC-Kontrollen, die in erster Linie für die flächenbezogenen Fördermaßnahmen von Relevanz sind, nicht einbezogen. Der Anteil der aufgrund von der Teilnahme an EPLR-Maßnahmen durchzuführenden Kontrollen ist verschwindend gering. Der Aufwand für die Würdigung der Ergebnisse und eventueller Folgen ist jedoch integraler Bestandteil der Förderabwicklung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die **Implementationskosten** umfassen die Kosten aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen und öffentlichen Körperschaften in NRW im Zusammenhang mit der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Zusätzlich werden die Kosten für an Dritte vergebene Leistungen erfasst.

Kosten der Verwaltung für die Schaffung planungsrechtlicher Voraussetzungen von Fördervorhaben, z. B. zugrunde liegende Fachplanungen und Genehmigungsverfahren (Plan nach § 41 oder Prüfung des Flurbereinigungsplans nach § 58 Flurbereinigungsgesetz, Planfeststellung und andere

³² Beispielsweise können Aktivitäten im Bereich der Beratung oder Öffentlichkeitsarbeit als Tätigkeiten einer Fachaufgabe (Forst, Naturschutz etc.) gesehen werden oder als direkte Tätigkeit im Zusammenhang mit einer Fördermaßnahme. Dies ist vor allem dann gegeben, wenn in einer Verwaltungseinheit sowohl Aufgaben der Fach- als auch der Förderverwaltung vorgenommen werden.

Baugenehmigungen) werden nicht berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um reine Fachaufgaben, die mit Wegfall der ELER-Förderung bestehen bleiben würden. Das Erfordernis aufwendiger Antragsunterlagen einzelner Fördermaßnahmen schlägt sich jedoch in der entsprechend umfangreichen Prüfung der Fördervoraussetzungen nieder.

Kosten der AntragstellerInnen für die Teilnahme an den Fördermaßnahmen sind ebenfalls nicht Gegenstand der Untersuchung.

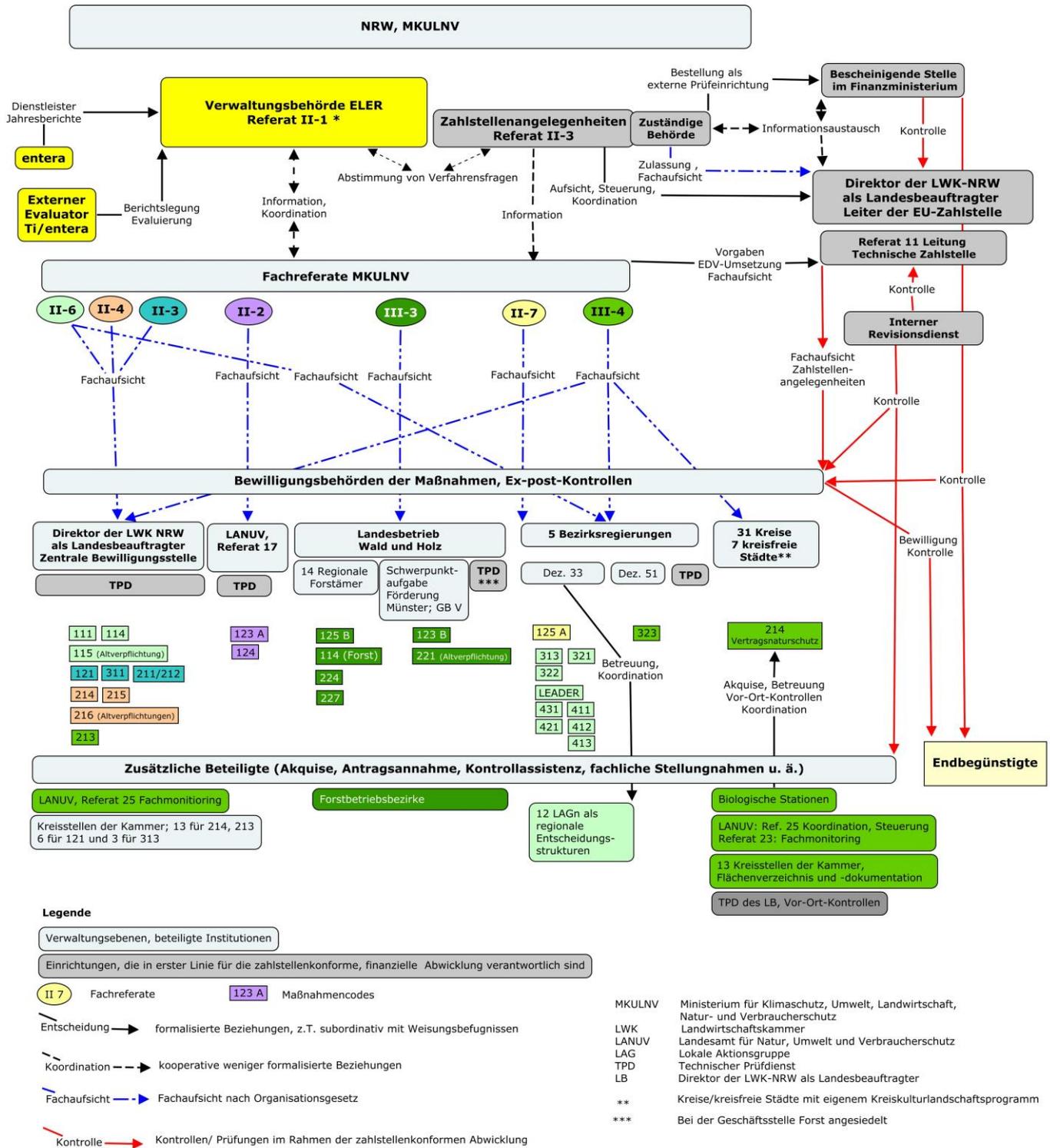
Ziel der Erhebung ist die Ermittlung der IK für ein laufendes Förderprogramm unter weitgehender Minimierung des Einflusses von Konzeptions- und Lernkosten. Um den verzerrenden Effekt der Set-up-Kosten zwischen Maßnahmen mit einer unterschiedlichen Förderhistorie zu reduzieren, wurde als Referenzjahr für die Erfassung der IK das Kalenderjahr 2011 gewählt. Somit sind auch die Health-Check-Maßnahmen enthalten. Das Kalenderjahr 2011 bildet auch die 2013 noch gültige Organisationsform der Umsetzungsstrukturen des NRW-Programms ab.³³ Durch Einschätzungsfragen im Rahmen der quantitativen Erhebung wurde abgeprüft, inwieweit das Jahr 2011 in Bezug auf den Verwaltungsaufwand vom durchschnittlichen Aufwand der Jahre 2007 bis 2010 abweicht. Die Ergebnisse werden in Kapitel 4.1.1 dargestellt.

3.2 Einbezogene Institutionen und Aufgaben

Die in Abbildung 3 dargestellte Strukturlandkarte der Programmdurchführung enthält die in die Implementationskostenanalyse einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen in NRW. Die Tabellen 3 und 4 geben einen Überblick über die maßnahmenbezogenen Vollzugsebenen und die Organisationen mit programmbezogenen Querschnittsfunktionen (Programmoverhead).

³³ Durch Umorganisation in der LWK-NRW und dem MKULNV haben sich Bezeichnungen der Organisationseinheiten (Referate und Förderbereiche der Kammer) verändert, nicht aber die Aufbau- und Ablauforganisation an sich.

Abbildung 3: Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand: Oktober 2011)³⁴



* Die Verwaltungsbehörde ist zuständig für die Abwicklung der Mittel der technischen Hilfe, ELER-Code 511. Hier fallen zahlreiche Aufgaben im Zusammenhang mit Datenlieferung an den Bund, die EU-KOM sowie Berichtslegungen und Abstimmungen an. Darüber hinaus Organisation des Beteiligungsprozesses und des Begleitausschusses.

Quelle: Eigene Darstellung.

³⁴ Im Anhang ist eine Strukturlandkarte mit den aktuellen Bezeichnungen der Referate, Stand 12.2014 enthalten.

Tabelle 3: Maßnahmenbezogene Vollzugsebenen

		in die Analyse einbezogene Leistungen und Vollzugsebenen für die einzelnen Maßnahmen und Anzahl der Dienststellen					
Maßnahmen		Konzeption, Monitoring, Steuerung	Antragsannahme, Verwaltungskontrolle, fachliche Stellungnahmen	Bewilligung, Rückforderungen Ex-post-Kontrolle	Vor-Ort-Kontrolle		
111	Qualifizierung	MKULNV, Referat II-6 (II B3)	Direktor der LWK NRW als LB, Abt. 1, Ref. 11.31 ELER-Investiv	1	Direktor der LWK NRW als LB, Ref. 11.31 ELER-Investiv (3A 31)	1	TPD LWK
114	Beratungsdienste	MKULNV, Referat II-6 (II B3)	Direktor der LWK NRW als LB, Abt. 1, Ref. 11.31 ELER-Investiv	1	Direktor der LWK NRW als LB, Ref. 11.31 ELER-Investiv (3A 31)	1	TPD LWK
121	AFP	MKULNV, Referat II-3 (II A3)	Direktor der LWK NRW als LB AB 1 der Kreisstellen	6	Direktor der LWK NRW als LB, Ref. 11.31 ELER-Investiv (3A 31)	1	TPD LWK
123 A	Verarbeitung und Vermarktung	MKULNV, Referat II-2 (II A6) LANUV, Stabsstelle Regionalvermarktung	LANUV, Referat 17	1	LANUV, Referat 17	1	TPD LANUV Referat 85
123 B	Holz 2010	MKULNV, Referat III-3	WuH, Schwerpunktaufgabe Münster und Geschäftsbereich V	1	WuH, Schwerpunktaufgabe Münster	1	TPD WuH
125 A	Flurbereinigung	MKULNV, Referat II-7 (II B4)	Bezirksregierungen, Dezernate 33	5	Bezirksregierungen, Dezernate 33	5	TPD Bezirksregierungen
221	Ausgleichszulage	MKULNV, Referat II-3 (II A3)	Direktor der LWK NRW als LB AB 1 der Kreisstellen	13	Direktor der LWK NRW als LB Zentrale Bewilligungsstelle (3A.32)	1	TPD LWK
213	Natura 2000	MKULNV, Referat III-4	Direktor der LWK NRW als LB AB 1 der Kreisstellen	13	Direktor der LWK NRW als LB Zentrale Bewilligungsstelle (3A.32)	1	TPD LWK
214	Agrarumweltmaßnahmen_ohne VN	MKULNV, Referat II-4 (II A 4)	Direktor der LWK NRW als LB AB 1 der Kreisstellen	13	Direktor der LWK NRW als LB Zentrale Bewilligungsstelle (3A.32)	1	TPD LWK
214	Vertragsnaturschutz	MKULNV, Referat III-4 LANUV, Referate 23 und 25	Untere Landschaftsbehörden Biologische Stationen Kreisstellen der Kammer**	38* 27 13	Untere Landschaftsbehörden	38*	TPD LWK
215	Tierschutz	MKULNV, Referat II-4 (II A 4)	Direktor der LWK NRW als LB AB 1 der Kreisstellen	13	Direktor der LWK NRW als LB Zentrale Bewilligungsstelle (3A.32)	1	TPD LWK
125 B - 227	Forstliche Förderung	MKULNV, Referat III-3	WuH, Regionale Forstämter Forstbetriebsbezirke	14 270	WuH, Regionale Forstämter	14	TPD WuH
311	Diversifizierung	MKULNV, Referat II-3 (II A3)	Direktor der LWK NRW als LB AB 1 der Kreisstellen	3	Direktor der LWK NRW als LB, Ref. 11.31 ELER investiv (3A 31)	1	TPD LWK
321	Breitbandförderung	MKULNV, Referat II-6 (II B2)	Bezirksregierungen, Dezernate 33	5	Bezirksregierungen, Dezernate 33	5	TPD Bezirksregierungen
313, 321, 322	LE/Dorferneuerung	MKULNV, Referat II-6 (II B2)	Bezirksregierungen, Dezernate 33	5	Bezirksregierungen, Dezernate 33	5	TPD Bezirksregierungen
323	Naturschutzmaßnahmen	MKULNV, Referat III-4	Bezirksregierungen, Dezernate 51	5	Bezirksregierungen, Dezernate 51	5	TPD Bezirksregierungen
41x, 421, 431	LEADER	MKULNV, Referat II-6 (II B2)	Bezirksregierungen, Dezernate 33 Leader-Regionalmanagements	5 12	Bezirksregierungen, Dezernate 33	5	TPD Bezirksregierungen

* 31 Kreise und 7 kreisfreie Städte.

** Kreisstellen führen das Flächenverzeichnis und die Flächendokumentation.

In Klammern neue Bezeichnungen der Referate (MKULNV gültig ab 09.2012).

Quelle: Eigene Darstellung.

Für sämtliche Maßnahmen obliegt dem Direktor der LWK NRW als LB³⁵ (im Folgenden LB) die Konzeption und Einführung der Zahlstellenverfahren (Dienstsanweisungen, Mitteilungen, Checklisten, Bewilligung, Auszahlung etc.) sowie deren Qualitätssicherung im Rahmen der Fachaufsicht.

³⁵ Die Begriffe Landwirtschaftskammer oder Kammer im weiteren Text beziehen sich, soweit die Zahlstelle gemeint ist, immer auf den Direktor der LWK NRW a. LB, außer in wenigen Fällen, in denen die Landwirtschaftskammer als Organisation angesprochen wird.

Dies gilt auch für die Maßnahmen mit delegierter Bewilligung (Schwerpunkt 3 und LEADER, Forst, Verarbeitung und Vermarktung, Flurbereinigung und Vertragsnaturschutz). Dieses Aufgabengebiet ist in Tabelle 3 nicht enthalten, wurde aber in der Analyse miterfasst.

Tabelle 4: Einrichtungen des Programmoverheads und wesentliche programmbezogene Aufgaben (Stand Oktober 2011)

Dienststelle/ Einrichtung	Überwiegende Aufgaben
Verwaltungsbehörde	<ul style="list-style-type: none"> - Programmierungsprozess, Health Check, Programmänderungsverfahren - Koordination der beteiligten Fachreferate - Finanzsteuerung - Einhaltung der Publizitätsverpflichtungen gemäß Artikel 76/Umsetzung Kommunikationsplan - Abstimmung von Verfahrensfragen mit der Zahlstelle und der BS - Auswahlkriterien (Zusammenstellung, Aktualisierung, Überwachung) - Monitoring (Datenerfassung, Erstellung der Jahresberichte) und Evaluierung - Vorsitz und Organisation des Begleitausschusses - Öffentlichkeitsarbeit, politische Anfragen - Abstimmungen mit der Kommission (z. B. Jahresgespräche) - Beitrag und Abstimmung Nationale Strategie u. Nat. Netzwerk und NRR - Sitzungen ProgrammkoordinierungsreferentInnen (Bund/Länder) - Verwaltung der Mittel der Technischen Hilfe (TH)
Referat für Zahlstellenangelegenheiten	<ul style="list-style-type: none"> - Bearbeitung von Grundsatzfragen der Finanzierung der GAP - Abstimmung von Verfahrensregeln mit EG-Zahlstelle - Information der Fachreferate und Bewilligungsstellen - Abstimmungen mit Bund und Kommission - Begleitung Rechnungsabschlussverfahren
EG-Zahlstelle - Querschnittsaufgaben	<ul style="list-style-type: none"> - Festlegung und Abstimmung von Verfahrensregeln in Zahlstellendienstanweisungen und Erlassen - Fachaufsicht über Bewilligungsstellen - Auszahlung und Verbuchung - Rechnungsabschluss (Prüfberichte, Statistiken, Zuverlässigkeitserklärung) - Debitorenbuch - Vorgaben für Softwareentwicklung - Entwicklung und Betreuung der EDV-Systeme - Datenerfassung und Datenproduktion
EG-Zahlstelle Interner Revisionsdienst	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfungsplanung - Maßnahmenprüfung, Schwerpunktprüfungen und Follow-Up-Prüfungen - Prüfungen IT-Sicherheit - Berichtslegung an die BS
Bescheinigende Stelle	<ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle der Kontroll- und Managementsysteme der Zahlstelle - Überprüfung einer Stichprobe von Einzelfällen - Jährlicher Bericht inkl. Bescheinigung zum Rechnungsabschluss
Zuständige Behörde	<ul style="list-style-type: none"> - Zulassungsverfahren, Begleitung von Prüfungen der Zahlstelle - Würdigung von Feststellungen der Bescheinigenden Stelle

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinzu kommen für den Programmoverhead die IT-Kosten, die Evaluierung und die Verfassung der Jahresberichte im Bereich des Monitoring, die an das Planungsbüro entera und das Thünen-Institut vergeben wurden.

3.3 Systematik der Kostenermittlung und Ergebnisdarstellung

Die Kostenerfassung folgt dem Grundsatz einer **Grenzkostenermittlung**³⁶, die auf die Kosten abzielt, die direkt durch die ELER-Fördermaßnahmen verursacht werden (bzw. die Personalressourcen, die gebunden werden) und bei Nichtumsetzung der Förderung entfallen würden. Konkret wurden erfasst:

- das eingesetzte Personal in den befassten Dienststellen und dessen Personalkosten (inklusive Personalnebenkosten) sowie die laufenden Sachkosten,
- die Kostenanteile für IT, die für die Abwicklung der ELER-Maßnahmen benötigt werden. Das sind eigene IT-Systeme sowie Anteile von gemeinsamen Systemen und Leistungen, die beispielsweise in Systeme der 1. Säule der GAP eingepflegt werden müssen,
- die Kosten beauftragter Dritter in voller, dem Land in Rechnung gestellter Höhe (Kostenpositionen im Zusammenhang mit der Evaluierung, Fachgutachten etc.).

Generell werden sowohl bei der Erhebung als auch Ergebnisdarstellung zwei Ebenen (Maßnahmen, Programm) und drei Aufgabenbereiche (Grundaufwand, Förderabwicklung und Vor-Ort-Kontrollen (VOK)) unterschieden. Alle Kosten, die sich konkret den Maßnahmen zuordnen lassen, werden maßnahmenbezogen erfasst und dargestellt. Kosten im Zusammenhang mit übergeordneten programmbezogenen Aufgaben, die nicht mit einzelnen Maßnahmen zusammenhängen, fallen unter den Programmoverhead.

Die Kostenerfassung der maßnahmenbezogenen Kosten erfolgt in drei Aufgabenblöcken:

- Grundaufwand für die Maßnahmen (Maßnahmenoverhead): die anfallenden Aufgaben sind nicht bzw. nur mittelbar vom Grad der Inanspruchnahme einer Maßnahme (Fallzahlen der Förderung) abhängig, sondern fallen sowohl auf der Steuerungs- als auch der operativen Ebene an, sobald eine Maßnahme im Rahmen des NRW-Programms implementiert wird.

³⁶ Eine andere Möglichkeit wäre eine Vollkostenerhebung, mit der die direkten und indirekten Kosten (Gemeinkosten) sowie Vorleistungskosten Dritter einbezogen werden (z. B. Raummieten, kalkulatorische Umlagen, politische Führung etc.). Im Zusammenhang mit den IT-Kosten müssten Systeme zur Abwicklung der Prämienzahlungen der 1. Säule der GAP auf die ELER-Maßnahmen angerechnet werden, wie z. B. Sammelantrag, Flächenverzeichnis und Mantelbogen, Cross-Compliance-Datenbank, HIT-Datenbank, Adressverwaltung der AntragstellerInnen, Flächenreferenzpflege/Digitale Feldblockkarte. Die Kosten für diese Systeme fallen unabhängig von der Nutzung durch die Fördermaßnahmen der 2. Säule an und würden sich bei Wegfall der ELER-Maßnahmen nur geringfügig verändern. Dieser Ansatz würde zwar die gesamten Kosten der Förderabwicklung widerspiegeln, aber auch viele Kostenpositionen beinhalten, die nur sehr mittelbar mit der Organisation der Förderung bzw. dem notwendigen Personaleinsatz in Zusammenhang stehen.

- Förderabwicklung (fallabhängiger Aufwand): Summe aller Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Abwicklung eines Förderfalls von der Projektanbahnung bis zur Auszahlung bei den Bewilligungsstellen anfallen.
- VOK und Ex-post-Kontrollen: Hierunter fallen sowohl der Grundaufwand und der fallabhängige Aufwand der für diese Kontrollen spezifischen Prüfdienste. Der Aufwand der Bewilligungsstellen für diese Kontrollen wird unter der Förderabwicklung erfasst, da eine Ausdifferenzierung der hierfür anfallenden Arbeitsanteile nicht möglich war.

Diese Unterteilung dient einer besseren Strukturierung der Erhebung sowie der Erfassung und Darstellung der Kostenstruktur unterschiedlicher Maßnahmen. Zudem werden die drei Bereiche in unterschiedlichem Maß von EU-spezifischen Anforderungen und Regularien beeinflusst. Bei einer möglichen Umstellung einzelner Maßnahmen auf eine rein nationale Finanzierung unter Verzicht auf EU-Kofinanzierung sind somit unterschiedliche Einsparpotenziale verbunden. Dieser Aspekt wird unter Kapitel 4.1.3.2 näher diskutiert.

Grundlage für die Kostenerhebung sind jeweils spezifische maßnahmen- und programmbezogene Aufgabenkataloge, die gemeinsam in einer der Erhebung vorgelagerten Strukturierungsphase mit den zuständigen Dienststellen entwickelt wurden (siehe Anhang Beispielerhebungsbögen). Hinzu kommen für den Programmoverhead die nach außen vergebenen Aufgaben im Bereich der Evaluierung und der Erstellung der Jahresberichte im Bereich des Monitorings, für die das Thünen-Institut und das Planungsbüro entera zuständig sind. Die IT-Kosten werden ebenfalls den programmbezogenen Overheadkosten zugeordnet.

Neben der Unterscheidung in maßnahmenbezogene Kosten und Kosten des Programmoverheads wird eine Gruppierung einzelner Fördermaßnahmen nach Maßnahmentypen vorgenommen. Diesem Vorgehen liegt die Hypothese zugrunde, dass

- den Maßnahmen einer Gruppe jeweils die gleichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme nach den einschlägigen EU-Durchführungs- und Kontrollverordnungen zugrunde liegen,
- damit für die Maßnahmen einer Gruppe jeweils ähnliche Anforderungen und Herausforderungen an die Abwicklung resultieren und
- die Maßnahmen über ähnliche Bewilligungsstrukturen und Verwaltungsstränge umgesetzt werden.

Unterteilt wird nach den bereits in den Regelsystemen der EU angelegten und differenzierten Maßnahmengruppen:

- Gruppe ELER-InVeKoS: Hierunter fallen flächenbezogene Maßnahmen, deren Verwaltungs- und Kontrollsysteme an die der Direktzahlungen der 1. Säule angelehnt und über das gemeinsame Flächenreferenzsystem mit diesen verknüpft sind.
- Gruppe ELER-Investiv: Hierunter fallen alle anderen Maßnahmen des Programms, mit denen insgesamt eher vorhabenbezogene Teilbetragsfinanzierungen verbunden sind. Für sie gelten

besondere Anforderungen im Bereich der Abwicklung (Mehrwertsteuer, Verwendungsnachweisprüfungen, Inaugenscheinnahmen, Vergaberecht etc.),

- Gruppe Forstmaßnahmen: Die forstlichen Fördermaßnahmen fallen teilweise unter die InVeKoS-Regularien, teilweise unter die investiven Maßnahmen. Aufgrund der spezifischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen forstlicher Förderung³⁷ sind die EU-Regularien, haushälterischen Bestimmungen und das organisatorische Setting mit besonderen Implikationen verbunden, die sie von Maßnahmen der flächenbezogenen Agrarförderung oder den investiven Maßnahmen unterscheiden. Daher wurden sie im Rahmen dieser Untersuchung als eigene Gruppe gefasst.

Die vorgenommene Gruppierung ermöglicht, insbesondere im Rahmen der vertiefenden qualitativen Erhebung und Analyse, maßnahmenübergreifenden Fragestellungen nachzugehen sowie generelle Aussagen über bestimmte Förderbereiche abzuleiten.

3.4 Erfassung der Personalkosten

Im Rahmen einer Vollerhebung bei allen involvierten Dienststellen wurde mittels des einheitlichen Erhebungsbogens³⁸ die im Jahr 2011 für (Teil-)Maßnahmen und Arbeitsbereiche eingesetzten Arbeitszeiten geschätzt. Die Angabe der verwendeten Arbeitszeiten erfolgte in Vollzeitäquivalenten (AK) bezogen auf die Nettojahresarbeitszeit (abzüglich aller unproduktiven Zeiten, wie Urlaub, Krankheit etc.) und nach Laufbahnen differenziert.

Ausgehend von den angegebenen AK wurde unter Berücksichtigung der folgenden Kostenarten die IK berechnet:

- Jahresbruttogehalt (inklusive der unproduktiven Zeiten) differenziert nach Besoldungs- bzw. Gehaltsstufen,
- Personalnebenkosten: Versorgungszuschläge, Beihilfen etc.,
- Personalgemeinkosten: Umlagen für Personalverwaltungskosten und -führung und Hilfsdienste,
- laufende Sachkosten.

Im Bereich der Landwirtschaftskammer NRW, des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) und des Landesbetriebs Wald und Holz (WuH) bilden die relevanten Produkte innerhalb der KLR-Systeme die Grundlage für die weiteren Schätzungen der Dienststellen zur

³⁷ Zeitliche und fachliche Notwendigkeiten forstlicher Maßnahmen, Struktur der ZuwendungsempfängerInnen, Forstverwaltung als gesonderter Verwaltungsstrang.

³⁸ Mit einem jeweils maßnahmen- und dienststellenspezifischen Aufgabenkatalog.

Aufteilung des AK-Einsatzes für die einzelnen (Teil-)Maßnahmen sowie für die Bereiche Grundaufwand, Förderabwicklung und Vor-Ort-Kontrollen.

Bei der LWK wurden zudem durch die Controllingabteilung aus den tatsächlichen Personalkostenstrukturen die durchschnittlichen jährlichen Personalkosten (inklusive der oben aufgeführten Kostenkomponenten) pro AK kalkuliert (LWK NRW, 2012a). Für die Landes- und Kommunalverwaltungen wurden Pauschalen pro AK und Laufbahn auf der Grundlage der Personalkostentabellen des Finanzministeriums (FM) für den Geschäftsbereich des MKULNV verwendet. In Tabelle 5 sind die verwendeten Pauschalen zur Kostenberechnung zusammengestellt.

Tabelle 5: Verwendete Pauschalen zur Ermittlung der Personalkosten³⁹

Verwaltungsstrang	Verhältnis von Beamten zu Angestellten in % ¹⁾	verwendete Personalkostensätze pro AK in Euro/a ²⁾			Datengrundlage für AK Angaben pro Maßnahme
		mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	
Ministerien (MKULNV, FM)	70/30	48.900	64.500	95.000	Schätzung auf der Grundlage von Arbeitsplatzbeschreibungen, Geschäftsverteilungsplänen
Wald und Holz (WuH)	50/50	48.500	64.100	93.000	AK Berechnung auf der Grundlage der KLR
LANUV	30/70	48.000	63.800	91.800	AK Berechnung auf der Grundlage der KLR
Bezirksregierungen	50/50	48.500	67.600	93.000	Schätzung auf der Grundlage von Arbeitsplatzbeschreibungen, Geschäftsverteilungsplänen
Untere Landschaftsbehörden	0	48.900	63.700	91.440	Schätzung auf der Grundlage von Arbeitsplatzbeschreibungen, Geschäftsverteilungsplänen, ca. 35 % der ULB auf der Grundlage von KLR
LWK NRW ⁽³⁾	nicht relevant	Personal- und Sachkosten aus der KLR			AK Berechnung auf der Grundlage der KLAR-Stundenbuchungen ohne Differenzierung nach Laufbahnen

1) Annahmen auf der Grundlage des Haushaltsplans 2011 zum Verhältnis von Beamten zu Angestellten nach Laufbahngruppen im Geschäftsbereich des MKULNV sowie Personal des öffentlichen Dienstes (Gemeinde und Gemeindeverbände)(<http://www.it.nrw.de/statistik/s/>).

2) Eigene Berechnung auf der Grundlage der Zusammenstellung nach Personalkosten für den Einzelplan 10 (FM NRW, 2011), inklusive 25 % Personalgemeinkosten, Zuschlägen für Rückstellungen sowie Pauschalen für laufende Sachkosten von 3.620 Euro pro AK.

3) Angaben der LWK NRW auf der Grundlage der KLR-Daten, ohne Gebäudekosten sowie kalkulatorische Abschreibung und Zinsen.

Quelle: Eigene Darstellung FM NRW (2011b; 2011a).

3.5 Maßnahmenspezifische Besonderheiten

3.5.1 Förderung von Aufgaben der Programm- und Maßnahmenumsetzung

Das NRW-Programm Ländlicher Raum umfasst Fördermaßnahmen, deren integraler Bestandteil die Förderung von Institutionen ist, die (Teil-)Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung über-

³⁹ Die Pauschalen wurden auf der Grundlage der aus den Stellenplänen hervorgehenden Vergütungsstrukturen und zahlenmäßigen Verhältnissen von Angestellten zu Beamten in den Verwaltungseinheiten abgeleitet.

nehmen und somit direkt oder indirekt zu einer Entlastungssituation in den Förderverwaltungen (Outsourcing) führen. In diesen Fällen sind die eingesetzten Mittel nicht der Outputseite der Förderung, sondern der Implementationskostenseite (Input) zuzuordnen. Im Rahmen der Untersuchung wurden die Mittel der Technischen Hilfe und ein Teil der Kosten des LEADER-Regionalmanagements berücksichtigt.⁴⁰

Mittel der Technischen Hilfe

Die Mittel der Technischen Hilfe (TH) wurden in den Jahren 2007 bis 2011 in NRW fast ausschließlich für Evaluierung und Begleitung sowie in geringem Maße für die Arbeit des Begleitausschusses sowie der Öffentlichkeitsarbeit für das NRW-Programm verwendet.⁴¹

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern ist damit der Rahmen der Verwendungszwecke sehr eingegrenzt, und es fließen insgesamt relativ wenig Mittel in die TH.⁴²

Insgesamt wurden in den Jahren 2007 bis 2011 durchschnittlich rund 0,26 Mio. Euro an TH-Mitteln ausgegeben, davon 0,22 für Evaluierung und Begleitung. Maßnahmenspezifische Ausgaben (Gutachten, spezifische Öffentlichkeitsarbeit oder ähnliches) sind nicht getätigt worden. Die durchschnittlichen Mittel werden den Programmoverheadkosten zugeordnet.

Umgang mit den Kosten für das LEADER-Regionalmanagement

Die Initiierung und Organisation regionaler Prozesse als ein zentrales Ziel von LEADER ist mit der Einrichtung verschiedener Gremien verbunden. In erster Linie sind dies die Lokalen Aktionsgruppen (LAGn) als Entscheidungsgremien und die Regionalmanagements der Regionen. Die Existenz und Arbeit dieser Institutionen kann einerseits den Implementationskosten von LEADER (Inputseite) als auch der Wirkungsseite (Outputseite) zugerechnet werden. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden die Zuordnungen folgendermaßen vorgenommen:

Kosten der LAGn und Lenkungsgruppen: Die laufende Arbeit im institutionellen Rahmen der LAGn mitsamt ihren Effekten für eine bessere Vernetzung der lokalen AkteurInnen wird der Wirkungsseite (Outputseite) der Förderung zugeschrieben. Die dortige Präsenz und Betreuung durch VertreterInnen der Bewilligungsstellen sind in den dort erhobenen Stellenanteilen bereits enthalten. Die Kosten der anderen öffentlichen (zumeist Kommunal-)VerwaltungsvertreterInnen werden für diese Analyse nicht erfasst.

⁴⁰ Zur Diskussion des Kontrollkostenzuschusses bzw. der Externalisierung von Verwaltungskosten im Bereich der Ökolandbauförderung siehe Kapitel 4.2.3.

⁴¹ Seit 2011 werden auch Personalkosten der Bescheinigenden Stelle (BS) mit Mitteln der TH finanziert.

⁴² In den anderen Bundesländern werden auch IT-Kosten und der Aufbau von Fachmonitoringsystemen sowie Arbeiten zu bestimmten Wirkungsindikatoren über die TH finanziert.

Kosten der Regionalmanagements (RM): Das LEADER-RM übernimmt einen Teil der Aufgaben der Verwaltung im Bereich der Akquise, des Projektmanagements und der Betreuung der AntragstellerInnen sowohl im Vorfeld als auch im Zuge der Antragstellung und Realisierung von Vorhaben. Es handelt sich folglich um Tätigkeiten, die bei Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung außerhalb regionaler Prozesse (wie beispielsweise der Dorferneuerung) vermehrt bei der Verwaltung anfallen und dort kostenwirksam werden. Um systematische Verzerrungen bei der Kostendarstellung und der Ermittlung der relativen Implementationskosten zwischen den Maßnahmentypen zu vermeiden, werden die Kosten des RM für die oben genannten Aufgabenfelder zumindest über Schätzwerte einbezogen.

Die Grundlage bilden hierfür die Ergebnisse der Befragungen der RM im Rahmen der LEADER-Bewertung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010). Nach Angaben der RegionalmanagerInnen entfallen 42 % ihrer Arbeitskraft auf das Projektmanagement. Darüber hinaus wurde nach der AK-Ausstattung der RM gefragt. Von den den Regionalmanagements insgesamt zur Verfügung stehenden knapp 12 AK⁴³ entfallen hiernach 5 AK auf das Projektmanagement.

Die hierfür kalkulatorisch angesetzten Kosten von rund 375.000 Euro⁴⁴ werden nach dem Anteil der Projekte in LEADER-Regionen zwischen den Schwerpunkt-3-Maßnahmen mit LEADER-Bonus (313, 321, 322) und den Schwerpunkt-4-finanzierten Projekten aufgeteilt. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 liegt das Verhältnis bei 65 zu 35 %, das heißt 3,25 AK entfallen auf die Schwerpunkt-3-Maßnahmen und 1,75 AK auf die Maßnahme 41 (Umsetzung von LEADER).

Diese kalkulatorisch ermittelten Umsetzungskosten werden über die Fördermaßnahme 431 finanziert. Der Betrag wird bei den öffentlichen Fördermitteln der Maßnahme 431 abgezogen und den Implementationskosten für die oben genannten Maßnahmen zugeordnet.

3.5.2 Maßnahmenspezifische Vorgehensweise für die Kostenerfassung

Maßnahmenkomplex Dorferneuerung/Ländliche Entwicklung

Neben der zentralen Maßnahme der Dorferneuerung bietet NRW im Schwerpunkt 3 die Maßnahmen 313 Tourismusförderung und 321 Dienstleistungseinrichtungen im Bereich der Ländlichen Entwicklung an. Der Aufwand für die unterschiedlichen Maßnahmen konnte nicht auf allen Ebenen der Maßnahmenumsetzung differenziert werden, sodass die Fördermaßnahmen der ELER-Codes 322, 313 und 321 (ohne Breitbandförderung) zu einem Maßnahmenkomplex „Dorf-

⁴³ Angaben erfolgten in wöchentlich zur Verfügung stehender Arbeitszeit. Für die Umrechnung auf AK wurde eine 38,5 Stundenwoche zugrunde gelegt.

⁴⁴ Es wird aufgrund der Abschlüsse davon ausgegangen, dass es sich fast ausschließlich um Fachkräfte handelt (90 % der Befragten gaben eine Universitäts- oder FH-Abschluss an). Für die Berechnung wird eine durchschnittliche jährliche Vergütung von 75.000 Euro angenommen.

erneuerung/Ländliche Entwicklung (DE/LE)“ zusammengefasst wurden. Im Rahmen der Interviews wurde aber auf die einzelnen Maßnahmen und deren Merkmale näher eingegangen.

Vertragsnaturschutz und Agrarumweltmaßnahmen insgesamt

Von den 38 Unteren Landschaftsbehörden (ULBn) gaben 27 an, dass Biologische Stationen in die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes involviert sind. Diese übernehmen in großem Umfang Aufgaben im Bereich der Akquise, Beratung und des Konfliktmanagements im Rahmen der Maßnahmenumsetzung und der Kontrolle.

Die Kosten der Biologischen Stationen für diese Aufgaben wurden nach den Angaben der ULBn erfasst. Diese sollten auf der Grundlage der in 2011 abgerechneten Stundenzahlen bzw. Verrechnungseinheiten erfolgen und sowohl den Landes- als auch den Kreisanteil an der Finanzierung enthalten. Die angegebenen Kosten belaufen sich auf gut 0,47 Mio. Euro.

Zudem wurde auch der Aufwand des LANUV (Referat 23) im Zusammenhang mit der Maßnahme Vertragsnaturschutz einbezogen. Dieser besteht im Wesentlichen in der Koordination und fachlichen Betreuung der kommunalen Bewilligungsstellen (bis hin zur Fachaufsicht und einzelfallbezogenen Entscheidungen/Anweisungen gegenüber Bewilligungsstellen), der Maßnahmenkonzeption und Ausgestaltung, der Mittelverwaltung sowie Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung und Anfragen. Der Aufwand des Referates 25 im LANUV für die Koordination des Fachmonitoring (Vergabe von Aufträgen, Abstimmung mit MKULNV und ULBn, Auswertung von Förderdaten und Evaluierung der Ergebnisse) ist mit einem Durchschnittswert der Jahre 2007 bis 2011 eingeflossen.⁴⁵ Anteile hiervon entfallen auch auf andere Agrarumweltmaßnahmen und wurden dementsprechend zugeordnet.

Forstliche Fördermaßnahmen

Zur Erfassung der IK beim Landesbetrieb WuH wurde auf Ebene der Geschäftsstelle, der involvierten Geschäftsbereiche und der vierzehn Forstämter eine Vollerhebung der AK-Anteile für die einzelnen Fördermaßnahmen durchgeführt.

Die Anteile der 270 Forstbetriebsbezirke (FBB) an den einzelnen Fördermaßnahmen wurden auf der Grundlage einer Stichprobenerhebung bei 26 FBB hochgerechnet. Aus den KLR-Daten ergibt sich für die 270 FBB insgesamt ein Stundenumfang für das Produkt Förderabwicklung⁴⁶ (Beratung im Vorfeld der Antragstellung, Unterstützung des Bewilligungsverfahrens und Kontrollen) von insgesamt 10.800 Stunden im gehobenen Dienst. Bei einer Nettojahresarbeitszeit von 1.600

⁴⁵ Nicht enthalten ist die Erfassung der biologischen Grunddaten durch externe Kartierbüros, die jährlich im Rahmen des landesweiten Biodiversitätsmonitoring erfolgt. Die Mittel kommen ausschließlich aus dem Naturschutz, eine Kofinanzierung z. B. aus Mitteln der Technischen Hilfe erfolgt bisher nicht, wird aber grundsätzlich vom LANUV als erstrebenswert angesehen.

⁴⁶ Ausdrücklich nicht enthalten sind die Leistungen im Rahmen der Betreuung und der waldbautechnischen Unterstützung.

Stunden ergibt dies 6,75 Vollzeitstellen. Diese wurden auf die jeweiligen Maßnahmen nach dem durch die Stichprobe ermittelten Schlüssel verteilt.⁴⁷

Verarbeitung und Vermarktung

Im Bereich der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123) wurden neben den Referaten 17 und 85 (Technischer Prüfdienst für die VOK) auch die für die Förderung relevanten AK der Stabsstelle Regionale Vermarktung mit einbezogen, da hier Aufgaben wahrgenommen werden, die unter den erweiterten Implementationsbegriff dieser Studie fallen (siehe Tabelle 3).

Berücksichtigung des Aufwandes des Sammelantrags

Bei den Maßnahmen Ausgleichszulage (ELER-Code 211/212) und Ausgleichszahlung (ELER-Code 213) ist die Möglichkeit einer Unschärfe bei den Aufzeichnungen der KLR als Datenbasis gegeben (LR, 2014). Die Maßnahmen werden im Sammelantrag beantragt. Es kann sein, dass ein Teil des Aufwandes, der eigentlich zur Ausgleichszulage oder -zahlung gehört, unter dem KLR-Produkt ‚Sammelantrag‘ verbucht wird. Dies betrifft vor allem die Erfassung bei den Kreisstellen. Die ermittelten IK für die beiden Maßnahmen dürften daher eher unterschätzt sein.

Maßnahmen ohne Auszahlungsvorgang im Jahr 2011

Die Teilmaßnahmen „Erosionsschutz im Ackerbau“ der Maßnahme 214 und das Strohhaltungsverfahren in der Maßnahme 215, die beide mit dem HC-Änderungsverfahren eingeführt wurden und für die erste Anträge bereits 2010 gestellt werden konnten, kamen erst 2012 zur Auszahlung. Der Auszahlungsvorgang ist folglich nicht in den IK für das Jahr 2011 enthalten. Wegen der Nichterfassung der IK für die Auszahlung kommt es in der Tendenz zu einer geringen Unterschätzung des Aufwandes.

Maßnahmen mit fehlender Inanspruchnahme und Altmaßnahmen

Die Maßnahme 124 „Zusammenarbeit bei der Entwicklung (Innovation)“ wurde zwar mit der Programmerstellung konzipiert und programmiert, konnte aber bis zum Jahr 2011 aufgrund fehlender Inanspruchnahme keine Projekte umsetzen. Für diese Maßnahme sind in der Phase der Programmierung „Vorhaltekosten“ entstanden; im Erfassungsjahr 2011 hat sie aber keinen Aufwand verursacht und wurde bei der Analyse nicht weiter berücksichtigt.

Ebenso wurden auslaufende Altmaßnahmen wie beispielsweise Maßnahme 115 „Betriebsführungsdienste“ und auslaufende Teilmaßnahmen der Agrarumweltmaßnahmen nicht berücksichtigt.

⁴⁷ Forstlicher Wegebau 8 %, Waldumbau 75 %, Bodenschutzkalkung 10,5 %, Naturschutz im Wald 4 % und 2,5 % Natura-2000-Förderung.

4 Ergebnisse der Erhebung

4.1 Absolute Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum

4.1.1 Kostenträger und -stellen

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die ermittelten maßnahmen- und programmbezogenen Implementationskosten und die benötigten vollen Stellen (AK) der einzelnen Vollzugsebenen.

Insgesamt waren demnach 2011 mit der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum rund 215 AK innerhalb der Landesverwaltung (Ministerien, Bezirksregierungen, LANUV, WuH) bzw. der Landwirtschaftskammer NRW, den ULBn sowie den LEADER-Regionalmanagements befasst. Hiermit sind Kosten von 18,9 Mio. Euro verbunden. Auf den Programmoverhead entfallen mit 3,06 Mio. Euro gut 16 % der Implementationskosten. Ein wesentlicher Bestandteil sind hier die IT-Kosten, die in erster Linie in der Kammer für die Anwendungsentwicklung der Zahlstellensysteme und die elektronische Antragstellung anfallen.

Im Betrachtungszeitraum entfallen mit gut 7,5 Mio. Euro 40 % der Implementationskosten auf die LWK NRW. Die Unteren Landschaftsbehörden folgen mit 21 %, deutlich vor den Bezirksregierungen mit einem Kostenanteil von 15 %. Dahinter liegen WuH und die Fachreferate mit jeweils 11 % und knapp 8 % der IK. Kleinste Kostenstellen des NRW-Programms sind das LANUV und die LEADER-Regionalmanagements.

Tabelle 7 ordnet die Maßnahmen nach der Höhe der absoluten IK und stellt ihre jeweiligen Anteile an den gesamten maßnahmenbezogenen IK und den Fördermitteln dar. Dies verschafft einen Einblick in die Kostenstruktur des Programms.

Der dominante Kostenträger sind die Agrarumweltmaßnahmen, die knapp 44 % der maßnahmenbezogenen Implementationskosten ausmachen und auf die knapp 34 % der öffentlichen Fördermittel des Jahres 2011 entfallen. Mit großem Abstand folgen der Maßnahmenkomplex Dorfenerneuerung/Ländliche Entwicklung (ELER-Codes 313, 321, 322), die forstlichen Fördermaßnahmen (ELER Code 227) und das AFP (ELER-Code 121).

Auf diese vier genannten Maßnahmen entfallen knapp 67 % der IK und 65 % der Fördermittel. Die restlichen gut 30 % der IK verteilen sich auf die weiteren 17 eher kleineren Maßnahmen und Teilmaßnahmen des Programms.

Tabelle 6: Personaleinsatz und Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum 2011

Maßnahmenbezeichnung/Code	NRW-Programm Ländlicher Raum		MKULNV, Finanzministerium		LWK-NRW		Untere Land-schaftsbehörden		Bezirksregierungen		Regional-managements		Wald und Holz (WUH)		LANUV		Gesamt	
	AK 1)	Kosten ²⁾ In Mio. Euro	AK 1)	Kosten ³⁾ In Mio. Euro	AK 1)	Kosten ⁴⁾ In Mio. Euro	AK 1)	Kosten ²⁾ In Mio. Euro	AK 3)	Kosten ⁶⁾ In Mio. Euro	AK 1)	Kosten ²⁾ In Mio. Euro	AK 1)	Kosten ²⁾ In Mio. Euro	AK 1)	Kosten ²⁾ In Mio. Euro	AK	Gesamtkosten, In Mio. Euro
111 Qualifizierung	0,2	0,01	0,9	0,07													1,0	0,09
114 Beratungsdienste	0,1	0,01	1,4	0,12													1,5	0,13
121 AFP	0,3	0,02	12,0	1,01													12,3	1,03
123 A Verarbeitung und Vermarktung	0,6	0,05	0,2	0,02													6,6	0,49
123 B Holz 2010	0,1	0,005	0,2	0,02													2,8	0,21
125 A Forstlicher Wegebau	1,9	0,14	0,1	0,01													6,6	0,54
125 B forstlicher Wegebau	0,1	0,06	0,2	0,02													4,0	0,38
212 Ausgleichszulage	0,3	0,02	2,4	0,21													2,7	0,23
213 Natura 2000	0,1	0,005	3,7	0,33													3,7	0,34
214 Agrarumweltmaßnahmen_Gesamt	1,7	0,16	26,7	2,64													80,1	6,89
214 Agrarumweltmaßnahmen_ohne VW	1,2	0,11	23,6	2,33													25,3	2,47
214 Vertragsnaturschutz	0,6	0,05	3,0	0,31													5,48	4,42
215 Tierschutz	0,3	0,02	5,4	0,52													5,7	0,54
21, 224, 227 Forstliche Förderung	0,2	0,02	0,6	0,05													22,0	1,71
311 Diversifizierung	0,1	0,01	3,0	0,20													3,1	0,21
321 Breitband	0,3	0,02															5,1	0,35
13, 321, 322 Dorferneuerung/Ländliche Entwicklung	0,8	0,06	0,6	0,06													18,2	1,40
323 Naturschutzmaßnahmen	0,2	0,02	0,3	0,03													9,7	0,71
41x LEADER Umsetzung	0,6	0,05	0,1	0,01													5,7	0,41
421 LEADER Kooperationsprojekte	0,1	0,01	0,1	0,01													0,7	0,05
431 LEADER laufende Kosten	0,1	0,01	0,1	0,01													2,4	0,18
Summe Maßnahmen	7,8	0,65	57,8	5,32	49,5	3,94	38,3	2,86	5,0	0,38	27,5	2,13	8,1	0,58	194,0	15,85		
Programmoverhead: Querschnittsaufgaben																		
Verwaltungsbehörde*	1,3	0,13															1,3	0,13
Referat für Zahlstellenangelegenheiten*	1,1	0,11															1,1	0,11
EG-Zahlstelle - Querschnittsaufgaben ⁷⁾			4,8	0,56													4,8	0,56
EG-Zahlstelle - Ausstattung/Verbuchung			3,0	0,35													3,0	0,35
EG-Zahlstelle Interner Revisionsdienst			1,7	0,21													1,7	0,21
Beschreibende Stelle*	4,3	0,31															4,3	0,31
Zuständige Behörde*	0,3	0,02															0,3	0,02
IT (Anwendungsentwicklung, ELAN)			4,7	1,10													4,7	1,16
Evaluation (extern), sonstige TH*		0,26															0,0	0,26
Summe Programmoverhead	7,0	0,83	14,2	2,23	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,38	0,0	0,06	0,0	0,58	21,2	3,06		
Gesamtsumme	14,7	1,48	72,0	7,55	49,5	3,94	38,3	2,86	5,0	0,38	27,5	2,13	8,1	0,58	215,1	18,91		

1) Angaben auf der Grundlage schriftlicher Erhebungen bei den einzelnen Dienststellen. 2) Eigene Berechnung auf der Grundlage der Zusammenstellung nach Personalkosten für den Einzelplan 10 (FM NRW, 2011).
 3) Angaben der LWK-NRW auf der Grundlage der KLR-Daten ohne Gebäudkosten sowie kalkulatorische Abschreibung und Zinsen.
 4) Kosten enthalten auch die von den ULBn angegebenen Kosten der Biologischen Stationen für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes von rund 0,47 Mio. Euro.
 5) Eigene Berechnung auf der Grundlage der Befragung der RW zur wöchentlichen Stundenausstattung sowie zur erforderlichen Arbeitszeit für Projektmanagement.
 6) Berechnung auf der Grundlage einer angenommenen durchschnittlichen jährlichen Vergütung von 75.000 Euro o. *. Angaben beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 2007 - 2011.
 7) Enthalten sind die KLR-Produkte 80010101 (Grundsatzarbeit), 80010103 (Prüfung durch IRB, BSt, KOM etc.) und 80010203 (übrige Dienstleistungen Förderung).

Quelle: Eigene Berechnungen nach den genannten Quellen.

Tabelle 7: Maßnahmen nach der Höhe ihrer absoluten IK sowie deren Anteile an den IK und Fördermitteln des Jahres 2011

Maßnahmen nach der Höhe der absoluten Implementationskosten	IK 2011 ¹⁾	Öffentliche Fördermittel 2011 ²⁾	Anteil an der Summe		Proportionalität [3]/[4]
	in Mio. Euro		maßnahme- bezogener IK	öffentlicher Fördermittel	
	[1]	[2]	in %		
			[3]	[4]	
421 LEADER Kooperationsprojekte	0,05	0,25	0,33	0,23	1,45
111 Qualifizierung	0,09	0,42	0,54	0,38	1,42
114 Beratungsdienste	0,13	0,00	0,82	0,00	364,00
224 Natura 2000 Wald	0,15	0,14	0,97	0,13	7,75
431 LEADER laufende Kosten	0,18	0,46 ³⁾	1,11	0,42	2,63
311 Diversifizierung	0,20	0,80	1,28	0,73	1,75
221 Erstaufforstung	0,21	0,42	1,35	0,39	3,48
123 B Holz 2010	0,21	1,87	1,35	1,72	0,79
212 Ausgleichszulage	0,23	11,65	1,47	10,67	0,14
125 B forstl. Wegebau	0,32	1,39	2,02	1,27	1,59
321 Breitband	0,35	2,96	2,23	2,71	0,82
213 Natura 2000	0,34	4,02	2,14	3,68	0,58
413 LEADER Umsetzung	0,41	1,61	2,60	1,48	1,76
123 A Verarbeitung und Vermarktung	0,49	2,87	3,10	2,63	1,18
125 A Flurbereinigung	0,54	2,17	3,43	1,99	1,73
215 Tierschutz	0,54	3,80	3,41	3,48	0,98
323 Naturschutzmaßnahmen	0,71	3,48	4,47	3,19	1,40
121 AFP	1,03	19,04	6,51	17,44	0,37
227 Naturnahe Waldbewirtschaftung	1,35	5,05	8,49	4,63	1,84
313, 321, 322 Dorferneuerung/Ländliche Entwicklung	1,40	9,86	8,85	9,03	0,98
214 Agrarumweltmaßnahmen_ohne VN	2,47	26,81 ⁴⁾	15,61	24,55	0,64
214 Vertragsnaturschutz	4,42	10,11	27,88	9,26	3,01
214 Agrarumweltmaßnahmen_Gesamt	6,89	36,92 ⁴⁾	43,49	33,81	1,29
Summe maßnahmenbezogene IK und Fördermittel	15,85	109,21	100	100	

fett: Maßnahmen mit unterproportionalem Anteil an den IK in Bezug auf ihren Anteil an Fördermitteln; der Quotient aus [3]/[4] ist < 1.

1) Zur Berechnung der IK siehe vorhergehende Tabellen.

2) Berechnung nach der Finanztafel für den Jahresbericht 2011; inklusive Artikel-89-Maßnahmen, Mitteln der Zuckerdiversifizierung und des Sonderprogramms Kyrill in der Forstwirtschaft (227).

3) Abzüglich der Mittel zur Förderung des Regionalmanagements für den Aufgabenbereich Projektentwicklung/Projektmanagement.

4) Ohne Altverpflichtungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der in Tabelle 7 enthaltene Proportionalitätswert für das Verhältnis des Anteils der einzelnen Maßnahmen an den gesamten maßnahmenbezogenen IK zu dem Anteil an den Fördermitteln lässt erkennen, dass es bei Betrachtung des Gesamtprogramms keine eindeutigen Zusammenhänge gibt, die auf Skaleneffekte schließen lassen. So weisen sowohl eher kleiner dimensionierte als auch finanzstarke Fördermaßnahmen ein unterproportionales Verhältnis von dem Anteil an den IK zu dem Anteil an den Fördermitteln auf (fett gedruckt), wie zum Beispiel die Maßnahme Holz 2010, die Ausgleichszulage, die Natura-2000-Zahlung, die Breitbandförderung, das AFP und die Agrarumweltmaßnahmen ohne Vertragsnaturschutz. Überproportional (Wert > 1) ist dieses Verhältnis bei den meisten Maßnahmen mit einem Fördervolumen unter einer Million Euro. Besonders betroffen sind die Maßnahmen Beratungsdienste, Natura 2000 im Wald, Erstaufforstung und die für das NRW-Programm zentrale Maßnahme des Vertragsnaturschutzes.

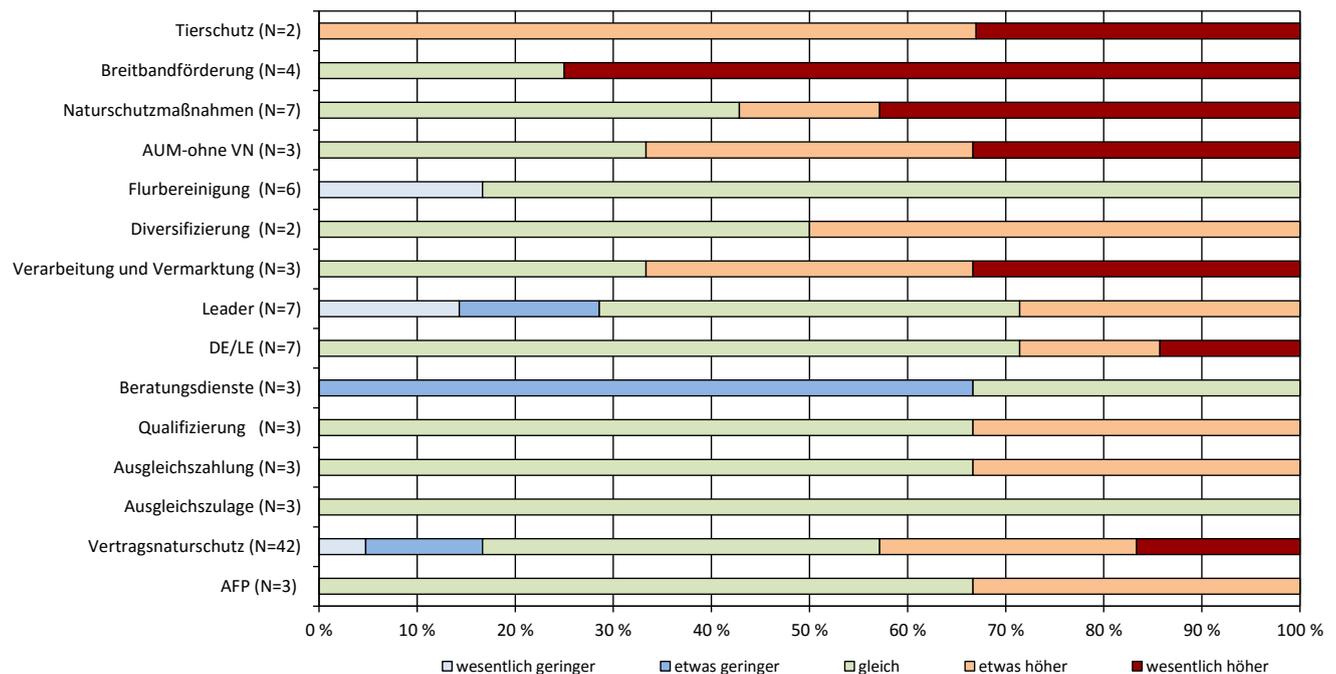
4.1.2 Verwaltungsaufwand 2011 im Vergleich zum Förderzeitraum 2007 bis 2010

Die Implementationskostenerhebung bezieht sich nur auf das Jahr 2011. Um die Aussagekraft der Ergebnisse sicherzustellen bzw. zu verbessern, ist es zum einen erforderlich, außerordentliche singuläre Belastungen der Verwaltung in dem Jahr auszuschließen, und zum anderen, die Ergebnisse in den Kontext einer längeren zeitlichen Entwicklung des Verwaltungsaufwandes zu stellen. Im Rahmen der Befragung wurden die Verwaltungsstellen gebeten, die Entwicklung des Verwaltungsaufwandes einzuschätzen und Ursachen für dessen Veränderung zu nennen. Als zeitliche Referenz sollten sie das Mittel der Jahre 2007 bis 2010 heranziehen (LR, 2012). Relevante Abweichungen im AK-Einsatz insgesamt liegen nicht vor, wohl aber in der Entwicklung des Aufwandes für den einzelnen Förderfall und die Anteile einzelner Arbeitspakete innerhalb der Förderabwicklung.

Abbildung 4 gibt die Ergebnisse in Prozent der Nennungen wieder. Bei der Einordnung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass infolge der bestehenden Bewilligungsstrukturen die Anzahl der Antwortenden (N) je Förderbereich variiert und damit die Einstufung von der Einschätzung Einzelner mehr oder minder stark geprägt ist.

Insgesamt wird deutlich, dass aus der Perspektive einer großen Anzahl von AkteurInnen und Maßnahmen der Aufwand in 2011 dem der Jahre zuvor entspricht.

Abbildung 4: Einschätzung des Aufwandes 2011 gegenüber dem Mittel der Jahre 2007 bis 2010 in % der Nennungen



* Unter die Maßnahme DE/LE fallen die Maßnahmen 313, 321 (ohne Breitbandförderung) und Dorferneuerung. Einschätzungen zur Forst sind nicht enthalten, da diese stark von Umorganisationseffekten überlagert werden.

Quelle: Eigene Darstellung der Befragungsergebnisse (LR, 2012).

Die Gründe, die für starke Abweichungen des Aufwandes nach oben bzw. unten genannt wurden, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Mehr- oder Minderaufwand aufgrund steigender oder zurückgehender Fallzahlen: Hierunter fallen in erster Linie die Naturschutzmaßnahmen 323 und die Breitbandförderung unter 321: Mit dem Anstieg der Förderanträge wachsen systembedingt Kontrollen durch die LWK-Zahlstelle, die Prüfbehörde beim Finanzministerium und den Technischen Prüfdienst an. Gleichzeitig ist durch die wachsende Zahl der AntragstellerInnen ein hoher Beratungsbedarf vorhanden. Durch die Erfahrungen in der Vergangenheit ist eine erhöhte Sensibilität gegenüber möglichen Problemen entstanden, die die gleichzeitig gewonnene Routine in der Bearbeitung mindestens auffängt. Bei LEADER wird der Minderaufwand mit geringen Förderzahlen (ELER-Codes 413 und 421) begründet. Dem jeweils veränderten Aufwand stehen veränderte Auszahlungshöhen gegenüber, sodass sie in den relativen IK abgebildet werden.
- Mehraufwand durch Akquise: Für die Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123) hat das Fachreferat zusammen mit dem LANUV aufgrund des verhaltenen Mittelabflusses in 2010 und 2011 Informationsveranstaltungen und andere Kommunikationsmaßnahmen durchgeführt, um die Fördermöglichkeiten bei der Zielgruppe bekannt zu machen.

- Mehraufwand durch Einführung neuer Maßnahmen: Hierunter fallen in erster Linie die 2010 neu eingeführten Teilmaßnahmen bei 215 — Tierhalteverfahren auf Stroh und bei 214 — Erosionsschutz. Hier mussten sowohl das Ministerium als auch die Kammer neue Förderverfahren entwickeln und bei den Bewilligungsstellen etablieren. Hinzu kommt der Aufwand für die Kulissenentwicklung sowie hohe Fehleranfälligkeit bei Tierschutzmaßnahmen. Gerade bei dieser Teilmaßnahme rechnet die Kammer mit einem steigenden Aufwand im Laufe der weiteren Umsetzung aufgrund der Kontrollintensität und wahrscheinlich hoher Fehlerquoten (siehe hierzu Kapitel 5.1).
- Neutralisierung geringerer Neuansträge und Mehraufwand: Besonders heterogen fallen die Einschätzungen des Aufwandes 2011 für den Vertragsnaturschutz aus. Aus den Rückmeldungen lässt sich schließen, dass im Durchschnitt der Bewilligungsstellen 2011 aufgrund der zeitlichen Taktung der Maßnahme zwar wesentlich weniger Neuverträge, Verlängerungsanträge bzw. neue Grundanträge zur Bearbeitung anstanden, der Aufwand bei der Förderabwicklung aber größer geworden ist. Angeführt werden häufige Rechtsänderungen bzw. -aktualisierungen, verfahrensmäßige Verkomplizierung bei Beanstandungen, Anpassungen etc., eine zusätzlich erforderliche interne Fachaufsicht, seit 2011 von den Bewilligungsbehörden zu erlassende Auszahlungsbescheide, umfangreiche Flächenkorrekturen, Anpassungen, ggf. auch Rückforderungen. Ebenfalls neu hinzugekommen sind für die ULBn die Anhörungen, Ablehnungen, ggf. Rückforderungen etc. aufgrund von CC-Verstößen. Genannt wurde auch ein Mehraufwand für ZweitprüferInnen der ULBn, da diese z. T. auch an weitergehenden, nicht VN-spezifischen Kontrollen teilnehmen müssen.⁴⁸

Die bereits 2005 konstatierte kontinuierliche Zunahme des Aufwandes zur Abwicklung des Vertragsnaturschutzes scheint damit weiterhin anzudauern. Bei der 2005 durchgeführten modellgestützten Analyse wurde herausgestellt, dass — anders als vermutet — die zunehmende Dauer der Bewilligungsfunktion (Jahre mit Bewilligungsfunktion) einen positiven Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten hat. Die Kostenhöhe steigt mit Länge der Übernahme der Bewilligungsfunktion bzw. stagniert auf hohem Niveau. Zu erwarten war, dass die Kosten mit zunehmender Routine sinken. Nach Aussagen von MitarbeiterInnen der ULBn im Rahmen der Befragung 2008 wurde angeführt, dass bei Aufgabenübertragung bzw. Übernahme „die Katze im Sack gekauft wurde“: Die Verpflichtungen hinsichtlich der Dokumentation und Kontrolle des Fördergeschäftes seien anfänglich unklar gewesen. Der Verwaltungsaufwand nähme aber auch mit zunehmender Klarheit über die Kontrollpflichten jedes Jahr um 10 bis 15 % zu (siehe hierzu genauer Fährmann und Grajewski, 2008a). Die Folge sind eine Mehrbelastung des Personals, Verschiebungen in den Aufgabenwahrnehmungen, zunehmende Arbeitsspitzen und „Liegenlassen“ weniger dringlicher Arbeiten.

⁴⁸ Genauere Analysen hierzu erfolgen unter Kapitel 5 3.6.2.

4.1.3 Anteile der Aufgabenbereiche und EU-spezifischer Anforderungen an den IK

4.1.3.1 Aufgabenbereiche und deren Anteile an den IK

Im Rahmen der Erhebung wurde zwischen verschiedenen Aufgabenkomplexen unterschieden (siehe Kapitel 3.3). Die Ergebnisse dieser Differenzierung sind in Tabelle 8 zusammengestellt.

Der Anteil der Kosten für den Grundaufwand (GW), die Förderabwicklung (FA) und die VOK/Ex-post-Kontrollen an den IK liegt im Durchschnitt der Maßnahmen bei 27 % GW, 55 % FA und 18 % VOK. Die Anteile schwanken stark zwischen den Maßnahmen. Insgesamt ist bei den flächenbezogenen InVeKoS-Maßnahmen der Kostenanteil der VOK wesentlich höher als bei den investiven Maßnahmen. Dieser ist insbesondere bei den Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung der SP 3 und 4 sowie der Flurbereinigung sehr niedrig. Die Maßnahmen zeichnen sich hingegen durch einen vergleichsweise hohen Grundaufwand aus. Bei den Forstmaßnahmen überwiegt der Bereich der Förderabwicklung in der Kostenstruktur, was die intensiven Beratungsleistungen der Forstverwaltung im Rahmen der Bewilligungsverfahren unterstreicht. Das Gleiche gilt für die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes.

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern fällt der Anteil der VOK in NRW hoch aus. In NI/HB liegen die Anteile bei 30 % GW, 60 % FA und 10 % VOK und in Hessen bei 40 % GW, 52 % FA und 8 % VOK.⁴⁹

Das liegt zum einen an dem hohen Anteil der flächenbezogenen Maßnahmen im NRW-Programm und am — im Vergleich zu den anderen Bundesländern — sehr geringen Anteil von Artikel-89-Maßnahmen. Bei diesen zusätzlichen, rein national finanzierten Maßnahmen entfallen die VOK durch die Prüfdienste.

⁴⁹ In Schleswig-Holstein konnte aufgrund der abweichenden Methode der von der Zahlstelle durchgeführten Erhebung keine Differenzierung nach Aufgabenbereichen vorgenommen werden.

Tabelle 8: Anteil von Grundaufwand, Förderabwicklung und VOK/Ex-post-Kontrolle an den maßnahmenbezogenen IK

Maßnahme nach Maßnahmengruppen und Höhe der relativen IK		Anteil der Aufgabenbereiche an den IK in %		
		Grundaufwand	Förderabwicklung	Vor-Ort-Kontrolle
123	Holz 2010	18,5	68,4	13,1
125 B	Forstlicher Wegebau	31,4	60,6	8,1
227	Forstliche Förderung - Waldumbau	21,6	64,6	13,8
221	Erstaufforstung	22,6	68,0	9,4
224	Natura-2000 im Wald	39,2	54,2	6,6
212	Ausgleichszulage	35,2	57,9	6,9
215	Tierschutzmaßnahmen	33,6	23,1	43,3
213	Natura-2000	26,6	50,3	23,1
214	Agrarumweltmaßnahmen_gesamt	22,9	51,6	25,5
	<i>Ökologischer Landbau</i>	19,7	35,4	44,9
	<i>Extensive Dauergrünlandnutzung</i>	13,7	38,0	48,3
	<i>Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge</i>	13,1	20,8	66,1
	<i>Anlage von Blühstreifen</i>	30,0	40,6	29,5
	<i>Anbau von Zwischenfrüchten</i>	25,0	33,0	41,9
	<i>Erosionsschutzmaßnahmen Ackerbau*</i>	45,0	55,0	0,0
	<i>Anlage von Uferrandstreifen</i>	20,0	39,7	40,3
	<i>Vertragsnaturschutz</i>	23,8	61,1	15,1
121	AFP	20,1	45,0	34,9
321 C	Breitbandförderung	35,4	63,6	1,0
123	Verarbeitung und Vermarktung	53,6	45,1	1,3
DE/LE	322, 313, 321	41,5	57,0	1,5
311	Diversifizierung	40,3	29,9	29,8
111	Qualifizierung	69,2	20,5	10,3
125 A	Flurbereinigung	39,2	57,8	2,9
413	LEADER Umsetzung	47,3	51,8	0,9
323	Naturschutzmaßnahmen	29,4	58,7	11,9
421	Kooperationsprojekte	53,4	44,3	2,3
431	LEADER laufende Kosten	47,6	51,6	0,8
114	Beratungsdienste	33,9	56,3	9,8
Gesamtprogramm:		27,1	55,3	17,6

* Noch kein Aufwand für VOK, da in 2011 noch keine Auszahlung erfolgte.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.1.3.2 Delta der IK zwischen national finanzierten und EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen

Eine zentrale untersuchungsleitende Frage war, inwieweit die IK auf EU-Bestimmungen beruhen und inwieweit auf Anforderungen, die im Sinne einer ordnungsgemäßen Umsetzung über das erforderliche Maß hinausgehen. Zu Letzterem gibt es zunehmend kritische Einschätzungen (siehe Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012, S. 106).

Im Rahmen der vertiefenden Interviews haben wir versucht, die spezifischen Anforderungen an das Verwaltungshandeln aufgrund von EU-Bestimmungen zu isolieren. Dabei ist generell festzustellen, dass die einzelnen VerwaltungsmitarbeiterInnen kaum benennen können, welche Regelung sich aus welcher rechtlichen Notwendigkeit ableitet (EU, national, Land) und was aus EU-Sicht ein Muss und was überflüssig ist. Aus Sicht der VerwaltungsmitarbeiterInnen ist die Summe der über die Jahre additiv angewachsenen Regelungen und die Notwendigkeit, landes-, bundes- und EU-rechtliche Bestimmungen gleichzeitig beachten zu müssen, das entscheidende Problem (siehe hierzu genauer Kapitel 5.2).

Aus unserer Sicht bestätigen sich für die Durchführungsbestimmungen die im Rahmen vieler Forschungsstudien herausgestellten Probleme von multi-level-governance Systemen: verschwimmende und verschleierte Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit von Entscheidungen zu den Akteuren der unterschiedlichen Ebenen sowie gegenseitige Schuldzuweisungen im Falle von Fehlentwicklungen (vgl. hierzu Milio, 2013).⁵⁰

Diese Nebeneffekte des shared management von EU-Förderung erschweren auch die Separierung der durch die EU verursachten Kosten von Förderprogrammen. Bei der Diskussion um EU-Förderung schwingt oft mit, dass eine nationale Förderung viel unbürokratischer und kostengünstiger umzusetzen wäre. Die Größenordnung dieses Deltas hängt in starkem Maß von der Referenz ab. Geht man von „normalem“ Verwaltungshandeln aus, bei dem aus Sicht der nationalen Rechnungshöfe durchaus Mängel auftreten, oder setzt man als Referenz die 100-prozentige Anwendung der Vorgaben von Landeshaushaltsordnungen (LHO) und Verwaltungsverfahrensgesetzen (VwVfG)? Sind EU-Bestimmungen als „Add-on“ zu werten oder verhelfen sie aufgrund des scharfen Schwertes des Anlastungsrisikos⁵¹ bestimmten Anforderungen der LHO, der VwVfG, des Vergaberechtes etc. zu einem Durchbruch und einer konsequenten und lückenlosen Umsetzung?⁵²

⁵⁰ Milio spricht von systemimmanenten problematischen Tendenzen “of obscuring the accountability”, “blurring responsibilities” und “blame-shifting” in multi-level-governance Systemen. “Actors in the governance chain might tend to shift blame of policy failure towards higher or lower governmental levels” (Milio, 2013).

⁵¹ Anlastung heißt, dass aus Sicht der EU fehlerhaft ausgezahlte Fördermittel von der Gemeinschaftsförderung ausgeschlossen und zu 100 % dem nationalen Haushalt angelastet werden.

⁵² Das Vergaberecht ist ein anschauliches Beispiel für die angesprochenen Phänomene: Laut Aussagen von VerwaltungsvertreterInnen gelte im Rahmen der nationalen Förderung ein weniger strenges Vergaberecht und daher seien nationale Fördermaßnahmen mit weniger Aufwand verbunden als EU-kofinanzierte. Dies ist aber nicht der Fall. Vielmehr ist es

Ein Beispiel für ein Vollzugsdefizit stellen die in § 7 der LHO geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Erfolgskontrollen für Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung dar, die in vielen Fällen unterbleiben bzw. methodisch eher wenig ambitioniert ausfallen. Die Evaluierungsvorgaben der EU sind aus dieser Perspektive nicht als ein europäisches Add-on zu werten, sondern verhelfen der LHO zum Durchbruch. Anforderungsbreite und -tiefe des europäischen Evaluierungsrahmens gehen allerdings in Teilen sicherlich über einen von der LHO geforderten angemessenen Rahmen hinaus (Fährmann et al., 2010). Auch im Bereich der Vergabe, der mangelnden Trennung zwischen Beratung und Bewilligung oder der eingesetzten IT kommt es immer wieder zu Beanstandungen der unterschiedlichen Förderverwaltungen durch die Landesrechnungshöfe (LRH Niedersachsen, 2013; LRH NRW, 2009; LRH, 2006; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008). Trotz dieser Einschränkungen werden in dieser Studie näherungsweise ein Delta zwischen nationaler und EU-kofinanzierter Förderung in Bezug auf die entstehenden IK abgeleitet und mögliche Größenordnungen von Einsparungen benannt.

Unterschieden werden

- Aufgaben und Institutionen, die ausschließlich auf EU-Vorgaben beruhen. Hierzu gehört ein Großteil der Einrichtungen und Aufgaben im Bereich des Programmoverheads. Um den Anspruch der integrierten Programmplanung und -umsetzung zu realisieren, Rechenschaft über die Mittelverwendung ablegen zu können und die Zahlungsströme zu dokumentieren, sind diese Einrichtungen erforderlich; im nationalen Kontext singulärer Fördermaßnahmen wären sie es nicht.
- Bearbeitungstiefen und -schleifen, die aufgrund der EU-Anforderungen über die Anforderungen von Rechnungshöfen und LHO/VwVfG hinausgehen. Ein genereller Unterschied zwischen EU- und nationaler Förderung besteht vor allem in den klar definierten Prüfpfaden und der Dokumentation aller Entscheidungen im EU-Fördergeschäft, einer Vielzahl von Kontrollen und Rückkopplungsschleifen, Daten- und Textzulieferungen zu Berichten.

Die im Rahmen der Studie unterschiedenen Aufgabenbereiche Grundaufwand, Förderabwicklung und VOK und Ex-post-Kontrollen werden nach unserer Einschätzung unterschiedlich stark durch EU-spezifische Anforderungen geprägt.

