

Ex-post-Bewertung

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007-2013

Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des ZPLR in Schleswig-Holstein

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter

Braunschweig, Juli 2015

Dipl.-Ing. Barbara Fähmann
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



Schleswig-Holstein
Ministerium für Energie-
wende, Landwirtschaft,
Umwelt und ländliche Räume



Ex-post-Bewertung

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007-2013

Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter

Vom
Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag des
Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft,
Umwelt und ländliche Räume des Landes
Schleswig-Holstein

ZUKUNFTSprogramm
Ländlicher Raum
Investition in Ihre Zukunft

Hier investiert Europa in die ländlichen Gebiete

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Juli 2015

Kurzfassung der Implementationskostenanalyse im Rahmen der laufenden Evaluierung des ZPLR 2007 bis 2013

Gesamtfazit

Die Implementationskosten des ZPLR sind im Ländervergleich als gering zu werten angesichts vieler kostenverursachender Merkmale: geringes Programmvolumen, hohe Maßnahmenvielfalt, viele wenig standardisierte Maßnahmen, ein unterdurchschnittlicher Anteil einfach umzusetzender Maßnahmen (AFP, AGZ), ein überdurchschnittlicher Anteil des Vertragsnaturschutzes an den Flächenmaßnahmen und die Entscheidung, ländliche Entwicklungsmaßnahmen vorrangig über LEADER umzusetzen.

Eine wesentliche Stärke in der Umsetzung des ZPLR ist die Organisationsstruktur: schlank, relativ stabil und homogen. Die Landgesellschaft (LGSH) als externer Dienstleister passt sich gut in die Struktur ein. Organisationsentscheidungen, wie die Kommunalisierung von Aufgaben, die im EU-Kontext sehr problematisch sind, wurden vermieden. Die EDV, oft ein wesentlicher Kritikpunkt in den anderen Bundesländern, funktioniert für den InVeKoS-Bereich sehr gut. Gerade im Bereich der Flächenmaßnahmen ist die Funktionalität der EDV zentraler Ansatzpunkt für eine effiziente Umsetzung. Keine nennenswerten Probleme im Finanzmanagement mit Ausnahme der knappen originären Landesmittel sind zu vermerken. Einige wenige Defizite lassen sich in der Umsetzung aufzeigen, z. B. in Dienstanweisen und Erlassen mit teilweise unklarer Handlungsorientierung für die Bewilligungsstellen, in einem viel Hand- und Nacharbeiten erfordernden Monitoringsystem sowie in zeitweise unklaren Vergaberegungen. Zudem treten an der Schnittstelle zwischen den Landkreisverwaltungen und dem LLUR im Zusammenhang mit baufachlichen Stellungnahmen Reibungsverluste auf.

Die personelle Situation zeichnet sich in SH als der zentrale Engpassfaktor für die nachhaltige Sicherstellung einer reibungsfreien Förderabwicklung ab, sodass sich die Frage stellt, ob die in Teilen (Schwerpunkt 3) geringen IK nicht durch Mangel an Personal eingekauft wurden.

Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf jedoch einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur zahlenmäßig, sondern auch in fachlicher Hinsicht, da die verwaltungs- und fördertechnischen Aspekte sowie Förderinhalte in SH einen hohen fachlichen Anspruch haben.

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 gefordert.

Hintergrund, Ziel und Methodik der Implementationskostenanalyse

Daher wurde im Rahmen der laufenden Evaluierung des ZPLR – aufbauend auf den Erfahrungen der Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms ZAL – erneut eine Implementations(kosten)analyse (IKA) durchgeführt. Diese Analyse erfolgte auch in den Bundesländern Niedersachsen/Bremen (NI/HB), Nordrhein-Westfalen (NRW) sowie Hessen (HE). Neben den landesspezifischen Erkenntnissen erfolgen auch länderübergreifende Aufbereitungen der Ergebnisse.

Im Zentrum des vorliegenden Modulberichtes stehen die Erhebung der Kosten der öffentlichen Hand für die Umsetzung des ZPLR sowie die Analyse der Implementationsstrukturen. Die IK-Analyse 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 geführt und ausgewertet, davon 12 in SH. Befragt wurden Bewilligungsstellen, Einrichtungen auf Programmebene sowie Fachreferate. Länderübergreifend wurde darüber hinaus mit Hilfe einer Regressionsschätzung untersucht, ob die Faktoren, die in den qualitativen Analysen als relevant erscheinen, auch durch ein Modell gestützt werden.

Quantitative Ergebnisse

Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Bundesländern wurden die IK in SH durch das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER ermittelt. Es erfolgte eine Abfrage im Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MELUR) sowie im nachgeordneten Bereich, d. h. im Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) und Landesamt für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN), zu den geschätzten Zeitaufwendungen in Vollzeitäquivalenten (AK) je MitarbeiterIn und (Teil-)Maßnahme. Die dazugehörigen Personalkosten wurden vom Personalreferat (mit entsprechenden Zuschlägen für die Personalgemeinkosten) bereitgestellt.

Die IK-Analyse erfolgte auf der Grundlage der Kostenerhebung durch die Zahlstelle.

Kosten für externe Stellen (LGSH und LWK) wurden gesondert ausgewiesen. Die IT-Kosten¹ wurden von Referat 17 ermittelt. Die insgesamt gelieferten Daten wurden vom TI durch weitere Kostenpositionen ergänzt (z. B. für das Regionalmanagement), aufbereitet und analysiert, sodass auch ein Vergleich zu den Ergebnissen in den anderen Bundesländern vorgenommen werden kann. Zentrale Kennziffer der Auswertungen sind die relativen IK. Diese sind definiert als Prozentwert, der je ausgezahltem Euro Fördermittel an IK aufzuwenden ist.² Bei der Analyse der IK werden zwei Maßnahmengruppen unterschieden: die flächenbezogenen landwirtschaftlichen Maßnahmen (ELER-InVeKoS) und die investiven Maßnahmen (ELER-Investiv).

Die erfassten IK des ZPLR für das Jahr 2010 belaufen sich auf 9,45 Mio. Euro, 24 % davon für den Programmoverhead³. Von den maßnahmenbezogenen IK entfallen 31 % auf die Fachreferate des MELUR, 38 % auf das LLUR und 18 % auf die LGSH für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes. Der LKN fällt mit 0,3 % der Kosten zur fördertechnischen Abwicklung des Küstenschutzes (Maßnahme 126) kaum ins Gewicht, setzt aber rund ein Viertel des Programmvolumens um.

Größte Kostenstellen sind die Fachreferate und das LLUR.

Die relativen IK liegen bezogen auf das gesamte Programm bei 14 %.⁴ Schleswig-Holstein liegt damit im Vergleich der untersuchten Bundesländer im Mittelfeld. Aufgrund des eindeutig kleinsten Fördermittelvolumens des ZPLR ist diese Platzierung positiv zu bewerten, da EU-Förderprogramme mit hohen Fixkosten verbunden sind.

Das ZPLR liegt in Bezug auf die relativen IK im Ländervergleich im Mittelfeld.

Insgesamt hat sich das Niveau der relativen IK gegenüber der Untersuchung von 2005 erhöht.⁵ Ein wesentlicher Erklärungsgrund für die gestiegenen relativen IK liegt in dem deutlich geringeren Gesamtfördervolumen des ZPLR gegenüber ZAL. Zudem lässt sich durch den Vergleich von zentralen Kennziffern der Umsetzung der beiden Erhebungsjahre ein gesteigener Aufwand sowohl im Bereich der maßnahmen- als auch der programmbezogenen Aufgaben belegen. So sind

Programmumsetzung ist gegenüber der Förderperiode 2000 bis 2006 teurer geworden.

¹ Bei der IT-Kostenermittlung wurden Kostenpositionen im Bereich der Hardware, Software, sonstiger IT-Dienstleistungen, Vorkosten im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 berücksichtigt.

² Die Berechnung erfolgte in Bezug zu den durchschnittlich in den Jahren 2009 bis 2011 verausgabten öffentlichen Fördermitteln.

³ Der Programmoverhead umfasst den programmbezogenen Aufwand der Verwaltungsbehörde, des Referats „Leitung der EU-Zahlstelle“, der Bescheinigenden Stelle, des Internen Revisionsdienstes sowie die externe Evaluierung und die IT-Kosten.

⁴ D. h. es müssen 14 Cent aufgewendet werden, um einen Euro Fördermittel auszureichen. Ohne den Küstenschutz (Maßnahme 126) sind es 16 Cent.

⁵ 2005 war das Jahr der Erhebung für die IK-Analyse in der Ex-post-Bewertung 2008. Zu beachten ist, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung 2005 LEADER nicht im Rahmen des ELER-Programms ZAL abgewickelt wurde. Somit waren weder der Aufwand noch die für die Fördermaßnahme ausgezahlten Mittel in der Analyse enthalten.

die IK für Teile des Programmoverheads (VB und BS) trotz geringeren Mittelvolumens auch absolut angestiegen. Bei einer Reihe von Maßnahmen ist der Anstieg der relativen IK in erster Linie durch den Rückgang der ausgezahlten Fördermittel zu erklären (z. B. Biomasse, Flurbereinigung). In der Regel steht dem Rückgang von Fördermitteln kein entsprechender Rückgang des Verwaltungsaufwandes gegenüber. Bei anderen Maßnahmen sind durchaus Skaleneffekte zu erkennen. So sind für die Maßnahmen Vertragsnaturschutz und Naturschutz und Landschaftspflege (323/2) die relativen IK durch den starken Mittelanstieg insgesamt gesunken. Bei der Maßnahme 323/2 ist es sogar gelungen, trotz steigender Fördermittel auch die absoluten Kosten der EU-Förderung zu verringern. Kritisch hingegen ist die Entwicklung des Verwaltungsaufwandes im Bereich der Maßnahme WRRL (323/3) zu werten. Dieser ist in der jetzigen Förderperiode um ein Mehrfaches gestiegen, sodass trotz des stark angestiegenen Mittelvolumens die relativen IK stark angestiegen sind.

Die fünf größten Kostenträger innerhalb des ZPLR in absoluten IK sind der Vertragsnaturschutz (214/5), LEADER, die Maßnahme zur Umsetzung der WRRL, das Agrarinvestitionsförderungsprogramm und der Ökolandbau. Auf diese Maßnahmen entfallen gut zwei Drittel der IK, aber nur 38 % der Fördermittel. Gerade die drei erstgenannten Maßnahmen weisen einen überproportionalen IK-Anteil im Verhältnis zu ihren Anteilen an den Fördermitteln auf. Dies dürfte in erster Linie auf die heterogenen und sehr wenig standardisierbaren Fördervorhaben zurückzuführen sein.

Größte Kostenträger sind der Vertragsnaturschutz, LEADER, die WRRL-Maßnahmen, das AFP und der Ökolandbau.

Die Spannweite der relativen IK ist zwischen den Maßnahmen und Maßnahmengruppen sehr hoch. Die relativen IK der InVeKoS-Maßnahmen sind mit gut 16 % etwa doppelt so hoch, wie die der Maßnahmengruppe ELER-Investiv.

Deutliche Unterschiede zwischen ELER-InVeKoS und ELER-Investiv.

Überdurchschnittlich hohe relative IK weisen bei den investiven Maßnahmen der ländliche Wegebau, der Waldumbau, die Maßnahme zur Umsetzung der WRRL sowie LEADER auf. Bei den flächenbezogenen Maßnahmen sind es insbesondere die kleinvolumigen und teilweise auslaufenden Maßnahmen Dauergrünland- und Halligprogramm sowie der Vertragsnaturschutz, die über dem relativen Kostendurchschnitt liegen. Deutlich darunter liegen die Ausgleichszulage (AGZ), die Maßnahme Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer⁶ sowie die ökologischen Anbauverfahren. Auffällig ist, dass die AGZ anders als in den anderen Bundesländern mit den relativen IK nicht deutlich unter den AUM liegt, sondern auf etwa gleicher Höhe.

Überdurchschnittlich hohe relative IK bei ELER-Investiv: Wegebau, Waldumbau, WRRL-Maßnahmen sowie LEADER; bei ELER-InVeKoS: Halligprogramm und Vertragsnaturschutz

⁶ Eine Differenzierung in die hierunter fallenden Teilmaßnahmen war mit den gelieferten Daten nicht möglich.

Bezogen auf die IK/ha ist die Maßnahme 214/3 Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer sogar noch günstiger als die AGZ. Die Natura-2000-Förderung ist ein Massenverfahren, welches relativ einfach zu administrieren ist, da keine „individuellen“ Bewirtschaftungsauflagen zu überprüfen sind. Die realtiven IK und die IK/ha liegen daher nur leicht über denen der AGZ. Der Vertragsnaturschutz ist mit rund 97 Euro/ha bzw. knapp 29 % relativen IK die teuerste flächenbezogene Maßnahme. Sie wird in vielen Vertragsvarianten angeboten.

IK/ha des Vertragsnaturschutzes am höchsten

Die relativen IK der forstlichen Fördermaßnahmen liegen in SH – wie in allen Bundesländern – über dem Programmdurchschnitt. Die Ursachen sind vielfältig, liegen u. a. in den heterogenen Vorhaben und einem auf die Teilmaßnahmen bezogen geringen Mittelvolumen. Gerade die Fixkosten für die Umsetzung von Maßnahmen und eine weitgehende Reduzierung des Ermessens in der Förderabwicklung lassen diese kleinstrukturierten Maßnahmen unter EU-Bedingungen sehr teuer werden.

Forstliche Fördermaßnahmen nicht nur in Schleswig-Holstein mit hohen relativen IK verbunden

Qualitative Ergebnisse



Die qualitative Analyse wurde nach Faktorenkomplexen gegliedert, die die Umsetzung des ZPLR in Bezug auf die Kosten und die Umsetzungseffizienz beeinflussen. Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte dieser Faktorenkomplexe auf Programmebene und für die Maßnahmengruppen (ELER-InVeKoS, ELER-Investiv) zusammengefasst.

Faktorenkomplexe zur Erklärung der Implementationskosten und der Umsetzungseffizienz

Bei der Programmgestaltung haben die Bundesländer große Spielräume: Welche Maßnahmen nehmen sie in ein Programm auf, wie werden die Maßnahmen im Detail ausgestaltet, auf welche Arten von ZuwendungsempfängerInnen wird fokussiert und wie das Zahlungsregime festgelegt? Verschiedene Determinanten lassen sich identifizieren, die Auswirkungen auf die Umsetzungskosten haben, deren Erklärungsgehalt im Rahmen der qualitativen Erhebungen überprüft wurde.



Viele Kleinmaßnahmen in einem Programm verteuern die Programmumsetzung, da die Fixkosten pro Maßnahme hoch sind. Auch SH weist zahlreiche Maßnahmen auf, die teilweise nicht die Untergrenze von einer Million jährlichem Programmvolumen erreichen, die wir aus Sicht der Umsetzungskostenminimierung im EU-Kontext für empfehlenswert halten. Aufgrund der größeren

ZPLR als „EU-Rettungsschirm“ für Fördermaßnahmen

finanziellen Planungssicherheit ist es ein Ziel der Fachabteilungen, möglichst eine Vielzahl von Maßnahmen in ein EU-Programm einzubringen, auch wenn z. B. aufgrund geringer Fallzahlen das Aufsetzen eines spezifischen IT-Systems kaum wirtschaftlich erscheint.

Das ZPLR weist sowohl im Bereich ELER-InVeKoS als auch ELER-Investiv ein anspruchsvolles Design auf. So liegt im Bereich der Flächenmaßnahmen ein Schwerpunkt auf dem Vertragsnaturschutz, der in allen Bundesländern aufgrund seiner vielfältigen Ausgestaltung zu den teuersten Maßnahmen gehört. Während im ZPLR rund die Hälfte der öffentlichen AUM-Mittel in den Vertragsnaturschutz fließt, sind es in NI/HB nur rund 22 %, in NRW 27 %, in HE 35 %. Die sonstigen AUM sind mit höheren Auflagen versehen, die zu einer geringeren Inanspruchnahme führen. Dadurch fallen Fixkosten wesentlich stärker ins Gewicht. Die Einbindung von integrierten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in den LEADER-Schwerpunkt und die Abwicklung über AktivRegionen steht ebenfalls für eine kostenintensive Umsetzung. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass durch die Beteiligung der regionalen Ebene die Projekte individueller werden und damit die Prüfung auf Konformität durch die Bewilligungsstellen aufwendiger wird. Zum anderen sind zusätzliche Akteure involviert, deren Kosten anteilig auch in der Analyse berücksichtigt wurden.

Anspruchsvolles Programmdesign gewählt

Neben inhaltlichen Faktoren haben auch strukturelle Faktoren wie die Zahl und Größe der Vorhaben einen Einfluss auf die IK. Zwischen den Länderprogrammen erkennt man, dass tendenziell die relativen IK umso geringer ausfallen, je größer die Vorhaben im Durchschnitt ausfallen. Dies gilt mit Einschränkungen im Vergleich der investiven ZPLR-Maßnahmen. So weist LEADER beispielsweise höhere relative Kosten gegenüber der Dorferneuerung auf; der investive Naturschutz mit seinen größeren Vorhaben weist geringere relative IK auf als die investiven Wasserschutzmaßnahmen. Mögliche Strategien in diesem Zusammenhang sind die Bündelung von Vorhaben, die Anhebung von Bagatellgrenzen oder die Förderung von Kleinstvorhaben aus nationalen Fördertöpfen (z. B. Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein).

Vorhabengröße hat einen entscheidenden Einfluss.

Manche Richtlinien sind so komplex aufgesetzt, dass bei der Prüfung der Schlussverwendungsnachweise eine Vielzahl von Einzelbelegen zu prüfen ist. Auch fällt es den ZuwendungsempfängerInnen zum Teil schwer, genau zu trennen, welche Kostenpositionen einzureichen sind und welche nicht. Dazu trägt auch bei, dass die KOM gerade für Gemeinkosten keine Pauschalierung vorgesehen hat, sodass beispielsweise Geschäftsbedarf nicht mit einem festgelegten Prozentsatz bezogen auf die Vorhabenkosten abgerechnet werden kann. Auch bei Bildungsmaßnahmen hat die von den Prüfinstanzen geforderte Abkehr von Pauschalabrechnungsmöglichkeiten zu einem höheren Aufwand geführt. Bei

Komplexe Fördergegenstände, beihilferechtlich schwierige Einordnungen und Notwendigkeit zum „Zukauf“ von Expertise

umfangreichen Vorhaben ist die Prüfung schwierig, ob alle Projektbestandteile hinsichtlich ihrer beihilferechtlichen Relevanz gleich zu beurteilen sind. Darüber hinaus kommen aus den AktivRegionen oft Projektvorschläge, die weit über die gewohnte Mainstream-Förderung der Integrierten Ländlichen Entwicklung hinausgehen. Dies entspricht der Zielsetzung von LEADER, stellt aber die Bewilligungsstellen vor größere Herausforderungen, weil zuerst intensiv geprüft werden muss, in welche ZPLR-Maßnahme ein Projekt einzuordnen und wie es aus dem Blickwinkel der Richtlinie zu beurteilen ist. Darüber hinaus muss die erforderliche fachliche Expertise in den Bewilligungsstellen aufgebaut und zum Teil bei HC-Projekten von außen eingeholt werden (Investitionsbank, Energieagentur).

Werden größere Zuwendungen in mehreren Teilzahlungen ausgezahlt, verursacht jede Teilzahlung einen ebenso großen Aufwand wie eine Einmalzahlung. Darüber hinaus sind bei Teilzahlungen eventuell erforderliche Sanktionsberechnungen wesentlich komplizierter. Aus der Perspektive der Verwaltung ist aber die Option einer generellen Umstellung auf Einmalzahlungen kaum gegeben, da bei mehrjährigen Projekten Projektträger oftmals nicht in der Lage sind, über lange Zeiträume vorzufinanzieren. Des Weiteren würde bei Projekten, in denen Personalkosten gefördert werden, die Umstellung von mehreren Teilzahlungen auf eine Einmalzahlung auch nicht den gewünschten Effekt einer Verwaltungskosteneinsparung erzielen. Bislang ist es nicht möglich, die Kosten für eventuell erforderliche Zwischenfinanzierungen (Kredite) als förderfähig anzuerkennen.

Das Auszahlungsregime hat hohen Einfluss auf die IK.

Die investiven ZPLR-Maßnahmen richten sich an eine Vielzahl von Institutionen/Personen im ländlichen Raum, mit unterschiedlicher Fördererfahrung und -expertise. Daraus erwachsen für die Bewilligungsstellen ebenso unterschiedliche Anforderungen an die Intensität der Beratung und Betreuung. Auch wenn Teile dieser Beratung/Betreuung in die Regionalmanagements verlagert wurden, haben die Bewilligungsstellen in der Antragsbearbeitung und der Prüfung der Schlussverwendungsnachweise dennoch mehr Arbeit mit unerfahrenen ZuwendungsempfängerInnen, will man diese nicht aus Unwissenheit in die „Sanktionsfalle“ laufen lassen (siehe Rechtsrahmen). Dies gilt beispielsweise bezüglich der Sensibilisierung für die Einhaltung der Vergaberegeln, für die rechtzeitige Anzeige von Projektänderungen oder die Anforderungen an die Schlussverwendungsnachweise.

Die Professionalität der AntragstellerInnen hat Einfluss auf den Bedarf an Beratung.

Die Struktur der Inanspruchnahme von flächenbezogenen Maßnahmen wird stark durch die landesspezifischen Agrar- und Betriebsstrukturen sowie die natürlichen Standortbedingungen geprägt. So sind die landwirtschaftlichen Betriebe in Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern deutlich größer. Bei horizontalen Maßnahmen wie dem Ökolandbau beispielsweise können

IK der Flächenmaßnahmen werden stark von den Agrar- und Betriebsstrukturen sowie den natürlichen

die Betriebe daher deutlich mehr Fläche einbringen. Auch ist davon auszugehen, dass Haupterwerbsbetriebe, die in SH vorherrschen, wesentlich professioneller in der Antragstellung sind und daher einen geringeren Beratungsaufwand erzeugen als Nebenerwerbsbetriebe.

Standortbedingungen beeinflusst.

Die Ausgestaltungskomplexität der Flächenmaßnahmen ist ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die Höhe der IK. Neben dem Vertragsnaturschutz (s.o.) wird beispielsweise in SH eine Maßnahme zur N-effizienten Gülleausbringung angeboten, die wesentlich komplexer ausgestaltet ist als wirtschaftsdüngerbezogene Maßnahmen in anderen Länderprogrammen und die dadurch einen höheren Aufwand in der Umsetzung nach sich zieht. Geringe Antragszahlen, kleine Flächen je ZuwendungsempfängerIn, eine junge Förderhistorie und eine höhere Betreuungsintensität führen darüber hinaus dazu, dass die Bewilligungsstellen nur wenig Routine aufbauen können.

Ausgestaltungskomplexität und Routinegewinne

Die AGZ, die von allen Flächenmaßnahmen am ehesten den Direktzahlungen der 1. Säule ähnelt, wurde in SH auf wenige Gebiete innerhalb der großen benachteiligten Gebietskulisse beschränkt. Aus Sicht der Maßnahmenlogik ist dies zu begrüßen. Durch die geringe Zahl an Betrieben und Flächen schlagen aber die Fixkosten stärker zu Buche, sodass die relativen IK höher als in anderen Bundesländern ausfallen.

AGZ weist höhere relative IK auf im Vergleich zu anderen Länderprogrammen

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Vertiefungsthemas Biodiversität⁷ wurde in der Analyse exemplarisch eine Zusammenschau von Wirkungen und Kosten vorgenommen und diskutiert. Aus den Ergebnissen lässt sich in der Tendenz eine positive Korrelation zwischen Höhe der IK und erzielten Wirkungsintensitäten von Maßnahmen erkennen. Das heißt, hohen IK stehen eine Reduzierung von Mitnahmeeffekten, eine höhere Treffsicherheit durch eine zielgerichtete Förderung und damit im Ergebnis geringere Zielverfehlungskosten der eingesetzten Fördermittel gegenüber. So ist insbesondere der Vertragsnaturschutz mit bedeutsamen Wirkungen verbunden.

Hohe Wirkungsintensitäten durch höhere Treffsicherheit zielgerichteter Förderung

Empfehlungen zum Programmdesign und zur Maßnahmenausgestaltung

- Es sollte darauf geachtet werden, dass die Maßnahmen innerhalb des Programms eine kritische Masse aufweisen, da jede Maßnahme unabhängig von Fördervolumen und Antragszahl Fixkosten verursacht. Diese Fixkosten fallen insbesondere auf der Ebene des Programmoverheads an.

⁷ Studie im Rahmen der begleitenden Bewertung (Sander und Bormann, 2013).

ELER-Investiv

- Nach Möglichkeit sollte in der EU-Förderung ein Fokus auf die Förderung von größeren Vorhaben gesetzt werden. Dies kann beispielsweise über die Verschiebung in eine nationale Förderung, über höhere Bagatellgrenzen oder - wo möglich - die Bündelung zu größeren Verbundprojekten erreicht werden.
- In die gleiche Richtung zielt auch die Empfehlung, nach Möglichkeit auf Teilauszahlungen zu verzichten. Dies ist allerdings abzuwägen mit einer daraus resultierenden geringen Inanspruchnahme von Maßnahmen, wenn sich ZuwendungsempfängerInnen nicht in der Lage sehen, den Zuwendungsbetrag über einen langen Zeitraum vorzufinanzieren.
- Pauschalen (v. a. von Gemeinkosten) sollten bei allen sich anbietenden Maßnahmen (z. B. Vielzahl gleich strukturierter Projekte) zum Einsatz kommen, da sie die Abrechnung deutlich vereinfachen können und auch zur Reduzierung von Fehlern beitragen.
- Wenn eine anspruchsvolle Umsetzungsvariante zur Umsetzung von integrierten Ländlichen Entwicklungsprogrammen über den LEADER-Ansatz gewählt wird, müssen die personellen Konsequenzen mitbedacht werden. Dies bezieht sich auf die entsprechende Ausstattung des LLUR und/oder eine langfristige Sicherung und teilweise Intensivierung der quantitativen Ausstattung und angemessenen Befähigung des Regionalmanagements.

ELER-InVeKoS

- Die Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein werden mehrheitlich in Bezug auf ihre Umweltwirkung als effektiv eingestuft. Anpassungsbedarf wird höchstens in Detailausgestaltungen gesehen. Auch könnten kleine Fördertatbestände innerhalb des Vertragsnaturschutzes besser rein national gefördert werden.
- Allerdings wurde im Laufe der Förderperiode deutlich, dass die Inanspruchnahme der AUM zur Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer (214/3) hinter den Erwartungen zurückbleibt. Die Frage ist, ob es gelingt, andere Maßnahmen zu entwickeln, deren Akzeptanz höher ist. Ansonsten muss grundsätzlich die Austeriarung von freiwilligen Instrumenten und Ordnungsrecht überdacht werden.

Wesentliche strukturelle und inhaltlich problematische Merkmale des EU-Rechtsrahmens sind die große Anzahl additiver und auslegungsbedürftiger Regelungen und deren Veränderung im Zeitablauf. Zudem stößt der EU-Rechtsrahmen auf eine in den Bundesländern gewachsene Verwaltungspraxis. Daher kommt es darauf an, die Spielräume möglichst sinnvoll zu nutzen, die umsetzenden Stellen mit klaren Handlungsanweisungen zu versehen und nicht durch nationale Bestimmungen den EU-Rahmen noch weiter zu verkomplizieren.



Rechts-
rahmen

Schleswig-Holstein hat in Teilbereichen deutlich pragmatischere Lösungen für Problemfelder gewählt, die in anderen Bundesländern für „Dauerfrust“ und hohen Aufwand in der Umsetzung gesorgt haben. Seitens der EU wurde in der Förderperiode 2007 bis 2013 keine Bagatellgrenze für Rückforderungen (Hauptforderungen und Zinsen) in den entsprechenden Rechtstexten verankert. Dies stellte für alle Bundesländer ein großes Problem und Mehraufwand dar. Nach Prüfung der Rechtslage konnte in SH die Bagatellregelung im Rückforderungsvollzug weiter angewendet werden. Damit senkte Schleswig-Holstein den Aufwand für Kleinrückforderungen erheblich. Ebenso wichtig erscheint uns zudem, dass dadurch eine negative Außenwirkung vermieden werden konnte. Eine weitere strittige Frage ist, ob Dokumente anderer Behörden nachzukontrollieren sind. Schleswig-Holstein vertritt im Gegensatz zu anderen Bundesländern die Auffassung, dass z. B. Grundbucheinträge im Rahmen von Grundstückskäufen nicht mehr nachzukontrollieren sind. D. h., es muss keine Inaugenscheinnahme erfolgen und im Rahmen der VOK muss das Grundstück auch nicht vermessen werden.

Mögliche Interpretationsspielräume werden in SH für Vereinfachungen genutzt.

Für einen effektiven und rechtssicheren Fördervollzug ist es unabdingbar, dass der operativen Ebene zeitnah hinreichend konkrete Dienstanweisungen zur Verfügung gestellt und geltende Regelungen thematisch übersichtlich aufbereitet, zusammengefasst und regelmäßig aktualisiert und konsolidiert werden. Dies kann über Fördersynopsen oder die entsprechend thematisch aufgebaute und gepflegte Intranetseite des Referates Leitung der Zahlstelle erfolgen. Das setzt ausreichende Kapazitäten sowohl für die entsprechende rechtliche Vorarbeit als auch für die inhaltliche Betreuung der Seite voraus. Da das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER auf rahmensetzende Grunderlasse setzt, kommt es auf Ebene der Bewilligungsstellen im EU-Fördervollzug v. a. darauf an, wie klar und handlungsleitend die Vorgaben der Fachreferate bzw. Zentraldezernate des LLUR sind. Zu diesen Aspekten wurde mehrfach von den Bewilligungsstellen Kritik geäußert. Dies ist nicht zuletzt auf fehlende Personalressourcen in den Stellen mit Bündelungs- und Koordinierungsfunktion zurückzuführen.

Optimierungspotenzial im Bereich der Bündelung und Koordination

Ebenfalls sind zusätzliche Vorgaben, die im Laufe der Programmumsetzung erwachsen, z. B. die Projektauswahlkriterien, in allen Bundesländern ein viel diskutiertes Thema. Während ihre Steuerungswirkung relativ gering ist, kann die Nichtbeachtung dieser EU-Vorgabe aber erhebliche finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen (bis hin zu anhängigen Anlastungsverfahren u. a. in Bayern). Die Fachbereiche haben sich sehr schwer mit dem Aufsetzen von Projektauswahlkriterien getan, nicht zuletzt, weil ihnen klare Arbeitsanweisungen fehlten. Schlussendlich wurden die Projektauswahlkriterien aber festgelegt. Praktische Relevanz kam ihnen aber nicht zu, da die finanziellen Mittel immer ausreichten, um die förderfähigen Projekte auch zu bewilligen.

Projektauswahlkriterien: viel Form für wenig Funktion

Die Integration des national sehr komplex ausgestalteten Vergaberechts in die EU-Förderung ist ein weiterer Bereich, der die Bewilligungsstellen vor große Herausforderungen stellt. Auch ZuwendungsempfängerInnen wissen oftmals nicht, dass und oder welche Vergaberegeln einzuhalten sind. Daher ist die Vergabe auch eine der Hauptfehlerquellen bei der Prüfung von investiven ELER-Maßnahmen, ohne dass aus der Nichteinhaltung von Vergaberegeln allerdings zwingend ein finanzieller Schaden erwächst. Auf dem Gebiet der rechtssicheren Anwendung des Vergaberechts besteht daher weiterhin Handlungsbedarf, um alle Möglichkeiten der Vereinfachung und des notwendigen Kapazitätsaufbaus aufseiten der Verwaltung aber auch potenzieller AntragstellerInnen im Sinne einer Fehlerminimierung zu nutzen. Hierzu könnte auch eine nach EU-Recht mögliche Herausnahme privater AntragstellerInnen aus dem Anwendungsbereich des Vergaberechtes nach dem Vorbild Sachsens dienen (Änderung der ANBest-P).

Vergabe ist ein schwieriges Thema sowohl für ZuwendungsempfängerInnen als auch für die Bewilligungsstellen.

Die Anforderungen an die Dokumentation der Verwaltungs- und Kontrollvorgänge sind parallel zum ansteigenden Kontrollniveau gewachsen. Alle Vorgänge, die die Umsetzung eines Projektes betreffen, müssen beginnend mit dem Auswahlverfahren bis zum Schlussverwendungsnachweis auch für Außenstehende nachvollziehbar dokumentiert werden. Diese Vorgabe reibt sich an einer Verwaltungspraxis, die stark von fachlichen Erwägungen getragen ist und daran dass sich Anpassungen beispielsweise im Projektverlauf aus der Sache heraus ergeben. Die Dokumentation hat sich, auch durch entsprechende Checklisten, deutlich verbessert, bleibt aber eine Herausforderung.

Umfangreiche Dokumentationsanforderungen

Neu in der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die Übernahme einer Sanktionsregelung aus dem InVeKoS für ELER-Investiv im Falle von „Übererklärung“ bzw. Abweichungen zwischen Bewilligung und Auszahlungsantrag. Bei der Umsetzung dieser EU-Vorgabe hat ein Bundesland keinerlei Spielraum. Für Sanktionierungen liegt eine Ermessensreduzierung gegen Null vor, da das Gemeinschaftsrecht

Sanktionsregelung – neu und wesensfremd für ELER-Investiv

zwingend anzuwenden ist und gegenüber nationalen Regelungen zum Vertrauensschutz und zur Verhältnismäßigkeit (VwVfG) Vorrang hat. Es kann nur versucht werden, in der Beratung der AntragstellerInnen das Risiko für anzuwendende Sanktionen so gering wie möglich zu halten. Dafür hat das MELUR ein Merkblatt erstellt, das den AntragstellerInnen ausgehändigt wird. Das in der Sanktionsregelung zum Ausdruck kommende grundsätzliche Misstrauen wird von den Bewilligungsstellen kritisiert. Um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu wahren, ist eine 100 %-Prüfung der Belege ausreichend, ohne dem/der ZuwendungsempfängerIn zu unterstellen, er wolle Subventionsbetrug betreiben, wenn Belege für nicht förderfähige Kostenpositionen eingereicht werden. Es ist für die ZuwendungsempfängerInnen zum Teil gar nicht klar ersichtlich, welche Förderausschlüsse bestehen. Der EFRE mit ähnlich gelagerten Förderfällen kennt keine Sanktionsregelung.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 gab es einen klaren Ausschluss öffentlicher Zuwendungsempfänger von der Förderung der Mehrwertsteuer. Begründet wurde dieser von der KOM zum einen mit dem Argument, dass die öffentliche Hand ohnehin Nutznießer der Mehrwertsteuer und somit eine zusätzliche Förderung unbegründet sei. Zum anderen wurde mit Rückgriff auf Erkenntnisse des Europäischen Rechnungshofes das hohe Fehlerrisiko bei der Feststellung der Nicht-Vorsteuerabzugsberechtigung eines öffentlichen Antragstellers angeführt. Bei Privaten konnte die Mehrwertsteuer mit EU-Mitteln gefördert werden, sofern diese nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt sind. Veranlasst durch KOM-Prüfergebnisse haben alle Bundesländer die Eigenerklärungen der ZuwendungsempfängerInnen nachgeprüft. Viele Fehler bis hin zu Subventionsbetrug wurden aufgedeckt, sodass infolge weitere Checklisten und ein Cross-Check mit den Angaben des Finanzamtes eingeführt wurden. Der Prüfaufwand ist immens. In der ESI-VO ist nunmehr eine Öffnung für eine Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer auch für öffentliche Zuwendungsempfänger erfolgt. Da die Frage „brutto oder netto?“ eine nicht unwesentliche Bedeutung bei der Finanzierung der Projekte hat, wenn man nicht dem Vorsteuerabzug unterliegt, ist der politische Druck v. a. seitens der Kommunen hoch, die Mehrwertsteuer wieder zu fördern. Das damit einhergehende mögliche steigende Fehlerrisiko und der höhere Prüfaufwand dürfen dabei aber nicht außer Acht gelassen werden.

**Brutto oder netto?
Umgang mit der Förderung der Mehrwertsteuer**

Ein großes Thema in allen anderen Ländern war der Umgang mit der steigenden Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung verbunden mit sinkenden Fehlertoleranzen. Daraus resultieren oftmals ein hoher (zusätzlicher) Bearbeitungsaufwand durch Korrekturen sowie eine steigende Fehlerrate. SH hat die Bearbeitungsschritte optimiert, indem die neuen Flächenreferenzen und die Fernerkundungsergebnisse zeitnah eingearbeitet werden und somit Bearbeitungsschleifen weitgehend vermieden werden können. Hinzu kommt die schleswig-

Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung und Flächenkorrektur – in SH ein kleineres Problem

holsteinische Auslegung der Bagatellregelung, sodass Kleinstbeträge nicht sofort zurückgefordert werden müssen. Für deren Berechnung bleiben auch Flächenabweichungen, die aus höherer Messgenauigkeit resultieren, unberücksichtigt.

Empfehlungen zum Rechtsrahmen: Handlungsebene Land Schleswig-Holstein

- Ein Handlungsschwerpunkt sollte auf dem Feld des Vergaberechts liegen. Hier bieten sich viele Ansätze: weitere Vereinfachung in der Anwendung der Vergabevorgaben für private AntragstellerInnen, intensive Beratung und Sensibilisierung von ZuwendungsempfängerInnen im Rahmen der Bewilligung, weitere Schulungen der SachbearbeiterInnen in den Bewilligungsstellen sowie Verstetigung und weitere „Optimierung“ des Handwerkszeugs des Referates Leitung der ZS in Form von Checklisten etc.
- Verzicht auf die Förderung der Mehrwertsteuer bei öffentlichen Zuwendungsempfängern (zumindest mit ELER-Mitteln), gleichermaßen bei Privaten, da die Vorsteuerabzugsberechtigung schwierig zu prüfen ist und die Verstoßraten – zumindest nach Erfahrungen in anderen Bundesländern – hoch sind.
- Zahlstellendienstanweisung und maßnahmenbezogene Dienstanweisungen sind in SH schlank gehalten. Viele Aspekte sind in Einzelerlassen geregelt. Es sollte überlegt werden, wie durch eine Optimierung sach- und themenbereichsbezogener Zusammenfassungen und konsistenter Aufbereitungen z. B. auf der Intranetseite des Referates Leitung der ZS den Bewilligungsstellen eine noch bessere Orientierung gegeben werden kann.
- Um eine Konformitätsprüfung gerade bei der großen Heterogenität der LEADER-Projekte zu erleichtern, sollten das Fachreferat und die Zentraldezernate die Bewilligungsstellen des LLUR stärker handlungsorientierend unterstützen. Hilfreicher wäre u.a. die konkrete Benennung förderfähiger und nicht nichtförderfähiger Kosten in den geplanten Förderrichtlinien.

Empfehlungen zum Rechtsrahmen: Handlungsebene KOM

- Rechtliche Rahmenbedingungen sollten stabil gehalten werden. Auch kleinere Änderungen ziehen Anpassungsnotwendigkeiten bis auf die Ebene der Bewilligungsstellen nach sich.
- Unbestimmte Rechtsbegriffe sollten von Beginn an klarer ausgelegt werden. Gerade die im Umsetzungsprozess sich kontinuierlich entwickelnden Interpretationen (z. B. im Rahmen von EU-Prüfungen) sind zu vermeiden. Entweder gibt es klare Festlegungen seitens der KOM oder den Mitgliedstaaten ist ein Ermessensspielraum einzuräumen.
- Für Rückforderungen ist wieder eine Bagatellgrenze (Hauptforderungen und Zinsen) einzuführen.

- Für die investiven ELER-Maßnahmen ist die geltende Sanktionsregelung zu überdenken.

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.



Organisationsstruktur

In der homogenen Organisationsstruktur des ZPLR sind die Aufgaben- und Kompetenzen klar verteilt und die Abläufe insgesamt effektiv organisiert. Es sind im Rahmen der Analyse keine neuralgischen Schnittstellen zwischen Institutionstypen zutage getreten, die besonders hohe Anforderungen an die Kommunikationskultur stellen oder zu dauernden Reibungsverlusten führen. Anders als in NRW oder Hessen haben sich in SH zum Zeitpunkt der Analyse damit keine grundlegenden strukturellen Schwachstellen manifestiert.⁸ Vielmehr zeichnet sich die Organisationsstruktur durch „qualitätsbestimmende“ Merkmale aus mit nur wenigen dringlichen Optimierungsbedarfen.

Anforderungen an die Organisationsstruktur (Steuerungsfähigkeit, Homogenität des Verwaltungshandelns und Kosteneffizienz) in SH weitgehend erfüllt

Prägend ist das sowohl horizontal als auch vertikal schlanke Organisationsgerüst eines Monoressortprogramms, dessen Bewilligungsstränge sich durch strukturelle und personelle Kontinuität auszeichnen. Daran hat auch die Gründung des LLUR im Jahr 2009 nichts Wesentliches verändert. Hinzu kommt die Homogenität der involvierten Institutionstypen, da das Programm zum weitaus überwiegenden Teil durch Institutionen der Landesverwaltung umgesetzt wird. Eine Kommunalisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung wurde nicht vorgenommen. Damit werden lange Implementationsketten und Reibungsverluste zwischen Institutionstypen vermieden.

Kontinuität im schlanke Organisationsgerüst und Homogenität der Institutionstypen

Auf der Bewilligungsebene kommt dem LLUR eine starke Bündelfunktion zu, da über die Abteilungen 2 und 8 das Gros der ZPLR-Maßnahmen abgewickelt wird. Durch die den vier Regionaldezernaten vorgeschalteten Zentraldezernate sind die strukturellen Voraussetzungen geschaffen, einen homogenen und vergleichbaren landesweiten Verwaltungsvollzug zu gewährleisten und den Informationsfluss zwischen Fachreferat und Bewilligungsstellen zu bündeln und zu effektivieren. Gleichzeitig ermöglichen die Regionaldezernate eine ausreichende

Starke Bündelung auf der Bewilligungsebene

⁸ Grundlegend bedeutet im Zusammenhang mit unserem methodischen Vorgehen Probleme und Defizite, die von der Mehrzahl der Befragten der unterschiedlichen Ebenen geteilt werden und die objektive Störungen in der Programmumsetzung (Bewilligungsrückstand, fehlender Mittelabfluss, verzögerte Berichtslegung etc.) verursacht haben.

Ortsnähe zur Berücksichtigung regionaler Spezifika. Die Funktionsfähigkeit und Potenziale dieser Struktur werden jedoch durch personelle Engpässe sowohl in den Fachreferaten als auch den Zentralreferaten geschwächt.

Für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes ist die LGSH mit Sitz in Kiel zuständig. Das „Outsourcing“ an die LGSH ist historisch bedingt. Die LGSH verfügt über eine langjährige Expertise in der Abwicklung von Vertragsnaturschutzprogrammen für das Land Schleswig-Holstein. Diese geht auf das Jahr 1986 zurück. Auch sind die Schnittstellen (LLUR, LGSH, Fachreferat), seitdem die LGSH im profil-Umfeld eingebunden ist, gut organisiert und funktionieren. Gleichwohl verursachen Schnittstellen Koordinationsarbeit und Reibungsverluste im Hinblick auf integrierte Beratungsleistung für AntragstellerInnen.

Vertragsnaturschutz bei der LGSH fachlich und organisatorisch gut eingebunden

Die Abläufe und der Umsetzungsprozess insgesamt sind in SH - gerade im Vergleich zu den anderen Bundesländern –überwiegend von Kooperation und weniger von Spannungen zwischen den Akteuren (VB, BS, ZS, Bewilligungsstellen, Fachreferate) und deren primären „Interessen“ (agile Steuerung, anlastungsfreies Handeln, Erreichen der Förderziele) gekennzeichnet. Das Verständnis für die jeweiligen Ziele und Werte der „andere Seite“ wird durch vergleichsweise intensiv gepflegte und lang gewachsene Kommunikationsstränge erzielt. Anders als in den anderen Bundesländern dominiert keine der „Interessenvertretungen“ das Geschehen. Gerade die programmbezogenen Steuerungseinheiten (VB und Referat Leitung der ZS) sind eher vom Grundsatz der Sensibilisierung für Themen geleitet bei gleichzeitiger Eigenverantwortung der Fachbereiche.

Gute Zusammenarbeit auf der Steuerungsebene; Vermeidung unproduktiver Spannungen durch intensive und kontinuierliche Kommunikation

Die VB ist in einem Referat in Abteilung 1 verankert und damit nicht innerhalb der Agrarabteilung. Dies entspricht ihrer „überfachlichen“ Aufgabe und Funktion im Rahmen der ZPLR-Umsetzung. Die 2010 vorgenommene Integration des vormals eigenständigen VB-Referates in ein Referat, das zugleich auch Fördergeschäfte wahrnimmt, entspricht ihr weniger. Sowohl aus der Sicht der VB selbst sowie der BS wäre eine stärker herausgehobene Position, die die Stellung und Aufgabenbewältigung der VB angemessener abbildet, von Vorteil.

Organisatorische Aufhängung der Verwaltungsbehörde in Teilen optimierbar

Die Zahlstelle samt Leitung ist im MELUR verankert und wurde nicht aus der Landesverwaltung ausgelagert. Anders als in Hessen oder NRW mit jeweils ausgelagerten ZS sind die Fachreferate in SH Teil der ZS. Daher entsteht keine Schnittstelle zwischen Richtlinienggebung, operativen Steuerungsaufgaben und verfahrenstechnischen Anforderungen. Die Einbindung der Fachreferate ermöglicht eine integrative Sicht- und Handlungsweise bezüglich Förderzweck und Regelkonformität bereits bei der Richtlinienerstellung und im Rahmen der Fachaufsicht.

ZS-Leitung im MELUR mit starker Einbindung der Fachreferate in ZS-Angelegenheiten

Das Referat Leitung der Zahlstelle im MELUR ist im Ländervergleich knapp ausgestattet: Die knappen personellen Ressourcen spiegeln auch die Aufgabenteilung zwischen dem Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER und den Fachreferaten wider. Stärker als in den anderen Bundesländern konzentriert sich das Referat auf Kernbereiche der ZS-Koordination und regelt den Aufbau der allgemeinen Kontroll- und Verwaltungssysteme und legt allgemeinverbindliche Regelungen zu bestimmten Themen fest. Diese dienen den Fachbereichen insgesamt als Werkzeug, das für den jeweiligen Anwendungsbereich spezifiziert wird. Es fehlt der Zahlstelle insgesamt an verfügbaren juristischen Kapazitäten, um mit einer höheren Schlagkraft insbesondere auch die immer komplexer werdenden neuen Regelungen und Anforderungen vonseiten der EU würdigen und bewerten und auch die fachbereichsspezifischen Adaptionen der Regelungen systematisch begleiten zu können. Im Vergleich mit NI/HB, wo die ZS ebenfalls im Ministerium verblieben ist, sind die Fachreferate noch stärker in ZS-Angelegenheiten eingebunden, da auch ZS-Aufgaben dezentral durch die Fachreferate wahrgenommen werden, die in NI/HB zentral durch die koordinierende ZS erfüllt werden. Die Fachreferate stehen so stärker in der Pflicht, Regelungen und Entscheidungen zu treffen bzw. diese herbeizuführen.

Stärke: Integrierte Sichtweise auf Förderzweck und Regelkonformität
Risiko: Eigenleben dezentraler Handlungsmuster

Steuerungskritisch sind weniger die Strukturen als auftretende personelle Engpässe in den vertikalen Bezügen (Fachreferate und nachgeordnete Bereiche). Auch die stärkere Eigenverantwortlichkeit der Fachreferate und die nicht immer zeitnah mögliche tiefere und breitere Regelungsdichte durch das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER und die VB können zu heterogenen maßnahmen-spezifischen Lösungen führen. Hier wäre zu prüfen, ob bestimmte rein förder-technische Aspekte ggf. besser durch eine stärkere Anleitung bzw. Zentralisierung von Aufgabenwahrnehmungen innerhalb der Zahlstellenstruktur erfüllt werden könnten, um der Anforderung eines noch einheitlicheren Fördervollzugs besser begegnen zu können. Für eine solche Zentralisierung wäre eine entsprechende Personalaufstockung erforderlich.

Aus Steuerungssicht kritisch: personelle Engpässe

Als problematisch hat sich im Rahmen der Analyse die Schnittstelle des LLUR zu den Kreisen für die Förderung investiver Maßnahmen herausgestellt. Der überwiegende Teil der geförderten Vorhaben bedarf einer baufachlichen Stellungnahme, die entweder bei den Kreisen oder der GMSH (Gebäudemanagement SH) eingeholt werden müssen. Für die Qualität und die Bearbeitungsdauer gibt es aus Sicht des LLUR keine hinreichenden landesweiten Standards oder Vorgaben.

Kritische Schnittstelle LLUR - Kreise

Empfehlungen zur Organisationsstruktur

Handlungsfeld: Stärken sichern

- Eine große Stärke der Organisationsstruktur des ZPLR ist die weitgehende Homogenität der involvierten Institutionstypen. Diese sollte erhalten bleiben und auf Verlagerungen von Aufgaben aus der Landesverwaltung heraus verzichtet werden.
- Eine weitere Stärke ist die schlanke und kompakte Struktur. Problematisch sind daher aktuelle Überlegungen zu werten, die Förderung des Fremdenverkehrs über das Wirtschaftsministerium umzusetzen. Damit würde man sich von den Vorteilen eines Monoressortprogramms verabschieden. Aus diesem Grund sollte sich die geplante zukünftige Beteiligung des Ministeriums für Schule und Berufsbildung in der Maßnahme "Lokale Basisdienstleistungen" (PwC, 2014) auf rein fachliche Aspekte beschränken, aber keine fördertechnische Zuständigkeiten beinhalten.
- Insbesondere auf eine Kommunalisierung anlastungsrelevanter Aufgaben (z. B. Bewilligung von Fördermaßnahmen) sollte aufgrund der grundsätzlichen verwaltungswissenschaftlichen Bedenken und Erfahrungen in anderen Bundesländern verzichtet werden.
- Veränderungen durch Umstrukturierungen sollten nur nach umfassenden Abwägungen der Implikationen für alle an der Umsetzung Beteiligten und für alle Dimensionen von Förderung (Ziele, Akzeptanz etc.) erfolgen.

Handlungsfeld: Optimierungspotenzial

- Die Zuständigkeit der LGSH für den Vertragsnaturschutz sollte sowohl aus fachlicher Sicht als auch aus Gründen der Verwaltungsökonomie fortgesetzt werden. Gewisse Defizite wurden im Bereich des Schnittstellenmanagements zwischen Ministerium/LLUR/Landgesellschaft identifiziert. Es sollten Wege gefunden werden, diese auszuräumen.
- Die EU-Vorgabe, nach der bei klassischen Vor-Ort-Kontrollen die AUM-Flächen in vollem Umfang zu prüfen sind, bedingt für TeilnehmerInnen mit einem Maßnahmenportfolio, welches sowohl in die Zuständigkeit des LLUR als auch der LGSH fällt, dass sie durch zwei Prüfteams aufgesucht werden. In Anbetracht der hohen Verwaltungskosten, die bei klassischen VOK entstehen, sollten Alternativen für den Einsatz von zwei Prüfteams in Erwägung gezogen werden, auch mit dem Ziel, erhöhte Belastungen für die LandwirtInnen durch wiederholte Besuche durch Prüfteams, die rein organisatorisch begründet sind, zu vermeiden.
- Zur besseren Schnittstellengestaltung und Verfahrensoptimierung sollten beispielsweise im Zentralreferat des LLUR Kapazitäten für die baufachlichen Stellungnahmen aufgebaut oder für die Landkreise verbindliche Standards und Fristen für deren Erstellung eingeführt werden.

- Ein weiterer Punkt ist der Bedarf nach einer stärkeren Wahrnehmung der Koordinierungs- und „Filterungsfunktion“ der Zentraldezernate im LLUR als Bindeglied zwischen Fachreferaten und regionalen Bewilligungsstellen. Diese sind derzeit personell nicht ausreichend ausgestattet, um die Informationskoordination und -aufbereitung zufriedenstellend ausüben zu können. Dies gilt auch für die Fachreferate selbst.
- Im Sinne der stärkeren Bündelung von Ressourcen, der Homogenität des fördertechnischen Vollzugs und der Nutzung von Synergieeffekten sollte erwogen werden, bestimmte Zahlstellenaufgaben innerhalb der Zahlstellenstruktur zu bündeln. Dies könnte auch zu einer Entlastung der Fachreferate führen. Eine solche Zentralisierung wird mit personellem Mehrbedarf verbunden sein. .
- Ähnliches gilt für die VB, die über die Koordination und Initiierung von Kommunikationsprozessen hinaus in zentralen Feldern verstärkt Vorgaben (z. B. zur Gestaltung von Auswahlkriterien) machen sollte. Diese Anforderung an die VB sollte auch durch eine organisatorisch herausgehobene Stellung, beispielsweise als eigenständiges Referat ohne gleichzeitige Zuständigkeit für Fördermaßnahmen, unterstützt werden.

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. Schleswig-Holstein sieht sich einer schwierigen Finanzsituation gegenüber. Auch wenn 2013 erstmals wieder ein Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet werden konnte, bleibt die Herausforderung einer grundlegenden Sanierung des Landeshaushaltes bestehen, mit entsprechenden Konsequenzen für die Finanzierung eines ländlichen Entwicklungsprogramms.



Finanz-
manage-
ment

Die eingesetzten IT-Systeme sollten die für die Finanzsteuerung wesentlichen Informationen zeitnah bereitstellen. Bislang können sie dies nur in eingeschränkter Weise. So ist die IT vor allem auf die Zahlbarmachung von EU-kofinanzierten Vorhaben ausgerichtet. D. h. es fehlen systematische Informationen über die national finanzierten Vorhaben. Auch Bewilligungsstände können nicht systematisch auf Knopfdruck aus dem System ausgelesen werden.

Die IT muss die Grundlagen für die Finanzsteuerung liefern.

Eine fundierte Prognose der Inanspruchnahme ist ein Garant einer guten Budgetplanung. Gerade bei neuen oder wesentlich modifizierten Maßnahmen ist es schwierig, ex ante die Inanspruchnahme abzuschätzen. So wurde das Interesse an der Teilnahme an Wasserschutzmaßnahmen deutlich überschätzt. Der Systemwechsel im Förderdesign hin zu einer Umsetzung der Integrierten ländlichen Entwicklung über die AktivRegionen hat auch das Finanzmanagement vor Herausforderungen gestellt.

Budgetplanung unter Unsicherheiten

Die KOM braucht für ihre eigene Haushaltsplanung realistische Schätzungen über den zu erwartenden Mittelabfluss. Mehr als 10 % Abweichung sieht sie als problematisch an. Dieser Anforderung der KOM konnte SH in den zurückliegenden Jahren zumeist nachkommen, trotz eingeschränkter Planbarkeit des Mittelabflusses. Diese bezieht sich neben den oben genannten Unsicherheiten auch auf das Antragsvolumen und die zeitliche Projektrealisierung (gerade auch bei größeren Projekten). Zur Abschätzung der benötigten Haushaltsmittel werden zweimal pro Jahr Bewilligungsdaten bei den Fachbereichen abgefragt.

Eine „Punktlandung“ bei Ausgabenvoraussetzungen wird aus KOM-Sicht sehr hoch geschätzt.

Der VB kommt eine zentrale Funktion in der Bewirtschaftung der EU-Mittel zu. Die Kofinanzierungsmittel, dies betrifft sowohl die GAK-Mittel als auch die Abgabemittel, werden in erster Linie von den Fachbereichen in Abstimmung mit dem Haushaltsreferat des MELUR verwaltet. Im Prinzip greift die VB steuernd nur ein, um die Kofinanzierung des ZPLR sicherzustellen. Die dafür erforderlichen Mittelverschiebungen konnten bislang im Konsens mit den Fachbereichen realisiert werden. Ob dieses eher konsensuale und dezentrale Agieren der VB zukünftig ausreichen wird, den größeren Herausforderungen in der Bereitstellung der Kofinanzierungsmittel 2014 bis 2020 zu begegnen, bleibt abzuwarten. Angesichts des Instruments der Leistungsreserve dürfte eine noch striktere Steuerung der Mittelbewirtschaftung erforderlich sein. Mittelumschichtungen sind z. T. schwierig zu managen, weil an den Kofinanzierungsmitteln eine inhaltliche Zweckbestimmung hängt. D. h., ELER-Mittel können zwischen Maßnahmen verschoben werden, Kofinanzierungsmittel nur sehr begrenzt.

Mittelsteuerung konsensual und dezentral

Die Bewilligungsstellen müssen sich mit dem Problem auseinandersetzen, dass zu Beginn eines Kalenderjahres nur die EU-Mittel oder ggf. Landesmittel zur Verfügung stehen. Bei den GAK-Mitteln des Bundes hingegen steht Anfang des Jahres nicht fest, wann und in welcher Höhe diese zugewiesen werden. Solange deren Freigabe nicht erfolgt, kann ein Großteil der ZPLR-Maßnahmen nicht bewilligt werden. Damit verkürzen sich die Umsetzungszeiträume deutlich, und es entstehen im IV. Quartal des Kalenderjahres erhebliche Arbeitsspitzen. Die zeitlichen Engpässe gegen Ende des Jahres werden noch dadurch verschärft, dass vor der Auszahlung zwingend die Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt sein müssen.

Koordination zwischen den verschiedenen Finanzierungsquellen aufwendig

Kofinanzierungsmittel sind ein knappes Gut. Gerade Projekte, die sich abseits der „Standardförderung“ bewegen, sind oftmals darauf angewiesen, viele unterschiedliche Mittelgeber zu akquirieren, um die Gesamtfinanzierung sicherzustellen. Daraus erwächst für die Bewilligungsstellen das Problem, im Einzelfall zu prüfen, ob die eingeworbenen Drittmittel zur Darstellung der nationalen öffentlichen Kofinanzierung geeignet sind. Darüber hinaus unterscheiden sich die Abrechnungsmodalitäten der Finanzierungsgeber. Dies verursacht bei den Schlussverwendungsnachweisen und bei eventueller Rückforderung einen höheren Arbeitsaufwand.

Auf der Suche nach Kofinanzierungsmitteln

Empfehlungen zum Finanzmanagement

Anders als in den anderen Bundesländern sind in SH im Finanzmanagement keine wesentlichen Probleme zu vermerken. Optimierungen sind in Details ratsam. Hierzu gehören die folgenden Punkte:

- Verbesserte und erweiterte IT-Module für das Finanzmonitoring
- Die Mittelplanung ist sorgfältiger vorzunehmen, gerade vor dem Hintergrund des eingeführten Instruments der Leistungsreserve.
- Die VB sollte eine stärkere Position in der Mittelsteuerung einnehmen.
- Die Bewilligungsstellen sollten in die Lage versetzt werden, möglichst frühzeitig im Jahr mit dem Bewilligungsgeschäft zu beginnen. Damit dadurch Arbeitsspitzen gegen Jahresende effektiv reduziert werden können, muss gleichzeitig auch seitens der Bewilligungsstellen bei den ZuwendungsempfängerInnen auf eine bessere Abrechnungsdisziplin hingewirkt werden.

Eine adäquate und nutzerfreundliche EDV bildet die Basis der Programmabwicklung. Gerade die Flächenmaßnahmen sind nur EDV-gestützt abzuwickeln. Bei den investiven Maßnahmen sind die Vorteile einer EDV-gestützten Bewilligung vom Ausmaß der Standardisierung der Vorhaben abhängig. Je unterschiedlicher die Vorhaben ausfallen, desto weniger Vorteile sind mit einer EDV-gestützten Bewilligung verbunden.



EDV-Landschaft

Schleswig-Holstein hat sich für eine externe Lösung für die EDV-gestützte Abwicklung der EU-Förderung der 1. und 2. Säule entschieden. Dabei arbeitet es mit mehreren Bundesländern zusammen (Mehrländerkooperation „Zahlstellen- und InVeKoS-Agrarförderung“ (ZIAF)). Die Anwendungssoftware ist modular aufgebaut. Wesentliche Module sind profil c/s zur Bearbeitung der Anträge und ravel c/s zur Verbuchung. Geplant war auch der Einsatz eines Monitoring-Moduls. Dieses ist aus verschiedenen Gründen allerdings nie produktiv gegangen.

Externe Verbundlösung

Ein Problem wurde von den befragten Dienststellen im Zeitmanagement der IT-Anpassungen gesehen. Die Zeit für Testläufe ist – angesichts der geringen Personalressourcen und der Vielzahl möglicher Fallgestaltungen – oftmals viel zu kurz, sodass in Einzelfällen Fehler erst erkannt werden, wenn das System schon produktiv gegangen ist. Dies ist aber auch darauf zurückzuführen, dass die finanziellen Ressourcen nicht ausreichend sind und dass trotz der im Verbund existierenden Arbeitsstrukturen (Facharbeitsgruppen) Schwierigkeiten bei der Formulierung von Anforderungen an das Leistungsprofil des Programms seitens der Fachbereiche auftreten.

**Kaum wesentliche
Kritikpunkte an der
grundlegenden IT-
Architektur**

Durch den Nutzerverbund über mehrere Bundesländer wird das Gesamtsystem recht schwerfällig. Anpassungen in den Programmen erfolgen oft nur relativ langsam, weil bei allen Programmierungen die Frage zu klären ist, ob nur ein oder mehrere Bundesländer betroffen sind und wie die entstehenden Kosten demzufolge zu verteilen sind. Der Behändigkeit der Verbundlösung stehen allerdings die Vorteile einer Diskussion in den Fachgruppen über alle Bundesländer gegenüber, die die neuen Anforderungen diskutieren und gemeinsam festlegen und dadurch zu einem Mehr an Know-how beitragen.

**Pros und Contras einer
Einbindung in die Ver-
bundlösung**

Die IT zur Bearbeitung der flächenbezogenen Maßnahmen wurde grundsätzlich als funktional angesehen. Kritik wurde auch hier an verzögerten Programmanpassungen geäußert. Zwei Softwarelösungen wurden als besonders positiv herausgestellt: die softwaregestützte Berechnung von Rückforderungen und die Schnittstelle des spezifischen Vertragsnaturschutz- IT-Systems zu profil c/s.

**IT zur Bearbeitung der
flächenbezogenen
Maßnahmen**

Wie auch in den anderen Bundesländern wurde die eingesetzte Software von den für investive Maßnahmen Zuständigen wesentlich kritischer gewürdigt als im Bereich ELER-InVeKoS. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass manche Bewilligungsstellen nur sehr wenige Vorhaben abwickeln, sodass die „Rüstkosten“ für die Nutzung des Systems sehr hoch sind. Andere Bewilligungsstellen wiederum betreuen ein sehr heterogenes Spektrum an Vorhaben und fühlen sich von der EDV stark gegängelt. Aus ihrer Sicht stellt es sich so dar, dass die Individualität von Vorhaben beschnitten werden muss, damit sie EDV-kompatibel werden. Ein wesentlicher Kritikpunkt der Bewilligungsstellen, nämlich der fehlende Zugriff auf den Finanzmonitor zur Haushaltsüberwachung, wurde inzwischen abgestellt. Für die revisionssichere Zuschussberechnung und zahlungstechnische Abwicklung bringt die Integration der investiven Maßnahmen in profil c/s jedoch deutliche Vorzüge.

**IT-Einsatz bei ELER-
Investiv**

Das IT-System muss nicht nur die fehlerfreie Zahlbarmachung sicherstellen, sondern auch die Daten für das Monitoring liefern. Während die Zahlbarmachung sichergestellt ist, besteht bei Letzterem noch Optimierungsbedarf. Das Monitoring-Tool, das ursprünglich vorgesehen war und von dem eine Grundversion eingekauft wurde, ist in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht angelaufen.

Lieferung von Daten für das EU-Monitoring bislang nicht über profil c/s möglich

Empfehlungen zur EDV-Landschaft

- Der Ansatz des ZIAF-Verbundes kommt aus der Tradition der 1. Säule mit den sehr standardisierten Maßnahmen. Ein gemeinsames Vorgehen hat sich insbesondere im Bereich ELER-InVeKoS als sehr hilfreich erwiesen. Je spezieller die Maßnahmen werden, desto geringer wiegen aus Sicht der betroffenen Fachbereiche die Vorteile aus dem gemeinsamen Verbund und dem zentralen System. Zukünftig sollten die Vorzüge des einheitlichen und umfassenden IT-Systems profil c/s für die revisionssichere einheitliche Abwicklung und fachliche Steuerung mit einem für alle Maßnahmenbereiche angemessenen Aufwand- Nutzen-Verhältnis weiter ausgebaut werden. Schnittstellen zu anderen parallelen (Fach-)Systemen sollten insbesondere aus Sicht des Referates Leitung der ZS vermieden werden. Dieser Aspekt sollte mittel- bis langfristig auch für den Vertragsnaturschutz nochmals erwogen werden.
- Falls sich Anpassungsbedarf ergibt, z. B. aufgrund geänderter EU-Regularien oder RL-Änderungen, sollten notwendige EDV-Anpassungen schneller vorgenommen werden. Dies erfordert teilweise eine größere Schlagkraft der Fachreferate für dieses Aufgabenfeld.
- Zudem ist ein ausreichender Vorlauf und Personal für die Testphasen neu erstellter Module vorzusehen, damit Fehlerbehebungen nicht im laufenden Betrieb vorgenommen werden müssen.
- Alle Statistiken und Berichte sollten automatisiert erstellt werden können (einschließlich der in das Monitoring zu integrierenden nationalen Förderung).
- Da die Kommunikation zwischen den fachlich Zuständigen und den ProgrammierInnen davon abhängig ist, wie sehr sich beide Seiten in die Denkweise des jeweils anderen hineinversetzen können, wäre es sinnvoll die Kommunikation an dieser Schnittstelle zu optimieren.
- 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.

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. 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. Diese Anforderungen gelten für die Programmsteuerungsebene (VB/Fachreferate, BS, ZS) genauso wie für die Bewilligungsstellen.



Die personelle Situation zeichnet sich in SH als der zentrale Engpassfaktor für die nachhaltige Sicherstellung einer reibungsfreien Förderabwicklung ab, sodass sich die Frage stellt, ob die in Teilen (Schwerpunkt 3) geringen IK nicht durch „Mangel“ eingekauft werden. Dieser Aspekt beinhaltet mehrere Facetten. Insbesondere betroffen ist das LLUR, über das der Großteil der Fördermaßnahmen abgewickelt wird. Eine Kontinuität in der Aufgabenwahrnehmung kann kaum sichergestellt werden. Konkrete Auswirkungen treten bereits im Bereich der Kontrollen auf. Aufgrund des knappen Personals können VOKn nicht in allen Fällen rechtzeitig durchgeführt werden; dadurch verzögert sich die Auszahlung. Die Personaldecke ist so dünn, dass es schwer ist, die unabdingbaren Vorgaben zur Umsetzung des EU-rechtlich geforderten Vier-Augen-Prinzips qualifiziert umzusetzen. Dies gilt insbesondere im Bereich von ELER-Investiv.

Personelle Situation als zentraler Engpassfaktor für eine reibungslose Förderabwicklung, vor allem vor dem Hintergrund eines anspruchsvollen Programmdesigns

Der Stellenabbaupfad der Landesverwaltung wird in Teilen zu einer Überalterung der Verwaltung mit dem Risiko eines zukünftigen Verlustes von Erfahrungswissen führen. Eine heute schon zu geringe personelle Ausstattung und eine geringe personelle Kontinuität in der Aufgabenwahrnehmung sind gerade vor dem Hintergrund des komplexen Rechts- und Handlungsrahmens der EU-Förderung ein sehr kritischer Faktor. Neues Personal bedarf langer Einarbeitungszeiten.

Personelle Nachhaltigkeit ist nicht gegeben, dadurch droht Verlust von Erfahrungswissen.

Der zunehmenden (quantitativen und qualitativen) personellen Knappheit steht ein zunehmender Aufwand durch den hohen Formalisierungsgrad der Förderabwicklung entgegen. Die Erledigung der Verwaltungsarbeit erfolgt aus Sicht der Befragten dabei zu Lasten der inhaltlichen Arbeit vor Ort. Damit verstärkt sich die allgemeine Tendenz, dass der inhaltliche Bezug, d. h. das „Warum“ von Förderung, immer weiter in den Hintergrund rückt.

Inhalte treten zu Lasten der Verwaltungsarbeit zurück.