Ein Großteil des **Grundaufwandes** (Maßnahmenoverhead) ist mit EU-spezifischen Anforderungen verbunden wie beispielsweise Genehmigungsverfahren, Programmierung entsprechend der An-

anscheinend Verwaltungspraxis, das komplexe Vergaberecht im Rahmen nationaler Förderung „sachgerechter“ anzuwenden, weil es im Nachgang kaum eine Kontrollinstanz und schon gar keine Anlastung gibt. Hinzu kommt, dass die Komplexität des Vergaberechtes nicht EU-getrieben ist und dessen Vereinfachung in nationaler Hand liegt. Wird es aber nicht vereinfacht, ist die Einhaltung der komplexen (nationalen) Regelung die Basis für die EU-Prüfungen auf Regelkonformität.

forderungen des Zahlstellenverfahrens, Koordination und Abstimmung mit VB, ZS, Berichtswesen, komplexem Finanzmanagement, Anforderungen aus Monitoring und Evaluierung sowie Aufwand für übergeordnete Kontrollen und Prüfungen, die bei einer rein nationalen Lösung nicht erforderlich wären. Hinzu kommt das Aufrechterhalten von EU-Expertise (Kenntnisnahme der Regelwerke und Mitteilungen, Schulungen, IT-Kenntnisse etc.). Der Anteil des auf EU-Anforderungen zurückzuführenden Aufwandes liegt nach unserer Schätzung bei mindestens 60 %.

Dem **Grundaufwand auf Programmebene** entspricht der programmbezogene Overhead: Bis auf die Bereiche Finanzmanagement, Auszahlungen und Verbuchung würden Einrichtungen und Aufgaben im Zusammenhang der integrierten EU-Förderprogrammabwicklung entfallen. Dazu gehören die BS, die VB, die Zuständige Behörde und die EU-Zahlstelle. Aufgabenfelder wie Monitoring und Evaluierung würden sicherlich ebenfalls kleiner ausfallen, wenn nicht unterbleiben (trotz Vorgaben in der LHO). Die kompletten Overheadkosten würden nur dann entfallen, wenn NRW aus der ELER-Förderung ausstiege. Dies stellt keine denkbare Option dar. Beachtet werden sollte zukünftig in Hinblick auf die Kosten der Einrichtungen und Aufgaben im Programmoverhead deren Abhängigkeit von der Anzahl der im Programm enthaltenen Maßnahmen und damit verbundenen Prüf- und Dokumentationspfaden, der Anzahl der zu überprüfenden und koordinierenden Akteure sowie von Änderungen des Programms, von Abläufen und Zuständigkeiten. In diesen Zusammenhängen liegt ein Einspar- bzw. Vermeidungspotenzial.⁵³

Die **Förderabwicklung (fallabhängiger Aufwand)** unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht nicht grundsätzlich von den nationalen Bestimmungen des Haushaltsrechtes und des VwVfG. Abweichungen bestehen vor allem

- in der Bearbeitungstiefe durch höhere Anforderungen im Bereich der Dokumentation und Kontrollen (Checklisten und Umfang der Antragsunterlagen),
- im Bereich des Finanzmanagements,
- und teilweise auch in der Anzahl der beteiligten Stellen.

Um sich der Fragestellung nach der Größenordnung der Unterschiede zu nähern, wurde im Rahmen der Vollerhebung der IK bei Maßnahmen, die auch rein national finanziert angeboten werden, eine Einschätzung zur Aufwandsabweichung abgefragt. Dies betraf die forstlichen Stellen, die parallel zu der ELER-Förderung das Sonderprogramm Kyrill abgewickelt haben, die ULBn, die teilweise neben den EU-Programmen Kreiskulturlandschaftsprogramme ohne EU-Finanzierung anbieten und die Bezirksregierungen im Hinblick auf die Breitbandförderung.

Die Ergebnisse sind in Tabelle 9 abgebildet. Diese enthält sowohl die prozentualen Schätzungen, als auch die wesentlichen Gründe und abweichenden Anforderungen der EU-kofinanzierten För-

⁵³ Auswertungsergebnis der Frage zu Einflussfaktoren auf den Arbeitsaufwand der Organisationen mit Querschnittsfunktionen im Zuge der Vollerhebung zu den eingesetzten Arbeitskapazitäten.

derabwicklung. Diese Angaben enthalten Hinweise auf eventuelle zukünftige Vereinfachungspotenziale.

Tabelle 9: Angaben der Bewilligungsstellen zum Aufwand nationaler Fördermaßnahmen im Vergleich zu EU-kofinanzierten Vorhaben⁵⁴

Abweichung in %		Begründung für den Mehraufwand mit EU-Förderung bzw. Minderaufwand bei nationaler Förderung
Forstliche Förderung		
Anpflanzung	Wegebau	
100	100	[insgesamt 8 Nennungen ohne weitere Angaben]
80	70	komplizierte Richtlinien und Gesetzgebung entfallen
80	90	schnellere Abwicklung bzw. Auszahlung über die Geschäftsstelle Forst
80	90	schnellere Abwicklung bzw. Auszahlung über die Geschäftsstelle Forst
90	85	Bei EU-Förderung: Evaluierungsbogen, Übertrag der Haushaltsmittel in das nächste Jahr. Prüfung der Bescheinigenden Stelle. Frühzeitig festgesetzte Kassenschlusstermine früherer Kassenschlusstermin bei EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen, daher öfter Änderungsbescheide mit Übertragung von Haushaltsmitteln zum Jahresschluss Risikovorauswahl, Auszahlungen durch EG-Zahlstelle bei der Landwirtschaftskammer NRW, Prüfungen der bescheinigenden Stelle beim Finanzministerium bei EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen
90	80	Aufwand bei Mittelbewirtschaftung, Kontrollaufwand
80	80	geringerer Aufwand für Führung der Haushaltsüberwachungsliste geringerer Aufwand bei Mittelbedarfsabfrage und -anforderung
90	90	etwas geringerer Aufwand bei der Bescheiderstellung
100	100	bezogen auf Ebene der Forstämter
100	80	EU-geförderte Maßnahmen haben einen früheren Kassenschlusstermin - dies ist bei Anpflanzung: EU-geförderte Maßnahmen haben einen früheren Kassenschlusstermin - dies ist bei Herbstpflanzungen von Nachteil.; Wegebau: Anteilsfinanzierung - Ausschreibungsverfahren aufwendiger
Mittelwert		
93	91	
Breitbandförderung		
100		k.A.
90		InVeKoS-Erfassung, Erstattungsprinzip EU, erhöhter Prüfaufwand durch VOK, ex-post-Kontrollen und Prüfinstanzen wie Zahlstelle, Bescheinigende Stelle
80		Kein Kostenerstattungsprinzip, schnellere Umsetzung der Förderprojekte durch flexiblen Einsatz der Fördermittel; Prüf- und Kontrollmechanismen
80		kein InVeKoS, Auszahlungsprüfung einfacher (Zwei-Monats-Frist), keine VOK
Mittelwert 88		

⁵⁴ Die genaue Frage lautete: Ist Ihrer Erfahrung nach eine Förderung der Dorferneuerung ohne EU-Kofinanzierung mit mehr, gleich viel oder weniger Aufwand umzusetzen als mit EU-Kofinanzierung? Schätzen Sie bitte den Unterschied bezogen auf einen durchschnittlichen Förderfall. Hier geht es in erster Linie um die einzelfallbezogenen Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung. Hinweis: Das Vorhaben mit EU-Kofinanzierung erfordert einen Aufwand von 100 %. Ein geringerer Aufwand für die rein national finanzierte Dorferneuerung wäre beispielsweise 80 %, ein gleicher Aufwand 100 % und ein höherer Aufwand z. B. 120 %.

Fortsetzung Tabelle 9:

Vertragsnaturschutz**	
100	[insgesamt 11 Nennungen ohne weitere Angaben] Die Einsparungen sind marginal, weil insbesondere die Aufsichtsinstanzen einer Effizienzsteigerung entgegenstehen. Der ohne EU-Beteiligung mögliche Verzicht auf diverse Bearbeitungsschritte und Formalismen wird nicht zugelassen.
95	Einfacheres Verfahren beim Zustandekommen der Maßnahme Auszahlung nur einmal und nicht fünfmal
10	keine Software der EG-Zahlstelle
50	kein Grundaufwand geringerer Grundaufwand, Abstimmung mit LANUV, MKUNLV, Berichts- und Meldepflichten, Datenzusammenstellungen entfallen geringerer Verwaltungsaufwand, insbesondere Austausch mit der Kreisstelle u. ZS,
70	Datenerfassung im NASO entfällt
60	aufwendige Erfassung im NASO-Programm
80	k.A.
80	Prüfung des Flächenverzeichnisses entfällt, dadurch nur einmal zu bearbeiten
100	Zusatzleistung zu EU-kofinanzierten Förderfällen; d. h. stets gleichzeitige Abwicklung geringer Vertragsaufwand durch einfaches Vertragsmuster keine Anbindung an das Verfahren der Landwirtschaftskammer keine Vorgaben zu Stichtagen (Bewilligung, Auszahlung) und Vertragsdauer
50	Auszahlung der Prämien erfolgt direkt und zeitnah
Mittelwert 85	

* Hinweis: Das Vorhaben mit EU-Kofinanzierung erfordert einen Aufwand von 100 %. Ein geringerer Aufwand für die rein national finanzierte Dorferneuerung wäre beispielsweise 80 %, ein gleicher Aufwand 100 % und ein höherer Aufwand z. B. 120 %.

** Nicht enthalten sind die ULBn, die keine zusätzlichen Maßnahmen anbieten.

Quelle: Eigene Darstellung der Befragungsergebnisse (LR, 2012).

Rein national finanzierte Maßnahmen sind also auf Ebene der Bewilligungsstellen gegenüber EU-kofinanzierten Maßnahmen im Durchschnitt mit knapp 10 bis 15 % weniger Aufwand verbunden. Diese Angaben beziehen sich auf die tatsächlich wahrgenommenen Unterschiede zwischen der Abwicklung von Fördermaßnahmen über die beiden Finanzierungsstränge und nicht auf einen potenziellen Minderaufwand bei nationaler Finanzierung. Daher fallen die %-Angaben relativ niedrig aus. Für einen großen Anteil der Bewilligungsstellen gibt es aber keine Unterschiede, da häufig ähnliche Verfahren etabliert wurden. Insgesamt veranschaulichen die Ergebnisse eine große Bandbreite der Antworten und die divergierenden inhärenten Referenzsysteme der Dienststellen in Bezug auf nationale Förderbestimmungen versus EU-spezifische Zusatzregularien.⁵⁵

⁵⁵ Im Vergleich zu den in Tabelle 9 enthaltenen Werten aus NRW fielen die Einschätzungen in Niedersachsen relativ hoch aus. Dort wird für einige Schwerpunkt-3-Maßnahmen, wie der Dorferneuerung in größerem Umfang Artikel 89 Mittel eingesetzt. Die Einschätzungen eines Delta zwischen den beiden Finanzierungslinien in Hinblick auf die Höhe des mit der Abwicklung verbundenen Aufwands lagen hier zwischen 40 und 50 %.

VOK und Ex-post-Kontrollen (Grundaufwand und fallabhängiger Aufwand der Prüfdienste): Dieser Aufgabenbereich ist vollständig auf EU-Vorgaben zurückzuführen. Kontrollen durch spezielle Prüfdienste fallen bei rein national finanzierten Maßnahmen weg. Das Einsparpotenzial liegt bei einem Ausstieg aus der EU-Förderung für diesen Aufgabenbereich bei 100 %. Zu einem geringen Anteil wird die Einsparung teilweise durch eine Intensivierung der Verwaltungskontrolle 2 bzw. durch zusätzliche Begehungen insbesondere bei flächengebundenen Förderungen kompensiert. Diese sind allein schon aufgrund der Bestimmungen der LHO zu Kontrollen erforderlich. Da deren Umfang jedoch nicht in der LHO quantifiziert wird, ist die Kompensation nicht zu beziffern.

4.2 Relative Implementationskosten des NRW-Programms

Die relativen IK sind ein Maß für den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um einen Euro Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme auszusahlen. Sie treffen keine Aussage über die Vorzüglichkeit oder die Effektivität der Maßnahmen.

4.2.1 Vorgehensweise

Zur Abbildung der relativen Implementationskosten werden die IK des Jahres 2011 in das Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln des Kalenderjahres 2011 und zu dem Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 gesetzt. Durch Letzteres werden jährliche Schwankungen und Verzögerungen der Auszahlungen vor allem im Bereich der investiven Maßnahmen geglättet.

Neben den EU-kofinanzierten Förderungen werden für einige wenige Fördermaßnahmen laut Kapitel 8 des EPLR-Planungsdokumentes auch Vorhaben mit zusätzlichen nationalen Mitteln ohne EU-Kofinanzierung gefördert (sogenannte Artikel-89-Maßnahmen). Im Wesentlichen handelt es sich um vertikale top-ups (z. B. nationale Mehrwertsteuerförderung). Diese werden sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Aufwandseite mitberücksichtigt. Dieses gilt ebenso für die zusätzlichen Mittel für das AFP (ELER-Code 121) aus dem Programm zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung (im Folgenden Zuckerdiversifizierung). Für die forstlichen Fördermaßnahmen wurden auch die Mittel des Kyrill-Sonderprogramms berücksichtigt, da in den Forstämtern der Aufwand für die Maßnahmen der beiden Programme nicht differenziert darstellbar war. Für das Jahr 2011 ist hiervon ausschließlich die Maßnahme 227 betroffen, für 2010 auch der forstliche Wegebau.

Einige mit dem Health-Check neu bzw. wieder eingeführte Teilmaßnahmen im Bereich der Agrarumwelt- bzw. Tierschutzmaßnahmen wurden zwar ab 2010 bewilligt, erstmalig aber erst im Jahr 2012 ausgezahlt. Für diese Maßnahmen wird ausschließlich auf die Auszahlungen des Jahres 2012 zurückgegriffen (Erosionsschutz und Strohhaltungsverfahren). Insgesamt wird für die Agrarumweltmaßnahmen nicht der Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 verwendet, sondern allein auf die Jahre 2011 und 2012 abgehoben, da 2010 die Altverpflichtungen noch eine ausschlagge-

bende (finanzielle) Rolle spielten. Im Monitoring werden diese Verpflichtungen lediglich aggregiert erfasst, sodass eine Aufteilung auf die Teilmaßnahmen mit großen Ungenauigkeiten verbunden gewesen wäre.

Die Mittel der Technischen Hilfe werden insgesamt der Implementationskostenseite zugewiesen (siehe Kapitel 3.5.1) und sind daher nicht in der Aufstellung der Fördermittel enthalten.

Problematik der Darstellung der relativen IK anhand der Auszahlungsdaten

Gerade im Bereich der investiven Maßnahmen, die teilweise mit einer langen Vorlauf- und Realisierungsphase verbunden sind, liegen zwischen der Mittelbewilligung und der tatsächlichen Auszahlung von Fördermitteln lange Zeiträume, sodass zwar im Erhebungsjahr ein Aufwand für die Maßnahmenbewilligung entstanden ist, dem aber im gleichen Jahr keine ausgezahlten Fördermittel gegenüberstehen. Teilweise ist aber viel Aufwand betrieben worden, um die Bewilligungen über Verpflichtungsermächtigungen (VE) abzudecken. Dies kann bei einigen Maßnahmen zu einem verzerrten Bild führen.

Gleichwohl wurde (in einem länderübergreifenden Abstimmungsprozess) entschieden, mit den ausgezahlten und nicht bewilligten Mitteln zu arbeiten, da

- nur mit den ausgezahlten Mitteln alle anfallenden Arbeiten einer Förderung verbunden sind (Bewilligung, Auszahlungsanträge, Verwendungsnachweisprüfung und VOK, ggf. Rückforderungen),
- den langen Abwicklungszeiträumen auch ein größeres Risiko durch Veränderungen im Abwicklungsprozedere, der Regelungsauslegung, der Planungen des Vorhabenträgers etc. innewohnt, sodass nicht davon auszugehen ist, dass alle bewilligten Mittel auch tatsächlich zur Auszahlung kommen,
- nur für die ausgezahlten Mittel systematisch über alle Maßnahmen und Teilmaßnahmen eine einheitliche und lückenlose Datengrundlage zur Verfügung steht.

Eine Abhilfe liegt in der Darstellung der relativen IK bezogen auf den Durchschnitt der Fördermittel der Jahre 2010 bis 2012.

4.2.2 Relative IK des Gesamtprogramms, des Programmoverheads und der Maßnahmen

Tabelle 10 bildet die relativen IK mit Bezug auf die ausgezahlten öffentlichen Mittel des Jahres 2011 und die durchschnittliche Zahlung der Jahre 2010 bis 2012 ab.

Tabelle 10: Relative IK des NRW-Programms Ländlicher Raum bezogen auf das Jahr 2011 bzw. den Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012

	Verhältnis der maßnahmenbezogenen Implementationskosten zu den öffentlichen Fördermitteln	IK in Mio. Euro	Öffentliche Fördermittel in Mio. Euro ¹⁾		Relative IK in %	
			2011	Ø 2010 - 2012	2011	Ø 2010 - 2012
			[1]	[2]	[3]	[1]/[2]*100
111	Qualifizierung	0,09	0,42	0,39	20,6	22,0
114	Beratungsdienste	0,13	0,002	0,01	5283,0	2327,4
121	AFP	1,03	19,04	19,80	5,4	5,2
123	Verarbeitung und Vermarktung ⁵⁾	0,49	2,87	4,80	17,1	10,2
123	Holz 2010	0,21	1,87	1,34	11,4	16,0
125 A	Flurbereinigung	0,54	2,17	2,16	25,1	25,2
125 B	Forstlicher Wegebau	0,32	1,39	1,72	23,1	18,6
Summe Schwerpunkt I		2,82	27,77	30,22	10,14	9,32
212	AGZ	0,23	11,65	10,28	2,0	2,3
213	Natura -2000	0,34	4,02	3,05	8,4	11,1
214	Agrarumweltmaßnahmen_Gesamt	6,89	36,92 ²⁾	36,62 ⁴⁾	18,7	18,8
davon	Agrarumweltmaßnahmen_ohne VN	2,47	26,81	26,84 ⁴⁾	9,2	9,2
	Vertragsnaturschutz (VN)	4,42 ⁶⁾	10,11	9,78 ⁴⁾	43,7	45,2
215	Tierschutz	0,54	3,80	6,13	14,2	8,8
221	Erstaufforstung	0,21	0,42	0,39	50,5	54,9
224	Natura 2000 im Wald	0,15	0,14	0,16	112,3	94,7
227	Forstliche Förderung	1,35	5,05 ³⁾	4,69	26,6	28,7
Summe Schwerpunkt II		9,72	62,01	61,33	15,67	15,85
321 C	Breitbandförderung	0,35	2,96	4,75	11,9	7,4
DE/LE	322, 313, 321	1,40	9,86	9,54	14,2	14,7
311	Diversifizierung	0,20	0,80	0,80	25,3	25,3
323	Naturschutzmaßnahmen	0,71	3,48	2,29	20,3	30,9
Summe Schwerpunkt III		2,67	17,11	17,38	15,59	15,34
413	LEADER Umsetzung	0,41	1,61	1,54	25,6	26,8
421	Kooperationsprojekte	0,05	0,25	0,09	21,1	59,2
431	Laufende Kosten	0,18	0,46	0,14	38,2	122,8
Summe Schwerpunkt IV (LEADER)		0,64	2,32	1,77	27,58	36,12
Summe Maßnahmen		15,85	109,21	110,70	14,5	14,3
Summe programmbezogene Querschnittsaufgaben		3,06			2,8	2,8
Gesamtkosten Programm		18,91	109,21	110,70	17,3	17,1

1) Inklusive Artikel-89-Maßnahmen und Mitteln der Zuckerdiversifizierung. 2) Ohne Altverpflichtungen.

3) Inklusive Mitteln aus dem Kyrill-Sonderprogramm. 4) Für 214 wurde der Durchschnitt der Jahre 2011/2012 zugrunde gelegt.

5) Inklusive Stabsstelle Regionalvermarktung, ohne 0,40 Mio. 6) Inklusive Biologische Stationen, ohne 3,9 Mio.

Quelle: Eigene Darstellung.

Maßnahmenbezogene IK und Programmoverhead-IK zusammen erreichen ein Volumen von gut 17 % (11,5 %) ⁵⁶ der ausgezahlten Fördermittel sowohl bezogen auf 2011 als auch für den Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012. Die maßnahmenbezogenen relativen IK liegen bei 14 % (10 %) und die Kosten für den Programmoverhead (Querschnittsaufgaben) erreichen eine Höhe von knapp 3 % (1 %) der Fördermittel.

Beide zeitlichen Bezugsgrößen (2011 und 2010 bis 2012) weisen in der Tendenz ähnliche Ergebnisse auf, was auf eine kontinuierliche Programmabwicklung hinweist. Extreme Ausreißer kommen nicht vor. Die maßnahmenbezogenen Ergebnisse verdeutlichen, wie gerade bei kleinen Maßnahmen das Fördervolumen die relativen IK stark beeinflusst (siehe Maßnahme 114). Höhere Abweichungen im Fördermittelvolumen und damit folglich der relativen IK kommen im Bereich der investiven Maßnahmen v. a. bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung, der Breitbandförderung, den forstlichen Maßnahmen sowie den investiven Naturschutzmaßnahmen unter ELER-Code 323 vor. Nachfrage, Akzeptanz und Umsetzungsgeschwindigkeiten dieser Maßnahmen sind größeren Schwankungen ausgesetzt. Bei den flächenbezogenen Maßnahmen, die insgesamt konstanter ausfallen, fällt die Tierschutzmaßnahme aus der Reihe. Der sprunghafte Anstieg der Fördermittel ist mit der erstmalig 2012 getätigten Auszahlung für die neue Teilmaßnahme Strohhaltungsverfahren zu erklären.

Insgesamt hat sich das Niveau der relativen IK gegenüber 2005 erhöht. Zum einen ist der Aufwand für die zahlstellenkonforme Implementierung der Förderung gestiegen. Das Programmvolumen ist zwar – anders als beispielsweise in Hessen und SH – gleich geblieben, aber es sind mehrere Maßnahmen hinzugekommen (LEADER, Tierschutz, forstliche Teilmaßnahmen und Teilmaßnahmen im Bereich der AUM), sodass neue IK entstanden sind und sich das Programmvolumen auf eine größere Anzahl von Maßnahmen verteilt. So sind bei einigen Maßnahmen die Mittel deutlich zurückgegangen. Eine äquivalente Aufwandsreduzierung war mit diesem Schritt nicht verbunden.

Machten die Kosten für den Programmoverhead 2005 rund 1 % der ausgezahlten Mittel aus, liegen sie 2011 bei knapp 3 % des Programmvolumens. Der Kostenanstieg begründet sich in den zusätzlich erforderlichen Einrichtungen, wie z. B. der zuständigen Behörde, und einem deutlichen Anstieg der eingesetzten AK der BS für die ELER-Prüfungen. Ein Teil des Anstiegs ist auch mit der kompletten Zuordnung der IT-Kosten zum Overhead verbunden. ⁵⁷

Die Stellenausstattung der VB ist trotz des stark gewachsenen Aufgabenkatalogs dieses „Dreh- und Angelpunkts der Programmumsetzung“ (Fährmann et al., 2010) konstant geblieben.

⁵⁶ Die Werte in Klammern beziehen sich auf die Ergebnisse der Analyse aus dem Jahr 2005.

⁵⁷ Bei der Erhebung 2005 wurden diese in Teilen den Maßnahmen zugeordnet, bzw. blieben unberücksichtigt.

Tabelle 11 veranschaulicht die Veränderungen für ausgewählte Maßnahmen und querschnittsbezogene Aufgaben gegenüber dem Untersuchungszeitraum 2005.

Tabelle 11: Entwicklung ausgewählter Maßnahmen und Aufgabenbereiche im Programmoverhead gegenüber der Erhebung 2005

Ausgewählte Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 - 2013		Entwicklung gegenüber der Untersuchung 2005		
		ausgezählte öffentliche Mittel (1)	absolute IK (2)	relative IK
111	Qualifizierung	in etwa gleich	in etwa gleich	in etwa gleich
121	Einzelbetriebl. Investitionen	mehr	höher	höher
311	Diversifizierung	mehr	höher	höher
123	Verarbeitung und Vermarktung	mehr	höher	höher
125 A	Flurbereinigung	wesentlich weniger	geringer	wesentlich höher
212	Ausgleichszulage	in etwa gleich	in etwa gleich	in etwa gleich
213	Ausgleichszahlung (Natura 2000)	mehr	höher	höher
214	AUM Gesamt	wesentlich weniger	höher	wesentlich höher
214_VN	Vertragsnaturschutz	in etwa gleich	höher	höher
227	Forstliche Maßnahmen	3) wesentlich weniger	in etwa gleich	wesentlich höher
322 (313, 321)	Dorferneuerung/LE	4) in etwa gleich	wesentlich geringer	wesentlich geringer
323	Naturschutzmaßnahmen	mehr	höher	höher
Ausgewählte querschnittsbezogene Aufgaben im Programmoverhead				
Verwaltungsbehörde		in etwa gleich	in etwa gleich	in etwa gleich
Bescheinigende Stelle		in etwa gleich	wesentlich höher	wesentlich höher
Zahlstelle (Koordination und Finanzmanagement)		in etwa gleich	in etwa gleich	in etwa gleich

1) Verglichen werden die durchschnittlich ausgezahlten Mittel der Jahre 2000 bis 2006 mit denen der Jahre 2010 bis 2012.

2) Bezogen auf die 2005 geschätzten IK und AK.

3) Verglichen mit der Maßnahme "i-sonstige Forstmaßnahmen".

4) Verglichen mit dem Maßnahmenpaket "o Dorferneuerung" und "n Dienstleistungseinrichtungen".

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2008a).

Auffällig ist der starke Rückgang sowohl der relativen als auch der absoluten IK beim Maßnahmenkomplex DE/LE. 2005 wurden diese Fördermaßnahmen noch von den acht Ämtern für Agrarordnung umgesetzt. Mit der Übertragung der Aufgaben auf die fünf Bezirksregierungen scheint ein Großteil der MitarbeiterInnen von diesem Aufgabenbereich abgezogen worden bzw. mit den zusätzlichen Maßnahmen wie Breitbandförderung und LEADER betraut worden zu sein. Wurden 2005 noch rund 30 AK für die Dorferneuerung gemeldet, sind es 2011 nur noch knapp 14. Im Rahmen der qualitativen Analyse wurde die enge Personaldecke der Referate 33 in den Bezirksregierungen von mehreren Stellen thematisiert (siehe Kapitel 5).

Gegenüber 2005 hat sich auch die Zuständigkeit für den VN nochmals geändert. Waren 2005 noch fünf ÄfAO für den VN in landesweit bedeutsamen Schutzgebieten zuständig, ist die Zuständigkeit mittlerweile komplett auf die Unteren Landschaftsbehörden übergegangen. Die Abwicklung bindet dort in Summe noch mehr AK als 2005 (siehe hierzu genauer Kapitel 5.3.6.2).

4.2.3 Relative IK nach Maßnahmengruppen und Teilmaßnahmen

Tabelle 12 stellt die Ergebnisse für die drei Maßnahmengruppen (siehe Kapitel 3.3) zusammen. Im folgenden Text werden die relativen IK in Bezug zum Jahresdurchschnitt 2010 bis 2012 verwendet. Innerhalb der Gruppen sind die Maßnahmen nach Höhe der relativen IK aufsteigend geordnet.

Tabelle 12: Relative IK des NRW-Programms Ländlicher Raum nach Maßnahmengruppen

Verhältnis der Implementationskosten zu den öffentlichen Fördermitteln nach Maßnahmetypen	IK in Mio. Euro [1]	Öffentliche Fördermittel in Mio. Euro ¹⁾			Relative IK in %	
		2011 [2]	Ø 2010 - 2012 [3]	2011 [1]/[2]*100	Ø 2010 - 2012 [1]/[3]*100	
ELER-Investiv						
121 AFP	1,03	19,04	19,80	5,4	5,2	
321 C Breitbandförderung	0,35	2,96	4,75	11,9	7,4	
123 Verarbeitung und Vermarktung	0,49 ⁶⁾	2,87	4,80	17,1	10,2	
313, 321, 322 LE/Dorferneuerung	1,40 ²⁾	9,86	9,54	14,2	14,7	
111 Qualifizierung	0,09	0,42	0,39	20,6	22,0	
125 A Flurbereinigung	0,54	2,17	2,16	25,1	25,2	
311 Diversifizierung	0,20	0,80	0,80	25,3	25,3	
413 LEADER Umsetzung	0,41	1,61	1,54	25,6	26,8	
323 Naturschutzmaßnahmen	0,71	3,48	2,29	20,3	30,9	
421 LEADER Kooperationsprojekte	0,05	0,25	0,09	21,1	59,2	
431 LEADER laufende Kosten	0,18 ²⁾	0,46 ²⁾	0,14	38,2	122,8	
114 Beratungsdienste	0,13	0,00	0,01	5283,0	2327,4	
Summe ELER-Investiv	5,59	43,9	46,3	12,7	12,1	
ELER-InVeKoS						
212 Ausgleichszulage	0,23	11,65	10,28	2,0	2,3	
215 Tierschutzmaßnahmen	0,54	3,80	6,13 ⁵⁾	14,2	8,8	
213 Natura 2000	0,34	4,02	3,05	8,4	11,1	
214 Agrarumweltmaßnahmen_gesamt	6,89 ⁷⁾	36,92 ³⁾	36,62 ⁴⁾	18,7	18,8	
Summe ELER-InVeKoS	8,01	56,40	56,08	14,2	14,3	
ELER-Forst						
123 Holz 2010	0,21	1,87	1,34	11,4	16,0	
125 B Forstlicher Wegebau	0,32	1,39	1,72	23,1	18,6	
227 Forstliche Förderung	1,35	5,05	4,69	26,6	28,7	
221 Erstaufforstung	0,21	0,42	0,39	50,5	54,9	
224 Natura 2000 im Wald	0,15	0,14	0,16	112,5	94,9	
Summe Forst	2,25	8,87	8,31	25,3	27,1	

1) Berechnung auf der Grundlage der Finanztabellen für die Jahresberichte 2010 - 2012; inkl. HC, Artikel-89-Maßnahmen, Mitteln aus der Zuckerdiversifizierung (121) und des Kyrill-Sonderprogramms (125 B, 227).

2) Abzüglich bzw. zuzüglich der Mittel zur Förderung des Regionalmanagements für den Aufgabenbereich des Projektmanagements.

3) Ohne Mittel für Altverpflichtungen. (4) Im Durchschnitt der Jahre 2011/2012.

5) Auszahlung des Jahres 2012, da Mittelwertbildung nicht sinnvoll.

6) Mit Stabstelle Regionalvermarktung, ohne 0,40 Mio. 7) Inklusive Biologische Stationen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Spannweite der relativen IK liegt dabei innerhalb der Maßnahmengruppen weit auseinander, während die beiden Maßnahmengruppen mit jeweils 12 % ELER-Investiv zu 14 % ELER-InVeKoS dicht beieinander liegen. Die forstlichen Maßnahmen weisen fast doppelt so hohe IK auf.

Diskussion der Ergebnisse der Gruppe ELER-Investiv

Bei den **investiven Maßnahmen** reichen die relativen IK von 5 % beim AFP, über knapp 15 % bei der Dorferneuerung. Überdurchschnittlich sind die relativen IK mit 25 % bei der Flurbereinigung, der Diversifizierung und der LEADER-Umsetzung. Mit 30 % sind die investiven Naturschutzmaßnahmen relativ aufwendig in der Umsetzung. Absoluter Ausreißer in Bezug auf die relativen IK ist die Maßnahme Beratungsdienste (ELER-Code 114), die aufgrund der Konkurrenz zu der noch nicht ausgelaufenen Altmaßnahme ELER-Code 115 und eines komplizierten Antragsverfahrens bis 2011 weit hinter den Erwartungen zurückblieb.⁵⁸

Einen starken Einfluss auf die Implementationskosten der Gruppe ELER-Investiv hat die Integration von LEADER in das Programm. Die Umsetzung von Maßnahmen über regionale Prozesse und die damit einhergehende Vielzahl von Beteiligten ist mit einem höheren Aufwand verbunden. Zudem ist dieser Maßnahmenbereich sehr verzögert angelaufen, sodass die Auszahlungsstände eher gering sind, was sich negativ auf die Höhe der relativen IK auswirkt (laut Jahresbericht 2012 lag der Auszahlungsstand erst bei 29 %, MKULNV, 2012). Der gewählte methodische Ansatz, die Kosten der Geschäftsstellen der Regionen anteilig für deren Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Projektmanagements mit in die IK einzurechnen (siehe Kapitel 3.5.2), schlägt sich in den vergleichsweise hohen relativen IK von fast 26 % nieder. Ohne die Berücksichtigung der Kosten der Geschäftsstellen lägen die relativen IK bei knapp 18 %.

Insgesamt liegen die investiven Maßnahmen in NRW unter denen der flächenbezogenen Maßnahmen. Auch wenn sie gegenüber der letzten Förderperiode gerade im Sektorbereich gestiegen sind, bleiben sie insgesamt unter denen der anderen Gruppen. Dies liegt unter anderem an dem im Vergleich zu anderen Bundesländern geringen Anteil von LEADER (und anderen personalintensiven regionalen Prozessen) im Verhältnis zu den Schwerpunkt-3-Maßnahmen und der gesunkenen Personalausstattung im Bereich der Dorferneuerung.

Diskussion der Ergebnisse der Gruppe ELER-InVeKoS⁵⁹

Auch die relativen IK der **flächenbezogenen Maßnahmen** (ELER-InVeKoS) sind gegenüber 2005 nochmals angestiegen. Die Streuung der relativen IK zwischen den Maßnahmen ist verglichen mit

⁵⁸ Siehe hierzu genauer Kapitel 5.

⁵⁹ Ein Schwerpunkt der Untersuchung lag auf den flächenbezogenen AUM. Eine erneute ausdifferenzierte Auswertung der Teilmaßnahme „Förderung bedrohter Haustierrassen“ erfolgte nicht. Da sich in Bezug auf die Abwicklung der Maßnahme keine wesentlichen Veränderungen ergeben haben, können als Anhaltspunkt zur Ex-post-Bewertung 2008 ermittelte Werte herangezogen werden (Fährmann und Grajewski, 2008). Demnach waren 0,9 AK erforderlich. Multipliziert mit den durchschnittlichen maßnahmenbezogenen Personalkosten der Kammer ergeben sich rund 85.000 Euro. Unter Bezugnahme auf die Auszahlungen der Jahre 2011 und 2012 errechnen sich relative IK von rd. 35 %.

den investiven Maßnahmen geringer. Deren Durchschnittswert von gut 14 % wird zum einen von der sehr günstig umzusetzenden Ausgleichszulage (relative IK 2 %) und zum anderen von dem über die ULBn abgewickelten Vertragsnaturschutz (relative IK 43 %) beeinflusst.

Der Anstieg bei den AUM-Gesamt lässt sich durch die gegenüber 2000 bis 2006 wesentlich geringeren Mittel und den weiter gestiegenen Aufwand beim Vertragsnaturschutz erklären.

Um die Kostenstruktur der flächenbezogenen Maßnahmen und insbesondere der AUM näher zu beleuchten, schlüsselt Tabelle 13 die Maßnahme 214 nach Teilmaßnahmen auf und setzt zusätzlich die IK in das Verhältnis zur geförderten Fläche (IK/ha). Mit der letztgenannten Kennzahl wird der verzerrende Effekt der Prämienhöhe neutralisiert, den die Kennziffer „relative IK“ beinhaltet.⁶⁰ Ergänzend sind die Gesamtkosten je Hektar gelistet. Letztere stellen die Summe aus IK und öffentlichen Fördermitteln (Ø 2011 bis 2012) bezogen auf die geförderte Fläche dar.

Die Schätzungen für die eingesetzten AK auf Ebene der Teilmaßnahmen wurden zentral durch die Bewilligungsstelle der Landwirtschaftskammer NRW vorgenommen und sind dementsprechend vorsichtig zu interpretieren.⁶¹

⁶⁰ Vgl. die AUM „Vielfältige Fruchtfolge“ und „Blühstreifen“. Beide weisen vergleichbare rel. IK auf, die IK/ha unterscheiden sich mit rd. 7 und knapp 125 Euro deutlich.

⁶¹ Eine erste geschätzte Aufteilung des Personalaufwandes auf die einzelnen Teilmaßnahmen durch die zentrale Bewilligungsstelle wurde im Rahmen der Interviews mit den Kreisstellen der Kammer nicht für alle Teilmaßnahmen als plausibel angesehen. Da sich die geäußerten Bedenken häuften und konkret auf einzelne Teilmaßnahmen abzielten, wurde von der Kammerzentrale eine Korrektur vorgenommen, deren Ergebnisse in Tabelle 13 eingeflossen sind.

Eine weitere Differenzierung der Maßnahme des VN nach weiteren Untermaßnahmen wurde aus Gründen der Erfassungsgenauigkeit nicht vorgenommen.

Tabelle 13: Relative IK der AGZ, Agrarumweltmaßnahmen und Tierschutzmaßnahmen

Flächenbezogene und Tierschutzmaßnahmen	IK (Mio. Euro)	Öffentliche Fördermittel ¹⁾ (Mio. Euro)		Relative IK (%)		Förderumfang (ha)	IK/ha IK/GVE (€)	Gesamtkosten je ha bzw. GVE (€) ²⁾
		2011	Ø 2011 - 2012	2011	Ø 2011 - 2012			
211/212 Ausgleichszulage	0,233⁴⁾	11,653	10,294	2,0	2,3	149.579	2	70
213 Natura-2000-Zahlungen	0,339⁴⁾	4,024	3,046	8,4	11,1	34.432	10	98
AUM Gesamt	6,894	36,920	36,624	18,7	18,8	222.514	31	196
214 Agrarumweltmaßnahmen_ohne VN	2,474	26,843	26,858	9,2	9,2	197.378	13	133
<i>davon</i>								
Ökologischer Landbau	0,485	11,204	10,887	4,3	4,5	55.264	9	206
Extensive Dauergrünlandnutzung	0,339	5,629	5,257	6,0	6,4	51.792	7	108
Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge	0,412	3,685	3,746	11,2	11,0	60.520	7	69
Anlage von Blühstreifen	0,370	2,524	2,837	14,7	13,0	2.975	124	1.078
Anbau von Zwischenfrüchten	0,520	1,477	1,695	35,2	30,7	20.052	26	110
Erosionsschutzmaßnahmen Ackerbau ³⁾	0,078	-	0,107 ³⁾		73,1	3.735	21	49
Anlage von Uferrandstreifen	0,270	2,324	2,330	11,6	11,6	3.040	89	855
214 Vertragsnaturschutz	4,419	10,109	9,783	43,7	45,2	25.136	176	565
215 Tierschutzmaßnahmen³⁾	0,541	3,801	6,180³⁾	14,2	8,7	152.565 GVE	4	44
Weidehaltung von Milchvieh	0,265	K.A.	3,903 ³⁾	K.A.	6,8	112.785 GVE	2	37
Strohhalteverfahren ³⁾	0,276	K.A.	2,277 ³⁾	K.A.	12,1	39.780 GVE	7	64

1) Berechnungen auf der Grundlage der Finanztabellen der Jahresberichte 2011 bis 2012 für die Maßnahmen 214 und 215.

2) Die Gesamtkosten setzen sich zusammen aus den gezahlten Fördermitteln und den IK pro ha oder GVE.

3) Für die Teilmaßnahmen werden Auszahlungen von 2012 zugrunde gelegt, da erstmalig ausgezahlt, Unterschätzung der IK, da 2011 der Aufwand für die Auszahlung nicht abgebildet wurde.

4) IK im Bereich des Aufwands der LWK unterschätzt, da durch die integrierte Abwicklung mit dem Gemeinsamen Antrag der Aufwand teilweise unter dem KLR-Produkt Direktzahlungen verbucht wird (Erfassungsschärfe).

Im Vergleich der flächengebundenen ELER-Maßnahmen weist die AGZ, begründet in einer stark standardisierten Förderung und einem geringen Auflagenniveau, mit 2 Euro/ha die geringsten IK auf, der Vertragsnaturschutz mit rund 175 Euro/ha und einer Vielzahl von Teilmaßnahmen hingegen die höchsten IK. Es folgen die Maßnahmen Blüh- und Uferrandstreifen. Sowohl die Fördervarianten des Vertragsnaturschutzes als auch die Streifenmaßnahmen zeichnen sich durch geringe Förderumfänge, hohe Förderauflagen, kleinteilige Förderfläche und vergleichsweise schwierige Flächenzuschnitte aus. In der Gruppe der „AUM ohne Vertragsnaturschutz“ nehmen die neu eingeführte Erosionsschutzmaßnahme (ab 2011) und der Zwischenfruchtanbau (ab 2010) in Bezug auf ihre relativen IK und IK/ha eine Sonderstellung ein. Deren Höhe ist in Teilen der erst kurzen Laufzeit dieser AUM geschuldet, weswegen die Förderung noch mit höheren Lern- und Einarbeitungskosten verbunden ist (siehe auch Kapitel 5.1.2.2).

Exkurs: Kontrollkostenzuschuss im Ökologischen Landbau

Ökologisch wirtschaftende Betriebe unterliegen nach EG-Öko-Verordnung einem von einer unabhängigen Kontrollstelle durchzuführenden jährlichen Kontrollverfahren. Auf diese Prüfberichte greift der Technische Prüfdienst zurück, sodass auf eine nochmalige Prüfung auf Einhaltung der Ökologischen Wirtschaftsweise bei Vor-Ort-Kontrollen weitgehend verzichtet wird. Die Verwendung der Prüfergebnisse der Öko-Kontrollstellen reduzieren die IK der Verwaltung. Hieraus folgt wiederum, dass die IK des Ökologischen Landbaus im Vergleich zu den anderen AUM tendenziell unterschätzt werden.

Die Externalisierung umfasst die Prüfung auf Ökologische Wirtschaftsweise. Diese beinhaltet beispielsweise die Inaugenscheinnahme der Ställe, um die Einhaltung der Tierhaltungsbedingungen entsprechend EU-Öko-VO zu überprüfen sowie die Inaugenscheinnahme der Produktionsflächen. Weiterhin prüfen die Öko-Kontrollstellen umfänglich den Zukauf und die Verwendung von Vorleistungen entsprechend der Vorgaben der Öko-VO, d. h. bei allen Betrieben. Der Technische Prüfdienst wiederholt diese Prüfung in Form von Stichproben im Rahmen der VOK. Nach wie vor obliegen dem Technischen Prüfdienst alle Kontrollen, die im Zusammenhang mit der Lage und Größe der beantragten Flächen stehen.

Die durch die Externalisierung des Kontrollaufwandes eingesparten IK des Ökolandbaus lassen sich überschlägig berechnen. Der Überschlagsrechnung liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Der Kontrollumfang umfasst fünf Prozent der geförderten Ökobetriebe.⁶² Dies sind für das Jahr 2011 rd. 75 Betriebe.
- Der Kontrollaufwand vor Ort der Öko-Kontrollverbände wird mit 0,5 bis 1 Tag veranschlagt⁶³. Dieser Zeitbedarf wird ebenfalls für eine Kontrolle auf Ökologische Wirtschaftsweise durch den Technischen Prüfdienst unterstellt.

⁶² In 2011 geförderten Betriebe: 1.586.

⁶³ Die Spanne ergibt sich aus der Anzahl der Produktionsverfahren eines Betriebes sowie aus dessen Größe.

- In Anlehnung an die Ergebnisse der quantitativen IK-Erhebungen wird ein durchschnittliches Arbeitnehmereinkommen (einschließlich der vom/von der ArbeitsgeberIn zu tragenden Kosten) von 90.000 Euro/Jahr für einen MitarbeiterIn des Technischen Prüfdienstes mit einer kalkulatorischen Arbeitszeit_{netto} von 220 Tagen zu Grunde gelegt.

Es errechnet sich eine eingesparte Verwaltungsaufwendung in Höhe von rd. 15.400 bis 30.700 Euro. Werden diese den Verwaltungsaufwendungen des Verfahrens Ökologischer Landbaus zugeschlagen, erhöhen sich die rel. IK für den Ökologischen Landbau geringfügig von 4,3 % auf 4,5 bzw. 4,6 %. Die IK/ha steigen von 8,8 Euro auf 9,1 bzw. 9,3 Euro. Im Ergebnis bleibt der Ökologische Landbau auch bei überschlagsmäßiger Internalisierung der Kontrollkosten die AUM mit den geringsten rel. IK bzw. geringsten IK je Flächeneinheit.

Diskussion der Ergebnisse der Gruppe Forstmaßnahmen

Mit 27 % relativen IK liegt diese Maßnahmengruppe deutlich über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK von 14 %. Damit bestätigt sich auch in NRW eine Tendenz, die in allen Bundesländern anzutreffen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch den relativ hohen Anteil an rein national finanzierten Kyrill-Maßnahmen (ca. 50 % der 2011 umgesetzten Mittel unter 227) die IK niedriger ausgefallen sind, als es bei einer reinen EU-Förderung der Fall gewesen wäre (vergleiche hierzu Ergebnisse in Tabelle 9).

Tabelle 14 schlüsselt die Maßnahme 227 in weitere Teilmaßnahmen auf.

Insgesamt stechen vor allem die kleinen und kleinteiligen Fördermaßnahmen Naturschutz im Wald und Natura 2000 im Wald mit relativen IK von um die 100 % hervor (siehe Kapitel 5.1.2.3).

Tabelle 14: Relative IK auf Ebene der Teilmaßnahmen der forstlichen Förderung

Verhältnis der Implementationskosten zu den öffentlichen Fördermitteln nach Maßnahmentypen		IK in Mio. Euro [1]	Öffentliche Fördermittel in Mio. Euro		Relative IK in %	
			2011 [2]	Ø 2010 - 2012 [3]	2011 [1]/[2]*100	Ø 2010 - 2012 [1]/[3]*100
125 B	Forstlicher Wegebau	0,32	1,39	1,72	23	19
221	Erstaufforstung	0,21	0,42	0,39	50	55
224	Natura 2000 im Wald	0,15	0,14	0,16	112	95
227	Forstliche Förderung	1,35	5,05	4,69	27	29
	<i>Waldumbau</i>	<i>1,07</i>	<i>4,15</i>	<i>3,91</i>	<i>26</i>	<i>27</i>
	<i>Bodenschutzkalkung</i>	<i>0,20</i>	<i>0,76</i>	<i>0,68</i>	<i>26</i>	<i>29</i>
	<i>Naturschutz im Wald</i>	<i>0,10</i>	<i>0,14</i>	<i>0,11</i>	<i>70</i>	<i>92</i>

1) Berechnung auf der Grundlage der Finanztabellen für die Jahresberichte 2010 - 2012. Inkl. Mittel des Kyrill-Sonderprogramms.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3 Kostenstrukturen auf Programm- und Maßnahmenebene im Ländervergleich

4.3.0 Anmerkungen zur Erhebung in den Bundesländern

Die Erhebungsmethode der IK und der Ermittlung der relativen IK entspricht in den Bundesländern Hessen und NI/HB der unter Kapitel 3 dargestellten Methode. Erhebungen und Auswertungen wurden analog zu NRW durchgeführt.

Abweichungen⁶⁴ liegen in erster Linie in Schleswig-Holstein vor. Dort wurde von der ZS selbst für das Jahr 2010 eine Kostenerhebung durchgeführt; eine erneute Erhebung wurde weder vom Thünen-Institut noch vom Auftraggeber als sinnvoll erachtet. In den Grundzügen entspricht die Erhebung der ZS dem vom Thünen-Institut gewählten Vorgehen. Die von der ZS gelieferten Daten wurden entsprechend der Vorgehensweise in den anderen Bundesländern aufbereitet und in maßnahmenbezogene Kosten und Kosten für den Programmoverhead untergliedert.

Sonderfall IT-Kosten: Generell gilt zu beachten, dass aufgrund der heterogenen Ausgangs- und Datenlage die Kosten der für die Programmabwicklung eingesetzten IT in den Bundesländern in länderübergreifenden Betrachtungen unberücksichtigt bleiben. Daher weichen die Werte für die Gesamtprogrammkosten und die Programmoverheadkosten von denen in Kapitel 4.1 und 4.2 genannten Werten ab.

Zusätzlich wird, um systematische Verzerrungen zwischen den Binnen- und Küstenländern zu vermeiden, die unter Umsetzungs Gesichtspunkten sehr spezifische Maßnahme des Küstenschutzes (ELER-Code 126) in den Ländern NI/HB und SH herausgerechnet. Diese Maßnahme unterliegt in Bezug auf die Abwicklung der Förderung völlig anderen Rahmenbedingungen als die anderen ELER-Maßnahmen. Es handelt sich um eine finanzstarke Maßnahme, die mit sehr niedrigen Implementationskosten und sehr großen Fördersummen pro Vorhaben verbunden ist. Eine Einbeziehung würde zu einer starken Verzerrung des Gesamtergebnisses in den entsprechenden Ländern führen.

⁶⁴ Wesentliche Abweichungen in SH gegenüber den anderen Bundesländern:

Der Erhebungszeitraum ist das Jahr 2010 statt 2011, und die ausgezahlten Mittel beziehen sich auf den Zeitraum der Jahre 2009 bis 2011.

Für die Ermittlung der IK wurden vom Haushaltsreferat die tatsächlichen Personalkosten zugespielt, und keine Personalkostenpauschalen verwendet.

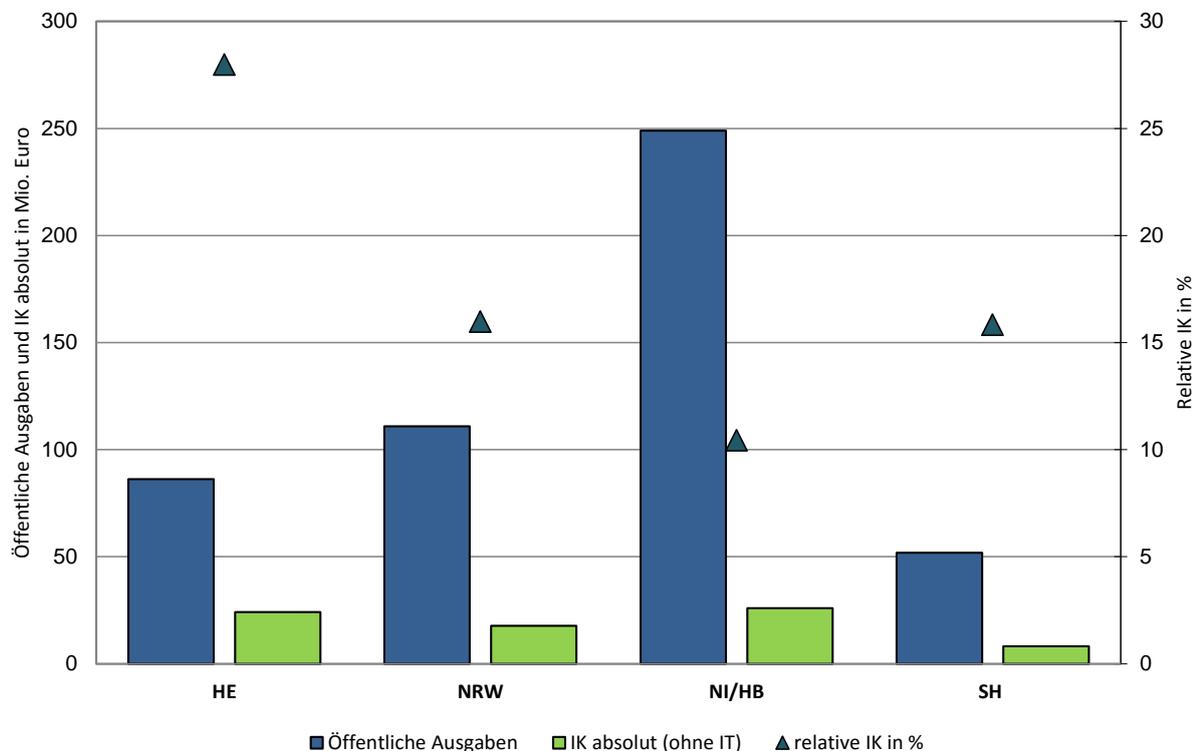
Die Erhebung wurde nicht in die Aufgabenbereiche Grundaufwand, Förderabwicklung und Vor-Ort-Kontrollen differenziert, daher sind einige Vergleiche mit anderen Bundesländern nicht möglich.

Die Artikel-89-Maßnahmen wurden nicht mit einbezogen weder auf der Aufwandsseite noch auf der Seite der öffentlichen Ausgaben. Hierdurch kann es tendenziell zu einer Überschätzung der IK kommen, wenn die Dienststellen nicht trennscharf den Aufwand für rein national finanzierte Vorhaben herausrechnen konnten.

4.3.1 Empirische Ergebnisse auf Programmebene

Wesentliche Eckwerte der Programmumsetzung in den vier untersuchten Bundesländern sind in Tabelle 15 zusammengestellt und werden in Abbildung 5 veranschaulicht.

Abbildung 5: Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012*



* Ohne die Maßnahme Küstenschutz und die IT-Kosten; in SH beziehen sich die IK auf das Jahr 2010 und die ausgezahlten Mittel auf den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011, ohne Artikel-89-Maßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Deutlich wird die große Spreizung der Programmvolumina der einzelnen Bundesländer, der absoluten IK sowie der Personalintensität der Umsetzung. Hierbei ist festzustellen, dass die absoluten IK nicht mit der Programmgröße bzw. den ausgezahlten Mitteln korrelieren und auch keine eindeutigen Skaleneffekte auftreten. NRW liegt deutlich über dem Mittelvolumen von Hessen, bleibt aber mit den IK ebenso deutlich darunter. NI/HB zahlt das dreifache Mittelvolumen aus; die absoluten IK liegen aber nur 7 % über denen von Hessen. Zu vermuten wäre gewesen, dass beispielsweise bei einem kleinen Programm wie in SH der Fixkostenanteil viel stärker zu Buche schlagen würde und damit die relativen IK am höchsten sein müssten. Dies ist aber nicht der Fall.

Tabelle 15: Kennzahlen der Programmimplementation im Ländervergleich

Kennzahlen der jährlichen Programmimplementation			Bundesländer			
			NI /HB	NRW	HE	SH
Öffentliche jährliche Mittel im Durchschnitt 2010 bis 2012	¹⁾ Mio. Euro	248,98	110,95	85,77	51,84	
Absolute IK gesamt 2011	²⁾ Mio. Euro	25,98	17,73	24,15	8,25	
davon maßnahmenbezogene IK	Mio. Euro	22,97	15,85	22,02	7,10	
davon IK-Programmoverhead	²⁾ Mio. Euro	2,82	1,90	2,12	1,15	
Anteil Programmoverhead an IK	%	10,8	11,0	8,8	13,9	
Relative IK gesamt	%	10,4	16,0	28,0	15,9	
davon maßnahmenbezogene IK	%	9,2	14,3	25,0	13,7	
davon IK-Programmoverhead	%	1,1	1,7	2,4	2,3	
Eingesetzte Personalressourcen 2011	³⁾	357	210	283	109	
maßnahmenbezogen	AK	324	194	266	97	
Programmoverhead	AK	33	16	17	13	

¹⁾ Inklusive Artikel-89-Maßnahmen, Mittel der Zuckerdiversifizierung sowie in NRW Kyrill-Sonderprogramm, in SH ausschließlich EU-kofinanzierte Mittel im Durchschnitt der Jahre 2009 - 2011, NI/HB und SH ohne die Maßnahme Küstenschutz.

²⁾ Ohne die Kosten für IT. In SH ist das Bezugsjahr 2010.

³⁾ Die Angaben basieren auf den Schätzungen der Dienststellen. In SH ist das Bezugsjahr 2010.

Quelle: Eigene Darstellung

Neben der Programmgröße muss es demzufolge weitere wesentliche Einflussfaktoren auf die Höhe der IK geben, wie z. B. Programmstruktur, Maßnahmenmerkmale, Organisationsstruktur oder auch Personaleinsatz und –kosten (siehe auch Kapitel 6).

Betrachtet man die Anzahl der eingesetzten AK (siehe oben in Tabelle 15) werden zwei Aspekte deutlich:

- Verhältnis von ausgezahlten Fördermitteln pro AK: Dieses liegt in Hessen bei ca. 0,31 Mio., während es in SH 0,48, in NRW 0,54 und in Niedersachsen/Bremen 0,67 Mio. Euro beträgt.
- Niveau der Personalkosten: Im Schnitt liegen diese in NRW und HE mit rund 85.000 Euro gleichauf⁶⁵, während sie in SH rund 75.000 Euro und Niedersachsen/Bremen nur 72.000 Euro betragen. Dies ist auf die Gehaltsstrukturen der stark in die Umsetzung eingebundenen Landwirtschaftskammer und das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung (LGLN) zurückzuführen. Bei beiden Organisationseinheiten dominieren die Gehaltsstufen E9 und weniger.

⁶⁵ Trotz der MAK-Ansätze der WIBank von 140.000 Euro In NRW schlagen die Kosten der LWK als EU-Zahlstelle ebenfalls mit hohen Personalkosten der Leitungsebene zu Buche.

Die absoluten Kosten des Programmoverheads scheinen (siehe Tabelle 15) – mit Ausnahme von Hessen – in der Tendenz eher der Höhe der ausgezahlten Programmvolumina zu folgen. Dies stärkt die Aussagen der Organisationseinheiten mit querschnittsbezogenen Aufgaben, dass der Aufwand mit der Größe der Programme (Anzahl der Maßnahmen und Akteure) prinzipiell ansteige.

In allen Bundesländern ist gegenüber der Untersuchung von 2005 ein Anstieg der relativen IK zu verzeichnen. So hat sich auch der Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK aller Maßnahmen in den vier Ländern (ohne Küstenschutz) von rund 11 % (Fährmann und Grajewski, 2013) auf knapp 13 % erhöht.⁶⁶ Im Vergleich zu SH und Hessen fällt der Anstieg in NRW jedoch geringer aus.

Im Folgenden wird näher in die drei Maßnahmengruppen (ELER-InVeKoS, ELER-Investiv und Forst) hineingezoomt, um für vergleichbare Maßnahmen anhand zentraler Kenngrößen die Förderpraxis in den vier Bundesländern und Maßnahmenbereichen abzubilden. In Kapitel 5 werden die Faktoren/Merkmale mit maßgeblichem Einfluss auf die Umsetzungskosten der unterschiedlichen Maßnahmen vertiefend analysiert und diskutiert. Dabei wird auch auf Ergebnisse vorangegangener Untersuchungen zurückgegriffen (Fährmann und Grajewski, 2008b; Fährmann und Grajewski, 2013).

4.3.2 Flächenbezogene Maßnahmen (ELER-InVeKoS): Quantitative Ergebnisse im Vergleich

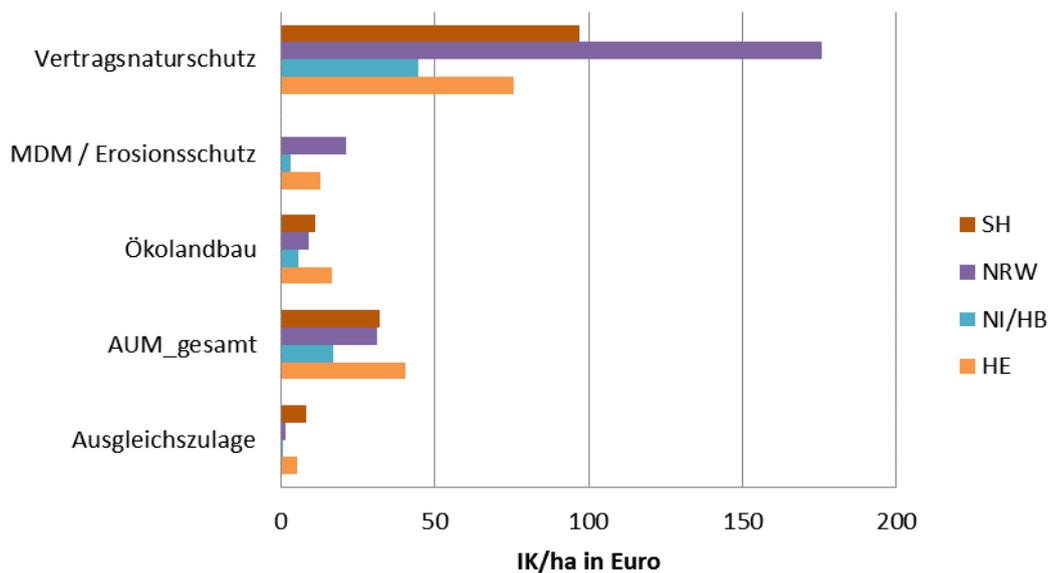
In Abbildung 6 sind die Implementationskosten je Flächeneinheit im Ländervergleich dargestellt. Im Vergleich zu den relativen IK werden bei Bezug auf die Förderfläche unterschiedliche Förderhöhen in den Ländern neutralisiert. Die Höhe der IK/ha für die AUM_gesamt ist in NRW und SH vergleichbar, liegt jedoch über der von NI/HB.

Bis auf den Ökologischen Landbau variieren die Förderauflagen der in Abbildung 6 dargestellten Maßnahmen und können damit den Länderunterschied der IK z. T. erklären. Die Förderauflagen des Ökologischen Landbaus sind hingegen in allen Ländern (weitgehend) standardisiert und die Förderung ist langjährig etabliert, sodass auch hohe Lernkosten als Ursache für die IK-Unterschiede zwischen den Ländern ausgeschlossen werden können. Daraus lässt sich ableiten, dass der Unterschied der IK/ha für den Ökologischen Landbau im Wesentlichen auf Organisationseffekte zurückgeführt werden kann. Im Ländervergleich ergibt sich für den Ökologischen Landbau das gleiche Ranking wie für die AUM_gesamt: NRW hat nach NI/HB die niedrigsten

⁶⁶ Berechnung ohne LEADER, da dieser Maßnahmenbereich in den Vorgängerprogrammen nicht enthalten war; unter der Berücksichtigung von LEADER liegt der Durchschnitt der maßnahmenbezogenen IK in den vier untersuchten Bundesländern bei 13,6 %.

IK/ha, Hessen die höchsten. Abweichungen im Länderranking ergeben sich für die Maßnahmen- gruppe MDM/Erosionsschutz und Vertragsnaturschutz. Ursächlich ist für erstere die Maßnah- menausgestaltung bzw. die kurze Laufzeit der Förderung (vgl. Kapitel 5.1.2.2.2) und für den Ver- tragsnaturschutz sind es die Verwaltungsorganisation (vgl. Kapitel 5.3) und IT- Schnittstellenprobleme (vgl. Kapitel 5.5).

Abbildung 6: IK/ha ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen im Vergleich der Bundes- länder



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 16 gibt die Ergebnisse in Verbindung mit zusätzlichen Kenngrößen wieder. Dargestellt sind die relativen IK, die IK/Antrag, die durchschnittliche Fläche pro Antrag, die Anzahl der Bewil- ligungsstellen und der mittel- und flächenbezogene Output im Durchschnitt der Jahre 2010 bzw. 2011 bis 2012. Der Einfluss dieser Kenngrößen auf die Kostenstruktur in NRW wird in Kapitel 5 näher betrachtet.

Tabelle 16: Ausgewählte flächenbezogene Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

Maßnahme	Kenngrößen der Umsetzung	Einheiten	Bundesland			
			NRW	NI/HB	HE	SH ⁷⁾
Ausgleichs- zulage	relative IK	%	¹⁾ 2	1	10	8
	IK/ha	Euro	²⁾ 1,6	0,4	5,0	8,0
	IK/Antrag	Euro	³⁾ 31	18	230	460
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	^{2)/3)} 20	43	38	52
	Fördermittel Ø 2010/2011- 2012	Mio. Euro	⁵⁾ 10,28	14,10	19,81	0,92
	geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012	ha	²⁾ 149.579	405.800	407.320	9.633
AUM_gesamt	relative IK	%	¹⁾ 19 ⁵⁾	13	26	19
	IK/ha	Euro	²⁾ 31,0 ⁵⁾	16,8	40,5	32,0
	IK/Antrag	Euro	³⁾ 457	357	699	819
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	^{2)/3)} 15	26	17	28
	Fördermittel Ø 2010/2011- 2012	Mio. Euro	⁵⁾ 36,62 ⁵⁾	41,41	22,95	12,59
	geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012	ha	²⁾ 245.782 ⁵⁾	325.219	145.831	73.762
Ökolandbau	relative IK	%	¹⁾ 5	4	10	8
	IK/ha	Euro	²⁾ 8,8	5,7	16,5	11,0
	IK/Antrag	Euro	³⁾ 312	294	691	848
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	^{2)/3)} 36	49	42	73
	Fördermittel Ø 2010/2011- 2012	Mio. Euro	⁵⁾ 5,26	9,37	11,03	4,25
	geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012	ha	²⁾ 55.264	57.948	66.524	29.055
Vertrags- naturschutz	relative IK	%	¹⁾ 45 ⁶⁾	22	35	29
	IK/ha	Euro	²⁾ 175,8 ⁶⁾	44,5	73,0	97,0
	IK/Antrag	Euro	³⁾ 852	1.083	602	1.138
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	^{2)/3)} 5 ⁶⁾	29	8	15
	Fördermittel Ø 2010/2011- 2012	Mio. Euro	⁵⁾ 9,78 ⁶⁾	8,97	8,05	6,20
	geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012	ha	²⁾ 25.136 ⁶⁾	43.512	38.755	18.433
MDM / Erosions- schutz	relative IK	%	¹⁾ 73 ⁸⁾	8	23 ⁸⁾	nicht differenziert erhoben
	IK/ha	Euro	²⁾ 21,0	3,2	12,7	
	IK/Antrag	Euro	³⁾ 973	143	388	
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	^{2)/3)} 25	48	31	
	Fördermittel Ø 2010/2011- 2012	Mio. Euro	⁵⁾ 0,11 ⁸⁾	3,19	2,12 ⁸⁾	
	geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012	ha	²⁾ 3.735	79.803	38.489	

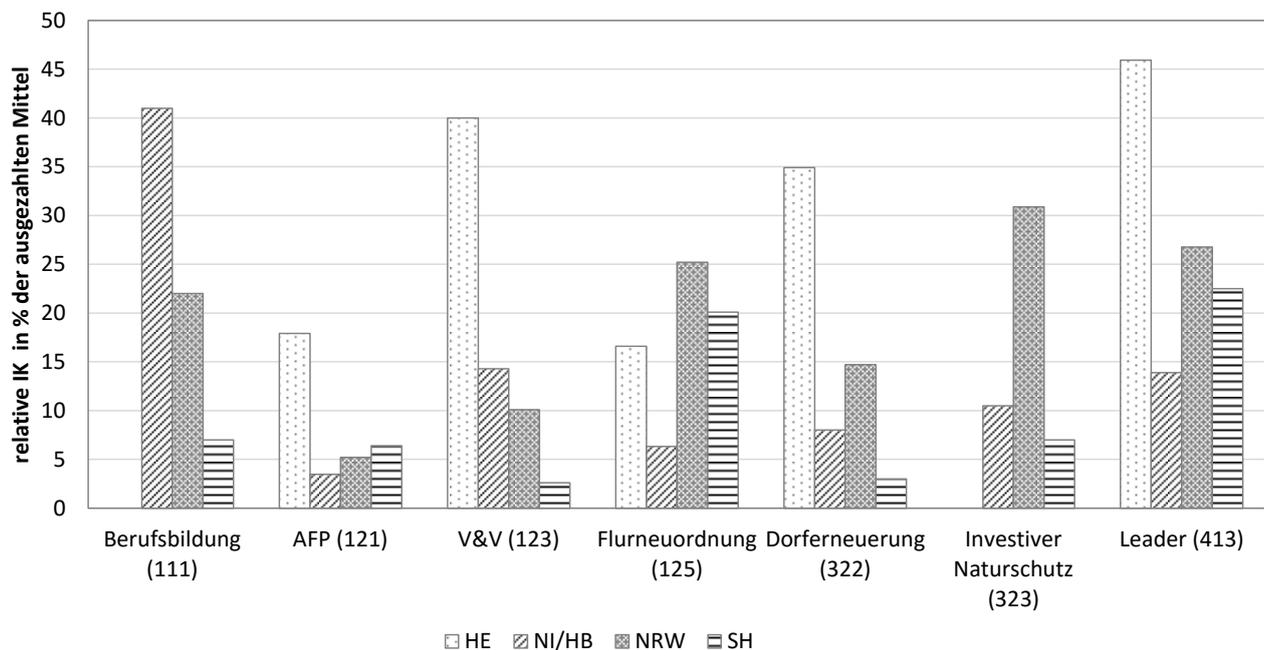
¹⁾ Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2011 - 2012 (SH 2010 - 2011) ausgezahlten öffentlichen Mitteln.²⁾ Berechnet auf der Grundlage der durchschnittlich geförderten Flächen nach Angaben der Jahresberichte 2010, 2011 bis 2012, bzw. in SH 2009 - 2011.³⁾ Berechnet auf der Grundlage der durchschnittlich geförderten Betriebe nach Angaben der Jahresberichte 2010, 2011 bis 2012, bzw. in SH 2009 - 2011.⁴⁾ Der Wert in Klammern stellt die Anzahl antragsannahmender bzw. zusätzlich beteiligter Stellen dar (z. B. Untere Naturschutzbehörden in NI/HB).⁵⁾ Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel, inklusive Artikel-89-Maßnahmen, berechnet auf der Basis der Jahresberichte 2010 bis 2012.⁶⁾ Hierin enthalten ist in Hessen die Natura-2000-Förderung, da deren Umsetzung nicht isoliert abgebildet werden kann.⁷⁾ In SH liegen die Bezugsjahre 2009 bis 2011 zugrunde.⁸⁾ Auszahlungen und Förderflächen von 2012, da in diesem Jahr erstmalig ausgezahlt; eine Unterschätzung der IK ist möglich, da der Aufwand für die Auszahlung in der IK Erhebung von 2011 nicht vollständig abgebildet ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3.3 Investive Maßnahmen (ELER-Investiv): Quantitative Ergebnisse im Vergleich

Abbildung 7 stellt die Ergebnisse der relativen IK für ausgewählte vergleichbare investive Maßnahmen in den Landesprogrammen zusammen.

Abbildung 7: Relative IK ausgewählter investiver Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 17 gibt die Ergebnisse nochmals in Verbindung mit der Finanzmittelausstattung wieder. Zusätzlich sind noch weitere Kenngrößen in Tabelle 17 enthalten, die die Kostenstruktur von Maßnahmen beeinflussen. Dargestellt sind der durchschnittliche Förderbetrag pro Vorhaben, die durchschnittliche jährliche Vorhabenzahl und die Anzahl der Bewilligungsstellen.

Mit Ausnahme der Flurneuordnung liegen die relativen IK in Hessen⁶⁷ bei allen betrachteten investiven Maßnahmen deutlich über denen der anderen Bundesländer. Für NRW können zwei Erkenntnisse abgeleitet werden: Sektorbezogene Maßnahmen (AFP, V&V), in denen im Vergleich zu den anderen Bundesländern viele Fördermittel über zentrale Strukturen abgewickelt werden, liegen im Ländervergleich im mittleren Bereich. Maßnahmen mit relativ geringem Mittelvolumen (Flurbereinigung, DE, LEADER) und vergleichsweise kleinteiliger Förderung (z. B. investiver Naturschutz) liegen eher im oberen Bereich, bzw. im Fall des investiven Naturschutzes und der Flurbereinigung

⁶⁷ Dies scheint in Hessen weitgehend unabhängig vom Volumen der insgesamt ausgezahlten öffentlichen Mittel zu sein.

reinigung deutlich über denen der anderen Bundesländer. Der Einfluss der Maßnahmenkonzeption, die Bewilligungsstruktur oder der durchschnittliche Förderbetrag pro Vorhaben werden in Kapitel 5 vertieft diskutiert.

Tabelle 17: Ausgewählte investive Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

Maßnahme	Kenngrößen der Umsetzung	Einheiten	Bundesland			
			NRW	NI/HB	HE	SH
AFP (121)	relative IK	% ¹⁾	5,2	3,5	17,9	6,4
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	19,80	41,65	10,78	6,02
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	58.955	75.463	77.842	41.678
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	216	468	111	50
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	1 (6)	1 (20)	16	4
Verarbeitung und Vermarktung (123)	relative IK	% ¹⁾	10,1	14,3	40,0	2,6
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	4,80	3,52	0,93	2,60
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	326.531	597.872	194.439	506.250
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	8	8	4	5
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	1	1	1	1
FID Diversifizierung (311 C)	relative IK	% ¹⁾	25,3		135,1	16,7
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	0,20	nicht in dieser Form angeboten	0,34	0,57
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	37.957		31.707	46.154
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	18		7	7
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	1 (3)		16	4
Flurneuordnung (125)	relative IK	% ¹⁾	25,2	6,3	16,6	20,1
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	2,16	31,69	5,09	0,79
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	163.690	214.680	140.000	21.709
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	14	151	36	72
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	5	11	7	4
Dorferneuerung (322)	relative IK	% ¹⁾	14,7	8,0	34,9 ⁶⁾	3,0
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	9,54	37,47	15,50 ⁶⁾	3,19
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	40.927	25.313	15.167 ⁶⁾	80.348
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	237	1.370	1.286 ⁶⁾	33
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	5	11	16	4
LEADER (413)	relative IK	% ¹⁾	26,8	13,9	45,9	22,5
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	1,54	12,42	7,59	k.A.
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	35.232	69.263	34.198	24.030
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	25	119	109	55
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	5(12)	11 (32)	16 (40)	4 (21)

¹⁾ Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2010 - 2012 (SH 2009 - 2011) ausgezahlten öffentlichen Mitteln.

²⁾ Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel, inklusive Artikel-89-Maßnahmen und Mittel der Zuckerdiversifizierung, sowie Kyrill-Sonderprogramm bei der forstl. Förderung in NRW, berechnet auf der Basis der Jahresberichte 2010 bis 2012.

³⁾ Summe der ausgezahlten Fördermittel 2007 - 2012 geteilt durch die Anzahl der in diesem Zeitraum geförderten Vorhaben (Jahresbericht 2012).

⁴⁾ Berechnet auf der Grundlage der Angaben des Jahresberichtes 2012 für die Summe der 2007 - 2012 geförderten Vorhaben.

⁵⁾ Die Werte in Klammern stellen die Anzahl der antragsannahmenden Stellen bzw. LEADER/HELER-Regionen dar.

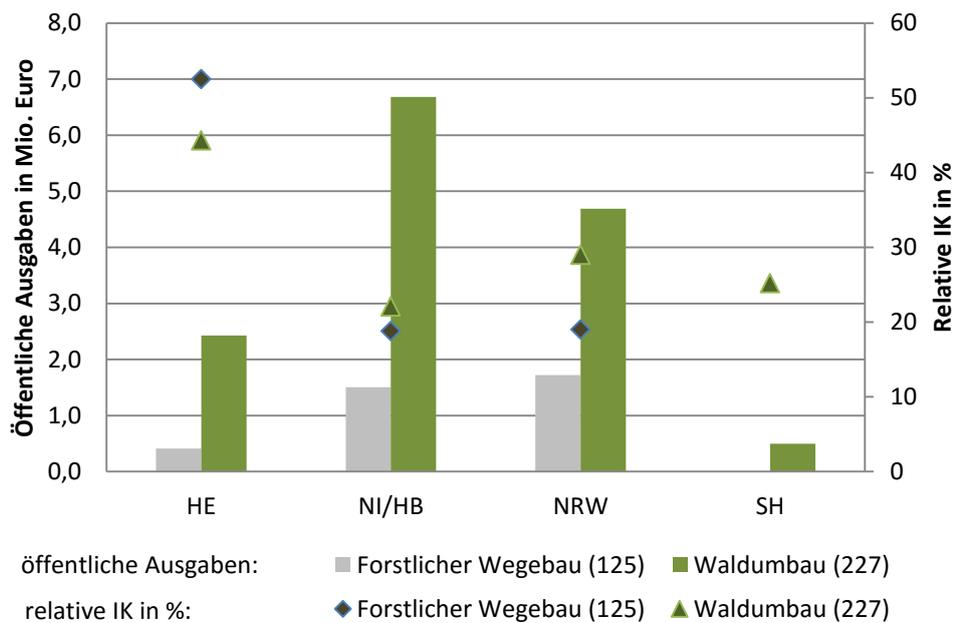
⁶⁾ In NRW wird nicht zwischen 322, 313, und 321 (ohne Breitbandförderung) differenziert. Diese Maßnahmen sind in den Werten enthalten.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3.4 Forstliche Förderung: Quantitative Ergebnisse im Vergleich

Mit 29 % relativen IK für die Maßnahme Waldumbau (Code 227) liegt NRW über den Ländern SH und NI/HB. Nur in Hessen übersteigen die relativen IK nochmals deutlich die von NRW. In allen Bundesländern gehört diese Maßnahme gemessen an den relativen IK zu den überdurchschnittlich aufwendigen Förderbereichen. Dies gilt in etwas abgeschwächter Form auch für den forstlichen Wegebau (125). Hier liegen NRW und NI/HB ungefähr gleichauf (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Relative IK und ausgezahlte öffentliche Mittel der Maßnahmen forstlicher Wegebau (125) und Waldumbau (227) in den vier untersuchten Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Auch für diesen Maßnahmenbereich wurden zusätzliche Kenngrößen betrachtet. Tabelle 18 bildet neben den relativen IK und der Finanzmittelausstattung der forstlichen Maßnahmen die Anzahl der Bewilligungsstellen sowie den durchschnittlichen Förderbetrag je Vorhaben ab. Deutlich werden insbesondere die vergleichsweise geringen Förderbeträge in NRW pro Förderfall (ELER-Code 227) und die hohe Anzahl an Bewilligungsstellen.

Tabelle 18: Forstliche Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

Maßnahme	Kenngrößen der Umsetzung	Einheiten	Bundesland			
			NRW	NI/HB	HE	SH
Forstlicher Wegebau (125)	relative IK	% ¹⁾	19,0	18,8	52,5	nicht in dieser Form angeboten
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	1,72	1,50	0,41	
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	16.667	18.242	6.122	
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a Bewilligungsstellen	Anzahl ⁴⁾	46	76	74	
		Anzahl ⁵⁾	14	1 (12)	1 (41)	
Forstliche Förderung (227)	relative IK	% ¹⁾	29,0	22,1	44,3	25,2
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	4,69	6,68	2,43	0,50
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	3.142	6.594	7.897	9.110
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	464	996	262	156
		Anzahl ⁵⁾	14 (270)	1 (12)	1 (41)	1 (13)

1) Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2010 - 2012 (SH 2009 - 2011) ausgezahlten öffentlichen Mitteln.

2) Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel inklusive Artikel-89-Maßnahmen und Mitteln der Zuckerdiversifizierung, sowie Kyriell-Sonderprogramm bei der forstl. Förderung in NRW. Berechnet auf der Basis der Jahresberichte 2010 bis 2012.

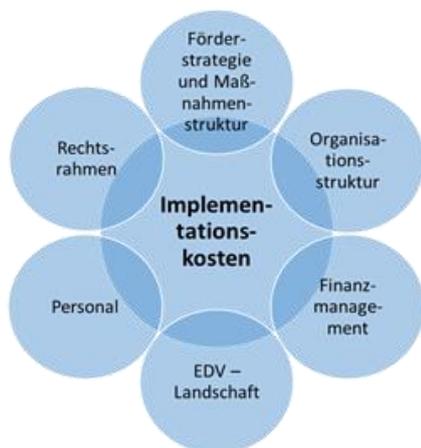
3) Summe der ausgezahlten Fördermittel 2007 - 2012 geteilt durch die Anzahl der in diesem Zeitraum geförderten Vorhaben, Quelle Jahresberichte 2012.

4) Berechnet auf der Grundlage der Angaben des Jahresberichtes 2012 für die Summe der 2007 - 2012 geförderten Vorhaben.

5) Die Werte in Klammern stellen die Anzahl der zusätzlich beteiligten Stellen dar; in NRW sind es die Forstbetriebsbezirke.

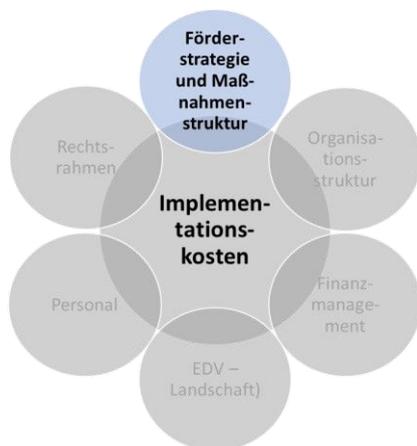
Quelle: Eigene Darstellung.

5 Qualitative Implementations(kosten)analyse



Im Folgenden werden die Ergebnisse der qualitativen Erhebungen systematisch aufbereitet und strukturiert nach sechs Themenfeldern präsentiert. Diese Themenfelder bilden wesentliche Erklärungsgründe für die Höhe der IK ab. Aus der Diskussion der Ergebnisse werden Verbesserungsansätze und Handlungsfelder für die Programmierung 2014 bis 2020 sowie Vorschläge zum Änderungsbedarf am Umsetzungsrahmen abgeleitet.

5.1 Förderstrategie und Maßnahmenstruktur



Den **inhaltlichen** Rahmen der Implementation und der daraus resultierenden IK bilden die vom jeweiligen Bundesland gewählte Förderstrategie, die damit verbundenen Merkmale des Programms sowie die darin enthaltenen Maßnahmen. Auf diesem Feld besteht der größte Handlungsspielraum der Programmverantwortlichen, die IK zu beeinflussen. Zur strategisch-inhaltlichen Ausrichtung gehören insbesondere die folgenden Aspekte:

- Wie viele Maßnahmen welchen Maßnahmentyps werden mit EU-Kofinanzierung angeboten, und wie werden die Finanzmittel auf die Maßnahmen verteilt (Programmdesign)?
- Sind die Maßnahmen durch komplexe Förderauflagen anspruchsvoll in der Akquise, Beratung und Abwicklung?
- Wie ist das Verhältnis von EU-kofinanzierten zu national finanzierten, sogenannten Artikel-89-Maßnahmen? Welche Kofinanzierungsätze⁶⁸ werden festgelegt?

⁶⁸ Das heißt, wie viele EU-Mittel stecken jeweils in der Förderung eines Vorhabens.

Im Anschluss werden die wesentlichen Eckpunkte des NRW-Programms Ländlicher Raum im Hinblick auf die vorgenannten Aspekte auf Programmebene sowie im Kapitel 5.1.2 auf Maßnahmenebene herausgestellt und vor dem Hintergrund des Umsetzungsaufwandes bewertet. In Kapitel 5.1.3 werden Verbesserungsansätze und Handlungsfelder für die Programmierung 2014 bis 2020 aufgezeigt.

5.1.1 Eckpunkte auf Programmebene: Programmstruktur und Mittelverteilung

Wesentliche Faktoren: Breites Maßnahmenpektrum und Sicherung der Finanzierung durch Einbindung in ein EU-Programm

NRW hat sich zu Anfang des Programms entschieden, eine Vielzahl von Maßnahmen innerhalb des Programms anzubieten und die EU-Mittel breit einzusetzen. Dieser förderstrategische Ansatz ist mit mehreren Implikationen für die Programmumsetzung und die Höhe der (relativen) IK verbunden. Die Bandbreite der im Programm enthaltenen Maßnahmen ist relativ hoch, deren Budget teilweise sehr niedrig. Insgesamt zwölf (Teil-)Maßnahmen in NRW weisen ein jährliches Budget von unter einer Million Euro auf. Damit liegt NRW verglichen mit den anderen Bundesländern im oberen Bereich, den „Spitzenplatz“ nimmt Hessen ein (siehe Tabelle 19).

Angesichts der schwierigen Haushaltslage des Landes und der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse wird die Einbindung von Maßnahmen in ein EU-Programm — wie in anderen Bundesländern auch — von den Maßnahmenverantwortlichen als Mittel zur Sicherung der Finanzierung und zur Verbesserung der Planungssicherheit gesehen. Rein national finanzierte Landesmaßnahmen stehen eher auf dem Prüfstand als EU-kofinanzierte Maßnahmen. Die Höhe der mit einer EU-Förderung verbundenen IK spielt bei diesen Überlegungen eine unterordnete Rolle.

Die Kleinstmaßnahmen weisen aufgrund der erheblichen Fixkosten in der EU-Förderung ein schlechtes IK-Fördermittelverhältnis auf, da unabhängig vom Fördervolumen maßnahmenbezogene, zahlstellenkonforme Verfahren zu implementieren sind und jede Maßnahme in der IT abgebildet werden muss. Für die absoluten IK sind sie insgesamt von geringerer Relevanz, erhöhen aber die Kosten auf der Ebene des Programmoverheads, die von der Anzahl der unterschiedlichen Maßnahmen beeinflusst werden.

Kaum Artikel-89-Maßnahmen und niedrige Kofinanzierungssätze

Beihilferechtlich ist es für Bundesländer interessant, nationale Mittel möglichst auf der Grundlage der EPLR umzusetzen. Dies kann auf zweierlei Arten geschehen: Darstellung als Artikel-89-Maßnahme gemäß Art. 16 Buchstabe f) der VO (EG) Nr. 1698/2005 bei Anwendung des maximal möglichen Kofinanzierungssatzes oder Absenkung des Kofinanzierungssatzes. Beide Möglichkeiten haben Einfluss auf die IK eines Programms. Insgesamt erspart man sich z. T. die ansonsten erforderlichen aufwendigen beihilferechtlichen Genehmigungsverfahren. Die Absenkung der maximal möglichen Kofinanzierungssätze wirkt aber unmittelbar IK-erhöhend, da unabhängig vom

ELER-Kofinanzierungssatz alle EU-Vorgaben einzuhalten sind. Bei den Artikel-89-Maßnahmen hängt der Effekt auf die IK davon ab, ob man unabhängig von der Finanzierungsstruktur das gleiche Verwaltungsverfahren anwendet (wie z. B. in Hessen der Fall) oder strategisch bestimmte Maßnahmentypen in die nationale Förderung verschiebt (z. B. private Maßnahmen der Dorferneuerung, wie in Niedersachsen), für die in der Folge vereinfachte Regelungen der LHO beispielsweise vollständig zum Tragen kommen können. Die Rückmeldungen aus den verschiedenen Bundesländern mit Artikel-89-Maßnahmen waren sehr unterschiedlich bezüglich der Aufwandsdifferenz zu ELER-kofinanzierten Maßnahmen (in Hessen gering, in Niedersachsen hoch).

NRW nutzt kaum Artikel-89-Maßnahmen, sondern hat entschieden, das zur Verfügung stehende EU-Geld auf viele Maßnahmen zu verteilen. D. h., in den Schwerpunkten 1 und 3 wurde in der ursprünglichen Plangenehmigung ein Kofinanzierungssatz von 25 % zugrunde gelegt. Daher ergibt sich im Durchschnitt mit 38 % der niedrigste Kofinanzierungssatz im Vergleich der Länderprogramme. Ohne die Einplanung von Artikel-89-Maßnahmen eröffnet sich keine Möglichkeit, besonders kostenintensive Vorhaben aus dem Programm herauszusteuern (analog zum Vorgehen in Niedersachsen/Bremen).

Tabelle 19: Eckpunkte der Programmumsetzung im Ländervergleich

			NRW	NI/HB	HE	SH
Relative Implementationskosten	1)	%	16	10,4	28	15,9
Zahl der (Teil-)Maßnahmen	2)		31	34	26	32
darunter Zahl Kleinstmaßnahmen	3)		12	10	16	10
Anteil Artikel-89-Maßnahmen	4)	%	2	29	33	36
Durchschnittlicher Kofinanzierungssatz	EPLR	5)	38	51	50	52
	HC	5)	75	75	75	75
	Konvergenzgebiet EPLR	5)		77		
	Konvergenzgebiet HC	5)		90		
Zahl der Maßnahmen mit Mittelabsenkung > 50%	6)		4	4	8	3

1) Ohne IT-Kosten, ohne Küstenschutz.

2) Gemäß Programmplanungsdokument, bei AUM nur die (Teil-)Maßnahmen mit Neubewilligungen.

3) Als "Benchmark" wurden 1 Mio. Euro Mittelvolumen/Jahr gesetzt, Angaben aus Jahresberichten, eigene Berechnungen.

4) An den gesamten öffentlichen Ausgaben, Stand HC-Programm.

5) An den öffentlichen Mittel gemäß indikativem Finanzplan, Stand 2013.

6) Planänderung 2013, öffentliche Mittel gesamt (EU, Kofinanzierung und Artikel 89).

Quelle: Eigene Darstellung

Die Qualität der Programmierung zu Beginn ist wesentlich, um eine „Leerleistung“ der Verwaltung zu verhindern. Setzt man Maßnahmen um, deren Bedarf deutlich überschätzt wurde, sinken die IK nicht proportional zum zurückgehenden Ausgabenvolumen, weil die Fixkosten zumeist bestehen bleiben. Vier Maßnahmen im NRW-Programm wurden mit der letzten Programmänderung im Vergleich zur ursprünglichen Planung auf weit über 50 % ihres ursprünglichen Mittelan-

satzes nach unten korrigiert, darunter Berufsbildung (ELER-Code 111) und Beratung (ELER-Code 114), Natura 2000 im Forst (ELER-Code 224) und ELER-Code 124.

5.1.2 Eckpunkte der Maßnahmenausgestaltung und -umsetzung

In vorausgegangenen Studien (Fährmann und Grajewski, 2008a; Fährmann und Grajewski, 2013) wurden folgende Faktoren als wichtige Determinanten für die Höhe von maßnahmenbezogenen IK identifiziert:

- Fördervolumen insgesamt,
- Maßnahmendesign: Ausdifferenzierung der Fördertatbestände, Auflagenintensität,
- Prozedere der Antragstellung: standardisierte Unterlagen und Prozeduren oder individuelle Vertragsausgestaltung,
- Förderbetrag pro Vorhaben/Antrag (gesteuert über Bagatellgrenzen und Deckelung der Förderhöchstbeträge),
- Kategorie der AntragstellerInnen: private Haushalte, Unternehmen, öffentliche AntragstellerInnen,
- Auszahlungsregime (Zahl der Teilauszahlungen).

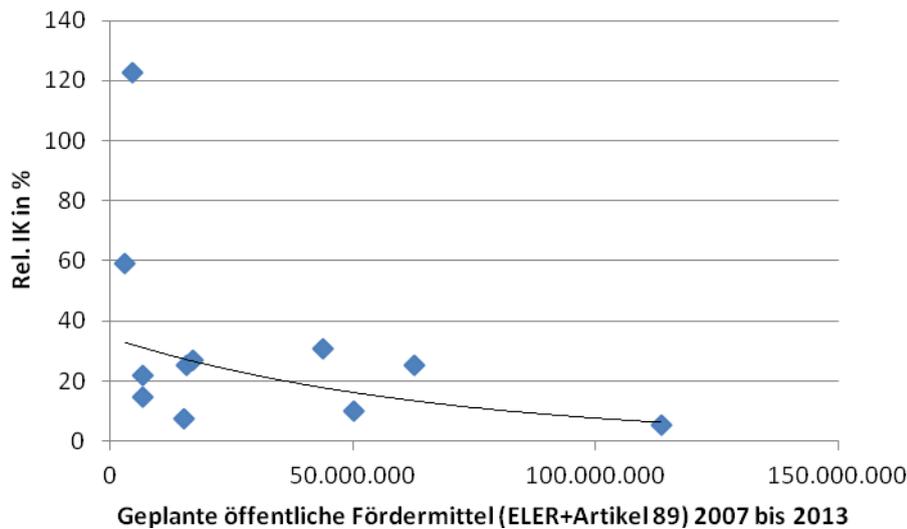
Im Folgenden werden für drei Maßnahmengruppen (ELER-Investiv, ELER-InVeKoS, und forstliche Förderung) die wesentlichen Ergebnisse aus den geführten Interviews zusammengestellt und diskutiert. Wie unter 4.3 im Ländervergleich erwähnt, wird an dieser Stelle auf die Kenngrößen näher eingegangen, die sich als besonders relevant für die Kostenstruktur der einzelnen Fördermaßnahmen im NRW-Programm herausgestellt haben. Zum Vergleich der Länder hinsichtlich der IK und der Ausprägung einzelner Kenngrößen siehe Abbildung 6 bis 8 und 16 bis 18 in Kapitel 4.3.

5.1.2.1 Maßnahmengruppe ELER-Investiv

Gesamtbudget einer Maßnahme hat großen Einfluss auf die Höhe der relativen IK

Bei den Maßnahmen spielt es tendenziell eine Rolle, wie hoch ihr Gesamtbudget ausfällt. Die relativen IK sind in der Tendenz umso geringer, je größer die Maßnahme ist (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Zusammenhang zwischen den öffentlichen Fördermitteln und den relativen IK (*) bei der Maßnahmengruppe ELER-Investiv



(*) Ohne die Maßnahme 114 mit rel. IK von über 2.000 Prozent.

Quelle: Eigene Darstellung nach Finanzplan HC-Programm (MUNLV, 2009).

Zurückzuführen ist dies auf den hohen Fixkostenanteil, da alle Maßnahmen unabhängig von ihrem Finanzvolumen nach einem vergleichbaren Schema umzusetzen sind, z. B. hinsichtlich der Prüfpfade, der erforderlichen Kontrollen, der Dokumentation. Der Effekt eines geringen Programmbudgets überlagert sich allerdings mit anderen Maßnahmenmerkmalen, wie z. B. einer durchschnittlich geringen Projektgröße oder einer insgesamt komplexeren Maßnahmenarchitektur, wie z. B. bei LEADER.

Überlegungen, kleinere Maßnahmen, die z. B. unter einem Volumen von einer Mio. Euro pro Jahr liegen, in die nationale Förderung zu verschieben, gibt es durchaus. Die Effekte liegen dabei allerdings vorrangig auf der Ebene des Programmoverheads, weil hier bestimmte Aufgaben gänzlich entfallen würden. Auf Ebene der Maßnahmen selbst können IK nur teilweise eingespart werden, da im Wesentlichen die Dokumentationspflichten geringer sind und Arbeitsschritte der Kontrollen entfallen (siehe Kapitel 4). Das Verschieben in die nationale Förderung wird von den Fachreferaten als nicht zielführend gesehen, weil Landeshaushalte stets unter Finanzierungsvorbehalt stehen. „Wenn Gelder knapp werden, dann wird aber zunächst bei den Landesprogrammen ohne Kofinanzierung gekürzt“ (LR, 2014). Um Finanzierungsquellen für neue Maßnahmen zu erschließen, wird vorrangig die Inanspruchnahme von EU-Programmen geprüft (LR, 2014).

Vorhabengröße als wichtiger Einflussfaktor

Die durchschnittliche Vorhabengröße beeinflusst ebenfalls die Höhe der rel. IK. Tabelle 20 zeigt, dass Maßnahmen mit vergleichsweise geringen rel. IK im Schnitt tendenziell Vorhaben mit höhe-

ren öffentlichen Zuwendungen umsetzen. Auch der durch eine Auswertung der Buchungsvorgänge in der Zahlstellendatenbank errechnete Median des Auszahlungsbetrags liegt für diese Maßnahmen höher.

Tabelle 20: Relative IK, Zahl der AntragstellerInnen, durchschnittliche Vorhabengröße und Median des Auszahlungsbetrags für investive Maßnahmen

	Rel. IK	Euro/Vorhaben	Ø geförderte Vorhaben/Jahr	Median Auszahlung in Euro
121 AFP	5	58.955	216	24.062
321 C Breitbandförderung	7	81.675	56	33.420
123 Verarbeitung und Vermarktung	10	326.531	8	70.758
313, 321, 322 LE/Dorferneuerung	15	40.927	237	12.191
111 Qualifizierung	22	336	66*	4.080
125 A Flurbereinigung	25	163.690	14	9.090
311 Diversifizierung	25	37.957	18	6.913
413 Leader Umsetzung	27	35.232	25	14.055
323 Naturschutzmaßnahmen	31	27.916	109	3.762
421 Kooperationsprojekte	59	38.286	2	6.187
431 Laufende Kosten	123	773	750	18.856
114 Beratungsdienste	2.327	1.111	10*	1.156

* Auswertung der Projektlisten.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Monitoringtabelle 2012 und Zahlstellendaten.

Die Vorhabengröße und die Auszahlungsbeträge spiegeln auch die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahmen wieder. So setzt beispielsweise die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (ELER-Code 123) eher wenige große Vorhaben um. Richtete man einen stärkeren Fokus auf Kleinst- und Kleinbetriebe, dann würden die Verwaltungskosten in Relation zum ausgereichten Fördervolumen nach Einschätzung der Bewilligungsstelle deutlich steigen (LR, 2014).⁶⁹ Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei kleinen Projekten der Grundaufwand stärker ins Gewicht fällt.

Bei den Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen liegen die Antragstellerzahlen deutlich hinter den Erwartungen zurück. Insbesondere bei den Beratungsdiensten (ELER-Code 114) hat dies zu exorbitant hohen relativen IK geführt. Hinzu kommt, dass die Maßnahmen ohnehin nur kleine Zuwendungsbeträge ausreichen und die Richtlinien in Relation zu den kleinen Zuwendungen sehr kompliziert ausgestaltet waren. Dies führte zusätzlich zur aufwendigen Verwendungsnachweisprüfung zu vielen Anhörungen bei Beanstandungen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der IK wird zum einen in der Vereinfachung der Richtlinien und der Steigerung der Antragstellerzahlen gesehen. Es gab bislang zwei Richtlinienänderungen bei Maßnahme 111 und eine

⁶⁹ Diese Aussage wird durch die Ergebnisse zu den IK in Hessen gestützt. Hessen verfolgt eine konsequent auf regionale Wertschöpfungsketten ausgerichtete, kleinteilige Förderung, teilweise von Kleinstunternehmen, die mit deutlich höheren IK verbunden ist.

bei 114. *„Mit den letzten Richtlinienänderungen sind eigentlich alle Punkte umgesetzt worden, um die zuvor aufgetretenen Schwierigkeiten in der Umsetzung zu beseitigen. Dies erfolgte auch in Absprache mit den Maßnahmenträgern und Beratungsorganisationen. Es findet eine Schulung der Maßnahmenträger und Beratungsorganisationen einmal pro Jahr durch die Bewilligungsstelle statt, an der auch das Ministerium teilnimmt und in der man sich über die Praxis austauscht. Dies hat von Jahr zu Jahr zu deutlich weniger Beanstandungen und dadurch zu deutlich weniger Arbeitsaufwand geführt“* (LR, 2014). Zukünftig wird auch für ELER-Code 114 über eine Flaschenhalsförderung im Gegensatz zur Einzelförderung der Beratenden nachgedacht. Auch weitgehende Pauschalierungslösungen sind auf der Grundlage der ESI-VO möglich.

Die kleinteilige Umsetzung wird auch bei den Naturschutzmaßnahmen unter ELER-Code 323 als wesentlicher Erklärungsgrund der vergleichsweise hohen rel. IK gesehen. Ein Grund liegt darin, dass der Grunderwerb lange Zeit nur eingeschränkt möglich war. Erst seit 2011 gibt es wieder mehr Projekte zum Grunderwerb. Mit Grunderwerb lassen sich verwaltungstechnisch einfach große Fördersummen abwickeln. Folgende Strategie der Aufsplitterung wird in anderen Bundesländern im investiven Naturschutz verfolgt: Grunderwerb und große Projekte über ELER und die kleinen Biotopmaßnahmen mit reinen Landesmitteln finanzieren. Auch in NRW soll dieser strategische Ansatz zukünftig verfolgt werden, wobei allerdings die ESI-VO in Artikel 69 (3b) der Förderfähigkeit von Grunderwerb enge Grenzen setzt. Bagatellgrenzen nach oben zu setzen, würde nach Einschätzung der Bewilligungsstelle keine Erleichterung in der Abwicklung bringen. Betroffen wären in erster Linie private ZuwendungsempfängerInnen, deren Projekte sich im EU-Kontext durch pauschalisierte Kostenansätze in dieser Maßnahme einfacher umsetzen lassen (LR, 2014).

Je mehr Gewerke und Beratung ...

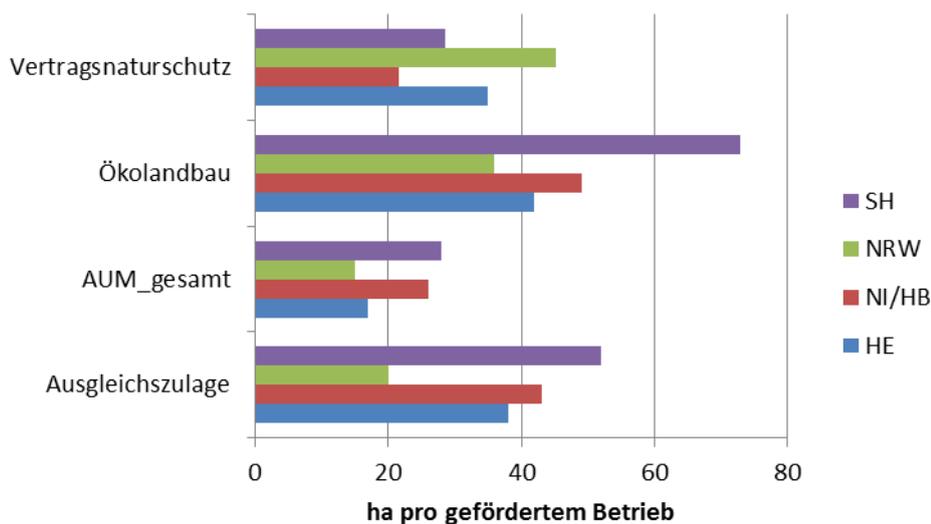
desto höher fällt der Verwaltungsaufwand aus. Im Bereich der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung/LEADER lassen sich Vorhabentypen mit einem unterschiedlich hohen Bearbeitungsaufwand identifizieren. Bei Vorhaben mit vielen Gewerken müssen entsprechend viele Rechnungen kontrolliert werden. Hinzu kommen Vorhaben wie Dorfgemeinschaftshäuser die einen hohen Beratungsbedarf erfordern. Bei LEADER-Projekten muss im Zuge des Bewilligungsverfahrens der „nebulöse“ Begriff innovativ operationalisiert werden. Dafür ist es manchmal erforderlich, beim Ministerium um Klärung zu ersuchen. Verwaltungstechnisch einfach umzusetzen sind hingegen Dorfentwicklungskonzepte. Diese werden von PlanerInnen erstellt, die auch die Außentermine in den Gemeinden durchführen. Die Verwaltung hat vor Auszahlung nur zu prüfen, ob der Bericht die erforderlichen Bestandteile enthält.

5.1.2.2 Maßnahmengruppe - ELER-InVeKoS

5.1.2.2.1 Förderfläche und Bagatellgrenzen im Ländervergleich

Errechnet aus der Anzahl der AntragstellerInnen und der Förderfläche (vgl. Tabelle 16) ist in der Abbildung 10 die durchschnittliche Förderfläche ausgewählter Maßnahmen im Ländervergleich dargestellt.

Abbildung 10: Durchschnittliche Förderfläche je Betrieb für ausgewählte flächenbezogener Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Anzahl der TeilnehmerInnen und die sich daraus ergebende Anzahl der zu bearbeitenden Anträge nimmt ceteris paribus Einfluss auf die Höhe der IK. Die durchschnittliche Förderfläche resultiert aus a) der Agrarstruktur und b) den natürlichen Standortfaktoren eines Landes. Während die Agrarstruktur über die Anzahl der AntragstellerInnen unmittelbar auf die IK wirkt, fließen die natürlichen Standortfaktoren i. d. R. in die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen ein. So bestimmen z. B. Gesamtumfang und Verteilung von erosionsgefährdeten Gebieten oder im Fall der AGZ die benachteiligte Gebietskulisse die Anzahl der potenziellen AntragstellerInnen für diese Maßnahmen.

Da es sich um einen horizontalen gesamtbetrieblichen Förderansatz handelt, spiegelt die durchschnittliche Förderfläche des Ökologischen Landbaus die Agrarstruktur des jeweiligen Landes wider, wenngleich ökologisch wirtschaftende Betriebe der Tendenz nach über eine größere Betriebsfläche verfügen als konventionell wirtschaftende Betriebe. Die geringere Förderfläche/Ökobetrieb spiegelt im Vergleich zu NI und SH die kleinteilige Agrarstruktur in NRW wider. Im

Vergleich zu Hessen begründet sich bei vergleichbarer Agrarstruktur der geringere Durchschnittswert in einer höheren Teilnahme von Sonderkulturbetrieben.

Agrarstruktur und natürliche Standortbedingungen sind als Bestimmungsfaktoren für die Höhe der IK als „Unveränderliche“ anzusehen; Einfluss auf die Höhe der IK kann lediglich über die Ausgestaltung von Bagatellgrenzen (siehe Tabelle 21) genommen werden. Diese können beispielsweise so gesetzt werden, dass Anträge mit einem geringen Fördervolumen bzw. Flächenumfang ausgeschlossen werden. Die Bagatellgrenzen im Ländervergleich verdeutlichen, dass NRW gerade im Bereich der AUM versucht, eine Balance zwischen kleinteiligen Strukturen und einer Vermeidung (zu) kleinteiliger Zahlungen herzustellen. Sie fallen aber z. T. wesentlich niedriger aus als in NI und SH.

Tabelle 21: Bagatellgrenzen im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

(Teil-)Maßnahmen	Mindestzuwendungen in den Bundesländern						
	NRW		Hessen		NI/HB		SH
212 Ausgleichszulage	153	Euro/Jahr	300	Euro/Antrag	500	Euro/AntragstellerIn	150 Euro/Jahr
213 Natura 2000	36	Euro/Jahr	50	Euro/Jahr	50	Euro/AntragstellerIn	160 Euro/Jahr
214 AUM-gesamt	75 bis 900	Euro/Jahr	50 bis 500	Euro/Jahr	250 bis 900	Euro/Jahr	150 bis 1.000 Euro/Jahr
214 Ökologischer Landbau	900	Euro/Jahr	500	Euro/Jahr	500	Euro/AntragstellerIn	1.000 Euro/Jahr
214 Vertragsnaturschutz	125	Euro/Jahr ²⁾	50	Euro/Jahr	500 Euro/AntragstellerIn 250 Euro/AntragstellerIn ¹⁾		keine Bagatellregelung
214 Erosionsschutz	220	Euro/Jahr	50	Euro/Jahr	500	Euro/Jahr	kein Angebot
214 Zwischenfrüchte	168	Euro/Jahr	50	Euro/Jahr	500	Euro/Jahr	150 Euro/Jahr

1) Für einzelne Teilmaßnahmen, u. a. ergebnisorientierte Grünlandextensivierung.

2) Und Bewilligung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderrichtlinien der Bundesländer.

5.1.2.2 Maßnahmendesign und Förderinhalte

Abgebildet sind in Tabelle 22 Ausgestaltungsmerkmale von flächengebundenen Fördermaßnahmen, die Einfluss auf die Höhe der IK flächengebundener Maßnahmen nehmen. Die identifizierten Kenngrößen basieren auf vorangegangenen landesspezifischen und länderübergreifenden Analysen (Fährmann und Grajewski, 2008a; Fährmann und Grajewski, 2013). Ergänzend zu den bisher verwandten relativen IK werden die IK/ha dargestellt. Ihr Vorteil besteht darin, dass die relative Schlechterstellung von Fördermaßnahmen mit geringer Flächenförderung bei gleichen IK neutralisiert wird.

Im Rahmen der Befragung wurden Relevanz und Einfluss der Kenngrößen auf die Höhe der IK für die laufende Programmperiode überprüft. Die Interviewkonzeptionierung berücksichtigt, dass eine streng systematische Erörterung der einzelnen Kennziffern schon aufgrund ihrer Wechselbeziehung nicht möglich ist. Während die Ausgestaltungskomplexität der Fördermaßnahmen sys-

tematisch erfasst wurde, gaben die Befragten bspw. vereinfachend Einschätzungen zum „Routinegewinn“ einzelner Fördermaßnahmen ab. Der Routinegewinn subsummiert dabei Aussagen zur Antragszahl, zum Förderumfang je AntragstellerIn, zur Förderhistorie und Betreuungsintensität.

Tabelle 22 ist zu entnehmen, dass aufgrund von sinkendem Fixkostenanteil/ha die IK/ha mit zunehmender Förderfläche je AntragstellerIn abnehmen. Auch stellen sich Skaleneffekte in der Bearbeitung von Förderanträgen ein. Unterstellt werden kann, dass sich für die Bearbeitung von Förderanträgen ein „Übungseffekt“ einstellt. Ist der Antragsumfang einzelner Maßnahmen je Verwaltungseinheit sehr klein, sollte über die Vor- und Nachteile von Bündelungen innerhalb der Verwaltung nachgedacht werden.

Eine weitere Kennziffer für mögliche „Routinegewinne“ ist die Maßnahmenhistorie. Neue Fördermaßnahmen verursachen in den ersten Jahren i. d. R. höhere IK als langjährig etablierte Maßnahmen, da sie mit höheren Lernkosten belegt sind. Vor dem Hintergrund der Verwaltungseffizienz sind langjährig etablierte, also „alte“ Fördermaßnahmen jedoch nicht per se zu befürworten. Erst wenn die Fördernotwendigkeit (Relevanz) und ihre Wirksamkeit (Result) erwiesen ist, sollten diese fortgeführt werden. Entsprechende Bedenken bestehen beispielsweise für die AGZ.

Auflagenkomplexität und Beratungs- und Betreuungsintensität haben einen wesentlichen Einfluss auf die rel. IK, sind jedoch i. d. R. Spiegel der Zielgerichtetheit der Förderung und damit eng verbunden mit der Höhe der Wirkung im Sinne der Result-Indikatoren (siehe auch Kapitel 7).

Tabelle 22: Ausgestaltungsmerkmale der Förderung im Zusammenspiel mit den IK

	relative IK (%)	IK/ha IK/GVE (€)	Förderung je Antrag (ha bzw.GVE)	Anträge (N)	Förderumfang (ha bzw. GVE)	Mittelabfluss (im Vergleich zur Planung ²)	Maßnahmen- historie	Ausgestaltungs- komplexität ³	Beratungs- u. Auswahilver- fahren ⁴
211/212 Ausgleichszulage	2,3	2	20,2	7.414	149.579	↑	alt	gering	gering
213 Natura-2000-Zahlungen	11,1	10,0	6,9	4.955	34.432	→	alt	mittel	gering
AUM Gesamt	18,8	31,0							
214 Agrarumweltmaßnahmen_ohne VN	9,2	13							
davon									
Ökologischer Landbau	4,5	9	35,7	1.550	55.264	→	alt	mittel	gering
Extensive Dauergrünlandnutzung	6,4	7	37,6	1.376	51.792	↓	alt	mittel	gering
Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge	11,0	7	89,4	677	60.520	↓	alt	mittel	gering
Anlage von Blühstreifen	13,0	124	1,6	1.912	2.975	↑	alt	hoch	gering
Anbau von Zwischenfrüchten	30,7	26	14,5	1.380	20.052	↓	neu	mittel	mittel
Erosionsschutzmaßnahmen Ackerbau ¹	73,1	21	25,2	148	3.735	↓	neu	mittel	mittel
Anlage von Uferandstreifen	11,6	89	1,2	2.512	3.040	↓	alt	mittel	gering
214 Vertragsnaturschutz	45,2	176,0	4,8	5.185	25.136	→	alt	hoch	hoch
215 Tierschutzmaßnahmen¹	8,7	4,0			152.565				
Weidehaltung von Milchvieh	6,8	2	53	2.122	112.785	↓	neu	gering	gering
Tierhaltung auf Stroh ¹	12,1	7	40	989	39.780	↓	neu	hoch	hoch

1) Unter Zugrundelegung der Auszahlungen von 2012, da erstes Auszahlungsjahr. Geringe Unterschätzung der IK, da 2011 kein Aufwand für Auszahlungen entstanden ist.

2) ↑ mehr als geplant → entspricht den Planungen ↓ weniger als geplant.

3) Kennwert für Anzahl der Auflagen sowie Anzahl Paketvarianten.

4) 3= rein nachfrageorientiert, 2=teils,teils, 1=aktives Einwerben von TeilnehmerInnen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgleichszulage und -zahlung - einfach gestaltete Flächenmaßnahmen

Die Ausgleichszulage ist einfach konzipiert, die Förderabwicklung stark standardisiert und langjährig etabliert, der Förderumfang je AntragstellerIn mit gut 20 ha vergleichsweise hoch. Die Förderung weist eine sehr hohe Nähe zu den Direktzahlungen auf, sodass nur ein geringer zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht. Ergebnis der Befragung ist, dass IK der Ausgleichszulage ggf. unterschätzt werden, da in der Verwaltungspraxis häufig nicht zwischen Direktzahlung und Ausgleichszulage bei der Kostenzuweisung im System der KLR-Buchungen differenziert wird.

Die Ausgestaltung der Natura-2000-Zahlung (ELER-Code 213) ist im Vergleich zur AGZ komplexer, die Förderabwicklung aber stark standardisiert und langjährig etabliert, die EDV-Unterstützung weit vorangeschritten. Arbeitsintensive Einzelfallentscheidungen sind die Ausnahme. Sie traten in den letzten Jahren, d. h. nach 2009, überwiegend im Kontext der Förderung von Trittsteinbiotopen auf. Die Fragen umfassen i. d. R. rein administrative Aspekte. Als zeitintensiv wird die jährliche Überprüfung der Eigentums- bzw. Bewirtschaftungsverhältnisse eingestuft, um auszuschließen, dass es sich bei den beantragten Flächen um von der Förderung ausgeschlossene öffentliche Flächen handelt.

Tiere auf Stroh - politisch gewünscht, aber teuer in der Umsetzung

Wenngleich die Befragten die fachliche Intention der Förderung von „umwelt- und tiergerechten Haltungsverfahren auf Stroh“ (ELER-Code 215) als sinnvoll einstufen, bewerten sie die technische Umsetzung des Förderziels als unzureichend. Begründet wird diese Einschätzung mit der hohen Auflagenkomplexität in Kombination mit Rahmenbedingungen, die eine standardisierte Verwaltungsabwicklung behindern. Hierzu gehört beispielsweise, dass die Tieraltersgruppen laut Förderrichtlinie weder identisch noch kompatibel mit denen des datenliefernden Systems HIT⁷⁰ sind. Die Überführung der HIT-Tieraltersgruppen in die durch die Richtlinie vorgegebenen Kategorien muss z. T. von Hand erfolgen und ist sehr zeitaufwendig. Die laut Richtlinie vorgeschriebenen Haltungsbedingungen erfordern bei Vor-Ort-Kontrollen ein aufwendiges Ausmessen z. B. von Stallbuchten und die Berechnung von Bewegungsflächen je Tier. Ähnliches gilt für die Berechnung der Tageslichtverhältnisse, denen ein Vermessen der Fenster zugrunde liegt. Aus Sicht der Befragten sind die Vorgaben zur Differenzierung der prämierelevanten Betriebszweige z. T. praxisfern. Diese setzen eine Festlegung auf eine endgültige Nutzung in einem Lebensalter der Tiere voraus, zu dem diese noch nicht getroffen werden kann (Bsp. Rinder). Die letztgenannte Regelung induziert einen hohen Beratungsaufwand, damit die Betriebe nicht in die Sanktionsfalle laufen. Die Befragten erwarten, dass die Förderung perspektivisch mit einem hohen Maß an Einzelentscheidungen verbunden sein wird, sodass sich keine oder nur geringe Routinegewinne in der Förderabwicklung einstellen werden und die IK auf einem hohen Niveau verbleiben.⁷¹

⁷⁰ Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere (www.hi-tier.de).

⁷¹ Die im Rahmen dieser Studie erhobenen IK dürften unterschätzt sein, da aufgrund des gewählten Referenzjahres 2011 für diese Teilmaßnahme der Aufwand für Auszahlungsvorgänge und Vor-Ort-Kontrollen nicht oder nicht vollständig erfasst werden konnte.

Vertragsnaturschutz - Treffsicherheit kostet

Die hohen IK für den Vertragsnaturschutz werden von den Befragten zu großen Teilen inhaltlich begründet. Sie führen aus, dass im Vergleich zu den MSL-Maßnahmen die Zielflächen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen wesentlich geringer sind und die Auflagenkomplexität höher. Beides führt c. p. zu höheren Fixkostenanteilen der IK. Ursächlich für höhere IK ist zudem, dass jede Fläche zu Beginn der Förderperiode in Augenschein genommen wird, denn die Wahl und Ausgestaltung der Vertragsnaturschutzmaßnahme sind auf die Einzelflächen und deren Ausgangssituation abgestimmt. Da potenzielle Förderflächen häufig mehrfach mit Fachplanungen belegt sind (Wasserschutz, Landschaftsschutzpläne, NSG), müssen mehrere Fachregelungen bei der Festlegung der Vertragsnaturschutzmaßnahme Beachtung finden, was wiederum einen erhöhten Arbeitsaufwand verursacht.

Innerhalb der Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind die weniger verwaltungsaufwendigen Grünland- von den Ackermaßnahmen zu unterscheiden. Der Unterschied in den IK begründet sich darin, dass bei den Grünlandvertragsnaturschutzmaßnahmen in den letzten Jahren keine oder nur graduelle Anpassungen der Förderung vorgenommen wurden. Die Grünlandmaßnahmen sind eingespielt, die Akquise von Flächen hat deutlich nachgelassen. Das Gegenteil gilt für Vertragsnaturschutz auf Ackerflächen. Der Förderansatz ist vergleichsweise neu, die Förderung noch nicht umfassend etabliert. LandwirtInnen werden von der Verwaltung (ULB/Biostationen) aktiv akquiriert, was einen relativ hohen Zeitaufwand mit sich bringt.

Grundsätzlich gilt, dass die Einstufung der IK des Vertragsnaturschutzes stark von der Affinität der Befragten zu Naturschutzfragen geprägt ist. Sie bewerten die IK daher unterschiedlich: Von „für die Auszahlung von ein paar hundert Euro, wird ein sehr hoher Verwaltungsaufwand betrieben“ über „die hohen Aufwendungen führen nicht zu einer besseren Umweltwirkung der VN-Maßnahmen und auch nicht zu einer höheren Akzeptanz, es handelt sich um reine Bürokratie“ bis hin zu „Verringerungen der Verwaltungskosten sind nur unter Verlust der Umweltleistung des Vertragsnaturschutzes möglich“ (LR, 2014). Mehrheitlich gehen die Befragten davon aus, dass sich die Verwaltungsaufwendungen für die Antragsbearbeitung des Vertragsnaturschutzes im Vergleich zu 2011 vermindert haben. Dies wird mit der aktuellen Integration in das EDV-gestützte Antragsverfahren (ELAN) begründet (vgl. Kapitel 5.5).

Priorisierung im Vertragsnaturschutz - mangelnde Transparenz führt zur Ablehnung durch die ULBn

Der Vertragsnaturschutz in NRW beinhaltet eine umfassende fachliche Begutachtung der einzelnen Flächen und darüber hinaus eine Priorisierung. Die VertreterInnen der ULBn berichten, dass die Bereitstellung der Vertragsnaturschutzmittel durch deren Differenzierung in zahlreiche Prioritätskategorien kanalisiert wird. Kategorien sind beispielsweise die Teilmaßnahmen, ihr Flächenumfang differenziert nach Grünland und Acker sowie für die vorgenannten Kategorien jeweils als Unterkategorie (geplante) Neubewilligungen und Verlängerungen. Insgesamt werden 16 Prioritäten unterschieden. Jede ULB liefert eine entsprechende Liste an das Ministerium, auf-

grund derer der Gesamtbedarf sowie der maßnahmenspezifische Mittelbedarf kalkuliert wird. Die ULBn kritisieren, dass

- der Bearbeitungsaufwand für die Erstellung der Prioritätenlisten sehr hoch ist, insbesondere vor dem Hintergrund, dass in der laufenden Förderperiode letztlich alle beantragten Mittel zur Verfügung gestellt werden.
- die Kulturlandschaftsprogramme der Kreise und die darin enthaltene Prioritätensetzung durch das o. g. Priorisierungsverfahren, das ausschließlich auf übergeordnete Landesinteressen abhebt (z. B. Vogelschutz-, FFH-, Naturschutzgebiete (siehe MUNLV, 2010)), faktisch gegenstandslos werden. Flächen, die nicht im Landesinteresse stehen und solche, die erst zu wertvollen Flächen entwickelt werden sollen, wären de facto kaum noch förderfähig, sofern die Prioritätenliste bei Bedarfsüberzeichnung zieht.

Dem koordinierenden Fachreferat ist die Kritik der Kreise bekannt. Es sieht aber trotzdem gute Gründe, die für den eingeführten Prioritätenkatalog sprechen. Obwohl das Vertragsnaturschutzbudget für 2007 bis 2013 im Vergleich zur Vorperiode nicht reduziert wurde, standen zu Anfang wegen des hohen Umfangs an Altverpflichtungen weniger Mittel zur freien Verfügung. Gleichzeitig wurde 2007 der Förderkanon um Vertragsvarianten auf Ackerland erweitert. Aus diesen Restriktionen folgte, dass alle Folgeverträge und Neubeartragungen auf den Prüfstand gestellt wurden. Vertragsmuster mit vergleichsweise geringer Umweltwirkung sollten nicht fortgeführt werden. Die Prioritätenliste wurde als Entscheidungsinstrumentarium etabliert. Von 2007 bis 2012 unterlagen alle auslaufenden und wieder beantragten Flächen sowie alle erstmals beantragten Flächen diesem Screening. Da nach fünf Jahren alle Flächen mit Folgeantrag einmal beurteilt wurden, erfolgt ab 2013 die Priorisierung nur noch für erstmals beantragte Flächen.

Aus der unterschiedlichen Wahrnehmung lässt sich ableiten, dass es erstens dem Fachreferat nicht gelungen ist, den Sinn für das aufwendige Vorgehen zu vermitteln. Ausgehend von der Tatsache, dass jede Vertragsnaturschutzfläche im Vorfeld begangen wird, also einer fachlichen Bewertung unterliegt, erscheint zweitens das gewählte Vorgehen nicht schlüssig. Sofern alle beantragten Vertragsnaturschutzflächen einem auf Grundlage von fachlichen Kriterien entwickelten Vertragsmuster unterliegen, die jeweilige Antragsfläche begutachtet wurde und letztlich der Umwelteffekt der Förderung lt. Evaluierung als hoch eingestuft wird, ist die Notwendigkeit einer weiteren (naturschutzfachlichen) Bewertung mittels Prioritätenliste zu hinterfragen. Nach unserer Auffassung ist die aufgeführte Kritik stichhaltig. Sofern die regionalen Bedarfsanfragen das zur Verfügung stehende Budget überzeichnen und die Prioritätenliste zur Anwendung kommt, entsteht eine Förderkonkurrenz zwischen übergeordneten und kommunalen Interessen, die aufgrund der Ausgestaltung der Prioritätenliste per se für die Landesinteressen entschieden wird. Aus unserer Sicht ist zu hinterfragen, ob das Steuerungsinstrument der Prioritätenlisten in hinreichendem Umfang lokale Erfordernisse, die bspw. in Landschaftsrahmenplänen niedergelegt sind, berücksichtigt.

Streifenmaßnahmen verursachen höhere IK

Mit 113 Euro/ha und 78 Euro/ha fallen die IK der beiden MSL-Streifenmaßnahmen Blüh- und Uferrandstreifen im Vergleich zu den übrigen MSL-Maßnahmen hoch aus. Beide Maßnahmen zeichnen sich durch Auflagenkomplexität, Kleinteiligkeit der Förderflächen, einen vergleichsweise geringen Förderumfang und folglich hohen Fixkostenanteil der relativen IK aus. Damit weisen die Streifenmaßnahmen Ähnlichkeiten zum Vertragsnaturschutz auf. Unterschiede bestehen zum Vertragsnaturschutz dahingehend, dass die Einzelflächen der Streifenmaßnahmen nicht systematisch in Augenschein genommen werden.

Uferrandstreifen werden sowohl auf Grünland als auch auf Ackerflächen gefördert. Die Befragten wiesen darauf hin, dass die Abwicklung von Uferrandstreifen auf Grünland einen überproportional hohen Aufwand bei Vor-Ort-Kontrollen verursacht. Eine exakte Grenzziehung zwischen geförderter und nicht geförderter Fläche wie z. B. im Böschungsbereich ist häufig schwer. Dadurch sind die Uferrandstreifen auf GL auch relativ sanktionsanfällig.

Erosionsschutz und Zwischenfruchtanbau - teilweise mehr als nur Anlaufschwierigkeiten

Die neu konzipierte Erosionsschutzmaßnahme befand sich im Jahr 2011 in der Anlaufphase. Vergleichsweise hohe IK sind für „junge“ Maßnahmen typisch, da die Anlaufkosten/Fixkosten auf einen relativ geringen Auszahlungsbetrag bzw. Förderumfang (Fläche) umgelegt werden. Die Lernkosten von Neu-Maßnahmen sind (noch) überproportional hoch. Vor diesem Hintergrund unterliegen die Ergebnisse einer Verzerrung.

Ähnliches gilt für den Zwischenfruchtanbau. In der Startphase der Förderung waren viele Anfragen von Interessierten zu beantworten. Diese betrafen im Wesentlichen den Förderumfang in der Zielkulisse: Entsprechend der Richtlinie müssen mindestens 20 % der Ackerfläche aus der Zielkulisse in die Förderung eingebracht werden. Pachtflächenverluste innerhalb der Kulisse können nicht durch Pacht außerhalb der Kulisse kompensiert werden, um der Förderverpflichtung nachzukommen.

Die Befragten prognostizieren, dass die IK für den Zwischenfruchtanbau auch nach Überwindung der Anlaufschwierigkeiten relativ hoch bleiben werden. Hauptursache ist die für den Zwischenfruchtanbau eingeführte zusätzliche, von den anderen AUM zeitlich abgesetzte sogenannte Herbsterklärung, mit der die mit Zwischenfrüchten angebauten Flächen deklariert werden. Die Daten der Herbsterklärung bilden die Grundlage für VOK-Kontrollen. Verkompliziert wird die Antragsbearbeitung des Weiteren dadurch, dass regional die Förderkulisse mit der für die Gebiete der Trinkwasserschutzkooperationen überlappt und Letztere einem Förderausschuss unterliegt. Die Überlappung führt zu angeschnittenen Feldblöcken, deren anteilige Förderfähigkeit mit einem hohen Aufwand zur Prüfung auf Förderfähigkeit einhergeht.

5.1.2.3 Forstliche Förderung

Die forstliche Förderung ist in allen Bundesländern vergleichsweise teuer in der Umsetzung. Dies gilt vor allem für die naturschutzorientierten Maßnahmen und den Waldumbau, weniger für vergleichsweise einfach umzusetzende Kalkungsmaßnahmen. Ausgangspunkt bei den forstlichen Maßnahmen ist ein starker Fokus auf PrivatwaldbesitzerInnen und hier vor allem auf die BesitzerInnen kleiner Waldflächen.

Kleinteilige Privatwaldbesitzstruktur - kleinteilige, betreuungsintensive Förderstruktur

Die Struktur des Waldbesitzes in NRW ist sehr kleinteilig. Rund 31 % der Privatwaldfläche entfällt auf Kleinprivatwald unter 20 ha. Schwerpunktregion ist das Bergische Land (die Betriebe unter 20 ha besitzen hier 41 % der Privatwaldfläche). Aus dem Blickwinkel des Kriteriums Betriebsgröße ergeben sich folgende (statistisch relevanten) Ergebnisse: BesitzerInnen von Betrieben unter 20 ha haben typischerweise keine forstliche Bildung. Hinsichtlich des Besitzstatus wird deutlich: BetriebsinhaberInnen aus der Größenklasse zwischen 1 und 5 ha sind überzufällig⁷² MitbesitzerInnen, die Betriebe zwischen fünf und 50 ha gehören AlleinbesitzerInnen. Landwirtschaftlicher Grundbesitz ist überzufällig bei der Größenklasse unter 50 ha zu finden (Becker und Borchers, 2000).

Die durchschnittliche Besitzgröße im Privatwald liegt bei ca. 4 ha. Der Organisationsgrad der privaten WaldbesitzerInnen ist im Betriebsgrößenbereich zwischen 5 und 500 ha hoch. WaldbesitzerInnen mit größeren Betrieben sind nur selten in forstlichen Zusammenschlüssen beteiligt. Bei kleineren Besitzgrößen besteht noch Akquisitionspotenzial. Die Beratung und teilweise auch Betreuung der privaten und körperschaftlichen WaldbesitzerInnen erfolgt durch den Landesbetrieb WuH, der gleichzeitig auch als delegierte Stelle fungiert.

Auch wenn die KleinwaldbesitzerInnen teilweise zu Forstbetriebsgemeinschaften oder Waldgenossenschaften gehören, ist der Aufwand zur Akquise und Abwicklung von Fördermaßnahmen bis hin zur Kontrolle hoch. Genau diese kleinteiligen Strukturen stehen im Fokus der Förderung. An WaldbesitzerInnen, die von ihrem Waldbesitz leben müssen, gehen nach Einschätzung der befragten Verwaltungen die Förderziele zum Waldumbau eher vorbei. Die Zuschüsse können gar nicht so hoch sein, dass gegen die Attraktivität von Weihnachtsbaumkulturen oder Fichten angefordert werden kann (LR, 2014). Zur Kleinteiligkeit der Strukturen tritt hinzu, dass viele EigentümerInnen keine bis wenig Verbundenheit mit ihrem Waldbesitz haben. *„Sie haben den Wald geerbt und können im Prinzip wenig mit dem Waldbesitz anfangen. Man nimmt dann die Förderung in Anspruch, z. B. Anpflanzung von Laubholz, kümmert sich im Nachgang aber nicht mehr um die Fläche“* (LR, 2014). D. h., nicht nur in der Phase der Antragstellung ist eine intensive Betreuung erforderlich, sondern auch in der Phase der Zweckbindungsfrist. Den Forstbetriebsbezirkslei-

⁷² Als überzufällig wird in der Statistik ein Zusammenhang beschrieben, dessen nachgewiesene Signifikanz hoch genug ist, um nicht mehr als Zufall zu gelten, aber nicht so eindeutig erscheint wie eine direkte Kausalität.

terInnen kommt daher eine wichtige Rolle zu. Je intensiver und kontinuierlicher die Beratungsmöglichkeiten sind, desto höher ist auch der Einfluss, wie Bormann (2013) im Rahmen einer Fallstudie zur Maßnahme Waldumbau (ELER-Code 227) festgestellt hat. Auch wenn diese Beratungs- und Betreuungstätigkeit nicht mehr originär zum Zahlstellenverfahren gehört, lassen sich in der Praxis diese beiden Bereiche nicht immer klar trennen. Zu vermuten ist, dass auch in der IK-Analyse trotz klarer Vorhaben *„den Revierleitungen eine Trennung zwischen der Betreuung/Rat und Anleitung und der Förderung (Ausfüllen des Antrags, Umsetzung der Maßnahme) wahrscheinlich schwergefallen ist“* (LR, 2014). Dieser Umstand dürfte auch dazu beigetragen haben, dass, wie Tabelle 18 zeigt, NRW neben Hessen das Programm mit den höchsten relativen IK im Forstbereich ist.

Sicherung der Finanzierung durch Einbindung in EU-Programme

Die Kofinanzierung mit EU-Mitteln hat auch aus Sicht der Forst eine wichtige Funktion mit Blick auf die Sicherung der Finanzierung. Auch wenn es aus Sicht der IK günstiger wäre, Fördermaßnahmen rein national zu finanzieren, scheut man diesen Schritt. *„Wenn Gelder knapp werden, dann wird [...] zunächst bei den Landesprogrammen ohne Kofinanzierung gekürzt“* (LR, 2014). Oder es werden immer mehr Maßnahmen in diesen Landestopf geschoben, ohne dass der Haushaltstitel insgesamt wesentlich erhöht würde. Förderstrategisch möchte man aufgrund der householdtätigen Restriktionen auch weiterhin Teil eines EU-Programms sein.

„Die Natura-2000-Förderung läuft aus dem Ruder“ (LR, 2014)

Mit rel. IK von nahezu 100 %, das heißt für einen Euro an öffentlichen Fördermitteln ist ein Euro an Verwaltungsaufwand einzusetzen, ist die Maßnahme sehr teuer umzusetzen. Innerhalb der forstlichen Fördermaßnahmen handelt es sich um die Maßnahme mit dem schlechtesten IK-Fördermittelverhältnis. Verschiedene Faktoren kommen ursächlich zusammen. Zum einen hatte die Verwaltung aufgrund von Kyrill kaum Arbeitskapazitäten frei, um die Maßnahme vernünftig aufzusetzen. Viel Entwicklungsarbeit musste in der laufenden Programmumsetzung geleistet werden. Zum anderen handelt es sich um eine flächenbezogene InVeKoS-Maßnahme. Erhebliche Kosten entstanden für die Digitalisierung der Flächen. Diesen Kosten steht eine deutlich geringere Inanspruchnahme als geplant gegenüber.⁷³ Diese geringe Inanspruchnahme der Natura-2000-Förderung steht im Gegensatz zu dem hohen Interesse, welches vonseiten des Waldbesitzes im Vorfeld ausgedrückt wurde. Gründe sind nach Bormann (2010) das umständliche Verwaltungsverfahren, aber auch die zu geringe Förderung in Relation zum Mehraufwand basierend auf dem Sofortmaßnahmenkatalog (z. B. das Zurückdrängen einer unerwünschten Fichtennaturverjüngung).

⁷³ Die geplanten Mittelansätze wurden daher deutlich nach unten korrigiert.

Naturschutz im Wald - wenige Anträge, kaum Routine

Während die Natura-2000-Ausgleichszahlung einen flächenbezogenen Ausgleich gewährt, kann mit der Förderrichtlinie Naturschutz im Wald eine Bezuschussung investiver Vorhaben erfolgen. Hinsichtlich der relativen IK unterscheiden sich beide Maßnahmen kaum. Ähnlich wie die Natura-2000-Ausgleichszahlung handelt es sich um eine kleine Maßnahme, (die finanziell am geringsten ausgestattete Teilmaßnahme unter ELER-Code 227). Daneben ist es aber vor allem die Individualität der Anträge, deren Prüfung kaum nach einem einfachen Schema erfolgen kann. Zudem sind die Anträge so selten, dass sich kaum Routine einstellt. Geprüft werden muss die Gebietskulisse (NSG oder LSG). Nach Ziffer 2.9 der RL müssen dann verschiedene Punkte abgearbeitet werden, die im forstfachlichen Bereich liegen, aber zuwendungsrechtlich zu prüfen sind. Alle diese Punkte sind vor Ort durch Forstbetriebsbeamte gemeinsam mit den Waldbesitzenden zu begutachten. Erst auf dieser Grundlage kann entschieden werden, welche Art von Förderung sich nach Ziffer 2.9 der Förderrichtlinie am besten eignet.

Steuerung über Bagatellgrenzen

Die Anhebung von Bagatellgrenzen ist eine Möglichkeit zur Verwaltungsvereinfachung. In NRW liegen die Bagatellgrenzen der forstlichen Fördermaßnahmen im Ländervergleich aber bereits vergleichsweise hoch, wie Tabelle 23 zeigt.

Darüber hinaus ist eine niedrige Bagatellgrenze auch förderstrategisch wichtig, da versucht wird, über die Möglichkeit einer „Schnupperförderung“ InteressentInnen auch für umfangreichere Vorhaben zu gewinnen. *„Die Bagatellgrenze ist gering, weil sie so die Möglichkeit bietet, einen Waldbesitzer „ins Boot zu holen“. Man kann dann mit einem kleinen Antrag als Testlauf starten. Wenn das Projekt gut läuft, dann zeigt er sich auch eher bereit, eine umfangreiche Fördermaßnahme umzusetzen. Des Weiteren ist NRW von kleinstrukturiertem Privatwald gekennzeichnet. Deswegen kann man nicht mit zu hohen Bagatellgrenzen arbeiten, weil man diese Klientel als Antragsteller verliert“* (LR, 2014).

Tabelle 23: Bagatellgrenzen für die forstlichen Fördermaßnahmen im Ländervergleich

Maßnahmen	Bundesland	Bagatellgrenze für die Förderung bzw. Auszahlung	
		Mindestzuwendung (absolut)	ZuwendungsempfängerInnen/ Fördergegenstände
Angabe in Euro			
125 forstlicher Wegebau	Hessen ²⁾	1.000	keine Differenzierung
	NI/HB	1.000	Keine Differenzierung
	NRW ¹⁾	2.000	Private AntragstellerInnen
	SH	12.500 wird nicht angeboten	Kommunale Antragsteller keine Differenzierung
227 Naturnahe Waldbewirtschaftung	Hessen	500	keine Differenzierung
	NI/HB	1.000	Keine Differenzierung
	NRW ¹⁾	2.000	Private AntragstellerInnen
	SH	12.500	Kommunale Antragsteller
227 Waldkalkung	Hessen	500	keine Differenzierung
	NI/HB	1.000	Keine Differenzierung
	NRW ¹⁾	2.000	Private AntragstellerInnen
	SH ³⁾	12.500	Kommunale Antragsteller
		200	keine Differenzierung

¹⁾ Zuwendungen nur, wenn Gesamtwaldeigentum in NRW 300 ha nicht übersteigt oder Vergleichswert unter 50.000 Euro oder Hiebsatz unter 3,5fm/ha liegt, Ausnahme Lage in NSG, FFH- oder EG-Vogelschutzgebieten.

²⁾ Pro Antrag, 1 Antrag kann mehrere Teilanträge beinhalten.

³⁾ Maßnahme nur außerhalb der EU-Förderung angeboten.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Förderrichtlinien der Bundesländer (Stand September 2013).

Waldrandprogramm analog zum Ackerrandstreifenprogramm

Insgesamt krankt aus Sicht der Forstverwaltung die umweltbezogene Förderung im Forstbereich daran, dass das, was gesellschaftlich als erwünscht angesehen wird, mit der derzeitigen Ausgestaltung der Förderung kaum in Übereinstimmung gebracht werden kann. Der Fokus der Förderung liegt daher in starkem Maße auf den KleinwaldbesitzerInnen, bei denen das ökonomische Interesse nicht überwiegt. Der Aufwand, diese zu einer Inanspruchnahme von Förderung zu bewegen, ist aber immens. Der Anbau von Fichten ist nach wie vor wesentlich lukrativer als die Förderung. Darüber hinaus werden mit der Förderung nur die investiven Kosten gedeckt, aber keine dauerhaften Produktionsausfälle oder längere Umtriebszeiten. AntragstellerInnen sind bei Wiederaufforstungsmaßnahmen gehalten, bei angrenzenden Grünlandflächen einen Waldrand⁷⁴ anzulegen. Dessen Fläche wird quasi ohne Leistungsentgelt aus der forstlichen Nutzung genommen.

⁷⁴ Beispielsweise aus Haselnusssträuchern.

Gleiches gilt für die höheren Umtriebszeiten bei Laub- gegenüber Nadelhölzern. Es stellt sich in der Forstwirtschaft ebenso wie in der Landwirtschaft die Frage nach der guten fachlichen Praxis: Warum gibt es ein Ackerrandstreifenprogramm aber kein Waldrandprogramm?

5.1.3 Förderstrategie und Maßnahmenstruktur: Fazit und Handlungsempfehlungen für 2014

Weniger ist mehr

Ein ganz wichtiger Aspekt, der in dieser Form für fast alle ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland gilt, ist die Abkehr von der Sicherung der Finanzierung durch Einbindung in EU-Programme, wobei sich diese Empfehlung auch in starkem Maße an die Länderfinanzministerien richtet. Ausgangspunkt ist zunächst die Maßnahmennotwendigkeit und -eignung. Wenn diese gegeben ist, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob sich die ausgewählte Maßnahme für eine EU-Kofinanzierung eignet oder nicht. Ein wesentliches Kriterium ist ihr Mittelumfang. Aufgrund der hohen Fixkosten, die mit der Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollpfaden verbunden sind, und der nur bedingt vom Umfang einer Maßnahme abhängigen Kosten aufseiten des Programmoverheads, eignen sich wenig finanzstarke Maßnahmen eher nicht für eine EU-Kofinanzierung. Weiteres Prüfkriterium sollte das Ausmaß an Standardisierbarkeit sein. Je individueller eine Maßnahme ist, desto weniger gut eignet sie sich für eine Abbildung in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und desto aufwendiger ist auch die Programmierung der erforderlichen IT-Systeme.

Kofinanzierungsanteile hochsetzen

Der Kofinanzierungsrahmen der EU sollte möglichst ausgeschöpft werden. Die 4,5 %-Umschichtungsmittel von der 1. in die 2. Säule sollten strategisch eingesetzt werden, da diese nicht national gegenzufinanzieren sind. Es ist daher sinnvoll, eher Maßnahmenbereiche mit einem niedrigen Kofinanzierungssatz zu wählen als die ohnehin mit 75 oder 80 % versehenen Maßnahmen. Die auf diese Weise „frei“ werdenden Landesmittel sollten für Maßnahmen eingesetzt werden, die sich unter EU-Bedingungen nur mit hohem Aufwand umsetzen lassen (s. o.).

Neue Maßnahmen erst ohne EU ausprobieren

Je länger Maßnahmen im Angebot sind, desto stärker stellen sich Routinegewinne ein. Darüber hinaus lässt sich die tatsächliche Inanspruchnahme bei neuen Maßnahmen schlecht abschätzen. Im laufenden Programm finden sich einige Maßnahmen, die aufgrund der unterdurchschnittlichen Inanspruchnahme gegenüber den ursprünglichen Planungen hohe rel. IK aufweisen. Es würde daher Sinn ergeben, Akzeptanz und Bedarf neuer Maßnahmen zunächst außerhalb des EU-Kontextes auszuprobieren und sie erst nach einer gewissen Reife in EU-Programme zu integrieren.

Sich inhaltlich ambitionierte Programme etwas kosten lassen

Die quantitative Analyse hat gezeigt, dass nur ein Teil der Verwaltungskosten ursächlich auf den EU-Rahmen zurückzuführen ist. D. h., anspruchsvolle Landesrichtlinien, komplexe Fördergegenstände und eine intensive Beratung/Betreuung bedingen per se hohe maßnahmenbezogene Verwaltungskosten. Selbst wenn man bestimmte Maßnahmen gezielt aus dem EU-Programm heraus in die reine Landesförderung steuert, spart man zwar aufseiten des Programmoverheads Kosten ein, die maßnahmenbezogenen Kosten bleiben aber in Teilen bestehen.

Tierschutzmaßnahmen

Aus unserer Sicht erscheint es sinnvoll, die Auflagenausgestaltung und Prüfindikatoren der Tierschutzmaßnahmen einer grundsätzlichen Revision zu unterziehen. Vielen Indikatoren ist gemein, dass sie nur sehr indirekt die Tiergerechtigkeit von Haltungsverfahren abbilden, ihre Prüfung jedoch äußerst zeitaufwendig ist. Die geforderte Revision kann nicht alleinig Aufgabe von NRW sein, sondern erfordert ein übergeordnetes Vorgehen von EU, Bund und Ländern.⁷⁵

Gleichwohl sollte geprüft werden, inwiefern eine Vereinfachung des Antragsverfahrens dadurch erreicht werden kann, dass die Ermittlung der prämienerberechtigten Tiere (die auf der Basis von HIT-Daten erfolgt) vom Betrieb in Zusammenarbeit mit der Beratung/Bewilligung erfolgt.

Priorisierung im Vertragsnaturschutz überdenken

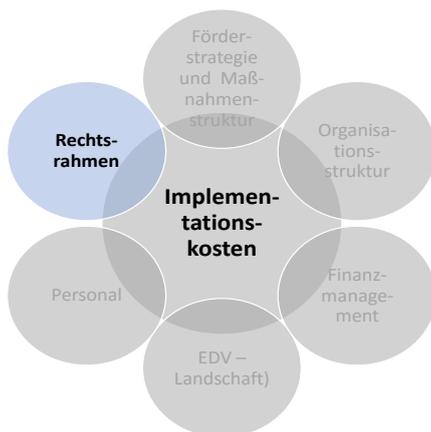
Die Erstellung der Priorisierungstabellen führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand für die ULBn. Im Fall einer Mittelanmeldung, die das Budget für den Vertragsnaturschutz überschreitet, führt die Priorisierung zu einer Fokussierung auf Flächen mit landesweitem Interesse, obgleich auch eher aus regionaler Sicht interessante Flächen eine gute Biodiversitätswirkung aufweisen können. Da alle Vertragsmuster des Vertragsnaturschutzes durch die Evaluierung als hoch wirksam in Bezug auf ihre Umwelteffekte eingestuft wurden und Mitnahmen (weitgehend) negiert werden, sollte auf ein Priorisierungssystem INNERHALB des Vertragsnaturschutzes verzichtet werden. Gestärkt wird die Argumentation dadurch, dass in den letzten Jahren die Prioritätenliste keine Anwendung fand und alle Vertragsnaturschutzanträge bewilligt werden konnten. Vor diesem Hintergrund kommen wir zu dem Ergebnis, dass – unter Maßgabe einer Fortführung der internen Qualitätssicherung der Vertragsnaturschutzförderung, z. B. durch Fortführung der Einzelflächenbegutachtung – dem Vertragsnaturschutz insgesamt, d. h. teilmaßnahmenübergreifend, im Kontext aller ELER Maßnahmen Priorität einzuräumen.

⁷⁵ Zu diesem Problemfeld wird derzeit am Thünen-Institut (im Institut für Betriebswirtschaft gemeinsam mit dem Institut für ökologischen Landbau) das Projekt „Indikatoren für eine ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen“ durchgeführt. Es zielt unter anderem darauf ab, das Messen von Ressourcen zur Kontrolle der Maßnahme durch tierbezogene Indikatoren zu ersetzen. Ergebnisse werden Ende des Jahres 2014 vorliegen. Finanziert wird das Vorhaben vom BÖLN (Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft).

Gehört die forstliche Förderung in ein EU-Programm?

Die forstliche Förderung weist in Teilen sehr hohe relative IK auf. Dies hat viel mit der geringen Inanspruchnahme einzelner, z. T. sehr komplexer Fördertatbestände zu tun. Man könnte diese aus der EU-Kofinanzierung nehmen, weil ein Teil der hohen rel. IK auch EU-bedingt ist (Stichwort: Digitalisierung). Das Vorgehen in Niedersachsen, die forstliche Förderung zukünftig in Gänze aus der GAK (und Landesrichtlinien) anzubieten, hat aber auch einen gewissen Charme: Man kauft sich erhebliche Freiheitsgrade in der zielgruppengerechten Ausgestaltung seiner Förderung ein (siehe auch Kapitel 5.3), wenn darüber hinaus auch noch die Richtlinien verschlankt würden.

5.2 Rechtsrahmen - EU, Bund, Land



In der Halbzeitbewertung wurde auf Programmebene ein Schwerpunkt auf die Analyse des Rechtsrahmens und des Ineinandergreifens verschiedener Rechtsinstrumente gelegt (Fährmann et al., 2010). Als wesentliche strukturelle und inhaltlich problematische Merkmale wurden identifiziert:

- große Anzahl additiver, auslegungsbedürftiger Regelungen:
 - zahlreiche Verordnungen des Rates und der KOM,
 - Fluktuation im Rechtsrahmen,
 - Leitlinien der KOM für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen;
- kontinuierliche Rechtsauslegung durch Kontroll-/Prüfergebnisse unterschiedlicher Institutionen;
- zusätzlich: Regelungen und Auslegungen der einzelnen Mitgliedstaaten und Länder;
- mangelnde Sensibilität gegenüber Bürokratiekosten i. S. von Verwaltungskosten des Vollzugs und Informationskosten im Zuge der Regelungskaskade (Färber, 2007);
- verwischte politische Verantwortlichkeiten für Belastungen (Färber, 2007).

Die Argumentationslinien der HZB werden im Folgenden in einzelnen Punkten aufgegriffen und ergänzt. Dabei wird in den einzelnen Unterkapiteln jeweils mit den aus Sicht des Landes mehr oder weniger „unveränderlichen“ Aspekten des EU-Rechtsrahmens begonnen (Sanktionsregelung, Rückforderungen etc.), bei deren Umsetzung der Gestaltungsspielraum minimal im Hinblick auf die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes gering ist. Notwendig sind für diese Regelungen v. a. ein sicherer Umgang und die Vermeidung von Verkomplizierungen. Es folgen Regelungsgebiete, die durch die Art der Umsetzung wesentlich von der Landesverwaltung beeinflusst werden können (Vergaberecht) und schließlich Bereiche in alleiniger Entscheidungsbefugnis des Landes (gesonderte Zinsberechnung für Landesmittel, Richtliniengestaltung).

5.2.1 Programmebene: Grundsätzliche Anforderungen und Herausforderungen

Beständig ist nur der Wandel

Die sich stetig ändernden Rechtsvorschriften⁷⁶ und die mit jeder Prüfung seitens der EU oder der BS bzw. des IR identifizierten Problembereiche führen zu einem beständigen Nachjustieren der Umsetzungsvorgaben. So werden z. B. Antragsunterlagen immer detaillierter, zusätzliche Checklisten eingeführt, oder es ergeben sich zusätzliche Programmiererfordernisse in der EDV. Hinzu kommen im laufenden Programm Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Health Check und dem EU-Konjunkturprogramm, die sowohl programmatisch als auch technisch umgesetzt werden müssen.