Empfehlungen zu Personal

- Gerade vor dem Hintergrund der Neuprogrammierung muss kritisch hinterfragt werden, ob Anspruch und zur Verfügung stehendes Personal korrespondieren. Grundsätzlich lassen zwar die Rahmenbedingungen aufgrund der Finanzlage des Landes und der Kommunen wenig Spielraum für eine Personalaufstockung oder eine grundlegend neue Eingruppierung der Stellen. Allein die notwendige Forderung, Kontinuität sicherzustellen und darauf zu achten, dass Erfahrungswissen weitergegeben wird, ist ambitioniert. Gleichzeitig sind die Personalressourcen ein begrenzender Faktor für die anlastungsfreie Umsetzung von fachlich anspruchsvollen Programmen.
- Die Möglichkeiten, die zu einer Entlastung des Personals in den Bewilligungsstellen führen, sollten genutzt werden, wobei auch dies z. T. nicht kostenneutral ist. Dazu gehört beispielsweise die Sicherstellung einer optimal aufgesetzten EDV, vor allem im Bereich des „Massengeschäftes“. Eine weitgehende Angleichung der Landesbestimmungen an die EU-Vorgaben wäre anzugehen, weil gerade die Parallelität der Systeme aufwandsvermehrend ist. Darüber hinaus sollte auf eine Beseitigung von Flaschenhälsen hingewirkt werden, z. B. durch eine adäquate Ausstattung der Fachreferate und der Backoffices im LLUR, damit diese ihrer steuernden Aufgabe optimal nachkommen können.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung der Implementationskostenanalyse im Rahmen der laufenden Evaluierung des ZPLR 2007 bis 2013	i
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Implementations(kosten)analyse im Kontext der 7-Länder-Evaluation	1
2 Untersuchungsdesign	3
2.1 Analytischer Rahmen	3
2.2 Datenquellen	5
2.3 Berichtsaufbau	7
3 Erhebung der Implementationskosten	9
3.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	9
3.2 Einbezogene Institutionen und Aufgaben	10
3.3 Erfassung der Personal- und IT-Kosten	13
3.4 Systematik der Ergebnisdarstellung	14
3.5 Maßnahmenspezifische Besonderheiten	15
3.5.1 Anrechnung von Fördermitteln als Implementationskosten	15
3.5.2 Maßnahmenspezifische Besonderheiten	17
4 Ergebnisse der Erhebung	19
4.1 Absolute Implementationskosten des ZPLR	19
4.2 Relative Implementationskosten des ZPLR	23
4.2.1 Vorgehensweise	23
4.2.2 Relative IK des Gesamtprogramms, des Programmoverheads und der Maßnahmengruppen	25
4.2.3 Kostenstrukturen flächenbezogener Maßnahmen und Teilmaßnahmen	27
4.2.4 Entwicklungen gegenüber 2005	28
4.3 Kostenstrukturen auf Programm- und Maßnahmenebene im Ländervergleich	31
4.3.0 Anmerkungen zur Erhebung in den Bundesländern	31
4.3.1 Empirische Ergebnisse auf Programmebene	32
4.3.2 Flächenbezogene Maßnahmen (ELER-InVeKoS): quantitative Ergebnisse im Vergleich	35
4.3.3 Investive Maßnahmen (ELER-Investiv): quantitative Ergebnisse im Vergleich	38
5 Qualitative Implementations(kosten)analyse	41
5.1 Förderstrategie und Maßnahmenstruktur	41
5.1.1 Eckpunkte auf Programmebene	42

5.1.2	Eckpunkte der Maßnahmenausgestaltung und -umsetzung	46
5.1.3	Förderstrategie und Maßnahmenstruktur: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen für 2014	64
5.2	Rechtsrahmen – EU, Bund, Land	67
5.2.1	Programmebene: Grundsätzliche Anforderungen und Herausforderungen	67
5.2.2	Problemfelder für ELER-Investiv	79
5.2.3	Problemfelder für ELER-InVeKoS	93
5.2.4	Rechtsrahmen: Fazit und Handlungsempfehlungen	96
5.3	Organisationsstruktur	99
5.3.1	Anforderungen an die Organisationsstruktur für EU-kofinanzierte Förderprogramme	100
5.3.2	Organisationsstrukturen im Ländervergleich	103
5.3.3	Organisationsstruktur des ZPLR – wesentliche Merkmale	107
5.3.4	Homogenität der Institutionstypen: keine wesentlichen „Implementationsverschiebungen“ und kaum Spannungsfelder	110
5.3.5	Programmsteuerungsebene	112
5.3.6	Bewilligungsebene	119
5.3.7	Organisationsstruktur: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen für 2014ff	125
5.4	Finanzmanagement	127
5.4.1	Allgemeine Anforderungen	127
5.4.2	Finanzmonitoring	129
5.4.3	Mittelplanung und -steuerung	130
5.4.4	Jährliche Mittelbewirtschaftung	133
5.4.5	Finanzmanagement: Fazit und Handlungsempfehlungen	134
5.5	EDV-Landschaft und Funktionalität	135
5.5.1	IT-Landschaft	136
5.5.2	IT zur Umsetzungen der ELER-InVeKoS-Maßnahmen	137
5.5.3	IT zur Umsetzung der investiven ELER-Maßnahmen	138
5.5.4	Lieferung von Daten für das EU-Monitoring	141
5.5.5	IT: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen	142
5.6	Personelle Ressourcen	143
5.6.1	Programmsteuerungsebene	144
5.6.2	Fachreferate	144
5.6.3	Bewilligungsstellen	145
5.6.4	Personal: Fazit und Handlungsempfehlungen	148
6	Was beeinflusst die Implementationskosten? – ein modellgestützter Erklärungsversuch	151
6.1	Variablen und Ausgangshypothesen	151
6.2	Modellspezifikationen	159
6.3	Ergebnisse	160

6.3.1	Fixkosten- und Skaleneffekte	162
6.3.2	Inhaltliche Programmgestaltung	162
6.3.3	Gestaltungs- und Umsetzungseffekte	162
6.3.4	Organisationseffekte	163
7	Implementationskosten und Wirksamkeit der Fördermaßnahmen	165
7.1	Relevanz der Gegenüberstellung	165
7.2	Vorgehen und Ergebnisse am Beispiel der Biodiversität	167
	Literaturverzeichnis	173
	Anhang	181
A 1	Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in SH, NRW, HE und NI/HB	181
A 2	Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (SH, NRW, HE, NI/HB)	184

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Analytischer Rahmen und Untersuchungsfelder	4
Abbildung 2:	Umfang der quantitativen Erhebung durch die ZS SH und der qualitativen Primärdatenerhebung	6
Abbildung 3:	Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Bezeichnung der MELUR-Referate Stand 09/2014)	11
Abbildung 4:	Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012*	34
Abbildung 5:	IK/ha ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer	36
Abbildung 6:	Relative IK ausgewählter investiver Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern	38
Abbildung 7:	Relative IK und ausgezahlte öffentliche Mittel der Maßnahme Waldumbau (227) in den vier untersuchten Bundesländern	39
Abbildung 8:	Anteil der Artikel-89-Maßnahmen im ZPLR	44
Abbildung 9:	Relative IK in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Vorhabengröße der Maßnahmengruppe ELER-Investiv ¹⁾	49
Abbildung 10:	Median der Auszahlungsbeträge	52
Abbildung 11:	Durchschnittliche geförderte Fläche pro gefördertem Betrieb ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern	56
Abbildung 12:	Durchschnittliche IK pro Förderantrag ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern ¹⁾	57
Abbildung 13:	Prüfungen im Rahmen der Umsetzung des ZPLR	71
Abbildung 14:	Einschätzung der AktivRegionen zur Projektauswahl	77
Abbildung 15:	Spannungsfeld der Anforderungen an die Umsetzungsstruktur der ELER-Programme und deren vorrangige „Stakeholder“	101
Abbildung 16:	Anzahl antragsannahmender Stellen und Bewilligungsstellen ausgewählter Maßnahmen in den vier Programmgebieten* (Stand Oktober 2011)	105
Abbildung 17:	Vergleich des organisatorischen Settings zur Umsetzung des Vertragsnaturschutzes in den Bundesländern	125
Abbildung 18:	Zusammenhang zwischen der Zahl der AntragstellerInnen und den relativen IK	152

Abbildung 19:	Relative IK nach Förderziel und Maßnahmentyp	155
Abbildung 20:	Unteres Quartil der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	156
Abbildung 21:	Median der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	157

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verwendete Datenquellen	5
Tabelle 2:	Berücksichtigte Tätigkeitsfelder im Rahmen der Implementationskostenanalyse	9
Tabelle 3:	Einrichtungen des Programmoverheads und wesentliche programmbezogene Aufgaben	12
Tabelle 4:	Personaleinsatz und IK für den programmbezogenen Overhead des ZPLR sowie Summe der maßnahmen- und programmbezogenen IK	19
Tabelle 5:	Personaleinsatz und Implementationskosten des ZPLR 2010	21
Tabelle 6:	Maßnahmen nach der Höhe ihrer absoluten IK sowie ihrer Anteile an den maßnahmenbezogenen IK und Fördermitteln des Jahres 2010	22
Tabelle 7:	Relative IK des ZPLR bezogen auf das Jahr 2010 bzw. den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011	26
Tabelle 8:	Kostenstrukturen der AGZ, der Natura-2000-Zahlungen und der Agrarumweltmaßnahmen im ZPLR	27
Tabelle 9:	Vergleich zentraler Umsetzungskennziffern der IKA von 2005 und 2010	29
Tabelle 10:	Entwicklung des Implementationsaufwandes ausgewählter Maßnahmen und Aufgabenbereiche im Programmoverhead gegenüber der Erhebung 2005	30
Tabelle 11:	Kennzahlen der Programmimplementation der untersuchten Bundesländer im Vergleich	32
Tabelle 12:	Vergleich der AK-Ausstattung des Programmoverheads nach Bundesländern	33
Tabelle 13:	Ausgewählte flächenbezogene Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer	37
Tabelle 14:	Ausgewählte investive Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer	40
Tabelle 15:	Eckpunkte der Programmumsetzung in den untersuchten Programmen	43
Tabelle 16:	Durchschnittliche Vorhabengrößen nach IK-Klassen ¹⁾	48
Tabelle 17:	IK der Maßnahme Berufsbildung nach ausgewählten Kennziffern	53
Tabelle 18:	Ausgestaltungsmerkmale der Flächenförderung im Zusammenspiel mit den IK	59
Tabelle 19:	Unterschiede zwischen EU-Recht und § 44 LHO/Landesrecht (Beispiele für den Bereich der ILE-Maßnahmen und LEADER/AktivRegionen)	80
Tabelle 20:	Organisationsstrukturen der Programmumsetzung im Ländervergleich	103

Tabelle 21:	Wesentliche Größen des Aneignungsprozesses (abstrakter) Regelungen für die eigene institutionelle Praxis	110
Tabelle 22:	Vor- und Nachteile der Auslagerung des Vertragsnaturschutzes auf die LGSH	123
Tabelle 23:	Getestete Variablen	151
Tabelle 24:	Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen zu Fixkosten und Skaleneffekte und den IK	153
Tabelle 25:	Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Inhaltliche Programmausrichtung und den IK	154
Tabelle 26:	Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Gestaltungs- und Umsetzungseffekte und den IK	155
Tabelle 27:	Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Organisationseffekte und den IK	159
Tabelle 28:	Erklärungsgründe für die Höhe von relativen und absoluten IK	161
Tabelle 29:	Wirkungsintensitäten und Kosten im Wirkungsfeld Biodiversität	168

Abkürzungsverzeichnis

Maßnahmenkürzel

111	Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen
121/1, 2	AFP
123	Verarbeitung und Vermarktung
125/1	Flurbereinigung (nach GAK)
125/2	Ländlicher Wegebau
126/1	Hochwasserschutz
126/2	Küstenschutz
212	Ausgleichszulage
213	Natura-2000-Prämie
214	Agrarumweltmaßnahmen
214/1	Dauergrünland-Programm
214/2	Halligprogramm
214/3	Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer
214/4	Ökologische Anbauverfahren
214/5	Vertragsnaturschutz (inklusive HC-Teilmaßnahmen)
214/A1	Extensive Grünlandnutzung (Altverpflichtung)
214/A2	Modulation (Altverpflichtungen)
221	Erstaufforstung
227	Waldumbau
311/1	Investitionen zur Diversifizierung (AFP)
311/2	Umnutzung
312	Unternehmensgründung und Entwicklung
313	Förderung des Fremdenverkehrs
321/1	Initiative Biomasse und Energie
321/2	Anpassung von Kleinkläranlagen
321/3	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung
321/4	Breitband-Internet-Infrastruktur
322	Dorferneuerung und Dorfentwicklung
323/1	Ländliches Kulturerbe
323/2	Naturschutz/Landschaftspflege (inkl. Moorschutz)
323/3	Wasserrahmenrichtlinie (inkl. HC)
331	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen
341	Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung
411/412/413	LEADER - AktivRegionen (inkl. HC)
421	LEADER - Gebietsübergreifende Zusammenarbeit
431	LEADER - laufende Kosten der LAG
511	Technische Hilfe

A

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
ALR, ÄLR	Amt/Ämter für ländliche Räume
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AUM	Agrarumweltmaßnahmen

B

BA	Begleitausschuss
BGM	Biotopgestaltende Maßnahme
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BL	Bundesland
BLUAG	Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe
BRH	Bundesrechnungshof
BS	Bescheinigende Stelle

C

CC	Cross Compliance
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework

D

DE	Dorferneuerung
deg	Data experts GmbH
DG Agri	Generaldirektion Landwirtschaft
DGLG	Dauergrünlanderhaltungsgesetz
Dok.	Dokument

E

EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EU-Com	European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development
EU-KOM	Europäische Kommission
EuRH	Europäischer Rechnungshof

F

FB	Flurbereinigung
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FH	Fachhochschule

G

GA	Gemeinschaftsaufgabe
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung

H

HB	Hansestadt Bremen
HC	Health Check
HE	Hessen
HMUELV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HZB	Halbzeitbewertung
HZ-VO	Horizontale Verordnung (VO (EG) Nr. 1306/2013)

I

IB	Investitionsbank Schleswig-Holstein
IES	Integrierte Entwicklungsstrategie
IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IR	Interner Revisionsdienst
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
IT	Informationstechnologie

K

KG	Kommanditgesellschaft
KOM	Europäische Kommission
KoopNat	Kooperationsprogramm Naturschutz (in Niedersachsen)

L

LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft; aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rural; im Englischen: Link Between Actions for the Development of Rural Economy); LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006)
LGSH	Landgesellschaft Schleswig-Holstein
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume Schleswig-Holstein
LR	Thünen-Institut für ländliche Räume
LRH	Landesrechnungshof
LWK	Landwirtschaftskammer

M

MELUR	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
MF	Finanzministerium
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
ML	Niedersächsisches Ministerium für Landwirtschaft
MLUR	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
MS	Mitgliedstaat
MwSt.	Mehrwertsteuer

N

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

O

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

R

RL	Richtlinie
RM	Regionalmanagement

S

SCO	Simplified cost options
SH	Schleswig-Holstein
SHLHO	Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein

T

TH	Technische Hilfe
TG	Teilnehmergeellschaft
TI	Thünen-Institut

U

ULB	Untere Landschaftsbehörde
UNB	Untere Naturschutzbehörde
UWB	Untere Wasserbehörde

V

VB	Verwaltungsbehörde
VE	Verpflichtungsermächtigung
VN	Vertragsnaturschutz
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VOL	Vergabe – und Vertragsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

W

WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank
WiSo	Wirtschafts- und SozialpartnerInnen
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

Z

ZAL	Zukunft auf dem Land (Förderprogramm 2000 – 2006)
ZB	Zuständige Behörde
ZD	Zentraldezernat
ZIAF	Zahlstellen- und InVeKoS-Agrarförderung
ZPLR	Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 – 2013
ZS	Zahlstelle

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

Im Rahmen der begleitenden Evaluierung wurde in SH aufbauend auf den Erfahrungen der Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms 2000 bis 2006 (Fährmann und Grajewski, 2008) erneut eine Implementations(kosten)analyse (IKA)⁹ durchgeführt. 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 die Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der landesspezifischen Organisation der Förderung abgehoben.

In der Halbzeitbewertung (HZB) (Fährmann et al., 2010b) 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 „Vereinfachung der Durchführung“ und „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, Umsetzungsstrukturen 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 in den Bundesländern Hessen (HE), Niedersachsen/Bremen (NI/HB) sowie NRW. Neben den landesspezifischen Erkenntnissen ist auch eine länderübergreifende Interpretation der Ergebnisse durch die AuftraggeberInnen gewünscht. Hieraus resultieren

⁹ Mehr zum Thema Implementationskosten und deren Relevanz für Politikberatung und Evaluierung (siehe Fährmann und Grajewski, 2013; Falconer und Whitby, 1999; OECD, 2007).

hohe Anforderungen an die Harmonisierung von Untersuchungsschritten sowie die Vergleichbarkeit der Datengrundlagen unter Berücksichtigung von Länderspezifika.

Dieser Anspruch konnte weitgehend umgesetzt werden. Auf das Vorgehen in Schleswig-Holstein und die daraus resultierenden Abweichungen wird genauer in den Kapiteln 3.4 und 4.3.0 eingegangen. Generell sind wir bei der Ermittlung der IT-Kosten, bei der Abgrenzung von Aufwendungen der 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie der Trennschärfe von Förder- und Fachaufgaben an Grenzen der Vergleichbarkeit gestoßen. Der Ländervergleich ermöglicht trotz der Einschränkungen 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.

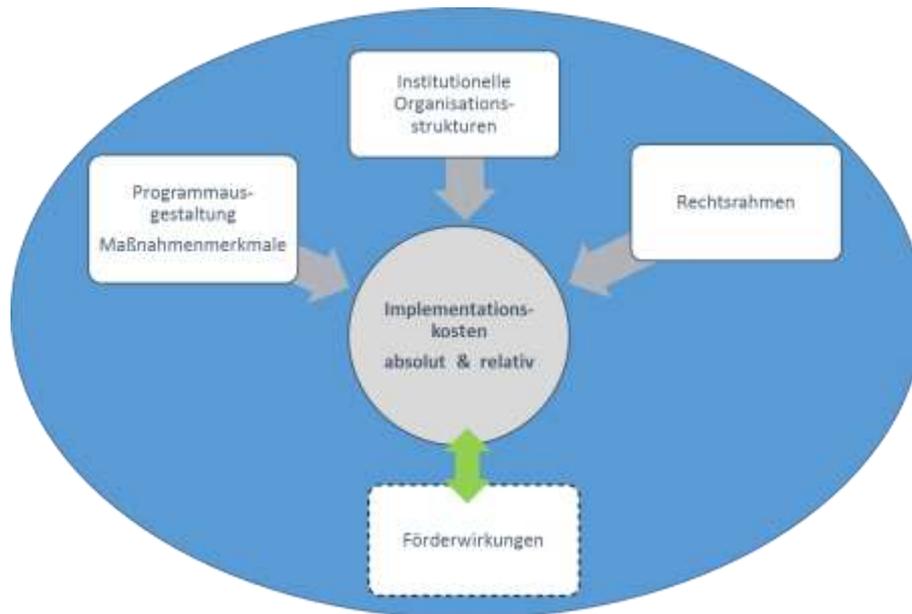
2 Untersuchungsdesign

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 für die Kosten und zugleich für die Wirksamkeit der Förderung maßgeblich 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, bzw. im Fall von SH die Aufbereitung der von der ZS gelieferten Daten, die Ableitung der relativen IK sowie eine deskriptive Analyse der IK. Diese 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 (Verwaltungsbehörde (VB) und Bescheinigende Stelle (BS)) ebenfalls in Form von Telefoninterviews. Mit dem Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER¹⁰ wurden die auf der Grundlage der Auswertungen vorgenommenen Bewertungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen intensiv diskutiert.
- In Analyseschritt 3 wird in einem ökonometrischen Modell der Erklärungsgehalt unterschiedlicher Faktoren geschätzt.

¹⁰ Die Begriffe Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER und ZS-Leitung werden im Bericht synonym verwendet.

2.2 Datenquellen

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen. Im Fall von SH handelt es sich überwiegend um Sekundärdaten (Daten der Personal- und IT-Kostenerhebung der Zahlstelle, Zahlstellen- und Monitoringdaten, Förderrichtlinien, Prüfberichte und Dienstanweisungen). Primärdaten resultieren in erster Linie aus den leitfadengestützten Interviews sowie den Kostenerhebungen in den anderen Bundesländern.

Tabelle 1: Verwendete Datenquellen

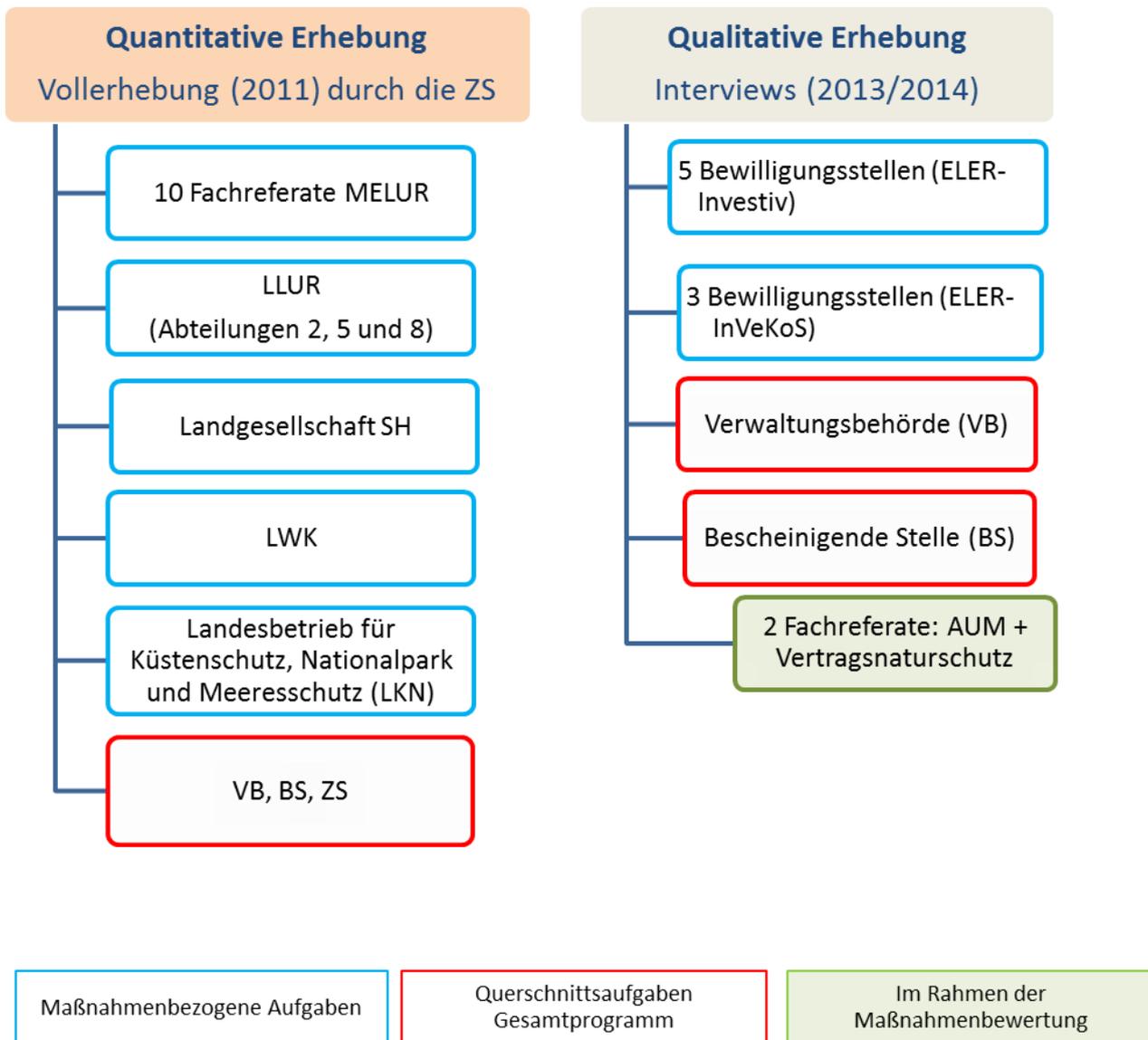
Datenart	Datenquelle	überwiegende Verwendung in				
		Kap. 3	Kap. 4	Kap. 5	Kap. 6	Kap. 7
Primär	Standardisierter Erhebungsbogen (NRW, HE, NI/HB)		x*			
	Leitfadengestützte Interviews		x	x	x	
Sekundär	Daten der Personal- und IT-Kostenerhebung der ZS SH		x		x	x
	Literatur	x		x		
	Förderrichtlinien			x		
	Finanzdaten der Jahresberichte 2009 - 2011 (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

*Für den Ländervergleich (Kapitel 4.3) bzw. die länderübergreifende Auswertung in (Kapitel 6).

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Anhang ist exemplarisch ein Interviewleitfaden enthalten. In Abbildung 2 sind die Dienststellen und Organisationseinheiten aufgeführt, die in die unterschiedlichen Untersuchungsschritte involviert waren.

Abbildung 2: Umfang der quantitativen Erhebung durch die ZS SH und der qualitativen Primärdatenerhebung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die qualitativen, leitfadengestützten Telefoninterviews (LR, 2014) dauerten im Schnitt eine Stunde. Sie wurden aufgezeichnet. Aufgrund dieser Aufzeichnungen wurde ein Protokoll angefertigt, das den InterviewpartnerInnen zur Durchsicht zugeschickt wurde. Die Protokolle wurden nach ihrem Rücklauf mit Hilfe des Programms Maxqda codiert und auf dieser Grundlage ausgewertet.

2.3 Berichtsaufbau

In Kapitel 3 werden Konzeption und Vorgehensweise der Implementationskostenerhebung bzw. -berechnung dargelegt. 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 ZPLR 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 Vertiefungsthemen¹¹ zurückgegriffen. Dieser Analyseschritt wird schrittweise mit der Fertigstellung der Vertiefungsthemen weiterentwickelt und in die Ex-post-Bewertung einfließen. Exemplarisch werden die IK den im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität (Sander und Bormann, 2013) ermittelten Wirkungen gegenübergestellt.

¹¹ Die Vertiefungsthemen wurden für die Wirkungsbereiche vorgesehen, für die das CMEF Indikatoren vorgibt, z. B. Klimaschutz, Wasserschutz, Beschäftigung.

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. Dieser weite Begriff der Implementation lag auch der Erfassung der ZS SH zugrunde. 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.

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 hinausge-

henden 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 besteht die Möglichkeit von „Grauzonen“ im Rahmen der Erfassung.¹²

Die **Implementationskosten** umfassen die Kosten aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen und öffentlichen Körperschaften in SH im Zusammenhang mit der Umsetzung des ZPLR.

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 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.

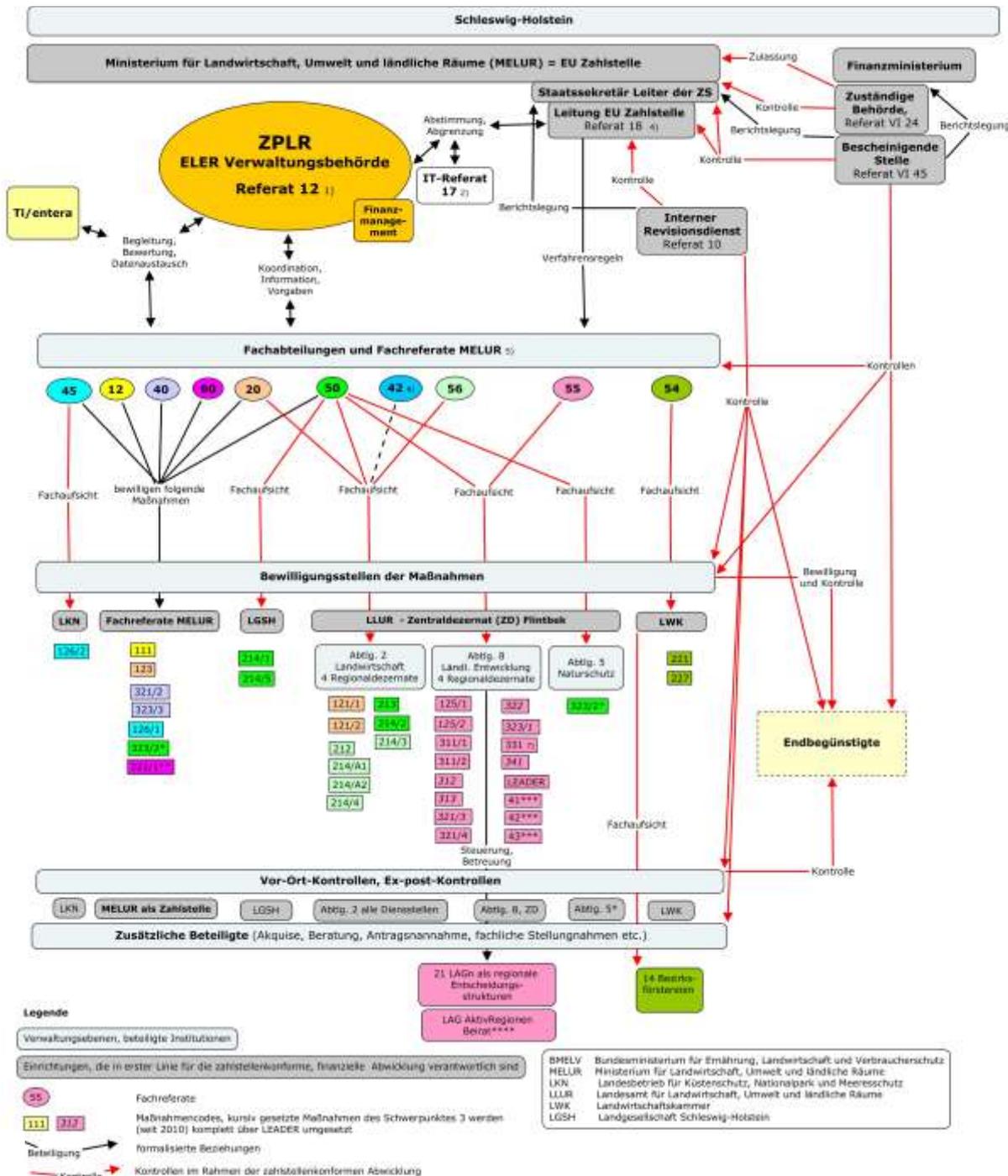
Kosten der AntragstellerInnen für die Teilnahme an den Fördermaßnahmen sind ebenfalls nicht Gegenstand der Untersuchung.

3.2 Einbezogene Institutionen und Aufgaben

Die in Abbildung 3 dargestellte Strukturlandkarte der Programmdurchführung enthält die in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen sowie deren Zuordnung zu den verschiedenen Vollzugsebenen des ZPLR und seiner Maßnahmen. Während bei den Fachreferaten im MELUR Konzeption, inhaltliche und verfahrenstechnische Steuerung, Monitoring, Risikoanalyse für VOK, Fachaufsicht und Zuverlässigkeitserklärungen (und in Teilen Bewilligungsaufgaben) angesiedelt sind, sind die nachgeordneten bzw. beauftragten Bewilligungsstellen für die Arbeitsschritte von der Antragsannahme, Verwaltungskontrolle bis zur Bewilligung und eventuellen Rückforderungen verantwortlich. Jeweils separate Teams sind bei den Bewilligungsstellen für die Vor-Ort-Kontrolle bzw. Ex-post-Kontrolle zuständig. Neben diesen maßnahmenbezogenen Aufgaben und Vollzugsebenen sind in der Abbildung auch die Stellen mit programmbezogenen Querschnittsfunktionen (sogenannter Programmoverhead) enthalten. Dies sind die Verwaltungsbehörde, das Referat 18 „Leitung der Zahlstelle“ und die Bescheinigende Stelle sowie die die Zuständige Behörde im Finanzministerium. Deren wesentlichen Aufgaben sind in Tabelle 3 zusammengestellt.

¹² 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 wahrgenommen werden.

Abbildung 3: Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Bezeichnung der MELUR-Referate Stand 09/2014)



- 1) Die Verwaltungsbehörde ist zuständig für die Abwicklung der Mittel der technischen Hilfe, ELER-Code S11. Hier fallen noch zahlreiche Aufgaben im Zusammenhang mit Datenlieferung an den Bund, die EU-KOH sowie Berichtslegungen und Abstimmungen an. Darüber hinaus Organisation des Beteiligungsprozesses und des BA.
 - 2) Zuständig für alle IT Sicherheitsfragen (IT-Sicherheitsbeauftragter) und Management der Vergabe von Aufträgen zur Entwicklung von Verfahrenssoftware.
 - 4) Zentral zuständig für Zahlungsabwicklung und Verbuchung.
 - 5) Zuständig für die Risikoanalyse für Vor-Ort-Kontrollen, Zulieferung von Zuverlässigkeitserklärungen an die Zahlstellenleitung.
 - 6) Referat 42 ist nur zuständig für die fachliche Konzeption und Fachmonitoring für Wasserschutzmaßnahmen 214/3, keine Ausübung der Fachaufsicht.
 - 7) Maßnahme wird nur über das LLUR (Flintbek Zentrale und Außenstelle) abgewickelt.
- * Im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren liegt die Zuständigkeit beim LLUR, ansonsten im Fachreferat des MELUR. Vor-Ort-Kontrollen werden grundsätzlich vom MELUR zusammen mit VertreterInnen des LLUR durchgeführt, fachliche Stellungnahmen im Rahmen der Bewilligung erfolgen von Abteilung 5, LLUR.
- ** Bis 2009 Abwicklung über I-Bank, ab 2010 über das Fachreferat.
- *** Prüfung der LEADER-Fähigkeit, ansonsten sind Stellen analog der Maßnahmen der Schwerpunkte 1-3 zuständig.
- **** Der Senat wählt die landesweiten "Leuchtturmprojekte" aus. Er setzt sich aus VertreterInnen der 21 AktivRegionen, des LLUR und des MELUR zusammen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3: Einrichtungen des Programmoverheads und wesentliche programmbezogene Aufgaben

Dienststelle/Einrichtung	Wesentliche Aufgaben
Verwaltungsbehörde (MELUR, Referat 12)	<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 ZS 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 Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER (MELUR, Referat 18)	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsatz- und Organisationsangelegenheiten der Zahlstelle - Festlegung und Abstimmung von Verfahrensregeln in Zahlstellendienstleistungen, Erlassen und besonderen Dienstanweisungen (Verwaltungs- und Kontrollsystem) - Information/Koordination der Fachreferate und Bewilligungsstellen - Rechnungsabschluss EGFL/ELER - Verbuchung - Debitorenverwaltung - Grundsatzangelegenheiten Unregelmäßigkeiten - Grundsatzfragen und Fortschreibung der IT-Fachverfahren (profil und ravel c/s) - Regelung von Angelegenheiten mit der Zuständigen Behörde, der Bescheinigenden Stelle und dem Internen Revisionsdienst - Abstimmungen mit Bund und Kommission
Interner Revisionsdienst (MELUR, Referat 10)	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung des internen Kontrollsystems (primär Verfahrensprüfungen, stichprobenartige Prüfung von Einzelfällen) - Prüfung der Buchführung einschl. Debitoren - Prüfung der Informationssysteme - Berichtslegung an die Leitung EU-Zahlstelle
IT und Informationsmanagement (MELUR, Referat 17)	<ul style="list-style-type: none"> - Management der Vergabe von Aufträgen zur Entwicklung von Verfahrenssoftware (Koordination der Anforderungen der Fachbereiche) - IT-Sicherheitsbeauftragter
Bescheinigende Stelle (MF, Referat 24)	<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 (MF, Referat 24)	<ul style="list-style-type: none"> - Zulassungsverfahren der Zahlstelle - Turnusmäßige Überprüfung der Zulassungskriterien der ZS - Würdigung von Feststellungen der Bescheinigenden Stelle

Quelle: Eigene Darstellung.

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

3.3 Erfassung der Personal- und IT-Kosten

Die Ermittlung der Umsetzungskosten des ZPLR durch die ZS basiert auf den folgenden Erhebungsschritten und Annahmen (MELUR, 2012b):

- Abfrage im Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MELUR) sowie im nachgeordneten Bereich (Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR), Landesamt für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN) und Landeslabor) zu den geschätzten Arbeitszeitaufwendungen im Vollzeitäquivalent (AK) je MitarbeiterIn und Teilmaßnahme.
- Ermittlung der Personalkosten: Hierzu lieferte das Personalreferat die real im Jahr 2010 gezahlten Bezüge je MitarbeiterIn. Den Kosten wurden 30 % Personalgemeinkosten (analog zur durchschnittlichen Personalkostenermittlung mittels Personalkostentabelle des Finanzministeriums) zugeschlagen.

Kosten für externe Stellen wurden gesondert ausgewiesen. Hiervon betroffen sind der Vertragsnaturschutz mit den Kosten für die Landgesellschaft (LGSH) sowie die forstlichen Maßnahmen mit den Kosten für die Landwirtschaftskammer (LWK). Bei den Kosten für die LWK wurde 1/3 der Gesamtkosten berücksichtigt, die das Land der LWK für Durchführung der forstlichen Förderung zahlt. Dieser Anteil entspricht dem des EU-finanzierten Anteils der Gesamtleistung der LWK im Forstbereich. Die Geldbeträge wurden durch uns anhand von Schätzwerten für durchschnittliche Personalkosten in AK umgerechnet.

- Die Personalkosten des Internen Revisionsdienstes (IR), der Bescheinigenden Stelle (BS), der Verwaltungsbehörde (VB) sowie des Referates „Leitung der Zahlstelle“ wurden analog ermittelt, werden aber nicht – wie von der ZS vorgenommen – den einzelnen Maßnahmen zugeordnet, sondern verbleiben als Kostenposition im Programmoverhead.
- Die vom Fachreferat 17 ermittelten IT-Kosten wurden analog zum Mittelaufkommen zu 70 % dem EGFL und zu 30 % dem ELER zugeordnet. Bei der IT-Kostenermittlung wurden Kostenpositionen im Bereich der Hardware, Software, sonstiger IT-Dienstleistungen und der Vorkosten im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 berücksichtigt (MELUR, 2012c).

Generell folgt die Kostenerfassung durch die ZS dem Grundsatz einer **Grenzkostenermittlung**,¹³ die auf die Kosten abzielt, die direkt durch die ELER-Fördermaßnahmen verursacht werden (bzw. die Personalressourcen, die gebunden werden) und bei Nichtumsetzung der Förderung entfielen.

3.4 Systematik der Ergebnisdarstellung

Generell werden analog zu den anderen Bundesländern sowohl bei der Erhebung als auch der Ergebnisdarstellung zwei Ebenen (Maßnahmen, Programm) 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.¹⁴

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.

¹³ 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.

¹⁴ In den anderen Bundesländern wurde zudem nach eine Differenzierung nach den Aufgabenblöcken Grundaufwand für die Maßnahmen (Maßnahmenoverhead), Förderabwicklung (fallabhängiger Aufwand) und VOK/Ex-post-Kontrollen vorgenommen, da die drei Bereiche in unterschiedlichem Maß von EU-spezifischen Anforderungen und Regularien beeinflusst werden. Bei einer möglichen Umstellung einzelner Maßnahmen auf eine rein nationale Finanzierung unter Verzicht auf EU-Kofinanzierung sind somit unterschiedliche Einsparpotenziale verbunden. Dies konnte in SH nicht erfolgen.

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.).

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

3.5 Maßnahmenspezifische Besonderheiten

3.5.1 Anrechnung von Fördermitteln als Implementationskosten

Das ZPLR umfasst Fördermaßnahmen, deren integraler Bestandteil die Förderung von Institutionen ist, die (Teil-)Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung übernehmen und somit direkt oder indirekt zu einer Entlastungssituation in den Förderverwaltungen führen (Outsourcing). 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.

Mittel der Technischen Hilfe (TH)

Die TH-Mittel wurden in den Jahren 2007 bis 2011 in SH fast ausschließlich für Monitoring und Evaluation sowie in geringem Maße für die Arbeit des Begleitausschusses sowie der Öffentlichkeitsarbeit für das ZPLR verwendet. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern ist damit der Verwendungszweck sehr eingegrenzt, und es fließen insgesamt relativ wenig Mittel in die TH.¹⁵ Insgesamt wurden in den Jahren 2007 bis 2011 durchschnittlich rund 0,22 Mio. Euro an TH-Mitteln ausgegeben, davon 0,2 Mio. Euro für Monitoring und Evaluation. Maßnahmenspezifische Ausgaben (Gutachten, spezifische Öffentlichkeitsarbeit oder ähnliches) sind nicht getätigt worden. Die durchschnittlichen Mittel werden den Programmoverheadkosten zugeordnet.

¹⁵ In den anderen Bundesländern werden auch IT-Kosten und der Aufbau von Fachmonitoringsystemen sowie Arbeiten zu bestimmten Wirkungsindikatoren über die TH finanziert.

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.

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 knapp 37 % ihrer Arbeitskraft auf das Projektmanagement. Darüber hinaus wurde nach der AK-Ausstattung der RM gefragt. Von den den Regionalmanagements insgesamt zur Verfügung stehenden knapp 27 AK¹⁶ entfallen hiernach knapp 10 AK auf das Projektmanagement.

Die hierfür kalkulatorisch angesetzten Kosten von rund 750.000 Euro¹⁷ wurden den Maßnahmen 41x (0,7 Mio. Euro) und 421 (0,05 Mio. Euro) zugerechnet. Diese kalkulatorisch ermittelten Umsetzungskosten werden über die Fördermaßnahme 431 finanziert. Der Betrag wird bei den öf-

¹⁶ Angaben erfolgten in wöchentlich zur Verfügung stehender Arbeitszeit. Für die Umrechnung auf AK wurde eine 38,5 Stundenwoche zugrunde gelegt.

¹⁷ 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.

fentlichen Fördermitteln der Maßnahme 431 abgezogen und den IK für die oben genannten Maßnahmen zugeschlagen.

3.5.2 Maßnahmenspezifische Besonderheiten

Erfassungsprobleme durch die Integration von Schwerpunkt-3-Maßnahmen in LEADER im Erhebungsjahr 2010

Im Jahr 2010 wurde eine Reihe von Maßnahmen (125/2, 312, 313, 321/3, 321/1 und 341) voll in das LEADER-Verfahren und damit in die Finanzierung unter Schwerpunkt 4 integriert. Im Umstellungszeitraum kann es sowohl bei der Aufwandszuordnung zu den Maßnahmen (Schwerpunkt-3-Maßnahme oder LEADER) als auch bei der Verbuchung der Fördermittel unter die entsprechenden Haushaltlinien zu Ungenauigkeiten gekommen sein.

Maßnahmen ohne Auszahlungsvorgang im Jahr 2010

Bei einzelnen Maßnahmen kam es zu keiner Auszahlung bzw. nur zu Wiedereinziehungen im Rahmen der Abwicklung. Nichtsdestotrotz fielen Verwaltungskosten an. Wegen der schwierigen Differenzierung wurden sie bezüglich der Kostenzuordnung wie die anderen Maßnahmen behandelt. Diese Kosten werden bei der Darstellung der relativen IK als sogenannte Vorhaltekosten gekennzeichnet.

Externalisierung von Kontrollkosten in der Ökolandbauförderung

Im Rahmen der Ergebnisinterpretationen und dem Vergleich von Kostenstrukturen verschiedener Maßnahmen wurde diskutiert, inwieweit die Externalisierung von Kontrollkosten im Bereich der Ökolandbauförderung einen Einfluss auf dessen Implementationskosten hat und diese folglich zu einer Verzerrung im Vergleich zu anderen Agrarumweltmaßnahmen führen kann. Aufgrund der folgenden Argumentationslinie kann der Einfluss als gering bzw. vernachlässigbar eingestuft werden.

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 können die IK der Verwaltung reduzieren, sollten diese ausreichend qualitätsgesichert sein.

Die Externalisierung umfasst die umfängliche 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 den Zukauf und die Verwendung von Vorleistungen entsprechend den Vorgaben der Öko-VO. Der Technische Prüfdienst wieder-

holt letztgenannte Prüfungen 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 nur überschlägig berechnen. Der Überschlagsrechnung liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Der Kontrollumfang umfasst fünf Prozent der geförderten Ökobetriebe. Dies sind für das Jahr 2011 rd. 27 Betriebe.
- Der Kontrollaufwand der Öko-Kontrollverbände vor Ort wird mit 0,5 bis 1 Tag veranschlagt. Dieser Zeitbedarf wird ebenfalls für eine Kontrolle auf ökologische Wirtschaftsweise durch den Technischen Prüfdienst unterstellt.
- Die durchschnittlichen Arbeitgeberbruttogehälter für Beschäftigte des Technischen Prüfdienstes in SH liegen nicht vor. Als Näherungswert werden deshalb die Angaben aus Niedersachsen in Höhe von 75.000 Euro/Jahr mit einer kalkulatorischen Arbeitszeitnetto von 220 Tagen zugrunde gelegt.

Es errechnet sich eine eingesparte Verwaltungsaufwendung in Höhe von rd. 4.500 bis 9.000 Euro. Wird diese den Verwaltungsaufwendungen des Verfahrens Ökologischer Landbau zugeschlagen, erhöhen sich die relativen IK für den Ökologischen Landbau nur geringfügig im Nachkommabereich von 7,8 % auf 7,9 bzw. 8 %. Die IK/ha steigen von 11,4 Euro auf 11,5 bzw. 11,7 Euro.

4 Ergebnisse der Erhebung

4.1 Absolute Implementationskosten des ZPLR

Die Tabellen 4 und 5 geben einen Überblick über die ermittelten maßnahmenbezogenen und programmbezogenen Implementationskosten (IK) und die benötigten vollen Stellen (AK) der einzelnen Vollzugsebenen. Insgesamt waren demnach 2010 knapp 110 AK innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Stellen (LWK, LGSH) und geförderten Regionalmanagements (RM) der AktivRegionen¹⁸ mit der Umsetzung des ZPLR befasst. Hiermit waren Kosten von 9,45 Mio. Euro verbunden. Auf den Programmoverhead entfallen mit 2,3 Mio. Euro und 12,5 AK rund 24 % der Implementationskosten. Der überwiegende Teil entfällt auf die IT-Kosten gefolgt von der Zahlstelle (inkl. Internem Revisionsdienst) und der Verwaltungsbehörde im MELUR.

Tabelle 4: Personaleinsatz und IK für den programmbezogenen Overhead des ZPLR sowie Summe der maßnahmen- und programmbezogenen IK

			Gutachten / IT	Gesamt AK	Gesamtkosten in Mio. Euro
Programmoverhead	AK ¹⁾	Kosten ¹⁾ 2010	Kosten Ø 2007 - 2011		
Verwaltungsbehörde (VB)	3,4	0,23		3,4	0,23
Bescheinigende Stelle (BS)	2,2	0,21		2,2	0,21
Interner Revisionsdienst (IR)	2,2	0,17		2,2	0,17
Zahlstelle (Koordination) (ZS)	4,7	0,33		4,7	0,33
IT ²⁾	-	1,15		k. A.	1,15
Evaluation (extern) (Technische Hilfe)	-		0,20	k. A.	0,20
Summe Programmoverhead	12,5	2,10	0,20	12,5	2,30
Summe Maßnahmen				97,2	7,15
Gesamtsumme ZPLR				109,7	9,45

1) Angaben auf der Grundlage der Erhebungen der ZS bei den einzelnen Dienststellen (MELUR, 2012d, c und MELUR, 2013c).

2) Berechnung erfolgte durch Referat 17 (MELUR, 2012)

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUR (2012c; 2012d; 2013c).

¹⁸ 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 IK zwischen den Maßnahmentypen zu vermeiden, werden die Kosten des RM für die oben genannten Aufgabenfelder zumindest über Schätzwerte in allen Bundesländern in die IK einbezogen. Die Grundlage bilden hierfür die Ergebnisse der Befragungen der RM im Rahmen der LEADER-Bewertung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010). Die für diese AK eingesetzten Fördermittel aus 431 werden den Implementationskosten zugeschlagen, da es sich um öffentliche Kosten handelt.

Tabelle 5 schlüsselt die maßnahmenbezogenen IK nach den einzelnen Kostenstellen auf. Im Betrachtungszeitraum entstanden mit gut 2,2 Mio. Euro rund 31 % der maßnahmenbezogenen IK auf Ebene der Fachreferate im MELUR. Auf das LLUR entfielen 38 % der maßnahmenbezogenen IK (12,5 % in der Abteilung 2, 20,5 % in der Abteilung 8 und 5 % in der Abteilung 5). Rund 18 % der Kosten entstanden durch die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes durch die Landgesellschaft (LGSH). Rund 10 % der IK entstanden durch die Regionalmanagements der LEADER-Regionen (AktivRegionen) und 2 % bei der LWK für die Abwicklung der forstlichen Maßnahmen. Der Landesbetrieb Küstenschutz (LKN) fällt mit 0,3 % der Kosten kaum ins Gewicht, setzt aber rund ein Viertel des Programmvolumens um.

Tabelle 6 ordnet die Maßnahmen des ZPLR 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.

Tabelle 5: Personaleinsatz und Implementationskosten des ZPLR 2010

Vollzugsebenen des ZPLR	Fachreferate MELUR		LLUR Abteilung 2		LLUR Abteilung 8		LLUR Abteilung 5		Landgesellschaft SH		Landesamt für Küstenschutz		Regional-managements		LWK		Gesamt ZPLR		
	Maßnahmenbezeichnung/Code	AK ¹⁾	Kosten in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten in ¹⁾ Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten in ¹⁾ Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten in ¹⁾ Mio. Euro	AK ³⁾	Kosten in ¹⁾ Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten in ¹⁾ Mio. Euro	AK ²⁾	Kosten in ²⁾ Mio. Euro	AK ³⁾	Kosten in ¹⁾ Mio. Euro	AK	Kosten in Mio. Euro
111 Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	0,25	0,017																0,3	0,02
121/1, 2 Agrarinvestitionsförderung (AFP)	0,90	0,068	4,40	0,311														5,3	0,38
123 Verarbeitung und Vermarktung	0,85	0,068																0,9	0,07
125/1 Flurbereinigung (nach GAK)	0,26	0,020			1,80	0,138												2,1	0,16
125/2 Ländlicher Wegebau	0,26	0,020			2,20	0,159												2,5	0,18
126/1 Hochwasserschutz	0,25	0,018																0,3	0,02
126/2 Küstenschutz	0,20	0,017									0,30	0,022						0,5	0,04
212 Ausgleichszulage	0,50	0,045	0,40	0,028														0,9	0,07
213 Natura-2000-Prämie	0,85	0,065	1,90	0,123														2,8	0,19
214/1 Dauergrünland-Programm	0,19	0,014																0,2	0,01
214/2 Halligprogramm	0,23	0,021	0,75	0,061														1,0	0,08
214/3 Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer	0,85	0,077	0,85	0,062														1,7	0,14
214/4 Ökolog. Anbauverfahren	1,00	0,087	3,60	0,243														4,6	0,33
214/5 Vertragsnaturschutz (inkl. HC)	2,11	0,178					4,80	0,313	15,00	1,298								21,9	1,79
214/A1 Extensive Grünlandnutzung (Altverpfl.)	0,05	0,005																0,1	0,01
214/A2 Modulation (Altverpflichtungen)	0,10	0,010	0,75	0,046														0,9	0,06
221 Erstaufforstung	0,25	0,019														0,60	0,050	0,9	0,07
227 Waldumbau	0,35	0,026														1,20	0,100	1,6	0,13
311/1 Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B)	0,26	0,021			0,30	0,022												0,6	0,04
311/2 Umnutzung	0,26	0,021			0,20	0,016												0,5	0,04
312 Unternehmensgründung und -entwicklung	0,26	0,021																0,3	0,02
313 Förderung des Fremdenverkehrs	0,26	0,021			0,60	0,041												0,9	0,06
321/1 Initiative Biomasse und Energie	0,60	0,046			0,85	0,078												1,5	0,12
321/2 Anpassung von Kleinkläranlagen	1,00	0,068																1,0	0,07
321/3 Dienstleistungseintr./Grundversorgung	0,26	0,021			0,15	0,011												0,4	0,03
321/4 Breitband-Internet-Infrastruktur	0,83	0,053			0,60	0,041												1,4	0,09
322 Dorferneuerung und Dorfentwicklung	0,26	0,021			1,10	0,075												1,4	0,10
323/1 Ländliches Kulturerbe	0,26	0,021			0,05	0,004												0,3	0,02
323/2 Naturschutz/Landschaftspflege (inkl. Moorschutz)	2,30	0,150					1,90 ⁴⁾	0,141										4,2	0,29
323/3 WRRL (inkl. HC)	13,60	0,880																13,6	0,88
331 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	0,1	0,005																0,1	0,01
341 Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung	0,26	0,021																0,3	0,02
411 u. 413 AktivRegionen (inkl. HC)	0,45	0,038			10,10	0,669							9,30	0,700				19,9	1,41
421 Gebietsübergreifende Zusammenarbeit	0,16	0,013			0,50	0,036							0,70	0,050				1,4	0,10
431 Laufende Kosten der LAG	0,16	0,013			1,60	0,108												1,8	0,12
Summe Maßnahmen	30,7	2,206	12,7	0,874	20,1	1,398	6,7	0,455	15,0	1,298	0,3	0,022	10,0	0,750	1,8	0,150		97,2	7,15

1) Angaben auf der Grundlage der Erhebungen der ZS bei den einzelnen Dienststellen (MELUR, 2012d, c und MELUR, 2013c).

2) Eigene Berechnung auf der Grundlage der Befragung der RM zur wöchentlichen Stundenausstattung sowie zur erforderlichen Arbeitszeit für Projektmanagement. Für die Kosten werden 75.000 pro AK veranschlagt.

3) Eigene Schätzung nach Durchschnittsgehältern. 4) Innerhalb von Flurbereinigungsverfahren, ansonsten ist das Fachreferat mit der Umsetzung betraut.

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUR (2012d; 2013c).

Tabelle 6: Maßnahmen nach der Höhe ihrer absoluten IK sowie ihrer Anteile an den maßnahmenbezogenen IK und Fördermitteln des Jahres 2010

Maßnahmen des ZPLR nach der Höhe ihrer Implementationskosten (IK)		IK 2010	öffentliche Fördermittel Ø 2009 - 2011 ¹⁾	Anteil an den		Proportionalität
		in Mio. Euro		maßnahmenbezogenen IK	öffentlichen Fördermitteln	Index
		[1]	[2]	[3]	[4]	[3]/[4]
331	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	0,01	0,153	0,07	0,22	0,32
214/A1	Extensive Grünlandnutzung (Altverpfl.)	0,01	0,04	0,07	0,05	1,35
214/1	Dauergrünland-Programm	0,01	0,02	0,20	0,03	6,05
111	Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	0,02	0,214	0,23	0,31	0,75
126/1	Hochwasserschutz	0,02	0,002	0,25	0,00	81,76
312	Unternehmensgründung und -entwicklung	0,02	0,000	0,29	0,00	k. A.
341	Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung	0,02	0,159	0,29	0,23	1,25
323/1	Ländliches Kulturerbe	0,02	0,406	0,34	0,59	0,58
321/3	Dienstleistungseinrichtung/Grundversorgung	0,03	1,419	0,44	2,07	0,21
311/2	Umnutzung	0,04	0,022	0,51	0,03	16,21
126/2	Küstenschutz	0,04	16,670	0,56	24,33	0,02
311/1	Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B)	0,04	0,257	0,60	0,37	1,60
214/A2	Modulation (Altverpflichtungen)	0,06	0,01	0,78	0,01	70,06
313	Förderung des Fremdenverkehrs	0,06	1,265	0,87	1,85	0,47
123	Verarbeitung und Vermarktung	0,07	2,603	0,95	3,80	0,25
321/2	Anpassung von Kleinkläranlagen	0,07	0,473	0,95	0,69	1,37
221	Erstaufforstung	0,07	0,84	0,96	1,22	0,79
212	Ausgleichszulage	0,07	0,95	1,02	1,38	0,74
214/2	Halligprogramm	0,08	0,31	1,15	0,46	2,50
321/4	Breitband-Internet-Infrastruktur	0,09	1,080	1,30	1,58	0,83
322	Dorferneuerung und Dorfentwicklung	0,10	3,187	1,34	4,65	0,29
421	Gebietsübergreifende Zusammenarbeit	0,10	0,678	1,38	0,99	1,40
431	Laufende Kosten der LAG ²⁾	0,12	0,990	1,69	1,44	1,17
321/1	Initiative Biomasse und Energie	0,12	0,623	1,73	0,91	1,90
227	Waldumbau	0,13	0,498	1,76	0,73	2,42
214/3	Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer	0,14	1,81	1,94	2,64	0,74
125/1	Flurbereinigung n. GAK	0,16	0,787	2,21	1,15	1,93
125/2	Ländlicher Wegebau	0,18	0,512	2,50	0,75	3,35
213	Natura-2000-Prämie	0,19	2,26	2,61	3,30	0,79
323/2	Naturschutz und Landschaftspflege (inkl. Moorschutz)	0,29	4,173 ³⁾	4,06	6,09	0,67
214/4	Ökolog. Anbauverfahren	0,33	4,25	4,61	6,20	0,74
121/1, 2	Agrarinvestitionsförderung (AFP)	0,38	6,020 ³⁾	5,35	8,79	0,61
323/3	WRRL (inkl. HC)	0,88	3,334 ³⁾	12,28	4,87	2,52
411 u. 413 (inkl. HC)	AktivRegion (nach der LEADER-Methode)	1,41	6,260 ³⁾	19,67	9,14	2,15
214/5	Vertragsnaturschutz (inkl. HC)	1,79	6,25 ³⁾	25,02	9,12	2,74
Summe		7	69	100	100	

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

Kursiv und fett: Maßnahmen mit überproportionalem Anteil an den IK in Bezug auf ihren Anteil an Fördermitteln; Quotient aus [3]/[4] ist > 2.

1) Berechnung auf der Grundlage der Angaben des MELUR (2013c), ohne Artikel-89-Maßnahmen; inkl. der Zuckerdiversifizierungs- (AFP) sowie der HC-Mittel.

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

3) Für die (Teil-)Maßnahmen, die zum HC eingeführt wurden, wurde der Durchschnitt der Jahre 2010 / 2011 zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die fünf größten Kostenträger innerhalb des ZPLR sind der Ökologische Anbau, das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), die Maßnahme zur Umsetzung WRRL (323/3), LEADER und der Vertragsnaturschutz. Auf diese Maßnahmen entfallen gut zwei Drittel der IK, aber nur 38 % der Fördermittel.

Der in Tabelle 6 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 (Werte < 0 , grau hinterlegt), wie zum Beispiel die Maßnahme Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen (Code 111), Ländliches Kulturerbe (Code 323/1), das AFP, Ökologische Anbauverfahren und der Küstenschutz. Ebenso verhält es sich bei den Maßnahmen mit einem überproportionalen Verhältnis aus IK-Anteilen zu Fördermittelanteilen, die sowohl kleinvolumige als auch ausgabenintensive Maßnahmen umfassen. Auffällig ist, dass mit den Maßnahmen WRRL, Vertragsnaturschutz und AktivRegionen sehr finanzstarke Maßnahmen einen überproportionalen Anteil an den maßnahmenbezogenen IK aufweisen, auch wenn dieser mit Werten zwischen 2 und 3 moderat ausfällt.

In den anderen Bundesländern konnte eine eindeutigere Tendenz von kleinvolumigen Maßnahmen zu einem überproportionalen Anteil an den IK im Bezug zu ihrem Anteil an den ausgezahlten Fördermitteln identifiziert werden und damit ein Zusammenhang hergestellt werden, der auf die hohen Fixkosten im Rahmen der Maßnahmenimplementation hinweist.

4.2 Relative Implementationskosten des ZPLR

Die relativen IK beschreiben den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme ausbezahlen. Das Maß ist ein Euro ausgezahlte Fördermittel. Die IK 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 2010 in das Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln des Kalenderjahres 2010 und zu dem Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011 gesetzt. Durch Letzteres werden jährliche Schwankungen und Verzögerungen der Auszahlungen vor allem im Bereich der investiven Maßnahmen geglättet. Für die Fördermaßnahmen des Schwerpunktes 3, die 2010 in das LEADER-Verfahren integriert wurden und für die es folglich im Jahr 2011 keine Auszahlung mehr gab, wird der Durchschnitt der Jahre 2009 und 2010 zugrunde gelegt. Auf der anderen Seite wurde für die 2009/2010 eingeführten

HC-(Teil-)Maßnahmen der Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2011 herangezogen, da es für diese in 2009 noch keine Auszahlungen gab.

Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern wurden bei den Fördermitteln die sogenannten Artikel-89-Maßnahmen (zusätzlich rein national finanzierte Fördervorhaben) nicht berücksichtigt¹⁹, da ihr Implementationsaufwand auch nicht in der ZS-Erfassung abgefragt wurde.

Die gesamten Mittel der Technischen Hilfe werden 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 wurde aber viel Aufwand betrieben, 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 mit den 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 2009 bis 2011 (siehe oben).

¹⁹ Diese unterschiedliche Vorgehensweise verkleinert das Finanzvolumen des ZPLR gegenüber den anderen Programmen nochmals erheblich.

4.2.2 Relative IK des Gesamtprogramms, des Programmoverheads und der Maßnahmengruppen

Tabelle 7 bildet die relativen IK mit Bezug auf die ausgezahlten öffentlichen Mittel des Jahres 2010 und die durchschnittliche Zahlung der Jahre 2009 bis 2011 ab.

Unterschieden werden die Maßnahmengruppen ELER-InVeKoS und ELER-Investiv. Aufgrund des starken Einflusses der Maßnahme „Küstenschutz“ auf die Kostenstruktur werden die Ergebnisse zusätzlich unter Ausschluss dieser Maßnahme dargestellt.

Die relativen IK des ZPLR lagen insgesamt bei knapp 14 % der ausgezahlten Fördermittel (ohne Küstenschutz bei 18,2 %). Maßnahmenbezogene IK entsprechen einem Anteil von rund 10,4 % der ausgezahlten öffentlichen Fördermittel. Die Kosten für den Programmoverhead liegen bei rund 3,4 %.

Die Spannweite der relativen IK ist zwischen den Maßnahmen und Maßnahmengruppen sehr hoch. Die relativen IK der InVeKoS-Maßnahmen sind mit gut 16 % etwa doppelt so hoch wie die der Maßnahmengruppe ELER-Investiv.

Überdurchschnittlich hohe relative IK weisen bei den investiven Maßnahmen der ländliche Wegebau, der Waldumbau, die Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL sowie LEADER auf. Bei den flächenbezogenen Maßnahmen sind es insbesondere die kleinvolumigen und teilweise auslaufenden Maßnahmen Dauergrünland- und Halligprogramm sowie der Vertragsnaturschutz, die über dem Kostendurchschnitt liegen. Deutlich darunter liegen die Ausgleichszulage (AGZ), die Maßnahme Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer²⁰ sowie die ökologischen Anbauverfahren. Auffällig ist dennoch, dass die AGZ anders als in den anderen Bundesländern mit den relativen IK nicht deutlich unter den AUM liegt, sondern auf etwa gleicher Höhe. Dies ist auf den geringen Förderumfang zurückzuführen.

In Kapitel 5 wird näher auf die Erklärungsgründe und die aufwandsbestimmenden Merkmale für das ZPLR allgemein und für die einzelnen ELER-Maßnahmen eingegangen. Für die bessere Einordnung der Ergebnisse für SH und das ZPLR werden die Kostenstrukturen und Kennziffern der Umsetzung in den anderen Bundesländern unter Kapitel 4.3 dargestellt.

²⁰ Eine Differenzierung in die hierunter fallenden Teilmaßnahmen war mit den gelieferten Daten nicht möglich.

Tabelle 7: Relative IK des ZPLR bezogen auf das Jahr 2010 bzw. den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011

Verhältnis der Implementationskosten zu den öffentlichen Fördermitteln nach Maßnahmentypen	IK in Mio. Euro ²⁾	öffentl. Fördermittel in Mio. Euro ¹⁾			relative IK in %	
		2010	Ø 2009 - 2011	2010	Ø 2009 - 2011	
		[2]	[3]	[1]/[2]*100	[1]/[3]*100	
111 Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen	0,02	0,246	0,214	6,8	7,8	
121/1, 2 Agrarinvestitionsförderung (AFP)	0,38	7,685	6,020 ³⁾	5,0	6,4	
123 Verarbeitung und Vermarktung	0,07	1,302	2,603	5,2	2,6	
125/1 Flurbereinigung n. GAK	0,16	0,480	0,787	33,0	20,1	
125/2 Ländlicher Wegebau	0,18	0,124	0,512 ⁴⁾	144,7	35,0	
126/1 Hochwasserschutz	0,02	0,000	0,002	Vorhaltekosten	853,8	
126/2 Küstenschutz	0,04	17,590	16,670	0,2	0,2	
227 Waldumbau	0,13	0,661	0,498	19,0	25,2	
311/1 Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B)	0,04	0,407	0,257	10,5	16,7	
311/2 Umnutzung	0,04	0,027	0,022	136,9	169,3	
312 Unternehmensgründung und -entwicklung	0,02	0,000	0,000	Vorhaltekosten		
313 Förderung des Fremdenverkehrs	0,06	1,696	1,265 ⁴⁾	3,7	4,9	
321/1 Initiative Biomasse und Energie	0,12	0,760	0,623	16,3	19,9	
321/2 Anpassung von Kleinkläranlagen	0,07	0,333	0,473	20,4	14,4	
321/3 Dienstleistungseinr./Grundversorgung	0,03	1,757	1,419 ⁴⁾	1,8	2,2	
321/4 Breitband-Internet-Infrastruktur	0,09	0,000	1,080	-	8,6	
322 Dorferneuerung und Dorfentwicklung	0,10	3,769	3,187	2,5	3,0	
323/1 Ländliches Kulturerbe	0,02	0,497	0,406 ⁴⁾	4,9	6,1	
323/2 Naturschutz und Landschaftspflege (inkl. Moorschutz)	0,29	3,803	4,173 ³⁾	7,6	7,0	
323/3 WRRL (inkl. HC)	0,88	3,020	3,334 ³⁾	29,1	26,4	
331 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahme	0,01	0,000	0,153	Vorhaltekosten	3,3	
341 Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung	0,02	0,000	0,159	Vorhaltekosten	13,1	
411 u. 413 (inkl. HC) AktivRegion (nach der LEADER-Methode)	1,41	2,616	6,260 ³⁾	53,8	22,5	
421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	0,10	0,669	0,678	14,8	14,6	
431 Laufende Kosten der LAG ²⁾	0,12	0,726	0,990	16,7	12,2	
Summe ELER-Investiv	4,41	48,17	51,78	9,2	8,5	
Summe ELER-Investiv ohne 126	4,41	30,58	35,11	14,4	12,6	
212 Ausgleichszulage	0,07	0,83	0,95	8,7	7,7	
213 Natura-2000-Prämie	0,19	2,46	2,26	7,6	8,3	
214/1 Dauergrünland-Programm	0,01	0,02	0,02	62,2	63,1	
214/2 Halligprogramm	0,08	0,32	0,31	26,0	26,1	
214/3 Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer	0,14	2,37	1,81	5,9	7,7	
214/4 Ökolog. Anbauverfahren	0,33	4,51	4,25	7,3	7,8	
214/5 Vertragsnaturschutz (inkl. HC)	1,79	5,74	6,25 ³⁾	31,2	28,6	
214/A1 Extensive Grünlandnutzung (Altverpfl.)	0,01	0,02	0,04	26,4	14,1	
214/A2 Modulation (Altverpflichtungen)	0,06	0,00	0,01	ausgelaufen		
221 Erstaufforstung	0,07	0,86	0,84	8,1	8,3	
Summe ELER-InVekoS	2,74	17,12	16,73	16,0	16,4	
Gesamtkosten Maßnahmen	7,15	65,29	68,51	11,0	10,4	
Gesamtkosten Querschnittsaufgaben (Programmoverhead)	2,30			3,5	3,4	
Gesamtkosten Programm	9,45	65,29	68,51	14,5	13,8	
Gesamtkosten Programm ohne 126	9,41	47,70	51,84	19,7	18,2	

1) Berechnung auf der Grundlage der Angaben des MELUR (2013c), ohne Artikel-89; inkl. der Zuckerdiversifizierungs- (AFP) und HC-Mittel.

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

3) Für die (Teil)maßnahmen, die zum HC eingeführt wurden, wurde der Durchschnitt der Jahre 2010 / 2011 zugrunde gelegt.

4) Für die Maßnahmen des SP 3, die ab 2010 über LEADER umgesetzt werden, wurde der Durchschnitt der Jahre 2009/2010 verwendet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Beide zeitlichen Bezugsgrößen (2010 und 2009 bis 2011) weisen in der Tendenz ähnliche Ergebnisse auf. Dies weist auf eine kontinuierliche Programmabwicklung hin, insbesondere der ELER-InVeKoS-Maßnahmen. Auffällig ist die LEADER-Förderung (AktivRegionen), deren Umsetzung mit starker zeitlicher Verzögerung in der Programmlaufzeit verbunden war. Da ab 2011 wesentlich mehr Fördermittel ausgezahlt wurden, liegen die relativen IK des Betrachtungszeitraum 2009 bis 2011 bei der Hälfte derer des alleinigen Bezugsjahres 2010. Nach Aussagen der Bewilligungsstellen ist ein Wert von rund 25 % als realistisch zu werten.

4.2.3 Kostenstrukturen flächenbezogener Maßnahmen und Teilmaßnahmen

Um die Kostenstruktur der flächenbezogenen Maßnahmen und insbesondere der AUM näher zu beleuchten, schlüsselt Tabelle 8 die Maßnahme 214 zusätzlich 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. Ergänzend sind die Gesamtkosten je Hektar gelistet. Letztere stellen die Summe aus IK und öffentlichen Fördermitteln (\emptyset 2009 bis 2011) bezogen auf die geförderte Fläche dar.

Tabelle 8: Kostenstrukturen der AGZ, der Natura-2000-Zahlungen und der Agrarumweltmaßnahmen im ZPLR

Flächenbezogene Maßnahmen und Teilmaßnahmen	IK in Mio. Euro	öffentl. Fördermittel in Mio. Euro ¹⁾	relative IK (%)	Förderumfang in ha ²⁾	IK/ha in Euro	Gesamtkosten je ha in Euro
	2010	\emptyset 2009- 2011	\emptyset 2009- 2011		\emptyset 2009 - 2011	
	[1]	[2]	[1]/[2]*100	[3]	[1]/[3]	[1]+[2]/[3]
212 Ausgleichszulage	0,07	0,95	7,7	9.633	7,5	106
213 Natura 2000	0,19	2,26	8,3	17.200	10,9	142
214 AUM_gesamt	2,36	12,64	18,6	73.762	31,9	203
214/1 Dauergrünlandprogramm	0,01	0,02	63,0	657	21,5	56
214/2 Halligprogramm	0,08	0,31	26,1	3.065	26,7	129
214/3 Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer	0,14	1,81	7,7	22.553	6,2	86
214/4 Ökologische Anbauverfahren	0,33	4,25	7,8	29.055	11,4	158
214/5 Vertragsnaturschutz	1,79	6,25 ³⁾	28,6	18.433	97,1	436

1) Berechnung nach MELUR (2013b).

2) Berechnung auf der Grundlage der Angaben der Jahresberichte 2009 bis 2011.

3) Für die (Teil-)Maßnahmen, die zum HC eingeführt wurden, wurde der Durchschnitt der Jahre 2010/2011 zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Vergleich der flächengebundenen ELER-Maßnahmen weist die AGZ gemeinsam mit der AUM-Teilmaßnahme Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer und den Ökologischen Anbauverfahren die geringsten relativen IK auf. Bezogen auf die IK/ha ist die Maßnahmen 214/3 Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer sogar noch günstiger als die AGZ. Auch die Natura-2000-Förderung

schneidet hinsichtlich ihrer relativen Kosten und bezogen auf den Hektar recht günstig ab. Es handelt sich um ein Massenverfahren, welches relativ einfach zu administrieren ist, da keine „individuellen“ Bewirtschaftungsauflagen zu überprüfen sind. Der Vertragsnaturschutz ist mit rund 97 Euro/ha bzw. knapp 29 % relativen IK die teuerste flächenbezogene Maßnahme. Sie wird in vielen Vertragsvarianten angeboten.

Die vergleichsweise hohen relativen IK des Dauergrünlandprogramms bzw. des Halligprogramms liegen darin begründet, dass das Dauergrünlandprogramm nur noch ausfinanziert wird und das Halligprogramm ein flächenmäßig vergleichsweise kleines Programm mit entsprechend hohen Fixkosten ist.

Der Ökologische Landbau ist auch in SH eine AUM-Teilmaßnahme mit IK im unteren Bereich (wenn auch nicht wie in den anderen Bundesländern die günstigste, siehe Kapitel 4.3.2), die standardisiert und mit langer Fördererfahrung auf beiden Seiten umgesetzt werden kann. Verkomplizierend wirkt nach Aussage der Bewilligungsstellen das Zusammenspiel aus Mitteilungen der ÖkoprüferInnen über Auffälligkeiten im Rahmen ihrer Kontrollen und der notwendigen Entscheidung des LLUR, ob die festgestellten Auffälligkeiten einen Verstoß gegen die „sonstigen Förderkriterien“ darstellen. Die Protokolle der Öko-Kontrollstellen sind i. d. R. nicht standardisiert und geben für die anstehende Entscheidung nicht zwingend ein umfassendes Bild (zur Berücksichtigung der Ökokontrollkosten siehe Kapitel 3.5.2).

4.2.4 Entwicklungen gegenüber 2005

Insgesamt hat sich das Niveau der relativen IK gegenüber der Untersuchung von 2005 erhöht, wobei zu beachten ist, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung 2005 LEADER nicht im Rahmen des ELER-Programms ZAL abgewickelt wurde. Somit waren weder der Aufwand noch die für die Fördermaßnahme ausgezahlten Mittel in der Analyse enthalten.

Festzustellen ist, dass trotz der Integration von LEADER in das EPLR das gemittelte jährliche Fördermittelvolumen für die IKA 2010 deutlich unter dem der IKA 2005 liegt. Tabelle 9 gibt einen Überblick über zentrale Umsetzungskennziffern aus den beiden IKA.