Daneben treten „hausgemachte“ Probleme auf, da auch Landesrichtlinien häufig geändert werden und jede RL-Änderung in Antragsunterlagen, Prüfpfaden und der EDV implementiert werden muss. Teilweise sind diese RL-Änderungen unabdingbar, um die Akzeptanz und Inanspruchnahme von Maßnahmen zu verbessern und auch zu deutlichen Arbeitserleichterungen für die Verwaltungen zu kommen. Dies ist beispielsweise im Bereich der Maßnahmen 111 und 114 der Fall. Daneben gibt es Richtlinienänderungen, die auf veränderte politische Zielsetzungen reagieren, wie beispielsweise im Bereich des AFP, die auch Anpassungen in der Abwicklungsarchitektur nach sich ziehen.

Richtlinienänderungen, die Folge geänderter Basisrechtsakte oder -auslegungen sind, werden von der Verwaltung ebenso akzeptiert wie wesentliche Anpassungen der Förderinhalte bzw. -konditionen (z. B. Umstellung auf Pauschalen bei der Berufsbildung). Als unverhältnismäßig werden allerdings alle geringfügigen Anpassungen eingestuft. Dies gilt insbesondere, wenn diese politischen Symbolcharakter haben wie z. B. Prämienhöhungen von wenigen Euro/ha für den Ökologischen Landbau. Im Vergleich zu den einjährigen Fördertatbeständen, bei denen Förderänderungen einen eindeutigen zeitlichen Schnitt darstellen, führen Richtlinienänderungen bei mehrjährigen AUM i. d. R. dazu, dass in Abhängigkeit vom Bewilligungszeitpunkt der Förderung unterschiedliche Fördervoraussetzungen parallel rechtsgültig sind. Dies impliziert, dass gleiche Fördermaßnahmen mit mehreren Ausgestaltungsvarianten in der EDV abgebildet werden müssen und den BearbeiterInnen der jeweilige Referenzzeitraum präsent sein muss.

⁷⁶ Ein illustratives Beispiel ist die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 – maßgeblich für die finanztechnische Abwicklung der Maßnahmen aus dem EGFL und dem ELER. Diese wurde bis 2008 20-mal berichtigt oder geändert. D. h. die BearbeiterInnen müssen jeweils informiert werden, EDV-Programme sind zu ändern, Informationsunterlagen ggf. für die AntragstellerInnen neu zu gestalten (MLR, 2008). 2011 wurde die Kontrollverordnung geändert, mit z. T. rückwirkenden Anpassungen auf die Prüfpfade.

„Problematisch sind die auslegungswürdigen verwaltungstechnischen Hinweise und Leitlinien“ (LR, 2014)

In den zahlreichen für die Abwicklung relevanten Dokumenten werden häufig Begriffe verwendet, die unterschiedlich interpretiert werden können. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die EU-Verordnungen viele unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, die sich zum Teil erst in der Umsetzung bzw. aufgrund von Prüfungen konkretisieren. Besondere Relevanz erhält dieser Umstand durch die Vielzahl der auslegenden AkteurInnen im Zuge der Förderung und deren Überprüfung.

Auslegungswürdige Begriffe sind beispielsweise: Ein regelmäßiger Austausch muss stattfinden; Mangel im Verwaltungsverfahren. Meint regelmäßig einmal pro Jahr oder vierteljährlich? Ist jeder Ansatzpunkt zur Verbesserung ein Mangel oder ein tatsächlich falsches Agieren? (LR, 2014).

Derzeit wird eine intensive Diskussion geführt, in welchem Zeitraum Rückforderungen erfolgen müssen. Hierzu fehlt eine eindeutige Vorgabe der EU, sodass es unterschiedliche Vorstellungen von ZS und Prüfungsinstitutionen gibt. Das Forderungsmanagement durch die ZS wurde seitens der BS kritisiert, sodass die ZS eine schlechte Bewertung im Bescheinigungsbericht erhielt.

„Die BS ist der Auffassung, dass Rückforderungen innerhalb eines Jahres nach der Feststellung eines Sachverhaltes eingeleitet werden müssen. [...] Eine Rechtsgrundlage dafür gibt es nicht. Die BS hat den Rechtsrahmen in dieser Form ausgelegt. Wenn bei Prüfungen festgestellt wird, dass in Einzelfällen von diesen Zeiträumen abgewichen wird, handelt es sich aus Sicht der BS um einen Mangel im Verwaltungs- und Kontrollsystem oder um einen formellen Fehler“ (LR, 2014). Die grundsätzliche Frage ist, wann ein Sachverhalt festgestellt wird. Ein Beispiel ist die Feststellung bei der Referenzflächenpflege, dass sich ein Feldblock geändert hat. Davon können mehrere Schläge und LandwirtInnen betroffen sein. Dies gilt es zunächst zu prüfen. Auch muss die Situation in den Vorjahren begutachtet werden. Erst dann ist ersichtlich, ob und in welchem Umfang Rückforderungen zu tätigen sind, die auch mit entsprechenden Anhörungen einhergehen. Erst wenn alle diese Aspekte gewürdigt wurden, kann ein Bescheid ergehen. Die erforderlichen Arbeitsschritte können bei komplexeren Konstellationen z. T. länger als ein Jahr nach der Feststellung einer Feldblockänderung dauern. Die BS möchte den Zeitpunkt, ab der die Jahresfrist beginnt, aber wesentlich früher setzen. Aus Sicht der ZS kann die Frist erst dann gelten, wenn feststeht, wer der Rückforderungsadressat ist und in welcher Höhe ein Betrag zurückgefordert werden muss.⁷⁷

⁷⁷ *„Ein weiteres Beispiel ist die VOK. Bei der VOK stellt der Kontrolleur zunächst einen Sachverhalt fest, z. B. eine Differenz zwischen der beantragten Fläche und der gemessenen Fläche. Die Bewertung des festgestellten Sachverhaltes liegt im Nachgang in der Verwaltung. Die Verwaltung hat ein Anhörungsverfahren durchzuführen. Vielleicht spielt der festgestellte Sachverhalt keine Rolle, weil keine Zahlungsansprüche betroffen sind. Die Ermittlung der Sachverhalte nimmt Zeit in Anspruch, sodass der Zeitpunkt für die Jahresfrist nicht ausgehend von der Feststellung einer Flächendifferenz festgesetzt werden kann“ (LR, 2013).*

Unabhängig von den geschilderten unterschiedlichen Rechtsauffassungen kann allerdings nicht bestritten werden, dass es ein Problem im Forderungsmanagement gibt. Priorität seitens der Kammer hat die Auszahlung. *„Angesichts der angespannten Personalsituation werden die arbeitsaufwendigen Rückforderungen schon einmal zurückgestellt“* (LR, 2014).

Aufschaukeln, Alarmismus und Politik mit der Fehlerquote

Schon seit längerem wird über die Fehlerquoten im Bereich der ländlichen Entwicklung diskutiert; in starkem Maße angestoßen vom Europäischen Rechnungshof, der dem Politikfeld der 2. Säule keine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung ausstellt. Hauptgrund ist die Fehlerquote, die über der vom Europäischen Rechnungshof als „Benchmark“ zugrunde gelegten Wesentlichkeitsschwelle von zwei Prozent liegt.

Der von der KOM vorgenommene Vorstoß, diese Benchmark durch ein diesem komplexen Politikfeld angemesseneres Konzept des „tolerable risk of error“⁷⁸ zu ersetzen (EU-KOM, 2008), wurde vom EU-Parlament abgelehnt. Im Zusammenhang mit der Neuprogrammierung wird daher vonseiten der KOM aktuell stark auf die von den Mitgliedstaaten (MS) vorzulegenden jährlichen Fehlerstatistiken abgehoben. So mussten die MS jüngst Aktionspläne vorlegen und beschreiben, welche Maßnahmen zur Reduzierung der Fehlerquoten ergriffen wurden.

In den Expertengesprächen wurde der „Aktionismus“ der KOM deutlich kritisiert. Die Kritik richtet sich auf drei Bereiche:

- Relevanz,
- Stellschrauben,
- Interpretierbarkeit der Kontrollstatistiken.

Die Fehlerquoten in Deutschland liegen nur in wenigen Bereichen über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %; trotzdem mussten auch die Bundesländer einen Aktionsplan aufstellen. Die Systeme der ZS sind wesentlich besser, sicherer und stringenter als vor einigen Jahren. Gleichzeitig sind die Anforderungen in starkem Maße gestiegen. Daher tauchen jetzt mehr Fehler auf, zwar wenige große, aber viele kleine Fehler.

NRW liegt derzeit mit seinen Agrarumweltmaßnahmen bei einer Fehlerquote von über fünf Prozent. Dies wurde von der KOM kritisiert (siehe hierzu mehr unter Kapitel 5.2.3.).

⁷⁸ Dieses Konzept sieht vor, eine Differenzierung bei den Wesentlichkeitsschwellen je nach Politikbereich vorzunehmen. „TRE would recognise that in some areas, complex rules, extended control chains and control costs do not permit a 2 % error level to be attained without incurring higher than justified costs“ (EU-COM, 2010a, S. 4). Für den Bereich der 2. Säule sollte daher die Wesentlichkeitsschwelle auf 2 bis 5 % angehoben werden. Für den EGFL-Bereich soll die Schwelle bei 2 % belassen werden.

Kontrollstatistiken liefern die Grundlage für die derzeit stattfindende Diskussion und den aufgebauten Problemdruck. Deren Aussagekraft, Belastbarkeit und Interpretierbarkeit sind nach übereinstimmender Einschätzung zentraler AkteurlInnen in allen untersuchten Bundesländern stark eingeschränkt, da die Einführung der Qualitätssicherung vonseiten der EU erfolgte. *„Die Kontrollstatistik steht auf wackeligen Füßen. Sie wurde von Jahr zu Jahr geändert. Es gibt keine einheitlichen Standards beim Ausfüllen der Tabellen. Es gibt aber kein anderes Qualitätskriterium, sodass man sie schon nutzen muss. In der Kontrollstatistik, und damit sinkt ihre Aussagekraft deutlich, stecken triviale Fehler wie z. B., dass eine Kürzung im Rahmen einer Verwaltungskontrolle in einem VOK-kontrollierten Betrieb der VOK zu 100 Prozent zugeschlagen wird. Dieses Vorgehen ist unsinnig, weil man genau erkennen kann, welche Kürzung auf die Verwaltungskontrolle und die VOK zurückzuführen ist“* (LR, 2014).

Nicht nur der schon erwähnte Aktionsplan ist derzeit in der Diskussion. In der künftigen ELER-Verordnung ist basierend auf Artikel 62 eine Ex-ante-Bewertung der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit von Maßnahmen gemeinsam von der VB und der ZS vorzunehmen. Es ist schon ex ante die Anfälligkeit von Maßnahmen für Fehler zu verringern, indem Förderfähigkeitskriterien und Auflagen klarer gefasst werden. Das Problem an der derzeitigen Diskussion sind die inhaltlichen Implikationen. Wie lässt sich beispielsweise die aus naturschutzfachlicher Sicht wichtige Auflage einer Mahd von innen nach außen zukünftig noch als Auflage verankern, auch wenn offensichtlich ist, dass die Auflage nur unter einem erheblichen Aufwand kontrollierbar ist. Aus Sicht der ZS soll die in Artikel 62 (VO (EU) Nr. 1305/2013) festgelegte „Zertifizierung der Maßnahmen“ vor allem der Sensibilisierung dienen. Kontrollierbar und in der EDV darzustellen sind nahezu alle Auflagen. *„Es handelt sich vor allem um eine Frage des Aufwandes. Es gibt aber auch Auflagen, die überhaupt nicht zu kontrollieren sind, wie z. B. eine Viehbesatzdichte im AFP von 2 GVE, worunter gemäß der Auffassung der BS auch Geflügel zählen soll. Geflügel lässt sich nicht zählen; hierzu fehlt noch ein entsprechender Ausführungserlass“* (LR, 2014). Die Zertifizierung wird auch von der VB positiv gewertet, da sie die Fachreferate dazu zwingt, sich vor Programmgenehmigung intensiv mit der späteren Kontrollierbarkeit ihrer Maßnahmen auseinanderzusetzen.

Projektauswahlkriterien - ein Dauerthema⁷⁹

Projektauswahlkriterien sind ein Beispiel für ein Thema, das in der Programmerstellung überhaupt keine Rolle spielte, in der Programmumsetzung jedoch für erheblichen Diskussionsbedarf

⁷⁹ Für die kommende Förderperiode hat die KOM ein Arbeitspapier zu Förderfähigkeits- und Projektauswahlkriterien entwickelt (EU-COM, 2013). U. E. löst dieses Papier nicht das Problem der Abgrenzung zwischen Förderfähigkeitskriterien und Auswahlkriterien. Bezogen auf die Auswahlkriterien werden zwar Beispiele für inadäquate Systeme und Kriterien aufgeführt, aber wenige Best-Practice-Beispiele. Auf die realen Probleme, Auswahlkriterien justiziabel zu operationalisieren und Systeme so zu gestalten, dass weder für die Verwaltungen die Kosten der Abwicklung deutlich ansteigen, noch z. T. mühevoll für die Durchführung eines Vorhabens gewonnene InteressentInnen aufgrund langer Wartezeiten wieder abspringen, wird in dem Papier nicht eingegangen. Darüber hinaus wird auch weiterhin strikt maßnahmenbezogen priorisiert, auch wenn es vielleicht Vorhaben anderer Maßnahmen gäbe, die ein Ziel wesentlich effektiver erreichen könnten.

sorgte bis hin zu Anlastungsverfahren in anderen Bundesländern wegen der Nichtbeachtung bzw. der Nichtexistenz von Auswahlkriterien. In der ELER-VO findet sich in 71(2) das Erfordernis, Projektauswahlkriterien anzuwenden als Voraussetzung für die Zuschussfähigkeit von Ausgaben. Im Rahmen der Halbzeitbewertung haben wir eine kritische Einschätzung der von der KOM eingeforderten Projektauswahlkriterien vorgenommen (Fährmann et al., 2010, Kapitel 4.2.2.2). Wir lehnen Projektauswahlkriterien nicht grundsätzlich ab, sehen aber zahlreiche Probleme in ihrer praktischen Anwendung:

- Wenn eine Maßnahme nicht gut programmiert ist und keine klaren Ziele aufweist, können auch Projektauswahlkriterien die Maßnahme nicht verbessern;
- Bei vielen Maßnahmen sind die Förderfähigkeitskriterien schon so detailliert auf die Förderziele zugeschnitten, dass die Festlegung von zusätzlichen Projektauswahlkriterien keinen Mehrwert bringt.
- Viele Maßnahmen basieren auf Fachplanungen (Wege- und Gewässerplan in der Flurbereinigung, Landschaftspläne ...). Warum muss für Vorhaben, die im Rahmen von Fachplanungen umgesetzt werden, noch ein formales Projektauswahlverfahren aufgesetzt werden? Diese Anforderung schränkt die Möglichkeit stark ein, Vorhaben flexibel nach den örtlichen Gegebenheiten oder Witterungsbedingungen umzusetzen.
- Die Anwendung von Projektauswahlkriterien setzt Stichtagsregelungen voraus oder Zeiträume, in denen kontinuierlich eingehende Projektanträge gesammelt werden. Bei großen Maßnahmen wie dem AFP wird dies auch in der Form praktiziert. Bei V&V wurde eine Stichtagsregelung eingeführt, die sich aber als impraktikabel erwiesen hat.
- Der Zusammenhang zwischen Förderfähigkeitskriterien und Auswahlkriterien ist unklar. Aus Sicht der KOM sollen Auswahlkriterien bepunktet werden. Das Unterschreiten einer festzulegenden Punktzahl führt zum Förderausschluss, auch wenn eigentlich ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen (EU-COM, 2013, S. 7). Dies widerspricht diametral dem Verständnis von Förderfähigkeitskriterien, wie sie durch Landesrichtlinien definiert sind. Werden die Kriterien aus den RL erfüllt, hat der/die AntragstellerIn — ausreichende Haushaltsmittel vorausgesetzt — einen Anspruch auf eine Bewilligung. D. h., Auswahlkriterien werden als Instrument gesehen, bei Überzeichnung eine Auswahl zu treffen und weniger, um Vorhaben im Sinne der Bestenauswahl auch bei ausreichend zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln auszuschließen. Dazu dienen die Förderfähigkeitskriterien. Darüber hinaus weist das NRW-Programm sehr detaillierte Förderfähigkeitskriterien auf, die in der Form von der KOM im Rahmen der Programmgenehmigung gefordert wurden. Ihr Detaillierungsgrad erschwert es zusätzlich, praktikable (und in der Folge auch kontrollierbare⁸⁰) Auswahlkriterien zu definieren.

⁸⁰ Wird ein bestimmtes Qualitätsmerkmal zum Auswahlkriterium, muss dessen Einhaltung bei der Realisierung und der gesamten Zweckbindungsfrist (bei investiven Förderungen) überprüft und eingehalten werden. Ansonsten ist die Förderung zurückzufordern.

- Wann und ob eine Prioritätensetzung erforderlich ist, hängt von den Haushaltsmitteln und der Zahl der eingehenden Anträge ab. Beide Informationen sind mit Unsicherheiten behaftet. *„Derzeit kann jeder zu jeder Zeit einen Förderantrag stellen. Wenn Fördermittel vorhanden sind und der Antrag in die Förderlandschaft passt, bekommt er seinen Zuwendungsbescheid. Wenn man darauf achten muss, ob es knappe Haushaltsmittel gibt, müsste man warten, bis alle Anträge gestellt sind. Erst dann weiß man, ob die Haushaltsmittel knapp werden“* (LR, 2014).

Übergeordnete Kontrollen⁸¹: Mehrarbeit, aber auch Mehrwert?

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem ist gegenüber den Vorjahren aus Sicht der ZS schon deutlich optimiert worden. Trotzdem gibt es seitens der BS erhebliche Beanstandungen, die u. a. das Forderungsmanagement (siehe oben) und der Überschreitung der Wesentlichkeitsgrenze betreffen. Die BS wird als sehr kleinlich in ihren Prüfungen erlebt. *„Es werden auch kleinste Fehler beanstandet, die z. T. größere Reaktionen nach sich ziehen“* (LR, 2014). Der bundesweite Austausch zwischen den Bescheinigenden Stellen würde in der Tendenz dazu führen, dass die Regelungen z. T. noch restriktiver werden, als *„größtes gemeinsames Vielfaches“* (LR, 2013). Diese kritische Einschätzung der BS findet sich auch in den anderen Bundesländern wieder. Zurückführen lässt sich diese auch auf die sehr formalen und schematischen Prüfvorgaben der BS (zu inhärenten Konflikten der Programmsteuerung und Konfliktvorbeugung siehe Kapitel 5.3).

Die Bewilligungsstellen haben unterschiedliche Erfahrungen mit den Prüfungen der BS gemacht, die teilweise Auswirkungen bis auf die Ebene der AntragstellerInnen haben. Den Bewilligungsstellen fällt manchmal schwer, *„zu vermitteln, dass jemand eine zielgerichtete Förderung in Anspruch nimmt und dann mit sehr kleinlich, bürokratischen Auflagen überzogen wird, dass er zum Schluss nur sagen kann, einmal und nie wieder. Für das Geld, was ich erhalte, stelle ich keinen Antrag mehr“* (LR, 2014). Das Beispiel, das in diesem Zusammenhang genannt wurde, ist die Prüfung, dass nicht nur eine Buchung, sondern ein realer Zahlungsfluss erfolgte. Diese Vorgabe ist allerdings weniger der BS anzulasten als der EU, die vorgibt, dass der Rechnungsfluss eindeutig zu dokumentieren ist. Die Frage ist nur, in welcher Form. *„D. h., der Antragsteller muss, gerade bei Sammelüberweisungen, alle Kontoblätter vorlegen. Die BS unterstellt latent immer eine gewisse kriminelle Energie. Es könnten ja Buchungen wieder zurückgebucht werden. Das heißt, man muss vollständige Kontoauszüge vorlegen, in denen auch nichts geschwärzt sein darf. Es gibt Auseinandersetzungen mit der BS darüber, ob Zahlungen geschwärzt werden dürfen. Das ist sehr zeitaufwendig. Zum Teil können selbst die Prüfer dem Zuwendungsempfänger nicht mehr vermitteln, worin der Sinn einer solchen Anforderung liegt“* (LR, 2014). Neben diesen kritischen Anmerkungen gab es auch positive Rückmeldungen, die die Hinweise der BS (und auch des IR) als hilfreich ansehen, um Schwachpunkte im Verfahren zu beseitigen, bevor es in EU-Prüfungen ggf. zu einer Anlastung kommt. *„Die Prüfinstanzen*

⁸¹ Darunter fallen im Wesentlichen die Kontrollen der EU-KOM sowie alle externen Kontrollinstanzen (siehe Abbildung 11).

haben einen anderen Blick auf das Fördergeschehen als jemand, der in die Abwicklung der Förderung involviert ist. Andererseits resultiert daraus auch ein zusätzlicher Prüfaufwand, der manchmal nicht gerechtfertigt erscheint, aber trotzdem zu einer Rechtssicherheit beiträgt“ (LR, 2014).

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern wurden von den Befragten in NRW übergeordnete EU-Prüfungen weniger thematisiert, ebenso wie Prüfungen durch den Landesrechnungshof. Nur wenige Bewilligungsstellen wurden von mehreren Prüfinstanzen besucht. Von diesen wird, wie auch in den anderen Bundesländern, eine bessere Abstimmung der Prüfungen angeregt. *„Es prüfen viele Instanzen, was recht undurchschaubar ist: BS, LWK, Technischer Prüfdienst und der Landesrechnungshof. Es sollte weniger Prüfungen geben oder die Anzahl der Prüfinstanzen sollte reduziert werden. Eine bessere Absprache ist erforderlich, sodass eine Instanz auch die Aspekte, die die anderen Instanzen interessieren, mit abprüfen kann. Oder man verzichtet, Einzelfälle mehrfach zu prüfen. Die Maßstäbe der verschiedenen Instanzen – mit Ausnahme des Landesrechnungshofes – sind vergleichbar. Nur der Landesrechnungshof hat einen etwas anderen Blickwinkel und schaut stärker auf die Zweckmäßigkeit der Förderung“ (LR, 2014).* Auch die KOM regt im Rahmen ihres „single-audit-Ansatzes“ eine stärkere Vernetzung der Prüfungen und ihrer Ergebnisse an (Kallas, 2006), bislang aber ohne weitergehende Auswirkungen. Es ist schwierig, die verschiedenen Prüfinstanzen stärker aufeinander abzustimmen, wenn sowohl formale Anforderungen als auch zeitliche Taktungen nicht von vornherein harmonisiert werden.

Wird gold-plating betrieben?

Als gold-plating bezeichnet die sogenannte Stoiber-Gruppe die Überregulierung von EU-Vorgaben durch nationale Regelungen, allerdings v. a. aus dem Blickwinkel der Unternehmen und BürgerInnen. In der IK-Analyse stellt sich vor allem die Frage, ob der EU-Rahmen 1 zu 1 umgesetzt wird oder nationale Regelungen die Umsetzung verkomplizieren. Die Frage ist nicht einfach zu beantworten. In den Interviews wurden zwar Hinweise gegeben, allerdings auch immer verwiesen auf das Anlastungsrisiko. *„Es besteht eine Art der vorgreifenden Regulierung: Taucht in einer der Bund-Länder-AGs ein Problem auf, kann davon ausgegangen werden, dass dieses auch für das Bundesland NRW thematisiert wird. Zwar wird auf der einen Seite dadurch die Gefahr von Anlastung vermindert, auf der anderen Seite ist jedoch auch eine Überreaktion zu verzeichnen. Besonders problematisch erweisen sich die Überreaktionen dann, wenn keine Koppelung mit dem Sinn der jeweiligen Förderung zu erkennen ist“ (LR, 2014).* Kritisiert wird auch, dass bestimmte Regelungen in der Umsetzung in konkrete Prüfschritte zu aufwendig gestaltet werden, z. B. die Prüfung des Liquiditätsflusses. *„Bei der Interpretation von EU-Regelungen wird vielleicht zu sehr am Wortlaut geklebt, ohne sich Gedanken darüber zu machen, ob dies sinnvoll und zielführend ist“ (LR, 2014).*

Die Komplexität von Richtlinien wird auch als Beispiel für zusätzliche Umsetzungserschwernisse genannt. Konkret wurden die Richtlinien für 111 und 114 angeführt, die infolge der Akzeptanzprobleme auch schon deutlich vereinfacht wurden, und die Forstrichtlinie, die *„alle Fördermaß-*

nahmen und Zuwendungsempfänger [umfasst]. Stellt eine Körperschaft einen Antrag, ist es recht aufwendig zu prüfen, was und zu welchen Konditionen überhaupt gefördert werden kann. Eine Trennung der RL nach Zuwendungsempfängern wäre sachgerechter“ (LR, 2014). Auch im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen sind die RL z. T. sehr komplex (siehe Kapitel 5.2.3). Die Frage ist immer, inwieweit Komplexität eine hohe Wirkung bedingt oder nur das Verstoßrisiko steigen lässt.

Die unterschiedliche Zinsregelung (EU, Land) hat auch zu einer deutlichen Mehrarbeit geführt, da lange Zeit getrennte Berechnungen erforderlich waren. Die EU hat eine deutlich günstigere Regelung getroffen, da sie Zinsen nur vom Zeitpunkt der Rückforderung erhebt. Das Land NRW hingegen erhebt Zinsen vom Zeitpunkt der ersten Auszahlung. Wenn die erste Zahlung fünf Jahre zurückliegt, können erhebliche Zinsforderungen die Folge sein. Gegen die Unterschiedlichkeit wurde geklagt. Die erste Klage verlor die ZS, ohne dass das Finanzministerium aber von seiner Rechtsauffassung abwich, dass die Landesregelung gleichberechtigt neben der EU-Regelung stehen kann. Am 03.07.2013 hat das OVG Münster den Beschluss gefasst (AZ A 2762/12), dass eine getrennte Zinsregelung nicht dem EU-Recht entspricht, da die EU eine abschließende Zinsentscheidung getroffen hat. Auch NRW wird die doppelte Berechnung nun aufgeben; eine Konsequenz, die andere Bundesländer schon nach dem ersten verlorenen Prozess der NRW-ZS gezogen hatten.

5.2.2 ELER-Investiv

Das Positive vorweg

Der EU-Rechtsrahmen wird neben vielen Kritikpunkten, die im Folgenden diskutiert werden, auch positiv gesehen, weil er ein stark formalisiertes Vorgehen erfordert. *„Die entsprechenden Vorgaben werden dann auch in Gänze dargestellt in Form von Checklisten. So wird nichts vergessen. Man hat einen klaren, transparenten Fahrplan. So unterschiedlich sind die Vorgaben bei Landesmaßnahmen nicht, es fehlt nur die Übersichtlichkeit und die Dokumentation von Arbeitsschritten und Entscheidungsgrundlagen“ (LR, 2014). Die strengeren Vorgaben der EU, z. B. hinsichtlich der Belegprüfung bei öffentlichen ZuwendungsempfängerInnen, die in der Landesförderung einem vereinfachten Verfahren unterliegt, führen dazu, dass mehr Fehler aufgedeckt werden. Vorgesprochen wird von der befragten Bewilligungsstelle, das stringentere EU-Verfahren auch in der Landesförderung anzuwenden.*

Neben diesen positiven Aspekten werden von den für die investive Förderung Zuständigen viele Kritikpunkte angeführt. Einerseits gehen sie auf die Übernahme von Vorgaben aus dem InVeKoS-Bereich zurück, wie z. B. die 3-prozentige Abweichungsregelung. Andererseits handelt es sich um Grundsatzentscheidungen des Landes, die Vergabe oder Vorsteuerabzugsberechtigung betreffend.

Sanktionsregelung - neu für ELER-Investiv

Neu ist in dieser Förderperiode für ELER-Investiv die Übernahme einer Sanktionsregelung bei „Übererklärung“ bzw. Abweichungen. Nach Artikel 31 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 setzt die Behörde die förderfähigen Beträge fest und ermittelt

- den dem/der Begünstigten ausschließlich auf der Grundlage des Zahlungsantrages zu zahlenden Betrag
- den dem/der Begünstigten nach Prüfung der Förderfähigkeit des Zahlungsantrages zu zahlenden Betrag.

Der Auszahlungsbetrag ist bei Fällen in denen a) und b) mehr als 3 % voneinander abweichen der unter b) ermittelte Betrag abzüglich der Differenz aus a) und b).

Bei der Umsetzung dieser EU-Vorgabe hat ein Bundesland keinerlei Spielraum. Für Sanktionierungen liegt eine Ermessensreduzierung gegen null vor, da das Gemeinschaftsrecht zwingend anzuwenden ist und gegenüber nationalen Regelungen zum Vertrauensschutz und zur Verhältnismäßigkeit (VwVfG) Vorrang hat (SMUL, 2007). Es kann nur versucht werden, durch Beratung der AntragstellerInnen das Sanktionsrisiko so gering wie möglich zu halten. *„Im Vorfeld der Mittelanforderung werden die meisten Zuwendungsempfänger allerdings von der Bewilligungsstelle so sensibilisiert, dass sie ihre Mittelanforderungen sehr gründlich machen sollten, um nicht in die Sanktionsfalle zu laufen“* (LR, 2014). Eine solche Fürsorgepflicht erhöht allerdings den Verwaltungsaufwand.

Die Einschätzungen zur Sinnhaftigkeit der Sanktionsregelung sind durchaus geteilt. Bewilligungsstellen mit regelmäßig wiederkehrenden AntragstellerInnen sehen durchaus einen erzieherischen Wert. *„Sanktionen sind sinnvoll, weil es zu einem Umdenken bei den Antragstellern führt und beim nächsten Mal nicht mehr passiert. Wenn es die Regelung nicht gäbe, würde ein Antragsteller sämtliche Rechnungen einreichen und die Bewilligungsstelle müsste dann herausuchen, was förderfähig ist. Das ist aus Sicht der Bewilligungsstelle nicht der richtige Weg“* (LR, 2014). Andere sehen die negativen Auswirkungen, gerade in Bezug auf wenig professionelle AntragstellerInnen. *„Ein Zuwendungsempfänger stellt ein- bis zweimal einen Antrag auf Förderung. Wenn er dann etwas falsch macht, ist er schnell in der Sanktion. Der Begriff Sanktion ist in der Außenwirkung wie „vorbestraft““* (LR, 2014). Sie halten trotzdem die Sanktionsregelung für sinnvoll, weil der/die ZuwendungsempfängerIn ein gewisses Maß an Eigenverantwortung und Kontrolle übernehmen muss. Gerade Letzteres wird von einem weiteren Befragten in Zweifel gezogen, da es oftmals für Geförderte gar nicht möglich ist, zu entscheiden, ob eine Kostenposition zuwendungsfähig ist oder nicht. *„Selbst die Bewilligungsbehörde hat z. T. Schwierigkeiten, dies zu entscheiden und muss aufgrund der Erfahrungen mit der BS abwägen. Manchmal kommt die Bewilligungsstelle zur Auffassung, dass die Kostenposition gestrichen werden muss, auch mit der Konsequenz, dass der Zuwendungsempfänger zu viel angefordert hat und in die Sanktionierung rutschen kann. Die Frage ist zu stellen, ob eine solche Verantwortung bzw. Entscheidung einem Zuwendungsempfänger aufgebürdet werden*

kann, mit der sich zum Teil sogar eine Bewilligungsbehörde schwer tut, abschließende Entscheidungen zu treffen“ (LR, 2014).

In der Masse der investiven Förderfälle kommt die Sanktionsregelung gar nicht zur Anwendung, weil intensiv beraten wird. Wenn sanktioniert werden muss, dann handelt es sich manchmal um Fälle, die sehr misslich sind. Das gilt aber für alle Regelungen, die kein Ermessen kennen. Im Rahmen der nationalen Förderung würden bei Verwendungsnachweisprüfungen nicht zuwendungsfähige Kostenpositionen gestrichen, ohne gleich Vorsatz zu unterstellen.

Unterschiede zwischen ELER und EFRE und der Landesförderung: Ärgernis und Fehlerquelle

Es gibt einzelne Maßnahmenbereiche, in denen Vorhaben auf der Grundlage unterschiedlicher Finanzierungstöpfе umgesetzt werden. Die Bewilligungsstellen müssen sich mit sehr unterschiedlichen Regelungen auseinandersetzen. Das gilt insbesondere für die Bezirksregierungen, die sowohl EFRE als auch ELER Förderung umsetzen. Beispiele sind u. a. unterschiedliche Vorgaben für

- Zinsberechnungen,
- Belegprüfungen,
- Bagatellgrenzen für Rückforderungen und
- Sanktionierung.

„Wenn die Bewilligung ausgesprochen ist, müssen im EFRE deutlich weniger Nachweisprüfungen erfolgen und es gibt auch keine Sanktionsregelung“ (LR, 2014).

Diese unterschiedlichen Bestimmungen verkomplizieren die Lage auch für die AntragstellerInnen und führen zu Unsicherheiten und erhöhter Fehleranfälligkeit.

Auch wenn zukünftig alle EU-Fonds unter dem Dach der ESI-Verordnung fungieren, wird es weiterhin Unterschiede in den Durchführungsbestimmungen geben. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass einzelne Bereiche nicht abschließend in der ESI-Verordnung geregelt werden, sondern auf die fondsspezifischen Regelungen verwiesen wird. Trotzdem *„[...] sollte [man] die Durchführungsbestimmungen [...] unter Landes-RL, ELER und EFRE stärker angleichen. Momentan gibt es je Topf verschiedene, sehr unterschiedlich aufgebaute Förderrichtlinien. Man könnte eine ähnliche Grundstruktur aufbauen unter Beibehaltung der Unterschiede. Durch die verschiedenen Fördermöglichkeiten kann man auch flexibel sein. So kann man innovative Anträge eher in Richtung EFRE oder LIFE beraten“ (LR, 2014).* Der Prozess einer stärkeren Angleichung der Durchführungsbestimmungen, mit denen allerdings die fondsimmanenten Unterschiede nicht beseitigt werden können, wurde in NRW angeschoben. Das Wirtschaftsministerium hat das Ziel, einheitliche haushaltsrechtliche Nebenbestimmungen für alle EFRE-Maßnahmen zu schaffen. Diese soll u. a. Aspekte wie Vergabe, Pauschalierung von Gemeinkosten oder den Umgang mit elektronischen Belegen regeln. Die ELER-VB beabsichtigt, einige dieser Regeln auch für den ELER

anzuwenden. Dieses Vorgehen ist sowohl aus Sicht der Verwaltungen als auch der AntragstellerInnen und der Rechtsvereinfachung zu begrüßen und sollte auf andere Bundesländer übertragen werden.

Mit oder ohne Mehrwertsteuer fördern?

Eine Förderung der Umsatzsteuer ist nach Artikel 71 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 nur dann zulässig, wenn die Geförderten nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt sind. Dies gilt auch für öffentliche AntragstellerInnen und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die KOM begründet dies mit der Vermeidung möglicher Fehlerrisiken.⁸² In NRW wird bei Privaten die Mehrwertsteuer gefördert, solange die Personen nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. Für das AFP, das von der LWK bewilligt wird, stellt sich die Frage weniger, weil auch die pauschalierenden LandwirtInnen grundsätzlich vorsteuerabzugsfähig sind. Bei der Diversifizierung ist aufgrund der Vielfältigkeit der Vorhaben der Sachverhalt schon schwieriger zu beurteilen. Für die delegierten Stellen wurde ein entsprechendes Formblatt eingeführt. Für den Bereich der Dorfentwicklung wurde im Interview diese jeweils erforderliche Einzelfallprüfung (vor allem bei LandwirtInnen) als relativ großer Aufwand gesehen.

Da die Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung ein verhältnismäßig großer Aufwand ist und ein hohes Fehlerrisiko beinhaltet, wäre es sowohl aus Sicht der Zahlstelle als auch der Bewilligungsstelle sinnvoll, auch bei Privaten generell nur Nettobeträge zu fördern.

Bislang wird bei öffentlichen ZuwendungsempfängerInnen die Mehrwertsteuer in Form eines nationalen top-ups gefördert. Dies gilt beispielsweise für die Teilnehmergeinschaften in der Flurbereinigung, für die es problematisch wäre, die Mehrwertsteuer nicht erstattet zu bekommen.

Konsequenter Einsatz von Pauschalen zur Reduzierung von IK?

Bislang wurden Pauschalen in einigen wenigen Maßnahmenbereichen eingesetzt, z. B. bei den Qualifizierungsmaßnahmen, in der Forst und beim investiven Naturschutz. Eine Pauschalisierung von Gemeinkosten ließ der EU-Rechtsrahmen im ELER bislang nicht zu. Mit der neuen ESI-Verordnung werden die Optionen für Pauschalen ausgeweitet.

Ihr Vereinfachungspotenzial hängt stark von den Rahmenbedingungen der Anwendung ab. Ein Allheilmittel zur Senkung des Aufwandes sind sie nicht. *„Pauschalen können da einen Vorteil*

⁸² “The reasoning behind this approach was to simplify the handling of the VAT by the national institutions in particular as regards the assessment, in case of public bodies, of the non-recoverable character of the VAT which had been subject to observations from the Court of Auditors. The established rules take also into account the existence of different compensation systems in Member States, and the fact that VAT which a public body cannot recover directly can be supported by its budget which is funded through the national budget. The Commission is aware that, for some public beneficiaries, this rule causes difficulty but because of our common interest not to take action which could increase the error risk for the EAFRD, a change in the current legal provisions is not foreseen“ (EU-COM, 2010b).

bieten, wo man ansonsten über Einzelbelege abrechnen müsste, wie im Beispiel der Weiterbildungsmaßnahmen. Bislang sind hier detailliert Kosten nachzuweisen. Wenn allerdings eine umfangreiche ex-ante Herleitung der Pauschalen erfolgen muss, schwinden die Vorteile“ (LR, 2014). Des Weiteren bringen Pauschalen nur dann einen Vorteil, wenn alle Vorhaben innerhalb einer Maßnahme nach dem gleichen Verfahren umgesetzt werden. Für viele Maßnahmen bringen Pauschalen ohnehin kaum etwas, da sich Pauschalen vor allem für Personal- und Gemeinkosten anbieten, die oftmals gemäß RL gar nicht förderfähig sind. Bei anderen Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der forstlichen Förderung, wird der Beitrag von Pauschalen zur Senkung der Verwaltungskosten eher marginal gesehen: *„Pauschalen sind hilfreich. Aber der Verwaltungsaufwand wird dadurch nicht signifikant verringert. Nach wie vor muss geprüft werden, ob die Baumarten und Herkünfte stimmen. Das einzige, was entfällt, sind die Berechnungen und es müssen keine Rechnungen vorgelegt und geprüft werden. Trotz allem muss man Nachweise in Form von Lieferscheinen kontrollieren“* (LR, 2014). Bei sehr heterogenen regionalen Problemlagen haben Pauschalen Nachteile, da man nie die exakten Kosten des Einzelfalls abbilden kann, es sei denn, man wählt sehr differenzierte Pauschalen.

Umgang mit dem Vergaberecht - Probleme eher hausgemacht

Die richtige Anwendung des nationalen Vergaberechts im Rahmen geförderter Vorhaben ist sehr aufwendig und ein Kernproblem für eine regelkonforme Bewilligung. So stellt die Vergabe eine der häufigsten Fehlerquellen dar. *„Bei den delegierten Maßnahmen im investiven Bereich ist das Vergaberecht schwierig umzusetzen. Dies gilt für die Bewilligungsstellen in der Umsetzung und für die Zahlstelle in der effizienten Kontrolle. Es sticht nicht eine Maßnahmen konkret hervor, sondern das Vergabeproblem trifft alle Bezirksregierungen und den Landesbetrieb WuH sowie das LANUV“* (LR, 2014). Damit steht Nordrhein-Westfalen nicht allein da. Unter der Überschrift *„Mangelt es dem Land an Vergabekompetenz“* (LRH Niedersachsen, 2013, S. 116), setzte sich erst jüngst der niedersächsische Landesrechnungshof mit der fehlenden Kompetenz selbst in Bereichen der auftragvergebenden Verwaltung auseinander. Auch aus Sicht der KOM stellt die unzureichende Prüfung der Einhaltung der Vergabebestimmungen eine der wesentlichen Schwachstellen in der Verwaltungskontrolle dar. Bezüglich der VOK kommt die KOM zu dem Ergebnis, dass die Vergabekriterien im investiven Bereich in allen MS nur unzureichend geprüft werden.

Die im Zuge der EU-Förderung anzuwendenden vergaberechtlichen Bestimmungen werden ganz entscheidend von Landesregelungen und den Festlegungen in den Richtlinien geprägt. Unterhalb der EU-Schwellenwerte sind von privaten AntragstellerInnen generell nur drei Angebote vorzulegen. Auch diese gegenüber dem generellen Ausschreibungsgebot bereits vereinfachte Regelung wird teilweise problematisch gesehen, wenn auch bei kleinen Beträgen ab 500 Euro von Privaten Angebote eingeholt werden müssen. Für die Verwaltung sind diese Angebote häufig zeitaufwendig zu prüfen, da sie nicht gut definiert und damit schlecht vergleichbar sind. *„Das gilt auch für Gemeinden. Diese legen solche Angebote der Bezirksregierung zuweilen zur Prüfung vor, weil sie sich selbst nicht in der Lage dazu sehen und ohnehin nur wegen der Anforderung durch die Bewilligungsstelle überhaupt Angebote eingeholt haben. Damit ist die Bewilligungsstelle al-*

lerdings auch überfordert. Dies verursacht einen hohen Aufwand, nicht nur bei den Antragstellern selbst“ (LR, 2014). Andere Bewilligungsstellen beklagen das starre Korsett. „[...] auch wenn es sich um ein sehr spezielles Projekt handelt, müssen trotzdem drei Angebote vorgelegt werden, selbst wenn es keine drei vergleichbaren Anbieter gibt. Den Nachweis zu erbringen, dass es weitere Anbieter nicht gibt, ist sehr schwierig“ (LR, 2103).

Es werden immer wieder Diskussionen mit den Prüfinstanzen darüber geführt, wann auszuschreiben ist bzw. ob Gewerke getrennt betrachtet werden können oder zu einem Projekt zusammenzufassen sind und damit die Schwelle für EU-weite Ausschreibungen überschreiten. EU-weite Ausschreibungen ziehen für AntragstellerInnen hohe Kosten, die allerdings dem Grunde nach förderfähig sind, nach sich. Sie schlagen sich aber nicht zwingend in einer wirtschaftlicheren Vergabe nieder.

Die Vergabe ist aus Sicht der ZS ein wichtiger Punkt in der Qualitätssicherung der Zahlstellenverfahren. *„Aktuell wurde eine bundesweite Vergabecheckliste erstellt, die NRW in Zukunft auch anwenden möchte. Ansonsten sollen die Fachaufsichtsprüfungen verstärkt werden. Es sollen bezirksregierungsübergreifend einheitliche Checklisten eingesetzt werden. Es werden weitere Plausibilitäten in das Verfahren eingezogen. Zusätzlich sollen Schulungsmaßnahmen verstärkt werden, insbesondere im Vergaberecht“ (LR, 2014).*

Aufbewahrungsfristen für Unterlagen

Aufbewahrungsfristen und -arten sollen neu geregelt werden. Sowohl aus Sicht der Verwaltung als auch der ZuwendungsempfängerInnen sind diesbezüglich praktikablere Lösungen erforderlich. Die Aufbewahrungspflicht bei den Verwaltungen beginnt nach Ablauf der Zweckbindungsfrist. Damit stoßen die Verwaltungen an Kapazitätsgrenzen, wenn es um die Lagerung der umfangreichen Akten geht. Dies gilt auch für die betroffenen Unternehmen. *„Die Aufbewahrungsfristen von Unterlagen sind zum Teil beträchtlich. Teilweise liegt die Frist im Jahr 2027. Belege müssen im Original vorgehalten werden. Die füllen zum Teil Aktenordner. Das sind für die Unternehmen Kosten, wenn sie die Unterlagen 15 Jahre aufbewahren müssen. Sie dürfen die Unterlagen nicht digitalisieren und archivieren. Die Aufbewahrungsfristen sind noch einmal ausgedehnter als im Steuer- und Bilanzrecht mit zehn Jahren. Von Seiten der KOM und der BS wird sogar darüber nachgedacht, die Fristen noch weiter zu verlängern“ (LR, 2014).*

Professionelle Beratungsstruktur als förderfähige Kosten auch für die V&V-Förderung anerkennen?

„Bislang ist – im Gegensatz zum AFP – die Förderung einer professionellen Beratungsstruktur ausgeschlossen. Die Beratung und Projektbetreuung gehört nicht zu den förderfähigen Kosten. Die paar Unternehmen, die sich professionelle Unterstützung leisten, können die Kosten nicht als förderfähige Kosten geltend machen. Man könnte aber darüber nachdenken, diese Kosten als förderfähig anzuerkennen, um damit eine professionelle Begleitung sicherzustellen“ (LR, 2014). Gerade bei größeren investiven Vorhaben könnte sich durch diese professionelle Begleitung der Arbeitsaufwand für die Verwaltung deutlich reduzieren. Auch ohne öffentlichen Zuschuss hat sich be-

reits angesichts der Komplexität der Antragsunterlagen z. B. im Bereich V&V eine private Anbieterstruktur von Beratungsleistungen entwickelt, die allerdings nur von wenigen großen Projekten nachgefragt wird.

Da das Zahlstellenverfahren eine strikte Trennung zwischen Beratung und dem eigentlichen Zahlstellenverfahren einfordert, fehlt sowohl in der Antragstellung als auch in der Durchführungsphase oftmals eine professionelle Unterstützung. *„Und man befindet sich dann schon in der Antragsphase, sodass auch die Bewilligungsstelle hier nicht tätig werden kann. Zu diesem Zeitpunkt wäre eine professionelle Begleitung sehr sinnvoll. Die können auch Unterstützung bei Formalia leisten. Häufig ist es so, dass Unterschriften fehlen, dass Unterlagen nachgefordert werden und dann zum Teil einige Wochen liegen bleiben, weil der Antragsteller gerade nicht dazu kommt. Das hat unter Umständen wieder Auswirkungen auf Angebotskalkulationen, die in der Angebotsphase vorgelegt werden müssen. Eine antragstechnische Begleitung ist aus Sicht der Bewilligungsstelle sehr empfehlenswert“* (LR, 2014).

Es erschließt sich auch nicht unmittelbar, warum im AFP Betreuerkosten zuschussfähig sind, während dies in vielen anderen Maßnahmen ausgeschlossen ist, obgleich ebenso sinnvoll.

5.2.3 ELER-InVeKoS

Viele Flächenkorrekturen und Bearbeitungsschleifen erforderlich

Das Gros der in den Interviews geäußerten Kritik steht in engem Zusammenhang mit den analog zum technischen Fortschritt zunehmenden Anforderungen an die Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung, sinkenden Fehlertoleranzen und den hieraus erwachsenden Flächenkorrekturen und Bearbeitungsschleifen. In Verbindung mit dem Wegfall der Bagatellgrenze für Rückforderungen ergibt sich ein hoher Verwaltungsaufwand.

Insbesondere von den programmsteuernden Fachreferaten wird die Frage aufgeworfen, inwieweit die steigenden Anforderungen zur Flächenerfassung dem Grundgedanken der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) nicht grundsätzlich zuwider laufen. So weisen beispielsweise Vertragsnaturschutzflächen, Blüh- und Schonstreifen Flächenzuschnitte auf, die per se mit höheren Messfehlern und damit mit einem höheren Sanktionsrisiko verbunden sind. *„Natur verändert sich und wächst, sie ist kein starres System“* (LR, 2014). Um Rückforderung und Sanktionen zu vermeiden, unterzeichneten AntragstellerInnen in der Vergangenheit vielfach ihre Agrarumweltflächen und verzichteten damit wissentlich auf Förderung. Dieses Vorgehen ist jedoch mit der VO (EU) Nr. 65/2011, Art. 16 nicht mehr möglich und zum Kürzungstatbestand geworden.⁸³

⁸³ Positive und negative Flächenabweichungen über 2 ha oder über 3 % in einer Kulturgruppe führen zu Sanktionen.

Für die AUM gilt, dass das Ausmaß der festgestellten Flächenabweichungen mehrheitlich nur gering ist und der Verwaltungsaufwand (Erfassung, Dokumentation dieser Flächenkorrekturen, Bearbeitung von Änderungsbescheiden) dazu in keinem Verhältnis steht. Jede Flächenkorrektur führt unabhängig von dem auslösenden Vorgang (Anpassung der Flächenreferenz, klassische VOK, Fernerkundungs-VOK) und ihrem Umfang zu einer (nochmaligen) Bearbeitung aller auf die Flächenangaben aufbauenden Datensätze. Um die notwendigen Korrekturen der Datensätze ohne unnötige Doppelarbeit durchlaufen zu können, sprechen sich die Kreisstellen der LWK für eine schnelle Einarbeitung der Referenzdaten bzw. der Daten der Überfliegung aus. Rückforderungen und Sanktionen für offensichtliche Regelverstöße gegen Förderauflagen werden von den AUM-TeilnehmerInnen i. d. R. akzeptiert, da sie nachvollziehbar sind. Dies gilt jedoch nicht für Rückforderungen infolge von Flächenabweichungen, die sich im Bereich der Formalie bewegen und häufig das Resultat neuer Messtechniken (Schattenwurf) sind. Besonderes Unverständnis entsteht, wenn die AUM-TeilnehmerInnen Flächenangaben verwendet haben, die aus vorherigen Überfliegungen oder VOK stammen, also amtlich festgestellte Messgrößen darstellen.

Handlungsdruck aufgrund einer Fehlerquote von über 5 %

Als Gründe für die Fehlerquote identifiziert die Zahlstelle erstens die oben diskutierten Kontroll- und Messvorgaben der EU und zweitens die komplexen Landesrichtlinien sowie die nach der MSL-RL verwandten Kürzungskoeffizienten, die in Abhängigkeit von der Schwere des Verstoßes auf 20, 50 und 100 % festgesetzt wurden. Bei anderen Kürzungskoeffizienten würden laut der Zahlstelle die Fehlerquoten niedriger ausfallen. Zu dem letztgenannten Argument ist aus unserer Sicht anzumerken, dass der Kürzungsmechanismus strikt auf die Einhaltung der zentralen Förderauflagen ausgerichtet ist, die die Umweltwirkung der AUM garantieren. Vor dem Hintergrund der eigentlichen Zielsetzung der AUM, nämlich den Ressourcenschutz, ist der Kürzungsmechanismus durchaus als adäquat anzusehen.

Die KOM hat mit den Mitgliedstaaten im Herbst 2013 in Seminaren die Fehlerstatistiken, Gründe und Abhilfemaßnahmen diskutiert. Dabei wurden mögliche Fehlerquellen identifiziert, die auch in NRW eine Rolle spielen, wie z. B. die Prüfung der Vergabe bei privaten ZuwendungsempfängerInnen (siehe oben) oder Flächenabweichungen bei Agrarumweltmaßnahmen jenseits einer Geringfügigkeitsschwelle.

Im Ergebnis zeigt sich deutlich das Dilemma, in dem sich das Bundesland befindet. Unter den genannten Rahmenbedingungen ist es kaum möglich eine sachgerechte Lösung herbeizuführen, die beiden Zielen, einer zielgerichtete Umweltförderung und einer Reduktion der Fehlerquote, gleichermaßen gerecht wird.

Selbst Centbeträge sind zurückzufordern

Verstärkt wird die Problematik der beschriebenen Flächenkorrekturen durch den Wegfall der Bagatellgrenze⁸⁴ für Rückforderungen in den entsprechenden EU-Verordnungen. Selbst geringfügige Rückforderungen müssen an den/die Endbegünstigten adressiert werden. Jede Rückforderung ist mit einem Anhörungsverfahren verbunden. Im Vergleich zu investiven Fördermaßnahmen sind die flächengebundenen Maßnahmen von dem Wegfall der Bagatellgrenze in einem deutlich höheren Maß betroffen. Bei investiven Förderverfahren überschreitet die Rückforderung aufgrund der hohen Fördersummen i. d. R. die 100 Euro-Grenze. Seitens der Kreisstellen, die den Außenkontakt zu den LandwirtInnen pflegen, wird betont, dass mit dem Wegfall der Bagatellgrenze ein Imageverlust sowohl der AUM als auch der Verwaltung selber einhergeht. Der Versand von Cent-Rückforderungen erweckt bei den Endbegünstigten den Eindruck, dass die LWK über zu viel Arbeitszeit verfügt, dass sie sich mit solchen Bagatellen beschäftigen kann.

Um dem Wegfall der Bagatellgrenze entgegenzuwirken, werden inzwischen Rückforderungen unter 75 Euro nicht an die LandwirtInnen adressiert. Dieser Betrag wird aus der Gemeinschaftsfinanzierung herausgenommen. Das Land NRW übernimmt den Anteil. Dies gilt sowohl für die Hauptforderung als auch für die Zinsen. Bei den Zinsen hat es eine deutliche Erleichterung gegeben, da die EU klargestellt hat, dass Zinsen nach Entscheidung der MS bei Zahlung in einem Zeitraum von 60 Tagen nach Fälligkeit nicht erhoben werden. *„Bis zur 75-Euro-Regelung wurden alle Beträge zurückgefordert, z.T. auch mit ausstehenden Zahlungen verrechnet. Dabei tauchte immer das Problem der Nachvollziehbarkeit und Dokumentation der Rückforderung auf. Insgesamt sind die Kleinstbeträge bei den Rückforderungen in der Außenwirkung problematisch. Auch im CC-Bereich werden Kleinstbeträge zurückgefordert, z. B. bei den Bedrohten Haustierrassen. Selbst bei 95 Cent geht ein Bescheid heraus mit vorgeschalteter Anhörung. Dies steht in einem krassen Missverhältnis zu den Verwaltungskosten für den Rückforderungsbescheid“* (LR, 2014).

Ausdrücklich weisen wir auch darauf hin, dass die alleinige Einführung einer Bagatellgrenze zu kurz gegriffen ist. Zwar wird die negative Außenwirkung der mangelnden Bagatellgrenze geheilt und ein Teil der Verwaltungskosten entfällt, wie bspw. die Erstellung des Rückforderungsbescheids, Eingangskontrolle und Buchung der Zahlung. Jedoch müssen alle Verwaltungsschritte, die im Vorfeld zu durchlaufen sind, unabhängig vom Bestehen einer Bagatellgrenze für Rückforderungen durchlaufen werden. Diese sind im Fall von nur geringfügigen Flächenabweichungen überproportional hoch. Ansatzpunkt, um die Verhältnismäßigkeit von Administrationskosten und Fehler(ausmaß) herzustellen, ist zusätzlich zur Wiedereinführung der Bagatellgrenze für Rückforderungen die (Wieder-)Einführung einer höheren absoluten und relativen zulässigen Bagatelle für Flächenabweichung bei den VOK (klassische und Fernerkundung).

⁸⁴ Sie betrug in der Förderphase 2000 bis 2006 100 Euro und liegt in der LHO bei 200 Euro.

Kontrollrisiko als Entscheidungskriterium für die LandwirtInnen

Die Notwendigkeit von Vor-Ort-Kontrollen wird von keinem Befragten infrage gestellt. Als eine Ursache für die (ansteigende) Höhe der Kontrollkosten wird die Notwendigkeit der Prüfung von 100 % der AUM-Fläche des zu kontrollierenden Betriebes nach VO (EU) Nr. 65/2011 genannt. Weiterhin resultiert aus der 100 %-Regelung, dass Betriebe mehrfach aufgesucht werden müssen. Zwar ist die VOK so organisiert, dass alle Teilmaßnahmen bei einer Kontrolle geprüft werden, bei einigen Teilmaßnahmenkombinationen sprechen jedoch sachliche Erwägungsgründe dagegen. Sondertermine bestehen für die folgenden Teilmaßnahmen: Zwischenfruchtanbau (Herbst/Winter), vielfältige Fruchtfolge (Sommer), Weidehaltung (Sommer), Strohhaltungsverfahren (Winter, da sich die Tiere sonst ggf. auf der Weide befinden). Die in den Förderinhalten begründeten Sondertermine führen zu erhöhten Kosten der Kontrolle und zu Unsicherheiten bei den Teilnehmenden. Das Kontrollrisiko spielt für diese als Entscheidungskriterium zunehmend eine Rolle und wird ggf. als Hinderungsgrund gesehen. Dies gilt insbesondere für Teilmaßnahmen, deren betrieblicher Förderumfang aufgrund der Standortgegebenheiten per se klein ist, z. B. beim Vertragsnaturschutz.⁸⁵ Fällt ein Betrieb aufgrund dieser Teilmaßnahme in die VOK, werden (auch) die anderen ggf. wesentlich flächenstärkeren AUM geprüft (zu organisatorischen Problemen der VOK beim Vertragsnaturschutz siehe Kapitel 5.3.6.2).

Förderauflagen - Prüfbarkeit um jeden Preis?

Einige Förderauflagen der AUM sind mit Dokumentationspflichten verbunden. Die Einhaltung der Dokumentationspflichten wird z. T. manuell im Rahmen der Verwaltungskontrolle und/oder der klassischen VOK geprüft. Die Befragten nehmen einen Anstieg der Dokumentationspflichten im Rahmen von AUM wahr und verweisen auf die damit einhergehenden steigenden Verwaltungskosten. Kritisch bewerten sie solche Dokumentationspflichten, die nicht zwingend für das Gelingen der AUM sind, sondern als Fördertatbestand aufgenommen wurden, um den (erhöhten) Anforderungen der KOM gerecht zu werden. Für die Zukunft wird - den neuerlichen Anforderungen der KOM folgend - ein weiteres Anwachsen von Dokumentationspflichten erwartet.

Aus unserer Sicht wird grundsätzlich dem Anspruch der KOM Folge geleistet, dass die Einhaltung von Förderauflagen prüfbar sein muss. Einschränkend gilt jedoch, dass einige Förderauflagen, die für die Realisierung von positiven Umwelteffekten zentral sind, nicht jederzeit und direkt prüfbar sind. Hierzu gehören beispielsweise die Festlegung von Mähterminen und das Mähen der Flächen von innen nach außen. Die z. T. von der KOM eingeforderten (alternativen) Dokumentationspflichten, wie Schlagkarteien, Weidetagebücher etc., täuschen in Teilen eine Scheinprüfbarkeit vor. Unseres Erachtens sollte in den genannten Fällen dem induzierten positiven Umwelteffekt der Förderauflagen Vorrang vor dem Primat einer allumfassenden Prüfbarkeit eingeräumt werden. Gestützt wird diese Forderung dadurch, dass laut der Prüfstellen der Bundesländer das Gros der Unregelmäßigkeiten nicht aus einem Verstoß gegen die Förderauflagen resultiert, sondern in Flächenabweichungen begründet ist. Dies gilt im besonderen Maß für Vertragsnaturschutzmaßnah-

⁸⁵ Die durchschnittliche Flächengröße pro antragstellenden Betrieb liegt in NRW für den Vertragsnaturschutz bei ca. 6 ha.

men, die verstärkt auf oben genannte Förderauflagen zurückgreifen. Die genannten Dokumentationspflichten führen im Ergebnis zu erhöhten Verwaltungskosten der öffentlichen Administration und der AntragstellerInnen, ohne nachhaltig zu einer verbesserten Umweltwirkung beizutragen. Ggf. geben die skizzierten Dokumentationspflichten sogar Anreiz zur Manipulation und schränken im Einzelfall den Kreis der potenziell Teilnehmenden ein, was sich am Beispiel der Auflage des Führens von Weidetagebüchern für WanderschäferInnen nachweisen lässt.

Wirtschaftsjahr oder Kalenderjahr?

Die Abwicklung der AUM im Verpflichtungszyklus des Wirtschaftsjahres wird kontrovers diskutiert. Für das Wirtschaftsjahr spricht, dass der zeitliche Abstand zwischen Antragsstellung und Beginn der Verpflichtung kürzer und das Wirtschaftsjahr am Produktionszyklus der Landwirtschaft ausgerichtet ist. Beides führt dazu, dass der AUM-Teilnehmende mit einem geringeren Maß an planerischer Unsicherheit die AUM beantragt. Einige VertreterInnen der operativen Ebene kritisieren jedoch, dass Flächennachweis und Flächenreferenzen an das Kalenderjahr gebunden sind und folglich mit zwei zeitlich divergierenden Bezugssystemen bei der Abwicklung der AUM gearbeitet wird. Zugespitzt bedeutet dies *„man arbeitet mindestens ein halbes Jahr mit dem falschen Flächenbezugssystem. Es ist nicht niedergelegt, welcher Flächennutzungsnachweis für die AUM verpflichtend ist. Der, der sich mit der ersten Hälfte des Wirtschaftsjahres deckt oder der folgende?“* (LR, 2014).

Richtlinien bei Antragstellung nur vorläufig

Für die Klarheit im Rechtsrahmen ist nicht zuletzt eine präzise und rechtzeitig zum Antragszeitpunkt⁸⁶ vorliegende Förder-RL des Fachreferates mit den entsprechenden Antragsunterlagen der ZS erforderlich. Kritisch wird bewertet, dass insbesondere zu Beginn einer Förderphase 40 bis 50 % der Förderanträge auf Grundlage von vorläufigen Richtlinien gestellt werden. Die Bewilligung der Anträge erfolgt im Spätherbst auf Grundlage der endgültigen Richtlinien. Festzustellen ist, dass die antragsstellenden LandwirtInnen häufig die endgültigen Richtlinien Texte nicht hinreichend wahrnehmen, ihnen somit Veränderungen zwischen vorläufigem und endgültigem Richtlinien Text nicht gegenwärtig sind. Weiterhin liegen zum Zeitpunkt der Antragstellung neuer AUM Auslegungskataloge für praxisrelevante Fragestellungen noch nicht vor, sodass, da es sich um ein „wachsendes“ System handelt, die LandwirtInnen nicht alle Implikationen einer Teilnahme erfassen können.

⁸⁶ Antragstellung zu Beginn des Wirtschaftsjahres.

5.2.4 Forstliche Förderung

Die forstlichen Fördermaßnahmen können nicht einheitlich den Flächen- (InVeKoS)- oder investiven Maßnahmen zugeordnet werden. Unter die InVeKoS-Regelungen fällt z. B. die Natura-2000-Ausgleichszahlung (ELER-Code 224). D. h., im Bereich der forstlichen Förderung addieren sich die schon vorher angesprochenen Problembereiche. Einige Aspekte, wie der Bereich der Vergabe und der Sanktionen, wurden auch schon in Kapitel 5.2.2 diskutiert.

Digitalisierung der Flächen mit hohem Aufwand verbunden

Für die Natura-2000-Förderung ist eine Digitalisierung der Flächen vorzunehmen. Diesbezüglich arbeitet die Forstverwaltung eng mit der Landwirtschaftskammer zusammen, die die Digitalisierung der Flächen übernommen hat. Dabei treten Konflikte aufgrund eines unterschiedlichen Verständnisses und fehlender spezifischer forstfachlicher Kenntnisse der Kammer auf. Im Zuge der Digitalisierung hat der LB als Zahlstelle beispielsweise aus Sicht der Forstverwaltung landwirtschaftliche Maßstäbe angelegt, d. h. Wege, Bachläufe, Teiche, offene Flächen ausgegrenzt, da diese aus Sicht der Zahlstelle nicht zur prämierelevanten Fläche gehören. Nach Artikel 30 der VO (EG) Nr. 1974/2006 und dem Bundeswaldgesetz gehören solche Flächen aber zur förderfähigen Waldfläche dazu, da es sich um dem Wald dienende Flächen handelt. Zunächst wurden die Flächen also aus der Förderkulisse herausgenommen, dann wieder aufgenommen, was zu zusätzlicher Arbeit führte. Bei der Natura-2000-Zahlung handelt es sich um eine jährliche Maßnahme, d. h. der Waldbesitzer stellt jährlich seinen Antrag, der entsprechend jährlich mit der Kulisse abzugleichen ist. Kommt es zu Flächendifferenzen, z. B. bei Vermessungen im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen, müssen Berichtigungen vorgenommen werden. Solche Korrekturen stehen in keinem Verhältnis zum Förderbetrag oder dem Nutzen der Maßnahme. Aus Gesagtem folgt, dass die Fixkosten zur Einrichtung der Maßnahme sehr hoch waren und die Verankerung im InVeKoS auch während der Umsetzung zu hohen Kosten führt. Aus Sicht beider Seiten ist die Schnittstelle in NRW nicht optimal gestaltet und verursacht sowohl aufseiten der Forst als auch der Kreisstellen der LWK einen hohen Aufwand.

Keines der anderen untersuchten Bundesländer bietet diese Fördermaßnahme an, da aus Sicht der Forstverwaltung eine Kombination aus geringem Bedarf, einem geringen Effekt durch geringe Gestaltbarkeit und einem hohen Aufwand befürchtet wurde.

Zu viele Checklisten, zu viel Dokumentationsaufwand?

Wie weiter oben geschildert, unterliegen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme einem kontinuierlichen Veränderungsprozess. Die Zahlstelle ist gehalten, geänderte Vorgaben an die delegierten Stellen, in diesem Fall den Landesbetrieb WuH weiterzugeben, damit dieser die Verfahren z. B. in Form von zusätzlichen Checklisten umsetzt. Auf der einen Seite werden diese Checklisten positiv gesehen, weil sie mehr Transparenz in die Verfahren bringen, auf der anderen Seite führen sie sowohl aufseiten der Verwaltung als auch beim Zuwendungsempfänger zu einem erhöhten Aufwand und einer gewissen Reaktanz. Untersuchungen im Rahmen der Halbzeitbewertung

zum forstlichen Förderverfahren haben gezeigt, dass sich nach Aussage der befragten ZuwendungsempfängerInnen die Aspekte Umfang und Verständlichkeit der Antragsunterlagen gegenüber der Vorperiode eindeutig verschlechtert haben (Bormann, 2010). Von den RevierförsterInnen wurde als „allgemein hinderlich im Verwaltungsverfahren [...] insbesondere der hohe Dokumentationsaufwand angeführt. Dazu zählt der Aufwand für die Erbringung diverser Nachweise sowie eine in den Augen vieler Befragter zu hohe Detailplanung im Zuge der Antragstellung. Häufig sind die Maßnahmen nicht genau planbar, sodass sich später zwangsläufig Änderungsanträge ergeben“ (Bormann, 2010).

Komplexe Richtlinien und aufwendig zu prüfende Förderfähigkeitskriterien

Schon in der HZB (Bormann, 2010) wurde die Komplexität der forstlichen Förderrichtlinie herausgestellt. Nicht nur die ZuwendungsempfängerInnen, auch das Fachreferat und die Bewilligungsstellen empfinden die Richtlinie als kompliziert und unübersichtlich aufgebaut. Es gab vorher drei unterschiedliche Richtlinien. Auf Geheiß der Normenprüfstelle beim Innenministerium wurden die drei Richtlinien in einer zusammengefasst. Der Aufbau entspricht den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung, die Richtlinien möglichst kompakt und knapp zu halten. *„Es ist keine Verwaltungsvereinfachung, wenn die drei Richtlinien so wie praktiziert einfach in einer zusammengefasst werden. [...] Viele Fehler, die gemacht werden, und das Verwaltungshandeln sehr erschweren, resultieren daraus, dass die Regeln an zu vielen Stellen stehen. Diese Komplexität erschwert auch die Einarbeitung von jungen Nachwuchskräften“* (LR, 2014). Zukünftig soll es wieder getrennte Richtlinien geben für Privatwald, Körperschaftswald und Natura 2000. Der Aufbau sollte übersichtlicher sein, sodass Sachverhalte, die zusammengehören, auch an einer Stelle stehen (LR, 2014).

Neben den komplexen Richtlinien gibt es noch Förderfähigkeitskriterien (Eigentumsnachweis⁸⁷, Prosperitätsgrenze und Voraussetzungen für Kommunen mit schwacher Finanzkraft), die jeweils aufwendig zu prüfen sind. Die Prosperitätsgrenze gibt es auch im landwirtschaftlichen Bereich bei der investiven Förderung. Die Prosperitätsgrenze in der Forst liegt bei 300 ha Waldbesitz. *„D. h., wer über 300 ha Waldbesitz in NRW hat, wird nicht gefördert. Das ist sehr schwer, zu überprüfen, v. a. bei den Waldbesitzern, die im Grenzbereich um die 300 ha liegen“* (LR, 2014). Es sollte u. E. hinterfragt werden, ob bei umweltbezogenen Maßnahmen eine solche Prosperitätsschwelle sinnvoll ist, weil die flächenbezogene Umweltleistung betriebsgrößenunabhängig ist. Die Festlegung, dass Kommunen, die über eine schwache Finanzkraft verfügen, statt 60 % einen Zuschuss von 70 % erhalten ergibt zwar im Sinne einer gezielten Lenkung von Fördermitteln Sinn, ist aber schwer operationell umsetzbar. *„Diese Voraus-*

⁸⁷ *„Ein Beispiel ist der Eigentumsnachweis. Zuwendungsberechtigt ist nur der Eigentümer forstwirtschaftlicher Flächen. Das bedeutete bis vor kurzem, dass jeder Waldbesitzer einen aktuellen Katasterauszug vorlegen musste. Das kostet zwischen 30 und 50 Euro. Inzwischen wurde ein System mit den Katasterämtern entwickelt, sodass WuH auf die Daten des Katasteramtes zugreifen darf. Entsprechend entfällt der Aufwand für den Waldbesitzer. Die Prüfung an sich bindet aber trotzdem viel Zeit. Wenn der Antragsteller selbst nicht Eigentümer, sondern nur Besitzer der Fläche ist, muss eine Erlaubnis des Eigentümers vorgelegt werden, dass auf dessen Fläche eine Maßnahme durchgeführt werden kann“* (LR, 2014).

setzung ist sehr schwer überprüfbar, obgleich es eigentlich sinnvoll wäre, zu differenzieren. Zu definieren, dass schwache Finanzkraft gleichzusetzen sei mit „Rote-Liste-Kommunen“ ist wenig sinnvoll, weil die ohnehin nichts machen dürfen, was über ihre Pflichtaufgaben hinausgeht. Denen hilft auch ein 10 %-Punkte höherer Zuschuss nicht“ (LR, 2014).

Taktung der Vor-Ort-Kontrollen

„Die Taktung der VOK hat nicht unmittelbar Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln, behindert aber den Auszahlungsprozess. Es handelt sich um eine Art „Kollektivhaft“, wenn Kontrollen nicht abgeschlossen werden und die Prüfquote noch nicht erfüllt ist, dann können auch alle anderen Fälle nicht zur Auszahlung kommen“ (LR, 2014). Diese Aussage gilt für alle ELER-Fördermaßnahmen, wurde aber besonders bei der forstlichen Förderung problematisiert. Hier werden rund 70 % der Fördermittel im Herbst ausgezahlt.⁸⁸ „Das Auswahlssystem für die VOK ist so organisiert, dass ein Antrag in einer Grundgesamtheit gewesen sein muss. Die Prüfquote in einer Grundgesamtheit muss erfüllt sein, erst dann kann in einer Grundgesamtheit ausgezahlt werden“ (LR, 2014). Viele der forstlichen Fördermaßnahmen ziehen sich bis in den Spätherbst. Werden dann Vorhaben für eine VOK gezogen, verzögert sich die Auszahlung weiter. „Hier wäre es möglich, besser zu steuern. Wäre klar, wer in die VOK kommt, könnte man den Revierförster vor Ort anweisen, diese Pflanzungen zuerst vorzunehmen, damit diese frühzeitig abgerechnet werden können. Man muss dem Revierförster nicht ankündigen, dass eine Maßnahme für die VOK gezogen wurde. Ein solches Vorgehen würde aber sicherstellen, dass noch im Dezember ausgezahlt werden kann“ (LR, 2014).

5.2.5 Rechtsrahmen: Fazit und Handlungsempfehlungen

Das größte Problem im EU-Rechtsrahmen ist seine Unbeständigkeit durch kontinuierliche Nachbesserungen und Interpretationen. Dadurch müssen die Verwaltungs- und Kontrollpfade immer wieder nachjustiert werden. Es gibt kein stabiles System, was hohe Anforderungen an das Personal in den Bewilligungsstellen stellt. Handwerkliche Fehler in EU-Bestimmungen haben zum Teil einschneidende Auswirkungen auf die Verwaltungen vor Ort. Die „vergessene“ Bagatellregelung für Kleinrückforderungen hat beispielsweise einen sehr hohen Arbeitsaufwand und eine negative Außenwirkung nach sich gezogen. Selbst wenn jetzt eine Lösung für die Nichtrückforderung von Beträgen unter 75 Euro gefunden wurde, bleibt der Aufwand für die Verwaltungen bestehen. Im laufenden Programm am EU-Rechtsrahmen etwas zu ändern, ist – soweit Verordnungen betroffen sind – kaum möglich.

Der Umfang an erforderlichen Unterlagen, an Prüfschritten und Dokumentationen ist inzwischen so stark gestiegen, dass früher ein Schnellhefter für die Förderakte ausreichte, die nunmehr meh-

⁸⁸ Allerdings zeigt sich, wenn man die vierteljährlichen Ausgabenerklärungen der Jahre 2011 und 2012 betrachtet, dass die Ballung der Zahlungsvorgänge im SP 3 noch wesentlich ausgeprägter ist.

rere Aktenordner umfasst. Durch die Dokumentation aller Entscheidungsschritte wird allerdings auch mehr Transparenz in der Umsetzung hergestellt. Die EU-Förderbestimmungen tragen zu einer Vereinheitlichung und Strukturierung des Verwaltungshandelns bei.

Für den investiven Bereich wurden viele Regelungen aus dem InVeKoS-Bereich übernommen, die teilweise als sehr wesensfremd empfunden werden (z. B. die Sanktionsregelung). Allerdings sind in Teilen die Probleme auch hausgemacht, d. h. sie liegen an der Kombination eines EU-Rechtsrahmens mit nationalen Bestimmungen oder der gelebten Verwaltungspraxis. Es konnten Umsetzungsmodi bzw. landesrechtliche Regelungsbereiche identifiziert werden, bei denen ebenfalls Vereinfachungspotenzial besteht (Vergabe, Zinsregelungen, Förderung der Mehrwertsteuer).