Tabelle 9: Vergleich zentraler Umsetzungskennziffern der IKA von 2005 und 2010

KenngroÙe	Einheit	IKA 2005*	IKA 2010
Berechnetes jährliches Programmvolumen			
<i>insgesamt</i>	Mio. Euro	83,025*	68,51
<i>ohne Küstenschutz</i>	Mio. Euro	70,085	51,84
Relative IK Gesamtprogramm ohne IT-Kosten	%	8,0 %	12,1 %
Relative IK Gesamtprogramm ohne IT-Kosten und Küstenschutz	%	9,5 %	15,9 %
Programmoverhead (ohne IT)	Mio. Euro	1,05	1,15
Maßnahmenbezogene IK			
<i>insgesamt</i>	Mio. Euro	5,59	7,15
<i>ohne LEADER</i>	Mio. Euro	5,59	5,75
Relative maßnahmenbezogene IK	%	6,8	10,4

*2005 sind weder die IK für das separate LEADER-Programm enthalten noch die dafür eingesetzten Mittel.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2008).

Der gewachsene Aufwand sowohl im Bereich der maßnahmenbezogenen als auch übergeordneten Aufgaben wird durch die Analysen belegt. So sind beispielsweise die Kosten für den Programmoverhead absolut höher bei insgesamt geringerem Programmvolumen: das Fördermittelvolumen der IKA 2010 beträgt nur gut 80 % des Volumens der IKA 2005. Der Kostenanstieg begründet sich in einem deutlichen Anstieg der eingesetzten AK der Verwaltungsbehörde sowie der BS für die ELER-Prüfungen. Herauszustellen ist, dass im Gegensatz dazu die AK-Ausstattung der Zahlstelle (Referat 18) gegenüber 2005 deutlich zurückgegangen ist und diese im Vergleich zu den anderen Bundesländern über weniger Stellen verfügt.

Tabelle 10 veranschaulicht die Veränderungen für ausgewählte Maßnahmen und querschnittsbezogene Aufgaben gegenüber dem Untersuchungsjahr 2005 der Ex-post-Bewertung.

Tabelle 10: Entwicklung des Implementationsaufwandes ausgewählter Maßnahmen und Aufgabenbereiche im Programmoverhead gegenüber der Erhebung 2005

Ausgewählte ZPLR-Maßnahmen	Entwicklung gegenüber der Untersuchung 2005		
	ausgezählte öffentliche Mittel ¹⁾	absolute IK ²⁾	relative IK
121 AFP	etwas geringer	etwas geringer	in etwa gleich
123 Verarbeitung und Vermarktung	etwas geringer	etwas geringer	in etwa gleich
125/1 Flurbereinigung	wesentlich geringer	geringer	höher
321/1 Biomasse	wesentlich geringer	in etwa gleich	wesentlich höher
322 Dorferneuerung	wesentlich geringer	geringer	in etwa gleich
321/2 Kleinkläranlagen	wesentlich geringer	höher	wesentlich höher
313 Tourismus	wesentlich geringer	geringer	geringer
323/3 Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern (WRRL)	wesentlich höher	wesentlich höher	wesentlich höher
323/2 <i>Naturschutz und Landschaftspflege</i>	wesentlich höher	geringer	wesentlich geringer
126 Küstenschutz	wesentlich höher	höher	in etwa gleich
212 Ausgleichzulage	wesentlich geringer	geringer	höher
214 AUM (214/1, 214/3, 214/4 ³⁾	wesentlich geringer	wesentlich geringer	geringer
214 Vertragsnaturschutz (214/5)	wesentlich höher	höher	geringer
Ausgewählte querschnittsbezogene Aufgaben im Programmoverhead			
Verwaltungsbehörde	wesentlich geringer	höher	höher
Bescheinigende Stelle	wesentlich geringer	höher	höher
Zahlstelle (Referat 18)	wesentlich geringer	geringer	geringer

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

2) Bezogen auf die Erhebung 2005, ohne Bereinigung der Personalkostenentwicklung.

3) Verglichen mit den MSL- Maßnahmen des ZAL Programms (f1).

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

Bei einer Reihe von Maßnahmen ist der Anstieg der relativen IK in erster Linie durch den Rückgang der ausgezahlten Fördermittel zu erklären (Biomasse, Flurbereinigung). In der Regel steht dem Rückgang von Fördermitteln kein entsprechender Rückgang des Verwaltungsaufwandes gegenüber. Besonders kritisch ist die Entwicklung im Bereich der Maßnahme WRRL (323/3) zu werten. Hier ist der Verwaltungsaufwand in der jetzigen Förderperiode um ein Mehrfaches gestiegen, sodass selbst bei dem stark angestiegenen Mittelvolumen der gestiegene Aufwand diesen Effekt dominiert und insgesamt zu weit höheren relativen IK führt. Anders sieht es für die Maßnahmen Vertragsnaturschutz und Naturschutz und Landschaftspflege aus, deren relative IK durch den starken Mittelanstieg insgesamt gesunken sind. Bei dieser Maßnahme ist es sogar gelungen, trotz steigender Fördermittel auch die absoluten Kosten der EU-Förderung zu verringern.

4.3 Kostenstrukturen auf Programm- und Maßnahmenebene im Ländervergleich

Allgemeiner Hinweis zum Ländervergleich: Für den Ländervergleich werden die länderbezogenen Ergebnisse in zwei Punkten spezifisch aufbereitet. (1) Um Verzerrungen zwischen Küsten- und Binnenländern zu vermeiden, wird die Kostenstruktur der die Programme stark beeinflussenden Maßnahme Küstenschutz 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 IK und sehr großen Fördersummen pro Vorhaben verbunden ist. Eine Einbeziehung würde zu einer starken Verzerrung des Gesamtergebnisses zwischen den Ländern führen. (2) Die IT-Kosten werden nicht berücksichtigt, da diese nicht auf vergleichbare Weise ermittelt werden konnten.

Daher weichen die Werte im Rahmen der landesspezifischen Darstellung teilweise von denen im Ländervergleich ab.

4.3.0 Anmerkungen zur Erhebung in den Bundesländern

In den Bundesländern HE, NRW und NI/HB wurde anhand eines getesteten und standardisierten Erhebung- und Fragebogens durch das TI der Personalaufwand abgefragt und nach einer einheitlichen Methode in Kosten umgerechnet. Abweichend hierzu wurde in SH die Kostenerhebung durch die ZS selbst durchgeführt. Das Bezugsjahr war 2010. Trotz der damit verbundenen Unwägbarkeiten wurde eine erneute Erhebung durch das TI weder von uns noch vom Auftraggeber als sinnvoll erachtet. In den Grundzügen entspricht die Erhebung der ZS unserer Vorgehensweise. Auch konnten die von der ZS gelieferten Daten analog zu den Ergebnissen der Erhebungen in den anderen Bundesländern aufbereitet und in maßnahmenbezogene Kosten und Kosten für den Programmoverhead untergliedert werden. Wesentliche Unterschiede zu unserer Erhebung sind:

- 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 nach Aussagen der ZS 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. Aussagen in den Expertengesprächen lassen uns dies zum Teil vermuten.

4.3.1 Empirische Ergebnisse auf Programmebene

Wesentliche Eckwerte der Programmumsetzung in den vier untersuchten Bundesländern sind in Tabelle 11 zusammengestellt und werden in Abbildung 5 veranschaulicht.

Tabelle 11: Kennzahlen der Programmimplementation der untersuchten Bundesländer im Vergleich

Kennzahlen der jährlichen Programm- implementation			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	%	10,84	11,03	8,80	13,90	
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	109,3	
maßnahmenbezogen	AK	324	194	266	96,8	
Programmoverhead	AK	33	16	17	12,5	

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

Erkennbar ist, dass mit der Größe des Programms auch der relative Anteil des Programmoverheads zurückgeht. SH hat mit fast 14 % den größten Anteil des Programmoverheads an den AK. Tabelle 12 zeigt, dass die Stellengewichtung in den Ländern sehr unterschiedlich ist. Dies zeigt, dass trotz der Zuständigkeitsbeschreibungen in der ELER-VO die historisch gewachsene Aufgabenverteilung zwischen Zahlstelle und Verwaltungsbehörde stark durchpaust.

Tabelle 12: Vergleich der AK-Ausstattung des Programmoverheads nach Bundesländern

	HE	NRW	NI/HB	SH
AK Overhead insgesamt (ohne IT)	16,9	16,5	33,0	12,5
davon				
Zuständige Behörde	0,3	0,3	0,4	k.A.
Bescheinigende Stelle	3,5	4,3	5,0	2,2
Zahlstelle	8,7	10,6	21,1	6,9
davon				
<i>Interner Revisionsdienst</i>	2,1	1,7	3,9	2,2
<i>Koordination (Kammer)</i>		4,8		
<i>Koordination (Ministerium)</i>	1,6	1,1	7,1	4,7
<i>Operativ (Finanzmanagement)</i>	5,0	3,0	10,1	nicht unterteilt
Verwaltungsbehörde	4,4	1,3	3,5	3,4
Zusätzliche koordinierende Stellen			3,5 **	
"Umzusetzende" Mittel * je AK in VB	109.102.276	673.267.985	470.472.421	159.607.790
"Umzusetzende" Mittel * je AK Overhead (ohne IT)	28.405.326	53.045.356	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.

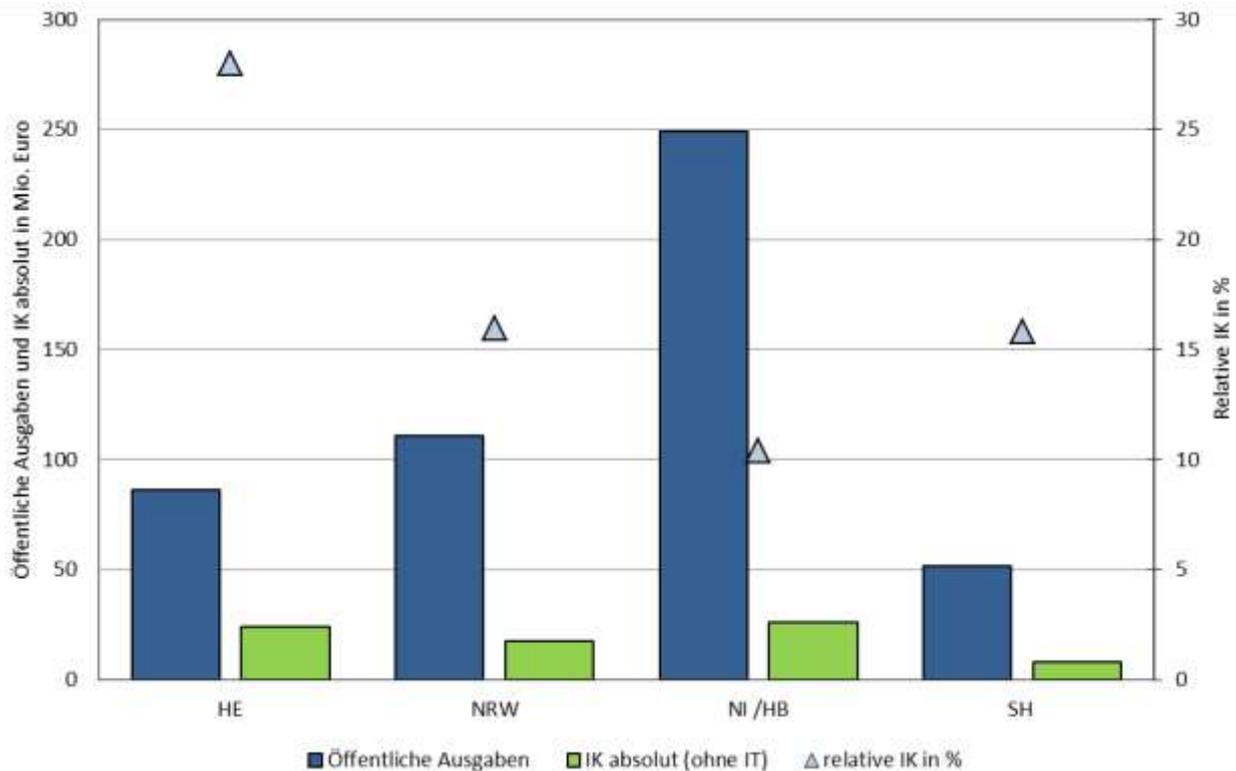
Betrachtet man die Anzahl der eingesetzten AK (siehe oben in Tabelle 11) werden zwei Aspekte deutlich, die in den Bundesländern stark variieren:

- Ausgezählte Fördermittel je AK: Dieses liegt in HE bei ca. 0,31 Mio. Euro, in SH bei 0,47 Mio. und in NRW sowie NI/HB mit 0,54 und 0,67 Mio. Euro nochmals deutlich darüber.
- Niveau der Personalkosten: Im Schnitt liegen diese in NRW und HE mit rund 85.000 Euro gleichauf,²¹ während sie in NI/HB nur 72.000 Euro betragen. SH liegt mit ca. 75.000 ebenfalls deutlich im unteren Bereich. Die relativ niedrigen Gehaltsstrukturen sind in beiden Ländern auf eine starke Einbindung der nachgeordneten Bereiche (LGLN in NI/HB und LLUR) sowie der LWK in die Umsetzung zurückzuführen. Bei beiden Organisationseinheiten überwiegen die Gehaltsstufen E9 und weniger.

Der Vergleich wesentlicher Eckwerte der Programmumsetzung (Programmvolumina, absolute und relative IK) der Bundesländer NI/HB, SH, HE und NRW lässt zudem eine deutliche Spreizung wesentlicher Kenngrößen erkennen. Diese werden in Abbildung 4 besonders deutlich.

²¹ Hier schlagen in Hessen die von der WIBank angesetzten AK-Ansätze von 140.000 sowie in NRW die Kosten der Kammer als EU-Zahlstelle ebenfalls mit hohen Personalkosten der Leitungsebene zu Buche.

Abbildung 4: 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.

Festzustellen ist zudem, dass die absoluten IK nicht mit der Programmgröße bzw. den ausgezahlten Mitteln korrelieren und auch keine eindeutigen Skaleneffekte auftreten. NI/HB zahlt das dreifache Mittelvolumen aus; die absoluten IK liegen aber nur 7 %-Punkte über denen von Hessen. Zu vermuten war, dass bei einem kleinen Programm wie in SH der Fixkostenanteil viel stärker zu Buche schlagen würde und damit die relativen IK am größten sein müssten. Dies ist aber nicht der Fall. SH liegt trotz des wesentlich kleineren Programms im Mittelfeld und etwa auf gleicher Höhe mit NRW. Auffällig ist die Kostenstruktur besonders in HE, da hier die IK fast auf der Höhe von NI/HB liegen, das Programmvolumen jedoch nur ein Drittel umfasst.

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 5 und 6).

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.²² In SH fällt dieser Anstieg aufgrund des wesentlich geringeren Programm volumens gegenüber dem Förderzeitraum 2000 bis 2006 und dem hohen Anteil der vergleichsweise aufwendig umzusetzenden LEADER-Maßnahmen am Gesamtvolumen deutlicher aus als in NI/HB oder NRW (siehe zu den Werten in SH Kapitel 4.2.4).

Im Folgenden werden die Maßnahmengruppen (ELER-InVeKoS, ELER-Investiv inkl. Waldumbau) näher betrachtet, 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, 2008; Fährmann und Grajewski, 2013).

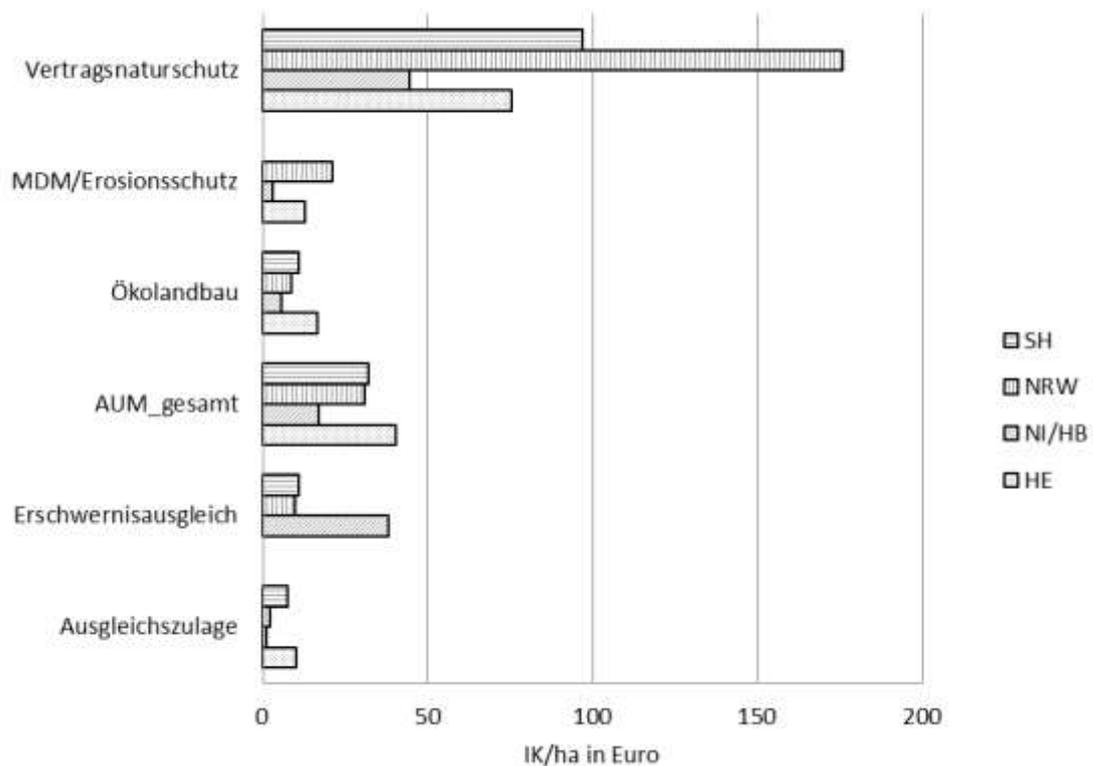
4.3.2 Flächenbezogene Maßnahmen (ELER-InVeKoS): quantitative Ergebnisse im Vergleich

Das **Ranking der relativen IK** der flächenbezogenen Maßnahmen ist über die Bundesländer hinweg sehr ähnlich: Die Ausgleichzulage (AGZ) weist – in SH weniger deutlich – die niedrigsten relativen IK in der Maßnahmengruppe auf. Der Ökologische Landbau ist insgesamt die AUM-Teilmaßnahme mit den niedrigsten relativen IK, während der Vertragsnaturschutz überdurchschnittlich hohe relative IK aufweist. Die IK/ha (siehe Abbildung 6) für die AUM_gesamt sind in SH und NRW vergleichbar. Sie liegen deutlich unter denen von HE, jedoch ebenfalls deutlich über denen von NI/HB.

Bis auf den Ökologischen Landbau variieren die Förderauflagen der in Abbildung 5 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. Abweichungen im Länderranking ergeben sich beim Vertragsnaturschutz. Hier liegt SH nach NI/HB deutlich an zweiter Stelle. Am teuersten ist der VN in NRW aufgrund der dezentralen Bewilligungsstruktur sowie von IT-(Schnittstellen-) Problemen.

²² 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 %.

Abbildung 5: IK/ha ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 13 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 Bewilligungsstellen und der mittel- und flächenbezogene Output im Durchschnitt der Jahre 2010 bzw. 2011 bis 2012. Der Einfluss dieser Kenngrößen auf die Kostenstruktur in SH wird in Kapitel 5 näher betrachtet.

Tabelle 13: Ausgewählte flächenbezogene Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

Maßnahme	Kenngrößen der Umsetzung	Einheiten	Bundesland			
			NI/HB	NRW	HE	SH ⁷⁾
Ausgleichs- zulage	relative IK	%	¹⁾ 1,2	2,3	10,3	7,7
	IK/ha	Euro	²⁾ 0,4	1,6	5,0	8,0
	IK/Antrag	Euro	³⁾ 18	31	230	460
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	^{2)/3)} 43	20	38	52
	Bewilligungsstellen	Anzahl	⁴⁾ 10	1(13)	16	2
	Fördermittel Ø 2010/2011-2012	Mio. Euro	⁵⁾ 14,10	10,28	19,81	0,92
	geförderte Fläche Ø 2010/2011-2012	ha	²⁾ 405.800	149.579	407.320	9.633
Erschwernis- ausgleich (Natura 2000)	relative IK	%	¹⁾ 28,6	11,1		8,3
	IK/ha	Euro	²⁾ 38,3	9,8		11,0
	IK/Antrag	Euro	³⁾ 466	68	nicht	157
	Bewilligungsstellen	Anzahl	⁴⁾ 10	1(13)	differenziert	1
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	^{2)/3)} 12,20	6,95	ausgewiesen	15
	Fördermittel Ø 2010/2011-2012	Mio. Euro	⁵⁾ 2,27	3,05		2,26
	geförderte Fläche Ø 2010/2011-2012	ha	²⁾ 21.300	34.432		17.200
AUM_gesamt	relative IK	%	¹⁾ 12,7	18,8	25,8 ⁵⁾	19,0
	IK/ha	Euro	²⁾ 16,8	31,0	40,5 ⁵⁾	32,0
	IK/Antrag	Euro	³⁾ 357	457	699	819
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	^{2)/3)} 26	15	17,00	28
	Fördermittel Ø 2010/2011-2012	Mio. Euro	⁵⁾ 41,41	36,62	22,95 ⁵⁾	12,59
	geförderte Fläche Ø 2010/2011-2012	ha	²⁾ 325.219	245.782	145.831 ⁵⁾	73.762
Ökolandbau	relative IK	%	¹⁾ 3,5	4,5	9,5	7,8
	IK/ha	Euro	²⁾ 5,7	8,8	16,5	11,0
	IK/Antrag	Euro	³⁾ 294	312	691	848
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	^{2)/3)} 49	36	42	73
	Bewilligungsstellen	Anzahl	⁴⁾ 10	1(13)	16	4
	Fördermittel Ø 2010/2011-2012	Mio. Euro	⁵⁾ 9,37	5,26	11,03	4,25
	geförderte Fläche Ø 2010/2011-2012	ha	²⁾ 57.948	55.264	66.524	29.055
Vertrags- naturschutz	relative IK	%	¹⁾ 21,6	45,2	35,0 ⁶⁾	28,6
	IK/ha	Euro	²⁾ 44,5	175,8	73,0 ⁶⁾	97,0
	IK/Antrag	Euro	³⁾ 1.083	852	602	1.138
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	^{2)/3)} 29	5	8 ⁶⁾	15
	Bewilligungsstellen	Anzahl	⁴⁾ 10(52)	38(38)	16	1
	Fördermittel Ø 2010/2011-2012	Mio. Euro	⁵⁾ 8,97	9,78	8,05 ⁶⁾	6,20
	geförderte Fläche Ø 2010/2011-2012	ha	²⁾ 43.512	25.136	38.755 ⁶⁾	18.433

1) Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2011 - 2012 (SH 2010 - 2011) ausbezahlten 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 differenziert abgebildet werden kann.

7) In SH liegen die Bezugsjahre 2009 bis 2011 zugrunde.

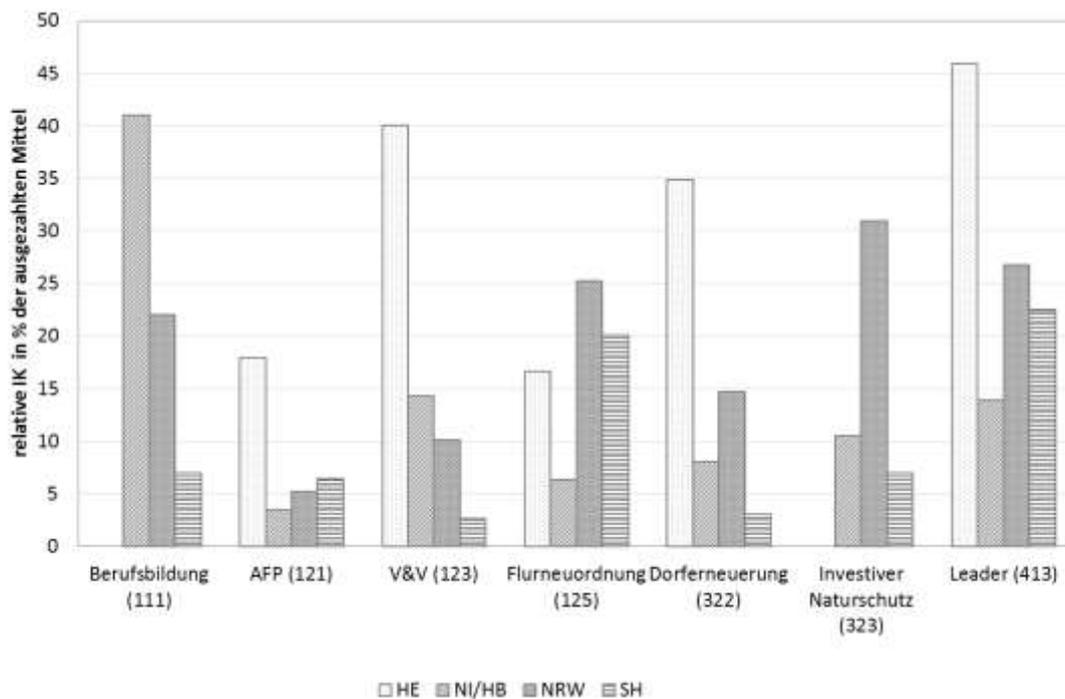
8) Auszahlungen und Förderflächen von 2012, da in diesem Jahr erstmalig ausgezahlt; eine geringe Unterschätzung der IK ist möglich, da der Aufwand für die Auszahlung in der IK Erhebung von 2011 nicht vollständig abgebildet ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Abbildung 6 stellt die Ergebnisse der relativen IK für ausgewählte vergleichbare investive Maßnahmen in den Landesprogrammen zusammen.

Abbildung 6: Relative IK ausgewählter investiver Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern



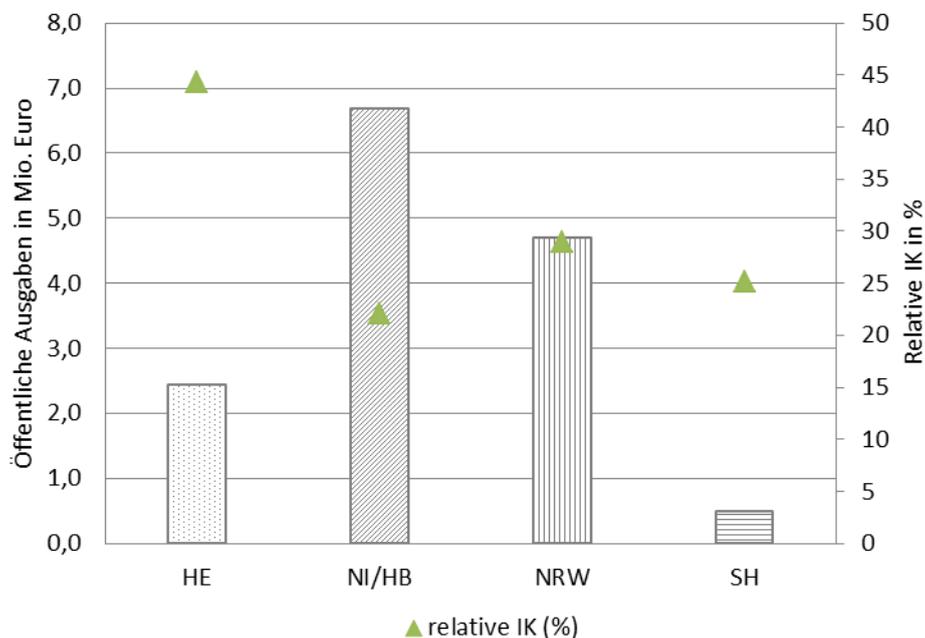
Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 14 gibt die Ergebnisse nochmals in Verbindung mit der Finanzmittelausstattung wieder. Zusätzlich sind dort noch die forstliche Förderung und zusätzliche Kenngrößen enthalten, die die Kostenstruktur von Maßnahmen beeinflussen. Dargestellt sind der durchschnittliche Förderbetrag pro Vorhaben, die durchschnittliche jährliche Vorhabenanzahl und die Anzahl der Bewilligungsstellen.

Aus den Darstellungen geht insgesamt hervor, dass die Kosten der verschiedenen investiven Maßnahmen sowohl zwischen den Länderprogrammen als auch innerhalb des ZPLR erheblich variieren. Insbesondere bei der Maßnahmen Dorferneuerung (Code 322), dem investiven Naturschutz und der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sind die relativen Implementationskosten in SH vergleichsweise günstig. Hier werden große Fördervorhaben über teilweise zentrale Strukturen umgesetzt.

Die forstliche Förderung gehört in allen Bundesländern gemessen an den relativen IK zu den überdurchschnittlich aufwendigen Förderbereichen. Die Anzahl der Bewilligungsstellen sowie der durchschnittliche Förderbetrag je Vorhaben variieren dabei zwischen den Ländern stark. In SH handelt es sich um eine sehr kleinvolumige Fördermaßnahme (siehe Abbildung 7). Mit rund 25 % relativen IK liegt die forstliche ZPLR-Förderung unter ELER-Code 227 trotzdem ungefähr auf dem Niveau von NRW und NI/HB, während die relativen Kosten in Hessen deutlich darüber liegen. Hessen hat vor allem ein Problem mit einer kleinteiligen Struktur im Bereich der Antragsannahme und ersten Verwaltungskontrolle. In NRW wurden die Bewilligungsstrukturen wieder dezentralisiert. Mit 14 regionalen Bewilligungsstellen verfügt NRW über die höchste Anzahl forstlicher Bewilligungsstellen. Der kostensteigernde Effekt wird vermutlich durch eine höhere Finanzausstattung der Maßnahme überlagert.

Abbildung 7: Relative IK und ausgezahlte öffentliche Mittel der Maßnahme Waldumbau (227) in den vier untersuchten Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Für alle Fördermaßnahmen wird der Einfluss der Maßnahmenkonzeption, der Bewilligungsstruktur oder des durchschnittlichen Förderbetrags pro Vorhaben sowie weiterer Faktoren in Kapitel 5 vertieft diskutiert.

Tabelle 14: Ausgewählte investive Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

Maßnahme	Kenngrößen der Umsetzung	Einheiten	Bundesland			
			NI/HB	NRW	HE	SH ⁷⁾
Berufsbildung (111)	relative IK	% ¹⁾	41	22		7
	Fördermittel Ø 2010-012	Mio. Euro ²⁾	0,63	0,39	nicht in	0,21
	durchschnittl. Förderbetrag/TeilnehmerIn	Euro ³⁾	316	336	dieser Form	127
	durchschnittl. geförderte Teilnehmende/a	Anzahl ⁴⁾	1.505	992	angeboten	1.712
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	1	1		1
AFP (121)	relative IK	% ¹⁾	3,5	5,2	17,9	6,4
	Fördermittel Ø 2010-012	Mio. Euro ²⁾	41,65	19,80	10,78	6,02
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	75.463	58.955	77.842	41.678
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	468	216	111	50
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	1 (20)	1 (6)	16	4
Verarbeitung und Vermarktung (123)	relative IK	% ¹⁾	14,3	10,1	40,0	2,6
	Fördermittel Ø 2010-012	Mio. Euro ²⁾	3,52	4,80	0,93	2,60
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	597.872	326.531	194.439	506.250
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	8	8	4	5
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	1	1	1	1
Flurneuordnung (125)	relative IK	% ¹⁾	6,3	25,2	16,6	20,1
	Fördermittel Ø 2010-012	Mio. Euro ²⁾	31,69	2,16	5,09	0,79
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	214.680	163.690	140.000	21.709⁸⁾
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	151	14	36	72
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	11	5	7	4
Forstliche Förderung (227)	relative IK	% ¹⁾	22,1	29,0	44,3	25,2
	Fördermittel Ø 2010-012	Mio. Euro ²⁾	6,68	4,69	2,43	0,50
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	6.594	3.142	7.897	9.110
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	996	464	262	156
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	1 (12)	14 (270)	1 (41)	1 (13)
Dorferneuerung (322)	relative IK	% ¹⁾	8,0	14,7 ⁶⁾	34,9	3,0
	Fördermittel Ø 2010-012	Mio. Euro ²⁾	37,47	9,54 ⁶⁾	15,50	3,19
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	25.313	40.927 ⁶⁾	15.167	80.348
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	1.370	237 ⁶⁾	1.286	33
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	11	5	16	4
Natur und Landschaftspflege (323)	relative IK	% ¹⁾	10,5	30,9		7,0
	Fördermittel Ø 2010-012	Mio. Euro ²⁾	5,88	2,29	nicht in	4,17
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	131.081	27.916	dieser Form	110.512
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	25	102	angeboten	62
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	4	5		4
LEADER (41x)	relative IK	% ¹⁾	13,9	26,8	45,9	22,5
	Fördermittel Ø 2010-012	Mio. Euro ²⁾	12,42	1,54	7,59	k. A.
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	69.263	35.232	34.198	24.030
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl ⁴⁾	119	25	109	55
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	11 (32)	5(12)	16 (25)	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. Berechnet auf der Basis der jeweiligen Jahresberichte, SH ohne Artikel-89-Maßnahmen.

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

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.

7) Berücksichtigt werden bei den Outputzahlen sowohl die rein national als auch die EU-kofinanzierten Vorhaben.

8) Die geringen Werte beruhen auf dem hohen Anteil an kleinen Vorhaben des freiwilligen Landtauschs. Bezogen auf Flurbereinigungsverfahren liegt der Durchschnittswert bei 114.000 Euro.

Quelle: Eigene Darstellung.

5 Qualitative Implementations(kosten)analyse



Im Folgenden werden die Ergebnisse der qualitativen Erhebungen (siehe Abbildung 2) systematisch aufbereitet und strukturiert nach sechs Themenfeldern präsentiert. Diese decken die wesentlichen 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 Programmmerkmale sowie die angebotenen Maßnahmen. In diesem Feld besteht der größte Handlungsspielraum der Programmverantwortlichen, die IK zu senken. 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 Maßnahmen verteilt (Programmdesign)?
- Sind die Maßnahmen durch gezielte Förderauflagen anspruchsvoll in der Akquise, Beratung und Abwicklung?
- Wie ist das Verhältnis zwischen EU-kofinanzierten und national finanzierten Artikel-89-Maßnahmen?

Im Anschluss werden die wesentlichen Eckpunkte des ZPLR im Hinblick auf die vorgenannten Aspekte auf Programmebene sowie auf Maßnahmenebene herausgestellt und vor dem Hintergrund des Umsetzungsaufwandes bewertet. Abschließend werden Verbesserungsansätze und Handlungsfelder für die Programmierung 2014 bis 2020 aufgezeigt.

5.1.1 Eckpunkte auf Programmebene

5.1.1.1 Programmdesign

Verschiedene Fragestellungen sind unter dem Punkt Programmdesign relevant: (1) der Zusammenhang zwischen dem Programmvolumen und den IK, (2) die Breite der angebotenen Maßnahmen und der Umfang von Kleinstmaßnahmen, (3) die strategische Nutzung von nationaler Finanzierung und (4) das Anspruchsniveau des Programms.

Kleines Programm – höhere relative Implementationskosten?

Wir sind bei der Untersuchung davon ausgegangen, dass das Programmvolumen insgesamt einen Einfluss auf die IK hat. Je größer ein Programm, desto niedriger die relativen IK. Schleswig-Holstein hat aber in unserer Untersuchung das kleinste Programm und liegt mit NRW hinsichtlich der relativen IK gleichauf (siehe Abbildung 4). Die hohen Fixkosten der Programmumsetzung schlagen allerdings in einem deutlich höheren Anteil des Programmoverheads zu Buche. BS, ZS-Leitung und VB bedürfen einer Mindestausstattung an Personal, unabhängig vom umgesetzten Mittelvolumen.

ZPLR als EU-Rettungsschirm

Viele Kleinstmaßnahmen in einem Programm verteuern die Programmumsetzung tendenziell, da die Fixkosten pro Maßnahme hoch sind (Antragsformulare, Etablierung von Kontroll- und Prüfpfaden, Abbildung in der EDV). Auch SH weist zahlreiche Maßnahmen auf, die teilweise nicht die Untergrenze von einer Million jährlichem Programmvolumen erreichen, die wir aus Sicht der Umsetzungskostenminimierung im EU-Kontext als empfehlenswert erachten würden. Es wurde im Programmaufstellungsverfahren deutlich, dass alle Fachreferate versuchen, ihre Maßnahmen für eine größere Planungssicherheit unter den „Schutzschirm“ eines EU-Programms zu stellen. *„2000 war die klare Ansage, dass alle Maßnahmen, die Landesmittel beanspruchen, gestrichen werden [...]. Alle Abteilungsleiter haben daraufhin versucht, ihre Maßnahmen EU-kofinanzierungsfähig zu machen und in das Programm hineinzubekommen, um sie zu retten“* (LR, 2014).

Die kleinen Maßnahmen aber, die oftmals nur in geringem Maß IT-gestützt umgesetzt werden, sind aus Sicht der Kontrollinstanzen aufgrund ihrer Fehleranfälligkeit weniger gut in einem EPLR aufgehoben. *„Maßnahmen sollten die Förderfallanzahlen erreichen, die wiederum das Aufsetzen des ganzen IT-Systems rechtfertigen“* (LR, 2014).

Tabelle 15: Eckpunkte der Programmumsetzung in den untersuchten Programmen

			NI/HB	NRW	HE	SH
Relative Implementationskosten	1)	%	10,4	16	28	15,9
Zahl der (Teil-)Maßnahmen	2)		34	31	26	32
darunter Zahl Kleinmaßnahmen	3)		10	12	16	10
Anteil Artikel-89-Maßnahmen	4)	%	29	2	33	36
Durchschnittlicher Kofinanzierungssatz	EPLR 5)	%	51	38	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 + Artikel 89).

Quelle: Eigene Darstellung.

Für das Programm 2014 bis 2020 wurde daher die Divise herausgegeben, dass eine kritische Masse für die Maßnahmen angesetzt werden muss. „Vorgabe war ein ELER-Volumen von ca. drei bis fünf Millionen Euro als Untergrenze. Im Wesentlichen wurde dies auch durchgehalten. Es gibt jetzt noch eine Maßnahme mit 2,7 Mio. Euro. Dies liegt daran, dass die KOM der Auffassung war, dass die Teilmaßnahme der Kooperationen im Naturschutz als eigenständige Kooperationsmaßnahme zu programmieren ist. Ursprünglich war diese Teilmaßnahme ein Bestandteil der großen Maßnahme Naturschutz und Landschaftspflege. Alle anderen Maßnahmen bewegen sich im Rahmen drei Millionen Euro plus“ (LR, 2014). Herausgenommen aus dem Programm wurden kleine Maßnahmen wie Flurbereinigung, Diversifizierung und Erstaufforstung, die zukünftig rein national finanziert werden.

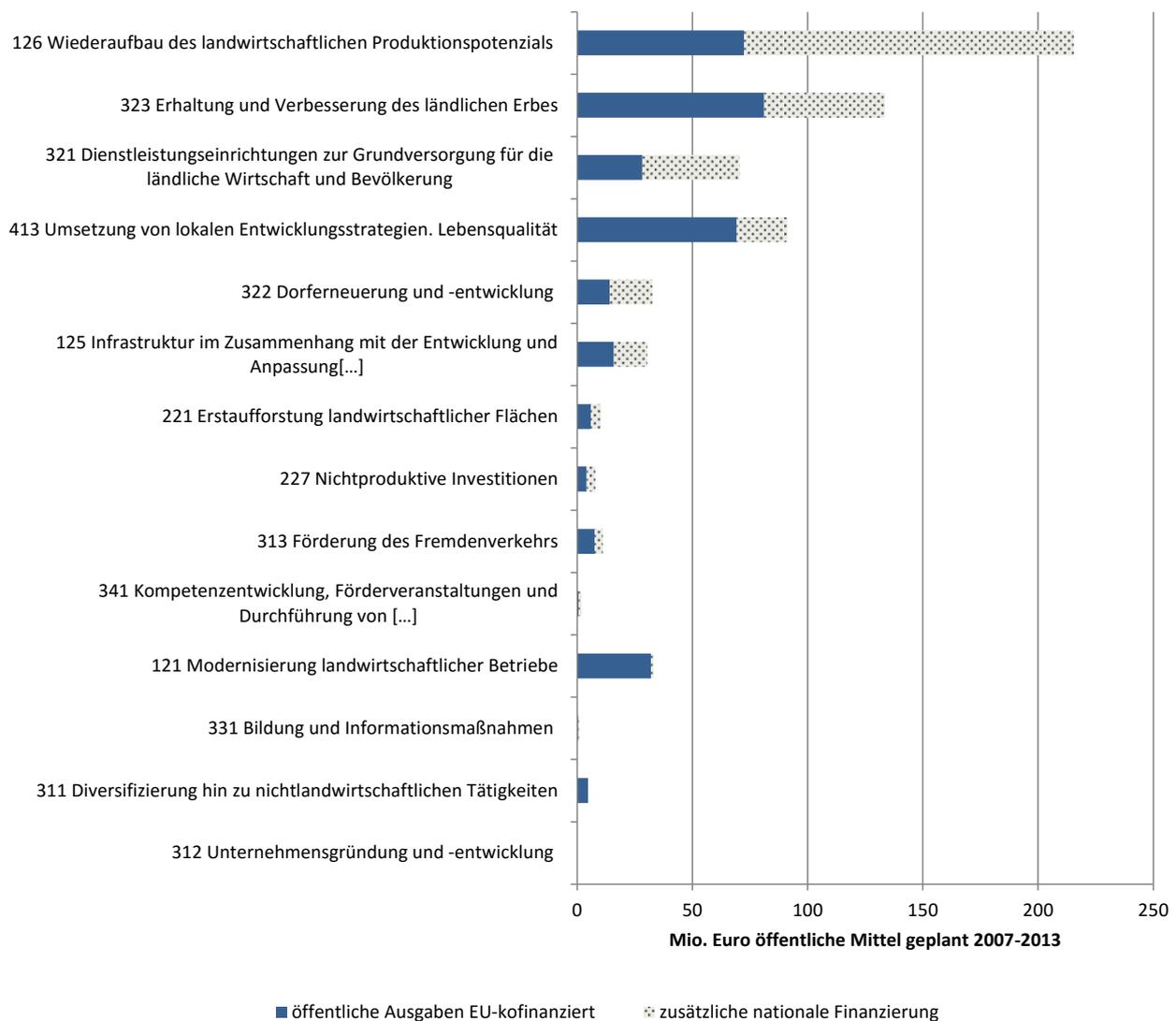
Einsatz der Artikel-89-Maßnahmen

Die Existenz von Artikel-89-Maßnahmen ist eine Besonderheit beim ELER (im Gegensatz zu den Strukturfondsprogrammen des EFRE und ESF). Zu unterscheiden sind horizontale und vertikale top-ups. Bei den horizontalen top-ups gibt es zusätzliche nationale Mittel für Maßnahmen, die zum Maßnahmenportfolio eines Programms gehören. Bei vertikalen top-ups werden „Hütchen“ auf ELER-kofinanzierte Maßnahmen gefördert, z. B. für Prämien, die die von der EU gesetzten Höchstbeträge überschreiten. Unter dem Blickwinkel der Verwaltungskosten sind in erster Linie die horizontalen top-ups von Relevanz. Die Frage ist, ob diese strategisch eingesetzt werden, um gezielt Projekte aus der EU-Förderung hinauszusteuern. Der Hintergrund ist, dass in der nationalen Förderung der Verwaltungsaufwand für Arbeiten nach erfolgter Bewilligung geringer ausfällt,

z. B. durch Wegfall fest vergebener Kontrollschritte oder die Möglichkeit vereinfachter Verwendungsnachweisprüfungen (siehe hierzu Kapitel 5.2).

Schleswig-Holstein setzt einzelne Maßnahmen zusätzlich rein national finanziert um (siehe Abbildung 8). Fast die Hälfte der auf der Grundlage des ZPLR eingeplanten öffentlichen Mittel wird ohne ELER-Kofinanzierung als top-up ausgewiesen. Absolut spielen vor allem die zusätzlich eingesetzten Mittel für den Küstenschutz und für die Maßnahmen unter ELER-Code 323 sowie 321 eine große Rolle. Ansonsten sind in vielen Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 3/LEADER zusätzliche nationale Mittel geplant (in Schwerpunkt 2 nur bei Forstmaßnahmen). Zu Beginn des Programmplanungszeitraums war unklar, in welcher Form nationale Mittel im Finanzierungsplan hätten abgebildet werden müssen. Erst mit späteren Programmänderungen wurden die Finanzpläne entsprechend korrigiert.

Abbildung 8: Anteil der Artikel-89-Maßnahmen im ZPLR



Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR(2009).

Wie mit Artikel-89-Maßnahmen verwaltungsseitig umgegangen wird, variiert in den Darstellungen der jeweiligen Bewilligungsstellen. Für die ILE-Maßnahmen gilt, dass alle Maßnahmen nach der Dienstanweisung umzusetzen sind, mit den entsprechenden darin enthaltenen Ausnahmen für rein national finanzierte Vorhaben (MELUR, 2012a). Für den Bereich der investiven Naturschutzmaßnahmen gilt, dass mit der Antragstellung entschieden wird, ob ein Projekt EU-kofinanziert wird oder in die rein nationale Förderung nach landeseigenen Verfahrensregelungen fällt. „Mit der Erfassung in profil muss man sich schon festlegen“ (LR, 2014). D. h., für Vorhaben des investiven Naturschutzes wurden für die Finanzierungsstränge getrennte Verfahren implementiert, mit der Folge, dass für die rein national finanzierten Vorhaben weniger aufwendige Verfahrensweisen zum Tragen kommen können.

Anspruchsvolles Programmdesign

Ein anspruchsvolles Programmdesign zeichnet sich nach unserer Ausfassung zum einen durch die Differenzierung der Förderausgestaltung aus, zum anderen durch einen Verzicht auf Maßnahmen, die so gestaltet sind, dass sie auch ohne aktives Zutun der Verwaltung auf eine hohe Nachfrage stoßen. Dazu gehören u. a. AUM mit einem geringen Aufslagenniveau, die Ausgleichszulage sowie die „Mainstream“-Agrarinvestitionsförderung²³. Häufig sind diese Maßnahmen von hohen Mitnahmeeffekten gekennzeichnet. Wir haben die Maßnahmen hinsichtlich der Art der Umsetzung nach zwei Gruppen klassifiziert: individuell oder standardisiert. Nach dieser Klassifizierung weist das ZPLR von allen verglichenen Länderprogrammen den höchsten Anteil an öffentlichen Mitteln²⁴ auf, die individuell umgesetzt werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im AUM-Bereich dem Vertragsnaturschutz eine große Bedeutung zukommt, die übrigen AUM hinsichtlich ihrer Förderauflagen sehr ambitioniert ausgestaltet sind und die ILE-Maßnahmen in den LEADER-Schwerpunkt integriert wurden. Der Vertragsnaturschutz in SH ist sehr differenziert ausgestaltet mit an die jeweilige naturschutzfachliche Zielsetzung ausgerichteten Auflagenkombinationen. LEADER ist in allen Bundesländern im Vergleich zu anderen ELER-Investiv-Maßnahmen mit vergleichsweise hohen relativen IK verbunden, u. a. zurückzuführen auf komplexere Auswahlprozeduren und Konformitätsprüfungen. Eine weitere Klassifizierung wurde von uns durchgeführt bezogen auf die Art der Projektgenese. Nimmt die Verwaltung zumindest in Teilen bei einer Maßnahme einen aktiveren Part ein oder handelt es sich um vorrangig nachfragegesteuerte Maßnahmen? SH verfügt über einen hohen Anteil an Maßnahmen (gemessen an den öffentlichen Mitteln), bei denen die Verwaltung eher proaktiv agiert. Trotzdem liegen die relativen IK deutlich unter denen in den anderen Bundesländern, was sich nicht nur auf ggf. vorhandene Erfassungsunterschiede, sondern auch auf weitere Faktoren (z. B. Organisationsstrukturen, EDV) zurückführen lässt, die in den nächsten Kapiteln diskutiert werden.

²³ Mainstream meint eine Agrarinvestitionsförderung, die nicht auf öffentliche Güter (Tier- und Umweltschutz) ausgerichtet ist.

²⁴ In SH liegt der Anteil bei rund 50 %, in den anderen Bundesländerprogrammen bei um die 20 %.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Programmdesign und die Struktur des Programms die vergleichsweise geringen relativen IK im Bundesländervergleich nicht erklären können.

5.1.2 Eckpunkte der Maßnahmenausgestaltung und -umsetzung

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

- Fördervolumen der Maßnahme 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 Antragstellenden: private Haushalte, Unternehmen, öffentliche Antragsteller,
- Auszahlungsregime (Zahl der Teilauszahlungen).

Im Rahmen der Interviews wurde geprüft, ob sich die von uns identifizierten Einflussfaktoren auch mit den Einschätzungen der Bewilligungsstellen decken. Der Einfluss vieler der aufgeführten Faktoren wurde bestätigt und für die jeweilige Maßnahmengruppe konkretisiert.

Im Folgenden werden die von den Befragten als wesentlich erachteten Faktoren nach den Maßnahmengruppen ELER-Investiv und ELER-InVeKoS diskutiert. Wo es sinnvoll erscheint, wird ein Vergleich zu den anderen Bundesländern gezogen.

5.1.2.1 Maßnahmengruppe ELER-Investiv

„Aufwand erzeugt es, wenn man viele kleine Zuwendungen, geförderte Einzelpositionen, mehrere Vorhaben in einem Vorgang oder einen hohen Beratungsaufwand hat. Das sind Aspekte, die vorkommen, aber nicht bei allen Maßnahmen gleichmäßig“ (LR, 2014).

Integrierte Ländliche Entwicklung – Umsetzung über AktivRegionen

Das Maßnahmendesign im Bereich der Schwerpunkte 3/4 (einschließlich des Wegebbaus in Schwerpunkt 1) weicht stark von den Förderansätzen der anderen Bundesländer ab. Mit dem 2. Änderungsantrag 2009 wurden sowohl der Ländliche Wegebau (ELER-Code 125) als auch die In-

tegrierten Ländlichen Entwicklungsmaßnahmen aus dem Schwerpunkt 3²⁵ in den Schwerpunkt 4 verschoben. Neben inhaltlichen Fragen, die sich an diese weitgehende Integration in LEADER stellen und u. a. in der Halbzeitbewertung (Fengler und Pollermann, 2010) und in einer Untersuchung zum landwirtschaftlichen Wegebau (Bathke, 2013) thematisiert wurden, sind die Auswirkungen auf den Umsetzungsaufwand zu betrachten. Während ansonsten die potenziellen ZuwendungsempfängerInnen auf der Basis der Richtlinien Anträge auf Förderung direkt beim LLUR stellen, sind nunmehr die LAG und das Regionalmanagement zusätzlich beteiligt. Die Vorhaben werden nach in den Regionen festgelegten Kriterien ausgewählt. Daraus ergibt sich eine größere Vielfalt an Projekten, vor allem auch im nicht-investiven Bereich. Für die Bewilligungsstellen entsteht so ein höherer Aufwand im Rahmen der erforderlichen Konformitätsprüfung (siehe Kapitel 5.2). Vor allem die „sogenannten“ weichen Projekte²⁶ bereiten den Bewilligungsstellen viel Arbeit, weil sie im Gegensatz zu investiven Projekten förder technisch viel schwerer einzuordnen sind. *„Für die weichen Projekte müssten die Richtlinien besser sein, oder es müsste klarere Vorgaben seitens der EU geben, um die Bewilligung insgesamt zu erleichtern“* (LR, 2014). Allerdings ist die Frage zu stellen, ob dem zusätzlich Aufwand tatsächlich der Mehrwert von an regionale Besonderheiten besser angepassten Projekten gegenübersteht. Für viele Maßnahmen ist dies sicher der Fall. Bei einigen Maßnahmen ist aber aus unserer Sicht die „Schleife“ über die AktivRegionen nicht erforderlich. Die gilt beispielsweise für den ländlichen Wegebau. *„Die Integration von Wegebaumaßnahmen in die AktivRegionen und deren Auswahl durch die LAG ist nicht glücklich. Im Prinzip haben sich die Vorstände aus der Auswahl ausgeklinkt. Während über eine zu fördernde Schulhofgestaltung intensiv diskutiert wird, ist dies beim Wegebau nicht so. Hier wird im Prinzip nur verkündet, welche Wege sich nach Absprache mit den Kommunen als realisierbar herausgestellt haben. Auf der Grundlage wird eine Priorisierung festgelegt, die sich im Wesentlichen an dem Haushalt der Gemeinde ausrichtet, also der Finanzkraft. Aspekte, wie Häufigkeit der Nutzung durch Radfahrer, spielen eine untergeordnete Rolle. Der Vorstand fasst zwar auch formal den Beschluss, aber ohne intensive Diskussion. Im Prinzip wird und wurde abgenickt, was vorher an kommunaler Stelle schon entschieden wurde“* (LR, 2014). Die Bodenordnung, auch eine ILE-Maßnahme, wurde als behördlich geleitete Maßnahme ohnehin nicht in die Hände der AktivRegionen gelegt.

Daraus folgt unseres Erachtens, dass der Ansatz der AktivRegionen sinnvoll sein kann. Es ist aber abzuwägen, welche Maßnahmen sich anbieten und wo die breit aufgestellte Kompetenz der AktivRegionen tatsächlich einen Mehrwert erzeugt. Förderbereiche, die im kommunalen Zuständigkeitsbereich liegen und für die vor allem auch landesweite Prioritätensetzungen vorgenommen werden sollten, sind auszunehmen.²⁷

²⁵ Mit Ausnahme von 311/2 Umnutzung und 321/4 Breitband.

²⁶ Mit Ausnahme der Förderung von Planungen.

²⁷ SH bietet die Maßnahme „Modernisierung ländlicher Wege“ in der Förderperiode 2014-2020 wieder als eigenständige Landesmaßnahme außerhalb von LEADER an.

Zukünftig sollen nach Aussagen der Verwaltung, und so auch gewünscht von der KOM, den LEADER-Gruppen mehr Kompetenzen zugestanden werden. So gibt es Überlegungen, dass „die Aktivregionen zukünftig die Fördersätze differenzieren. Das könnte problematischer werden. Diese und ggf. noch andere Öffnungen lassen mehr Wildwuchs zu, der durch gute Verfahrensregelungen abgesichert werden muss“ (LR, 2014). Das dadurch entstehende neue Verhältnis zwischen AktivRegion und LLUR als Bewilligungsstelle muss klar definiert werden. Bei beihilferechtlichen Fragen (Konformitätsprüfung) fühlt sich schon das LLUR oftmals überfordert, für die AktivRegionen dürfte dies umso mehr zutreffen.

Je größer die Vorhaben

Es lässt sich zumindest für einzelne Maßnahmen in der Länderübersicht ein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Vorhabengröße und den relativen IK erkennen (siehe Tabelle 16). Mit Ausnahme der Qualifizierung fallen Maßnahmen mit höheren durchschnittlichen Vorhabengrößen tendenziell in die niedrigeren IK-Klassen.

Tabelle 16: Durchschnittliche Vorhabengrößen nach IK-Klassen ¹⁾

	SH	NRW	NI/HB	HE
AFP	41.678	58.955	75.463	77.842
V&V	506.250	326.531	597.872	194.439
Flurbereinigung	21.709	163.690	214.680	140.000
Dorferneuerung	80.348	40.927	25.313	15.167
LEADER	24.030	35.232	69.263	34.198
investiver Naturschutz	110.512	27.916	131.081	-
investiver Wasserschutz	61.373	-	93.805	-
Qualifizierung ²⁾	986	5.000	4.667	-

relative IK	
	< 5 %
	5-20 %
	> 20 %

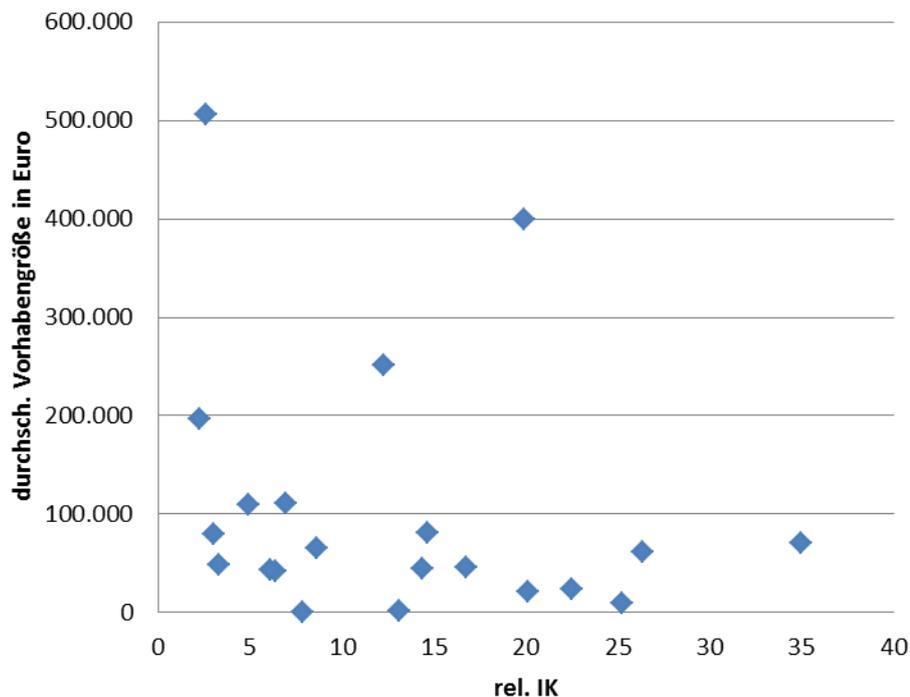
¹⁾ IK-Klassen in Anlehnung an die Vorgängerstudie aus dem Jahr 2008 (Grajewski und Fähmann, 2008).

²⁾ Bezogen auf geförderte Kurse.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein statistisch signifikanter Zusammenhang ist allerdings nicht erkennbar. Zwischen den investiven Maßnahmen des ZPLR streuen die Ergebnisse sehr stark, bezogen auf den Zusammenhang zwischen den relativen IK und der durchschnittlichen Vorhabengröße (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Relative IK in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Vorhabengröße der Maßnahmengruppe ELER-Investiv¹⁾



¹⁾ Ohne die Maßnahmen Küstenschutz und Umnutzung (311/2).

Quelle: Eigene Darstellung.

In den Gesprächen mit den Bewilligungsstellen wurde allerdings vielfach darauf hingewiesen, dass der Verwaltungsaufwand bei Maßnahmen mit durchschnittlich kleinen Zuwendungen unverhältnismäßig hoch ist. In diesen Gesprächen wurden beispielsweise die Ergebnisse für die ILE-Maßnahmen des Schwerpunktes 3 mit den relativen IK der AktivRegionen verglichen. Im Rahmen von Schwerpunkt 3, z. B. den Dienstleistungseinrichtungen mit den Markttreffs, liegt das Investitionsvolumen sehr hoch, z. T. bei einer Million Euro. Dies erklärt auch die niedrigen relativen IK. Bei den AktivRegionen bewegt sich die Investitionssumme bei um die 20.000 Euro; größere Maßnahmen sind sehr selten.

Auch der Vergleich der investiven Naturschutz- und Wasserschutzmaßnahmen in SH deutet in diese Richtung. „Im Vergleich zur WRRL ist die Umsetzung von Naturschutz und Landschaftspflege sehr günstig. Dies mag daran liegen, dass die Projekte dort kleiner sind. Kleinere Projekte verursachen im Verhältnis zu größeren Projekten einen höheren Aufwand“ (LR, 2014). Bei allen investiven Maßnahmen, die Grunderwerb voraussetzen, kann es eine aufwandsmindernde Strategie darstellen, den Grunderwerb mit ELER-Mitteln abzuwickeln, und weitergehende gestaltende und erhaltende Maßnahmen rein national zu finanzieren (Bathke, 2010). „Beim Grunderwerb hat man eine große Zahlung; da ist der Aufwand im Verhältnis gering“ (LR, 2014).

Nicht nur aus Sicht des hohen Verwaltungsaufwandes werden Vorhaben mit geringen Zuschüssen kritisch gesehen. Fördert man nur mit einem Zuschuss



Angebotene Produktpalette eines Melkhauses, © Gitta Schnaut

von 5.000 Euro, „[...] zieht dies für den privaten Antragsteller umfangreiche Verpflichtungen durch den Zuwendungsbescheid nach sich. Es ist die Frage, ob das im Verhältnis zu einem sehr niedrigen Zuschuss gerechtfertigt ist. Es bindet den Zuwendungsempfänger auch in seiner persönlichen Freiheit, Veränderungen an dem geförderten Objekt vorzunehmen“ (LR, 2014). Ein Beispiel sind die Melkhäuser, die in Schleswig-Holstein gefördert wurden. In diesen Gebäuden werden an touristisch interessanten Routen Milchprodukte zum Verkauf angeboten. „Wenn der Zuwendungsempfänger nach drei Jahren feststellt, dass Aufwand und Ertrag in einem Missverhältnis stehen, kann nicht einfach entschieden werden, das Melkhaus wieder zu schließen. Dies hätte zur Folge, dass die 5.000 Euro Zuwendung anteilig zurückgezahlt werden müssten. Es ist nicht gerechtfertigt, Antragsteller wegen dieser kleinen Zuwendungen in eine solche Abhängigkeit zu bringen“ (LR, 2014). Ähnliche Argumente wurden auch in anderen Bundesländern vorgebracht, wenn es um Projekte ging, die auch das Risiko des Scheiterns in sich bergen und bei denen die Auflage der Zweckbindung über fünf (oder bei der GAK 12 Jahre) im Missverhältnis zum geringen Zuschuss steht. Eine Selbstverantwortung

kommt allerdings auch dem/der ZuwendungsempfängerIn zu. Niemand ist gezwungen, die Förderung in Anspruch zu nehmen. Und auch das „Kleingedruckte“ im Zuwendungsbescheid sollte intensiv studiert werden. Über die Anhebung von Bagatellgrenzen sollte allerdings nachgedacht werden. „Der Mindestbetrag in der Förderung sollte angehoben werden. Der derzeitige Mindestbetrag der Förderung liegt bei 7.500 Euro bei kommunalen Zuwendungsempfängern und bei 1.000 Euro bei Privaten. Diese Beträge sind zu niedrig. Dadurch hat man hohe Mitnahmeeffekte und eine zu geringe Nachhaltigkeit“ (LR, 2014).

Komplexe Fördergegenstände – viele zu kontrollierende Einzelbelege

Mit Richtlinien wird versucht, die Maßnahmen sehr detailliert auf ihren Förderzweck ausgerichtet zu steuern. Dies beinhaltet beispielweise die kleinteilige Festlegung von förderfähigen Kostenpositionen. In der Prüfung des Verwendungsnachweises erfordert dies einen hohen Abrechnungsaufwand seitens der Antragstellenden und Prüfaufwand seitens der Verwaltung. Die Komplexität zu reduzieren, ist beispielsweise bei der Maßnahme der Lokalen Aktionen gelungen. Neben Personalkosten für die Geschäftsführung waren auch laufende Geschäftskosten gemäß der ersten Richtlinie mit max. 5.000 Euro förderfähig, „was zur Folge hatte, dass man auch Rechnungen für

drei Bleistifte zu prüfen hatte. Weil dies sehr mühsam ist, wurde die RL geändert. Sie erhalten insgesamt einen höheren Fördersatz, dafür ist der Geschäftsbedarf nicht mehr förderfähig, oder nur im ersten Jahr. Dadurch ist die Abwicklung einfacher“ (LR, 2014). Dies ist ein Beispiel für Optimierung im Verwaltungsablauf, ohne inhaltliche Abstriche an der Maßnahme vorzunehmen. Im Bereich der beruflichen Bildung ist man auf Druck der externen Prüfinstanzen eher den umgekehrten Weg gegangen, weg von einer Pauschalierung hin zu einem Nachweis von Nebenkosten einer Qualifizierungsmaßnahmen anhand von Rechnungen (z. B. für Getränke oder Kekse).

Komplexe Fördergegenstände – schwierige beihilferechtliche Würdigung

Die Komplexität einer Fördermaßnahme schlägt sich nicht nur nieder in vielen zu prüfenden Einzelbelegen, sondern auch in der grundsätzlichen Bewertung der verschiedenen Projektbestandteile hinsichtlich ihrer Beihilferelevanz. Im Prinzip lassen sich solche Projekte nur handhaben, wenn man sie in verschiedene Förderanträge untergliedert und diese beihilferechtlich klar zugeordnet sind. *„Wenn man aber nur ein komplexes Projekt hat und dann bei der Schlussabrechnung das Förderrelevante herausrechnen bzw. kontrollieren muss, ob ein Architekt alles richtig zugeordnet hat, zieht das schon einen hohen Aufwand nach sich. Zum Teil ist man nun dazu übergegangen, alles als beihilferechtlich relevant zu bewilligen, um auf der sicheren Seite zu sein. Meistens ist bei den Projekten, v. a. wenn es um Wirtschaftsförderung geht, ein Unternehmen zumindest zum Teil begünstigt“* (LR, 2014).

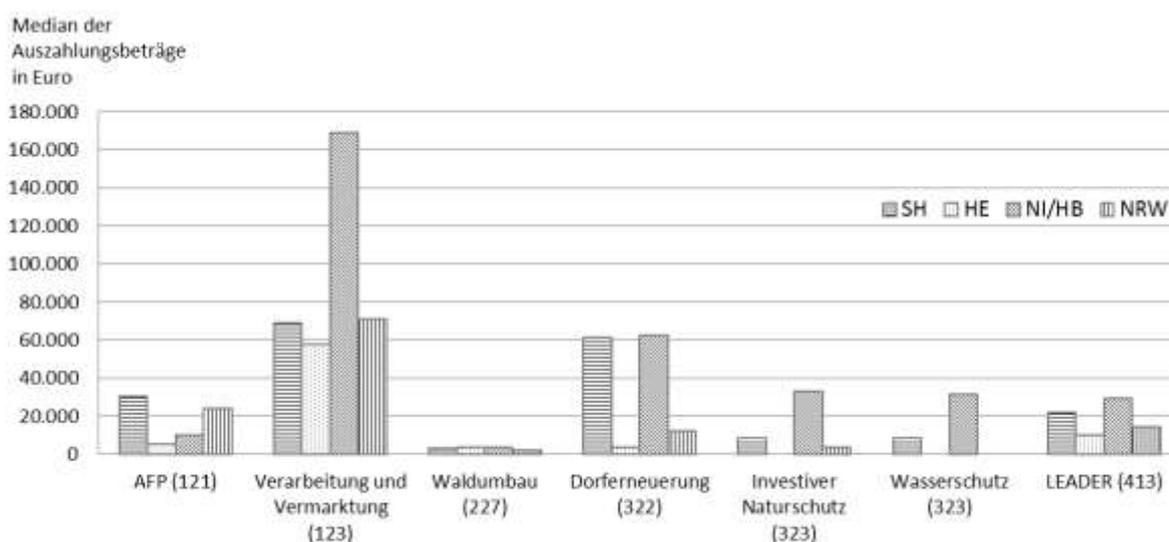
Komplexe Fördergegenstände – Richtlinienferne und fehlende Expertise

Wie schon oben am Beispiel der AktivRegionen andiskutiert, spielt die Richtliniennähe für den Bearbeitungsaufwand einer Bewilligungsstelle einen wesentlichen Faktor. Gerade die AktivRegionen setzen – wie es gewollt ist – viele Projekte um, die inhaltlich im „Graubereich“ liegen. *„Die Zielsetzung der Projekte entspricht zwar der GAK; nach den Förderkriterien der GAK können die Projekte aber nicht vollumfänglich gefördert werden. Auch das jahrelange Verwaltungshandeln schließt einige Fördertatbestände aus. Da man solch ein Projekt aber fördern möchte, beginnt ein aufwändiger Diskussionsprozess, unter welchen Bedingungen eine Förderung erfolgen kann. Das gehört mit zu den beratenden Aufgaben einer Verwaltung, Projekte überhaupt förderfähig zu machen. Die Richtliniennähe beeinflusst demzufolge die Schnelligkeit eines Verfahrens“* (LR, 2014). Das LLUR ist zwar fachlich schon sehr breit aufgestellt. Je breiter der Ansatz der ländlichen Entwicklung aber gelebt wird, desto öfter stoßen die LLUR-MitarbeiterInnen bei der fachlichen Beurteilung der zur Bewilligung anstehenden Projekte an Grenzen. So sind beispielweise bei den energetischen Projekten fachliche Stellungnahmen von Technikern einzuholen, die sich im Energiebereich gut auskennen. *„Das gleiche gilt für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, z. B. bei Projekten im gastronomischen Bereich. Die Abwicklung wird nicht einfacher, wenn man Stellungnahmen Dritter, auch von anderen Ministerien, einholen muss“* (LR, 2014).

Art des Auszahlungsregimes als wichtiger Kostenfaktor

Neben der Vorhabengröße beeinflusst das Auszahlungsregime die Höhe der IK. Werden größere Zuwendungen in mehreren Teilzahlungen ausgezahlt, verursacht jede Teilzahlung im Prinzip einen ebenso großen Aufwand wie eine Einmalzahlung. „Der Aufwand für die Prüfung der Auszahlungen ist sehr hoch. Es handelt sich eigentlich um die ständige Fortsetzung eines einmaligen Prüfungsaktes, der auch am Ende stattfinden könnte. Im Prinzip wiederholen sich die Prüfungen immer wieder, was einen erheblichen Zeitdruck erzeugt. Erstattung sollte ernst genommen werden, sodass nur eine Prüfung am Ende erfolgen muss“ (LR, 2014). Hinzu kommt, dass bei einer Splittung von Teilauszahlungen eventuelle Sanktionsberechnungen wesentlich komplexer sind.

Abbildung 10: Median der Auszahlungsbeträge



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Zahlstellendaten des EU-Haushaltsjahres 2012 bzw. 2011 (SH).

Teilauszahlungen werden gewährt, wenn die Verwaltung verhindern möchte, dass bei langwierigen Projekten die ZuwendungsempfängerInnen den gesamten Förderbetrag vorfinanzieren müssen. Deswegen wird die Möglichkeit eröffnet, auch einzelne Bauabschnitte oder angefallene Personalkosten abrechnen zu können. Dies ist z. B. bei den Lokalen Aktionen der Fall. Diese Maßnahme erhält sehr viele Teilzahlungen. Aus Sicht des Fachreferats ist dies gerade bei Personalkostenförderungen nicht anders handhabbar, weil die Vielzahl an Einzelbeträgen sowohl einer inhaltlichen als auch zeitlichen Zuordnung bedürfen, die bei einer Gesamtkostenabrechnung sehr schwer herstellbar wären. Damit bleiben aber die positiven Effekte auf die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes durch die weitgehende Streichung der Förderung des Geschäftsbedarfs „ein Tropfen auf dem heißen Stein“.