Folgende Empfehlungen leiten sich aus der Analyse ab:

... an das Land

Insgesamt muss es darum gehen, die Vereinfachungs-, Harmonisierungs- und Professionalisierungsbemühungen weiter voranzutreiben, um den Aufwand, aber auch die Fehleranfälligkeit zu reduzieren sowohl für die Verwaltung als auch die AntragstellerInnen. Dies kann auf unterschiedliche Weise geschehen:

- Nutzung aller Spielräume, die der EU-Rechtsrahmen bietet (z. B. in der Vergabe) und Intensivierung der Schulung der Bewilligungsstellen.
- Auch wenn auf Europäischer Ebene zwischen dem ELER und dem EFRE keine Harmonisierung zentraler Bestimmungen erfolgen wird, kann durch die Zusammenarbeit der für diese Förderbereiche maßgeblichen Institutionen eine Harmonisierung der Regelungen in Bezug auf Formulierungen in den Landesrichtlinien vorangetrieben werden. Der in NRW initiierte Prozess sollte unbedingt fortgeführt werden und zu konkreten Ergebnissen führen. Die VB muss hierfür ggf. mit weiteren Ressourcen unterstützt werden. Harmonisierungsfelder sind u. a. zentrale Fragen für Verwaltungen und AntragstellerInnen wie z. B. Pauschalierung von Personalkosten und Gemeinkosten, Umgang mit elektronischen Belegen, Aufbewahrungsarten und Aufbewahrungsfristen von förderrelevanten Unterlagen bei der Bewilligungsbehörde und ZuwendungsempfängerInnen, Mehrwertsteuer.
- Richtlinien gehören insgesamt auf den Prüfstand und entschlackt; dies zeigt auch das Beispiel der Berufsbildungs- und Beratungsmaßnahmen, bei denen durch die Überarbeitung der Richtlinien sowohl für die Verwaltung als auch für die AntragstellerInnen eine Aufwandsreduzierung stattgefunden hat.
- Vereinfachungspotenzial im Abwicklungsregime und den RL ausnutzen: Beispielsweise ließen sich die forstlichen Maßnahmen in der Abwicklung erleichtern. Durch den Verzicht auf einen jährlichen Auszahlungsantrag könnte man bei der Natura-2000-Förderung eine erhebliche Vereinfachung erzielen. Der Umfang der geförderten Flurstücke steht über den gesamten Förderzeitraum fest, sodass man die jährlichen Zahlungen in eine Einmalzahlung verbunden mit einer Zweckbindungsfrist für den gesamten Zeitraum umwandeln könnte. Aufgabe der

ForstbetriebsbeamtlInnen wäre es, die Einhaltung der Zweckbindungsfrist zu prüfen. Der Verwaltungsbereich wäre aber nur noch bei festgestellten Verstößen involviert (LR, 2014).

- Für die Maßnahmen Naturschutz im Wald wird von der Forstverwaltung eine deutliche Verschlankung der RL vorgeschlagen, die die Akzeptanz und die Abwicklung erleichtern könnten: Verzicht auf die Gebietskulissendifferenzierung und auf die Unterscheidung nach verschiedenen Altholzanteilen (LR, 2014).
- Nach der ESI-Verordnung ist zukünftig die Mehrwertsteuer generell nicht erstattungsfähig, es sei denn, sie wird im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften zur Mehrwertsteuer nicht rückerstattet. D. h., öffentliche ZuwendungsempfängerInnen sind nicht, wie bisher, generell ausgeschlossen. Die Prüfung ist allerdings analog zu den Privaten aufgrund der diversifizierten Struktur öffentlicher Einrichtungen ebenso kompliziert. Selbst wenn seitens der KOM eine Erstattungsfähigkeit der MwSt. bei Öffentlichen möglich wäre, sollte das Land aufgrund des Anlastungsrisikos weiter darauf verzichten und vorzugsweise über die Variation von Beihilfesätzen oder die rein nationale Finanzierung nachdenken.
- Sanktionsrisiko: Ein Bewusstsein, dass für AntragstellerInnen bei der Inanspruchnahme von EU-Förderung ein finanzielles Risiko besteht, sollte innerhalb der Verwaltung vorhanden sein und klar kommuniziert werden, angefangen beim Richtliniengeber, der Förderfähigkeitsbestimmungen verständlich formulieren sollte, über klar strukturierte Antragsunterlagen und einen Bewilligungsbescheid, der die neuralgischen Punkte kenntlich macht. Die Anwendung zum Antragszeitpunkt vorläufiger Richtlinien (AUM), die sich bis zur Bewilligung noch verändern können, sollte vermieden werden. Da Teilauszahlungen im Bereich ELER-Investiv ein besonderes Problem bei der Anwendung der Sanktionsregelung darstellen, sollte geprüft werden, inwieweit dazu übergegangen werden kann, auf Einmalzahlungen umzustellen.
- Gezielter aber maßvoller Umgang mit dem Postulat der Kontrollierbarkeit bei der Maßnahmenkonzeption: Durch Artikel 62 der ELER-VO⁸⁹ werden ZS und VB verpflichtet, die geplanten Maßnahmen einer ex-ante-Prüfung zu unterziehen. Damit werden die verantwortlichen Fachreferate für Fragen der Kontrolle bereits bei der Maßnahmenkonzeption sensibilisiert und die politische Diskussion von Maßnahmen um diesen (kostentreibenden) Aspekt erweitert. Dies ist positiv zu bewerten. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit und des Prinzips „form follows function“ sollte mit Auflagen wie „Dokumentationspflicht“ behutsam umgegangen und fachlich sinnvolle Maßnahmen nicht ad absurdum geführt werden.
- Geprüft werden sollte, ob die Anwendung des Artikels 47 (1) der ELER-VO (VO (EU) Nr. 1305/2013) einen Beitrag zur Senkung der IK in NRW leisten kann. Nach 47 (1) wird für betriebs- oder betriebszweigbezogene AUM ein Förderantrag für fünf bzw. sieben Jahre beschieden, aber lediglich mit der Verpflichtung, die für die AUM relevanten betrieblichen Flä-

⁸⁹ Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle von ihnen geplanten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums überprüft und kontrolliert werden können. Zu diesem Zweck legen die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle für jedes Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums eine Ex-ante-Bewertung der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der in dieses Programm aufzunehmenden Maßnahmen vor (Artikel 62 VO (EG) Nr. 1305/2013).

chen einzubringen. Diese Regelung hätte ggf. den Vorteil, dass das Gros an Verwaltungsvorgängen entfallen könnte, die sich im Einzelflächenbezug der Förderung begründen. Derzeit beantragen AUM-TeilnehmerInnen einen Förderumfang und erbringen ihn über Einzelflächen. Die Einzelflächen werden im Grundantrag dokumentiert. Abweichungen zwischen Grundantrag und Auszahlungsantrag sind bei nicht lagetreuen AUM zulässig, sofern ein Änderungsantrag gestellt wurde und der bewilligte Flächenumfang (Summe) nicht unterschritten wird. Der Änderungsantrag wird entsprechend beschieden und gilt als (neuer) Grundantrag. Da zukünftig kein Bezug zur Einzelfläche bestände, könnte der Flächenumfang von Jahr zu Jahr variieren. Für die Auszahlung wird der im Flächennachweis dokumentierte Flächenumfang herangezogen. Es entfielen damit Bearbeitungsschleifen und Änderungsbescheide. Das Sanktionsrisiko würde sich für die TeilnehmerInnen reduzieren. Als nachteilig ist allerdings zu bewerten, dass die Budgetplanung komplexer werden würde, da der Finanzbedarf nicht mehr linear auf Basis bestehender Verpflichtungen fortgeschrieben werden könnte.

... an den Bund

- Der Bund sollte vorrangig die GAK-Rahmenregelung konstant halten und in erster Linie keine Detailänderung ohne Folgenabschätzung für die Umsetzungs-systeme der Länder vornehmen. Zudem sollte die Einflussnahme auf den BMF intensiviert werden, um Änderungen der BHO zur besseren Synchronisation von EU- und nationalem Recht herbeizuführen.

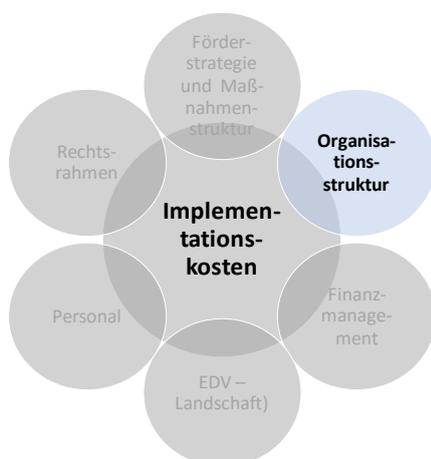
... an die EU-Kommission

- Abschaffung der 3 %-Abweichungsregelung bei ELER-Investiv und damit Gleichstellung mit den EFRE-Regularien.
- Wiedereinführung einer Bagatellgrenze für Rückforderungen.⁹⁰ Die alleinige Einführung einer Bagatellgrenze ist jedoch zu kurz gegriffen. Zwar würde ein Teil der Verwaltungskosten entfallen, wie beispielsweise die Erstellung des Rückforderungsbescheids, Eingangskontrolle und Buchung der Zahlung. Jedoch müssen alle Verwaltungsschritte, die im Vorfeld zu durchlaufen sind, unabhängig vom Bestehen einer Bagatellgrenze für Rückforderungen durchlaufen werden. Diese sind im Fall von nur geringfügigen Flächenabweichungen überproportional hoch. Ansatzpunkt, um die Verhältnismäßigkeit von Administrationskosten und Fehler(ausmaß) herzustellen, ist zusätzlich zur Wiedereinführung der Bagatellgrenze für Rückforderungen die (Wieder-)Einführung einer höheren absoluten und relativen zulässigen Bagatelle für Flächenabweichung bei den VOK (klassische und Fernerkundung). Mit höheren Abweichungs- und Fehlertoleranzen würden die Ursachen für Korrekturvorgänge bei Kleinstabweichungen beseitigt.
- Größere Sorgfalt bei der Rechtssetzung und Einführung neuer Instrumente wie der Fehlerstatistik.

⁹⁰ In der horizontalen Verordnung für die Förderperiode 2014 bis 2020 (VO (EG) Nr. 1306/2013) ist die Bagatellgrenze für Rückforderungen wieder enthalten.

- Minimierung untergesetzlicher Regelungen, wie beispielsweise Leitlinien, delegierte Rechtsakte, Measure fiches. Was festgelegt werden muss, sollte in Verordnungen klar geregelt sein; Arbeitspapiere/Prüfmitteilungen sollten eindeutig auf ihren empfehlenden Charakter reduziert werden und keine faktische Verbindlichkeit erhalten. Eine Zersplitterung des zu berücksichtigten Regelwerkes ist zu vermeiden.
- Überprüfung der Vorgaben für Kontrollen und Berichtspflichten, da teilweise die Qualität der Berichte (z. B. der Kontrollstatistiken) fraglich und – ob der Fülle – eine Auswertung und Reflexion kaum zu leisten ist.
- Grundsätzliche Zustimmung erfährt der Anspruch der KOM an die Überprüfbarkeit von Förderauflagen. Bei Agrarumweltmaßnahmen sollte jedoch im Einzelfall im Sinne der Verhältnismäßigkeit und des Prinzips „form follows function“ auf eine allumfassende Überprüfbarkeit der Einhaltung der Förderauflagen verzichtet werden können. Diese sollten auf Förderauflagen beschränkt sein, die zwingend für den ökologischen Erfolg der AUM notwendig sind und deren Einhaltung im Rahmen von VOK grundsätzlich überprüfbar sind, wenn auch nicht deren taggenaue Einhaltung. Dies sind beispielsweise Mahd- oder Beweidungstermine.
- Die KOM sollte bei der Diskussion um Auswahlkriterien den nationalen Kontext mit sehr detaillierten Richtlinien und Fachplanungen stärker berücksichtigen.
- Notwendige (Rechts-)Grundlagen (DVO, Vorgaben für Monitoring und Evaluierung) sollten rechtzeitig vorgelegt werden.

5.3 Organisationsstruktur



Die Organisationsstruktur der Programmumsetzung, d. h. deren Aufbau- und Ablauforganisation, ist neben den rechtlichen Rahmenbedingungen der zentrale Faktorenkomplex, der die Kosteneffizienz der Umsetzung beeinflusst. Abgesehen von den in der Verordnung formulierten Anforderungen an einzurichtende Stellen sind die Länder weitgehend frei bezüglich der Aufteilung und Zuordnung von Aufgaben auf bestehende Verwaltungen. Defizite in diesem Bereich im Hinblick auf eine effiziente Programmimplementation gehören daher zu den wesentlichen „hausgemachten“ Problemen im

Rahmen der Programmumsetzung. In den Ländern sind die unterschiedlichsten organisatorischen Settings gewählt worden. Dies betrifft die Organisation und Verortung der ZS, die Zahl der Bewilligungsstellen, an die die Bewilligungsfunktion der ZS delegiert wird, und die Arten der beteiligten Institutionen (Fachverwaltungen, Landesverwaltungen, Kammern, Kommunale Verwaltungen).

5.3.1 Anforderungen an die Organisationsstruktur für EU-kofinanzierte Förderprogramme

Einen vorgegebenen Bewertungsrahmen, wie die adäquate Organisationsstruktur für eine Umsetzung von EU-Förderprogrammen im shared management optimal ausgestaltet sein sollte, gibt es nicht. Aus unserer Sicht müssen grundlegende Anforderungen an die Implementation der EU-kofinanzierten Programme sichergestellt sein und durch die gewählte Organisationsstruktur unterstützt werden:

- Sachgerechte und schnelle **Steuerungsfähigkeit** (Inhalte, Verfahren, Finanzen), um auf den komplexen und sich kontinuierlich weiterentwickelnden EU-Rechtsrahmen (Inhalte, Verfahren, Finanzen) reagieren zu können.
- Sicherstellung der **Homogenität** im Verwaltungshandeln, dessen Ermessensspielräume in weiten Teilen zur Minimierung des Anlastungsrisikos gegen null tendieren. Diese Anforderung kommt sogenannten Konditionalprogrammen gleich, in denen klare Wenn-Dann-Verknüpfungen vorliegen.⁹¹
- Gewährung ausreichender inhaltlicher **Gestaltungsspielräume** zur Realisierung der Förderziele, da es sich bei EPLR eher um Zweckprogramme⁹² handelt, in deren Mittelpunkt der Förderzweck und das Förderziel stehen. Auch Zweckprogramme sind für die Verwaltung nicht frei interpretierbar und müssen bestimmte Bedingungen erfüllen, aber es „braucht zu ihrem Gelingen Ermessensspielräume, da die Realität immer anders aussieht als von Planern eines Programms gedacht“ (Noack, 2009). Es müssen Erfahrungen, regionale, lokale und einzelfallbezogene Besonderheiten einfließen können. Dies setzt eine Fachlichkeit der entscheidenden Förderverwaltungen und – wenn für das Erreichen der Förderziele unabdingbar – regionale bzw. dezentralisierte Umsetzungsstrukturen voraus. Mit deren Anzahl wachsen die Anforderungen an eine einheitlich fachliche Steuerung und effektive Koordinierung.
- Daneben treten **verwaltungsökonomische Ziele**, die Programmmittel zu verausgaben, keine Mittel verfallen zu lassen und die Förderungsumsetzung mit so geringen Kosten wie möglich bei größtmöglicher Zielerreichung der Maßnahmen zu realisieren. Letzteres bedeutet, negative Organisationseffekte auf die Umsetzungskosten zu minimieren.

Damit ist das grundsätzliche Spannungsfeld (Fachlichkeit/Förderinhalte – Regelkonformität/Anlastungsfreiheit – Verwaltungsökonomie) aufgezeigt, das bei der Umsetzung der Programme auftritt und sich in teilweise widersprüchlichen Anforderungen an die Organisationsstruktur

⁹¹ Zur Unterscheidung von Konditionalprogrammen und Zweckprogrammen in der Organisationswissenschaft und deren Auswirkungen auf die Implementation siehe Luhmann (2000) und Noack (2009). Als Beispiele für Konditionalprogramme werden häufig das Passgesetz oder der Bafög-Antrag genannt; auch die Anträge im Rahmen der 1. Säule der GAP können hierzu gezählt werden.

⁹² „Im Falle der Zweckprogramme tritt das ansonsten für bürokratisches Handeln maßgebliche Prinzip der Regelbindung, welches auf die Schaffung einer identischen Rechtswirklichkeit in Absehung von personalen und lokalen Besonderheiten beim Regelvollzug abstellt, zurück“ (Bauer et al., 2011).

und die Handlungsprogramme involvierter Institutionen widerspiegelt. Die Maßnahmen(verantwortlichen) eines EPLR sind hiervon in unterschiedlichem Maße betroffen. Es gibt Maßnahmen, die von ihrem Charakter her eher denen von Konditionalprogrammen ähneln und mit einer Wenn-Dann-Abfolge und einem hohen Grad an die Standardisierung (z. B. die AGZ, ELER-Code 211/212) umgesetzt werden können. Andere Maßnahmen (z. B. der Vertragsnaturschutz, die Dorf- und Regionalentwicklung, LEADER) bieten und fordern mehr Gestaltungsräume. Diese sind gerade im Zusammenhang mit EU-kofinanzierten Maßnahmen mit Rechtsunsicherheiten, Anlastungs-, Korrektur- und Rückforderungsrisiken verbunden. Deren Minimierung geht sowohl für die Verwaltung als auch für AntragstellerInnen mit einem hohen Aufwand für Betreuung, Beratung sowie einem hohen Koordinierungs- und Regelungserfordernis einher.

Insgesamt lassen sich folgende Anforderungen an die Umsetzungsstrukturen ableiten:

- Organisationstruktur mit klar definierten Schnittstellen durch integrierte Umsetzungsstränge;
- Ablauf- und Aufbauorganisation: so zentralisiert wie möglich und so regionalisiert wie fachlich notwendig;
- effektive Koordination und Fachaufsicht zur Sicherung der Homogenität des Handelns dezentraler Strukturen inklusive effizientem und funktionalem Einsatz von EDV;
- nachhaltige Personalentwicklung: d. h. Vermeidung personeller Engpässe, Aufbau und Erhalt von Fachlichkeit sowie Engagement/Kreativität;
- Stabilität der Ablauf- und Aufbauorganisation: ausgewogenes Verhältnis zwischen Erfahrungswissen und Lernkosten.

Im Folgenden wird die Organisationsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum nach diesen Gesichtspunkten analysiert und hinsichtlich der möglichen Organisationseffekte auf die Höhe der IK des Programms und der Maßnahmen beurteilt. Am Anfang steht ein kurzer Vergleich der Organisationsstrukturen der Länder.

5.3.2 Organisationsstrukturen im Ländervergleich

Auffällig sind die unterschiedlichen Organisationsstrukturen in den Bundesländern, deren Eckpunkte in Tabelle 24 zusammengestellt sind.

Tabelle 24: Organisationsstrukturen der Programmumsetzung im Ländervergleich

		NRW	NI/HB	HE	SH	
Organisationsstruktur	Zahlstelle	LWK	ML	WIBank	MELUR	
	Bescheinigende Stelle	MF	MF	HMUELV	MF	
	Verwaltungsbehörde	MKULNV	ML	HMUELV	MELUR	
	Zahl der beteiligten Ministerien	1	2	2	1	
	Zahl der beteiligten Fachreferate	7	11	7	10	
	Anteil über Externe umgesetzte/ bewilligte Programmmittel	1) %	9	0	90	12
	Anteil über die LWK umgesetzte Programmmittel	%	61	45	0	3
	Zahl unterschiedlicher Verwaltungsstränge	2)	12	14	8	14
	Zahl der Verwaltungseinheiten	3)	130	73	69	31

1) Externe Verwaltungseinheiten sind beispielsweise die WIBank oder die Kommunen.

2) Strang Fachreferat - Bewilligungsstelle.

3) Zahl der unterschiedlichen Verwaltungseinheiten, bei Bündelungsfunktion innerhalb einer Einheit nur Einfachzählung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Während in NI/HB und SH die Zahlstellen (koordinierend und operativ) in den Fachministerien angesiedelt⁹³ sind, wurde in NRW und HE die Zahlstellenfunktion nach außen vergeben. Zudem wird in diesen Ländern ein hoher Anteil von Programmmitteln über externe Organisationseinheiten⁹⁴ bzw. die Landwirtschaftskammer (LWK) abgewickelt (90 % in HE bzw. 70 % in NRW über den LB als ZS). In NI/HB ist die LWK auch für die Umsetzung von rund der Hälfte der Programmmittel verantwortlich, allerdings als Teil der ZS. SH und NI/HB setzen nur einen geringen Anteil ihres Programms außerhalb der Fachverwaltungsschiene um. Die Fachreferate sind Teil der ZS und üben die Fachaufsicht über die nachgeordneten Dienststellen aus. In NI/HB zeichnen sie verantwortlich für sogenannte kleine Zuverlässigkeitserklärungen gegenüber der ZS.

Bezüglich der Zahl der Verwaltungsstränge, d. h. der unterschiedlichen vertikalen Strukturen von der Ministeriumsebene⁹⁵ bis in den umsetzenden Bereich, unterscheiden sich die Bundesländer kaum. Im Prinzip verfügt jedes Bundesland über zentrale Stränge, über die viele Maßnahmen umgesetzt werden, wie beispielsweise die LWK, die Agrarstrukturverwaltung in NI/HB und SH oder die WIBank in Hessen mit den jeweiligen Fachgruppen. Bis auf NI/HB gibt es in den anderen Ländern daneben noch mehr oder weniger umfängliche „Satellitenlösungen“⁹⁶ wie beispielsweise

⁹³ Auch in diesen Ländern wurden die Bewilligungsfunktionen an weitere teilweise außerhalb der Landesverwaltungen liegende Stellen delegiert. Auszahlung, Verbuchung und IT-Kompetenz verbleiben jedoch in den Ministerien.

⁹⁴ Unter Externe fallen neben Banken, Landgesellschaften etc. auch die Kommunalverwaltungen.

⁹⁵ Wird eine Maßnahme im Ministerium selbst bewilligt, wurde das zuständige Fachreferat als ein Bewilligungsstrang gezählt.

⁹⁶ Unter Satelliten versteht man die Zuständigkeit meist einer Fachverwaltung außerhalb der Agrarstrukturverwaltung für eine einzelne Maßnahmen des EPLR.

in NRW das LANUV, über das nur die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (ELER-Code 123) umgesetzt wird.

Die Zahl der beteiligten Verwaltungseinheiten variiert erheblich. Bezieht man deren Anzahl auf die jeweilige Landesfläche, so ist die flächenmäßige Präsenz rechnerisch in NRW und Hessen am höchsten (260 bzw. 315 km² je Verwaltungseinheit). Dies sind die beiden Länder, die sowohl Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert haben als auch Forstmaßnahmen dezentral umsetzen.⁹⁷ NI hat als flächenstarkes Land seine Präsenz in der Fläche sehr stark reduziert, sodass die Fläche je Verwaltungseinheit rechnerisch mit 660 km² am höchsten ist. SH liegt bei 510 km²/Verwaltungseinheit.

5.3.3 Organisationsstruktur in NRW – wesentliche Merkmale

Gegenüber der Vorperiode (2000 bis 2006) und dem Beginn der aktuellen Förderperiode überwiegen nach Abschluss der Aufgabenverlagerungen und Strukturreformen 2008⁹⁸ in weiten Teilen Kontinuität und Konsolidierung der Organisationsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum.

Diese wird entscheidend durch drei Ausprägungen und Entwicklungsprozesse gezeichnet:

- Konzentration und Homogenität der Strukturen auf der Steuerungsebene,
- Übertragung der Zahlstellenfunktion auf die Kammer und Delegation der Bewilligungsfunktion,
- starke Auffächerung und Heterogenität der Bewilligungsebenen.

Steuerungsebene

Mit der Fusionierung der Kammern in NRW zur LWK-NRW ist auch der Konzentrationsprozess der Zahlstellen abgeschlossen. Der Direktor der Kammer als Landesbeauftragter (LB) ist nunmehr alleinige Zahlstelle in NRW. Da es sich bei dem NRW-Programm Ländlicher Raum zudem um ein Monoressortprogramm handelt, sind an der Steuerung allein die VB und die Fachreferate des MKULNV beteiligt. Dies führt insgesamt zu einer kompakten Organisationsstruktur auf der Steuerungsebene mit verhältnismäßig wenigen Schnittstellen. Im Vergleich mit den anderen Bundesländern ist diese Struktur mit positiven Aspekten für das Finanzmanagement verbunden, da keine Koordinierung unterschiedlicher Haushaltsreferate oder -philosophien der Mittelbewirtschaftung

⁹⁷ In Hessen bezogen auf Antragsannahme und erste Verwaltungskontrolle (siehe hierzu genauer Kapitel 5.3.6.1).

⁹⁸ Seit dem Beginn der neuen Förderperiode erfolgten in drei Schritten umfangreiche Reformen der Landesverwaltung. Zum 01.01.2007 wurde die staatliche Sonderverwaltung in die Struktur der allgemeinen Verwaltung integriert. Dies betraf die zehn Staatlichen Umweltämter und acht Ämter für Agrarordnung, die den Bezirksregierungen zugeordnet wurden. LÖBF, LEJ und LUA wurden in das LANUV überführt. Als zweiter Schritt erfolgte die Kommunalisierung der Umweltverwaltung. Der dritte Schritt ist noch nicht abgeschlossen; dieser betrifft die Umorganisation der Bezirksregierungen und einen weiteren Personal- und Standortabbau.

erforderlich ist. Das unterscheidet das Programm von Hessen und NI/HB, an deren Programmumsetzung in dieser Förderperiode jeweils zwei Ressorts maßgeblich beteiligt sind.

Übertragung der Zahlstellenfunktion an den Direktor der LWK-NRW (LB)

In NRW obliegt die ZS dem Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragtem. Die Funktion der LWK als Zahlstelle ist gewachsen und basiert auf einem Organisationsgutachten aus dem Jahr 2003. Gemäß Landesorganisationsgesetz fungiert der Direktor der Kammer als Landesoberbehörde⁹⁹ und ist in dieser Eigenschaft ausschließlich dem Ministerium verantwortlich. Der Geschäftsverteilungsplan und der Organisationsplan sind dem Ministerium zur Genehmigung vorzulegen (Landwirtschaftskammergesetz (LWKG)¹⁰⁰). Somit verbleibt ein Einflussbereich der Organisation der ZS beim Land. Im Unterschied zu Hessen, das ebenfalls die Zahlstelle ausgelagert hat,¹⁰¹ ist ein koordinierendes Zahlstellenreferat im Ministerium verblieben, das zwischen den Landesinteressen und der Kammer kontinuierlich vermittelt. Dieses führt eine fachaufsichtliche Prüfung der ZS durch.

Mit der Delegation der ZS-Funktion auf den LB sind anders als in NI und SH die Fachreferate nicht Teil der ZS und sind somit nicht in die operative Umsetzung involviert. Sie sind „verantwortlich für die Landesrichtlinien, die materiell und inhaltlich den Förderrahmen setzen“ (LR, 2014). Ihnen obliegt damit weiterhin die für den Programmerfolg wesentliche Aufgabe der fachlich-inhaltlichen Steuerung (Richtlinienkompetenz sowie Überwachung des Mittelabflusses und der Inanspruchnahme auf der Grundlage der Daten der ZS). Für einen Großteil der landwirtschaftlichen Maßnahmen übernimmt der LB die Bewilligungsfunktion. Zahlreiche Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung sind hingegen an Dritte delegiert (siehe Strukturlandkarte in Abbildung 3). Die Fachaufsicht über die zahlstellenrelevanten Tätigkeiten dieser Stellen liegt vollständig bei der Kammer. Zum Verantwortungsbereich des LB gehört neben der Etablierung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die einzelnen Maßnahmenbereiche auch die Entwicklung und Bereitstellung der IT-Systeme zur zahlstellenkonformen Abwicklung und Abbildung des Fördergeschehens. Die Kammer hat hierfür in Eigenregie das sogenannte InVeKoS-Programm entwickelt und betreut dieses aus Bordmitteln weiter (siehe Kapitel 5.5).

Starke Auffächerung der Bewilligungsebene

Während im Zuständigkeitsbereich des Direktors der Kammer a. LB. eine zentrale Bewilligungsstelle eingerichtet wurde, der je nach regionalen Erfordernissen und (potenzieller) Anzahl an För-

⁹⁹ Die Direktorin oder der Direktor der Landwirtschaftskammer nimmt die Aufgaben als Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter (§ 6 Abs. 2 des Landesorganisationsgesetzes - Landesoberbehörde) wahr und ist in dieser Eigenschaft ausschließlich dem Ministerium verantwortlich. Die für die Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Dienstkräfte und Einrichtungen sind von der Landwirtschaftskammer zur Verfügung zu stellen.

¹⁰⁰ Gesetz über die Errichtung der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (LWKG).

¹⁰¹ In Hessen erfolgte die im Ländervergleich weitest gehende Auslagerung der ZS im Bereich des ELER. Die komplette operative Umsetzung des Hessischen EPLR obliegt der WIBank, (Zu den Auswirkungen Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

derfällen unterschiedlich viele Kammerkreisstellen zur Antragsannahme vorgeschaltet sind (siehe Tabelle 3), überwiegen im delegierten Bereich dezentrale Bewilligungsstrukturen.

- Vollständige Verlagerung der inhaltlichen und fördertechnischen Abwicklung des Vertragsnaturschutzes auf die ULBn von insgesamt 38 Kreisen und kreisfreien Städten.¹⁰² Die Kommunalisierung des Naturschutzes erfolgte in NRW anders als in Hessen als „echte, aber nur teilweise Kommunalisierung“, bei der das Land sich eine inhaltliche Letztverantwortung vorbehält und ein Weisungsrecht ausüben kann (Burgi, 2008). Für den fachlichen Teil unterliegen die ULBn somit der Weisung der übergeordneten Fachverwaltungen für die fördertechnische Abwicklung dem LB. Zusätzlich werden insgesamt 27 ULBn für den Vertragsnaturschutz von Biologischen Stationen unterstützt (LR, 2012). NRW verfügt damit als eines der wenigen Bundesländer über eine institutionalisierte Beratungs- und Betreuungsstruktur im Vertragsnaturschutz.
- 14 regionale Forstämter als Bewilligungsstellen für die forstlichen Fördermaßnahmen¹⁰³: Im Jahr 2010 wurde die Bewilligungsfunktion durch den WuH wieder dezentralisiert. Die erst gegen Ende der alten Förderperiode (2000 bis 2006) als Ausfluss einer Prüfung durch den Landesrechnungshof zur Sicherung der Verfahrensqualität und der Homogenität des Handelns eingeführte Zentralisierung der Bewilligungsfunktion im Bereich der forstlichen Maßnahmen wurde wieder aufgehoben. Als Gründe wurde u. a. mangelnde Akzeptanz innerhalb des WuH angeführt, da mit der Zentralisierung der Aufgabe auch eine räumliche Veränderung der MitarbeiterInnen verbunden war. Nunmehr sind wieder alle 14 Forstämter mit Bewilligungsaufgaben betraut. Zusätzlich verbleibt weiterhin die Schwerpunktaufgabe Förderung im Regionalforstamt Münsterland, wo zentral Unregelmäßigkeiten, Ablehnungen, Sanktionen und Beanstandungen bearbeitet werden.
- Nach der Auflösung der Ämter für Agrarordnung (ÄfAO) erfolgt die Umsetzung der ländlichen Entwicklung (Schwerpunkt 3 und 4) über Dezernate der Bezirksregierungen. Mit der Umorganisation ging ein starker Personalabbau einher. So wurde das Personal der ÄfAO und das Personal der ehemaligen Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster bisher von 639 auf 439 bzw. von 44 auf 32 reduziert (LRH NRW, 2009).¹⁰⁴ Zudem fallen bei den Bezirksregierungen - ähnlich wie bei den Kommunen - Dienst- und Fachaufsicht auseinander. Erstere obliegt dem Innenministerium, das auch den gesamten Stellenplan führt. Änderungen im Aufgabenportfolio der Dezernate und damit zusätzliche Anforderungen an Personalressourcen bedürfen eines gemeinsamen Vorgehens zwischen dem für die Fachaufsicht zuständigen Ressort und dem Innenministerium (Jock, 2011). Anders als bei dezentralisierten Fachbehörden gibt es unterhalb des Fachreferates im Ministerium keine zentrale koordinierende Stelle zwischen den Bezirksregierungen. Die jeweiligen Förderreferate (33 und 51¹⁰⁵) sind stark in die Strukturen der jeweiligen Bezirksregierungen eingebunden (so z. B. Förderdatenbanken etc.), und es ist gene-

¹⁰² Einschließlich der Städteregion Aachen.

¹⁰³ Mit Ausnahme weniger Fördertatbestände, die zentral abgewickelt werden, wie beispielsweise Holz 2010.

¹⁰⁴ Hiervon waren vorrangig die Abteilungen mit allgemeinen Aufgaben betroffen und weniger die Fachabteilungen (LR, 2014).

¹⁰⁵ Für die investiven Naturschutzmaßnahmen unter ELER Code 323.

rell die Gefahr von isoliertem Handeln, von wenig Abstimmung, Koordination und Erfahrungsaustausch gegeben.

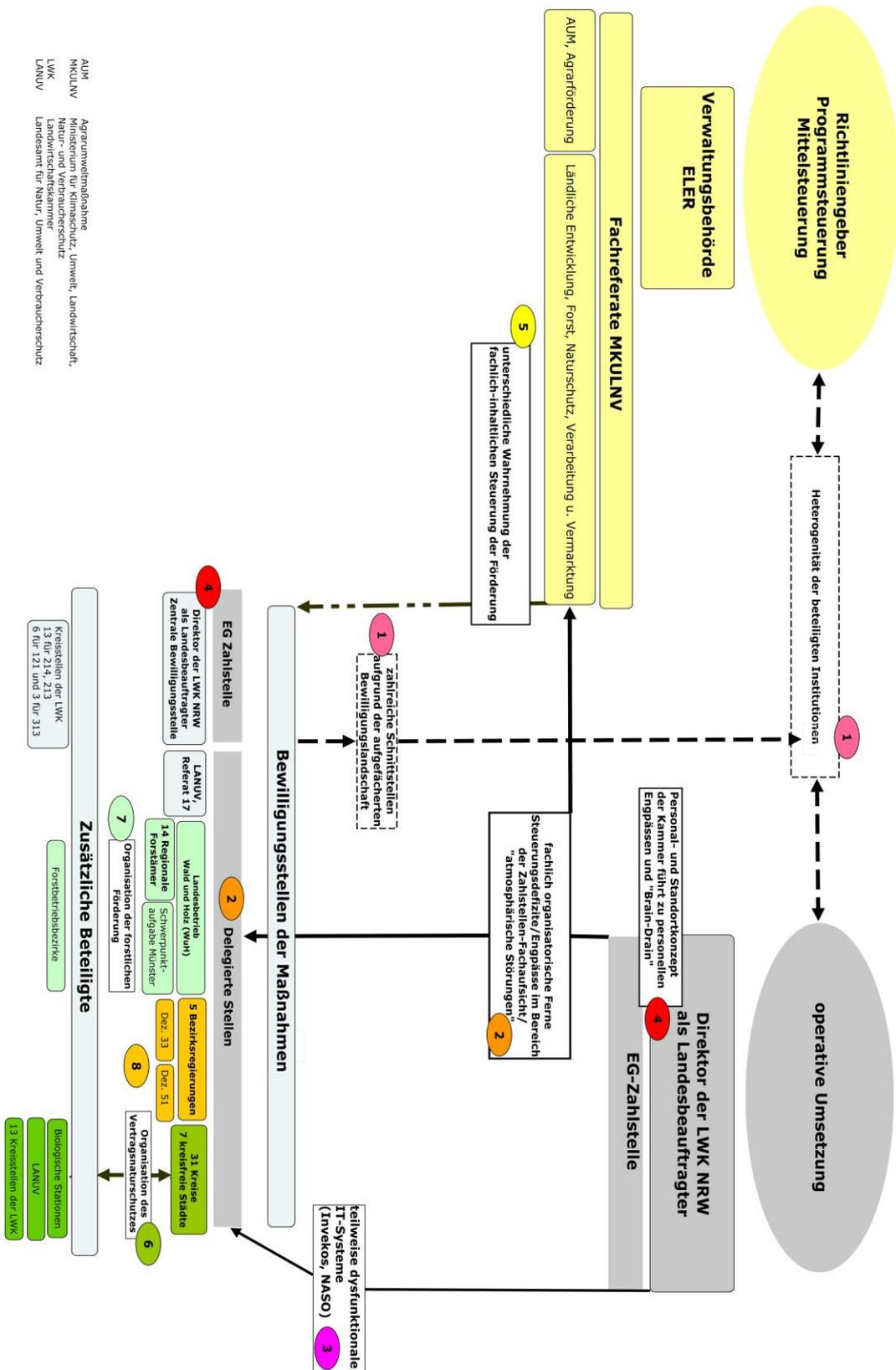
Fazit für das Gesamtprogramm

Die Auswertung der Interviews (LR, 2014) lässt in NRW insgesamt auf eine in weiten Teilen funktionsfähige Organisationsstruktur und eine gute und konstruktive Zusammenarbeit innerhalb der Programmumsetzung schließen. In Teilbereichen entsprechen die Ausprägungen und Entwicklungstendenzen innerhalb der Organisationsstruktur jedoch nicht den unter Kapitel 5.3.1 skizzierten idealtypischen Anforderungen an Strukturen im Rahmen der Implementierung von EU-Programmen. Schwachstellen, Engpässe und Optimierungspotenzial konnten in den folgenden Punkten identifiziert werden (siehe Abbildung 11):

- Heterogenität der beteiligten Institutionstypen und hohe Anzahl an Schnittstellen zwischen ZS und Bewilligungsstellen, da eine Vielzahl unterschiedlicher Institutionen (Kammer, Landesbetrieb, Kommunalverwaltung, Fachverwaltung (LANUV), allgemeine Landesverwaltung) beteiligt ist. Hieraus erwächst ein hohes Koordinations- und Kommunikationserfordernis und ein hoher Personalbedarf (1).
- Delegation der ZS-Funktion an den LB:
 - Steuerungsdefizite durch fachliche und organisatorische Ferne zu Teilen des Maßnahmenpektrums (Fachreferate, Bewilligungsstellen) und Engpässe im Bereich der Fachaufsicht über die delegierten Bewilligungsstellen (Kompetenz und Ressourcen), teilweise „atmosphärische Störungen“ und geringe Akzeptanz der „Weisungsbefugnisse“ des LB gegenüber gleichrangigen Oberen Landesbehörden (2) und dem Landesbetrieb WuH,
 - in Teilen dysfunktionale bzw. wenig benutzerfreundliche IT des LB durch Ausrichtung der IT auf Kernaufgaben der ZS und flächenbezogenen Fördermaßnahmen (3),
 - Auswirkungen des Standort- und Personalkonzeptes der LWK-NRW: Verstärkung personeller Engpässe und des „Brain-Drain“; Verlust von Erfahrungswissen und der personellen Kontinuität durch die Auflösung des Standortes Bonn – in erster Linie in der Kammerzentrale (4).
- Unterschiedliche Wahrnehmung der fachlich-inhaltlichen Steuerungsfunktion durch die Fachreferate und hieraus entstehende Koordinierungsdefizite (5),
- Umsetzungsorganisation einzelner Maßnahmen insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Anzahl von Bewilligungsstellen
 - Vertragsnaturschutz - Untere Landschaftsbehörden und zahlreiche zusätzliche Beteiligte (6),
 - Forstliche Förderung – Landesbetrieb Wald und Holz mit redezentralisierter Bewilligungsstruktur (7),
 - Ländliche Entwicklung und investiver Naturschutz: Bezirksregierungen (8).

Die einzelnen Bereiche werden anschließend in diesem Kapitel näher beleuchtet. Aspekte der IT-Landschaft (3), personelle Situation der umsetzenden Stellen (4) werden zusätzlich in gesonderten Kapiteln (Kapitel 5.5 und 5.6) vertieft analysiert und diskutiert.

Abbildung 11: Kritische Bereiche der Organisationsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum



Quelle: Eigene Darstellung.

5.3.4 Heterogenität der Organisationsstruktur: Folgen und Erfordernisse

Für eine Bewertung der in NRW eingesetzten Organisationsstruktur vor dem Hintergrund der Steuerbarkeit wird auf Begriffe der Steuerungstheorie bzw. der Implementationsforschung zurückgegriffen. Die Implementationsforschung arbeitet hauptsächlich mit den Parametern:

- Steuerung der Umsetzung durch Wahl der Instrumente und der Implementationsakteure und der Verfahrensabläufe,
- Prozess der Implementation über die involvierten Institutionen (zu den Begrifflichkeiten siehe Gawron, 2010).

Steuerung der Umsetzung - in Teilen voraussetzungsvoll

Ein erstes Fazit, welches aus den Interviews gezogen werden kann, ist, dass generell unterschieden werden muss zwischen

- (1) den flächen- und sektorbezogenen Maßnahmen, die im Zuständigkeitsbereich der Kammer liegen, für die sie a) die Bewilligungsfunktion ausübt und b) eine fachlich und personell begründete langjährig gewachsene Austausch- und Kooperationskultur mit den Fachreferaten aufgebaut hat, und
- (2) den delegierten und eher landwirtschaftsfernen Förderbereichen. Auch für Letztere hat der LB die Zuständigkeit zur Regelung verfahrenstechnischer Aspekte (allgemeine und besondere Dienstanweisungen), deren Umsetzung aber anderen Stellen obliegt. Der Direktor der Kammer a. LB ist aber zwangsläufig als Verantwortlicher für die Zuverlässigkeit der Systeme im Zusammenhang mit zahlstellenrelevanten Tätigkeiten weisungsbefugt.

Gerade im Bereich der delegierten Maßnahmen erstreckt sich die Implementierung des NRW-Programms über eine Vielzahl von Akteuren, Institutionstypen und Regelsystemen. Steuerungstheoretisch treten daher nach Mayntz (in Gawron, 2010, S. 5) mehrere Steuerungsakteure, -ziele, -intentionen und -objekte auf, die mit unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten unterschiedlicher „Durchschlagskraft“ agieren. Unterschieden werden können zwei Steuerungsebenen:

1. Steuerungsebene und Schnittstelle „Land“ - Kammer:

- Eine fachlich-inhaltliche Steuerung des Förderprogramms erfolgt durch die VB und Fachreferate der Landesministerien über die Förderrichtlinien (Richtliniengeber) und die Mitteleinplanung – die Umsetzung auf der operativen Ebene erfolgt über die EG-Zahlstelle des LB, verantwortlich für IT-Umsetzung der Förderrichtlinien und Festlegung des Zahlstellenverfahrens.
- Diese Aufgabenteilung ist zwar theoretisch eindeutig, erfordert jedoch aufgrund der fließenden Übergänge zwischen inhaltlichen Auslegungen und operativer Umsetzung einen kontinuierlichen Austausch und gemeinsame Gestaltung der Schnittstelle. Dieses Erfordernis scheint jedoch weniger durch klare institutionalisierte Handlungsregeln zu erfolgen als vielmehr von den historischen Bezügen und handelnden Personen abzuhängen (siehe hierzu 5.3.5).

2. Steuerungsebene: ZS/Ministerium - Bewilligungsstellen

- Steuerung des operativen Geschäfts über die ZS (Verfahrensregelungen und Ausübung der Zahlstellenaufsicht) sowie durch die VB und Fachreferate über die Mittelbewirtschaftung auf der Grundlage der von der ZS gelieferten Finanzdaten.
- Umsetzung des Antrags- und Bewilligungsgeschäftes durch zahlreiche Stellen: 38 ULBn, 14 regionale Forstämter und die Geschäftsstelle Forst des Landesbetriebs WuH, fünf Bezirksregierungen¹⁰⁶ mit jeweils zwei involvierten Referaten und das LANUV.

Die Organisationsstruktur erscheint im Hinblick auf die notwendige Steuerungsfähigkeit voraussetzungsvoll, da ein horizontal und vertikal stark aufgegliederter Verwaltungsaufbau zu Abstimmungs- und Koordinationsproblemen führen kann. Im Rahmen der Interviews ist ein Optimierungsbedarf vor allem im Bereich der delegierten Aufgaben zutage getreten und zwar sowohl aus Sicht der Steuerungsakteure wie der -adressaten. Dieser Optimierungsbedarf betrifft wesentliche Dimensionen von Steuerung (Gawron, 2010) im Bereich der delegierten Maßnahmen:

- Steuerbarkeitsproblem: Die eingesetzten Instrumente verfehlen ihre Wirkung, bzw. die dem Steuerungsakteur zur Verfügung stehenden Mittel sind nicht adäquat. Konkrete Beispiele sind Defizite in der IT und die im Rahmen der Fachaufsicht und Zahlstellenaufsicht eingesetzten Instrumente: Zu geringer Austausch zwischen fachlich-inhaltlicher Steuerung (Fachreferate) und operativer Steuerung (ZS).
- Implementationsproblem: Das Steuerungsprogramm kann von den Vollzugsinstanzen teilweise nicht durchgesetzt werden, da es an Ressourcen mangelt. Konkrete Beispiele sind das Auseinanderdriften einzuhaltender Anweisungen und der kleinteiligen Implementationsstruktur im Bereich des Vertragsnaturschutzes und Engpässe auf der Steuerungsebene der Kammerzentrale selbst.
- Motivationsproblem: Adressaten akzeptieren den Steuerungsakteur nicht, da beispielsweise dessen Rolle nicht ausreichend definiert ist bzw. nicht kohärent zu den Weisungsbefugnissen gemäß Landesorganisationsgesetz ist. Dies trifft vor allem auf die oben genannte zweite Steuerungsebene zu.

Implementation entlang einer Reihe und Vielzahl unterschiedlicher Institutionen

In der empirischen Politikforschung wird die Implementation als Prozess der Umsetzung von Programmen in gestuften Verfahren mit verteilten Zuständigkeiten verstanden. Zentrales Element ist dabei die Annahme der Autonomie der Durchführungsakteure, der zufolge die Umsetzungsakteure ihre Handlungsspielräume nutzen. Diese Annahme basiert auf Erkenntnissen des akteurszentrierten Institutionalismus. Danach sind Institutionen Regelsysteme, innerhalb derer die Akteure Entscheidungen im Rückgriff auf diese Regeln treffen. Diese Regelsysteme leiten Institutionen

¹⁰⁶ Dienstaufsicht und Rechtsaufsicht Organisationsrecht liegen hier beim Innenministerium.

- bei der Adaption übergeordneter abstrakter Gesetzestexte, Verordnungen, Programme und Anweisungen und
- bei der folgenden Umsetzung in Handlungen (institutionelle Praxis).

Im Laufe der Implementation findet eine - schleichende - Verschiebung der ursprünglichen Programmziele zugunsten vorhandener Implementationsbedingungen der involvierten Institution bzw. Anpassungsprozesse „an das in der Realität Umsetzbare“ statt (Gawron, 2010, S. 8). Die Anforderungen des Programmvollzugs kollidieren regelmäßig mit den Notwendigkeiten der organisatorischen Selbsterhaltung der Verwaltungsträger (Gawron, 2010) bzw. deren übergeordneten Interessen. Dabei folgen die Institutionen einem sogenannten „endogenen Programm“ aus Standardinteressen, der vorherrschenden normativen Orientierung und dem institutionellen Selbstverständnis. Tabelle 25 zeigt Ausprägungen dieser Einflussgrößen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Förderprogrammen.

Tabelle 25: Wesentliche Größen des Aneignungsprozesses (abstrakter) Regelungen für die eigene institutionelle Praxis

Einflussgrößen für den institutionellen Aneignungsprozess	Ausprägungen der Einflussgrößen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Förderprogrammen
Standardinteressen (um-zu-Motive)	<ul style="list-style-type: none"> • Keine negativen Interferenzen (Wechselwirkungen) zu anderen Aufgaben • Selbsterhalt der Institution (keine haushaltärischen Risiken etc.) • Erhalt der institutionellen Autonomie
Normative Orientierung (weil-Motive)	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der Ziele eines Programms • Bürokratisches Prinzip der Rechtsgleichheit im Umgang mit allen AntragstellerInnen • Bürokratisches Prinzip der Regelgebundenheit der Entscheidungen
Institutionelles Selbstverständnis (die eigene Philosophie)	<ul style="list-style-type: none"> • Präferenzen und Normen (Betonung einzelner normativer Orientierungen) • Unterschiedliches Verständnis von institutionalisierten Aufgaben • Historie

Quelle: Eigene Darstellung nach Bauer et al. (2011).

Spannungen zwischen Umsetzungsakteuren des EPLR (ZS, BS, Maßnahmenverantwortliche, VB) treten bereits aufgrund der unterschiedlichen Rollen, Aufgaben und spezifischen Ziele (Interessen) sowie dem inhärenten Spannungsfeld zwischen Gestaltung und Regelkonformität (siehe oben) in jedem Bundesland auf. Auch fehlen überall tendenziell Anreizsysteme, die gleichermaßen auf alle beteiligten Institutionen wirken und dadurch als verbindendes Element funktionieren können. Abbildung 12 illustriert die spezifische Ausprägung dieses Spannungsfeldes für NRW. Deutlich wird, auf welcher Ebene welche Interessen und Zielorientierungen (vorwiegend) handlungsleitend sind. Diese Ziele stellen häufig die jeweiligen Kriterien dar, nach denen die Akteure selber gemessen und bewertet werden.

Abbildung 12: Spannungsfeld der Handlungslogiken und Organisationsziele wesentlicher Implementationsakteure des NRW-Programms Ländlicher Raum



Quelle: Eigene Darstellung.

Infolge der heterogenen handlungsleitenden Ziele und Interessen der an der Umsetzung beteiligten Institutionen und deren autarkem „Eigenleben“ wachsen

- die Risiken von Reibungsverlusten und Ineffizienzen,
- die Anforderungen an eine klare Aufgaben- und Kompetenzverteilung,
- der Aufwand, in der Programmumsetzung die einheitliche Qualität des Handelns zu sichern.

Um Fliehkräften im Sinne einer effizienten Programmumsetzung entgegenzusteuern, braucht es verbindliche und transparente Kommunikationsstrukturen, Rollenverständnisse und akzeptierte Spielregeln, um zwischen dem, was fachlich wünschenswert und verfahrenstechnisch möglich ist, gemeinsame Lösungen zu finden. Für eine insgesamt effektive Programmumsetzung ist es gleichwohl erforderlich, zu einem Ausgleich der teilweise konfligierenden Ziele zu gelangen. Dies erfordert Transparenz, Kommunikation und Kenntnis der gegenseitigen Wechselwirkungen der Zielbereiche untereinander.

Im Rahmen der Interviews und der Analyse der Abläufe wurde deutlich, dass es in NRW gerade im Bereich der delegierten Maßnahmen noch Verbesserungsbedarf gibt. Ein besonderes Hemmnis liegt darin, dass die Fachreferate nach Einschätzung der ZS teilweise zu wenig fachlich-inhaltlich steuern und involviert sind, bzw. es zu wenig Kontakt zu ihnen gibt. Für die Intensivierung der Kontakte fehlt es der ZS teilweise auch an ausreichenden Kapazitäten. Die Auswirkungen der gewählten Organisationsstruktur auf die Umsetzung der einzelnen Maßnahmenbereiche werden im Folgenden näher beleuchtet.

5.3.5 Steuerung und Zusammenarbeit auf den verschiedenen Ebenen

5.3.5.1 Funktionsfähigkeit der Steuerungsebene

Binnenorganisation der EG-Zahlstelle

Die Auslagerung der ZS aus dem für die Programmumsetzung federführenden Ministerium heraus ist kein Einzelfall. Ein Vorteil „externer“ ZS wird generell darin gesehen, dass mit der Auslagerung eine klare Trennung zwischen den Aufgaben der VB/Fachreferate als fachlichen Richtliniengebern und der ZS-Funktion vollzogen werden kann. Häufig können hierdurch sehr kompakte ZS-Strukturen geschaffen werden, die vonseiten der EU-Prüfinstanzen positiv bewertet werden. Das trifft auch auf die ZS in NRW zu.¹⁰⁷

Mit einem Verbleib der ZS in Ministerien, wie beispielsweise in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, sind häufig Konstruktionen verbunden, in denen zahlreiche Fachreferate Teil der ZS sind und oftmals MitarbeiterInnen nur mit geringen Anteilen ihrer Arbeitszeit mit dem EU-Fördergeschäft befasst sind, gleichzeitig aber die Fachaufsicht über die nachgeordneten Bewilligungsstellen führen. Unter diesen Bedingungen ist es generell schwieriger, EU-Expertise aufzubauen. Diese Organisationsform ermöglicht allerdings eher eine integrative Sicht- und Handlungsweise bezüglich Förderzweck und Regelkonformität. Die Fachaufsicht, die durch die Förderreferate auf die Bewilligungsstellen ausgeübt wird, kann somit beide Aspekte integrieren und berücksichtigen. Das ist in NRW weniger der Fall. Zudem setzt die gewählte Konstruktion einen ausreichenden quantitativen wie qualitativen Kapazitätsaufbau in der ZS voraus, um die Fachaufsicht ausfüllen zu können.

Auswirkungen des Organisations- und Standortkonzeptes der LWK

Nach dem neuen Organisations- und Standortkonzept, das im März 2012 vom Hauptausschuss der Kammer beschlossen wurde, wird Münster alleiniger Hauptsitz. Der jetzige Sitz der EG-Zahlstelle in Bonn wird abgewickelt. Die Arbeit der Landwirtschaftskammer wird künftig in acht eigenständigen Geschäftsbereichen organisiert. Die Geschäftsbereiche Zentrale Dienste, EG-Zahlstelle und Förderung, Berufsbildung, Betriebsentwicklung und Beratung, das Untersuchungs-

¹⁰⁷ Siehe hierzu <http://www.landwirtschaftskammer.de/wir/pdf/organisationsplan-lwk-nrw.pdf>.

zentrum LUFA NRW sowie die Kammerleitung sollen in Münster konzentriert werden. Hintergrund ist die angespannte Lage des Kammerhaushaltes, die zu weiteren Sparmaßnahmen führen musste. Ziel der Maßnahmen ist es, Personal und Kosten einzusparen und damit einen Beitrag zur Konsolidierung des Kammerhaushaltes zu leisten. Der Personalbestand soll um rund 50 von derzeit 1.267 Stellen reduziert werden. Durch Einsparung von Personal und Sachkosten erwartet die Landwirtschaftskammer Einsparungen von 5,7 Mio. Euro jährlich, die sowohl der Selbstverwaltung als auch dem Land zugutekommen, das die Kosten für die Erledigung der hoheitlichen Aufgaben nach Aufwand erstattet. Die Pläne wurden durch das Ministerium genehmigt. Die an verschiedenen Standorten notwendigen Umbaumaßnahmen und der Wechsel der betroffenen MitarbeiterInnen an die neuen Standorte sollen bis Ende 2015 abgeschlossen sein (LWK NRW, 2012c; TASPO, 2012).

Mit der Umsetzung des Konzeptes wurde bereits 2012 begonnen, sodass erste Effekte bereits während der Interviewphase der vorliegenden Untersuchung zu spüren waren. Zentrale Probleme sind der Personalmangel in der Zentrale und ein Verlust an Expertise (brain-drain) durch den Weggang von WissensträgerInnen, die nicht bereit sind, nach Münster zu wechseln (siehe Kapitel 5.6).

Gerade in der EU-Förderung ist Erfahrungs- und historisches Wissen für den reibungsfreien Ablauf zentral. Dies gilt auch für die erforderliche kontinuierliche Pflege und Anpassung der EDV-Systeme an den Regelungsrahmen, die Förderinhalte und die Anforderungen aller NutzerInnen. Wie ein roter Faden ziehen sich die Auswirkungen der entstehenden Engpässe durch alle Bereiche der Programmumsetzung. Auch wenn nach Aussagen des überwiegenden Teils der GesprächspartnerInnen von der Kammer mit großen Anstrengungen und Engagement versucht wird, die Engpässe zu kompensieren, so werden Engpässe bereits spürbar und auch thematisiert (siehe Kapitel 5.5 und 5.6).

Die Einschätzung, dass die *„Einflussmöglichkeiten des Landes hierauf nur gering sind“* (LR, 2014), ist aufgrund des Genehmigungsvorbehaltes des Organisationsplans nur bedingt zutreffend. Sollte es zu Schwierigkeiten bei der übertragenen Aufgabenerledigung kommen, hat das Land die Möglichkeit, eine andere Organisationsform und Ausstattung für die hoheitlichen Aufgaben einzufordern, muss diese im Zweifelsfall aber auch entsprechend finanzieren. Hier gehen vermutlich die Interessen zwischen Finanzressort und ländlicher Entwicklung auseinander.

Zusammenarbeit der Querschnittseinrichtungen - Programmoverhead

Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörde und Zahlstelle wird von beiden Seiten als gut und konstruktiv bewertet. Berührungspunkte gibt es in erster Linie in der Abrechnung und im Monitoring. Die VB erhält alle erforderlichen Daten zur Erledigung ihrer Arbeit und schätzt das Engagement der ZS trotz der widrigen Rahmenbedingungen (s. o.) als sehr hoch ein. Abstimmungsbedarf entsteht vorrangig bei der Lieferung der Monitoringdaten. Die ELER-VB plausibilisiert die Daten. Wenn Unstimmigkeiten bestehen, ist entsprechend nachzuarbeiten. Nach Auffassung der ZS liegen auftretende Probleme in der Struktur des Monitorings begründet.

In allen Bundesländern ist das Verhältnis zwischen den Akteuren der Programmumsetzung und den Bescheinigenden Stellen (BS) aufgrund der unterschiedlichen Funktionen und Perspektiven auf das Fördergeschäft nicht spannungsfrei. Häufige Kritikpunkte sind: kein ausreichender Fach- und Sachverstand bei den Prüfungen der BS, wenig hilfreiche, häufig wiederkehrende Prüfbeanstandungen, zunehmende Tendenz von materiellen und verfahrensdetailbezogenen Prüfungen anstelle von systemischen Prüfungen. In diesem Sinne stellt NRW keine Ausnahme dar. Konflikte treten teilweise durch unterschiedliche Auffassungen und Auslegungen von Rechtsbegriffen zwischen der ZS und der BS mit relevanten Folgen für die Bewertungseinstufung der Funktionsfähigkeit der ZS-Systeme auf (siehe hierzu genauer Kapitel 5.2). Die Auswirkungen der Arbeit der BS auf die Programmabwicklung und die Sichtbarkeit ihrer Prüfergebnisse sind groß, da ihre Berichte und Einschätzungen gemeinsam mit dem Rechnungsabschluss an die KOM übermittelt werden. *„Diese Unterlagen sind der ZS vorab nur in Auszügen bekannt, die Feststellungen der BS werden seitens der ZS auch nicht weiter kommentiert“* (LR, 2014). Die Abhilfemaßnahmen und Rechtfertigungen fallen aber auf die ZS zurück. Teilweise gelangen auf diese Weise unabgestimmte Auffassungen an die KOM, die nach Auffassung der ZS im Bescheinigungsbericht eher abgestimmte Positionen und Abhilfeprogramme erwartet.

Zur Verbesserung des Austausches und zur Konfliktminimierung finden bereits seit Jahren in regelmäßigen Abständen sogenannte ZVE-Gespräch¹⁰⁸ statt, an denen ZS, BS und das Koordinierungsreferat für Zahlstellenangelegenheiten im MKUNLV in seiner Funktion als Zuständige Behörde¹⁰⁹ teilnehmen.

Die Funktion der Zuständigen Behörde in diesem Gremium könnte nach Auffassung der ZS stärker ausgefüllt werden. So sollten Abstimmungen der Positionen im Vorfeld der Berichtslegung intensiviert werden. Bei unvereinbaren (Rechts-)Auffassungen sollte die Zuständige Behörde als *„Schiedsrichter“* fungieren, um ein gemeinsames Vorgehen zu entwickeln, das sowohl ZS als auch BS mittragen. *„Diese Erkenntnis und das Erfordernis, die Zuständige Behörde hier stärker ‚moderierend‘ einzuschalten, sind in letzter Zeit stärker ins Bewusstsein gerückt“* (LR, 2014).

Diese Auffassung und eine Stärkung der Rolle der Zuständigen Behörde als aktive Vermittlerin werden vonseiten der Evaluierung geteilt und befürwortet.

Wesentlicher Akteur auf Programmebene ist in NRW das Referat für Zahlstellenangelegenheiten im MKUNLV, das sowohl für *„allgemeinere politische Fragen auch als für maßnahmenübergreifende Aspekte verantwortlich ist, so z. B. für Erlasse für alle investiven Maßnahmen. Die ZS ist stärker auf die Ausführung der Zahlstellenregelung und deren Umsetzung ausgerichtet. In die-*

¹⁰⁸ Gespräche im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeitserklärung.

¹⁰⁹ Die Zuständige Behörde ist sowohl für die Zulassung der ZS zuständig als auch für die Benennung der BS. Die ZS wird in regelmäßigen Abständen von der Zuständigen Behörde geprüft. Alle drei Jahre wird ein Bericht über die Zuverlässigkeit der ZS angefertigt.

sem Referat liegt ein noch größeres Potenzial für die Koordination der Fachreferate. Bereits jetzt läuft die Zusammenarbeit sehr gut“ (LR, 2014).

Zusammenarbeit zwischen der Zahlstelle und den Fachreferaten

Die Fachreferate sind verantwortlich für die Landesrichtlinien, die materiell und inhaltlich den Förderrahmen setzen. Wenn es abweichende Regelungen zur Zahlstellendienstanweisung für einzelne Maßnahmen gibt, werden diese von der ZS erlassen. Fachlich begründete Notwendigkeiten in der Richtlinie oder Auslegungen zur Richtlinie liegen im Zuständigkeitsbereich der Fachreferate. Hierzu gibt es häufig Auslegungserlasse und Korrekturbedarfe. Die Auslegungen sind oft Ergebnisse von Anfragen der ZS, die diskutiert werden. Gemeinsam werden dann Auslegungen festgelegt. Diese Aufgabenteilung und Abstimmung setzt einen guten Kontakt und ein gutes Miteinander zwischen ZS und Fachreferat voraus. Dies ist für das AFP und die AUM gegeben, was unter anderem darin begründet ist, dass einige der jetzigen MinisteriumsmitarbeiterInnen früher in der LWK gearbeitet haben.

„Problematisch ist eher, dass die ZS zu einigen Fachreferaten wenig bis keinen Kontakt hat, v. a. aus dem Schwerpunkt-3-Bereich. Wenige Kontakte bestehen auch zu dem Fachreferat Forst“ (LR, 2014). Ohne ausreichenden Kontakt kann aber

- die Arbeitsteilung zwischen Richtliniengeber und operativer Umsetzung nicht lückenlos funktionieren,
- die Schnittstelle für die Arbeit der Bewilligungsstellen nicht funktional ausgestaltet werden.

Funktional meint an dieser Stelle ohne Entscheidungsvakuum, Doppelstrukturen oder unklare Zuordnung von Verantwortung (siehe unten).

5.3.5.2 Steuerung der Bewilligungsstellen

Parallele Systeme Fachaufsicht und Zahlstellenfachaufsicht in NRW

Die Fachreferate haben keine Rechte und Pflichten im Zahlstellensystem und sind in den Prüfpfaden, Dienstanweisungen und Verwaltungsregelungen der ZS nicht enthalten. Es *„beteiligen sich die Fachreferate auch nicht an den aufsichtlichen Prüfungen der ZS. Die Fachreferate werden im Normalfall auch nicht davon in Kenntnis gesetzt. Werden Probleme festgestellt, dann werden die Fachreferate anlassbezogen zur Problemlösung hinzugezogen“ (LR, 2014).*

Die ZS ist wiederum in die fachaufsichtlichen Prüfungen der Referate nicht eingebunden, da diese inhaltlich eine andere Stoßrichtung verfolgen. *„Die Fachaufsicht bezieht sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung von Aufgaben der jeweiligen Organisationseinheit, also nicht nur auf die zahlstellenrelevanten Tätigkeiten. Bislang hat es nach Einschätzung der ZS noch keine Fachaufsicht gegeben, die sich auf Zahlstellenangelegenheiten bezogen hätte“ (LR, 2014).* Eine Schnittmenge und gegenseitige Implikationen von Ergebnissen fachaufsichtlicher

Prüfungen sind wahrscheinlich. Ein Austausch hierüber erfolgt aber nur in den seltensten Fällen, da die ZS „zumeist noch nicht einmal über deren Durchführung informiert“ wird und auch die Berichte nicht zur Kenntnis erhält“ (LR, 2014). Im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen werden die aus diesem System resultierenden Nachteile durch einen intensiven Kontakt zwischen den Fachreferaten und der ZS aufgefangen. Im Bereich der delegierten Maßnahmen geschieht dies weniger.

Steuerung der Bewilligungsstellen durch die Fachreferate - zum Teil Fehlanzeige, zum Teil an der ZS vorbei

Kritisch sind auch in diesem Zusammenhang die delegierten Bereiche zu sehen. Die Maßnahmen, die über die Kammer fachlich abgewickelt werden, sind aus Sicht der ZS und der VB weniger problematisch.

Sowohl aus Sicht der VB als auch der ZS ist die Koordination und fachlich-inhaltliche Steuerung der Maßnahmen durch die Fachreferate zum Teil optimierungsbedürftig. Dies bezieht sich auf die folgenden Aspekte:

- Ausfüllen dieser Aufgabe,
- gezielte Kommunikation mit den Bewilligungsstellen auch auf der Grundlage der von der ZS gelieferten Daten zum Umsetzungsstand,
- Gegensteuern bei geringem Mittelabfluss.

Ein Problem besteht im Umgang mit den Bezirksregierungen. Dieses Problem wird gegen Jahresende bzw. Programmende besonders deutlich, wenn versucht wird, die Mittelverausgabung zu optimieren. Es ist sehr schwierig, die Bezirksregierungen zu koordinieren. Es sind allerdings Verbesserungen zu erkennen. So ist der Bereich ILE personell und fachlich im Ministerium inzwischen besser aufgestellt; dennoch existiert das Problem nach wie vor.

Hinzu kommt, dass im Bereich der ländlichen Entwicklung die Bewilligungsbehörden teilweise auch bezogen auf Förderaspekte einen direkten Kontakt zum Ministerium pflegen, ohne dass die ZS davon in Kenntnis gesetzt wird. Das ist wegen des Informationsdefizits problematisch zu sehen, das sich dadurch für die ZS ergibt. Die ZS versucht verstärkt, gegen solche Tendenzen anzu-steuern.

Zur Lösung der Probleme der teils fehlenden und teils „konkurrierenden“ Steuerung hat die Kammer die Zuständige Behörde aufgefordert, Gespräche mit den Bewilligungsstellen zu führen, um das Verhältnis Bewilligungsstelle, Zahlstelle und Ministerium klarzustellen und die Zusammenarbeit in Zukunft zu verbessern. Die Fachreferate im Ministerium sollen stärker eingebunden werden, um sie für Zahlstellenangelegenheiten zu sensibilisieren. Aus unserer Sicht ist es erforderlich, zukünftig verbindlichere Verfahrensabläufe und Aufgabendefinitionen einzuführen und zu verschriftlichen, um unabhängiger von handelnden Personen zu werden.

Anforderungen an die Zahlstellenfachaufsicht über die Bewilligungsstellen

Mit der Verlagerung der ZS-Funktion ist zwangsläufig auch die Kompetenz und Verantwortung für die zu implementierenden Verwaltungsabläufe und die Fachaufsicht über deren Einhaltung verbunden. Diese Zahlstellenfachaufsicht soll so qualifiziert erfolgen, dass sie Aspekte der Zielkonformität der Förderung berücksichtigt und eine kontinuierliche Verbesserung und Qualitätssicherung der Verfahren in Bewilligungsstellen unterstützt.¹¹⁰ Dies erfordert den Einsatz geeigneter Instrumente der Fachaufsicht, die die Handlungsfähigkeit der Bewilligungsstellen bestärken und dem sich ändernden rechtlichen Rahmen gerecht werden.

Die Fachaufsicht ist das zentrale Instrument zur verfahrenstechnischen Steuerung der Bewilligungsstellen und eines Transfers der vom Richtliniengeber verfolgten Förderziele in die Umsetzungsverfahren. Eine effektive Aufgabenerfüllung im Bereich der Fachaufsicht setzt u. E. folgende Aspekte voraus:

- ausreichende quantitative und fachliche Kapazitäten in der ZS und
- vonseiten der Bewilligungsstellen eine Akzeptanz der ZS als weisungsbefugte Stelle.

Diese Voraussetzungen sind nach Auswertung der Interviews nicht für alle Maßnahmenbereiche des NRW-Programms als gegeben anzusehen. Hier wird von allen Seiten Klarstellung im Hinblick auf die Rollen und Kompetenzen sowie Verbesserungsbedarf gesehen. Es handelt sich um ein weiteres Beispiel der Zweiteilung zwischen Dienststellen der Kammer und delegierten Maßnahmen.

Kleines Berichtswesen im Zahlstellenapparat

Die Prüfungen der sogenannten Satelliten, d. h. der delegierten Bewilligungsstellen, finden systematisch mehrfach im Jahr statt. Durch Aktenprüfungen wird das Einhalten zahlstellenkonformen Vorgehens geprüft, z. B. bezüglich der Einhaltung des 4-Augen-Prinzips. Zudem wird jedes Jahr von den Stellen ein Jahresbericht geliefert, in dem dargestellt werden soll, welche Mittel, welches Personal eingesetzt wurde und ob besondere Schwierigkeiten bestanden. Das sind die Instrumente, um die Einhaltung der Zahlstellenvorgaben zu sichern und zu kontrollieren und Abhilfen bzw. Verbesserungen einzuführen. Am Umgang mit diesem kleinen Berichtswesen manifestieren sich Engpässe der Kammer, ausreichende Kapazitäten vorzuhalten, zeitnah Abhilfen für auftretende Probleme und berechtigte Kritikpunkte zu schaffen (siehe Beispiel Vertragsnaturschutz).

¹¹⁰ Dieses erweiterte Verständnis der Fachaufsicht im Rahmen der Umsetzung von Fördermaßnahmen wurde aktuell durch den Hessischen Landrechnungshof im Rahmen der Überprüfungen der Aufgabenwahrnehmung der ZS in Hessen bestätigt. Die Zahlstellenfunktion wurde in Hessen an die WIBank übertragen. Der Rechnungshof regt an, die Aufsicht nicht nur auf Frage, ob bei der Verfahrensabwicklung die Vorgaben der Dienstanweisung beachtet werden, zu beschränken. Vielmehr sind Aspekte der Rechtmäßigkeit und Zielkonformität der Förderentscheidung in die fachaufsichtlichen Kontrollen einzubeziehen, diese intensiver wahrzunehmen und ein Qualitätssicherungskonzept zu entwickeln (HRH in Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012, S. 107).

Kleines Berichtswesen im Zahlstellenapparat – Formalität oder Mehrwert?

Die Unteren Landschaftsbehörden verfassen Jahresberichte und Jahreserklärungen zu den von ihnen umgesetzten Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Die Berichte folgen thematischen Vorgaben der ZS und sind somit teilstandardisiert. Aus unserer Sicht entsteht der Eindruck, dass die Berichte als Baustein der internen Qualitätssicherung implementiert wurden, ihre Verwertung jedoch nicht zufriedenstellend verläuft. In der Befragung wird geäußert, dass für die von den ULBn darstellten Problemlagen vielfach keine Lösungen herbeigeführt werden, obwohl es sich nicht um singuläre Schwierigkeiten einzelner ULBn handelt, sondern diese grundlegender Natur sind und teilweise über Jahre ohne Ergebnis bemängelt werden (VOK-Organisation der Kammer, unzureichende Anwenderfreundlichkeit des NASO-Programms, vgl. Kapitel 5.5). Festzustellen ist, dass das gewählte Berichtswesen, welches über einen reinen Sachstandbericht hinausgeht, zwingend das Feedback des Adressaten erfordert. Dieses umfasst die Darstellung von Lösungsstrategien und die Nennung eines Zeithorizonts zur Realisierung. Sind Problemlösungen, aus welchen Gründen auch immer, nicht herbeiführbar, so sollte auch dies dargestellt werden. Die jetzige Praxis führt in hohem Maße zu Ermüdungserscheinungen. Die Sinnhaftigkeit der Berichts und damit letztlich die des eigenen Handelns wird infrage gestellt, die Berichtslegung wird als zeitintensiv eingestuft.

Durch die personellen Engpässe werden zudem Anfragen der Bewilligungsstellen nicht immer zeitnah beantwortet. Anspruch und Wirklichkeit gehen weiter auseinander.

Konfliktfeld Selbstverständnis der Bewilligungsstellen und Rollenverständnis der ZS

Ein grundlegendes Problem ist aus Sicht der ZS NRW, dass sich die delegierten Bewilligungsstellen nicht als Teil der ZS verstehen. *„Sie sehen sich relativ unabhängig von der ZS und fühlen sich, wenn die ZS Empfehlungen/Anweisungen gibt, eher „schikaniert“. Die ZS wird auf die Auszahlungsfunktion reduziert. Dass die ZS auch für den verwaltungstechnischen Teil zuständig ist, z. B. Checklisten und Prüfpfade, wird abgelehnt“* (LR, 2014). Das verkürzte Rollenverständnis der Bewilligungsstellen gegenüber den Befugnissen der ZS führt zu Akzeptanzproblemen und Spannungen in den Umsetzungsabläufen. Teilweise akzeptieren Bewilligungsstellen Entscheidungen des LB nicht und wenden sich direkt an ihr Fachreferat, das eigentlich keine verfahrensrechtlichen Entscheidungen treffen darf.¹¹¹ Die Aufgaben der Fachreferate sind klar auf die Richtliniengestaltung und -auslegung beschränkt. Gemäß der gewählten Organisationsstruktur sind allenfalls Auslegungsfragen gemeinsam zu diskutieren, aber keinesfalls von den Fachreferaten an der Kammer vorbei zu entscheiden. Hier sieht die ZS zurzeit eine sich weiter verschärfende Konfliktlinie. Im Sinne der klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten — auch im Falle von Beanstandungen und Anlastungen — sind solche konkurrierenden und Umgehungsstrategien nicht tragfähig.

Die Diskrepanz zwischen zugewiesener Kompetenz durch das Land und zugedachter Kompetenz durch die Bewilligungsstellen wird auch durch Aussagen der Bewilligungsstellen bestätigt: *„Die*

¹¹¹ Beispiel Zweckbindungskontrolle: *„Festgestellt wurde der Verkauf des geförderten Gebäudes. Die ZS ist der Auffassung, dass zurückzufordern ist. Die Bezirksregierung teilt diese Auffassung nicht und hat das Ministerium eingeschaltet, ohne die LWK noch einmal zu kontaktieren. Das Ministerium kannte nicht den gesamten Sachverhalt und hat sich trotzdem der Auffassung der Bewilligungsstelle angeschlossen“* (LR, 2014).