Viele Projektträger, nicht nur Vereine, sind aber nicht in der Lage, über einen langen Zeitraum vorzufinanzieren. Dies gilt umso mehr, als dass die Kosten zur Zwischenfinanzierung (z. B. Zinsen

für die Aufnahme eines Kredits) nicht förderfähig sind. „Wenn man z. B. das Erstattungsprinzip dahingehend abändern würde, dass die Erstattung mit einer Zahlung am Ende der Projektumsetzung erfolgt, könnte der Verwaltungsaufwand erheblich reduziert werden. Hierzu müsste das Land oder der Träger die Maßnahme komplett vorfinanzieren. Die EU-Erstattung würde das Land nach Abrechnung der Maßnahme beantragen. Man müsste als Sachbearbeiter/in nur einmal die Antrags- und Rechnungsunterlagen prüfen. In einem solchen System ist die Gefahr einer Anlastung wesentlich verringert, da der Prüfprozess nur einmal erfolgen muss. Leider scheitert das Systems zurzeit daran, dass die Länder nicht oder nicht mehr in der Lage sind, vorzufinanzieren oder dass dem Träger die Anerkennung der Vorfinanzierungskosten im Rahmen der Förderung versagt bleibt“ (LR, 2014). Von den Befragten wird kritisch hinterfragt, ob nicht der eingesparte Verwaltungsaufwand bei Verzicht auf Teilzahlungen den Mehraufwand bei der Anerkennung von Vorfinanzierungskosten ausgleichen, wenn nicht sogar übersteigen würde.

Bildungs- und Beratungsmaßnahmen: klein, fein und oft teuer in der Umsetzung

Investitionen in Humankapital sieht die EU als wichtigen strategischen Ansatz in der Förderperiode ab 2014. Oftmals sind diese Maßnahmen aber mit hohen relativen IK verbunden, da insgesamt wenig Finanzvolumen „umgesetzt“ wird, aber hohe Fixkosten anfallen. Zudem sind die durchschnittlichen Zuwendungen recht gering (siehe Tabelle 14). In Schleswig-Holstein fallen die relativen IK im Vergleich zu den anderen Ländern sehr gering aus. Dies ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Schleswig-Holstein setzt seine Maßnahme sehr schlank um. „Es gibt nur einen Bescheid, einen Träger und eine VOK pro Jahr“ (LR, 2014). Lange Zeit konnte umfassend mit Pauschalen gearbeitet werden, bis sich seitens der Kontrollstellen die Auffassung durchgesetzt hat, dass Kosten nur gegen Rechnungsbelege abgerechnet werden dürfen.²⁸

Tabelle 17: IK der Maßnahme Berufsbildung nach ausgewählten Kennziffern

	IK absolut in Mio. Euro	Kurs	IK in Euro je		
			Lehrgangstag	TeilnehmerIn	Träger
NI/HB	0,26	1.926	261	132	43.333
NRW	0,09	1.154	174	79	6.923
SH	0,02	80	32	9	17.000

²⁸ „Bis vor zwei Jahren konnte auch mit Pauschalen gefördert werden. Diese Pauschalen beruhten auf Erfahrungswerten. Ein Seminar, das nur einmalig durchgeführt wird, kostet die Summe x pro TeilnehmerIn und Tag. Es gibt Seminare mit hohen Fremdreferentenkosten; und es gibt jährlich immer wiederkehrende Seminare. Danach wurden die Pauschalen gestaffelt. Von diesen Sätzen wurden 50 % gefördert. Seit zwei Jahren geht das aber nicht mehr. Seitdem gibt es für jedes Seminar eine Übersicht: Stunden für den Referenten zur Vorbereitung, für die Durchführung, Seminarunterlagen, Verpflegung. Das führt dann dazu, dass bei der letzten VOK beanstandet wurde, dass die Seminarleiterin für einen kleineren Arbeitskreis Getränke und Kekse selbst eingekauft hatte und bei der Abrechnung vergessen wurde, das Pfand für die Seltersflaschen abzuziehen. Dieses Beispiel zeigt die „Idiotie“, bei der man gelandet ist“ (LR, 2014).

Quelle: Eigene Darstellung unter Nutzung der Förderdaten.

Schleswig-Holstein bietet vorrangig die gängigen Standardformate und -inhalte mit sicherer Nachfrage an. Daher fallen auch die Kosten je Lehrgangtag in SH am geringsten aus. Die Kurse in NI/HB zum Vergleich sind länger und mit weniger TeilnehmerInnen besetzt.

Professionalität der AntragstellerInnen und Bedarf an Unterstützungsleistungen

Im Bereich des ELER-Investiv haben wir es mit einem breiten Spektrum von unterschiedlichen AntragstellerInnen zu tun. Kommunen und kommunale Zweckverbände, Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Wasser- und Bodenverbände), Unternehmen, Privathaushalte, Kirchen, Vereine, LandwirtInnen, Unternehmen. Deren Professionalität beeinflusst, *„inwieweit Förderung mit verhältnismäßigem Aufwand in Hinblick auf die ausgezahlten Fördergelder und den damit erkaufte Kontroll- und Sanktionsrisiken sowohl für die Verwaltung als auch für den Antragsteller selbst umgesetzt/angeboten werden kann“* (LR, 2014). Professionalität aufzubauen, ist allerdings schwierig, wenn man nur einen Antrag stellt oder in Kommunen ggf. die Sachbearbeitung häufiger wechselt. *„Bei Ehrenamtlichen oder Personen, die das erste Mal einen Antrag stellen, ist der Beratungsaufwand wesentlich höher als bei der Stiftung Naturschutz, die seit Jahren regelmäßig Zuwendungen erhält“* (LR, 2014). Da die Bewilligungsstellen aber den Anspruch haben, AntragstellerInnen nicht in eine Sanktionsfalle laufen zu lassen, ist der Betreuungsaufwand oftmals hoch. *„Der Aufwand ist insgesamt sehr hoch, weil die Bewilligungsstellen die Antragsteller von Anfang an intensiv betreuen. Im Bereich der WRRL handelt es im Wesentlichen um Wasser- und Bodenverbände, d. h. Körperschaften öffentlichen Rechts, bei den Kläranlagen um Kommunen oder kommunale Zweckverbände. Diese fordern einen hohen Betreuungsaufwand durch die Bewilligungsstellen. Der Aufwand steigt mit der Zahl der Antragsteller. Positiv ist, dass bei der ständigen Begleitung der Projektumsetzung wenige Rückziehungen auftreten“* (LR, 2014).

Ein Problem sind Privatpersonen, die Investitionen mit nur einem kleinen EU-Anteil tätigen. *„Die wissen nicht worauf sie sich einlassen. Dies gilt quer für alle Maßnahmen“* (LR, 2014). Gerade Privatpersonen und auch Vereine bräuchten eine stärkere externe Unterstützung, da die Möglichkeiten des LLUR und auch der anderen Bewilligungsstellen begrenzt sind, Unterstützung zu leisten. Dies hat auch mit der starken Ausrichtung des LLUR in Richtung Zahlstellenaufgaben zu tun. *„Die Neudefinition der Aufgaben bezieht sich darauf, dass früher die Haupttätigkeit im Bereich der Beratung potentieller Antragsteller bzw. Projektberatung gesehen wurde. Das wird heute kaum noch gemacht. Das LLUR ist nunmehr reine Verwaltungsstelle und definiert sich über die rechtskonforme Umsetzung der diversen Bestimmungen der EU, der LHO, des Vergaberechts. Projektanbahnung und Projektberatung ist Aufgabe des Regionalmanagements“* (LR, 2014). Daher haben wir auch einen Teil der Tätigkeiten des Regionalmanagements kostenmäßig den Implementationskosten zugeschlagen (siehe Kapitel 3.5.1). Aus Sicht der Bewilligungsstellen könnte hier das Regionalmanagement noch aktiver sein. Im Aufgabenkatalog des Regionalmanagements sollten diese Unterstützungsleistungen daher besser verankert werden, da von den Bewilligungsstellen festgestellt wurde, dass *„Projekte, die nicht vom Regionalmanage-*

ment betreut werden, [...] zeitaufwändiger in der Umsetzung [sind]“ (LR, 2014). So begleitet das Regionalmanagement die Projekte bis zur Antragstellung. „Nach dem Bewilligungsbescheid werden die Privaten aber alleine gelassen. Die Bewilligungsstelle hat dann einen hohen Verwaltungsaufwand, weil Private oftmals nicht wissen, wie man einen Verwendungsnachweis erstellt, was man dabei alles beachten muss, obwohl sie vorher eine Beratung bekommen haben“ (LR, 2014).

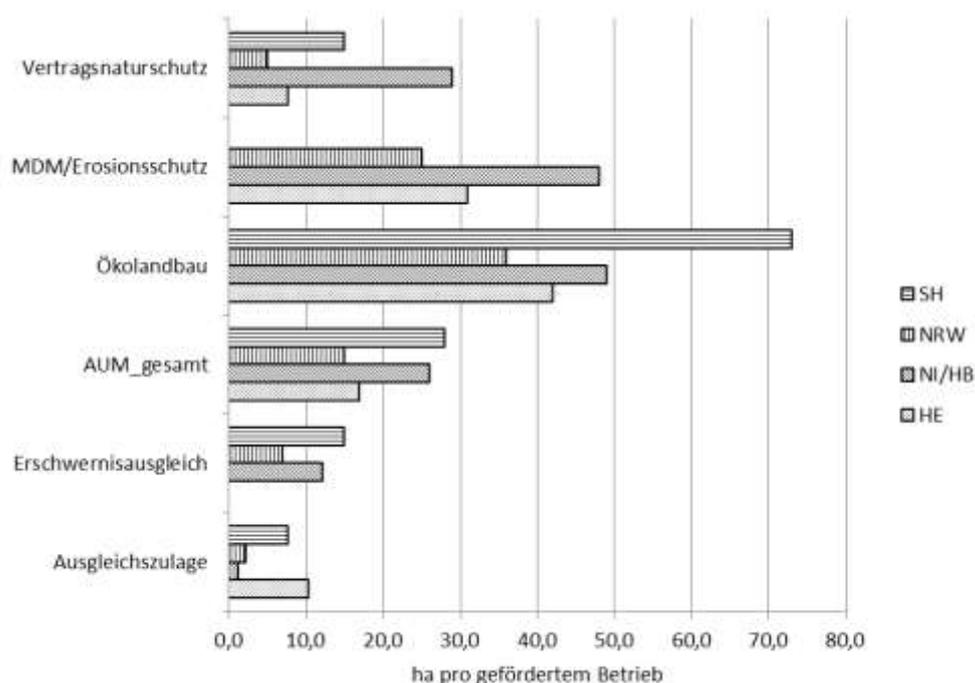
5.1.2.2 Maßnahmengruppe ELER-InVeKoS

Agrar- und Betriebsstrukturen sowie natürliche Standortbedingungen als wesentliche „Unveränderliche“ in der Erklärung der Implementationskosten

Spezifische Agrar- und Betriebsstrukturen sowie natürliche Standortbedingungen pausen stark durch, da sie die Struktur der Inanspruchnahme beeinflussen. Dies betrifft zunächst den Flächenumfang, der in Fördermaßnahmen eingebracht wird. Um denselben Flächenumfang zu erreichen, müssen in SH deutlich weniger Anträge bearbeitet werden als in den anderen untersuchten Bundesländerprogrammen (siehe Abbildung 11). Für den Ökolandbau gilt, dass die Inanspruchnahme im Wesentlichen proportional zu den verschiedenen Betriebsgrößenklassen erfolgt. Darüber hinaus setzt SH mit einer Bagatellgrenze von 1.000 Euro eine im Ländervergleich hohe Hürde zur Teilnahme (LR, BW und entera, 2014). Im Vertragsnaturschutz bringen die schleswig-holsteinischen Betriebe relativ große Flächen ein trotz einer fehlenden Bagatellgrenze. Nur NI/HB weisen höhere Durchschnittswerte auf, was auf eine sehr spezifische Teilnehmerzusammensetzung mit einigen wenigen sehr großen Betrieben zurückzuführen ist. In SH ergeben sich die höheren Durchschnittswerte aus spezifischen Ausgestaltungsvarianten. VN-Maßnahmen sind oftmals an Wiesen- und Weidenutzungsformen gebunden, die in der praktischen Umsetzung i. d. R. ganze Betriebsteile wie z. B. die Jungviehhaltung umfassen und damit einzelne Kleinstflächen aus der Förderung ausschließen.

Des Weiteren spielt die Professionalität der Antragstellenden eine wichtige Rolle. In Bundesländern wie HE mit hohem Nebenerwerbsanteil dürfte der Beratungsbedarf durch die Bewilligungsstellen deutlich höher ausfallen als in SH mit einem Nebenerwerbsbetriebsanteil von nur 33 % (2010).

Abbildung 11: Durchschnittliche geförderte Fläche pro gefördertem Betrieb ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

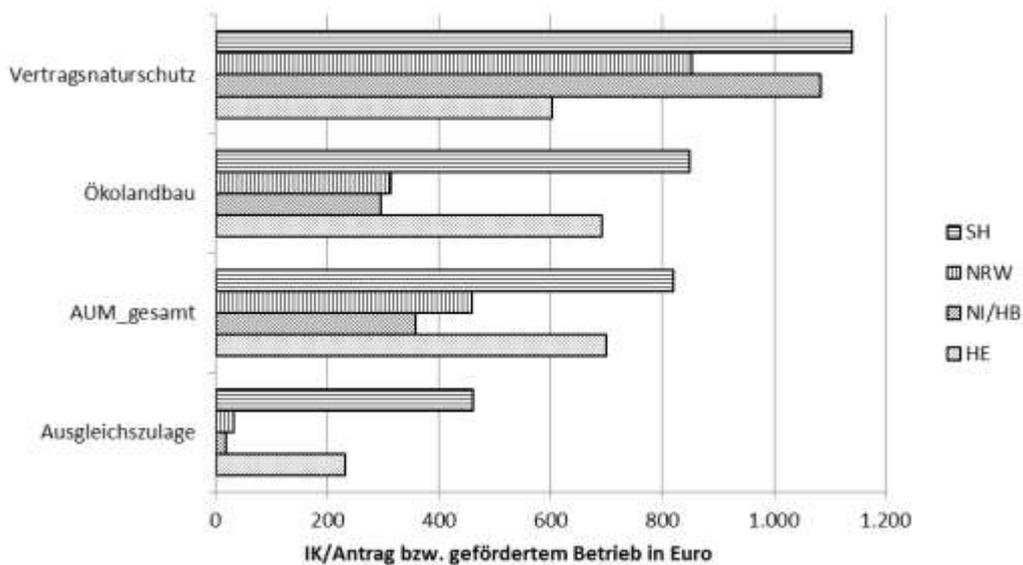
Während die Agrarstruktur über die Anzahl der Antragstellenden unmittelbar auf die IK wirkt, fließen die natürlichen Standortfaktoren i. d. R. in die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen ein. So bestimmen z. B. Gesamtumfang und Verteilung von WRRL-Gebieten oder im Fall der AZ die Förderkulisse die Anzahl der potenziellen AntragstellerInnen dieser 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 als konventionell wirtschaftende Betriebe verfügen.²⁹ SH weist die höchste Förderfläche/Ökobetrieb im Vergleich zu den anderen Bundesländern auf.

Die größeren Betriebsstrukturen spiegeln sich in höheren Kosten je Antrag bzw. gefördertem Betrieb wider. Hier liegen die Durchschnittswerte in SH bei allen in Abbildung 12 dargestellten Maßnahmen am höchsten.

²⁹ In SH gilt diese Tendenz nicht. In einer aktuellen Auswertung der InVeKoS-Daten konnte ermittelt werden, dass der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF an der jeweiligen LF der Betriebsgrößenklasse mit Ausnahme der Betriebsgrößenklasse „< 10 ha LF“ über alle Größenklassen vergleichbar ist (LR, BW und entera, 2014).

Abbildung 12: Durchschnittliche IK pro Förderantrag ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern¹⁾



¹⁾ Teilnehmende Betriebe gemäß Länder-Jahresberichten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgestaltungskomplexität und Routinegewinne

Abgebildet sind in Tabelle 18 weitere Ausgestaltungsmerkmale von flächengebundenen Fördermaßnahmen, die Einfluss auf die Höhe der IK nehmen. Die identifizierten Kenngrößen basieren auf vorangegangenen landesspezifischen und länderübergreifenden Analysen. Ergänzend zu den bisher verwandten relativen IK (bzw. IK/Antrag, siehe Abbildung 12) 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 Gespräche mit VerwaltungsvertreterInnen wurde Relevanz und Einfluss der Kennziffern 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 Kennziffer „Ausgestaltungskomplexität der Fördermaßnahmen“ systematisch erfasst wurde, gaben die Befragten vereinfachend Einschätzungen zum Routinegewinn einzelner Fördermaßnahmen ab. Der Routinegewinn subsummiert dabei Aussagen zur Antragszahl, zum Förderumfang je AntragstellerIn, zur Förderhistorie und Betreuungsintensität.

Tabelle 18 ist zu entnehmen, dass – begründet in sinkenden Fixkostenanteilen je Hektar – die IK/ha mit zunehmender Förderfläche je AntragstellerIn abnehmen. Einzige Ausnahme stellt die

Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässern (214/3) dar.³⁰ Ursächlich hierfür ist ein Aggregations-effekt. 214/3 setzt sich aus Teilmaßnahmen mit stark variierenden Durchschnittsflächen/AntragstellerIn zusammen.

Zusätzlich zu sinkenden Fixkostenanteilen je Hektar stellen sich mit steigender Förderfläche Skaleneffekte der Bearbeitung ein, die nach der vorgenannten Definition ebenfalls Teil des Routinegewinns sind. Unterstellt werden kann, dass sich für die Bearbeitung von Förderanträgen ein „Übungseffekt“ einstellt, da maßnahmenpezifische Arbeitsabläufe routinierter erfolgen. Demgegenüber verursachen neue Fördermaßnahmen in den ersten Jahren i. d. R. höhere Verwaltungskosten als etablierte Maßnahmen, da sie mit höheren Lernkosten verbunden sind. Vor dem Hintergrund der Verwaltungseffizienz sind etablierte, d. h. „alte“ Fördermaßnahmen durchaus vorteilhaft. Diese Aussage gilt relativierend jedoch nur, wenn auch die Fördernotwendigkeit (Relevanz) und Wirksamkeit der Förderung erwiesen ist.

Auflagenkomplexität und Beratungs- und Betreuungsintensität haben einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der IK. Sie sind i. d. R. Spiegel der Zielgerichtetheit der Förderung (siehe auch Kapitel 7). Vereinfachend gilt, je zielgerichteter eine Maßnahme ist, desto komplexer und detaillierter ist ihre Ausgestaltung. *„[Die Komplexität einer Maßnahme] verursacht bei der Kontrolltiefe einen erheblichen Aufwand. Dies ist allerdings maßnahmenimmanent und wird sich so auch in der neuen Förderperiode fortsetzen, da man auf diese Maßnahmen nicht verzichten möchte“* (LR, 2014). An Stellen, an denen es ohne Verlust der Zielgerichtetheit möglich ist, wurde versucht, den Kontrollaufwand zu verringern. So wurde bei der Maßnahme Reduzierung von Stoffeinträgen, bei der es um den effizienten Einsatz von Wirtschaftsdünger geht, festgelegt, dass ausschließlich der Einsatz von Fremdunternehmen gefördert wird. Fremdrechnungen sind wesentlich einfacher zu kontrollieren als der Einsatz von eigenen Maschinen.

³⁰ Obwohl die durchschnittliche Förderfläche/Betrieb unterhalb der des Ökologischen Landbaus liegt, weist die Reduzierung der Stickstoffeinträge in Gewässer die geringsten IK/ha auf.

Tabelle 18: Ausgestaltungsmerkmale der Flächenförderung im Zusammenspiel mit den IK

		relative IK (%)	IK/ha (Euro)	Förderumfang je AntragstellerIn bzw. Antrag (ha)	AntragstellerIn bzw. Anträge (N)	Förderumfang (ha)	Mittelabfluss (im Vergleich zur Planung) ⁽¹⁾	Maßnahmen-historie	Ausgestaltungs-komplexität ⁽²⁾	Beratungs- u. Betreuungs-intensität	Auswahlver-fahren ⁽³⁾
212	Ausgleichszulage	7,7	7,5	61,0	158	9.633	↓	alt	gering	gering	3
213	Natura-2000-Zahlungen	8,3	10,9	14,5	1.187	17.200	↑	alt	gering	gering	3
214	AUM Gesamt	18,6	31,9	25,9	2.847	73.762					
214/1	Dauergrünlandprogramm ⁽⁴⁾	63,0	21,5	21,9	30	657	↓	alt	gering	gering	3
214/2	Halligprogramm	26,1	26,7	18,7	164	3.065	→	alt	mittel	gering	3
214/3	Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer	7,7	6,2	31,1	726	22.553	↓				
	Schonstreifen			4,4	411	1.798	→	neu	mittel	gering	3
	Winterbegrünung			22,7	80	1.824	↓	neu	mittel	gering	3
	N-effiziente Gülleausbringung			80,7	235	18.930	↓	neu	mittel	gering	3
214/4	Ökologische Anbauverfahren	7,8	11,4	58,5	497	29.055	↑	alt	mittel	gering	3
214/5	Vertragsnaturschutz	28,6	97,1	12,5	1.473	18.433	→	neu	hoch	mittel	3

(1) ↑ mehr als geplant → entspricht den Planungen ↓ weniger als geplant

(2) Kennwert für Anzahl der Auflagen sowie Anzahl Paketvarianten.

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

(4) Seit 2011 eingestellt.

Quelle: Eigener Entwurf.

Ausgleichszulage und -zahlung — einfach gestaltete Flächenmaßnahmen

Die Ausgleichszulage (AGZ) ist einfach konzipiert, die Förderabwicklung stark standardisiert und langjährig etabliert, sodass die Implementationskosten im Maßnahmenvergleich gering ausfallen. Die IK von 8 Euro/ha begründen sich in der kleinen Gesamtförderfläche, die wiederum Ergebnis der eingeschränkten Förderkulisse ist, nach der nur ausgewählte Teile der benachteiligten Gebiete für die Förderung zugelassen sind. Gegenüber den ursprünglichen Planungen wurde die Förderkulisse noch weiter konzentriert. Damit sind die relativen IK in Schleswig-Holstein im Ländervergleich hoch, die die abgegrenzte Gebietskulisse weitgehend ausschöpfen und höchstens eine Beschränkung der Förderung auf Grünland vornehmen.

Im Ländervergleich zeichnet sich die Ausgestaltung der Natura-2000-Förderung Schleswig-Holsteins dadurch aus, dass mit der Zahlung nicht nur ein Ausgleich für ordnungsrechtliche Einschränkungen gewährt, sondern zusätzliche freiwillige Umweltleistungen erbracht werden sollen. Das Förderkonstrukt impliziert in Bezug auf die Verwaltungsaufwendungen eine Nähe zu einer Agrarumweltmaßnahme mit geringer Förderkomplexität. Die Förderabwicklung der Natura-2000-Förderung ist langjährig etabliert. Arbeitsintensive Einzelfallentscheidungen traten in den letzten Jahren, d. h. nach 2009, nur im Kontext der Förderung von Trittsteinbiotopen auf. Wie in allen Bundesländern sind auch in SH Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand von der Förderung ausgeschlossen. Von den Befragten wird als positiv hervorgehoben, dass beispielsweise im Gegensatz zu NI/HB der Nachweis auf Förderberechtigung nicht durch die Antragstellenden erfolgt, sondern ein verwaltungsinterner Abgleich mit einem Bestandsregister der öffentlichen Flächen durchlaufen wird. Einzig die mangelnde Aktualität der Liste wurde vereinzelt kritisiert.³¹ Die Antragszahlen sind im Verlauf der Programmumsetzung gestiegen, sodass auch die Mittelansätze entsprechend erhöht wurden. Skaleneffekte lassen die IK sinken.

Dauergrünlandprogramm – Korrektur der Förderpolitik

Das Dauergrünlandprogramm ist seit 2011 geschlossen, die letzten Verpflichtungen laufen 2012 aus. Zentrales Argument für den Stopp der Förderung ist laut koordinierendem Fachreferat die geringe ökologische Wirkung der Förderung, die 2008 eingeführt wurde, um erstens den Grünlanderhalt und zweitens eine aktive Grünlandbewirtschaftung zu gewährleisten. Das Auflagenniveau des Dauergrünlandprogramms war bewusst niedrig gehalten worden, um neben dem ambitionierten Vertragsnaturschutz ein „hellgrünes“ Förderangebot zu etablieren. Seit 2013 wird zumindest der Grünlanderhalt flächendeckend durch ein Dauergrünlanderhaltungsgesetz (DGLG)³² geregelt. Damit entfällt die Begründung für ein freiwilliges Förderangebot.

³¹ „Etwas schwierig ist, dass die Liste nicht immer den aktuellen Stand abbildet, da beispielsweise die Stiftung Naturschutz fortlaufend Flächen aufkauft. Für diese Flächen besteht dann keine Fördervoraussetzung mehr“ (LR, 2014).

³² Dieses Gesetz wurde seitens des Ministeriums als notwendig erachtet, weil zu befürchten stand, dass die seit 2010 geltende Dauergrünlanderhaltungsverordnung (DGL-VO SH) ihre Gültigkeit verlöre.

Die Einführung des Dauergrünlandprogramms und die dadurch entstandenen IK sind vor dem Hintergrund des damaligen Handlungsdrucks einzuordnen. Schon bei Einführung der Förderung war im Fachreferat klar, dass es sich bei einer Lösung, die auf Freiwilligkeit fußt, nur um eine Second-best-Lösung handeln kann. U. E. wäre es zielführender gewesen, wenn der politische Wille zu einem umfassenden ordnungsrechtlichen Grünlandschutz bereits früher bestanden hätte, und man sich die „Übergangslösung“ erspart hätte.

Ökologischer Landbau – ohne besondere Geschehnisse

Keiner der Befragten übt Kritik an der Förderausgestaltung/-komplexität des Ökologischen Landbaus. Zur Einordnung der IK der Maßnahme weisen die Befragten auf Verzerrungseffekte hin, die sich daraus ergeben, dass ein Teil der IK an die Öko-Kontrollstellen externalisiert wird. In Kapitel 3.5.2 konnte allerdings gezeigt werden, dass dieser Effekt auf die Höhe der IK gering ist und sich im Nachkommabereich abspielt.

Vertragsnaturschutz – Zielgerichtetheit kostet

Wie in allen Bundesländern weisen auch in SH die Vertragsnaturschutzmaßnahmen die höchsten IK/ha auf. Zusammenfassendes Befragungsergebnis ist, dass die hohe Umweltwirkung des Vertragsnaturschutzes unmittelbar mit dem hohen Detaillierungsgrad der Förderauflagen in Zusammenhang steht. Gründe für die hohen IK/ha sind, dass

- im Vergleich zu anderen AUM die Vertragsnaturschutzmaßnahmen weniger stark standardisiert sind,
- im Zusammenspiel mit den biotopgestaltenden Maßnahmen (BGM) sogar betriebsindividuelle Vereinbarungen geschlossen werden können, die i. d. R. auch mit mehr Rückfragen der AntragstellerInnen einhergehen,
- um die formale Voraussetzung für die Einhaltung der fünfjährigen Verpflichtung zu prüfen, die Vorlage von Pachtverträgen erforderlich ist. Ihre Prüfung wirkt sich erhöhend auf die IK aus. Dieser Prüfungsschritt entfällt für das Gros der anderen AUM, da diese nicht Lagetreue als Voraussetzung für die Förderung festlegen.

Innerhalb der Vertragsmuster bestehen Unterschiede bezüglich ihrer Beratungsintensität. So ist der Informations- und Beratungsaufwand für das Vertragsmuster Weidelandschaft vergleichsweise hoch. Hervorzuheben ist, dass es sich bei der Beratung der LGSH um keine proaktive Beratung handelt. Eine Akquise von Vertragsnaturschutzflächen erfolgt durch die LGSH nicht. In ihrem Verständnis der Förderabwicklung unterscheiden sich LGSH und LLUR nicht.

Als Teilnehmergruppe, die besonders hohe Verwaltungsaufwendungen verursacht, werden von den Befragten VertragsnaturschutzteilnehmerInnen identifiziert, die keine Betriebsprämie erhalten. Für diese TeilnehmerInnen müssen vom LLUR i. d. R. die Flächenbindungen nachgepflegt werden. Alternativen bestehen nach Auffassung der Befragten allerdings nicht.

Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer

Die Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer umfasst drei Teilmaßnahmen. Die in Tabelle 18 dargestellten IK von sechs Euro/ha stellen einen Durchschnitt dar. Zusätzlich zur oben dargestellten Varianz der Förderfläche je Betrieb sprechen folgende Gründe dafür, dass die IK zwischen den Teilmaßnahmen divergieren.

- **Schonstreifen:** Die Breite der Schonstreifen ist laut Förderauflagen auf mindestens sechs und maximal 24 Meter festgelegt (Schwankungen in der Breite sind möglich.) Unterliegt ein Betrieb einer VOK, muss erstens die Breite des Streifens in vorgegebenen Abständen gemessen werden, um dessen Gesamtfläche zu berechnen. Zweitens sind Teilabschnitte in Abzug zu bringen, die die für einen Schonstreifen zulässige Breite über- bzw. unterschreiten. Die Vermessung der Streifen wird von den Befragten als (sehr) aufwendig eingestuft. Zusätzlich kommt es immer wieder zu Verwechslungen bei den AUM-TeilnehmerInnen mit den Förderauflagen der Streifenmaßnahme „Ackerlebensräume“ des Vertragsnaturschutzes. Die IK-Ergebnisse der anderen Bundesländer weisen in die gleiche Richtung. Sie zeigen, dass die IK von streifenförmigen Maßnahmen mit denen des Vertragsnaturschutzes vergleichbar sind.
- **Winterbegrünung:** Die Förderfläche mit Auszahlung in 2012 betrug knapp 2.200 ha. Die relativ geringe Akzeptanz begründet sich laut den Befragten in der langen Standzeit der Zwischenfrucht (späteste Aussaat 15.09., Umbruch frühestens 01.03. des Folgejahrs) und dem Düngerverbot zur Zwischenfrucht. Die Terminierung ist fachlich begründet und Ergebnis der Wasser-schutzzielsetzung der Förderung. Bei der Konzeptionierung der Maßnahmen hatte man sich erhofft, dass Winterbegrünung in Form einer Maisuntersaat eine stärkere Akzeptanz erfährt.

Aus dem geringen Förderumfang folgt, dass die Fixkosten z. B. für EDV-Etablierung oder Know-how-Vermittlung an die Dienststellen stark zu Buche schlagen. Der Prüfumfang im Rahmen der ersten Verwaltungskontrolle und der VOK werden für die Winterbegrünung als vergleichsweise gering eingeschätzt. Letztgenanntes Ergebnis deckt sich mit den Ergebnissen der anderen BL, die die Fördermaßnahme allerdings weniger zielgerichtet ausgestalten und folglich einen höheren Förderumfang realisieren.

- In den Kapiteln 4.1 und 4.2 wurde bereits diskutiert, dass die Teilmaßnahme „N-effiziente Gülleausbringung“ die IK der „Reduzierung von Nährstoffeinträgen in Gewässer“ maßgeblich bestimmt. Für die beiden vorgenannten Teilmaßnahmen kann davon ausgegangen werden, dass die IK/ha oberhalb und demzufolge für die N-effiziente-Gülleausbringung unterhalb des Mittelwertes liegen.

Trotz geringer IK/ha stufen die Bewilligungsstellen die Administration der Teilmaßnahme als „überbordend“ ein. Angeführt wird, dass die Erfassung der Tierbestände, deren Umrechnung auf die tierartenspezifische Güllemengen mittels Standardsätzen und die darauf basierende Berechnung der Förderfläche viel Zeit beanspruchen. Des Weiteren wird die im Rahmen der Verwaltungskontrolle vorgeschriebene Prüfung aller der Dokumentationspflicht unterliegenden Anlagen kritisch beurteilt. Über die Sinnhaftigkeit der Dokumentationspflichten und demzufolge ihrer Prüfung besteht Dissens zwischen koordinierendem Fachreferat und den Bewilligungsstellen. Das Fachreferat führt aus, dass die Dokumente eingefordert werden, um das

Bewusstsein der TeilnehmerInnen für die vollständige Wirtschaftsdüngeranrechnung bei der Düngerplanung zu schärfen. Die Bewilligungsstellen kritisieren die Dokumente als zu umfangreich und in Teilen als unnötig.

Vom Grundsatz her unterliegt die N-effiziente Gülleausbringung in SH der gleichen Kritik wie die vergleichbare AUM in Niedersachsen/Bremen. Der als positiv hervorzuhebende Unterschied der Schleswig-Holsteiner Maßnahme besteht darin, dass ihr Umwelteffekt als Ergebnis ambitionierterer Förderauflagen von uns höher bewertet wird. Die durchgeführten Analysen zeigen, dass der reine Technikeffekt in beiden Ländern vergleichbar ist, in SH jedoch die mit der Förderung verbundene Beratung und die damit einhergehende Bewusstseinsbildung positiv wirken. Grundlage der Beratungsgespräche sind u. a. die Aufzeichnungen, die im Rahmen der Dokumentationspflichten anzufertigen sind. Sie sind fundamental, jedoch nicht selbstverständlich für ein ressourcenschonendes Düngermanagement. Vor diesem Hintergrund wird angeraten, die fachliche Notwendigkeit der Dokumentationspflichten gegenüber den Bewilligungsstellen weiterhin zu unterstreichen, sodass die Bewilligungsstellen die Dokumentationspflichten im Innenverhältnis aus auch gegenüber den LandwirtInnen nachvollziehbar begründen und als zielführend in Bezug auf die mit der AUM angestrebten Ressourcenschutzziele vertreten.

Der Einfluss der GAK – Grünlanderhalt

Entsprechend der Nationalen Rahmenregelung (NRR) unterliegen die mit Bundesmitteln kofinanzierten AUM dem Gebot des Grünlanderhalts. Die Befragten äußern, dass dessen Prüfung im Rahmen der ersten Verwaltungsprüfung aufwendig ist, da viele AntragstellerInnen und deren Flächen mit einem Warnverweis belegt sind, der eine manuelle Nachkontrolle notwendig macht. Ein Teil der Befragten vertritt die Auffassung, dass die Kontrollen auf Einhaltung des GAK-Gebotes in SH entbehrlich seien, da seit dem Erreichen der 5 %-Verlust-Grenze nach CC-Standard der Grünlanderhalt auf Landesebene geregelt ist, und seit 2013 mit Einführung des DGLG sogar ein qualitativer Grünlandschutz besteht. Zusätzlich wird eine Inkompatibilität zwischen dem CC-Standard zum Grünlanderhalt und dem Grünlanderhaltungsgebot nach GAK kritisiert. Nach der Dauergrünlanderhaltungsverordnung (DGL-VO SH) ist der Grünland-Umbruch zulässig, sofern Ersatz geschaffen wird. Wird dieser außerhalb des Betriebes geschaffen, stellt der (genehmigte) Umbruch einen Verstoß gegen die GAK-Auflagen dar, da der Grünland-Umfang im Betrieb reduziert wird. Es handelt sich um eine Regelung, die den LandwirtInnen nicht mehr vermittelbar ist. Vor diesem Hintergrund wird die beschlossene Abschaffung des Grünland-Gebotes in der NRR begrüßt.

5.1.3 Förderstrategie und Maßnahmenstruktur: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen für 2014

5.1.3.1 Programmebene

Angebot von Kleinstmaßnahmen im Programm überdenken

Kleinstmaßnahmen haben oft hohe relative IK, da bei ihnen die die Fixkosten stark zu Buche schlagen. Darüber hinaus ist die Belastung des Programmoverheads, v. a. der ZS und BS, bei Kleinstmaßnahmen nicht proportional niedriger. Soweit die Kleinstmaßnahmen wirkungsvoll sind, sollten sie zukünftig rein national angeboten werden. Bei der erfolgten Programmerstellung gab es seitens der VB klare Hinweise auf Mindestfördervolumina, die weitgehend auch eingehalten wurden. Einige Kleinstmaßnahmen wurden gezielt aus dem Programm herausgesteuert.