Zahlstelle schert in letzter Zeit ein wenig aus dem Gefüge aus. Sie agiert nicht mehr als Teil des gesamten Verfahrens und sieht ihre Funktion eher darin, die Spielregeln vorzugeben. Dabei berücksichtigt sie zu wenig die Besonderheiten der [...] Förderung“ (LR, 2014).

Kritisch wird von den Bewilligungsstellen gesehen, dass die ZS „Spielregeln“ aufstellt, aber deren Auslegung stark von den handelnden Personen abhängt.¹¹² Zudem bringt sich die ZS aus Sicht der Bewilligungsstellen zu stark in „sachliche und fachliche Angelegenheiten ein, ohne über die entsprechende Fachkompetenz zu verfügen“ (LR, 2014).

Konfliktfeld: Hierarchien zwischen Landesoberbehörden

Schon die verwaltungshierarchische Grundkonstellation der Organisationsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum ist — unabhängig von den handelnden Personen — eher konfliktanfällig. Sowohl bei den Bezirksregierungen als auch dem LANUV handelt es sich um Landesoberbehörden und der WuH sieht sich seinem Grundverständnis nach als eine, einer Landesbehörde gleichgestellten Einrichtung, die Aufgaben selbstständig wahrnimmt. Der LB steht somit auf der gleichen Stufe wie ein Großteil der Bewilligungsstellen, ist ihnen gegenüber aber gleichzeitig weisungsbefugt.

Deutlich ausgesprochen wurde diese schwierige Konstellation vonseiten des Landesbetriebes WuH: *„Der Kontakt mit der ZS ist verbesserungswürdig. Das Ministerium sollte die Rolle des Landesbetriebs in dem Verfahren klarstellen. Die ZS hat zwar die Verantwortung. Aber es gibt daneben auch noch ein Landesorganisationsgesetz, sodass fraglich ist, ob der Direktor der Landwirtschaftskammer dem Leiter des Landesbetriebes gegenüber weisungsbefugt ist. Hier fehlt eine klare Regelung“ (LR, 2014).*

Für die Zukunft sind offensichtlich (noch) klarere Regelungen zu treffen und Überzeugungsarbeit durch stärkere Dialogbereitschaft zu leisten.

Spezifisches Schnittstellenproblem in der Ökolandbauförderung

Aus Sicht der Zahlstelle ist die derzeit gültige „Kommunikationsregelung“ zwischen den Öko-Kontrollstellen, dem LANUV als deren übergeordneter Stelle und der ZS als Hüterin der Prüf- und Dokumentationspfade innerhalb des Zahlstellenverfahrens (inkl. Ökoförderung) suboptimal. Die Ökokontrollstellen sind in Bezug auf Abmeldungen von Ökobetrieben gegenüber dem LANUV meldepflichtig. Diese Meldungen werden aber nicht automatisch und auch nicht zeitnah an die ZS weitergeleitet. Für die ZS ist dieses Wissen für die korrekte Maßnahmenabwicklung von hoher Relevanz. Für dieses Problem sollten durchgängigere Lösungen gefunden werden.

¹¹² Als Beispiel wurden voneinander abweichende Auslegungen zur Sanktionsregelung genannt: Wann ist etwas ein offensichtlicher Fehler und wann ist eine Abweichung zu sanktionieren.

5.3.6 Bewilligungsstrukturen und Anzahl der Bewilligungsstellen

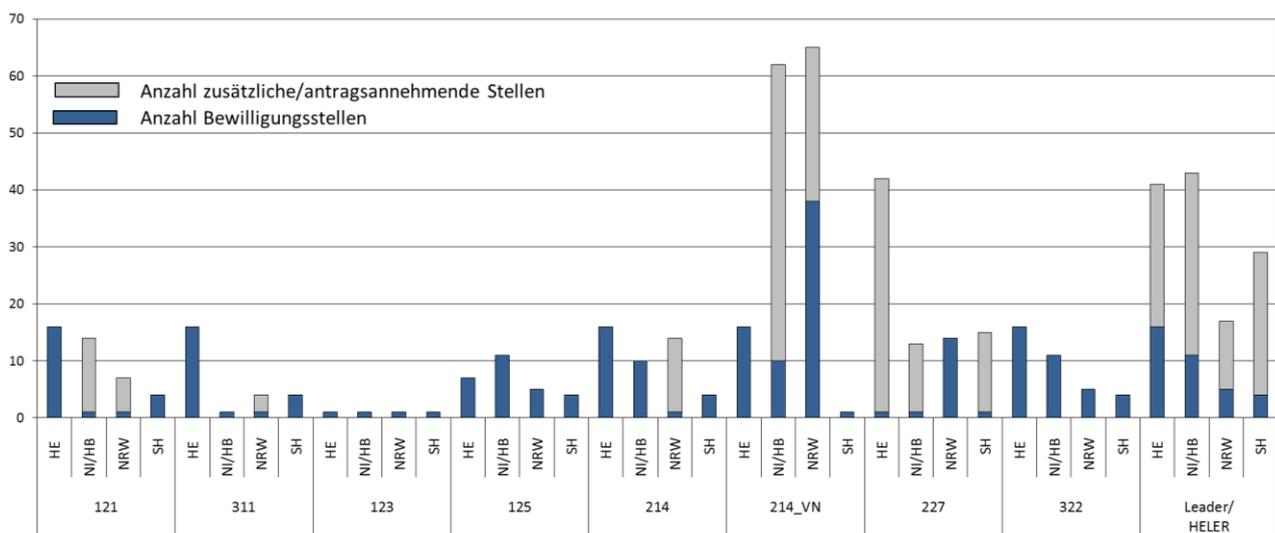
5.3.6.1 Bewilligungsstrukturen im Ländervergleich

Die Zahl der Bewilligungsstellen variiert zwischen den Ländern und den Maßnahmen deutlich. Das gilt für alle Maßnahmenbereiche. Lediglich die Bewilligung von V&V ist in allen vier Bundesländern zentralisiert.¹¹³

Neben der Anzahl der Bewilligungsstellen ist auch die Anzahl der der Bewilligung vorgeschalteten Stellen von Bedeutung, d. h. der Stellen, die Anträge annehmen und die erste Stufe der Verwaltungskontrolle durchführen. Dadurch treten zusätzliche Akteure hinzu und weitere Schnittstellen (Antragsannahme – Bewilligung) entstehen.

Für den Bereich LEADER und ILE hängen die Kosten davon ab, wie viele Regionen bzw. LAGn und Regionalmanagements in die Entscheidungsfindung und Projektanbahnung involviert sind und von den Verwaltungen koordiniert werden müssen. Daher sind sie in Abbildung 13 den antragsannahmenden Stellen gleichgestellt, obwohl ihnen formal eine andere Funktion zukommt.

Abbildung 13: Anzahl antragsannahmender Stellen und Bewilligungsstellen ausgewählter Maßnahmen in den vier Bundesländern



Für LEADER sind sowohl die zuständigen Verwaltungsstellen als auch die Anzahl der Regionen abgebildet. Nicht abgebildet sind in NRW die 270 Forstbetriebsbezirke, die wenn auch nur mit jeweils minimalen Anteilen einen Beitrag im Rahmen der Förderabwicklung leisten.

Quelle: Eigene Darstellung.

¹¹³ Siehe hierzu auch die Tabellen 16 und 17 in Kapitel 4, die Angaben zu den Bewilligungsstellen enthalten.

Während NRW im Vergleich zu den anderen Ländern in vielen Maßnahmenbereichen die Bewilligung stark zentralisiert hat und auch die Anzahl der antragsannahmenden Stellen im Laufe der letzten Jahre auf das fachlich erforderliche Maß reduziert hat, stechen zwei Maßnahmen deutlich hervor. Im Vertragsnaturschutz (214-VN) und der forstlichen Förderung (ELER-Code 227) übersteigt die Zahl der Bewilligungsstellen bei Weitem die der anderen Bundesländer. Mit fünf Bezirksregierungen für den Bereich der ländlichen Entwicklung liegt NRW etwa gleichauf mit SH, wo diese Maßnahmen in vier Ortsinstanzen des Landesamtes für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) abgewickelt werden. Gemessen an der Größe NRWs ist diese Anzahl vergleichsweise gering.

Neben der Zahl der regional agierenden Stellen ist auch ihre Organisationsform von Bedeutung und hat einen Einfluss auf die Ablauforganisation und damit die Umsetzungskosten. Handelt es sich um „autonome“, aus Sicht der Landesverwaltung externe Einheiten (z. B. Landgesellschaft SH, WIBank in Hessen, Unteren Landschaftsbehörden in NRW oder Landratsverwaltung in Hessen), Landesverwaltungen im Organisationsbereich – Dienstaufsicht – des Innenministeriums (Bezirksregierungen, Regierungspräsidien) oder um Ortsinstanzen einer dem Fachreferat nachgeordneten Fachverwaltung, Landesbetrieb oder die Landwirtschaftskammer. Während bei Ersteren anzunehmen ist, dass der Koordinationsaufwand und Wissens- und Informationstransfer mit Zusatzaufwand verbunden ist, kann dieser bei den anderen Organisationsformen relativ straff und in die normalen Geschäftsverteilungen integriert im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht erfolgen.¹¹⁴

Für den Bereich der flächenbezogenen Förderung sowie der Dorf- und Regionalentwicklung verfügt auch Niedersachsen mit zehn bzw. elf Ortsinstanzen über eine relativ hohe Anzahl regional agierender Bewilligungsstellen; diese werden aber durch zentrale Geschäftsbereiche der LWK bzw. des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN) zentral koordiniert und gesteuert. Mit 16 autark agierenden Landratsverwaltungen weist Hessen sowohl in Hinblick auf die Quantität als auch die Qualität der Umsetzungsstrukturen eine Besonderheit auf. Mit Ausnahme des VN in NRW haben die anderen Bundesländer vollständig auf eine Kommunalisierung im Aufgabenfeld der EU-Förderung verzichtet.

Allgemeine Einschätzung zur Organisationsstruktur in NRW

Die Organisationsstruktur zur Administration der flächengebundenen landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen – mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes – wird von den Befragten als effektiv eingestuft. Das Zusammenspiel aus dezentraler Antragsannahme und zentraler Bewilligung und Bearbeitung der Rückforderungen etc. funktioniert gut. Gleiches gilt aus Sicht der ZS auch für die investive Sektorförderung, für die schrittweise im Laufe der Zeit die Anzahl der in die Verfahren involvierten Kreisstellen der Kammer reduziert wurde, um kritische Massen von Antragszahlen zu

¹¹⁴ Im Rahmen der modellgestützten Analyse werden daher neben der Anzahl der administrativen Einheiten vier Kategorien von Bewilligungsstellen gebildet: LWK, Fachverwaltung (inkl. Landesbetriebe), Landesverwaltung und Externe, z. B. Kommunalverwaltungen oder Landgesellschaft SH (siehe Kapitel 6).

erreichen und Expertise zentral vorhalten zu können. Auch im Bereich der Maßnahmen 111 und 114 gab es keine organisationsbezogenen Kritikpunkte. Es werden aus Sicht Kreisstellen jedoch zunehmend personelle Engpässe in der Zentrale sichtbar (siehe hierzu genauer 5.6).

Größere Probleme und Herausforderungen sind mit den dezentralen Bewilligungsstrukturen der delegierten Maßnahmen verbunden.

5.3.6.2 Vertragsnaturschutz: Spagat zwischen fachlicher Notwendigkeit und struktureller Ineffizienz der Kommunalisierung

Als einzige Agrarumweltmaßnahme wird der Vertragsnaturschutz nicht über den LB abgewickelt, sondern beschreitet einen organisatorischen Sonderweg. Der Vertragsnaturschutz ist die Maßnahme mit den komplexesten Umsetzungsstrukturen im NRW-Programm Ländlicher Raum. Die Maßnahme macht 28 % der 2011 erfassten IK und 9 % der insgesamt über das Programm ausgezahlten Fördermittel aus (siehe Tabelle 7, Kapitel 4).

Im Gegensatz zur letzten Förderperiode, in der noch (Rest-)Zuständigkeiten bei den ehemaligen ÄfAO lagen, liegt die Bewilligungsfunktion nunmehr ausschließlich bei den ULBn. Im Rahmen der schriftlichen Erhebung gaben 38 ULBn der Kreise und kreisfreien Städte an, 2011 in die Abwicklung involviert gewesen zu sein und Personal eingesetzt zu haben, 27 von ihnen unter Zuhilfenahme einer Biologischen Station (LR, 2012). Bereits in der Untersuchung 2005 waren die absoluten und relativen Umsetzungskosten hoch, und es gab kritische Stimmen in Bezug auf die Übertragung der Abwicklung auf die Kreise. Das Jahr 2005 war von positiven Entwicklungen gezeichnet, von denen man sich Effizienzgewinne im Verfahren versprochen hat:

- Die koordinierende Stelle VN wurde in das LANUV integriert, ermöglicht eine Zusammenschau administrativer Aspekte und fachlich-inhaltlicher Erfordernisse.
- Die Vor-Ort-Kontrolle erfolgt durch den Prüfdienst der Zahlstelle – der/die ZweitprüferIn wird von den ULBn gestellt.

Wie die aktuellen Ergebnisse zeigen, haben sich diese Entwicklungen nicht in gesunkenen IK niedergeschlagen. Dies liegt zum einen an Problemen, die generell mit der Erfüllung von EU-Förderprogrammen auf der kommunalen Ebene verbunden sind (siehe Kapitel 5.2), an der Vielzahl der eingeschalteten AkteurInnen zweier unterschiedlicher Regelkreise und an der suboptimalen Schnittstelle ULBn und Kammer¹¹⁵.

¹¹⁵ Hinzu kommen die Auswirkungen der veränderten Ausgestaltung durch die stark ausdifferenzierte Prioritätenliste des LANUV siehe Kapitel 5.1.

Hintergründe der Organisationsstruktur

Die Zuständigkeit des VN in den ULBn ist historisch gewachsen und begründet sich laut der Befragten darin, dass

- mit dem Instrumentarium des freiwilligen Naturschutzes ein Gegenpol zum Ordnungsrecht geschaffen werden sollte, u. a. mit dem Ziel, den (persönlichen) Kontakt und die Kooperation zwischen Naturschutzverwaltung und Landwirtschaft zu stärken und damit die z. T. verhärteten Positionen aufzubrechen;
- das damalige Antragswesen durch eine persönliche Beantragung vor Ort geprägt war. Um den persönlichen Kontakt zwischen Naturschutzverwaltung und LandwirtInnen zu vertiefen, war es naheliegend, den ULBn neben der fachlichen Betreuung vor Ort auch die Antragsabwicklung zu übertragen.
- die Übernahme der Funktion den UNBn attraktiv gemacht wurde, indem die Flächen der kommunalen Kulturlandschaftsprogramme als antragsberechtigte Vertragsnaturschutzflächen aufgenommen wurden;
- den ULBn der Aufwand, der mit der Übernahme der Funktionen einhergeht, nicht bewusst war und aus ihrer Sicht nicht ausreichend vermittelt wurde (siehe hierzu Fährmann und Grajewski, 2008a).

Ergebnis der 2012/2013 geführten Gespräche ist, dass das Gros der damaligen Erwägungen aus heutiger Perspektive nicht mehr von großer Relevanz ist. Erstens hat sich das Ansehen des Naturschutzes durch die Landwirtschaft grundsätzlich verbessert, und zweitens verringerte sich der persönliche Kundenkontakt mit der Einführung von ELAN¹¹⁶ und beschränkt sich weitgehend auf die Flächenbegutachtung bei Neu- bzw. Folgebeantragungen. Die befragten ULBn äußern, dass der personelle Einarbeitungsaufwand für die EU-konforme Abwicklung des VN i. d. R. in einem ungünstigen Verhältnis zum Antragsvolumen steht, d. h. der Einarbeitungsaufwand je Antrag sehr hoch ist. Verstärkt wird dieser Effekt, da die BearbeiterInnen i. d. R. naturschutzfachlich ausgebildet sind und somit also nicht per se über Fachwissen der EU-Agrarförderung verfügen. Aus Effizienzgründen wurden über eine interkommunale Zusammenarbeit bereits einige Kooperationen von ULBn gebildet, bei denen ein PartnerIn über ein (sehr) geringes Antragsvolumen verfügt und/oder keine kommunalen Mittel ausschüttet. Dieser Weg ist jedoch die Ausnahme.

Generelle Auswirkungen der Kommunalisierung von Fachverwaltungsaufgaben

Die Auswirkungen von Kommunalisierung auf zentrale Performanzdimensionen des Verwaltungsvollzugs (siehe Tabelle 26) sind schon lange ein zentrales Forschungsfeld der Verwaltungswissenschaften (Bauer et al., 2006; Bauer et al., 2007; Reiter et al., 2011). Untersuchungen hierzu zeigen, dass den Vorteilen einer Kommunalisierung von Vollzugsaufgaben, wie Bündelung mit ande-

¹¹⁶ Elektronische Antragstellung für LandwirtInnen in NRW (ELAN). Seit 2008 können LandwirtInnen ihren Antrag auf Agrarförderung online stellen. Seit dem Antragsjahr 2012/2013 ist auch der Antrag für den VN in ELAN integriert.

ren Aufgaben und eine große Ortsnähe, zahlreiche Nachteile und Risiken gegenüberstehen, die im Kontext der EU-Förderung von besonderer Relevanz sind. Anschaulich dargestellt haben diese Vor- und Nachteile Bauer et al. (2007) am Beispiel der Kommunalisierung der Umweltverwaltung.

Tabelle 26: Auswirkungen auf zentrale Performanzdimensionen der Verwaltung durch Kommunalisierung/Dezentralisierung am Beispiel der Umweltverwaltung

Performanzdimension	Einzelindikatoren
Demokratische Kontrolle/Verantwortlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • i. d. R. keine Entscheidungsrechte beim Rat • z. T. Politisierung von (Fach-)Entscheidungen • Verhandlungslogik statt Fachlogik
Horizontale und vertikale Koordinationsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserte Koordination mit anderen kommunalen Ressorts • Verschlechterte Koordination bei „grenzüberschreitenden“ Problemen • Steuerungsverlust des Landes
Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> • Von oben induzierte Sparvorgaben • Kalter Aufgabenabbau¹¹⁷ • Hohe Transformationskosten
Effektivität (des Verwaltungshandelns)	<ul style="list-style-type: none"> • Teilweise rapide abnehmende Problemlösungsfähigkeit • Fehlende fachliche Kompetenzen und Know-how • Zersplitterung der Einheiten unter kritische Größen • Aus- und Weiterbildung nicht mehr gewährleistet
Homogenität	<ul style="list-style-type: none"> • Ungleiche Personalausstattung und Organisation der Aufgabenwahrnehmung • Wachsende Ungleichheit im Vollzug

Quelle: Eigene Darstellung nach Bauer et al. (2007).

Nach Reiter et al. (2011) ist eine Kommunalisierung von Fachverwaltungen generell mit der Gefahr der Entstehung dysfunktionaler Organisationsformen verbunden, die sich in den folgenden Aspekten niederschlagen:

- Zersplitterung der Einheiten unter die kritische Größe,
- Verlust von Know-how/Fehlallokation von ExpertInnen,
- ungleiche Personalausstattung,
- Verlust von Fachlichkeit durch Politisierung der Aufgabenbereiche,
- kalter Aufgabenabbau infolge von Einsparungserfordernissen und Zwang zur Priorisierung.

Damit ist generell die Frage zu stellen, ob sich der Bereich der EU-Förderung, der besondere Anforderungen an Qualität und Quantität der Ressourcen sowie die Homogenität des Vollzugs stellt, für eine Kommunalisierung von Aufgaben eignet.

¹¹⁷ Wenig sichtbare und konfliktbehaftete Aufgaben werden nicht mehr fachlich zufriedenstellend erledigt.

Situation in NRW - Tendenz der Überforderung und strukturellen Ineffizienz

Nach wie vor gilt die bereits in zurückliegenden Evaluierungen getroffene Aussage, dass ein Erfolg des Vertragsnaturschutzes gerade in der dezentralen und flächenindividuellen Umsetzung und einer im Ländervergleich einzigartigen institutionalisierten Betreuungsstruktur in Form der Biologischen Stationen liegt (Fährmann und Grajewski, 2008a). Aufgrund des verstärkten Auftretens von oben aufgeführten negativen Auswirkungen der kommunalisierten Umsetzung ist jedoch zu hinterfragen,

- welche Aufgaben tatsächlich einer starken dezentralen Bearbeitung bedürfen,
- wie die Abläufe in den jetzigen Strukturen effektiver gestaltet oder
- wie die jetzigen Strukturen verschlankt werden können.

Es zeigen sich eine Reihe von Problemfeldern, die eine offene Diskussion über die zukünftige Aufgabenverteilung erfordern:

- Die steigenden Anforderungen an die Abwicklung und den Personalbestand der ULBn für diesen Aufgabenbereich driften zunehmend auseinander.
- Das strikte, ermessensfreie Agieren im Zusammenhang mit der EU-Förderung entspricht nicht dem sonstigen Handlungsprogramm der ULBn nach Naturschutzrecht: Nach Aussagen von Befragten ist der Vertragsnaturschutz der Bereich mit dem höchsten Verwaltungsaufwand einer ULB. Es muss immer mit höchst aufwendigen Rückforderungen gearbeitet werden. Eine bloße Verwarnung reicht auch bei geringfügigen Verstößen nicht. Der Aufwand steht nicht im Verhältnis zum naturschutzfachlichen Ergebnis (LR, 2012).
- Im Rahmen einer Fallstudie im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität (siehe Sander und Bormann, 2014) wurde von der befragten ULB angeführt, dass die zunehmende Verwaltungsarbeit fachliche Aufgaben verdrängt und Kapazitäten bindet, die für eine strategische Weiterentwicklung des Instrumentes fehlen. Hierbei dürfte es sich nicht um einen Einzelfall handeln.
- Die Auswertung der Antrags- und Auszahlungsdaten nach Bewilligungsstellen lassen darauf schließen, dass das Erreichen der kritischen Masse zur Aufrechterhaltung der EU-Expertise in einem Großteil der ULBn kaum erreicht wird, bzw. deren Aufrechterhaltung hohe Fixkosten erfordert. Die Streuung der Förderaktivitäten über die ULBn ist sehr groß (siehe Tabelle 27). Knapp ein Viertel der Bewilligungsstellen bearbeitet weniger als 50 Anträge im Jahr.

Tabelle 27: Kennziffern der Bewilligungsstellen für den Vertragsnaturschutz im Jahr 2011

	beantragte Fläche in ha	Zahl der Anträge	Gesamtauszahlungs- summe in Euro	Anteil Kommunalmit- tel in %
Minimum	35	11	13173	1,6
Median	499	116	177066	7,4
Mittelwert	748	183	244119	8,8
Maximum	2778	686	761549	22,7

Quelle: Eigene Darstellung nach LWK NRW (2012b).

Bereits eine Berechnung mit den Förderdaten 2005 hat belegt, dass der Fixkostenanteil in den Bewilligungsstellen besonders hoch ist, die nur wenige Anträge bewilligten. Das Vorhalten von Förderexpertise (Inhalte, Rechtsrahmen, Dienstanweisungen, IT-Kompetenz, Schulungen etc.) in vielen Instanzen mit zum Teil geringen Fördervolumina führt tendenziell zu strukturellen Ineffizienzen. Mit dem ersten Antrag, der bearbeitet wird, muss aber das komplette Know-how – auch für ggf. erforderliche aufwendige Rückforderungen – vorhanden sein.

Die innere Verbundenheit mit der Maßnahme ist bei einigen ULBn aufgrund der faktisch sehr geringen Relevanz der „eigenen“ Kreiskulturlandschaftsprogramme in der Förderung infolge der Dominanz der landesweiten LANUV-Prioritäten gesunken. In der Hälfte der Bewilligungsstellen fließen nur zwischen 1,6 und 7,4 % der EU-Mittel in kommunal finanzierte Vertragsnaturschutzmaßnahmen (gemessen an den zur Kofinanzierung der EU-Mittel eingesetzten Landesmittel, vgl. Tabelle 27).

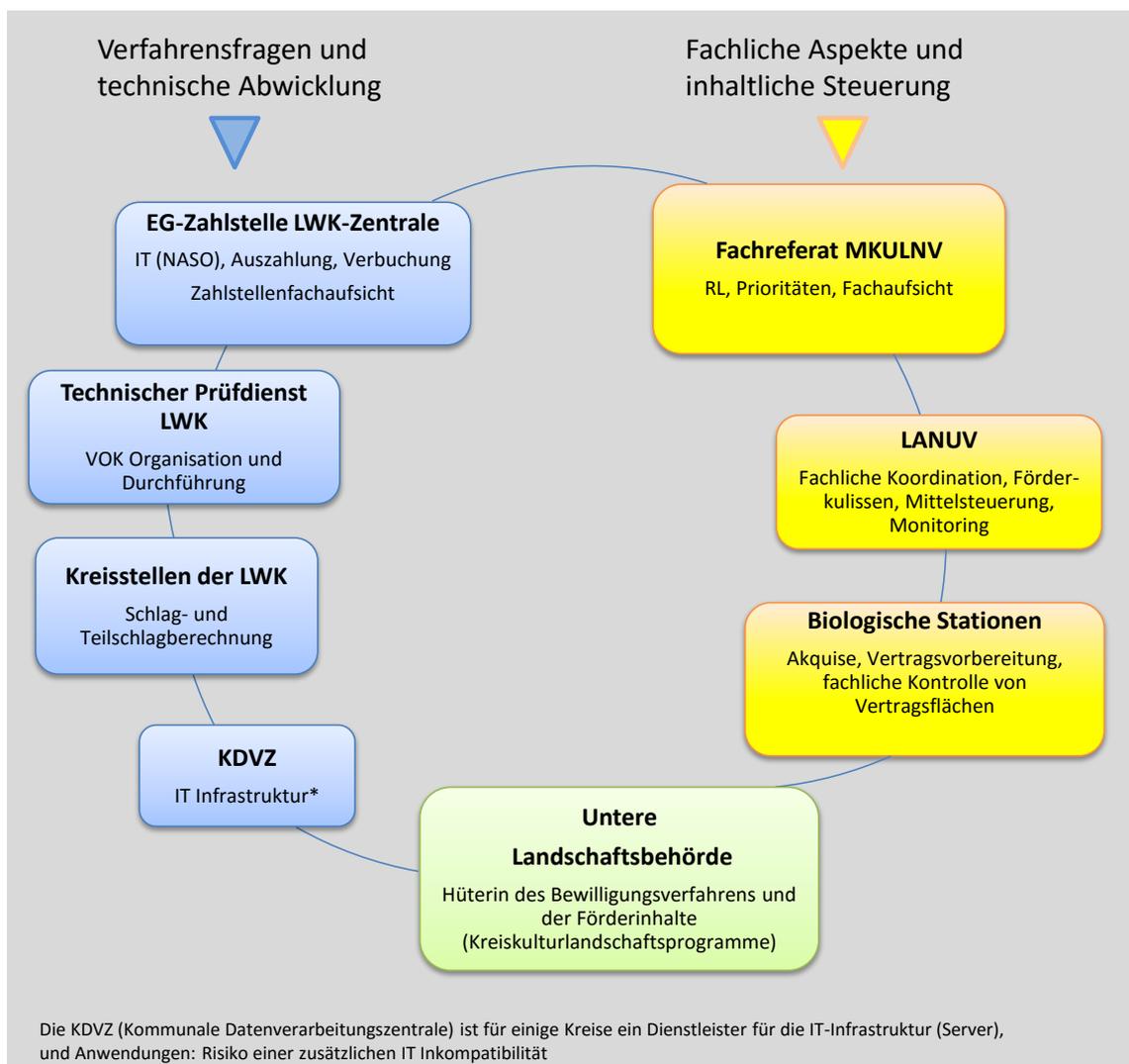
Vereinfacht ausgedrückt stellt sich für viele ULBn die Situation aus der Sicht der Evaluierung folgendermaßen dar: Was sie verwaltungsrechtlich an Aufwand betreiben müssen, wussten sie vor Übernahme der Förderungsabwicklung nicht; was sie inhaltlich machen wollten, „durften“ sie hinterher nicht. Für diese Kreise stellen die Einnahmen aus der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung (Ersatzgeld nach § 5 Landschaftsgesetz NRW)¹¹⁸ bzw. nach der Eingriffsregelung nach Baugesetzbuch eine attraktive Alternative zu den EU-Fördermitteln zur Finanzierung von (Vertrags-)Naturschutzmaßnahmen dar. Zum Teil können diese Gelder wesentlich gezielter eingesetzt werden als die ELER-Mittel, da die Maßnahmen freier gestaltet werden können. Die Abwicklung dieser mit Ersatzgeld finanzierten Vereinbarungen ist nach eigenen Aussagen um einiges schlanker.

¹¹⁸ Das Ersatzgeld ist an den Kreis oder die kreisfreie Stadt zu entrichten und soll spätestens nach fünf Jahren zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verwendet werden.

Zahlreiche AkteurInnen - zwei Regelkreise

Zahlreiche Instanzen und Organisationseinheiten sind im Zusammenhang mit dem Vertragsnaturschutz involviert. Die einen sind in erster Linie den fachlich-inhaltlichen Aspekten und der Aufrechterhaltung der Steuerungsfunktion des Landes über diese Maßnahme verpflichtet, die anderen der Sicherstellung des homogenen, zahlstellenkonformen Vollzugs (siehe Abbildung 14). Bei den ULBn treffen die Anforderungen aufeinander.

Abbildung 14: Akteure der unterschiedlichen Regelkreise für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes



Quelle: Eigene Darstellung.

Die in dieser Förderperiode stärker ausgeprägte Mittlerfunktion des LANUV zwischen Ministerium und den ULBn hat sich v. a. aus der Perspektive des Ministeriums als positiv erwiesen. Das LANUV ist grundsätzlich für die ULBn der (übergeordnete) Ansprechpartner und beantwortet auch die naturschutzfachlichen Fragen. Hierzu kann es auf die Fachkompetenz der LANUV-

Abteilungen zurückgreifen. In die Zuständigkeit des LANUV fällt auch der Gebietszuschnitt von Fördertatbeständen (Förderkulissen). Grundsatzfragen werden dem MKULNV zur Entscheidung vorgelegt.

Allerdings kommt es zwischen den einzelnen Akteuren bzw. an den Schnittstellen auch zu Reibungsverlusten durch die Fokussierung auf die jeweils eigenen Belange im Zusammenhang mit dem Vertragsnaturschutz. Die Implikationen der eigenen Verfahrensweisen und -anforderungen für die anderen Akteure werden nicht ausreichend antizipiert bzw. nicht in die eigenen Abwägungen internalisiert. Nachteilige Nebeneffekte können auf diese Weise auf die anderen Akteure abgewälzt werden. Beispiele sind:

- Das NASO-Programm der Kammer entspricht in vielen Aspekten nicht den Bedürfnissen der ULBn und führt dort zu Ineffizienzen (siehe ausführlich hierzu Kapitel 5.5).
- Aufgrund der zahlreichen IT-Schnittstellen und teilweise Inkompatibilitäten von Systemen ist es in Vergangenheit bei den Kreisen, die ihre IT-Infrastruktur über die Kommunale Datenverarbeitungszentrale (KDVZ) organisieren, zu erheblichen Verfügbarkeitsproblemen gerade in Stoßzeiten der Abwicklung vor Auszahlungsterminen gekommen (LR, 2012).
- die Ausgestaltung der VOK des Technischen Prüfdienstes der LWK: Zur Optimierung der eigenen Systeme und Qualitätsanforderungen hat der LB Zahlstelle 2009 den Einsatz der VOK-PrüferInnen geändert. Dies hatte stark negative Auswirkungen auf die ULBn, die den Zweitprüfenden für die Kontrollen stellen (siehe unten).
- Die Prioritätenliste des Fachreferats bzw. des LANUV ist darauf ausgerichtet, die EU-Mittel fast ausschließlich in die Kulissen des Landes zu lenken (siehe oben), mit hohem bürokratischem Aufwand für die ULBn, deren „eigene“ Kulissen der Kreiskulturlandschaftsprogramme kaum bedient werden können.
- Die fachlich begründete Komplexität der Maßnahmenpakete und Kombinationsmöglichkeiten lässt sich technisch kaum mehr in der Zahlstellen-EDV abbilden.

Die große Anzahl der Beteiligten erschwert bereits organisatorisch eine Gesamtschau und Gesamtdiskussion aller Belange. Häufig finden Besprechungen und Austauschforen nur innerhalb eines Regelkreises statt, sodass intrinsischen Verhaltensweisen „jeder optimiert seinen Zuständigkeitsbereich“ und „für das Problem sind wir nicht zuständig“ Vorschub geleistet wird.

Schnittstelle Kammer - ULBn - fachlich gut, technisch mangelhaft

Während die Zusammenarbeit zwischen den Kreisstellen der Kammer und den ULBn als konstruktiv und gut bewertet wird, ist die technische Schnittstelle der beiden maßgeblichen IT-Systeme mangelhaft. Nach unserer Einschätzungen haben die Probleme, die sich aus den Abweichungen der Datensätze der IT-Systeme ergeben, einen so großen Stellenwert erreicht, dass sie zur Infragestellung der jetzigen Arbeitsaufteilung v. a. seitens der ULBn führen. Deren Forderungen konzentrieren sich für die Zukunft auf die Alternative: substanzielle Verbesserung des NASO-Systems

oder Übernahme der verwaltungstechnischen Abwicklung der Maßnahme durch die Kammer (siehe genauer hierzu Kapitel 5.5).

Organisation der VOKn

Die VOKn von Vertragsnaturschutzmaßnahmen werden im Gegensatz zu den anderen flächengebundenen Förderungen nicht allein durch den Technischen Prüfdienst der ZS durchgeführt. Die ZweitprüferInnen der ULBn verfügen über das erforderliche Maß an fachlicher Expertise, um die Einhaltung der Förderauflagen bewerten zu können. Die Regelung hat sich bewährt und wird nicht kritisiert. Als ineffizient wird allerdings die Organisation der VOK bewertet. Zwischen 2009 und 2011 war nicht mehr wie zuvor nur ein Prüfender des Technischen Prüfdienstes für eine ULB zuständig, sondern mehrere. Bei z. T. ohnehin geringen Fallzahlen je ULB verringerte sich die Anzahl der Prüfbetriebe je ErstprüferIn. Dies hatte wiederum zur Folge, dass die Wegstrecken zu den Prüfbetrieben nicht mehr optimiert werden konnten und ggf. die Anfahrtszeiten in deutlichem Missverhältnis zur Prüfzeit vor Ort standen. Parallel stieg der koordinative Aufwand für den Zweitprüfenden, der sich jetzt mit mehreren PrüferInnen abstimmen musste. Die von 2009 bis 2011 geltende Regelung wurde seitens der ULBn mehrfach kritisiert und in den Jahresberichten niedergeschrieben. Erst nach Einschaltung des Landkreistages wurde die Kontrollregelung bzgl. der Anzahl der zuständigen ErstprüferInnen wieder rückgängig gemacht. Insofern ergeben sich keine unmittelbaren Handlungsempfehlungen.

Alleinstellungsmerkmal: Biologische Stationen

Die Biologischen Stationen stellen eine Besonderheit in NRW für den Vertragsnaturschutz dar. Sie betreuen meist das Gebiet eines oder mehrerer Kreise bzw. kreisfreier Städte. Das Aufgabenspektrum der Biologischen Stationen reicht von wissenschaftlicher Feldarbeit über das Ausarbeiten und Durchführen von Maßnahmen zum Schutz bestimmter Gebiete bis hin zur Beratung, Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung. Ihre Finanzierung wird vom Land und den kommunalen Körperschaften, also Kreisen oder kreisfreie Städten, getragen.

In keinem der im Rahmen dieser Studie verglichenen Bundesländer gibt es nahezu flächendeckend ähnlich etablierte Beratungs- und fachliche Betreuungsinstitutionen. Teilweise wird versucht, die aus Sicht der Maßnahme notwendigen Erfordernisse sowohl einer engeren Betreuung von AntragstellerInnen als auch der Mittlerrolle zwischen Fachverwaltung und LandnutzerInnen über Fördermaßnahmen zu realisieren: In Niedersachsen beispielsweise durch eine von den Landkreisen zu beantragende Beratungsleistung (Qualifizierung für Natur- und Landschaft) oder die Förderung lokaler Aktionen in SH. Insgesamt stehen in diesen Ländern meist geringe (finanzielle) Ressourcen einem hohen Abwicklungsaufwand gegenüber. Durch Fluktuation und Diskontinuitäten in der Förderung ist der Aufbau dauerhafter Strukturen mit personeller Kontinuität nur eingeschränkt möglich.

Im Rahmen der IK wurden die Biologischen Stationen für die Übernahme von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vertragsnaturschutz als eine zusätzliche Kostenstelle berücksichtigt. Sie machen nach unserer Erfassung rund 10 % der IK des Vertragsnaturschutzes aus. Auch ohne die

Biologischen Stationen lägen die relativen Kosten des Vertragsnaturschutzes in NRW bei 40 % und damit deutlich über denen der anderen Bundesländer (siehe hierzu Kapitel 4.3).

5.3.6.3 Landesbetrieb WuH: Forstliche Förderung

Die jetzige Organisationsform der forstlichen Förderung wird aus den verschiedenen Perspektiven unterschiedlich bewertet. Aus Sicht der ZS wurde die 2005 eingeführte Zentralisierung positiv gesehen; die 2011 durchgeführte (Re-)Dezentralisierung wird folglich eher als ein Rückschritt gewertet. An der grundlegenden Kritik des LRH NRW (2005) zur forstlichen Förderung, die 2005 zur Umorganisation geführt hat, hat sich nichts Entscheidendes verändert. Aufgrund der Dezentralisierung wird das Know-how nicht mehr gebündelt. Durch die Kleinteiligkeit der Strukturen wird die erforderliche Trennung zwischen Beratung und Förderung erschwert. Diese ist im Bereich der forstlichen Fördermaßnahmen ohnehin immer eine Herausforderung, da das Gros der Maßnahmen von privaten WaldbesitzerInnen beantragt wird, die zum einen weder über Fördererfahrung noch über umfassende waldbauliche Expertise verfügen. Dadurch kommt dem Förster vor Ort ein großer Einfluss auf die Inanspruchnahme der Förderung, die Qualität der Förderanträge und das darauf aufbauende Verfahren zu. Kritisch ist daher auch die zunehmende personelle Ausdünnung der Forstbetriebsbezirke (FBB) zu werten. *„Je weniger Revierförster es gibt und je größer die zu betreuenden Reviere sind, desto weniger Zeit bleibt, um sich mit Waldbesitzern oder Maßnahmen auseinandersetzen. Teilweise reicht die Zeit dann nicht mehr aus, um Förderanträge einzureichen. Dann bleibt nur noch Naturverjüngung oder Fichte als Option. Die Revierförster stellen einen wesentlichen Engpassfaktor bei der Umsetzung der Forstförderung dar“*(LR, 2014).

Für die FörsterInnen in den FBB ist auch kaum zu leisten, fördertechnisch immer auf dem aktuellsten Stand zu sein (Bormann, 2013). Wenn die betreuenden FörsterInnen nicht mehr aktiv beraten, Maßnahmen in Anspruch zu nehmen, weil sie die Abwicklung zu bürokratisch und riskant finden, dann verliert die Förderung in der Fläche an Akzeptanz. Teilweise bearbeiten die Regionalen Forstämter (RFÄ) eine sehr geringe Zahl von Anträgen, sodass nur wenig Erfahrungswissen aufgebaut wird.

Die neue Aufgabenaufteilung ist im Vergleich zu allen anderen Bundesländern, die für alle forstlichen Fördermaßnahmen eine zentrale Bewilligungsstelle eingerichtet haben, sehr ausdifferenziert (siehe Kapitel 5.3.3). Die Einhaltung eines homogenen, zahlstellenkonformen Handelns in allen Dienststellen und die Aufrechterhaltung einer entsprechenden EU-Förderexpertise sind eine Herausforderung für den WuH selbst sowie für die ZS als letztverantwortliche Stelle.

Der Landesbetrieb selbst beurteilt die neue Organisationsstruktur positiv und fachlich erforderlich. *„Die Arbeit erfolgt zeitnäher und effektiver. Bewilligungen, und diese beinhalten auch vorzeitige Maßnahmenbeginn, können in den RFA wesentlich schneller bearbeitet und auf spezifische Regionalitäten kann besser Rücksicht genommen werden“* (LR, 2014). Die WaldbesitzerInnen vor Ort haben zudem feste AnsprechpartnerInnen. Dies gilt auch für die RFÄ in Bezug auf die Ge-

schäftsstelle im WuH. Die Geschäftsstelle Forst fungiert als Koordinierungsstelle, die sich mit den WaldbesitzerInnen, den RevierleiterInnen und dem Ministerium auseinandersetzt. Insofern ist eine Bündelungs- und Koordinierungsinstanz vorhanden, die nach eigenen Einschätzungen „*das gesamte Verfahren am Seil führt*“ (LR, 2014). An dieser Stelle sollte Engpässen und Diskontinuitäten vorgebeugt werden.

5.3.6.4 Bezirksregierungen: Ländliche Entwicklung und investiver Naturschutz

Kritisch im Zusammenhang mit der Abwicklung der EU-Förderung (Maßnahmen 323 und der ländlichen Entwicklung) über die Bezirksregierungen sind zum einen die getrennte Fach- und Dienstaufsicht und zum anderen die unterschiedlichen Organisations- und Arbeitsweisen der Bezirksregierungen.

Die Fachaufsicht liegt beim MKULNV, während die Dienstaufsicht beim Innenministerium liegt. D. h., die Fachaufsicht hat keinen Einfluss auf die Personalorganisation. Trotz der weitgehend über alle Bezirksregierungen harmonisierten Organigramme ist die interne Arbeitsorganisation (Aufgabenorganisation, IT etc.) eher heterogen und erschwert dadurch eine Koordinierung im Sinne eines einheitlichen Vollzugs von EU-Förderung. Teilweise hat es sehr lange gedauert, Arbeitsschritte und Arbeitsweisen zu harmonisieren (hauseigene Förderdatenbanken, Checklisten, Formulare etc.).

Investiver Naturschutz: Im Dezernat 51 in Detmold hat man sich bezogen auf die verschiedenen Förderstränge für eine dezentrale Organisation in den Regionalteams entschieden. D. h., es gibt keine ELER-Spezialisten, sondern alle MitarbeiterInnen setzen sowohl ELER-, EFRE-, Landes- und LIFE-Projekte um. Dies bietet Vor- und Nachteile. Der Vorteil ist, dass man durch die Zuständigkeit für wenige Kreise lokale Erfahrung aufbaut. Der Nachteil liegt darin, dass man weniger Routine in der Förderabwicklung aufbauen kann. Die anderen Bezirksregierungen haben sich teilweise anders aufgestellt und haben ELER-SpezialistInnen. Die Dezernate 51 sind untereinander formal nicht vernetzt. Man kennt sich und tauscht sich einzelfallbezogen aus, wenn es erforderlich ist.

Ländliche Entwicklung: Im Zusammenhang mit der ländlichen Entwicklung wurde aus Sicht der Steuerungsebene (Verwaltungsbehörde, ZS) insbesondere kritisiert, dass die Personalausstattung nicht mit dem Umfang an übertragenen Aufgaben einhergeht und es daher teilweise zu Überlastungen der Strukturen kommt. Diese wirken sich zuallererst auf die Erfüllung fachlicher Aufgaben aus. So betreut Münster eine Vielzahl von LEADER-Regionen, ist aber personalmäßig ähnlich aufgestellt wie eine andere Bezirksregierung mit nur einer LEADER-Region.

Positiv ist herauszustellen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten 33 gut läuft. Ein entsprechender Austausch wird vom Ministerium organisiert. Zwischen den SachbearbeiterInnen gibt es persönliche Kontakte, sodass diese gut vernetzt sind. Mit dem Regionalmanagement gibt

es auf Ebene der Beratung eine Zusammenarbeit, die einen deutlichen Mehrwert bringt. Das Regionalmanagement fungiert als Filter vor Ort, sorgt für korrektes Ausfüllen der Antragsunterlagen, macht Projektentwicklung und berät. Das Regionalmanagement ist erforderlich, weil das Personal der Bezirksregierung die Aufgaben nicht erfüllen könnte. „Insgesamt führt das RM zu qualifizierten Anträgen“ (LR, 2014).

5.3.7 Organisationsstruktur: Fazit und Handlungsempfehlungen

Zentrale Handlungsfelder

Insgesamt verfügt NRW über eine funktionsfähige Umsetzungsstruktur für sein ELER-Programm, innerhalb derer es zu keinen schwerwiegenden Blockaden oder Friktionen kommt. Ineffizienzen und Reibungsverluste treten trotzdem an verschiedenen Stellen zutage, wodurch sich Handlungsfelder für zukünftige Optimierungen eröffnen.

In NRW lassen sich folgende zentrale Handlungsfelder herausarbeiten:

- (1) Reduzierung der starken Ausdifferenzierung und Anzahl der Bewilligungsstellen: Ein zentraler Förderbereich für diesen Ansatz ist der Vertragsnaturschutz (siehe unten); ein anderer wäre die forstliche Förderung. Viele der forstlichen Fördermaßnahmen sind aufgrund ihrer inhaltlichen Ausprägung wie auch der Förderziele und der Struktur der AntragstellerInnen innerhalb der EU-Förderung nur aufwendig und risikobehaftet umzusetzen. Nähme man – dem Beispiel Niedersachsens folgend – diesen Bereich aus der EU-Förderung, würde die Umsetzungsstruktur des NRW-Programms durch den Wegfall vieler dezentraler Bewilligungsstellen erheblich verschlankt. Ggf. könnten zentral abgewickelte investive Maßnahmen zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung forstlicher Produkte wie Holz 2000 im EU-Programm verbleiben.
- (2) Bessere Integration der Förderbereiche mit delegierten Bewilligungsstellen in das Förderverfahren von den Fachreferaten über die Zahlstelle bis hin zu den einzelnen Bewilligungsstellen. Hierunter fallen insbesondere eine
 - stärkere Einbindung aller Fachreferate über einen verstetigten Trilog zwischen Fachreferaten, ZS und VB (z. B. Jours fixes);
 - stärkere Wahrnehmung der fachlichen Steuerungs- und Koordinierungsfunktion der Fachreferate gegenüber den Bewilligungsstellen;
 - weitere Optimierung der Abläufe und Aufgabenwahrnehmung innerhalb des WuH nach den Anforderungen des Zahlstellenverfahrens;
 - Klärung der Rollenverständnisse und Weisungsbefugnisse zwischen den Landesoberbehörden insbesondere im Bereich der delegierten Maßnahmen. Hierzu gehören auch eine Verbesserung und Intensivierung der Kommunikationsstrukturen zwischen der ZS und den delegierten Bewilligungsstellen. Ggf. sollten zu Beginn der neuen Förderperiode spezielle

akzeptanzsteigernde und vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Forst, Bezirksregierungen und ZS (Workshop: Bilanz und Ausblick) ergriffen werden.

- (3) Stärkung der Kammerzentrale/Zahlstelle und Abfangen der sich abzeichnenden negativen Auswirkungen des Personal- und Standortkonzeptes: Der Funktionsfähigkeit des Geschäftsbereichs 3 muss von der Kammer eine hohe Priorität eingeräumt werden. Eine umfassende Wahrnehmung der Zahlstellenfunktion inklusive der damit verbundenen Zahlstellenaufsicht und Koordination der Bewilligungsstellen erfordert ausreichende Ressourcen und strukturelle Kontinuität.
- (4) Vorbeugen von Konflikten auf der Steuerungsebene und den externen Kontrollinstanzen – v. a. Zahlstelle versus Bescheinigende Stelle: Unterschiedliche Einschätzungen zu Rechtsbegriffen können die Abläufe der Förderung empfindlich verzögern und viel Zeit für Stellungnahmen, schriftliche Auseinandersetzungen und „Reparaturen“ in Anspruch nehmen. Mit dem Koordinierungsreferat für Zahlstellenangelegenheiten im MKUNLV, das gleichzeitig als Zuständige Behörde fungiert, verfügt NRW über eine gut aufgestellte Vermittlungsinstanz. Diese sollte in der Konfliktprävention, im Abgleichen von Standpunkten und Sichtweisen verstärkt tätig werden.
- (5) Restrukturierung der Umsetzung des Vertragsnaturschutzes im Sinne einer umfassenden Aufgabenkritik aller beteiligten Institutionen. Diese Reflexion muss in erster Linie Antworten auf die folgenden Fragen geben:
 - Welche Aufgaben müssen dezentral bearbeitet werden, wo besteht Zentralisierungs- und Bündelungspotenzial?
 - Wie können die Abläufe in den jetzigen Strukturen effektiviert werden (IT, VOK, Kommunikation)?
 - Wie können die jetzigen Strukturen verschlankt werden?

Schwerpunkt Vertragsnaturschutz

Tenor der ULBn ist, die zweigleisige Administration der AUM aufzugeben oder zumindest Zentralisierungen im Sinne von Kompetenzzentren vorzunehmen. Vorgeschlagen wird im Einzelnen:

- Übertragung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens auf den LB und Integration in das AUM-Verfahren: Dieser Vorschlag wird v. a. für den Fall vertreten, dass sich an der mangelnden Schnittstelle des NASO-Programms zum InVeKoS-Programm nichts Wesentliches ändern sollte. Im Grunde würde dieses Verfahren dem in Niedersachsen entsprechen. Hier wickelt die Kammer seit dieser Förderperiode auch den Vertragsnaturschutz ab. Die Akquise und Begutachtungen der Flächen erfolgen durch die Unteren Naturschutzbehörden (UNBn). An dieser Stelle treten zum Teil Engpässe zutage, da die UNBn in Niedersachsen hierfür wenige Ressourcen eingeplant haben und der Vertragsnaturschutz nicht den Stellenwert erfährt wie in NRW. Dieses Problem wäre in NRW durch die Biologischen Stationen weniger gegeben.
- Regionale Zentralisierung über mehrere ULBn durch die Bildung von Schwerpunktbehörden: Hier ist zu überprüfen, inwieweit dies über interkommunale Kooperationen verstärkt reali-

siert werden kann. Ziel sollte es sein, dass funktionsfähige Einheiten im Sinne von ausreichender Routine, Erfahrungswissen/Expertise entstehen. Aus unserer Sicht sollte daher eine Mindestfallzahl nicht unterschritten werden und mindestens eine hauptverantwortliche Person mit über 0,5 AK mit der Abwicklung EU-kofinanzierter Vertragsnaturschutzmaßnahmen ausgelastet werden können. Ansonsten entstehen bei jedem einzelnen Vorgang Lern- und Einarbeitungskosten. Durch die Verteilung von Aufgaben auf mehrere MitarbeiterInnen einer ULB sind derzeit einige von ihnen mit deutlich geringeren Stellenanteilen involviert.

- Zentrale Bearbeitung bestimmter Vorgänge: Zumindest für die Bearbeitung von Rückforderungen und Sanktionen sollte geprüft werden, ob dem Beispiel der Nicht-Vertragsnaturschutzmaßnahmen bzw. der forstlichen Förderung gefolgt werden kann, indem diese Arbeitsschritte landesweit oder in regionalen „Kompetenzzentren“ gebündelt werden. In der Forst gibt es für „schwierige“ Fälle die Schwerpunktaufgabe Förderung im Regionalforstamt Münsterland.
- Einig waren sich alle Befragten, dass die Akquise und naturschutzfachliche Beurteilung der Flächen weiterhin durch die ULBn bzw. die Biologischen Stationen erfolgen und die ULBn auch weiterhin für die VOK der Vertragsnaturschutzmaßnahmen den Zweitprüfenden stellen sollten.

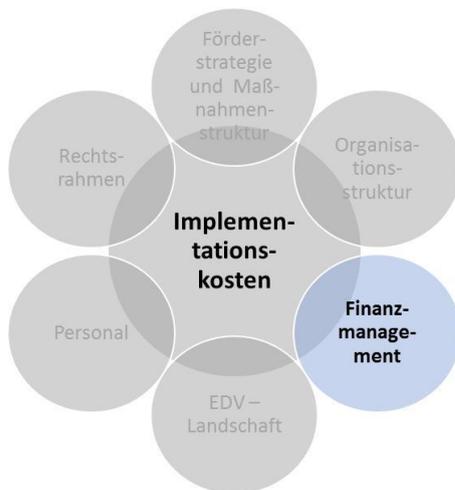
Die Empfehlungen sind darauf ausgerichtet, die Verwaltungskosten des VN möglichst deutlich zu reduzieren und gleichzeitig die hohe Fachlichkeit der Förderung zu gewährleisten. In diesem Sinn weisen die Beteiligten darauf hin, dass die Stabsstelle im LANUV inklusive Aufgabenzuschnitt zwingend erhalten bleiben sollte.

Während die ULBn eher Pro-Argumente für eine Neuorganisation sehen, gilt dies nur eingeschränkt für die koordinierende Ebene (LANUV und MKUNLV) sowie den LB, der den Aufgabenbereich potenziell übernehmen könnte. Als Gegenargument formuliert die koordinierende Ebene, dass durch Aufgabe der administrativen Abwicklung der integrierte Ansatz aus fachlich Wünschenswertem und fördertechnischer Realisierung verloren ginge.

Die Befragten der LWK-Kreisstellen und der Kammerzentrale sehen einerseits verwaltungsökonomische Vorteile und Notwendigkeiten, scheuen jedoch die Übernahme einer Fördermaßnahme, welche aufgrund ihrer Förderausgestaltung komplex ist und deren Flächenzuschnitte aufgrund der natürlichen Bedingungen mit einem hohen Maß an Flächenkorrekturen verbunden sind. Weiterhin sehen die Befragten, dass die Verlegung der Zahlstelle nach Münster und die Implementierung der neuen Förderperiode hohe Anforderungen an die Verwaltung stellen werden, sodass man einer weiteren Herausforderung eher verhalten gegenübertritt.

5.4 Finanzmanagement

5.4.1 Allgemeine Anforderungen



Ein effektives und vorausschauendes Finanzmanagement ist ein wesentliches Steuerungsinstrument für die reibungsfreie Abwicklung eines Förderprogramms und die vollständige Ausschöpfung der zur Verfügung gestellten Mittel.

Das Finanzmanagement im Bereich EU- und GAK-kofinanzierter Förderung umfasst drei wesentliche Aspekte:

- (1) **Finanzmonitoring:** Überblick über den Ausgabenstand in den Finanzierungslinien aus Landes-, Bundes- und EU-Mitteln unter Berücksichtigung der neuen Finanzierungslinien der Health-Check-Mittel, der Zuckerdiversifizierungsmittel und der nationalen Mittel für die Artikel-89-Maßnahmen. Letztere spielen in NRW eine nachrangige Rolle.
- (2) **Mittelplanung und -steuerung:** Bedarfsgerechte Mitteleinplanung und -umschichtung zwischen Finanzierungslinien und Maßnahmenbereichen im Laufe eines Förderjahres und der gesamten Förderperiode unter Berücksichtigung der Vorgaben der EU, z. B. Einhaltung der Kofinanzierungssätze und der prozentualen Mittelverteilung.
- (3) **(jährliche) Mittelbewirtschaftung:** Organisation der jährlichen Mittelfreigabe, insbesondere der nationalen Mittel, um das Bewilligungsgeschäft auf der operativen Ebene nicht ins Stocken zu bringen.

Defizite im Finanzmanagement haben vielfältige und teilweise gravierende Folgen für die Gesamtprogrammsteuerung, die Arbeitsfähigkeit der Bewilligungsstellen und Kontrolldienste. Sie können zu einem möglichen Mittelverfall oder einer stark verzögerten Auszahlung der Mittel an die AntragstellerInnen führen.

Generelle Problemkonstellation

Die Ausgangslage für das Finanzmanagement ist prinzipiell in allen Bundesländern gleich. Aus der koordinierten Bewirtschaftung von Finanzmitteln (EU-, Bundes- und Landesmittel, Kassenmittel

und Verpflichtungsermächtigungen (VEn)¹¹⁹), deren unterschiedlichen Befristungen und spezifischen Regelungen erwachsen besondere Anforderungen an die Organisation der zeitlichen Abläufe, das Finanzmonitoring und die Finanzsteuerung.

Mittelplanung und Überprüfung des Mittelabfluss sind originäre Aufgaben der VB in Zusammenarbeit mit den Fachreferaten und den Haushaltsreferaten. Die VB ist für den planmäßigen Mittelabfluss und das Finanzmonitoring verantwortlich. Die ZS, zuständig für die Mittelauszahlung, liefert die erforderlichen Datengrundlagen. Deren Aussagekraft und zeitnahe Verfügbarkeit sind abhängig von der Organisation und Abwicklung der Auszahlung und Verbuchung und der Funktionsfähigkeit der IT-Systeme. Für die Mittelbewirtschaftung (jährlicher Mittelabfluss) sind in erster Linie die Haushaltsreferate sowie Fachreferate gemeinsam mit der ZS und den Bewilligungsstellen verantwortlich. In allen Bundesländern sind somit zahlreiche Akteure (VB, ZS, Fachreferate, Haushaltsreferate) involviert, deren Zuständigkeiten und Handlungsoptionen zu klären, zu harmonisieren und zu optimieren sind. Die Anzahl variiert in Abhängigkeit von der

- Organisation der ZS (ausgelagert oder im Ministerium),
- Anzahl der involvierten Fachreferate und deren Kompetenzen in Bezug auf die Mittelbewirtschaftung und -steuerung,
- Anzahl der involvierten Ressorts und der Rolle der jeweiligen Haushaltsreferate.

Zudem wird der Handlungsrahmen für das Finanzmanagement von zahlreichen Bedingungen und Regelungen abgesteckt, die weder im Einflussbereich der VB noch der ZS liegen, u. a. die Haushaltssystematik des Bundes und des Landes sowie der unterschiedlichen Ressorts, die Organisation und Philosophien der Haushaltsreferate. Problematisch wirken sich in allen Bundesländern die zum Teil sehr spät im Jahr verabschiedeten Landeshaushalte v. a. in Kombination mit der Bewirtschaftung von Kassenmitteln (Jährlichkeitsprinzip) sowie zu geringen VEn aus.

5.4.2 Situation in NRW

Schlanke und reibungslose Organisation auf der Steuerungsebene

Anders als in den anderen Bundesländern sind in die Mittelbewirtschaftung wenige Personen involviert, deren Aufgaben zudem klar definiert sind. Die VB ist für die Bewirtschaftung der ELER-Mittel, Überwachung der Einhaltung der Finanzplafonds und der Ausgaben zuständig. Sie steuert und schiebt die erforderlichen Mittelumschichtungen an. Die nationalen Mittel werden getrennt durch die Titelverwaltung in der Abteilung bewirtschaftet. Koordinationsprobleme sind bislang

¹¹⁹ Als Verpflichtungsermächtigung bezeichnet man eine im (kameralen oder doppischen) Haushaltsplan veranschlagte Ermächtigung, die es der Verwaltung ermöglicht, Verpflichtungen für die Tätigkeit von Investitionen oder zur Förderung von Investitionsmaßnahmen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben bzw. Auszahlungen führen. Verpflichtungsermächtigungen lassen sich insofern auch als Vorgriff auf spätere Haushaltsjahre begreifen (<http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-verpflichtungsermaechtigung.html>).

nicht aufgetaucht. Die Abteilung Forst und Naturschutz bekommen ihren Plafonds an nationalen Mitteln (GAK und Landesmittel) ebenfalls über den/die TitelverwalterIn zugewiesen. Die Mittelbewirtschaftung der nationalen Mittel obliegt den Fachreferaten, diese müssen sich im Zuge der Haushaltsaufstellung für die entsprechenden Mittel einsetzen.

Unterschiedlichkeit des Haushaltsrechts

Die EU ist insgesamt sehr unkompliziert in der Mittelbereitstellung und -bewirtschaftung. *„GAK und Land haben viel restriktivere Regelungen: genaue Zuteilung von Kassenmitteln und VEn, Jährlichkeit, verspätete Haushalte, Sperrung von Mitteln, die extra freigegeben werden müssen“* (LR, 2014). Die unterschiedlichen Finanzquellen bedingen allerdings ein unterschiedliches Berichtswesen, das zu bedienen ist (LHO-Sachberichte, GAK-Bericht, EU-Jahresbericht und EU-Monitoring, Ausgabenerklärungen). Hinzu kommt, dass die Vergaberegeln der Haushaltsordnungen unterschiedlich sind, ebenso wie die Zinsregelungen. Hier sind bzw. werden Angleichungen erfolgen. Ein Bereich, der vor allem die investiven Maßnahmen aus SP3/LEADER betrifft, ist die Frage der Anrechenbarkeit von Spenden auf den Eigenanteil. Bei Landesmaßnahmen ist dies möglich, bei der GAK ausgeschlossen.

Jährlichkeitsprinzip oder n+2-Regelung: Was ist vorteilhafter für die Mittelsteuerung?

Als das Jährlichkeitsprinzip der Förderperiode 2000 bis 2006 von der n+2-Regelung abgelöst wurde, gab es Diskussionen, ob eine Erhöhung der Übertragbarkeit von Haushaltsresten nicht ausreichen würde, um eine größere Flexibilität in der Mittelbewirtschaftung zu erhalten. Die n+2-Regelung gilt ja nur für die EU-Mittel, nicht aber für die erforderlichen nationalen Mittel. So können zwar die EU-Mittel geschoben werden, die Zurverfügungstellung der Kofimittel wird aber ungleich schwieriger, da Anträge zur Übertragung der Landesmittel zu stellen sind. Aus Sicht der Programmsteuerung ist eine n+2-Regelung zu Beginn eines Programmplanungszeitraums noch positiv zu werten. *„Das EU-Haushaltsjahr hat ein wenig von seinem Schrecken verloren, seit es die n+2-Regelung gibt. EU-Mittel stehen auch haushaltsjahrübergreifend zur Verfügung, soweit der EU-Plafonds noch nicht ausgeschöpft ist“* (LR, 2014). Gegen Ende eines Umsetzungszeitraums *„wäre ein Jährlichkeitsprinzip, das stärker disziplinierend wirkt, [...] sinnvoller“* (LR, 2014). Es fehlt ein Druckmittel, Maßnahmen zu disziplinieren, Auszahlungen auch plangemäß durchzuführen oder nicht verausgabte Mittel an andere Maßnahmen mit Bedarf abzugeben. Es gibt Maßnahmenverantwortliche, die nur mit wenig Nachdruck eine zeitnahe Abrechnung bei den ZuwendungsempfängerInnen einfordern, weil die Möglichkeit der Übertragbarkeit der Mittel gegeben ist. Die Entscheidung der EU-KOM, auch noch 2014 und 2015 Bewilligungen zuzulassen, hat die Position der Programmsteuerung weiter verschlechtert, eine Umschichtung zwischen Maßnahmen durchzusetzen, da alle Maßnahmenzuständigen den nun möglichen Zeitraum ausreizen möchten. In der kommenden Förderperiode ist sogar eine n+3-Regelung vorgesehen, was die Mittelbewirtschaftung der EU-Mittel weiter flexibilisiert, aber die Steuerung durch die VB noch anspruchsvoller macht, weil ihr ein wesentliches Disziplinierungsinstrument gegenüber den Fachreferaten und Bewilligungsstellen fehlt.

Engpass Landesmittel und jährliche Mittelfreigaben

Während haushaltärerisch der ELER mit maßnahmenbezogenen Gesamtplafonds arbeitet, sind im Landeshaushalt Jahrestranchen festgelegt. Die VB, die für die Bewirtschaftung der ELER-Mittel zuständig ist, muss daher eng mit der Titelverwaltung zusammenarbeiten. Die Schnittstellen funktionieren gut, obgleich die Titelverwaltung seit 2012 nicht mehr im selben Referat angesiedelt ist. Ein enger Kontakt zur Titelverwaltung ist bei der Aufstellung, beim Vollzug und vor allem gegen Ende des Haushaltsjahres erforderlich. Wie viel Mittel zur Verfügung stehen, ist Angelegenheit eines jeden Fachreferats selbst. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung müssen diese sich dafür einsetzen, ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt zu bekommen.

Wann Mittel zur Verfügung gestellt werden, ist von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr unterschiedlich und hängt von den jeweiligen politischen Konstellationen ab. Manchmal wird der Bundeshaushalt erst spät freigegeben, manchmal der Landeshaushalt. Die Fachreferate und Bewilligungsstellen vor allem aus dem investiven Bereich stellt dieser Umstand vor erhebliche Probleme in ihrer Maßnahmensteuerung. *„Die späte Verabschiedung des Landeshaushaltes stellt ein Problem dar. Vor allem im Jahr 2012 wurde der Landeshaushalt sehr spät verabschiedet. Die EU-Mittel waren durchgängig Anfang des Jahres zugewiesen, sowohl für VEn 2013 als auch für Kassenmittel, die 2012 direkt bewirtschaftet werden. Beim Landeshaushalt gab es die einstweilige Haushaltsführung und damit die 6/12-Regelung, und die kam auch erst spät. Das hat dieses Jahr zu Ablehnungen von Grundanträgen [im Bereich der Berufsbildung] Anfang des Jahres geführt, weil keine Landesmittel zur Verfügung standen“* (LR, 2014). Die späte Freigabe des Landeshaushaltes ist auch für Flächenmaßnahmen nicht einfach zu handhaben. Beispielsweise hat für VN-Maßnahmen die Antragstellung zum 01.06. zu erfolgen. Häufig kann wegen fehlender Mittelfreigaben oder nicht ausreichender VEn das Bewilligungsgeschäft noch nicht beginnen. Die Bewirtschaftungseinschränkungen durch den VN sind aber für den/die LandwirtIn so einschneidend, dass er eine termingerechte Bewilligung für seine Planungssicherheit benötigt. Die Komplexität der Mittelbereitstellung durch das Fachreferat nach den zahlreichen Prioritäten erschwert das Geschäft zusätzlich für die Bewilligungsstellen. *„Es macht auch wenig Sinn, wenn die Mittel den Bewilligungsbehörden erst Tage oder Wochen nach dem Stichtag der Antragstellung zugewiesen werden. Es wird von den Antragstellern insbesondere im Grünlandbereich erwartet, dass sie sich ab dem Stichtag an die Bewirtschaftungsaufgaben halten. Den Bewilligungsstellen ist es hierbei jedoch nicht möglich, konkrete Auskünfte über die Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen Bewilligung zu erteilen, vor allem, wenn es sich um Flächen jenseits der Naturschutzgebiete handelt“* (LR, 2014).

Gerade in Maßnahmenbereichen, die ohnehin nur wenige AntragstellerInnen haben, wie beispielsweise die Beratung oder Qualifizierung, ist es sehr misslich, wenn eigentlich bewilligungsreife Anträge mangels Mittelfreigabe abgewiesen werden müssen. *„Dies kann man nur sehr schwer vermitteln“* (LR, 2014).

Mehr Verpflichtungsermächtigungen als Ausweg?

Wenn die Haushaltsfreigabe spät erfolgt, ist die Verausgabung von Kassenmitteln in dem verbleibenden kurzen Zeitraum ein sehr großes Problem. Deswegen möchten viele Bewilligungsstellen mehr VEn zugewiesen bekommen. VEn werden aber restriktiv gehandhabt, *„weil man sich nicht den Handlungsspielraum in künftigen Jahren selbst beschränken möchte“* (LR, 2014). VEn sind daher entsprechend beim Finanzministerium zu beantragen. Bislang lief dies aus Sicht der Programmsteuerung relativ unproblematisch: Aus der top-down-Perspektive löst *„ein Mehr an VEn [...] das Problem der Mittelsteuerung aber nicht generell. Es gibt Maßnahmen, die immer noch nicht die VEn der zurückliegenden Jahre abgewickelt haben“* (LR, 2014). Es sollte stärker darauf hingewirkt werden, dass fertiggestellte Projekte zeitnah abgerechnet werden. Die Sichtweise der Bewilligungsstellen ist teilweise anders: *„Ein möglicher Ausweg aus dem [...] Dilemma wäre die Genehmigung von mehr Verpflichtungsermächtigungen (VEn). Dann könnten die Bewilligungen im Sommer ausgesprochen werden, von Oktober bis Februar könne das Gros der Maßnahmen durchgeführt und dann abgerechnet werden. Dies würde zu einer gleichmäßigeren Auslastung der Verwaltung führen und den Druck von den Auszahlungen nehmen“* (LR, 2014). Gerade bei den investiven Maßnahmen, die in starkem Maße von Vegetationsperioden abhängen, wie die Forst oder auch der investive Naturschutz, sind VEn sinnvoll, da nur so die Frühjahrspflanzzeit vollumfänglich genutzt werden kann. Auch in der Dorferneuerung wurde das Problem fehlender VEn thematisiert, weniger bei der Flurbereinigung und LEADER. *„Die späte Verabschiedung des Landeshaushaltes verschärft die Situation. Man muss bis zur Freigabe der Mittel mit Einzelgenehmigungen arbeiten, also einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn erlauben und dann — wie in diesem Jahr — im September bewilligen. Das Problem ist, dass ohne VEn die Projekte auch bis Dezember abgewickelt und abgerechnet sein müssen. Das führt bei manchen Projektträgern dann dazu, dass Maßnahmen zeitlich verschoben werden“* (LR, 2014).

Zeitliche und personelle Engpässe am Ende des Jahres

Insbesondere für die investiven Maßnahmen werden die Zeiträume am Jahresende aufgrund der durchzuführenden Prüfungen (VOK) eng. Dies könnte man anders organisieren, indem man feste Termine (für die Antragsstellung) einzieht. *„Das läuft aber den Interessen des Fachreferats zuwider, da diese Ende des Jahres z. T. noch Mittel zur Verfügung haben, die noch zwingend verausgabt werden sollen“* (LR, 2014). Dadurch ballen sich viele Anträge, die gegen Jahresende ausgezahlt werden müssen. Die Folge sind extreme Arbeitsspitzen, weil die Auswahl für die VOK getroffen werden muss. Probleme mit den Auszahlungen am Jahresende gibt es v. a. bei den Bezirksregierungen und dem WuH. *„Die Auswahl der VOK und die VOK selbst gegen Ende des Jahres behindern oft die Auszahlungen. Das geht z. T. so weit, dass eine Auszahlung im laufenden Haushaltsjahr nicht mehr geleistet werden kann, sondern Kassenreste gebildet werden. Die ZS teilt die VOK der Bewilligungsstelle viel zu spät mit, sodass man sich nicht darauf einstellen kann“* (LR, 2014). Bislang gab es keine Lösung für dieses Problem, da die ZS den Standpunkt vertritt, dass jeder Förderfall in einer Grundgesamtheit enthalten sein muss. Wenn die Förderfälle erst spät eingehen, können auch die Prüffälle erst spät gezogen werden. Die für die VOK gezogenen Fälle sind solange für eine Schlusszahlung gesperrt, bis die VOK durchgeführt wurde.

Kontingentierung als Sonderfall

In der Dorferneuerung sind die Mittel vorab auf die Bezirksregierungen kontingentiert. Auch in anderen Bundesländern gibt es solche regionalen Verteilungsschlüssel. Eine solche regionale Kontingentierung erscheint wenig bedarfsorientiert. *„Wenn sich dann herausstellt, dass eine Bezirksregierung gar nicht so viel Mittel braucht, müssen in einer zweiten Runde die Mittel erneut verteilt werden. Dies bedeutet einen zusätzlichen Zeitverzug. Vielleicht sollte man die Mittelverteilung eher auf der Grundlage der konkreten Anforderungen vornehmen“* (LR, 2014). In Hessen beispielsweise erfolgt im Bereich Dorf- und Regionalentwicklung die jährliche Zuteilung aufgrund von Bedarfsanmeldungen.

5.4.3 Finanzmanagement: Fazit und Handlungsempfehlungen

Problematisch sind neben teilweise nicht harmonisierten haushaltsrechtlichen Bestimmungen insbesondere die oft spät im Laufe eines Förderjahres zur Verfügung stehenden Landesmittel. Spät verabschiedete Landeshaushalte führen für die Förderung zu einem Mehraufwand durch erforderliche Einzelbeantragungen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung und zu extremen Arbeitsspitzen am Jahresende.

Zukünftig sollte es daher darum gehen, dass

- Landesmittel früher und kontinuierlich freigegeben werden,
- aufwendige Mittelumschichtungen und künstliche Engpässe vermieden werden. Hierzu gehört auch ein Verzicht auf eine a priori Mittelkontingentierung nach Regionen im Bereich der ILE-Förderung zugunsten regionaler Zuweisungen nach Bedarfsmeldungen.
- gegenüber den AntragstellerInnen mehr Disziplin eingefordert und mehr Druck aufgebaut wird, damit Auszahlungsanträge rechtzeitig gestellt werden. Es entstehen sonst finanztechnische Bugwellen, die am Ende einer Förderperiode nicht mehr aufgefangen werden können, da die notwendigen Landeskofinanzierungsmittel nicht mehr zur Verfügung stehen. Das kann den Verfall von EU-Mitteln bedeuten.

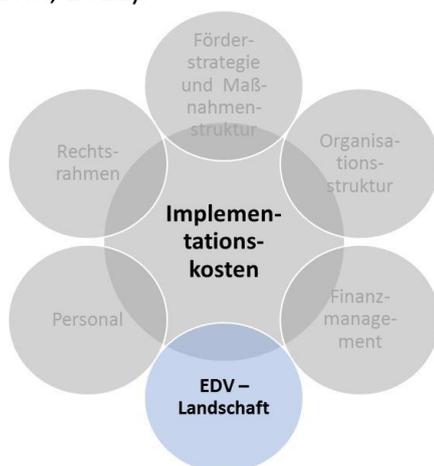
Zusätzlich sollte verstärkt diskutiert werden, auf welche Weise mehr Flexibilität in der Bewirtschaftung der nationalen Mittel zur Sicherung der Kofinanzierung der EU-Mittel erzielt werden kann. Dies wird in anderen Bundesländern in Erwägung gezogen. Um die Unsicherheiten bei der nationalen Kofinanzierung über die Programmlaufzeit zu verringern, wäre es eventuell sachgerecht, für die 7-jährige Förderperiode die nationalen Mittel sicherzustellen. Der Plan, die darin verankerte Strategie und Ziele liefern hierfür eine ausreichende Handlungsgrundlage und Legitimation. Hier sind die Politik und das Finanzministerium gefordert. Es bedarf einer eindeutigen Erklärung über die gesicherte Finanzierung der eingeplanten Maßnahmen. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre eine entsprechende Regelung im Haushaltsgesetz, die für kofinanzierte

Maßnahmen eine Übertragung der nationalen Mittel ohne Einsparungserfordernis an anderer Stelle ermöglicht.¹²⁰ Dadurch würde sozusagen eine n+2(3)-Regelung auch für die nationalen Mittel eingeführt werden. Solche Regelungen stellen andererseits eine Einschränkung der Budgethoheit des Parlamentes dar und müssen sorgfältig abgewogen werden.

Auf Bundesebene sollte zumindest eine Harmonisierung der BHO-Regelung mit den (meisten) Landesregelungen in Hinblick auf die Anrechenbarkeit von Spenden und Eigenleistungen auf den Eigenanteil angestrebt werden. Der Ausschluss in der BHO verhindert derzeit eine einheitliche Förderung mit GAK- und Landesmitteln bzw. führt zu einer künstlichen Einschränkung der LHO-NRW für den ELER zum Nachteil der Schwerpunkt-3/4-Förderung. Diese Einschränkung verhindert wiederum eine Harmonisierung mit der EFRE-Förderung in NRW.

5.5 EDV-Landschaft und ihre Funktionalität

Die strategischen und organisatorischen Anforderungen für den Einsatz von IuK leiten sich aus dem Gebot eines ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns ab (siehe auch BRH, 2011).



Ordnungsgemäß heißt im EU-Kontext, dass Datenschutz und wirksame IT-Sicherheit im Rahmen des Zahlstellensystems sichergestellt sind. Die Erfüllung der gestellten Anforderungen ist Voraussetzung für die Zulassung der Zahlstelle und deren dauerhafte Einhaltung wird von der BS geprüft. Es ist daher davon auszugehen, dass die eingesetzte Software die EU-Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit erfüllt und die zahlungsrelevanten Vorgänge rechtskonform abwickelt.

Wirtschaftlich bedeutet, dass bei Auswahl der einzusetzenden und weiterzuentwickelnden IT-Systeme, Alternativen zu prüfen sind. Diese beinhalten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes folgende Abwägungen: Einsatz von Standard-Software – ggf. nach einer Anpassung, die Übernahme vorhandener Software, die Neuentwicklung durch eigene MitarbeiterInnen oder Neuentwicklung durch Externe (BRH, 2011). Durch die Übertragung der Zahlstellenfunktion an den LB ist dieser für die Auswahl der IT-Systeme verantwortlich. Als Eigenprodukt der Landwirtschaftskammer setzt die ZS das InVeKoS-Programm ein, über das sowohl die 1. als auch 2. Säule die Zahlungsvorgänge abgewickelt werden. Extern zugekauft wurden ELAN, also die elektronische Antragstellung aller flächenbezogenen Maßnahmen sowie die GIS-Umsetzung mit entsprechenden

¹²⁰ Dies ist momentan nur unter der Maßgabe möglich, dass an anderer Stelle im Programm gespart werden muss.

Schnittstellen zum InVeKoS-Programm. Daneben existieren noch ein forstliches Programm mit einer Schnittstelle zu InVeKoS und das ebenfalls von der ZS entwickelte NASO-Programm, mit dem die ULBn die Verträge des Vertragsnaturschutzes erfassen. Das NASO-Programm verfügt aber über keine Schnittstelle zum InVeKoS-Programm. Alle weiteren Bewilligungsstellen nutzen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben mehr oder weniger „selbstgestrickte“ DV-Lösungen; sie geben die zahlstellenrelevanten Daten direkt in das InVeKoS-Programm ein.

Weder die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit noch der Wirtschaftlichkeit des gewählten DV-Systems, ist Aufgabe der Evaluierung. Im Zuge der IK-Analyse geht es vorrangig um folgende Fragen:

- Ist die genutzte EDV inhaltlich so aufgesetzt, dass sowohl die Programmebene als auch die Bewilligungsstellen bei der Bewältigung ihrer fachlichen Aufgaben effizient unterstützt werden (Sachbearbeitung und Verfahrensabwicklung, Programmsteuerung, Berichtswesen)?
- Ist sie nutzerfreundlich?
- Ist die IT-Entwicklung nutzerorientiert, d. h. werden Anregungen und Wünsche geprüft? Gibt es ausreichend Schulungen für NutzerInnen? (IT-Governance)

5.5.1 EDV-Landschaft in NRW: Funktionalität, Nutzerfreundlichkeit und Nutzerorientierung

IT-Governance bislang auf Landwirtschaftskammerinteressen ausgerichtet

IT-Entscheidungen haben typischerweise unternehmensweite, strukturelle Bedeutung: Viele Geschäftsprozesse werden durch IT unterstützt oder überhaupt erst möglich (Meyer, Zarnekow und Kolbe, 2003). Was in Hinblick auf die Bedeutung von EDV für die Wirtschaft gilt, gilt erst recht für die Abwicklung komplexer Förderprogramme. Unternehmensweit heißt im Zusammenhang mit der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum für alle Bereiche der mit Umsetzung betrauten Stellen. Dies führt u. a. zu einer hohen Anzahl an Kommunikationsbeziehungen und ist Ursache für Schnittstellenprobleme und Intransparenz.

Das Konzept der IT-Governance als ein Element guter Unternehmensführung greift diese Problematik auf und versucht Lösungsansätze zu liefern. Unter IT-Governance werden Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zusammengefasst, die sicherstellen, dass mit Hilfe der eingesetzten IT die (Geschäfts-)Ziele abgedeckt, Ressourcen verantwortungsvoll eingesetzt und Risiken angemessen überwacht werden. Dabei müssen sie die Erwartungen und Ziele verschiedener Anspruchs- und Interessengruppen berücksichtigen (Meyer, Zarnekow und Kolbe, 2003). IT-Governance betrifft dabei die Organisation, Steuerung und Kontrolle der IT zur konsequenten Ausrichtung der IT-Prozesse an der Unternehmensstrategie und erfordert die effektive und effiziente Gestaltung von Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen (PwC, 2013). Im Zusammenhang mit der Umsetzung des EPLR stellt sich die Frage, welche Unternehmensziele und welche „Stakeholder“ hier maßgeblich sind. Aus Sicht der Landwirtschaftskammer ist es in erster Linie das Ziel, die Auszah-

lungen der 1. und 2. Säule anlastungsfrei sicherzustellen. Hierfür wird das eingesetzte InVeKoS-Programm ständig weiterentwickelt und durch extern zugekaufte Module (elektronische Antragstellung, GIS-Umsetzung) ergänzt. Im Fokus stehen die flächenbezogenen Förderungen, die im Wesentlichen auch von der Kammer bewilligt werden. Im investiven Bereich wird das Programm ebenfalls weiter optimiert. Vorrang hat die IT-gestützte Abwicklung fehlerfreier Zahlungen und weniger eine benutzerfreundliche Oberfläche. *„Das Programm entspricht sicher nicht mehr modernen Programmierstandards. Es ist alt, hat aber eine Funktionalität, die nicht einfach durch eine neue Software abgelöst werden kann. Im InVeKoS-Programm, und das ist der große Vorteil, laufen alle Stränge aus dem Zahlstellenprogramm zusammen: Direktzahlungen, Flächenzahlungen, bis hin zur Verbuchung und Auszahlung. Es handelt sich um ein Komplettpaket, das man nicht einfach neu aufbauen kann“* (LR, 2014).

Im Kern geht es um die Kostenverteilung von Softwareentwicklungen. Die Kammer hat derzeit weder die personellen Ressourcen noch die finanziellen Mittel, um Softwareentwicklungen voranzutreiben. Handlungsbedarf wird durchaus gesehen, da IT-Systeme auch überaltern können bzw. durch immer neue Module eine solche Komplexität aufweisen, dass sie nicht mehr zu handhaben sind. Es ist in der arbeitsteiligen Programmsteuerung der MKULNV Aufgabe der Zahlstellenkoordination, gemeinsam mit der Kammer nach Lösungen zu suchen.

Naturschutz Sonderprogramm (NASO) ein „wirklicher“ Sonderfall

Die EDV-gestützte Abwicklung der flächengebundenen (landwirtschaftlichen) Fördermaßnahmen des ELER (AUM, Ausgleichszulage, Natura-2000-Förderung und auch einiger Forstmaßnahmen) weist systembedingt eine hohe Nähe zu den Direktzahlungen der 1. Säule auf. Abweichungen der Flächengrößen zwischen InVeKoS-Flächenreferenzen und 2.-Säule-Zahlungen sind i. d. R. nicht zulässig. Demzufolge ist ein Abgleich der Flächenangaben der Förder- und der Auszahlungsanträge gegen die InVeKoS-Flächenreferenzen zwingend. Gleiches gilt, wenn auch nicht in dieser Stringenz, für den Abgleich der Nutzungscodes. Abweichungen der Nutzungscodes zwischen Grundantrag und 2.-Säule-Antrag sind dann von Relevanz, wenn sich hierdurch Inkonsistenzen für die Einhaltung von Fördervoraussetzungen ergeben (beispielsweise Beantragung von Agrarumweltmaßnahmen auf Acker, die jedoch nur für Grünland zugelassen sind). Erfolgt der beschriebene Abgleich im Verwaltungsablauf frühzeitig, lassen sich Bearbeitungsschleifen vermeiden. Vor diesem Hintergrund ist die Softwarekompatibilität bzw. die Schnittstellenverfügbarkeit von EDV-Programmen zur Abwicklung der flächengebundenen ELER-Förderung mit den oben genannten Zentraldaten Kernvoraussetzung für eine effektive Antragsbearbeitung.

Wie bereits dargestellt wurden auch die Programmmodule für Fördermaßnahmen der 2. Säule mehrheitlich als sogenannte Inhouse-Lösung durch MitarbeiterInnen der Zahlstelle programmiert, deren Arbeitssitz in der Kammerzentrale ist. Auswahl und Bereitstellung der Software obliegt der Zahlstelle. Die Aussagen im Rahmen der Interviews lassen darauf schließen, dass Systemanpassungen und Modulerweiterungen einerseits dem Know-how bzw. personellen Restriktionen unterliegen und andererseits vom Handlungswillen der Zahlstelle bestimmt sind.

Während die Befragungsergebnisse keine grundlegende Kritik an der Software zur Bearbeitung der flächengebundenen ELER-Maßnahmen zeigen, unterliegt das NASO-Programm massiver Kritik. Tenor der Kritik ist, dass dieses Programm stark veraltet ist und keine umfassende Abwicklung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen zulässt. Dies begründet sich im Detail darin, dass das NASO

- keine hinreichend differenzierte Flächenhinterlegung nach Flurstück und Teilflurstück,
- keine GIS-Hinterlegung und
- keine Schnittstelle zum InVeKoS aufweist.

Aus den genannten Einschränkungen des NASO resultiert, dass

- die ULBn zusätzlich eigene und damit unterschiedliche GIS-Programme verwenden,
- die Aggregation der GIS-Layer bspw. für Monitoring- und Evaluierungszwecke aufgrund von Programminkompatibilitäten aufwendig ist,
- der Abgleich von Flächenangaben mit den InVeKoS-Referenzen durch die ULBn nicht möglich ist. Dieser Arbeitsschritt wird im Verwaltungsablauf erst relativ spät durch die Kreisstellen der LWK vollzogen. Flächenabweichungen werden von der LWK an die ULBn rückgemeldet und müssen dann durch nochmaliges Aufgreifen des Vorgangs im NASO korrigiert werden.

Erschwerend wirkt, dass die ULBn über keine Zugangsrechte für das InVeKoS-Programm der Kammer verfügen. Die befragten Kreisstellen berichten, dass sie immer wieder auf dem kurzen Dienstweg den ULBn Schlagskizzen zur Feststellung der Lage von neu beantragten Flächen zur Verfügung stellen.

Aus unserer Sicht stellt es sich als besonders misslich dar, dass die Problemlage „NASO“ auf allen Ebenen langjährig und hinreichend bekannt ist. Damit bieten die Softwaredefizite und die damit verbundenen Arbeitsineffizienzen eine (weitere) Begründung für die vergleichsweise höheren Verwaltungskosten des VN. Als verantwortlich für die „NASO-Problematik“ ist die Zahlstelle zu identifizieren. Systemimmanent ist ihre Handlungsbereitschaft vergleichsweise gering, da das Gros der Ineffizienzen nicht bei der LWK anfällt, sondern auf die ULBn externalisiert wird.

ELAN - Integration des Vertragsnaturschutzes in das elektronische Antragsverfahren

Bei aller Kritik am NASO würdigen die Befragten als positive Entwicklung die Einführung des elektronischen Antragsverfahrens (ELAN) für den Vertragsnaturschutz seit dem Antragsjahr 2012. Diese Möglichkeit wird von den AntragstellerInnen vielfach genutzt und führt zu einer Minderung der Bearbeitungszeiten in den ULBn für die Antragsbearbeitung, da die Dateneingabe durch die ULBn entfällt.

ELER-Investiv: „Die eingesetzte Software InVeKoS ist zu komplex, sehr fehleranfällig und nicht mehr zeitgemäß“ (LR, 2014).

Die Rückmeldungen der Befragten aus dem Bereich der investiven Maßnahmen zum InVeKoS-Programm sind sehr unterschiedlich. Generell lässt sich sagen, und dies ist auch mit der Historie des Programms zu erklären, dass die VertreterInnen der erst relativ neu von der Landwirtschaftskammer als Zahlstelle betreuten Maßnahmenbereiche unzufriedener sind als die der Bewilligungsstellen der Kammer selbst. Letztere würden sich auch mehr Funktionalitäten und eine bessere Benutzeroberfläche wünschen, sehen aber die begrenzten Möglichkeiten, das bestehende System grundsätzlich umzubauen. Bei den anderen Bewilligungsstellen mischen sich Unzufriedenheiten mit dem System mit Engpässen bei der Systembetreuung durch die schwierige Personalsituation bei der Kammer. Folgende Kritikpunkte wurden genannt:

- aufwendig in der Benutzung (z. B. keine drop-down-Listen, sondern Codierhandbücher),
- fehlende Schnittstellen zu eigenen Programmen,
- keine Zwischenspeicherung möglich,
- begrenzter Zugriff auf die Daten,
- keine Haushaltsüberwachung möglich (wurde inzwischen angepasst).

Es muss allerdings angemerkt werden, dass das InVeKoS mit Übernahme der zentralen ZS-Funktion durch die Kammer nicht bessere Programme der Maßnahmenbereiche ersetzt hat. Für die meisten Maßnahmen außerhalb der Bewilligungszuständigkeit der Kammer existieren nur „selbstgestrickte“ Lösungen (Ausnahme Forst¹²¹ und Vertragsnaturschutz (s. o.)). Wenn diese Maßnahmenbereiche an Bedeutung gewinnen würden, müsste u. E. über funktionalere Lösungen nachgedacht werden.

Lieferung von Daten für das EU-Monitoring und die finanziellen Vorausschätzungen

Das IT-System muss nicht nur die fehlerfreie Zahlbarbarmachung sicherstellen, sondern auch weitere Berichtsdaten und Grundlagen für die Mittelvorausschätzung liefern. Während die Zahlbarbarmachung sichergestellt ist, besteht bei den letzten beiden Punkten noch Optimierungsbedarf. Die für das Monitoring erforderlichen Daten können nicht in Gänze den ZS-Programmen entnommen werden, teilweise sind sie dezentral bei den Bewilligungsstellen abzufragen. Die Mischung von unterschiedlichen Datenquellen und unterschiedlichen Abfrageroutinen ist nicht unproblematisch. Für die Förderperiode 2014 bis 2020 steigen die Anforderungen an die Datenlieferung, da neben jährlichen Auszahlungsdaten auch noch in einem halbjährigen Turnus Bewilligungsdaten zu berichten sind. Hieraus resultieren wachsende Anforderungen an die IT-Systeme. Darüber hinaus gibt es immer wieder Diskussionen mit der KOM über die Qualität der Mittelvorausschätzungen. Die Mittelvorausschätzungen weichen immer wieder von den tatsächlich verausgabten Mitteln ab. Da diese Mittelvorausschätzungen auf den Bewilligungsdaten beruhen, müssen a) die

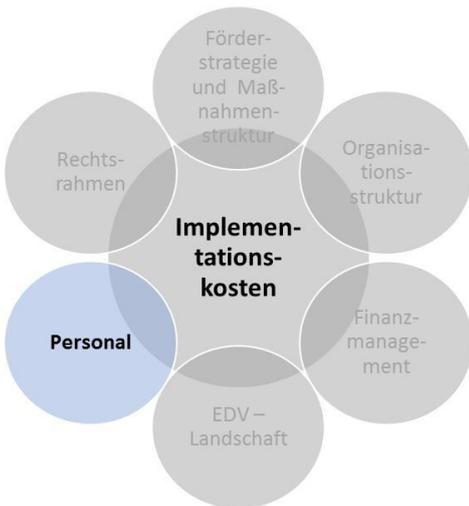
¹²¹ Die bei WuH eingesetzten Systeme verfügen über Schnittstellen zu den Systemen der LWK.

Daten entsprechend aufbereitet vorliegen und b) gegenüber den ZuwendungsempfängerInnen Fristen zur Projektabwicklung durchgesetzt werden.

5.5.2 EDV: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen

- Prinzip der IT-Governance stärken: Alle Beteiligten und NutzerInnen sollten gemeinsam definieren, welche Anforderungen an ein IT-System gestellt werden. Grundvoraussetzung eines guten Funktionierens der gesamten IT-Landschaft ist, dass Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen sowie die Kostenzuteilung klar und nachhaltig geregelt sind. D. h., die ZS ist für ein funktionierendes System zur Zahlbarmachung verantwortlich und für Vorgangssysteme für die von ihr bewilligten Maßnahmen. Alle anderen delegierten Bewilligungsbereiche sind für ihre Vorsysteme selbst verantwortlich. Die Kammer sollte aber definieren, unter welchen Bedingungen Schnittstellen eingerichtet werden können. Wenn keine geeigneten Vorsysteme eingerichtet werden, sondern direkt in das Zahlstellensystem eingegeben werden muss, sollte das System so benutzerfreundlich wie möglich gestaltet sein und den Bewilligungsstellen relevante Funktionalitäten (wie Abfrage des Projektstatus, Haushaltsüberwachung etc.) bereitstellen.
- Das NASO stellt eine veraltete Software dar. Die zeitnahe Erstellung einer Softwarelösung, die den vielfältigen Anforderungen wie z. B. GIS-Funktionen, Kompatibilität zum Flächennutzungsnachweisgerecht wird, ist dringend anzuraten. Die Mängel des NASO stellen die Organisationsstruktur des Vertragsnaturschutzes infrage.
- Die Kammer steht vor einer schwierigen Personalsituation. Gerade im IT-Bereich ist zu gewährleisten, dass sowohl die Programmierung als auch die Betreuung sichergestellt werden.
- Alle Statistiken und Berichte sollten aus den Datenbanken automatisiert erstellt werden können. Die erforderlichen Abfrageformate sind rechtzeitig zu entwickeln.
- Richtliniengabende sollten ausreichend Sensibilität entwickeln, wie sich bestimmte Richtlinien mit Fördergegenständen, Förderfähigkeitskriterien und Auflagen in klar strukturierte Verfahrensabläufe umsetzen lassen, die sich schematisch in einem EDV-System abbilden lassen.

5.6 Personelle Ressourcen



Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur zahlenmäßig, sondern auch in fachlicher Hinsicht, bezogen auf verwaltungs- und fördertechnische Aspekte sowie Förderinhalte.

Diese Anforderungen gelten für die Programmsteuerungsebene (VB/Fachreferate, BS, ZS) genauso wie für die Bewilligungsstellen.

5.6.1 Programmsteuerungsebene

Für Phasen, in denen laufende Programme abgewickelt und neue Programme konzipiert werden müssen, ist die Verwaltungsbehörde knapp ausgestattet. Zudem weist die VB in der Leitungsposition eine geringe Kontinuität auf. Personalkontinuität besteht nur in einer Referentenstelle. Damit kann die Möglichkeit, das Programm auch stärker inhaltlich zu gestalten, von der VB mit der derzeitigen knappen Personaldecke nur sehr begrenzt wahrgenommen werden.

Tabelle 28 stellt die Personalausstattung auf Ebene des Programmoverheads nach Bundesländern dar. Hier manifestiert sich deutlich die geringe Personalausstattung der VB in NRW, die trotz des vergleichsweise hohen durch die VB „umzusetzenden“ Programmvolumens besteht. Bezogen auf die AK im Programmoverhead insgesamt verringern sich die Unterschiede. Dies liegt vor allem daran, dass die ZS¹²² in NRW personell (noch) relativ gut aufgestellt ist. Hinzu kommt in NRW eine klare Abgrenzung der Aufgabensphären der ZS und der VB. D. h., viele Aufgaben, die in den anderen Bundesländern sowohl von der ZS als auch der VB bearbeitet werden, z. B. die Fehlerstatistiken und Abhilfemaßnahmen, sind in NRW klar der ZS zugeordnet und werden von dieser bearbeitet.

¹²² In Bezug auf Leitung und Finanzmanagement.

Tabelle 28: Vergleich der AK-Ausstattung des Programmoverheads nach Bundesländern

	NRW	HE	NI /HB	SH
AK Overhead insgesamt (ohne IT)	16,5	16,9	33,0	12,5
davon				
Zuständige Behörde	0,3	0,3	0,4	k.A.
Bescheinigende Stelle	4,3	3,5	5,0	2,2
Zahlstelle	10,6	8,7	21,1	6,9
davon				
<i>Interner Revisionsdienst</i>	1,7	2,1	3,9	2,2
<i>Koordination (Kammer)</i>	4,8			
<i>Koordination (Ministerium)</i>	1,1	1,6	7,1	4,7
<i>Operativ (Finanzmanagement)</i>	3,0	5,0	10,1	nicht unterteilt
Verwaltungsbehörde	1,3	4,4	3,5	3,4
Zusätzliche koordinierende Stellen			3,5 **	
"Umzusetzende" Mittel * je AK in VB	673.267.985	109.102.276	470.472.422	159.607.790
"Umzusetzende" Mittel * je AK Overhead (ohne IT)	53.045.356	28.405.326	49.898.590	43.413.319

* Stand Ende 2011 (mit HC).

** Koordinierungsreferat im Umweltministerium und beim Senator für Wirtschaft und Häfen in Bremen.

Quelle: Eigene Erhebung.

Die Zahlstelle sieht sich in Folge des Personal- und Standortkonzepts einem erheblichen Personalmangel und -wechsel ausgesetzt (siehe hierzu auch Kapitel 5.3.3). Schon Mitte 2013 wurde mit dem Umzug, der bis zum 01.01.2016 abgeschlossen sein soll, begonnen. Hierfür werden schrittweise Strukturen in Münster aufgebaut, darunter auch ein Teil des Geschäftsbereichs 3 (Technischer Prüfdienst). Das große Problem, vor dem die ZS steht, ist der Ersatz für Weggänge und die erforderliche Zeit, bis sich neue MitarbeiterInnen eingearbeitet haben. Dies ist allerdings kein neues Problem für die Kammer. *„Die hohe Zahl an Befristungen ist schon ein Problem. Immer wieder verliert man eingearbeitetes Personal. Zum Teil können die Stellen nicht sofort nachbesetzt werden. Man befindet sich in einem dauerhaften Prozess der Einarbeitung von Personal. Unabhängig von der Zielsetzung, Verträge zu verlängern, versuchen die Mitarbeiter anderweitig unterzukommen. Wer Alternativen in Bonn findet, geht der LWK in Münster verloren. Schon vor dem Umzug bestand diese Situation, da zum Teil nur 2-Jahres- oder 1-Jahresverträge abgeschlossen wurden“* (LR, 2014).

Personalweggänge, treffen die Tätigkeitsbereiche der Kammer nicht gleichermaßen. IT-Fachleute und Verwaltungsangestellte finden wesentlich einfacher eine neue Stelle in Bonn als AgrarwissenschaftlerInnen mit einer fachspezifischen Qualifikation. Auch das Ministerium tritt als Konkurrent in Erscheinung indem es Personen abwirbt, *„da diese ohne große Einarbeitungszeit Aufgaben übernehmen können. Hinzu kommt, dass die Gehaltsmöglichkeiten in den Ministerien wesentlich besser sind als bei der Kammer“* (LR, 2014). Insgesamt ist die Personalsituation der Kammer problematisch, vor allem vor dem Hintergrund, dass EU-Förderung auf Kontinuität und Erfahrungswissen angewiesen ist, nicht zuletzt im IT-Bereich mit den vorrangig kammereigenen Programmen.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit von Ministerium/Fachreferaten und ZS werden sowohl Risiken als auch Chancen gesehen. Risiken werden im Verlust von personenbezogenem Wissen gesehen. Chancen bieten sich, wenn vorhandene Blockaden in Zusammenarbeitsstrukturen durch personelle Wechsel aufgebrochen werden können.

Die Fachreferatsebene wurde nicht systematisch im Rahmen unserer Untersuchung befragt. Tendenziell gilt aber auch hier, was schon bei der VB ausgeführt wurde. *„Die Personalausstattung im Fachreferat ist hinreichend, um das Alltagsgeschäft abzuwickeln. Sie ist jedoch nicht hinreichend, um ‚Sonderaufgaben‘ abzudecken, wie beispielsweise die frühzeitige und umfassende strategische und inhaltliche Ausgestaltung der neuen Programmplanungsperiode. Dies ist nur unter Mehrbelastung der MitarbeiterInnen möglich“* (LR, 2014). Beispielsweise steht für eine strategische, konzeptionelle Fortentwicklung der AUM, und diese stellen bislang ein Schwergewicht im NRW-Programm dar, nicht ausreichend Personal zur Verfügung. Damit wird ein zentraler Funktionsbereich im Aufgabenkanon der Fachreferate als defizitär bewertet. Die Aussage gilt sowohl für die Natura-2000-Förderung als auch für alle Agrarumweltmaßnahmen einschließlich des Vertragsnaturschutzes.

5.6.2 Bewilligungsstellen

Die personelle Situation stellt sich in den einzelnen Bewilligungssträngen des NRW-Programms unterschiedlich dar.

Landesbetrieb WuH

Die Einschätzungen zur Auskömmlichkeit der Personalsituation divergieren zwischen den befragten Stellen. Quantitativ ist die Personalausstattung bei den RFA ausreichend, um die eingehenden Anträge zu bearbeiten. Insgesamt ist die Personalbewirtschaftung nicht einfach, da Personal aufgebaut werden muss und Neueinstellungen, wenn überhaupt, nur befristet abgeschlossen werden können. In manchen Forstämtern geht durch die hohe Personalfuktuation viel Know-how verloren. Die hohe Personalfuktuation wurde auch vom IR kritisch angemerkt. Durch die Umstrukturierung und die Wiedereinführung dezentraler Strukturen ist eine stärkere Kontinuität wieder gewährleistet. Allerdings wird insgesamt kritisch angemerkt, dass innerhalb des Landesbetriebes der Stellenwert der Förderung nicht hoch ist. Dies betrifft auch den Personalbereich, insbesondere dessen Stellenwertigkeiten. In den RFÄ sind die FördersachbearbeiterInnen, zumindest die mit Verwaltungsausbildung, durchweg am Ende des Mittleren Dienstes (E9) eingeordnet, obgleich sie eine verantwortungsvolle Tätigkeit ausüben, da die sachlich und rechnerisch richtig zeichnen für die öffentlichen Mittel, die ein Subventionsempfänger erhält. Es wird eine Schieflage gesehen, *„weil in den RFÄ auch Förster beschäftigt sind, die sich über Fortbildungen Zuwendungsrecht angeeignet haben, stellenmäßig aber im Gehobenen Dienst zugeordnet sind, während die Verwaltungsangestellten im Mittleren Dienst verbleiben. Das ist für die Organisationsentwicklung nicht förderlich“* (LR, 2014).

Die Geschäftsstelle Münster versucht, Anpassungsstrategien für die z. T. schwierige Personalsituation zu entwickeln. Aus ihrer Sicht trägt z. B. das stringente Checklistenwesen dazu bei, Personalfluktuationen teilweise zu kompensieren. Darüber hinaus ist *„die Schwerpunktaufgabe Förderung (Münster) [...] so installiert, dass schwierige Einzelfälle den Forstämtern auch abgenommen werden. Für Rückforderungs- und Sanktionsverfahren sind sie ohnehin zuständig“* (LR, 2014). Auch leisten die RFÄ z. T. gegenseitig Amtshilfe.

Die ForstbetriebsbezirksleiterInnen sind nur mit einem Teil ihrer Arbeitszeit dem Bereich Förderung zugeordnet. Sie nehmen aber eine ganz zentrale Rolle in der Einwerbung von potenziellen Interessenten für forstliche Fördervorhaben ein. Sie tragen auch zum Erfolg der Vorhaben bei, indem sie die oftmals in waldbaulichen Maßnahmen wenig versierten ZuwendungsempfängerInnen auf das Erfordernis von Nachbesserungen hinweisen. Dies war auch ein Ergebnis der Untersuchungen von Bormann (2013). Deswegen sind der Personalabbau in diesem Bereich und die Zusammenlegung der Reviere aus förderstrategischer Sicht sehr kritisch zu sehen.

Kreisstellen der Landwirtschaftskammer und Untere Landschaftsbehörden

Die Eigenbewertung der Personalausstattung durch die Kreisstellen der LWK und ULBn stellt sich im Vergleich zu den anderen Bundesländern weniger kritisch dar. Dies ist u. a. ein Ergebnis der Ablauf- und Arbeitsorganisation. Als ein Baustein ist in diesem Zusammenhang die Bündelung der Bearbeitung von Rückforderungen, Sanktions- und Widerspruchsverfahren hervorzuheben. Die organisatorische Bündelung bewirkt neben der Eindämmung von Einarbeitungskosten auch eine Kompetenzbündelung, welche u. a. die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns gewährleistet.

Laut der Eigeneinschätzung der Befragten herrscht in den ULBn und in den Kreisstellen der LWK keine kritische Personalsituation vor. Die Verwaltungseinheiten geben an, dass ihnen die zur Verfügung stehende Personaldecke eine regelkonforme Abwicklung der AUM ermöglicht und eine hohe Kundenzufriedenheit besteht. Sie sind allerdings zunehmend mit Arbeitsspitzen konfrontiert.

Diese zu bewältigen, gelingt in den Kreisstellen (noch) durch geschickte Taktung von Verwaltungsarbeiten der 1.- und 2.-Säule-Förderung und durch Überstunden. Beides setzt eine hohe terminliche, aber auch inhaltliche Flexibilität des Personals voraus. Die BearbeiterInnen müssen in der Lage sein, sowohl Direktzahlungen als auch die Fördermaßnahmen des ELER zu bearbeiten, wobei der Einarbeitungsaufwand für die Bearbeitung von AUM höher ist. Personalfluktuationen, die über ein Normalmaß hinausgehen, stellen sich vor diesem Hintergrund als problematisch dar. Um diese zu vermeiden, ist auf eine hohe Arbeitszufriedenheit der MitarbeiterInnen hinzuwirken. Vor dem Hintergrund eines erwarteten erhöhten Verwaltungsaufwands für die Förderperiode 2014 bis 2020 prognostizieren die Kreisstellen für einige Phasen des Jahres zusätzlichen Personalbedarf, der sich nicht mehr mittels der vorgenannten Strategien abpuffern lässt. Das Ausmaß der Arbeitsbelastung in den ULBn ist u. a. davon bestimmt, ob sie mit einer Biologischen Station kooperieren. Durch diese werden beispielsweise ergänzend Flächenakquise betrieben, Vertragsmuster empfohlen und Antragsunterlagen mit den LandwirtInnen vorbereitet. Im Rahmen der

Fallstudie (Sander und Bormann, 2014) und der schriftlichen Erhebungen (LR, 2012) wurden vermehrt Hinweise auf die Ausweitung der Aufgaben im Rahmen der verwaltungstechnischen Abwicklung der VN zu Lasten der anderen fachlichen (perspektivischen) Aufgaben der ULBn gegeben. Für diese reichen die personellen Kapazitäten zunehmend nicht mehr aus.

Bezirksregierungen

Die Personalsituation in den Bezirksregierungen ist heterogen, da ihnen die Personal- und Organisationshoheit obliegt (siehe auch Kapitel 5.3.6.4). Für das „Normalgeschäft“ ist das Personal ausreichend. Eine Reserve bei krankheitsbedingten Ausfällen und „Arbeitsstau“ infolge spät bewilligter Haushaltsmittel besteht nicht. Bei langfristigen Engpässen kann ggf. mit der Entlastung der in der Förderung tätigen MitarbeiterInnen von anderen Aufgaben reagiert werden. Das heißt aber, dass in anderen Arbeitsfeldern ein Berg aufgebaut wird. Kurzfristig kann nur mit Überstunden reagiert werden. Springer einzusetzen, schafft keine Abhilfe, da man diese höchstens für Routinearbeiten einsetzen könnte. Hinzu kommt, dass das Personal häufig überaltert ist. *„Ein großer Teil der Mitarbeiter ist älter als 50. Ein Problem könnte es in den nächsten Jahren geben, wenn mehrere Mitarbeiter gleichzeitig in Rente gehen und nicht rechtzeitig für Ersatz gesorgt wird“* (LR, 2014). Hier wurde zu wenig nachhaltige Personalentwicklung betrieben.

LANUV (V&V)

Befristung und die dadurch ausgelöste hohe Mitarbeiterfluktuation sind auch ein großes Problem im LANUV. Durch die Art der Stellenbewirtschaftung im Öffentlichen Dienst sind zwar Personalmittel vorhanden, aber keine Planstellen, die besetzt werden können. Aufgrund des geltenden Arbeitsrechts (Teilzeit- und Befristungsgesetz) können die Stellen maximal für zwei Jahre besetzt werden. Danach müssen die MitarbeiterInnen gehen, soweit es nicht gelingt, diese Stellen zu entfristen. *„D. h., man braucht ungefähr ein halbes Jahr der Einarbeitung, fast ein Jahr. Dann arbeiten die ein Jahr, bis sie gehen müssen“* (LR, 2014). Ein weiteres Problem ist die Eingruppierung. Es gibt andere Bereiche des Öffentlichen Dienstes, die besser eingruppieren und auch längere Befristungen gewähren, während das LANUV durch die Deckelung der Zuweisungen weder höher eingruppieren noch längerfristige Perspektiven bieten kann.

5.6.3 Personal: Fazit und Handlungsempfehlungen

Grundsätzlich lässt die Finanzlage des Landes und der Kommunen wenig Spielraum für eine Personalaufstockung oder eine grundlegend neue Eingruppierung der Stellen. Allein die notwendige Forderung, eine Kontinuität sicherzustellen und darauf zu achten, dass Erfahrungswissen weitergegeben wird, ist ambitioniert. Gleichzeitig sind die Personalressourcen ein entscheidender Faktor für die anlastungsfreie Umsetzung von fachlich anspruchsvollen Programmen. Gerade vor dem Hintergrund der Neuprogrammierung muss kritisch hinterfragt werden, ob Anspruch und zur Verfügung stehendes Personal korrespondieren. Es wurde vielfach in den Gesprächen darauf verwiesen, dass die Flächenmaßnahmen durch die stärkere Verschränkung mit der 1. Säule zukünftig deutlich aufwendiger in der Umsetzung werden. Die Flächenmaßnahmen stellen nach wie vor einen Schwerpunkt im NRW-Programm Ländlicher Raum.

Neben einer rein quantitativen Dimension bestehen aber auch Änderungsoptionen in vielen anderen Bereichen, die entlastend auf die Personalsituation wirken können.

Handlungsansätze sind insbesondere:

- Glätten der extremen Arbeitsspitzen: Das Fördergeschäft könnte kontinuierlicher über das Jahr verteilt werden durch
 - ein gutes Finanzmanagement und eine frühzeitige Mittelfreigabe der Landesmittel und der GAK-Mittel für eine kontinuierliche Bewilligung,
 - ausreichende VEn.
- Nutzung des Vereinfachungspotenzials, u. a.
 - Entschlackung der Richtlinien (überschaubarerer Aufbau, kritische Überprüfung von Förderfähigkeitskriterien auf ihre Notwendigkeit, Abschaffung bzw. Kürzung der Prioritätenliste bei VN),
 - weitgehende Nutzung von Pauschalen, Standardkosten.
- Bessere IT, v. a. Verbesserungen am NASO
- Änderung im Personalmanagement
 - Um jährliche Arbeitsspitzen zur Bearbeitung der flächengebundenen Fördermaßnahmen aufzufangen, werden bei einer als ansonsten ausreichenden Personalausstattung der Kammerkreisstellen in diesem Arbeitsbereich Aushilfen und flexible Teilzeitstellen mit Aufstockungsoption im Frühjahr vorgeschlagen.
- Qualitativ bessere Antrags- und Abrechnungsunterlagen
 - LANUV: Eine Entlastungsmöglichkeit, ist eine professionelle Beratungsstruktur für die AntragstellerInnen, deren Kosten man analog zum AFP förderfähig machen könnte. Dadurch steigt die Qualität der Unterlagen und die Verwaltung wird entsprechend entlastet.

6 Was beeinflusst die Implementationskosten? – Ein modellgestützter Erklärungsversuch

Die modellgestützte Analyse stützt sich auf die im Rahmen der IK-Analyse für die Maßnahmen und Teilmaßnahmen ermittelten Implementationskosten. Als zu Erklärende wurden die absoluten IK und die relativen IK gewählt. Die Auswahl der erklärenden Variablen wird in Kapitel 6.1 beschrieben. Insgesamt standen länderübergreifend 90 Datensätze zur Verfügung.

6.1 Variablen und Ausgangshypothesen

Länderübergreifend wurde in einem Regressionsmodell getestet, wie hoch der Erklärungsgehalt verschiedener Variablen auf die Unterschiedlichkeit der relativen und absoluten IK ist. Die verwendeten Variablen sind in Tabelle 29 enthalten.

Tabelle 29: Getestete Variablen

Thema	Variablen
Fixkosten und Skaleneffekte	Zahl der AntragstellerInnen (N_AntragstellerInnen) Öffentliche Mittel der Maßnahme/Teilmaßnahme (Oeff) Ø Vorhaben je Jahr (N_Vorhaben) Ø Größe der Vorhaben in Euro
Inhaltliche Ausrichtung des Programms	Hauptansatzpunkt der Maßnahme/Teilmaßnahme: Sektorförderung (Kat_Sektor), Umweltförderung (Kat_Umwelt), Förderung des ländlichen Raums (Kat_LR) Maßnahmenart (InVeKoS, Beratung, Forst ¹²³ , Investiv)
Gestaltungs- und Umsetzungseffekte	Art des Bewilligungsverfahrens (Standardbewilligung versus individueller Vertragsgestaltung) Auswahlverfahren (proaktiv, teils proaktiv, passiv) Zahl der Buchungsvorgänge (N_Buchungen) Min, q1, Median, q3 der Buchungsvorgänge im EU-Haushaltsjahr Zahl der Negativ- oder Nullbuchungen (N_negativ)
Organisationseffekte	Zahl der an der Umsetzung beteiligten Einheiten (N_Verwaltungseinheiten) Art der an der Umsetzung beteiligten Einheiten (Fachverwaltung, Landesverwaltung, Landwirtschaftskammer, Externe)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswahl der Variablen begründet sich in theoretischen Annahmen über potenzielle Einflüsse auf die Höhe der absoluten und relativen IK, in den vorhergehend präsentierten empirischen Er-

¹²³ Auch wenn die forstlichen Maßnahmen, z. B. die Erstaufforstung, zu den im Rahmen des InVeKoS umgesetzten Maßnahmen zählen, wurden sie in eine eigene Kategorie Forst zusammengefasst und gemeinsam mit den investiven Maßnahmen und den Beratungs-/Bildungsmaßnahmen als Nicht-InVeKoS-Maßnahme betrachtet.

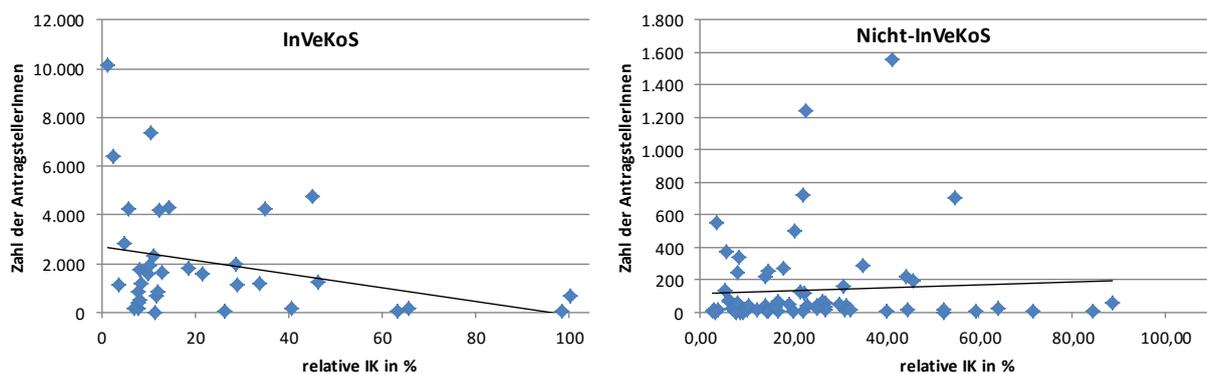
gebnissen, in älteren Untersuchungen (Fährmann und Grajewski, 2013), aber auch in der Verfügbarkeit von Daten.

Fixkosten und Skaleneffekte

Schon aus den Ausführungen in Kapitel 4.1.3 wurde deutlich, dass unabhängig vom Fördervolumen die Umsetzung von EU-Maßnahmen mit einem Grundaufwand verbunden ist. Bei steigendem Mitteleinsatz je Maßnahme (Oeff), mehr AntragstellerInnen (N_AntragstellerInnen), Projekten (N_Vorhaben) sowie einer steigenden Durchschnittsgröße der Vorhaben (\emptyset Größe der Vorhaben) sind somit Skaleneffekte zu erwarten. Eine Ausgangshypothese ist, dass Skaleneffekte, die auf die bloße Zahl an AntragstellerInnen zurückzuführen sind, bei den InVeKoS-Maßnahmen, die in starkem Maße standardisiert und EDV-gestützt umgesetzt werden, wesentlich ausgeprägter ausfallen als bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen.

Abbildung 15 zeigt den Zusammenhang der Zahl der AntragstellerInnen und der relativen IK getrennt für die Maßnahmengruppen InVeKoS und Nicht-InVeKoS. Die Streuung ist beträchtlich. Trotz dieser Einschränkung unterstützen die Abbildungen die in Tabelle 30 enthaltene Vermutung, dass der mit steigenden Antragstellerzahlen je Maßnahme verbundene Effekt auf sinkende relative IK bei den InVeKoS-Maßnahmen stärker als bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ausfallen dürfte.

Abbildung 15: Zusammenhang zwischen der Zahl der AntragstellerInnen und den rel. IK



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 30 stellt die von uns erwarteten Zusammenhänge für alle gewählten Variablen dar.

Tabelle 30: Erwartete Zusammenhänge zwischen relevanten Variablen (Thema: Fixkosten und Skaleneffekte) und den relativen und absoluten IK

Variable	Relative IK			Absolute IK		
	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS
N_AntragstellerInnen	negativ	negativ	schwach negativ	positiv	schwach positiv	positiv
Ø Größe der Vorhaben in Euro			negativ			positiv
N_Vorhaben			schwach negativ			positiv
Oeff				positiv	positiv	positiv

Quelle: Eigene Darstellung.

Die durchschnittliche Größe der Vorhaben und die Zahl der Vorhaben wurden als Variablen für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen genutzt. Je größer die Vorhaben je Maßnahme ausfallen, desto geringer sind die relativen IK. Die Antragsbearbeitung erfordert, unabhängig von der Vorhabengröße, standardisierte Arbeitsgänge. Diese Annahme deckt sich auch mit den in den Interviews getroffenen Einschätzungen. Mit steigender Zahl an Vorhaben dürften die relativen IK abnehmen, aufgrund des geringen Standardisierungsgrades vieler Projekte aber nur geringfügig.

Inhaltliche Ausrichtung des Programms

Die verschiedenen Zielrichtungen des EPLR sind mit unterschiedlichen Förderansätzen verbunden. Die Agrarsektorförderung ist im Wesentlichen horizontal ausgelegt, mit Ausnahme der AGZ. Es handelt sich zumeist um hoch standardisierte, wenig selektive Maßnahmen. Dies liegt zum Teil darin begründet, dass man nicht einzelne Gruppen von LandwirtInnen diskriminieren möchte, indem bestimmte Betriebsgruppen generell von der Förderung ausgeschlossen werden. Generell sind die relativen IK in den Sektormaßnahmen im Durchschnitt wesentlich geringer als in den auf die ländliche Entwicklung oder die Umwelt gerichteten Maßnahmen (8 % gegenüber 16 % bzw. 18 %).

Der instrumentelle Ansatz hat ebenfalls Einfluss auf die IK. Eine Förderung des Humankapitals über Bildungs- und Beratungsmaßnahmen ist, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung als Träger- oder Teilnehmerförderung, aufgrund der Kleinteiligkeit mit höheren Kosten verbunden. Im Schnitt weisen Bildungs- und Beratungsmaßnahmen relative IK in Höhe von 18 % auf (Forst 25 %, InVeKoS 14 %, investiv 12 %). Daher wird vermutet, dass die Wahl des einen Instrumentes zugunsten eines anderen Einfluss auf die IK haben sollte. Für die Modellvariante EPLR-Maßnahmen gesamt wurde gegen die Referenz InVeKoS getestet, für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (Beratung, Forst) gegen die Referenz Investiv (siehe Tabelle 31).

Tabelle 31: Erwartete Zusammenhänge zwischen relevanten Variablen (Thema: Inhaltliche Programmausrichtung) und den relativen und absoluten IK

Variable	Relative IK			Absolute IK		
	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS
Hauptziel der Förderung: Sektor (*)	negativ	negativ	positiv	negativ	negativ	negativ
Hauptziel der Förderung: Ländliche Entwicklung (*)	negativ		negativ	positiv		negativ
Maßnahme Beratung (**)(***)	positiv		positiv	positiv		positiv
Maßnahme Forst (**)(***)	negativ		positiv	positiv		positiv
Maßnahme Investiv (**)	negativ					

(*) Im Vergleich zur Hauptzielsetzung der Förderung Umwelt.

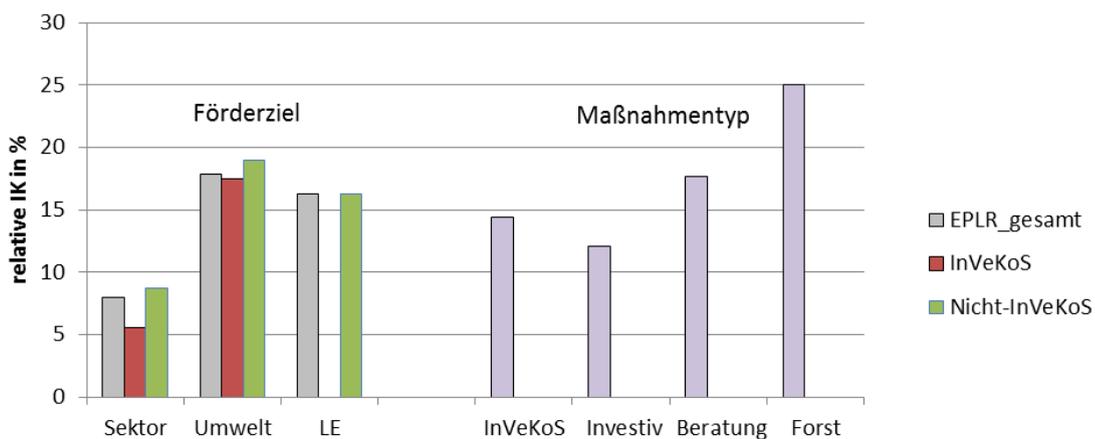
(**) Für alle EPLR-Maßnahmen im Vergleich zur Maßnahme InVeKoS.

(***) Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im Vergleich zur Maßnahme investiv.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 16 stellt die durchschnittlichen relative IK für die im Themenbereich „Inhaltliche Programmausrichtung“ gewählten Variablen dar.

Abbildung 16: Relative IK nach Förderziel und Maßnahmentyp



Quelle: Eigene Darstellung.

Gestaltungs- und Umsetzungseffekte

Auf den ersten Blick scheint es, dass die Ausgestaltung der Projektanbahnung und die Form der Bewilligung großen Einfluss auf die Implementationskosten haben. Auch die Gespräche mit den Bewilligungsstellen lassen dies vermuten. Es gibt Maßnahmen, die sozusagen Selbstläufer sind, ohne dass die Verwaltung selbst aktiv Akquise betreiben muss. Auch die Bewilligung erfolgt bei diesen Maßnahmen nach einem standardisierten Verfahren. Bei diesen Maßnahmen, zu denen beispielsweise die Ausgleichszulage gehört, liegen die relativen IK vergleichsweise niedrig. Die absoluten IK sind aufgrund des Förderumfangs zwar hoch; bei einem anderen Auswahl- und Bewilligungsverfahren wären sie – bei gleichem Förderumfang – aber deutlich höher.

Tabelle 32: Erwartete Zusammenhänge zwischen relevanten Variablen (Thema: Gestaltungs- und Umsetzungseffekte) und den relativen und absoluten IK

Variable	Relative IK			Absolute IK		
	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS
„Vertrag“ (*)	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv
Auswahlverfahren_mittel (**)	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv
Auswahlverfahren_proaktiv (**)	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv
Median Buchung im Zahlstellensystem	negativ	negativ	negativ	negativ	stark negativ	schwach negativ
Unteres Quartil der Buchung im Zahlstellensystem	negativ	negativ	stark negativ	schwacher bis kein Zusammenhang		

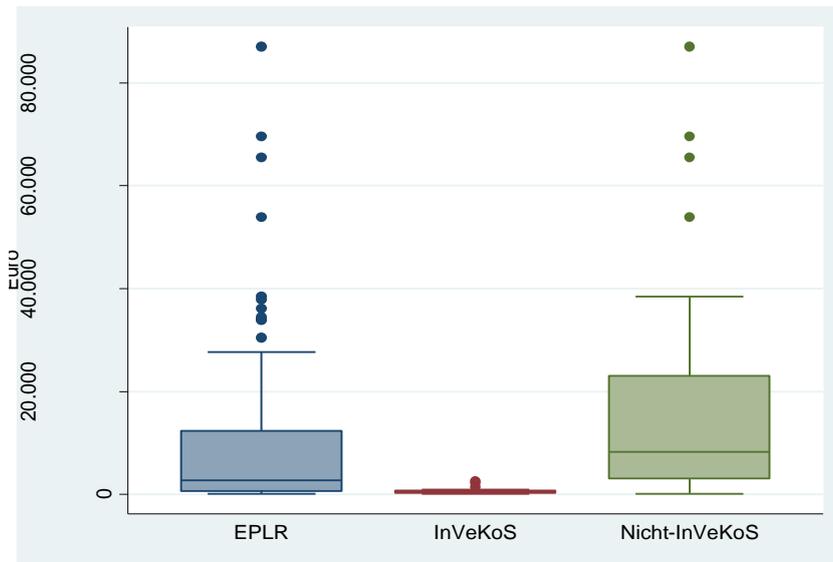
(*) Im Vergleich zur einem stark standardisierten Bewilligungsverfahren.

(**) Im Vergleich zu keinem proaktiven Auswahlverfahren.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Abbildung der Maßnahmen im Zahlstellensystem erschien uns auch als wichtiger, die IK beeinflussender Faktor. Jeder Buchungsvorgang setzt einen Verwaltungsaufwand voraus. Daher haben wir die Zahlstellendaten für ein EU-Haushaltsjahr (2012, SH 2011) ausgewertet und für die positiven Buchungsbeträge Quartile berechnet. Abbildung 17 stellt für das gesamte EPLR und für InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen die Ergebnisse dar.

Abbildung 17: Unteres Quartil der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

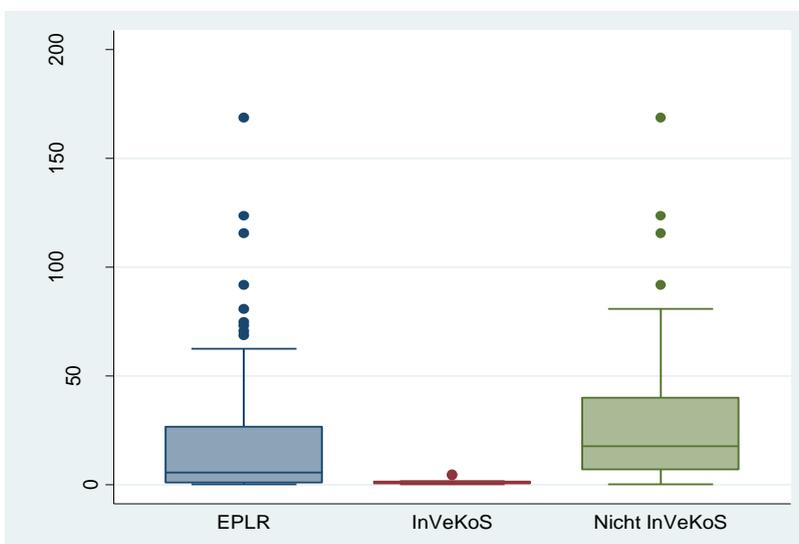


Grafisch dargestellt sind pro Boxplot jeweils das Minimum, der untere Viertelwert (Quartil) der Zentralwert (Median), der obere Viertelwert, das Maximum sowie einzelne Extremwerte.

Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Zahlstellendaten.

Die Unterschiede zwischen den Maßnahmengruppen sind beträchtlich. Da gerade Kleinstbuchungen einen großen Aufwand verursachen, weil alle im EDV-System abzubilden sind, vermuten wir einen negativen Zusammenhang zu den relativen IK. Gleiches gilt für den Median der Buchungen, der ebenfalls sehr unterschiedlich verteilt ist.

Abbildung 18: Median der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen



Grafisch dargestellt sind pro Boxplot jeweils das Minimum, der untere Viertelwert (Quartil) der Zentralwert (Median), der obere Viertelwert, das Maximum sowie einzelne Extremwerte.

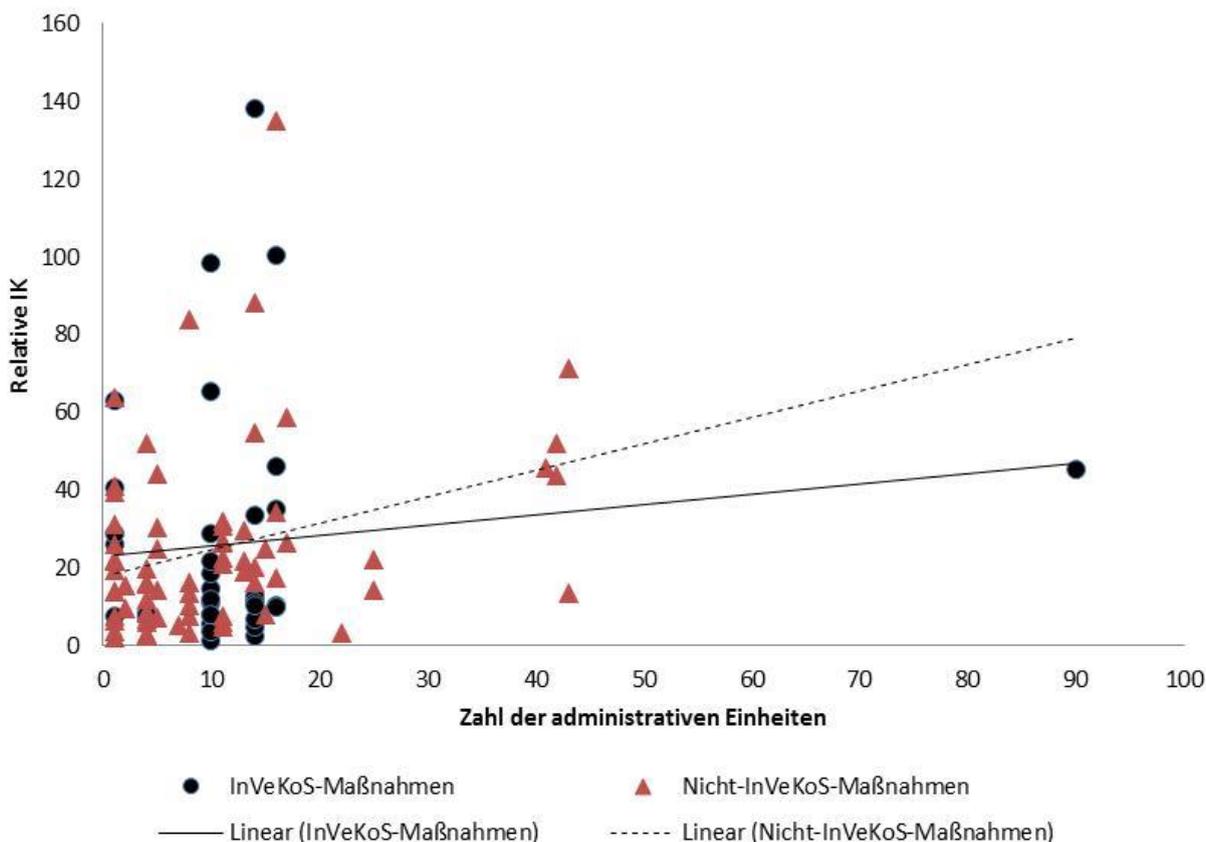
Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Zahlstellendaten.

Organisationseffekte

Die Maßnahmen/Teilmaßnahmen werden zentral oder dezentral und in verschiedenen Organisationsformen umgesetzt. Wir erwarten beispielsweise von einer steigenden Anzahl von Verwaltungseinheiten sowohl steigende relative als auch absolute IK. Gerade im EU-Kontext, darauf wurde auch schon im Kapitel 5.3 verwiesen, ist in jeder Verwaltungseinheit unabhängig vom umgesetzten Fördervolumen ein einheitliches und sich auf dem aktuellsten Stand befindendes Verwaltungs- und Kontrollverfahren sicherzustellen, was einen hohen Aufwand erfordert.

Abbildung 19 stellt die Zahl der administrativen Einheiten und die relativen IK im Zusammenhang dar. Es gibt eine erhebliche Häufung von Punktepaaren im Bereich bis zu 20 administrativen Einheiten und bis zu 30 % rel. IK. Dies ist auf die in fast allen Ländern gebündelte Bewilligungsstruktur zurückzuführen, in der ein Großteil der Maßnahmen über wenige Bewilligungsstränge abgewickelt wird. Es gibt nur wenige Ausnahmen, so z. B. die Forstverwaltung oder die kommunalisierte Umsetzung des Vertragsnaturschutzes in NRW. Insgesamt scheint es, anders als von uns erwartet, zumindest in der grafischen Abbildung keine signifikanten linearen Zusammenhänge zu geben.

Abbildung 19: Zusammenhang zwischen der Zahl der administrativen Einheiten und den relativen IK der Teilmaßnahmen in den untersuchten Ländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Organisationsform der Umsetzung, innerhalb der Fachverwaltungsschiene der Ministerien, in der Landesverwaltung, durch die LWK oder extern kann Einfluss auf die Höhe der IK haben. In der Regression zugrunde liegenden Datenbank weisen die im Rahmen der Fachverwaltungsschiene umgesetzten Maßnahmen relative IK von 10 % auf (LV 19 %, LWK 9 % und extern 28 %). Wir nehmen an, dass nur ein „Outsourcing“ gegenüber der Referenz Fachverwaltung zu signifikant höheren Kosten führt, da der Effekt Landesverwaltung von den Merkmalen der durch sie umgesetzten Maßnahmen überlagert werden dürfte. So werden beispielsweise in Hessen die forstlichen Maßnahmen und in NRW die LEADER-Maßnahmen über die Bezirksregierungen abgewickelt. Beide Maßnahmen sind vergleichsweise teuer in der Umsetzung unabhängig von der Bewilligungsstruktur.

Tabelle 33: Erwartete Zusammenhänge zwischen relevanten Variablen (Thema: Organisationseffekte) und den relativen und absoluten IK

Variable	Relative IK			Absolute IK		
	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS
N_Verwaltungseinheiten	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv
Landesverwaltung (*)	Kein Zusammenhang					
Landwirtschaftskammer (*)	Kein Zusammenhang					
Externe Verwaltung (*)	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv

(*) Im Vergleich zur Umsetzung von Maßnahmen in der Fachverwaltung.

Quelle: Eigene Darstellung.

6.2 Modellspezifikationen

Drei verschiedene Modelle wurden geschätzt: für alle Maßnahmen, nur für die InVeKoS-Maßnahmen und für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (umfassen Bildung/Beratung, Forst und investive Maßnahmen). Als zu Erklärende wurden sowohl die relativen IK als auch die absoluten IK gesetzt.

Die Daten wurden logarithmiert, da sie nicht normalverteilt, sondern rechtsschief verteilt sind. Aufgrund dieser Transformation ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass diese zwar Auskunft über das Vorhandensein und die Richtung von Zusammenhängen geben, sich aber nicht eignen für die Abschätzung der konkreten Höhe von Effekten (siehe Schmidt, 2010).

Die Modelle wurden zunächst mit den in Tabelle 29 dargestellten Variablen geschätzt. Aufgrund theoretischer Überlegungen zu den Zusammenhängen der Variablen wurde die Zahl der Variablen schrittweise reduziert. So wurden beispielsweise die ursprünglich enthaltenen Dummyvariablen entfernt. Als Dummyvariablen waren die Länder (HE, NRW, SH zur Referenz NI/HB) vorgese-

hen. Variationsrechnungen haben aber gezeigt, dass die Dummyvariablen den Erklärungsgehalt anderer Variablen aufgrund von Multikollinearität abgesenkt haben. Von den verschiedenen Variablen, die das maßnahmenbezogene Buchungsverhalten abbilden, sind nur das untere Quartil und der Median der Buchungsbeträge verblieben, da die übrigen Variablen sehr eng mit diesen beiden korreliert sind.

Die Teilmodelle für InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen beinhalten jeweils die für das Gesamtmodell genutzten Variablen und teilmodellspezifische Variablen. Für die InVeKoS-Maßnahmen wurde die Hauptzielrichtung der Förderung aufgenommen, da ein Zusammenhang erwartet wurde. Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen wurde zusätzlich die Maßnahmenunterteilung Beratung, Forst und klassische investive Maßnahmen (als Referenz) getestet. Zusätzlich wurden die durchschnittliche Vorhabengröße und die Zahl der Vorhaben pro Jahr betrachtet.

Für die absoluten IK wurde als weitere Erklärende der Umfang der öffentlichen Mittel je Maßnahme/Teilmaßnahme aufgenommen.

6.3 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Regressionsschätzung sind in Tabelle 34 enthalten. Die Ergebnisse, die auf den unterschiedlichen Niveaus einen signifikanten Zusammenhang zu den Implementationskosten aufweisen, wurden fett herausgehoben.

Tabelle 34: Erklärungsgründe für die Höhe von relativen und absoluten IK

	EPLR-Maßnahmen gesamt		InVeKoS-Maßnahmen		Nicht-InVekos-Maßnahmen	
	Relative IK	Absolute IK	Relative IK	Absolute IK	Relative IK	Absolute IK
N_AntragstellerInnen in 100 (1)	-0,022 ** (-0,007)	0,004 (-0,008)	-0,020 ° (-0,012)	-0,001 (-0,010)	0,032 (-0,047)	0,102 ° (-0,057)
Median Buchung in 10.000 Euro (2)	-0,060 * (-0,028)	-0,036 (-0,031)			-0,021 (-0,020)	-0,033 (-0,025)
Unteres Quartil Buchung in 10.000 Euro (2)	0,099 (-0,067)	0,018 (-0,076)	-1,851 (-3,934)	2,593 (-2,968)		
Kat_Sektor (3)	-0,076 (-0,249)	-0,490 ° (-0,280)	-0,439 (-0,737)	-0,887 (-0,570)	0,119 (-0,269)	-0,302 (-0,330)
Kat_LE (3)	-0,277 (-0,298)	-0,599 ° (-0,336)			-0,300 (-0,305)	-0,452 (-0,375)
Maßnahme_Beratung (4)	0,251 (-0,378)	0,121 (-0,425)			0,645 * (-0,301)	-0,518 (-0,420)
Maßnahme_Forst (4)	-0,06 (-0,366)	0,043 (-0,412)			0,298 (-0,365)	-0,506 (-0,476)
Maßnahme_investiv (4)	-0,391 (-0,354)	0,531 (-0,419)				
"Vertrag" (4)	0,144 (-0,240)	-0,099 (-0,275)	0,853 (-0,988)	1.374 ° (-0,746)	0,255 (-0,251)	-0,343 (-0,316)
Auswahlverfahren_mittel (6)	0,513 * (-0,223)	0,251 (-0,257)	0,929 * (-0,435)	-0,039 (-0,335)	0,163 (-0,272)	0,491 (-0,337)
Auswahlverfahren_proaktiv (6)	0,897 * (-0,348)	0,670 ° (-0,396)	-0,678 (-1,172)	0,285 (-0,903)	0,752 ° (-0,388)	0,808 (-0,485)
Verwaltung_extern (7)	0,951 ** (-0,337)	0,733 ° (-0,380)	1.666 * (-0,737)	-0,493 (-0,567)	0,793 * (-0,395)	1,087 * (-0,484)
Landesverwaltung (7)	0,548 ° (-0,284)	0,628 ° (-0,322)	0,000 (.)	0,000 (.)	0,403 (-0,267)	0,623 ° (-0,329)
Landwirtschaftskammer (7)	0,229 (-0,229)	0,287 (-0,257)	0,492 (-0,499)	0,169 (-0,379)	-0,227 (-0,308)	-0,145 (-0,376)
N_Verwaltungseinheiten (8)	0,006 (-0,008)	0,016 (-0,010)	0,004 (-0,014)	0,015 (-0,011)	0,002 (-0,012)	0,014 (-0,015)
Oeff (9)		0,010 *** (-0,002)		0,016 ** (-0,005)		0,008 ** (-0,002)
∅ Vorhabengröße in 10.000 Euro (10)					-0,017 * (-0,007)	0,014 (-0,009)
∅ Zahl der Vorhaben in 1.000 (11)					-0,038 (-0,032)	0,016 (-0,044)
_cons	2,560 *** (-0,265)	11,586 *** (-0,298)	2,405 *** (-0,496)	11,424 *** (-0,375)	2,613 *** (-0,361)	11,83 *** (-0,467)
r2	0,431	0,563	0,540	0,755	0,480	0,630

Signifikanzniveau: ° p<0,1, * p<0,05, **p<0,01, *** p<0,001

Standardfehler unter den Koeffizienten in Klammern

(1) Zahl der AntragstellerInnen (distinct) auf der Grundlage der Auswertung der Zahlstellendaten für ein EU-Haushaltsjahr (Zahlstellendaten).

(2) Unteres Quartil und Median der Buchungsvorgänge (Zahlstellendaten).

(3) Hauptziel der Förderung: Sektor, Umwelt oder Ländliche Entwicklung.

(4) Maßnahmengruppen: InVeKoS, Investiv (ohne Forst/Beratung), Forst (Investiv und InVeKoS), Beratung.

(5) Bewilligungsverfahren (standardisiert oder individuell ("Vertrag")).

(6) Auswahlverfahren: proaktiv, in Teilen proaktiv, kein proaktives Handeln der Verwaltung.

(7) Art der Verwaltung: Fachverwaltung, Landesverwaltung, Landwirtschaftskammer, Externe "Dienstleister".

(8) Zahl der beteiligten Verwaltungseinheiten/Stellen (Antragsannahme und Bewilligung).

(9) Öffentliche Mittel in der Maßnahme/Teilmaßnahme (Jahresberichtsdaten).

(10) Durchschnittliche Vorhabengröße in Euro/Jahr (Jahresbericht 2012).

(11) Durchschnittliche Zahl an Vorhaben/Jahr (Jahresbericht 2012).

Quelle: Eigene Darstellung.

6.3.1 Fixkosten- und Skaleneffekte

Das signifikante Ergebnis lässt hinsichtlich der Zahl der AntragstellerInnen Skaleneffekte für das Gesamtprogramm vermuten. Je mehr AntragstellerInnen es bei einer Maßnahme/Teilmaßnahme gibt, desto geringer fallen die relativen IK aus. Dieses Ergebnis gilt auch für die InVeKoS-Maßnahmen, während bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen das Vorzeichen sogar umgekehrt ist (allerdings statistisch nicht signifikant) (siehe zum Vergleich auch Abbildung 17). Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen gilt, dass mit steigender durchschnittlicher Vorhabengröße die relativen IK geringer ausfallen. Anschaulich konnte dies am Beispiel der Dorferneuerung im Ländervergleich in Tabelle 17 gezeigt werden.

Die absoluten IK weisen in allen Fällen einen positiven Zusammenhang zu der Höhe der öffentlichen Mittel auf. Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ergab die Analyse, dass ein Mehr an AntragstellerInnen mit einem Mehr an absoluten Implementationskosten verbunden ist. Dies ist aus unserer Sicht so zu interpretieren, dass es nur in begrenztem Umfang Skaleneffekte gibt und ein zusätzlicher Antrag kaum Effizienzgewinne in der verwaltungsmäßigen Umsetzung nach sich zieht. Die durchschnittliche Zahl an Vorhaben verweist in die gleiche Richtung (ist allerdings statistisch nicht signifikant).

6.3.2 Inhaltliche Programmgestaltung

Wenig statistisch signifikante Zusammenhänge weist das Modell für die gewählten inhaltlichen Variablen aus. Die inhaltliche Programmgestaltung beeinflusst die Implementationskosten insoweit, als eine Sektorförderung oder die Förderung des ländlichen Raums gegenüber einer Umweltförderung mit geringeren absoluten IK verbunden ist. Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen wurde unterschieden in die Maßnahmentypen Beratung, Forst und investiv. Die Maßnahme Beratung, die sowohl Berufsbildungs- und Beratungsmaßnahmen als auch weitere auf die Verbesserung des Humankapitals abzielende Maßnahmen des Schwerpunktes 3 umfasst, weist gegenüber dem Referenzmaßnahmentyp investiv signifikant höhere relative IK auf, wie auch schon in Abbildung 18 deutlich wurde.

6.3.3 Gestaltungs- und Umsetzungseffekte

Die Gestaltung des Umsetzungsverfahrens hat einen großen Einfluss auf die relativen Implementationskosten. Maßnahmen, die zumindest in Teilen aktiv beworben werden und bei denen die Verwaltung proaktiv nach geeigneten TeilnehmerInnen, Projekten und Flächen sucht, weisen höhere relative Implementationskosten auf im Vergleich zu Maßnahmen, die keiner aktivierenden Verwaltungstätigkeit bedürfen, wie z. B. die Ausgleichszulage oder die Agrarinvestitionsförderung. Dies gilt gleichermaßen auch für die absoluten IK. Auch für die InVeKoS-Maßnahmen sowie für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ist dieser Zusammenhang erkennbar. Bei den InVeKoS-

Maßnahmen allerdings nur für die mittlere Auswahlvariante. Die proaktive Auswahlvariante weist gegenüber der Referenz „keine aktive Auswahl“ sogar ein negatives Vorzeichen auf (nicht signifikant). Dies würde bedeuten, dass die Maßnahmen, die mit proaktiver Auswahl ausgesucht werden, geringere rel. IK aufweisen. Eine Durchschnittsbetrachtung der InVeKoS-Daten weist allerdings für Letztere 33 % rel. IK auf gegenüber 8 % bei dem Referenzauswahlverfahren.

Eine Rolle spielt auch die Kleinteiligkeit der Förderung. Wenn keine oder niedrige Bagatellgrenzen gesetzt werden oder Zahlungsvorgänge eines Projektes stark gesplittet werden, ist der Median der Buchungen geringer. Je geringer dieser ausfällt, desto höher liegen die relativen Implementationskosten. Dieser Zusammenhang hat beispielsweise die Zahlstelle Niedersachsen dazu veranlasst, die Zahlungsvorgänge des AFP auf eine Einmalzahlung umzustellen.

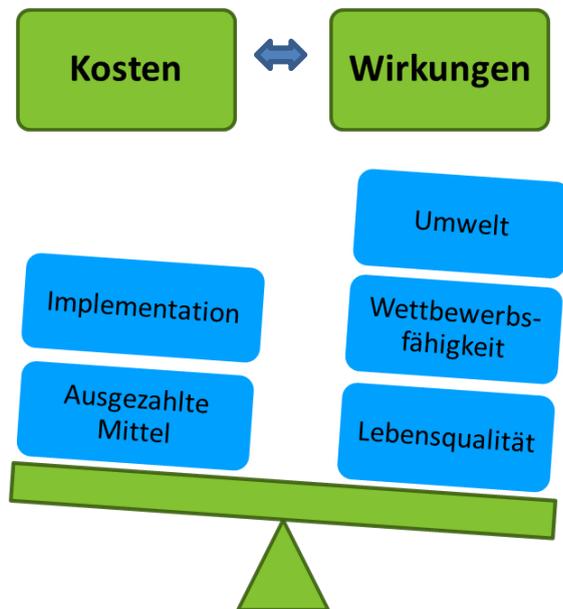
6.3.4 Organisationseffekte

Unter dem Aspekt Organisationsstruktur hatten wir einen signifikanten Zusammenhang zur Anzahl der an der Umsetzung beteiligten Organisationseinheiten vermutet. Einen signifikanten Zusammenhang gibt es aber nur hinsichtlich der Art der beteiligten Verwaltung. Als Referenz wurde die Abwicklung in eine Fachverwaltung gesetzt, wie sie in Niedersachsen/Bremen mit den LGLN oder in SH mit den LLUR erfolgt. In beiden befindet sich die Fach- und Dienstaufsicht in einer Hand. Werden Maßnahmen in der Landesverwaltung (z. B. Bezirksregierung oder Landesbetrieben) oder gänzlich externalisiert umgesetzt (wie in Hessen von den Landratsämtern oder in Schleswig-Holstein von der Landgesellschaft SH), liegen die relativen IK gegenüber der Referenz Fachverwaltung deutlich höher.

Die Art der beteiligten Verwaltungen hat dem Modell zufolge auch einen Einfluss auf die Höhe der absoluten IK. Setzt man Maßnahmen extern um oder durch Landesverwaltungen (wie z. B. Bezirksregierungen oder Landesbetriebe), dann fallen die absoluten IK signifikant höher im Vergleich zur Referenz Fachverwaltung aus. Eine Verlagerung der Umsetzung auf Externe, wie in Hessen auf die WIBank oder die Landratsverwaltungen, ist mit höheren IK behaftet, obgleich in unserer Untersuchung versucht wurde, die Kosten über die Länder vergleichbar zu machen. Zum Teil erfolgt eine Verlagerung auf Dritte auch nur für ausgewählte Maßnahmen, wie in NRW und SH der Vertragsnaturschutz, dessen Umsetzung generell – in Teilen unabhängig von der Organisation – mit hohen IK verbunden ist. Allerdings paust die Organisationsform der Umsetzung auch durch. So liegen die IK/Fläche beispielsweise in NI/HB, die ihren Vertragsnaturschutz über die LWK abwickeln, bei 44,5 Euro/ha und in allen anderen Bundesländern, mit bis zu 176 Euro/ha in NRW als Spitzenreiter, wesentlich darüber.

7 Implementationskosten und Wirksamkeit der Fördermaßnahmen

7.1 Relevanz der Gegenüberstellung



Wie bereits im Rahmen der Implementationskostenanalyse von 2008 herausgestellt, ist eine umfassende Bewertung der Fördermaßnahmen nur möglich, wenn den Kosten der Förderung deren Nutzen gegenübergestellt wird. Idealtypisch erfolgt dies mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse. Diese setzt jedoch voraus, dass sich der Nutzen monetarisieren lässt. Bei der Bewertung von Umweltwirkungen sowie der sozioökonomischen Bewertung der Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume sind der Nutzenmonetarisierung enge methodische Grenzen gesetzt (siehe hierzu Fährmann und Grajewski, 2013). Alternativ werden deshalb den Kosten Wirkungs-

Intensitäten auf einer Ordinalskala gegenübergestellt (Kosten-Wirkungsanalyse).

Zwischen Kosten und Wirkungen bestehen enge Wechselwirkungen bzw. Trade-off-Beziehungen. Die Wirkung der Förderung kann beispielsweise im Bereich der inhaltlichen Ausgestaltung zu Lasten der Verwaltungskosten optimiert werden. Im Kapitel 5 wurde dargestellt, dass einerseits ein Teil der Implementationskosten und Umsetzungsschwierigkeiten auf die Programmstruktur, den Rechtsrahmen und Organisationseffekte zurückzuführen ist und Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Implementationskosten besteht, ohne die Maßnahmenausgestaltung zu verändern. Andererseits, so auch das Ergebnis der modellgestützten Analyse (Kapitel 6), ist ein Teil der Kosten mit der Maßnahmenausgestaltung verbunden, die der Verbesserung der Wirkungen der eingesetzten Fördermittel und deren Zielerreichung dient (vgl. Fährmann und Grajewski, 2013). Dazu gehört beispielsweise ein proaktives Agieren der Verwaltung durch gezielte Ansprache potenzieller MaßnahmenträgerInnen oder die Betreuungsstrukturen der Biologischen Stationen. Würde man an diesen Stellschrauben drehen, bliebe es nicht ohne Konsequenzen für die Maßnahmenwirkung.

Niedrige (relative) IK einzelner Maßnahmen sind daher nicht gleichzusetzen mit einer hohen Effizienz der Förderung im Sinne einer bestmöglichen Wirkung der eingesetzten Fördermittel. Sie sind ein Indikator für eine kostenminimierende Umsetzung von Fördermaßnahmen, nicht aber zwingend für einen wirksamen Einsatz der Fördermittel.

Wird die Ausgestaltung einseitig auf die Reduzierung von Umsetzungskosten ausgerichtet, ist verstärkt die Gefahr gegeben, dass den geringen Umsetzungskosten eine geringe Wirksamkeit

des Mitteleinsatzes gegenübersteht, da z. B. eine geringe Zielausrichtung (Treffgenauigkeit)¹²⁴ der Maßnahme und hohe Mitnahmeeffekte in Kauf genommen werden. Dies gilt gleichermaßen für umweltbezogene wie für auf sozioökonomische Wirkungen ausgerichtete Maßnahmen.

Eggers (2007) stellt heraus, dass im Sinne der Effizienztheorie den Implementationskosten¹²⁵ die Zielverfehlungskosten gegenüberzustellen sind, um Maßnahmen zu optimieren. „Der optimale Präzisionsgrad einer Maßnahme wäre dort, wo die Summe der Implementationskosten und Zielverfehlungskosten¹²⁶ ihr Minimum erreicht“ (ebenda S. 86/87). Die von ihm durchgeführte Untersuchung in der Agrarverwaltung zur Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen ergab, dass den Zielverfehlungskosten von den befragten AkteurInnen tendenziell eine geringe Bedeutung beigemessen wird. Eggers führt das im Wesentlichen auf das teilweise geringe Umweltwissen und die mangelnde Kenntnis der Wirkungszusammenhänge der mit der Umsetzung betrauten Institutionen

(z. B. Agrarverwaltung) zurück und auf fehlende Informationen über die Zielverfehlungskosten. Diese werden in der Regel unterschätzt. Der Vermeidung höherer Implementationskosten und möglicherweise eines höheren Risikos für die Agrarverwaltung (Risikoaversität) wird daher eine höhere Priorität beigemessen als der Verringerung der Zielverfehlung (Eggers, 2007). Dieses Ergebnis lässt sich ebenfalls mit den unterschiedlichen Finanzquellen bzw. Kostenstellen von Implementationskosten und Förderkosten erklären. IK belasten allein die ohnehin angespannten Landes- und Kommunalhaushalte und den begrenzten „Topf“ an Personal. Es gibt für die Förderverwaltungen keinerlei Rückfluss durch oder Anreize für die Umsetzung wirkungsvollerer, EU-kofinanzierter Maßnahmen. Das gilt umso mehr, je stärker die Förderverwaltungen von Fachverwaltungsaufgaben separiert sind.

Gemäß einer Untersuchung aus England zum Thema „Kosten der Vereinfachung“ können Zielverfehlungskosten durch Vereinfachung der Förderansätze ein großes Ausmaß annehmen. Gegenstand der Untersuchung waren zentrale Anreizprogramme zum Schutz und zur Verbesserung der Biodiversität. Übliche Ansätze zur Politikvereinfachung (regionale und betriebsbezogene Einheitsprämien, keine Priorisierung von Gebieten) gehen demzufolge mit 49 % bis 100 % reduziertem Biodiversitätsnutzen – gemessen in Artenvielfalt, Artendichte und Artenreichtum – der eingesetzten Mittel einher. Es überwiegen Mitnahmen und Überkompensation.¹²⁷ Die AutorInnen (Armsworth et al., 2012) kommen zu dem Schluss, dass hohe relative IK in Kauf zu nehmen sind, um diese Effekte zu vermeiden, und dass die Reduzierung von IK durch ein einfaches Maßnahmendesign Sparen an der falschen Stelle ist.

¹²⁴ Als wesentliche Instrumente zur Erhöhung der Treffsicherheit gelten beispielsweise hohe Förderauflagen, strikte inhaltliche bzw. räumliche Auswahlkriterien und differenzierte Förderprämien.

¹²⁵ Eggers verwendet den Begriff der Transaktionskosten, versteht darunter aber auch im Wesentlichen die Aushandlung, Entwicklung, Durchführung und Kontrolle der Maßnahmen.

¹²⁶ Allgemein die Kosten, die durch den entgangenen Nutzen einer Förderung, durch mangelnden Präzisionsgrad, durch Nichterreichen formulierter Ziele entstehen.

¹²⁷ Zu Untersuchungsansatz, Berechnungsmethode und detaillierten Ergebnissen siehe genauer Armsworth et al., 2012.

Die genannten Untersuchungen verdeutlichen, dass es – neben der Diskussion und Optimierung von Organisationseffekten – erforderlich ist, die Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen offenzulegen und die Fachlichkeit in den umsetzenden Verwaltungen bzw. deren Sensibilität für Kosten-Wirkungszusammenhänge zu stärken. Nur auf diese Weise kann auch eine Akzeptanz für Maßnahmen mit höheren IK von allen in die Umsetzung involvierten Stellen gestärkt werden. Das gilt für die Zuständigkeiten von der Konzeption bis zur Kontrolle.

7.2 Vorgehen und Ergebnisse am Beispiel der Biodiversität

Um sich dem von Eggers geforderten „idealtypischen“ Präzisionsgrad der Maßnahmenausgestaltung bzw. deren Bewertung zu nähern, ist daher geplant, zur Ex-post-Bewertung den Implementationskosten bzw. Gesamtkosten der Maßnahmen deren Zielorientierung und Wirksamkeit unter Berücksichtigung der Stärke von Mitnahmeeffekten gegenüberzustellen. Dies geschieht in erster Linie auf Ebene der den Wirkungsindikatoren zugeordneten Vertiefungsthemen der begleitenden Evaluierung (Biodiversität, Wasserschutz, Klimaschutz, Wachstum und Beschäftigung, Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors). Daneben werden für Maßnahmen, deren Hauptzielrichtung/Wirkungsfelder nicht von den Wirkungsindikatoren auf Programmebene abgebildet werden, maßnahmenspezifische Darstellungen ergänzt. Dies sind insbesondere „weiche“ Maßnahmen im Bereich der Qualifizierung, der Beratung, des Kapazitätsaufbaus und der Sensibilisierung.

Die Nutzung der „Bündelungsfunktion“ der Vertiefungsthemen für die Gegenüberstellung hat den Vorteil, dass zum einen die EPLR-Maßnahmen bereits einer Relevanzprüfung für das entsprechende Wirkungsfeld unterzogen und zum anderen vergleichbare Methoden und Skalierungen zur Einschätzung der Wirkungseffekte verfolgt wurden. Dies erhöht insgesamt die Vergleichbarkeit der Maßnahmenbetrachtungen in ihrer Kosten-Wirkungsstruktur untereinander.

Zum jetzigen Zeitpunkt liegen erste mit den Fachreferaten abgestimmte Ergebnisse des Vertiefungsthemas Biodiversität vor (Sander und Bormann, 2014). An ihm wird exemplarisch eine Zusammenschau von Wirkungen und Kosten vorgenommen und diskutiert. Für die folgende Darstellung wurden aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum Maßnahmen mit einer positiven Wirkung im Bereich der Biodiversität zusammengestellt. Die Wirkungseinstufung basiert auf den Ergebnissen des Berichtes zum Vertiefungsthema Biodiversität (Sander und Bormann, 2014).¹²⁸

¹²⁸ In der folgenden Tabelle sind erste Hinweise auf mögliche Mitnahmeeffekte enthalten. Eine Quantifizierung dieser Effekte (Anteil erreichter Hektar mit Mitnahmeeffekten) und damit eine Korrektur der IK/ha bzw. der Gesamtkosten je ha erfolgt in der weiteren Maßnahmenbewertung und wird in der Ex-post-Bewertung dargestellt.

Tabelle 35: Wirkungsintensitäten und Kosten im Wirkungsfeld Biodiversität

Code	Maßnahme		Wirkungspfad ¹⁾	Biodiversitätswirkung				IK bzw. Gesamtkosten		
	Bezeichnung	Biodiversitätsziel		Wirkungsdauer	Wirkungsart	Wirkungsstärke	Mitnahme (%)	relative IK in % ²⁾	IK je ha in Euro	Gesamtkosten je ha in Euro ³⁾
125 A	Flurbereinigung	(ja)	Flächenbereitstellung für Naturschutzzwecke	---->	i	+	0	25	k. A.	k. A.
213	Natura-2000-Ausgleichszahlung	ja	Ausgleich für Bewirtschaftungsauflagen	----	d, i	+	/	11	10	98
214 Agrarumweltmaßnahmen										
	Ökologischer Landbau	(ja)*	Verzicht chem.-synth. Betriebsmittel	----	d	+	mögl.	4	9	206
	Extensive Dauergrünlandnutzung	(ja)*	kein Mineraldünger/PSM, max. 1,4 RGV/ha HFF	----	d	+	mögl.	6	7	108
	Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge	(ja)*	mind. 5 Hauptfrüchte, mind. 7% Leguminosen	----	d	+	mögl.	11	7	69
	Anlage von Blühstreifen	ja	Blühmischung auf Acker	----	d	++	0	13	124	1.078
	Anbau von Zwischenfrüchten	nein	Bodenschutz, N-Bindung	----	d	+	mögl.	31	26	110
	Erosionsschutzmaßnahmen Ackerbau*	nein	MDM-Verfahren, ggf. Schutzstreifen aus Gras	----	d	+	mögl.	73 ⁴⁾	21	49
	Anlage von Uferrandstreifen	(ja)*	Anlage von Randstreifen ohne Nutzung	----	d	++	0	12	89	855
	Erhalt von Nutztierassen	ja	Erhaltung des Genpools	----	d	++	0	35 ⁵⁾	14 ⁵⁾	57 ⁵⁾
	Vertragsnaturschutz	ja	Verzicht auf Düngung, PSM, Terminsetzung, Bewirtschaftungsvorgaben	----	d	++	0	45	176	565
214 Forstliche Maßnahmen										
224	Natura 2000 Wald	ja	Ausgleich für Bewirtschaftungsauflagen im Laubwald	----	i	++	0	95	43	88
227 Nichtproduktive Investitionen Forst										
227	Waldumbau; Waldrand	ja	Umbau von Nadelholz-Reinbeständen, Ökotongestaltung,	---->	d	++	0	27	1.150 ⁶⁾	4.650
227	Naturschutz im Wald	ja	Totholz	---->	d	++	0	92	828	2.014
227	Bodenschutzkalkung	nein	Neutralisierung	---->	i	+	0	29	42	200
323	Ländliches Erbe	ja	Managementpläne, Maßnahmen und Flächenkauf	---->	i	++	0	20	1.415 ⁷⁾	8.400

1) Gibt Hinweise auf Art der Wirkfaktoren und Wirkungspfade.

Wirkungsdauer: ----> = dauerhaft/permanent, ----| = nicht dauerhaft/temporär. Wirkungsart: d = direkte, i = indirekte Wirkungen/Wirkungsketten.

Wirkungsstärke (positiv/negativ): +/- = gering, ++/- = bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, / = Wirkung zu vernachlässigen ohne Ziel.

Biodiversitätsziel: ja = Hauptziel, (ja) = Nebenziel, (ja)* = integrierte Ziele der Agrarumweltmaßnahmen

2) Bezogen auf die Fördermittel im Ø der Jahre 2010 - 2012. 3) Summe aus durchschnittlich gezahlter Förderprämie und Implementationskosten.

4) Für die Teilmaßnahmen werden Auszahlungen und Förderflächen von 2012 zugrunde gelegt, da erstmalig ausbezahlt.

5) Zahlen nicht neu erhoben, sondern aus den Angaben von 2005 hochgerechnet. Angaben beziehen sich auf Kosten pro Tier.

6) Inklusive der Förderflächen aus dem Kyrißsonderprogramm. 7) bezogen auf die ca. 500 ha Biotoppflegemaßnahmen/a, ohne Managementplanung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Sander und Bormann (2014).

Tabelle 35 verdeutlicht die weite Spanne dieser Maßnahmen in Bezug auf die relativen IK, die IK pro ha und die Gesamtkosten. Die Ursachen¹²⁹ für die unterschiedlich hohen Implementationskosten wurden in Kapitel 5 dargestellt.

Generell gilt: Weisen zwei Teilmaßnahmen vergleichbar hohe Umweltwirkungen in Bezug auf ihre jeweilige Zielressource auf, ist die Teilmaßnahme zu präferieren, die die geringeren Kosten verursacht. Umgekehrt ist für Maßnahmen mit unterschiedlicher Umweltwirkung aber vergleichbaren Gesamtkosten, der Maßnahme mit den höheren Umweltwirkungen Vorrang einzuräumen.

Bei dieser Betrachtung der Ergebnisse ist aber eine Differenzierung nach der Zielausrichtung auf die Biodiversität notwendig, da diese bei den abgebildeten Maßnahmen eine unterschiedliche Rolle spielen. Bei den auf den Bodenschutz ausgerichteten Maßnahmen Anbau von Zwischenfrüchten, Erosionsschutzmaßnahmen und der Bodenschutzkalkung ist sie kein Ziel, gleichwohl werden Wirkungen erzielt. Bei den Maßnahmen extensive Grünlandnutzung, vielfältige Fruchtfolge, Ökologischer Landbau und Anlage von Uferrandstreifen ist die Biodiversität ein sogenanntes integriertes Ziel (zu den Zielklassifizierungen der AUM Dickel et al., 2010). Für alle anderen in Tabelle 35 enthaltenen (Teil-)Maßnahmen sind der Erhalt und die Verbesserung der Biodiversität das Hauptziel. Aus fachlicher Sicht sollten Maßnahmen mit alleinigem Hauptziel Biodiversität eine bedeutsame Wirkung (++) erzielen. Dies ist bei allen Maßnahmen mit Ausnahme der Natura-2000-Ausgleichszahlung (213) der Fall.¹³⁰ Zusätzlich ist auch die primär auf den Wasserschutz abzielende Anlage von Uferrandstreifen mit bedeutsamen Wirkungen verbunden.

Allen der insgesamt acht hoch wirksamen Maßnahmen (Anlage von Blühstreifen, der Vertragsnaturschutz, die Anlage von Uferrandstreifen und der Erhalt von Nutztierassen, Wald-Natura-2000-Zahlung, der Waldumbau, Naturschutz im Wald und investiver Naturschutz) ist gemeinsam, dass Maßnahmen nur in einer zu vernachlässigenden Größenordnung angenommen werden können. Deutlich wird zudem der relativ hohe Preis der wirksamen Maßnahmen für dieses Schutzgut sowohl bezogen auf die IK pro ha als auch die Gesamtkosten (IK und Prämien)/ha, wobei die investiven Maßnahmen deutlich kostenintensiver sind. Insgesamt liegen die IK/ha bei allen Maßnahmen mit hohen Biodiversitätswirkungen über denen mit geringen Wirkungen. Die relativen IK fallen teilweise durch die sehr hohen Prämien pro ha dieser Maßnahmen gering aus. Das gilt insbesondere für die Blühstreifen und Anlage der Uferrandstreifen. Der Vertragsnaturschutz ist bei den AUM sowohl im Hinblick auf die relativen IK als auch auf die IK/ha die teuerste der Maßnahmen mit bedeutsamen Wirkungen. Bezogen auf die absoluten IK /ha ist die Maßnahme Natura 2000 im Wald vergleichsweise günstig. Aufgrund der geringen Förderbeträge schlagen die relativen IK sehr hoch aus.

¹²⁹ Z. B. sehr unterschiedlicher Flächenumfang der Fördermaßnahmen, Fokussierung auf unterschiedliche Standorte (Acker versus Grünland) und damit verbundene unterschiedliche Kosten für die Prämien und die Akquise.

¹³⁰ Zur Diskussion der Wirkungseinschätzung siehe genauer (Reiter und Sander, 2010).

Schwieriger fällt die Diskussion der Kosten-Wirkungsverhältnisse der AUM-Teilmaßnahmen mit integrierter Zielsetzung aus.¹³¹ Fraglich ist, ob für diese Maßnahmen auch eine geringe Wirkung (+) für deren Angebot als stichhaltig angesehen werden kann, solange diese für mehrere Zieldimensionen erreicht wird bzw. einen hohen Wirkungsbeitrag zu den Hauptzielen leisten.¹³²

Stellungnahmen des Fachreferats im MKULNV zu Zieldefinitionen im Rahmen der Evaluierung haben verdeutlicht, dass in NRW, anders als in den anderen Bundesländern, die Maßnahmen klar hierarchisierten Haupt- und Nebenzielen zuzuordnen und die integrierten Ziele nicht als nachrangig anzusehen sind. Daher ist auch bei diesen Maßnahmen eine hohe Wirkung anzustreben, bzw. können geringe Wirkungen der eingesetzten Fördermittel mit Zielverfehlungskosten gleichgesetzt werden.

Außer der Teilmaßnahme Uferrandstreifen erzielen die AUM mit integrierter Zielsetzung (Ökologischer Landbau, extensive Grünlandbewirtschaftung und Anbau vielfältiger Fruchtfolgen) zwar positive (+), nicht aber vergleichbar hohe Wirkungen für die Biodiversität im Vergleich zu den gezielten Vertragsnaturschutzmaßnahmen (++). Zudem sind bei diesen Maßnahmen Mitnahmen möglich. Die insgesamt günstige Kostenstruktur dieser Maßnahmen könnte sich bezogen auf die Hektar netto erreichter Fläche verschlechtern, da davon auszugehen ist, dass bei einem Teil der erreichten Förderflächen Mitnahmen vorliegen.

Im Rahmen des Vertiefungsthemas werden Handlungsansätze zur Verbesserung der Wirkungsintensität der drei Teilmaßnahmen aufgezeigt. Für alle drei besteht ein Optimierungspotenzial in der Auflagenausgestaltung (Sander und Bormann, 2014), das sicherlich auch zum Anstieg der IK führen könnte.

Bei der Einordnung der Kosten-Wirkungs-Relationen von Fördermaßnahmen ist neben der Wirkungsintensität die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen zu berücksichtigen. Insgesamt sind alle AUM und die damit entstehenden Kosten mit temporären Wirkungen verbunden, die auf den Zeitraum der Zahlungen oder Teilnahme beschränkt sind.

Dies unterscheidet sie grundlegend von den forstlichen Maßnahmen, der Flurbereinigung und dem investiven Naturschutz (ELER-Code 323), die eine dauerhafte Wirkung erzielen. Sowohl die investiven Maßnahmen in der Forst als auch im Naturschutz sind mit sehr hohen IK/ha und Gesamtkosten/ha verbunden.

¹³¹ Der Ökologische Landbau stellt hierbei die Bewertung vor eine besondere Herausforderung, da seine Vorzüglichkeit v. a. darin liegt, dass er allgemeine Umweltqualitätsziele mit geringen Zielverfehlungskosten und relativ niedrigen Transaktionskosten verbindet (so auch Hagedorn et al., 2006). Er leistet erwiesenermaßen einen Beitrag zu verschiedenen Umweltqualitätszielen besonders im Bereich der Verminderung des Energieverbrauchs, des Klimaschutzes, des Boden- und Wasserschutzes, aber weniger im Bereich des gezielten Biotop- und Artenschutzes. Die Vorzüglichkeit der Kostenstruktur dieses integrierten Ansatzes gegenüber anderen präzise auf bestimmte Ziele ausgerichteten Maßnahmen und deren Kostenstruktur ist nur vor dem Hintergrund der fachlichen/räumlichen Notwendigkeiten zu beurteilen.

¹³² Dies erfolgt in den jeweiligen Vertiefungsthemen Wasser- und Klimaschutz bzw. der Ex-post-Bewertung der AUM.

Das ungünstigste Kosten-Wirkungsverhältnis zeichnet sich bei der Teilmaßnahme Naturschutz im Wald ab. Hier liegen sowohl die relativen IK als auch die IK/ha am oberen Ende der Kostenstruktur.

Insgesamt zeichnet die Kostenstruktur der für die Biodiversität relevanten Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum stark die Wirkungsintensität und Präzision der Maßnahmen nach: Gering wirksame Maßnahmen sind relativ günstig umzusetzen, sind aber zusätzlich wegen ihrer geringen Ausdifferenzierung mit möglichen Mitnahmen verbunden. Eine starke Zielausrichtung (geringe Zielverfehlungskosten) ist tendenziell mit höheren IK verbunden.

ANHANG

A 1 Beispiel Erhebungsbögen zur Erfassung des Personalaufwandes	177
A 1.1 Untere Landschaftsbehörden	177
A 1.2 Fachreferat für die Maßnahmen der flächenbezogene Förderung	185
A 2 Qualitative Erhebungsphase	191
A 2.1 Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in NRW, HE, SH und NI/HB	191
A 2.2 Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (HE, NRW, SH, NI)	195
A 3 Aktualisierte Strukturlandkarte	197

A 1 Beispiel Erhebungsbögen zur Erfassung des Personalaufwandes

A 1.1 Untere Landschaftsbehörden

Bitte tragen Sie hier Ihre Postleitzahl ein

Erfassung des Personalaufwandes der Kreise bzw. Städte für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes im Jahr 2011

Anlass und Umfang der Erhebung

Das vTI wurde vom Land NRW beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung die Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter) in die vorzunehmenden Bewertungen der Fördereffizienz mit einzubeziehen. Hierfür werden alle Dienststellen des Landes und Kommunalverwaltungen anhand eines vergleichbar aufgebauten Erhebungsbogens befragt. Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten Zugriff auf Ihre Antworten. Für die Ergebnisdarstellung werden nur die aggregierten Angaben aller Kreisverwaltungen verwendet und kein Vergleich der Gebietskörperschaften untereinander vorgenommen. Die oben einzutragende Postleitzahl dient der Auswertung der Angaben im Zusammenhang mit den gebietsbezogenen Auszahlungs- und Bewilligungsdaten.

Inhalt des Erhebungsbogens und Ausfüllhinweise

Ermittelt werden soll der Personalaufwand der Kreis- bzw. Stadtverwaltung für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes nach der im Erhebungsbogen vorgenommenen Aufgabenspezifizierung und Differenzierung. Der Aufwand des Ministeriums, des LANUV sowie weiterer Stellen mit Querschnittsaufgaben (z. B. der Landwirtschaftskammer NRW) werden getrennt erhoben. Dies gilt auch für die Kosten der eingesetzten IT zur zahlstellenkonformen Abwicklung. Sollte in Ihrem Kreis eine Biologische Station in die Abwicklung der Fördermaßnahme des Vertragsnaturschutzes eingebunden sein, geben Sie deren Aufwand bitte unter der speziell hierfür vorgesehenen Frage 1 b an. Neben der EU-kofinanzierten Förderung werden auch Vorhaben des „Kommunalen Vertragsnaturschutzes“ mit zusätzlichen nationalen Mitteln ohne EU-Kofinanzierung gefördert (so genannte Artikel-89-Maßnahmen). Diese sollen bei den Angaben mit berücksichtigt werden. Der Fragebogen enthält zum unterschiedlichen Aufwand von Förderfällen der zwei Finanzierungstypen eine Einschätzungsfrage.

Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben im Bereich Grundaufwand, Förderabwicklung und Kontrollen

Die Erfassung des Personalaufwandes bzw. der Kosten erfolgt generell bei allen Fördermaßnahmen getrennt nach den Bereichen (1) Grundaufwand, (2) Förderabwicklung (in der Regel alle fallabhängigen Tätigkeiten) und (3) Vor-Ort-Kontrollen.

In der folgenden Tabelle sind die für den Vertragsnaturschutz wesentlichen Aufgaben dieser Bereiche aufgeführt, die bei der geforderten Angabe der Stellen und Stellenanteile als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Aufgaben fehlen, die Ihrer Meinung nach auch zu berücksichtigen sind, ordnen Sie diese bitte den Bereichen zu und weisen hierauf unter Frage 6 am Ende des Erhebungsbogens hin.

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

Kreise und Städte	Wesentliche Aufgaben – <i>nicht abschließend</i>
Grundaufwand für den Vertragsnaturschutz	<ul style="list-style-type: none"> • Pflege und Aktualisierung der Förderkulisie • Abstimmung mit MKULNV und LANUV • Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen • Berichts- und Meldepflichten u. a. an die Zahlstelle und Bescheinigende Stelle (z. B. Funktionsverteilungspläne, Mitteilungen zu Defiziten und Abhilfen) • Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung, Anfragen etc, Mitteilungen zu Forderungen bei Unregelmäßigkeiten etc. • Öffentlichkeitsarbeit • Teilnahme an Schulungen
Förderabwicklung (Einzelfallbezogener Aufwand)	<ul style="list-style-type: none"> • Akquise (aktives und gezieltes Anwerben von Teilnehmern) • Beratung im Vorfeld und während der Antragstellung gemäß § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz • Ausarbeitung der Bewirtschaftungsaufgaben • Antragsannahme (Bewilligungs-, Zahlungsanträge) • Verwaltungskontrolle (Bewilligungs-, Zahlungsanträge, inkl. Inaugenscheinnahme) • Bewilligung (inklusive aller Zahlungsanträge) • Beanstandungen, Rückforderungen, Anpassungen, Änderungen • Austausch mit den Kreisstellen und der Landwirtschaftskammer • Auswahlverfahren (Ranking nach Kriterien der Prioritätenlisten) • Finanzmanagement (Auszahlung, Verbuchung etc.) • Datenerfassung (DV gestützte Vorgangsverwaltung, Erfassung im NASO-Programm sowie Füllen der Haushaltsüberwachungslisten und Einzelflächenaufstellungen)
Vor-Ort-Kontrollen	<ul style="list-style-type: none"> • Stellen des Zweit-Kontrolleurs

Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen und Kosten

Die Angaben des Personalaufwandes sollen in Anteilen bezogen auf eine volle Stelle nach Laufbahnen differenziert erfolgen. Bei der vorzunehmenden Schätzung der Arbeitsanteile soll die Nettojahresarbeitszeit (abzüglich aller unproduktiven Zeiten, wie Urlaub, Krankheit etc.) zugrunde gelegt werden. Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, werden deren Stellenanteile addiert. Hierdurch können auch Werte größer 1 (bzw. größer 100 %) entstehen.

Die angegebenen Vollzeitstellen bzw. Stellenanteile werden anschließend vom vTI anhand von Personalkostentabellen und Sachkostenpauschalen umgerechnet.

Sollten Daten eines Systems zur Kosten-Leistungsrechnung (KLR) vorliegen, die von der Struktur der abgebildeten Produkte geeignet sind die Plausibilität der Summe aller geschätzten Stellenanteile zu überprüfen, sollten diese hierzu unbedingt herangezogen werden. Dies hilft Unter- bzw. Überschätzungen zu vermeiden. Kostendaten von Kosten-Leistungsrechnungen werden für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht verwendet, da sich die erfassten Kostenarten und Kostenstrukturen der unterschiedlichen KLR-Systeme (Kommunal-, Landesverwaltungen etc.) zu sehr unterscheiden und es daher zu Verzerrungen in der Kostendarstellung kommen könnte.

Ausfüllbeispiele: Berechnung Förderabwicklung gehobener Dienst

Mitarbeiter 1: volle Stelle, eingesetzte Nettojahresarbeitszeit Förderung 80 %, entspricht 0,8 vollen Stellen

Mitarbeiter 2: halbe Stelle, eingesetzte Nettojahresarbeitszeit 100 %, entspricht 0,5 vollen Stellen

Mitarbeiterin 3: dreiviertel Stelle, eingesetzte Nettoarbeitszeit Förderung 75 %, entspricht 0,56 vollen Stellen

Angabe der Summe von 1,86 Stellen

Maßnahme	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren Dienst	gehobenen Dienst	höheren Dienst
Vertragsnaturschutz (ELER-Code 214)			
Grundaufwand	0	0,5	0,35
Förderabwicklung	0,75	1,86	0
Vor-Ort-Kontrolle	0,35	0,5	0

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5599) oder per E-mail bis zum **28.02.2012** an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin.

1 Personalaufwand der Kreis- / Stadtverwaltung und der Biologischen Stationen für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes im Jahr 2011

1 a) Bitte schätzen Sie möglichst genau die benötigten Stellenanteile der Kreis-/Stadtverwaltung für die einzelnen Aufgabenbereiche. Nehmen Sie hierfür Tabelle 1 der Anleitung zu Hilfe und differenzieren Sie so weit wie möglich. Grundlage für die Angaben sind die aufgabenspezifischen Arbeitseinsätze der einzelnen MitarbeiterInnen in Bezug auf deren Nettojahresarbeitszeiten.

Maßnahme	Stellenanteile* bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren Dienst	gehobenen Dienst	höheren Dienst
Vertragsnaturschutz (ELER-Code 214)			
Grundaufwand			
Förderabwicklung			
Vor-Ort-Kontrolle			

* ohne den Aufwand der Biologischen Stationen (siehe hierzu 1 b)

Konnten die Angaben anhand eines Systems der Kosten-Leistungsrechnung (KLR) oder anderer Rahmendaten (z.B. Stundenaufschrieb, Arbeitsplatzbeschreibungen etc.) auf Plausibilität geprüft werden?

ja nein Eine Plausibilitätskontrolle erfolgte anhand anderer Rahmendaten
 und zwar

1 b) Sollte für Ihren Kreis /Ihre Stadt eine Biologische Station in die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes einbezogen sein, geben Sie bitte deren mit der ULB abgerechneten Kosten für das Jahr 2011 an. Grundlage sind die von den Biologischen Stationen eingereichten Stundenzahlen, die entweder über einen Stundenlohn oder über Verrechnungseinheiten abgerechnet werden.

Ist eine Biologische Station in die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes eingebunden?

ja nein

Wie hoch waren die hierfür mit der ULB insgesamt* abgerechneten Kosten für das Jahr 2011? ___ Euro
 (*Landes- und Kreisanteil der Finanzierung)

Wie teilen sich die Kosten der Biologischen Stationen auf die drei Aufgabenbereiche auf? Schätzen Sie bitte die Anteile in Prozent.

Grundaufwand	___ %
Förderabwicklung	___ %
Vor-Ort-Kontrolle	___ %

2 Geschätzter durchschnittlicher jährlicher Personalaufwand 2007 - 2011

Bitte schätzen Sie überschlägig ein, inwieweit die unter 1 gemachten Angaben des Kalenderjahres 2011 für den Durchschnitt des Förderzeitraums 2007-2011 zutreffend sind.

Bezogen auf den durchschnittlichen Personalaufwand der Jahre 2007 bis 2011 war der Aufwand im Jahr 2011 ...

deutlich geringer etwas geringer in etwa gleich etwas höher deutlich höher keine Angabe möglich

Sollten deutliche Abweichungen vorliegen, erläutern Sie bitte, worauf diese zurückzuführen sind. Wesentlich ist hierbei die Angabe, ob diese in erster Linie mit Änderungen des Fördervolumens oder mit Veränderungen der Förderabwicklung zusammenhängen.

3 Unterschied des Aufwandes von EU-kofinanzierten Förderfällen zu Förderfällen des Vertragsnaturschutzes ohne EU-Kofinanzierung (Artikel-89-Maßnahmen)

Ist Ihrer Erfahrung nach ein Vorhaben ohne EU-Kofinanzierung (Kommunaler Vertragsnaturschutz) mit mehr, gleich viel oder weniger Aufwand umzusetzen. Schätzen Sie bitte den Unterschied bezogen auf einen durchschnittlichen Förderfall. Hier geht es in erster Linie um die einzelfallbezogenen Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung (siehe Tabelle 1 der Anleitung).

Hinweis: Das Vorhaben mit EU-Kofinanzierung erfordert einen Aufwand von 100 %. Ein geringerer Aufwand für den kommunalen Vertragsnaturschutz wären beispielsweise 80 %, ein gleicher Aufwand 100 % und ein höherer Aufwand z. B. 120 %.

Aufwand für einen Förderfall ohne EU-Kofinanzierung	Wenn es Unterschiede gibt, nennen Sie bitte die wesentlichen Gründe.
%	

4 Vergabe von Leistungen im Zusammenhang mit der Abwicklung des Vertragsnaturschutzes

Hinweis: Hierunter sind nicht die Biologischen Stationen zu fassen, da deren Aufwand bereits unter Frage 1 b) abgefragt wurde.

Wurden im Zusammenhang mit der Abwicklung des Vertragsnaturschutzes (vgl. Aufgabenkatalog in Tabelle 1) im Zeitraum 2007 bis 2011 Leistungen nach außen vergeben?

- nein
- ja, und zwar folgende Leistungen:

Jahr	Vergebene Leistung	Auftragssumme (brutto)

5 Spezielle IT der Kreis-/Stadtverwaltung für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes

Zur zahlstellenkonformen Abwicklung der Förderung und flächengenauen Erfassung der Fördermaßnahme wurde das IT-Verfahren NASO 2000 von der Landwirtschaftskammer NRW entwickelt und weiterhin betreut. Diese Kosten werden bei der Kammer erfasst.

Sind dem Kreis / der Stadt im Zeitraum 2007 bis 2011 darüber hinaus Kosten für IT Leistungen entstanden, die primär auf die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes zurückzuführen sind?

IT Leistungen ⁽¹⁾	ja	nein	Wenn ja, machen Sie hierzu bitte nähere Angaben
IT-Systementwicklung und Systembereitstellung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Anschaffungen spezifischer Hardware	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Zusätzlicher IT Aufwand (u. a. Beheben von Server- und Funktionsproblemen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

⁽¹⁾ Der quantitative Aufwand für die Datenerfassung und Auswertungen ist in Frage 1 enthalten.

6 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema, zum Fragebogen und zu einzelnen Fragen

A 1.2 Fachreferat für die Maßnahmen der flächenbezogene Förderung

Erfassung des Personalaufwands des Referates II 3 im MKULNV für Fördermaßnahmen des NRW-Programms im Jahr 2011

Anlass und Umfang der Erhebung

Das vTI wurde vom Land NRW beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung die Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter) in die vorzunehmenden Bewertungen der Fördereffizienz mit einzubeziehen. Hierfür werden alle Dienststellen des Landes und beauftragte Einrichtungen anhand eines Erhebungsbogens befragt. Um vergleichbare Kostenarten aus den unterschiedlichen Stellen zu erhalten bzw. ableiten zu können, wird der erforderliche Personalaufwand in Stellenanteilen der unterschiedlichen Laufbahnen erfasst.

Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten Zugriff auf Ihre Antworten.

Gegenstand der Erhebung

Ermittelt werden soll der Personalaufwand des Fachreferates für die Konzeption, Steuerung und Umsetzung der jeweiligen Fördermaßnahme nach der im Erhebungsbogen vorgenommenen Aufgabenspezifizierung und Differenzierung für das Kalenderjahr 2011.

Die Aufgaben der Bewilligungsstellen, der EU-Zahlstelle sowie anderer Organisationseinheiten mit Querschnittsaufgaben (z.B. das Referat II 1 und die Verwaltungsbehörde) werden separat erfasst und sind nicht Gegenstand dieses Erhebungsbogens.

Generelle Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben des Referates

Die Erfassung erfolgt generell bei allen Fördermaßnahmen getrennt nach den Bereichen

- (1) Grundaufwand,
- (2) Förderabwicklung (in der Regel alle fallabhängigen Tätigkeiten) und
- (3) Vor-Ort- und Ex-Post-Kontrollen.

Der Aufwand des Fachreferats II 3 wird dem Bereich des Grundaufwands zugeordnet.

In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Aufgaben des Referates aufgeführt, die bei den folgenden Angaben als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Ihrer Meinung nach Aufgaben fehlen, berücksichtigen sie diese bei den Angaben zu Frage 1 und weisen hierauf unter Frage 5 am Ende des Erhebungsbogens hin.

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

Fachreferat II 3	Wesentliche Aufgaben* für die einzelnen Fördermaßnahmen - <i>nicht abschließend</i>
Grundaufwand für die Förderung	<ul style="list-style-type: none"> • Erstellen und Fortschreiben von Förderrichtlinien, inkl. Antragsformulare • Erstellen und Fortschreiben der besonderen Dienstanweisung • Abstimmungen mit dem Referat für Zahlstellenangelegenheiten und der EU Zahlstelle • Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen • Koordination der Bewilligungsstellen, u. a. Klären von Verfahrensfragen, ggf. Konzeption und Durchführungen von Schulungen • Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen • Finanzmanagement, -planung • Abstimmung und Besprechungen mit der Verwaltungsbehörde • Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung • Programmänderungsverfahren • Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt, Beantwortung von Anfragen

* eventuell nicht für alle Maßnahmen in gleicher Weise relevant

Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen und Kosten

Die Angaben des Personalaufwandes sollen in Anteilen bezogen auf eine volle Stelle nach Laufbahnen differenziert erfolgen. Bei der vorzunehmenden Schätzung der Arbeitsanteile soll die Nettojahresarbeitszeit (abzüglich aller unproduktiven Zeiten, wie Urlaub, Krankheit etc.) zugrunde gelegt werden. Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, werden deren Stellenanteile addiert. Hierdurch können auch Werte größer 1 (bzw. größer 100 %) entstehen.

Die angegebenen Stellenanteile werden vom vTI anhand von Personalkostentabellen umgerechnet und mit Sachkostenpauschalen belegt.

Ausfüllbeispiel:

	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
Maßnahme	mittleren Dienst	gehobenen Dienst	höheren Dienst
Maßnahme ELER-Code 212			
Grundaufwand	0	0,5	0,35

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5599) oder per E-mail bis zum **29.02.2012** an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin.

1 Personalaufwand des Fachreferates II 3 für die Umsetzung von Fördermaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum im Jahr 2011

1 a) Bitte schätzen Sie möglichst genau die eingesetzten Stellenanteile für den Grundaufwand. Nehmen Sie hierfür Tabelle 1 der Anleitung zu Hilfe. Grundlage für die Angaben sind die aufgabenspezifischen Arbeitseinsätze der einzelnen MitarbeiterInnen in Bezug auf deren Nettojahresarbeitszeiten.

Maßnahme	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren Dienst	gehobenen Dienst	höheren Dienst
AFP (ELER-Code 121)			
Grundaufwand			
Ausgleichszulage (ELER-Code 212)			
Grundaufwand			
Diversifizierung (ELER-Code 311 inkl. 331)			
Grundaufwand			

2 Geschätzter durchschnittlicher jährlicher Personalaufwand 2007 - 2011

Bitte geben Sie an, inwieweit die unter Frage 1 gemachten Angaben des Kalenderjahres 2011 für den überschlägig geschätzten Durchschnitt des Förderzeitraums 2007-2011 repräsentativ sind.

Maßnahme	Bezogen auf den geschätzten durchschnittlichen Personalaufwand der Jahre 2007 bis 2011 war der Aufwand im Jahr 2011 ...					
	deutlich geringer	etwas geringer	in etwa gleich	etwas höher	deutlich höher	keine Angabe möglich
AFP (121)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ausgleichszulage (212)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Diversifizierung (311 inkl. 331)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Sollten deutliche Abweichungen vorliegen, erläutern Sie bitte worauf diese zurückzuführen sind. Wesentlich ist hierbei die Angabe, ob die Abweichungen in erster Linie mit Änderungen des Fördervolumens oder eher mit Veränderungen der Förderabwicklung zusammenhängen.

3 Vergabe von Leistungen im Zusammenhang mit der Abwicklung der Fördermaßnahme

Wurden im Zusammenhang mit den Aufgaben zur Abwicklung der Fördermaßnahme (siehe Aufgabenkatalog in Tabelle 1) vom Fachreferat im Zeitraum 2007 bis 2011 Leistungen nach außen vergeben, so dass diese in den unter Frage 1 gemachten Angaben nicht enthalten sind? Hierbei geht es nur um Leistungen, die unmittelbar mit der Inanspruchnahme der Fördermaßnahme bzw. deren Abwicklung zusammenhängen (zum Beispiel Beauftragungen im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit oder spezielle Datenauswertungen). Nicht gemeint sind Leistungen im Zusammenhang mit der Realisierung der geförderten Vorhaben.

nein ja, und zwar folgende Leistungen:

Jahr	Vergebene Leistung	Auftragssumme (ca. brutto)	Finanzierung mit Mitteln der Technischen Hilfe?*	
		in 1.000 Euro	ja	nein
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

* Geben Sie bitte an, ob diese Beauftragung mit Mitteln der Technischen Hilfe des NRW-Programms finanziert wurde. Diese Mittel werden von der Verwaltungsbehörde bewirtschaftet.

4 Förderung der Maßnahme unter LEADER

4a) Prinzipiell wurde das gesamte Maßnahmenspektrum des NRW-Programms für LEADER geöffnet. Das hat zur Folge, dass auch Maßnahmen aus nicht LEADER-spezifischen Fachreferaten in LEADER-Regionen umgesetzt werden können. Hierdurch kann im Zeitraum 2007 – 2011 zusätzlicher Aufwand für die Fördermaßnahme entstanden sein (z. B. durch die Auseinandersetzung mit den Bedingungen und Regelungen in LEADER-Regionen oder durch erforderlichen Informationsaustausch mit anderen Referaten oder nachgeordneten Behörden).

Ist im Fachreferat II 3 im Zeitraum von 2007 bis 2011 ein LEADER-spezifischer Aufwand entstanden?

ja und zwar für die Maßnahme(n) **(weiter mit Fragen 4b bis 4e)**

nein bzw. nur unwesentlich **(weiter mit Frage 5)**

keine Angabe möglich **(weiter mit Frage 5)**

4b) Inwieweit treffen die folgenden Aussagen für Ihr Fachreferat zu?

	trifft gar nicht zu				trifft voll und ganz zu		
LEADER war am Anfang der Förderperiode (2007/2008) mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden.							
121	<input type="checkbox"/>						
212	<input type="checkbox"/>						
311	<input type="checkbox"/>						
LEADER ist mit einem stetigen Aufwand verbunden.							
121	<input type="checkbox"/>						
212	<input type="checkbox"/>						
311	<input type="checkbox"/>						
LEADER ist sporadisch immer wieder mit punktuellen Aufwand verbunden.							
121	<input type="checkbox"/>						
212	<input type="checkbox"/>						
311	<input type="checkbox"/>						

4c) Worin bestand bzw. besteht dieser Aufwand des Fachreferates?

4d) Wie hoch schätzen Sie den durchschnittlichen jährlichen „LEADERspezifischen“ Aufwand des Fachreferates in Arbeitstagen ein? (Summieren Sie bitte die Arbeitszeiten aller beteiligten MitarbeiterInnen des Fachreferates)

	121	212	311
weniger als einen Arbeitstag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1 – 4 Arbeitstage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 - 20 Arbeitstage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
mehr als 20 Arbeitstage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4e) Welcher Nutzen für die Fördermaßnahmen bzw. die hiermit verbundenen förderpolitischen Ziele Ihres Fachreferates steht diesem Aufwand gegenüber? Inwieweit treffen die folgenden Aussagen aus Ihrer Sicht zu?

	trifft gar nicht zu				trifft voll und ganz zu			Keine Angabe möglich
Durch LEADER hat das Fachreferat Impulse für die weitere Ausgestaltung der Fördermaßnahme erhalten.								
121	<input type="checkbox"/>							
212	<input type="checkbox"/>							
311	<input type="checkbox"/>							
Durch LEADER konnten innovative Ideen des Fachreferates in Zusammenarbeit mit den LAGn erprobt bzw. umgesetzt werden.								
121	<input type="checkbox"/>							
212	<input type="checkbox"/>							
311	<input type="checkbox"/>							
Über die LEADER-Förderung konnten für die Fördermaßnahme bzw. die förderpolitischen Ziele des Fachreferates mehr Mittel eingesetzt werden.								
121	<input type="checkbox"/>							
212	<input type="checkbox"/>							
311	<input type="checkbox"/>							

Sonstiger Nutzen _____

5 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema und zum Fragebogen

Vielen Dank für Ihre Angaben!

A 2 Qualitative Erhebungsphase

A 2.1 Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in NRW, HE, SH und NI/HB

Tabelle A-2.1: Qualitative Erhebungen: Verwaltungseinheiten, Gesprächsart, Gesprächsdatum

Institution, Förderbereich	Gesprächsart	Gesprächsdatum
Hessen		
Landkreisverwaltung, Agrarförderung	Telefoninterview	19.11.2012
Landkreisverwaltung, Agrarförderung	Telefoninterview	04.12.2012
Landkreisverwaltung, Agrarförderung	Telefoninterview	29.11.2012
Landkreisverwaltung, Dorf- und Regionalentwicklung	Telefoninterview	04.12.2012
Landkreisverwaltung, Dorf- und Regionalentwicklung	Telefoninterview	10.01.2013
Regierungspräsidium Gießen, Marktstrukturförderung	Telefoninterview	27.11.2012
Regierungspräsidium Darmstadt, forstliche Förderung	Telefoninterview	13.12.2012
Hessisches Ministerium für Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bescheinigende Stelle	Face-to-face	14.02.2013
WIBank, Zahlstelle	Gruppendiskussion	23.05.2013
Hessisches Ministerium für Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Verwaltungsbehörde	Telefoninterview	25.06.2013
Hessisches Ministerium für Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Fachreferat Agrarumweltmaßnahmen	Telefoninterview	11.03.2013
NRW		
Untere Landschaftsbehörde	Telefoninterview	14.11.2012
Untere Landschaftsbehörde	Telefoninterview	19.11.2012
Bezirksregierung Arnsberg, Dezernat 33	Telefoninterview	21.11.2012
Bezirksregierung Detmold, Dezernat 33	Telefoninterview	13.12.2012
Bezirksregierung Detmold, Referat 51	Telefoninterview	12.11.2012
Landesbetrieb Wald und Holz, Forstamt	Telefoninterview	11.12.2012
Landesbetrieb Wald und Holz, Geschäftsstelle	Telefoninterview	29.11.2012
Landesbeauftragter(LWK NRW), Bewilligungsstelle, Qualifizierung und Beratung	Telefoninterview	26.11.2012
Landesbeauftragter(LWK NRW), Bewilligungsstelle, Flächenmaßnahmen	Telefoninterview	13.11.2012
Landesbeauftragter(LWK NRW), Kreisstelle	Telefoninterview	05.12.2012
Landesbeauftragter(LWK NRW), Kreisstelle	Telefoninterview	11.12.2012
Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV), Referat 17, Marktstruktur	Telefoninterview	28.11.2012

Fortsetzung Tabelle A-2.1

Institution, Förderbereich	Gesprächsart	Gesprächsdatum
Landesbeauftragter(LWK NRW), Zahlstelle	Gruppendiskussion	04.06.2012
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV), Verwaltungsbehörde	Telefoninterview	12.11.2013
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV), Fachreferat Agrarumweltmaßnahmen	Telefoninterview	02.06.2013
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV), Fachreferat Vertragsnaturschutz	Telefoninterview	17.06.2013
Schleswig-Holstein		
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Agrarförderung, Regionaldezernat	Telefoninterview	11.02.2013
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Agrarförderung, Zentraldezernat	Telefoninterview	04.02.2013
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Ländliche Entwicklung, Regionaldezernat	Telefoninterview	05.02.2013
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Ländliche Entwicklung, Regionaldezernat	Telefoninterview	11.02.2013
Landgesellschaft (LGSH), Vertragsnaturschutz	Telefoninterview	29.01.2013
MLUR, Referat 50, Naturschutzmaßnahmen	Telefoninterview	08.02.2013
MLUR, Referat 40, Fließgewässerentwicklung	Telefoninterview	07.02.2013
MLUR, Referat 12, Qualifizierung	Telefoninterview	25.01.2013
MLUR, Referat AUM, AZ, Cross Compliance	Telefoninterview	08.05.2013
MLUR, Referat Vertragsnaturschutz	Telefoninterview	15.03.2013
MELUR, Referat 12, Verwaltungsbehörde	Telefoninterview	10.10.2014
Finanzministerium, Referat Bescheinigende Stelle	Telefoninterview	16.10.2014
Niedersachsen/Bremen		
Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN), Amt für Landentwicklung	Telefoninterview	14.11.2012
Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN), Amt für Landentwicklung	Telefoninterview	20.11.2012
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Flächenförderung	Telefoninterview	21.11.2012
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Flächenförderung	Telefoninterview	12.11.2012
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Flächenförderung	Telefoninterview	03.12.2012
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Forstliche Förderung	Telefoninterview	17.01.2013
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Marktstrukturförderung	Face-to-face	26.11.2012
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Agrarinvestitionsförderung	Telefoninterview	17.12.2012
Landwirtschaftskammer Bewilligungsstelle, Qualifizierung, Beratung, Transparenz schaffen	Face-to-face	30.11.2012
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), Fachbereich V (Bewilligungsstelle), regionale Betriebsstelle, Naturschutz	Telefoninterview	22.11.2012

Fortsetzung Tabelle A-2.1

Institution, Förderbereich	Gesprächsart	Gesprächsdatum
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), Fachbereich V (Bewilligungsstelle), regionale Betriebsstelle, Fließgewässer	Telefoninterview	22.11.2012
Landkreisverwaltung, Untere Naturschutzbehörde, Vertragsnaturschutz und Erschwernisausgleich	Telefoninterview	20.11.2012
Landkreisverwaltung, Untere Naturschutzbehörde, Vertragsnaturschutz und Erschwernisausgleich Untere Naturschutzbehörde	Telefoninterview	03.12.2012
Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium (ML), Referat 301, Zahlstelle	Face-to-face	16.05.2013
Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium (ML), Fachreferat Agrarumweltmaßnahmen	Telefoninterview	14.03.2013
Niedersächsisches Umweltministerium (MU), Fachreferat Vertragsnaturschutz	Telefoninterview	15.03.2013

Quelle: Eigene Darstellung.

A 2.2 Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (HE, NRW, SH, NI)

Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (HE, NRW, SH, NI)

- Wie lange sind Sie schon im Bereich der EU-Förderung tätig?

1. Maßnahmenmerkmale und Einfluss auf den Umsetzungsaufwand

- (1) Mit dem Leitfaden haben Sie die Ergebnisse der Verwaltungskostenerfassung der für Sie relevanten Maßnahmen erhalten: Halten Sie die Ergebnisse für nachvollziehbar und plausibel? Haben Sie Anmerkungen zur Erhebung?
- (2) Wie bewerten Sie das Verhältnis der Verwaltungskosten zu den verausgabten Mitteln bzw. den erreichten Zielen der Fördermaßnahme(n)?
- (3) Welche Merkmale der Fördermaßnahme(n) führen insbesondere zu einem hohen Aufwand? Welche zu einem niedrigen?
- (4) Wo sehen Sie im Hinblick auf eine Reduzierung des Aufwands Veränderungsbedarf für das zukünftige Förderspektrum bzw. die zukünftige Maßnahmengestaltung?

2. EU-Bestimmungen und Umsetzung von Fördermaßnahmen

- (5) Welche Aspekte der EU-Förderung sind für die Verwaltung besonders zeitaufwendig? Bei welchen Maßnahmen treten diese besonders zutage?
 - In der Phase der Antragstellung bis zur Bewilligung
 - Im Bereich der Kontrollen – Verwaltungsk, VOK, Kontrollen übergeordneter Stellen
 - Im Bereich der Auszahlungen, Rückforderungen und Sanktionen
 - Im Berichtswesen/Aktenführung
- (6) Welche dieser Aspekte führen zu einem höheren Aufwand bzw. zu Nachteilen bei den Zuwendungsempfängern? Hat dies Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Fördermaßnahme(n)?
- (7) Bei aller Kritik an EU-Förderbestimmungen, sehen Sie auch positive Aspekte/Impulse für das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Förderabwicklung? Können Sie hierfür Beispiele nennen?
- (8) Wo sind Probleme in der Förderabwicklung aus Ihrer Sicht „hausgemacht“? Gibt es Bestimmungen in den Dienstanweisungen oder Erlassen, die aus Ihrer Sicht über die Erfordernisse der zugrunde liegenden EU-Verordnungen hinausgehen?
- (9) Welche Auswirkungen hat die Finanzierung aus unterschiedlichen Quellen (EU-, Bundes-, Landes-, Kommunalhaushalt, Mittel Dritter) auf die Förderabwicklung?
- (10) Welche Bestimmungen oder Vorgehensweisen (EU, Bund, Land, eigene Bewilligungsstelle) sollten zukünftig abgeschafft, verändert oder eingeführt werden?

3. Einfluss der Durchführung auf Förderinhalte und Wirkungen

- (11) Hat der Umsetzungsrahmen der Fördermaßnahmen Ihrer Meinung nach Auswirkungen auf die Zielerreichung der Förderung? Wo sehen Sie positive Zusammenhänge und wo negative?
- (12) Auf welche Weise bestimmen potentiell Anlastungsrisiko einerseits und der Gesichtspunkt der „Verwaltungskosten“ andererseits das Verwaltungshandeln? Können Sie Beispiele nennen?
- Werden aus Ihrer Sicht sinnvolle Maßnahmen/Vorhaben nicht angeboten?
 - Werden angebotene Maßnahmen nicht mehr pro-aktiv weiterverfolgt?

4. Organisationsstruktur

- (13) Wie beurteilen Sie die Funktionsfähigkeit der für die Umsetzung Ihrer Maßnahme(n) implementierten Abläufe und Zuständigkeitsverteilungen? Vorteile – Nachteile (Anzahl involvierter Stellen, Koordinations- und Abstimmungserfordernisse, Schnittstellen, Knappheiten)
- (14) Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit Verwaltungsbehörde, Zahlstelle (koordinierende Stellen), Bescheinigende Stelle

5. Personalsituation in den Bewilligungsstellen

- (15) Ist genug und ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden für
1. einen reibungsfreien, regelkonformen Förderablauf
 2. eine fundierte inhaltlich-fachliche Arbeit (Förderausrichtung, Strategie)
 3. eine nachhaltige Personalentwicklung
 4. eine hohe Kundenzufriedenheit durch gute Kundenorientierung?
- (16) Wenn nicht, woran mangelt es besonders, und wie reagieren Sie darauf?
- (17) Sehen Sie einen Personalmehrbedarf? In welcher Größenordnung?
- (18) Wäre eine (andere) Art der Unterstützung der Bewilligungsstellen notwendig und sinnvoll? (z. B. Auslagerung, Vergabe von Aufgaben im Rahmen der Förderung)

6. Technische Ausstattung und EDV-Landschaft

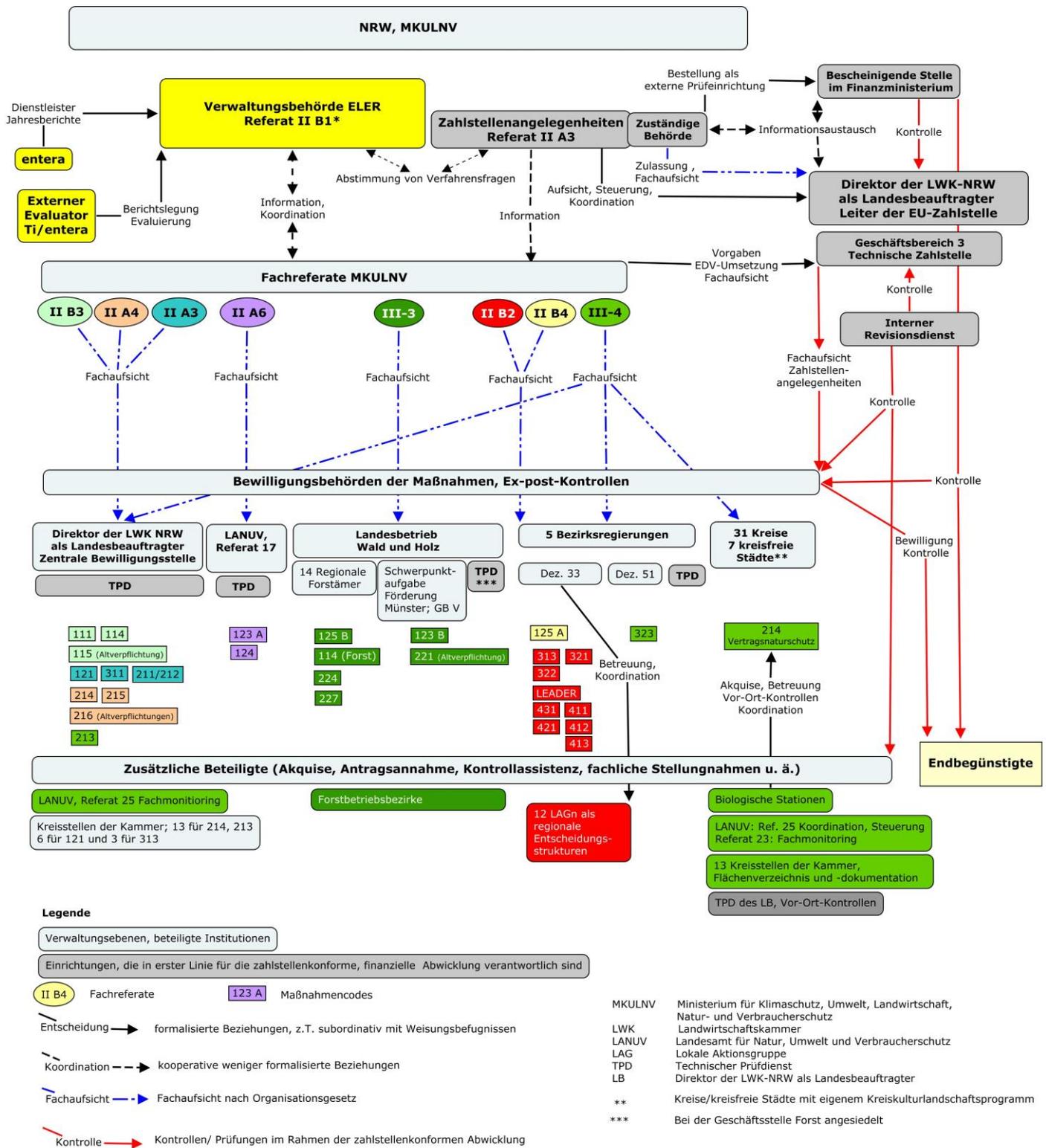
- (19) Wie beurteilen Sie die technische Ausstattung Ihrer Bewilligungsstelle?
- (20) Wie beurteilen Sie die Zweckmäßigkeit und Funktionsfähigkeit der eingesetzten EDV-Programme? Vor- und Nachteile.
- (21) Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf und Verbesserungsmöglichkeiten?

7. Fazit und Ausblick auf die Förderperiode 2014 – 2020

- (22) Zusammengefasst: Was sind aus Ihrer Sicht die spezifischen Herausforderungen Ihrer Verwaltung im Kontext von EU-Förderung? Bitte nennen sie max. drei Punkte!
- (23) Wie würden Sie den folgenden Satz in Bezug auf die Förderperiode 2014-20 beenden: Wenn sich an den Rahmenbedingungen nichts Entscheidendes ändert, dann.....

A 3 Aktualisierte Strukturlandkarte

Abbildung A-3: Strukturlandkarte der Umsetzung des NRW-Programms, Stand 01.12.2014



* Die Verwaltungsbehörde ist zuständig für die Abwicklung der Mittel der technischen Hilfe, ELER-Code 511. Hier fallen zahlreiche Aufgaben im Zusammenhang mit Datenerlieferung an den Bund, die EU-KOM sowie Berichtslegungen und Abstimmungen an. Darüber hinaus Organisation des Beteiligungsprozesses und des Begleitausschusses.

Quelle: Eigene Darstellung.

Literaturverzeichnis

- Armsworth, P. R., Acs, S., Dallimer, M., Gaston, K., Hanley, N. und Wilson, P. (2012): The cost of simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters* 15, H. 5, S. 406-414.
- Bauer, M. W., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S. und Reißig, K. (2006): Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz, Gutachten im Auftrag des Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Endbericht, Version vom 23.08.06. <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/joerg.bogumil/>; <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill/>.
- Bauer, M. W., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S. und Reißig, K. (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung, Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. *Modernisierung des öffentlichen Sektors*, H. 30.
- Bauer, F., Franzmann, M., Fuchs, P. und Jung, M. (2011): Implementationsanalyse zu § 16 e SGB II in Nordrhein-Westfalen I. IAB regionale Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz, H. 1/2011.
- Becker, G. und Borchers, J. (2000): Strukturen und Motive der Privatwaldbesitzer in Nordrhein-Westfalen als Basis zur Entwicklung alternativer Nutzungskonzepte und neuer forstwirtschaftspolitischer Instrumente. Gutachten für den Waldbauernverband Nordrhein-Westfalen e.V. Internetseite Waldbauernverband: http://www.waldbauernverband.de/2010/cms/upload/pdf-dateien/Gutachten_Becker_Borchers.pdf. Zitiert am 24.01.2014.
- Bormann, K. (2010): Teil II - Kapitel 14 Forstliche Förderung im Schwerpunkt 2: Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (ELER-Code 221), Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (Wald) (ELER-Code 224), Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 227) Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Internetseite Thünen-Institut: http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Nordrhein_Westfalen/de/NRW_Teil_II_Kap_14_Forstliche_Foerderung.pdf. Zitiert am 24.01.2014.
- Bormann, K. (2013): Zwischenbericht zur Evaluation der forstlichen Förderung. Abschlussbericht zu Fallstudien mit Schwerpunkt Waldumbau (ELER-Code 227) NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013 Entwicklungsplan für den Ländlichen Raum des Landes Nordrhein-Westfalen (Anhang zum Bewertungsbericht 2013). Hamburg.
- BRH, Bundesrechnungshof, Hrsg. (2011): Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik, IuK-Mindestanforderungen. Internetseite www.Bundesrechnungshof.de: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/broschueren/mindestanforderungen-der-rechnungshoefe-des-bundes-und-der-laender-zum-einsatz-der-informations-und-kommunikationstechnik/view>.
- Burgi, M (2008): Kommunalisierung: Konzept, Rechtsrahmen und Folgefragen. In: Burgi, M. und Palmen, M. (Hrsg.): Symposium. Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen, Vortragsband. Düsseldorf. S. 73-98. Stand 17.12.2013.
- Chambon, N., Mitua, A. C. und Surubaru, N.-C. (2012): The Common Strategic Framework and its Impact on Rural Development. Notre Europe Policy paper, H. 50. Paris. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/RuralDevelopment_ChambonMitutaSurubaru_PP50_NE_Dec2011.pdf.

- Deloitte, Capgemini und Ramboell Management (2011): Study on administrative burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures. Internetseite EU-KOM: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/full-text_en.pdf. Zitiert am 29.11.2011.
- Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung NRW-Programm Ländlicher Raum, Teil II - Kapitel 11 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. Braunschweig.
- Eggers, J. (2007): Good Governance in der Europäischen Agrarumweltpolitik: Eine institutionsökonomische Mehrebenenanalyse. In: GeWiSoLa, Gesellschaft für Wirtschafts und Sozialwissenschaften des Landbaus (Hrsg.): Good Governance in der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, H. 42. S. 83-92.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error (Commission document COM (2008) 866 final). Brüssel. Stand 25.01.2013.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2010a): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and the Court of Auditors - More or less controls? Striking the right balance between the administrative costs of control and the risk of error. Internetseite Europäische Kommission: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10346.en10.pdf>. Zitiert am 25.1.2013a.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2010b): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and the Court of Auditors - More or less controls? Striking the right balance between the administrative costs of control and the risk of error. Internetseite Europäische Kommission: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10346.en10.pdf>. Zitiert am 25.01.2013.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 - Annex 8: Simplification of the CAP. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex8_en.pdf. Zitiert am 10.11.2011.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2012): Simplifying Cohesion Policy for 2014-2020. Internetseite DG Regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_en.pdf. Zitiert am 29.02.2012.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2010b): Parliamentary questions: Answer given by Mr Ciolos, on behalf of the Commission. Internetseite Europäisches Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-3992&language=DE>. Zitiert am 3.2.2014b.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2013): Draft Working document on eligibility conditions and selection criteria for the programming periode 2014-2020. Brüssel.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008a): Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse zur Bewertung der Fördereffizienz (Studie 3). In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Materialband zu Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 129-236. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/zal/nrw_ex_post/ex_post_nrw_kap10_mb_de.pdf. Stand 28.09.2010.

- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008b): Ergebnisse der Befragung zu den Bestimmungsgründen für die Implementationskostenanteile der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Teil III - Programmbewertung. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Braunschweig. S. 1-488. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut:
http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Mecklenburg_Vorpommern/de/MV_Teil%20III_Programmbewertung+ANHANG.pdf. Stand 10.10.2011.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 2013, H. Advance Access published February, DOI jbs045, S. 1-32.
<http://erae.oxfordjournals.org/cgi/content/full/jbs045?ijkey=0tQGRiXYI8P1roD&keytype=ref>. Zitiert am 19.2.2013.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014): Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen. Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2007 bis 2013. Braunschweig.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014): Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen. Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2007 bis 2013. Braunschweig.
- Färber, G. (2007): Mehrebenenverwaltung als "Regulierungskaskade" - Ein Modell für effiziente Verwaltung oder Quelle von Bürokratie?, Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Der Europäische Verwaltungsverbund - Probleme der Mehrebenenverwaltung" am 26.11.2007 an der Universität Hamburg. Zitiert am 30.10.2013.
- Falconer, K. und Whitby, M. (1999): The Invisible Costs of Implementation and Administration. In: van Huylensbroeck, G. und Whitby, M. (Hrsg.): *Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets*. Oxford. S. 67-88.FM,
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2011b): Personalkostenübersicht für den Einzelplan 10 für 2011.
- FM, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2011a): Haushaltsplan 2011, Nordrhein-Westfalen, Haushaltsgesetz. Stand 13.09.2012.
- Gawron, T. (2010): *Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz - Zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung*. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KOREMI, H. 07. Leipzig/Berlin.
- Hagedorn, K., Beckmann, V., Tiemann, S. und Reuter, K. (2006): *Kosten der Erreichung von Umweltqualitätszielen in ausgewählten Regionen durch Umstellung auf Ökologischen Landbau im Vergleich zu anderen Agrarumweltmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Administrations- und Kontrollkosten*, Forschungsprojekt 02OE227 Bundesprogramm Ökologischer Landbau, überarbeitete Fassung. Berlin.

- Jock, C. (2011): Das Instrument der Fachaufsicht, rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Probleme und potenzielle Weiterentwicklungen, Dissertation an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Göttingen.
- Kallas (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume (2012): Schriftliche Befragung zur Erhebung der Implementationskosten (Fachreferate, Bewilligungsstellen, Zentrale Dienste, Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen 2012.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume (2013): Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Steuerungsebenen (Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde, Fachreferat) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein 2012/2013.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume (2014): Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Steuerungsebenen (Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde, Fachreferat) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein 2012/2014.
- LRH NRW, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2005): Jahresbericht 2005 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2004.
- LRH, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2006): Bemerkungen des Landesrechnungshofes zum Ländlichen Wegebau. Internetseite Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: http://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=bm2006_tz19.pdf. Zitiert am 17.3.2007.
- LRH NRW, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2009): Ergebnisbericht 2009 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über den Jahresbericht 2009. Internetseite Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen: http://www.lrh.nrw.de/pdf_zip_exe/ergebnisbericht_2009.pdf. Zitiert am 26.6.2010.
- LRH Niedersachsen, Niedersächsischer Landesrechnungshof (2013): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. Internetseite <http://www.lrh.niedersachsen.de>: Stand 12.6.2013.
- Luhmann, N. (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2012a): Datenlieferung der Landwirtschaftskammer zur Implementationskostenanalyse. Mail vom 26.04.2012.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2012b): Förderdaten Vertragsnaturschutz NRW 2011. Email vom 29.06.2012.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2012c): Landwirtschaftskammer NRW mit neuer Organisation und weniger Standorten, Pressemeldung der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen vom 15.03.2012. Zitiert am 17.12.2013.
- LWKG: Gesetz über die Errichtung der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (Landwirtschaftskammergesetz - LWKG) vom 11. Februar 1949 (Stand 23.1.2014). Internetseite Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?print=1&anw_nr=2&gld_nr=%207&ugl_nr=780&val=3773&ver=0&sg=0&menu=1&aufgehoben=N&keyword=&bes_id=3773#FN1. Zitiert am 20.2.2014.

- Mantino, F. (2012): The EU proposals for rural development after 2013: A good compromise between innovation and conservative choices? Notre Europe's Policy Brief, H. 31. Paris.
http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/RuralDevelopment_F.Mantino_NotreEurope_Jan2012.pdf.
- Meyer, M., Zarnekow, R. und Kolbe, L. M. (2003): IT-Governance - Begriff, Status quo und Bedeutung. *Wirtschaftsinformatik* 45, H. 4, S. 445-448.
- Milio, S. (2013): The conflicting effects of multi-level governance and the partnership principle: Evidence from the Italian experience. *European Urban and Regional Studies* 8/2013, H. OnlineFirst Version, S. 1-14. Internetseite Sage:
<http://eur.sagepub.com/content/early/2013/08/12/0969776413493631.full.pdf>.
Stand 14.08.2013.
- MLR, Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg (2008): Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg, Verwaltungskosten bei der Umsetzung von Programmen der EU. Stand 28.9.2013.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 - 2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (5. Fassung vom 20.11.2009). Düsseldorf. Internetseite SFC:
- MUNLV, Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Projektauswahlkriterien in Nordrhein-Westfalen für die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013. Düsseldorf.
- Noack, S. (2009): Implementation regulativer Politik - Die Handlungsspielräume der Vollzugsverwaltung, Studienarbeit. Books on Demand GmbH, Norderstedt.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): The Implementation Costs of Agricultural Policies. Paris.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010): RM-Befragung. Befragung der Regionalmanagements der Leader-Regionen der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 93 %, 89 Befragte).
- PwC, PricewaterhouseCoopers AG WPG (2013): IT-Governance-Framework. Zitiert am 06.11.2013.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2008): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Internetseite Bundesrechnungshof:
<http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf>. Zitiert am 16.02.2009.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2012): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Bonn. Internetseite Bundesrechnungshof:
<http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2012-sonderbericht-zweiter-eu-report-deutscher-rechnungshoefe-defizite-bei-der-verwaltung-und-kontrolle-von-eu-ausgaben>. Stand 13.05.2013.
- Reiter, K. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL, Teil II, Kapitel 12: Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit Richtlinie 2000/20/EG. Braunschweig.

- Reiter, R., Ebinger, F., Grohs, S., Kuhlmann, S. und Bogumil, J. (2011): Dezentralisierungsstrategien im Leistungsvergleich: Wirkungen von Dezentralisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Tübingen. S. 67-82.
- Roza, P. und Selnes, T. (2012): Simplification of the CAP, Assessment of the European Commission's reform proposals. LEI report, H. 2012-011. Den Haag. Stand 23.04.2012.
- Sander, A. und Bormann, K. (2014): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 - 2013 - Beitrag des Programms zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes, Modulbericht Vertiefungsthema Biodiversität. Hannover, Hamburg.
- Schmidt, A. (2010): Normalverteilungsannahme und Transformation bei Regressionen. Internetseite Universität Kiel: http://www.bwl.uni-kiel.de/bwlinstitute/grad-kolleg/new/typo3conf/ext/naw_securedl/secure.php?u=0&file=/fileadmin/publications/pdf/2010_Methodik_der_empirischen_Forschung_-_Normalverteilungsannahme__Arne_Schmidt_.pdf&t=1272573564&hash=237a7846edbfa070314b4d085254bcfc. Zitiert am 05.11.2013.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2007): EU-Zahlstelle ELER, Aufgaben und Funktionen Verwaltungs- und Kontrollsystem, Präsentation.
- TASPO (2012): LWK NRW: Bonn macht dicht. Auweiler stockt auf. 26.03.2013. Zitiert am 17.12.2013.
- VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/487-548 DE vom 20.12.2013. Internetseite Publication Service of the European Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:DE:PDF>. Zitiert am 7.1.2014.
- VO (EG) Nr. 1306/2013: Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union, L347/549. Internetseite eur-lex.europa.eu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0549:0607:DE:PDF>. Zitiert am 29.1.2014.