Auch Artikel-89-Maßnahmen verursachen Aufwand

Im ZPLR hatte SH einen im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr hohen Anteil von Artikel-89-Maßnahmen. Zukünftig ist der Anteil im Vergleich zum EU-kofinanzierten Programm volumen geringer. Es stellt sich die Frage, ob man, wenn es finanzierungstechnisch möglich ist, sich nicht eher auf die Ganz-oder-garnicht-Variante einigt. Finanzielle Flexibilität gibt es im Wesentlichen doch nur in die eine Richtung: nämlich ein Projekt aus der EU-Kofinanzierung in die nationale zu überführen. Dafür werden aber Dienstweisungen deutlich komplexer, wenn man bemüht ist, neben dem EU-Förderstrang auch immer die Ausnahmen für rein national kofinanzierte Artikel-89-Maßnahmen mitzubedenken. Monitoring und Evaluierung erstrecken sich auch auf Artikel-89-Maßnahmen, was inhaltlich sinnvoll ist, aber einen deutlich höheren Aufwand für das Berichtswesen und die Datenhaltung nach sich zieht.

Ein anspruchsvolles Programmdesign kostet

Besonderheiten in der Programmumsetzung wie die weitgehende Integration von Schwerpunkt-3-Maßnahmen in die AktivRegionen oder im Agrarumweltbereich ein besonderer Fokus auf den Vertragsnaturschutz erhöhen die IK. Angemessene personelle Kapazitäten im LLUR bzw. Sachmittel (zur Beauftragung eines externen Dienstleisters) sind entsprechend vorzuhalten.

5.1.3.2 Maßnahmenebene

5.1.3.2.1 ELER-Investiv

Nach Möglichkeit große Vorhaben EU-kofinanzieren

Da es einen deutlichen Zusammenhang zwischen Vorhabengröße und relativen IK gibt, sollte nach Möglichkeit versucht werden, Maßnahmen mit eher kleinen Vorhaben (ausschließlich) nati-

onal zu fördern (s. o.). Wenn es zur Erreichung des Förderzwecks nicht kontraproduktiv ist, sollte allerdings auch im nationalen Kontext nach Möglichkeit die Bagatellgrenze angehoben werden.

Teilauszahlungen vermeiden

Jede Teilauszahlung verursacht verwaltungsseitig annähernd so hohe Kosten wie eine Einmalzahlung, teilweise werden sogar Arbeitsschritte, wie z. B. Sanktionsberechnungen wesentlich komplizierter. Nachteilig ist, dass sich bei Verzicht auf Teilauszahlungen der Zeitraum für die ZuwendungsempfängerInnen verlängert, den sie zwischenfinanzieren müssen. Manche ZuwendungsempfängerInnen, wie beispielsweise Vereine, stellt dies vor größere Probleme. Bei Verzicht auf Teilauszahlungen müsste die Abwägung in Bezug auf die negativen Effekte auf ZuwendungsempfängerInnen vorgenommen werden, oder es wäre zu prüfen, ob die Kosten für Zwischenfinanzierungen mit verhältnismäßigem Aufwand förderfähig sein könnten.

Projekte bündeln

Um die Verwaltungskosten zu senken, soll zukünftig versucht werden, die Projekte zu größeren „Projekt-Paketen“ zusammenzufassen. Bei der Umsetzung von Projekten zur Wasserrahmenrichtlinie kann z. B. jeder Verband einzeln gefördert und mit der Umsetzung betraut werden. Man kann aber auch alternativ versuchen, die Projekte auf Ebene eines Bearbeitungsgebietes zu bündeln. Dadurch lässt sich die Anzahl der Anträge, Prüfungen, Ausschreibungen, Vergaben und Auszahlungen je Projekt deutlich verringern. Wenngleich der Aufwand dieser Prüfung natürlich größer wird als bei einer Einzelprüfung der Projekte, würde die dabei erzielte Zeitersparnis den bisherigen Aufwand deutlich übersteigen.

Bei Bildungs- und Beratungsmaßnahmen zurück zu Pauschalen

Bildungs- und Beratungsmaßnahmen sollen auch zukünftig angeboten werden. In der ELER-VO (VO (EU) Nr. 1305/2013) wird sogar der Kofinanzierungssatz für Qualifizierungsmaßnahmen auf 80 % gesetzt, um einen zusätzlichen Anreiz zu schaffen. SH setzt diese Maßnahme sehr schlank um. Erweitert sich das Träger- und Maßnahmenpektrum, so wird auch der Abwicklungsaufwand steigen. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob zumindest für Artikel-14-Maßnahmen Pauschalen verstärkt zur Anwendung kommen können.

LEADER: Bewusstsein für die aufwendige Umsetzung besonderer Projekte schaffen und die entsprechenden Ressourcen dafür vorhalten.

Aufgrund der oft spezifischen Konstellationen der Projekte und der ZuwendungsempfängerInnen entsteht den Bewilligungsstellen ein Mehraufwand bei der Abwicklung von LEADER-Projekten. Wichtig ist, dass das Regionalmanagement gut aufgestellt ist (qualitativ und quantitativ), um die Verwaltungen nach Möglichkeit zu entlasten.

5.1.3.2.2 ELER-InVeKoS

Die folgenden Empfehlungen sind als Anpassungen im Detail zu verstehen. Insbesondere die in Schleswig-Holstein angebotenen Agrarumweltmaßnahmen werden in Bezug auf ihre Umweltwirkung als effektiv eingestuft. Die ambitionierte Ausgestaltung der Förderung bringt es allerdings mit sich, dass einige Teilmaßnahmen nur eine geringe Akzeptanz erfahren.

Überführung in die nationale Förderung

Es ist abzuwägen, inwieweit sehr kleine Maßnahmen mit geringen Fördervolumen rein national finanziert werden sollten/könnten, um den erhöhten Anforderungen der EU zu entgehen. Dies gilt beispielsweise für die Vertragsmuster „Nahrungsgebiete für Gänse und Schwäne“ und „Weidelandschaft“, aber auch für Fördertatbestände, die kritisch vor dem Aspekt der Anlastung gesehen werden können. In diesem Zusammenhang wurde das Halligprogramm thematisiert.

Die Förderung der N-effizienten Gülleausbringung überarbeiten

Die Förderung der N-effizienten Gülleausbringung für Selbstausbringer sollte auf den Prüfstand gestellt werden. Die Förderung dient der Verbreitung umweltfreundlicher Techniken. Selbstausbringer verfügen offensichtlich bereits über die gewünschte Technik, damit wird das Förderziel ad absurdum geführt. Problematisch ist weiterhin, dass sich die Selbstausbringer selber die Einhaltung der Ausbringungstermine bestätigen.³³ Der Kreis der Antragsberechtigten ist zu erweitern. Förderberechtigt sollten a) LandwirtInnen/Betriebe sein, die ihre Tiere in einer KG zusammenführen, obwohl der landwirtschaftliche Restbetrieb dann kein tierhaltender Betrieb mehr ist und b) Betriebe, die Gärreste von Biogasanlagen ausbringen.

Winterbegrünung - Akzeptanzsteigerung nicht zu erwarten?

Die ambitionierte Förderausgestaltung der Winterbegrünung wird im Grundsatz befürwortet. Der Anspruch läuft jedoch den Witterungsbedingungen in SH zuwider, sodass eine höhere Inanspruchnahme nicht zu erwarten ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die angebotene Förderung grundsätzlich zweckdienlich sein kann oder eine alternative Agrarumweltmaßnahme mit höherer Akzeptanz einen adäquateren Problemlösungsansatz bieten könnte.

Überdenken der Vorgaben für die Verwaltungskontrolle der Schonstreifen

Förderaufgabe der Schonstreifen (214/3) ist, dass die Streifen an festen Grenzen liegen müssen. Die Begrifflichkeit der „festen Grenze“ wird von den AntragstellerInnen teilweise nicht richtig verstanden. Um die Fehlerquote zu reduzieren, sollte bereits im Rahmen der Verwaltungskontrol-

³³ Dies ist für die neue Förderperiode ab 2014 bereits umgesetzt.

le mittels Luftbildern die richtige Lage der Schonstreifen geprüft werden. Die ausgesprochene Empfehlung wirkt der Tendenz nach IK-erhöhend, jedoch senkend auf die Fehlerquote.³⁴

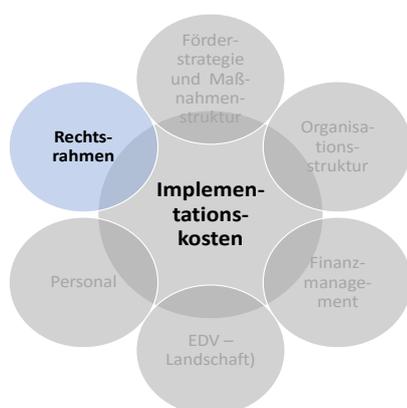
5.2 Rechtsrahmen – EU, Bund, Land

Im Rahmen der HZB wurde auf Programmebene ein Schwerpunkt auf die Analyse des Rechtsrahmens und des Ineinandergreifens verschiedener Rechtsinstrumente gelegt (Anhang 3, Fähmann et al., 2010b). Die Argumentationslinien der HZB werden im Folgenden aufgegriffen und ergänzt.

Wesentliche strukturell und inhaltlich problematische Merkmale sind:

- 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).

5.2.1 Programmebene: Grundsätzliche Anforderungen und Herausforderungen



Auf Programmebene erschweren und verteuern verschiedene Rahmenbedingungen die Umsetzung. Es stellen sich Fragen nach dem Mehrwert eines sich dynamisch ändernden Rechtsrahmens, einer Politik mit den Fehlerquoten und eines Systems vielschichtiger Kontrollen. Werden dadurch Abläufe verbessert oder Fehlerraten (im Sinne von nicht zweckgemäß eingesetzten Mitteln) reduziert und nationale Verwaltungen entlastet?

³⁴ Die Maßnahme wird in der Förderperiode ab 2014 nicht mehr angeboten.

Dynamik des rechtlichen Rahmens

„Für die Ministeriumsarbeit ist es sehr zeitaufwendig, die aktuelle Rechtslage zu kennen, die einer ständigen Dynamik unterliegt. [...] Dies gilt beispielsweise für die Vorschriften für die Verwaltungs- und VO-Kontrolle“ (LR, 2014). Aus Sicht der Befragten wäre es sachgerechter, wenn das Verwaltungs- und Kontrollsystem weniger dynamisch wäre, *„d. h. Regeln für eine Förderperiode gelten oder nur zu festgelegten Zeitpunkten Neuerungen (verpflichtend) aufgenommen werden müssen (z. B. zweimalig in der Förderperiode, a) zu Beginn und b) mit Midterm revue)“* (LR, 2014). In der Realität wurden hingegen im Programmplanungszeitraum allerdings zahlreiche Änderungen im Rechtsrahmen vorgenommen (beispielsweise Health Check, neue Kontrollvorgaben (VO (EU) Nr. 65/2011)). Wesentliche Probleme bereiten zudem die vielfältigen untergesetzlichen Regelungen sowie die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe. Diese bieten dem MS anfangs in der Festlegung der Umsetzungsverfahren einen Gestaltungsspielraum. Sukzessive erfolgt aber eine Interpretation dieser unbestimmten Rechtsbegriffe und eine Einengung des Gestaltungsspielraums durch untergesetzliche Normsetzungen, z. B. in Form von Guidelines oder als Ergebnis von Prüfungen. *„Im Interesse der im Ministerium Arbeitenden liegt es, das Anlastungsrisiko für das eigene Bundesland möglichst gering zu halten. Da es sich um ein sich entwickelndes System handelt, wird immer auf den Prüfergebnissen des Vorgeprüften (auch der anderen BL) aufgebaut) da das „Niveau“ der Prüfungen ständig steigt. Demzufolge besteht die Aufgabe des Fachreferats darin, sich auf dem Laufenden zu halten, d. h. auch Prüfberichte der anderen BL in die Standards für das eigene Land einzubauen. Die Best-practice-Verfahren des Vorgeprüften werden schnell zur Norm, ohne dass hierüber Transparenz geschaffen wird“* (LR, 2014).

Beispiele für Aspekte der Verwaltungs- und Kontrollverfahren, für die im Laufe der Programmumsetzung – auch aufgrund von Prüfergebnissen in anderen Ländern – wesentlich detailliertere Regelungen getroffen werden mussten, sind die Projektauswahlkriterien und deren Integration in das Förderverfahren, der Umfang an Dokumentation, die Frage der Akzeptanz von Eigenerklärungen von Begünstigten, die Prüfung der Einhaltung von vergaberechtlichen Bestimmungen.

Diese „Alarmsirenen“ aus anderen Bundesländern werden wahrgenommen und führen auch in SH zu Anpassungen/Verschärfungen im Verwaltungs- und Kontrollverfahren“ (LR, 2014). Bei den befragten Bewilligungsstellen entsteht z. T. der subjektive Eindruck, dass eine kritische Würdigung fehlt, ob eine Prüffeststellung überhaupt auf die schleswig-holsteinische Situation übertragbar ist, *„bevor man den Rahmen noch weiter einengt“* (LR, 2014). In den oben aufgeführten Beispielen gab es allerdings für das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER und die Fachreferate überhaupt keinen Spielraum. Die Verfahrensvorgaben mussten entsprechend angepasst werden, um ein potenzielles Anlastungsrisiko zu vermeiden.

Der sich stetig durch Checklisten, zusätzliche Prüfprotokolle etc. ausdifferenzierende Verwaltungs- und Kontrollablauf führt u. a. dazu, dass neue MitarbeiterInnen lange Zeit brauchen, sich in das Sachgebiet der EU-Förderung einzuarbeiten. Auswirkungen hat die immer detailreicher ausgestaltete Förderung auch für die AntragstellerInnen, die einen hohen Umfang an Papierun-

terlagen erhalten. Diese betreffen den Förderzweck z. T. nur am Rande (z. B. das Transparenzgesetz).

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“ eingezogenen Wesentlichkeitsschwelle von zwei Prozent liegt. Die von der KOM vorangetriebene Initiative, diese Benchmark durch ein diesem komplexen Politikfeld angemesseneres Konzept des „Tolerable risk of error“³⁵ 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 Kontrollstatistiken abgehoben. Die gemeldeten Fehlerquoten in Deutschland liegen nur in wenigen Bereichen über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %; trotzdem mussten alle Bundesländer einen Aktionsplan aufstellen. *„Der geforderte Aktionsplan als Reaktion auf die Fehlerquoten ist ein Aktionismus der Kommission. Gegenüber dem EU-Parlament muss sie dokumentieren, dass sie eine ordnungsgemäße Haushaltsführung sicherstellen möchte“* (LR, 2014).

Die Kontrollstatistiken liefern die Grundlage für die derzeit stattfindende Diskussion und den aufgebauten Problemdruck. Der Aussagegehalt und die Belastbarkeit der in den Statistiken dargestellten Werte sind stark eingeschränkt, da die Einführung der Statistiken ohne ausreichende Qualitätssicherung vonseiten der EU erfolgte. Da die Ausfüllhinweise für die Kontrollstatistik von Jahr zu Jahr geändert wurden, sind weder konsistente Zeitreihenbildung noch Aussagen darüber möglich, ob die Fehlerquoten gestiegen oder gesunken sind. Zudem ist die Interpretation, wie diese Statistiken zu füllen sind, zwischen Bundesländern und auch Maßnahmenzuständigen uneinheitlich. Gleichwohl werden die dargestellten Fehlerquoten von der Kommission als Beurteilungskriterium und Legitimation für die geforderten Aktionen herangezogen.

Die KOM hat mit den Mitgliedstaaten im Herbst 2013 in Seminaren die Fehlerstatistiken, Gründe und Abhilfemaßnahmen diskutiert. Dabei wurden wichtige mögliche Fehlerquellen identifiziert, die auch in SH eine Rolle spielen, wie z. B. die Einhaltung des Vergaberechts.

³⁵ 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, 2010b, 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.

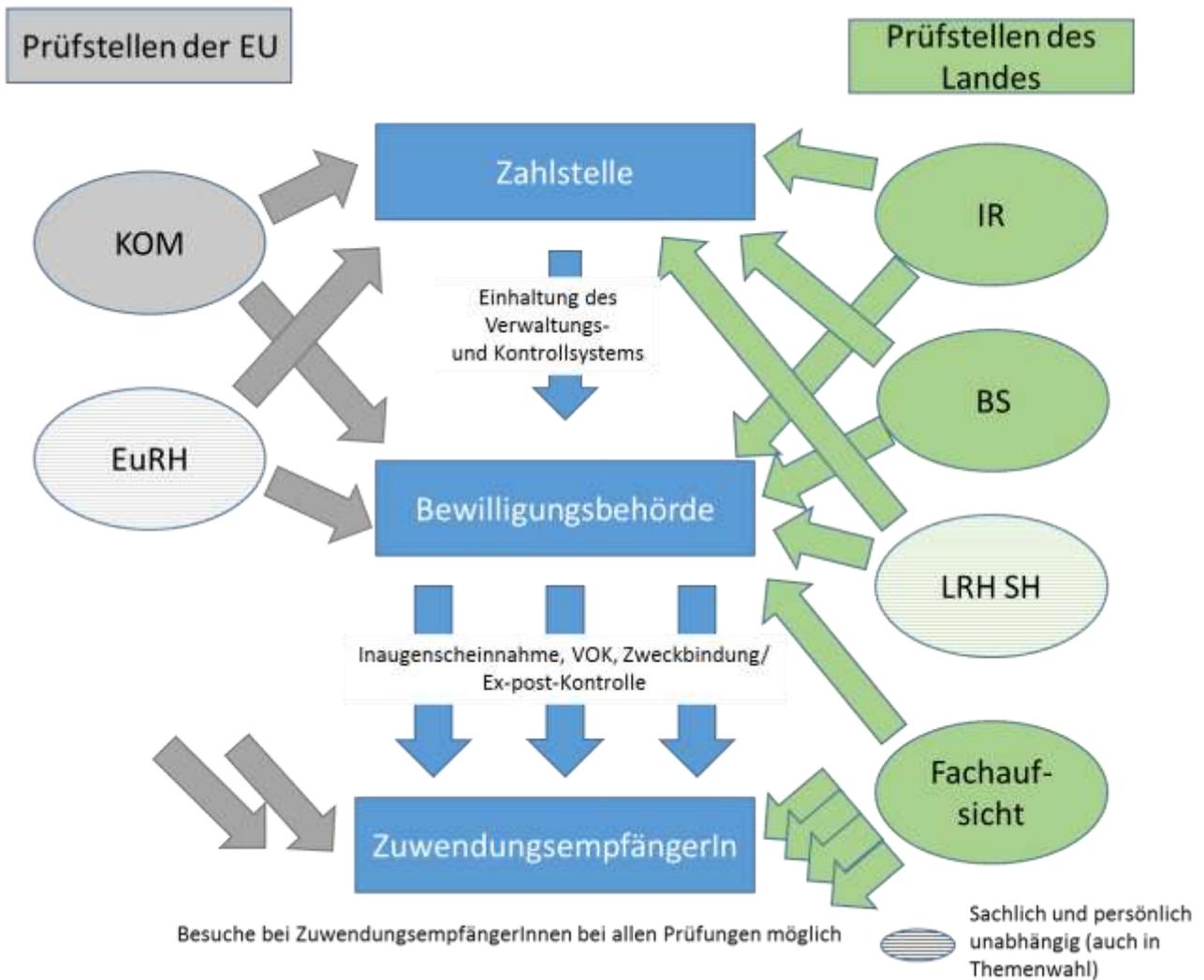
Schleswig-Holstein stellt in seinem Aktionsplan heraus, dass es sich bei den festgestellten Verwaltungsfehlern in Gänze nicht um systematische Fehler handelt, sondern um Einzelfälle. Aufgrund der z. T. sehr geringen Fallzahlen können Fehler in Einzelfällen zu hohen Schwankungen in den Fehlerraten führen, ohne dass daraus aber klare Muster und Handlungsbedarfe erkennbar wären. Drei maßnahmenübergreifende Handlungsfelder wurden allerdings zur generellen Reduzierung von ELER-Fehlerraten identifiziert: (1) für alle ELER-Maßnahmen ein Überprüfungsverfahren „Überprüfbarkeit/Kontrollierbarkeit“, auch vor dem Hintergrund der Ex-ante-Bewertung gemäß Art. 62 (1) der VO (EG) 1305/2013; (2) die Integration von Fördermaßnahmen in das IT-Bearbeitungsprogramm profil c/s zur Erleichterung der Evaluierung und Auswertung aller Kontrollvorgänge; (3) Vorkehrungen für den Bereich ELER-Investiv, um die Bewilligungsbehörden bei der Prüfung der Einhaltung der Vergabevorschriften besser zu unterstützen (s. u.).

Der Mehrwert der Ex-ante-Beurteilung der Kontrollierbarkeit wird vor allem im Diskussionsprozess gesehen, der zwischen VB, ZS, IR und den Fachbereichen geführt wurde, da dadurch das Problembewusstsein geschärft wurde. *„Die Fachbereiche haben unter dem Gesichtspunkt Kontrollierbarkeit ihre Maßnahmenbeschreibungen geprüft, was sicher hilfreich für die Formulierung der Förderrichtlinien war. Der Prozess ist positiv zu werten. Ob das Ergebnis vor der KOM Bestand hat, ist noch unklar“* (LR, 2014).

Übergeordnete Kontrollen: Mehrarbeit aber auch Mehrwert?

Die gesamte Umsetzung des ZPLR durchzieht ein enges Geflecht von unterschiedlichen übergeordneten Kontrollen: BS, IR, Fachaufsicht, Rechnungshöfe, EU-Audit (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13: Prüfungen im Rahmen der Umsetzung des ZPLR



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Frage ist, wie diese unterschiedlichen Prüfinstanzen ineinandergreifen und welcher Mehrwert³⁶ von den Geprüften (der Fokus liegt in unserer Untersuchung auf den Bewilligungsstellen) gesehen wird.

Insgesamt wird die kritische Reflexion des eigenen Verwaltungshandelns von außen positiv gesehen. Kritik gibt es immer dann, wenn die Prüfungen sich ballen, viel Arbeit verursachen und aus Sicht der Bewilligungsstellen zu sehr ihr Ermessen beschnitten werden soll.

³⁶ In seinem Sonderbericht zum „Single-Audit-Ansatz“ stellt der EuRH auch die Frage, ob den durch die Prüfungen erzeugten Kosten, die aus seiner Sicht 2014 bis 2020 noch steigen dürften, Ergebnisse gegenüberstehen (EuRH, 2013, S. 48).

Die Bewilligungsstellen sehen sich einer Vielzahl von Prüfinstanzen ausgesetzt. *„Aus Sicht einer Bewilligungsstelle hat man den Eindruck, dass die Prüfungen der verschiedenen Stellen wenig koordiniert sind. Teilweise werden zeitgleich die gleichen Akten angefordert. Besser wäre es, wenn unterschiedliche Fälle ausgewählt würden“* (LR, 2014). Die verschiedenen Stichprobenziehungen nimmt aber jede Kontrolleinheit unabhängig voneinander vor. Teilweise sind sie dabei auch in ein starres Korsett gezwungen. Dies gilt insbesondere für die BS. Der Interne Revisionsdienst und die Rechnungshöfe sind wesentlich flexibler in ihrem Prüfprogramm. *„Substituiert werden können Prüfungen durch die Kontrollaktivitäten anderer nur, wenn diese nach den erforderlichen Regeln erfolgen. Dafür müsste man sich im Vorfeld genauer abstimmen und sich auf das höchste Niveau einigen, damit alle damit leben können. Das ist aber schwer möglich, da der Prüfauftrag für jede Instanz anders lautet“* (LR, 2014). Der Aufwand für die Prüfungen selbst ist hoch. *„In Folge [verursachen] Prüffeststellungen und deren Würdigung [...] eine Menge Nacharbeiten. Man muss auf den Zuwendungsempfänger zugehen, zusätzliche Informationen einholen, um Rückforderungen zu vermeiden“* (LR, 2014).

Die Arbeit der BS wird in allen Bundesländern ambivalent bewertet. Die Kritik der Bewilligungsstellen resultiert zum einen aus dem stark formalisierten Prüfprogramm und zum anderen aus den das Ermessen stark einschränkenden Prüffeststellungen. Inzwischen wird bei der BS in SH aber eine stärkere Handlungsorientierung ihrer Prüffeststellungen gesehen. Allerdings verändern sich die Prüfvorgaben der EU-Verordnungen für die BS zukünftig. Bislang war es Usus, die VOK begleitend zu prüfen, dies muss zukünftig allein durch den Nachvollzug der Prüfungen erfolgen. *„Nachvollziehbar ist, dass begleitende Kontrollen die Arbeit der Technischen Prüfdienste beeinflussen und damit zu Verzerrungen der Ergebnisse führen können. Nachvollzug entspricht auch den internationalen Standards für Wirtschaftsprüfungen, denen die EU-Prüfungen entsprechen müssen. Kritisch ist aber die absolute Festschreibung von 30 Überprüfungen durch Nachvollzug. Begleiten ist weiterhin möglich, aber nur noch als Kür. Die Möglichkeit, einen Mischansatz zuzulassen wäre sinnvoller gewesen. Diese EU-Regelung führt zu einem steigenden AK-Bedarf in der BS“* (LR, 2014). Bei den Flächenmaßnahmen stellt sich die Frage, ob beim Nachvollzug einer ein bis zwei Wochen vorher stattgefundenen VOK tatsächlich noch vom selben Zustand ausgegangen werden kann.

Der Interne Revisionsdienst (IR) prüft die Zahlstellenvorgaben und -umsetzung und berichtet gegenüber dem Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER. Aus Sicht der Bewilligungsstellen agiert der IR vergleichbar zur BS.

Ein wiederkehrender Kritikpunkt an beiden Einrichtungen aus Sicht der Bewilligungsstellen liegt in SH (ähnlich wie in den anderen Bundesländern) - unbenommen ihrer Kompetenzen für die Prüftätigkeiten - in einer fehlenden vertieften fachlichen Kenntnis der Maßnahmen seitens der PrüferInnen. Diese Kritik verdeutlicht die teilweise fehlende gegenseitige Kenntnis über Prüfauftrag und Ursache - Wirkung von Dokumentationspflichten in der Förderung.

Insbesondere die PrüferInnen des IR müssen nicht über vertiefte Maßnahmenkenntnis verfügen, da sie nicht materiell, sondern vor allem die Verfahrensabläufe prüfen.

Um EU-konform zu handeln, müssen Verfahrensabläufe klar festgelegt und getroffene Entscheidungen gut dokumentiert werden, unabhängig von deren fachlicher Plausibilität und Erfordernis. Gerade Letzteres stößt z. T. auf Unverständnis bei den Bewilligungsstellen, weil für sie Entscheidungen aus dem fachlichen Zusammenhang heraus zwingend sind. In der Wahrnehmung der Bewilligungsstellen entstehen viele Probleme in den Prüfungen dadurch, dass Entscheidungen, die fachlich auf der Hand liegen, nicht verstanden werden. *„Wenn bestimmte Sachverhalte nicht nach-vollzogen werden können, weil ihnen z. B. die Fachkenntnis fehlt, wird zu oft bemängelt, dass die Vorgänge nicht ordentlich dokumentiert seien“* (LR, 2014). Die Fehler in der Dokumentation, die auch in den Berichten der BS vermerkt sind, sind aber in der Regel von untergeordneter Art ohne finanzielle Konsequenzen. Um Spannungen innerhalb der Umsetzungsstrukturen vorzubeugen, ist es daher widerkehrend erforderlich, sich über Rolle, Selbstverständnis und Arbeitsauftrag der unterschiedlichen Prüfinstanzen auszutauschen. Grund und Anlass für steigende Anforderungen z. B. an die Dokumentation bestimmter Verfahrensschritte sollten für alle nachvollziehbar und transparent hergeleitet werden.

Die Fachaufsicht der Fachreferate über die Bewilligungsstellen ist neben dem IR ein Instrument der internen Kontrolle. Die Fachaufsicht beinhaltet die Bereitstellung erforderlicher Anweisungen und Informationen, Schulungen und die Überprüfung der Kontrolltätigkeiten der Bewilligungsstellen, teilweise auch in Form von begleitenden VOKn oder Ex-post-Kontrollen. Die Ergebnisse der fachaufsichtlichen Prüfungen sind zu dokumentieren und auch der ZS-Leitung und dem IR zur Verfügung zu stellen. Die Fachaufsicht bewegt sich im Spannungsfeld zwischen der Sicherstellung eines einheitlichen Fördervollzugs und dem Belassen ausreichender Ermessensspielräume für sachgerechte Entscheidungen im Sinne des Förderzwecks. Am Beispiel Innovation lässt sich dieses gut veranschaulichen. Einerseits lässt eine Richtlinie viele Freiheiten, andererseits wird im Rahmen von Prüfungen der Freiheitsraum beschnitten. *„Es wird dann angemerkt, dass Dinge doch nicht förderfähig sind. Als Antwort reicht nicht aus, dass ein Projekt als innovativ angesehen wurde. Dazu ist die Definition von innovativ viel zu schwammig. Theoretisch lässt sich vieles unter diesem Begriff subsumieren. Im Nachgang wird von Prüfern, insbesondere der Fachaufsicht, der Innovationsgehalt doch in Frage gestellt. Teilweise wird verlangt, dass die Investitionsbank eine Bescheinigung ausstellen soll, dass ein Projekt innovativ ist. Die Investitionsbank kann dies aber auch nicht besser als die Bewilligungsstelle beurteilen“* (LR, 2014).

Durchweg wird die Fachaufsicht des Fachreferates von den Bewilligungsstellen aber positiv gesehen, z. B. als Korrektiv, wenn Prüfinstanzen unterschiedliche Auffassungen vertreten. Prüfergebnisse können dann in die Dienstanweisungen einfließen und so abschließend für Klarheit sorgen. Das Verhältnis zur Fachaufsicht hängt auch mit dem sich wandelnden Selbstverständnis des LLUR zusammen. *„Wenn man akzeptiert hat, dass das LLUR kein Dienstleister mehr ist, dass keine technische Fachberatung beim LLUR durchgeführt wird, sondern das LLUR*

als reine Verwaltung agiert, dann hilft die Fachaufsicht dabei, die Funktion als Verwaltung ständig besser auszufüllen“ (LR, 2014).

Ein Mehr an Kontrollen reicht allerdings nicht aus, um die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Mittelverwendung zu erreichen. Wichtig ist es vor allem, die Fehlerursachen zu ermitteln und diese abzustellen, z. B. durch eine Präzisierung der Bestimmungen oder eine deutliche Vereinfachung. Darüber hinaus sind Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung nicht aus den Augen zu verlieren. *„Die Maßnahmen werden ja nicht umgesetzt, damit man viele Papiere ausfüllen kann [...]. Hinter der ganzen Bürokratie verliert man dies ein wenig aus dem Auge. Es entsteht der Eindruck, ob das Fließgewässer renaturiert oder ob da ein „Schwimmbad“ hingesetzt wurde, interessiert letztlich keinen. Ein Beispiel dafür ist die „Skipiste“ auf Bornholm³⁷, die vom ELER gefördert wurde – sinnvoll?“ (LR, 2014).*

Dokumentationsanforderungen: „Alle Vorgänge sind zu dokumentieren. Die Förderakten müssen aus sich selbst heraus verständlich sein“ (MELUR, 2012a)

Die Anforderungen an die Dokumentation der Verwaltungs- und Kontrollvorgänge sind parallel zu den steigenden Kontrollanforderungen gewachsen. Das Dokumentationserfordernis beginnt bei der Projektauswahl, der Bewilligung und allen Veränderungen im Projektablauf bis hin zur Auszahlung und ggf. zur Ex-post- und Zweckbindungskontrolle. Die KOM setzt klar definierte Verwaltungs- und Kontrollabläufe voraus, die in entsprechenden Dienstanweisungen niedergelegt sind und nach Möglichkeit auch von der EDV unterstützt werden. Das durch die hohen Anforderungen an die Dokumentation erzeugte „Checklistenwesen“ stößt nicht nur auf Gegenliebe. *„Es ist schwierig, allen Kollegen zu vermitteln, wie wichtig die Dokumentation des Verwaltungshandelns ist. Oft herrscht die Auffassung, dass man logische Entscheidungen nicht dokumentieren muss, weil auch jeder Prüfer erkennen muss, dass die Entscheidung zwingend war“ (LR, 2014).* Eine auch für Außenstehende verständliche Dokumentation setzt auch Verständnis bei den ZuwendungsempfängerInnen voraus, z. B. Änderungen in der Projektumsetzung rechtzeitig mitzuteilen und mit der Verwaltung abzusprechen. Wenn entsprechende Begründungen fehlen, werden bei Prüfungen Lücken in der Dokumentation bemängelt. Manchmal fehlt aber schlichtweg nur der Aktenvermerk dessen, was vor Ort abgesprochen wurde. *„Für die Mitarbeiter und Zuwendungsempfänger ergeben sich die Änderungen aus der Sache heraus. Die Dokumentation ist aber besser geworden“ (LR, 2014).* Die Kritik an „überbordenden“ Dokumentationspflichten steht in engem Zusammenhang mit der Kritik einer fehlenden vertieften fachlichen Kenntnis der Maßnahmen der PrüferInnen (s.o.). *„Jemand, der sich in dem Gebiet auskennt, der schon einmal ein Vergabeverfahren selbst durchgeführt hat, der selbst schon Projekte umgesetzt hat, kennt die Zusammenhänge und weiß, was dokumentiert werden muss und was nicht. Er kennt die Entscheidungsabläufe und kann die Vorgänge daher besser nachvollziehen. O-Ton eines Prüfers: „Ihr müsst die Vorgänge so aufbereiten, dass wir vor Ort die*

³⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-010738+0+DOC+XML+V0//DE>.

Vorgänge verstehen.“ Das kann aber nicht die Aufgabe der Verwaltung sein. Die Aufgabe der Verwaltung ist es, die Vorgänge möglichst schlank und rechtssicher umzusetzen. Fragen kann man dann im Einzelfall klären. Es ist wenig sinnvoll, in den Prüfberichten immer mehr und aufwendigere Dokumentation wegen formaler Mängel zu fordern, wenn es tatsächlich so gut wie keine inhaltlich substantiellen oder finanziellen Beanstandungen gegeben hat“ (LR, 2014).

Einen fehlenden fachlichen Maßnahmenbezug der externen PrüferInnen als wesentlichen Treiber für die steigenden Dokumentationsanforderungen zu sehen, offenbart ein bestehendes Spannungsfeld zwischen Aufrechterhalten fachlich gebotener Gestaltungsspielräume und Einhalten der Dokumentationspflicht als einem fundamentalen Element zur Implementierung EU-konformer Prüfpfade. Implizit wird die Forderung nach der Dokumentation von Entscheidungen als eine Einschränkung des Ermessensspielraums gesehen, den man gerade zur Umsetzung der oft heterogenen investiven ELER-Maßnahmen benötigt. *„Früher gab es auch schon Vorgaben der EU. Die Konkretisierung der Vorgaben erfolgt aber im Land. Letztlich war es unerheblich, ob der Zuwendungsempfänger das Formular nutzte oder einen Freitext schrieb. Heute wird schon bemängelt, wenn nicht das aktuellste Formular verwendet wird. Die immer enger werdenden Vorschriften führen zu einer immer größer werdenden Verunsicherung“ (LR, 2014).* *„Für das Individuelle wird immer weniger Raum gelassen“ (LR, 2014).* Sicher gibt es in der EU-Förderung von Förderperiode zu Förderperiode eine Tendenz, Ermessensspielräume zu beschränken. Zunächst aber geht es bei der Prüfung der Rechts- und Ordnungsmäßigkeit z. B. durch die BS aber darum, ob dort, wo es diesen Spielraum gibt, die Ausübung des Ermessens nachvollziehbar dokumentiert ist. Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz ist diese EU-Anforderung, Entscheidungen in der Abwicklung von Vorhaben nachvollziehbar zu begründen, zu begrüßen. Eine gute Dokumentation hilft auch MitarbeiterInnen, die eine Vertretung übernehmen müssen, sich besser in den jeweiligen Verfahrensstand einzuarbeiten.

Projektauswahlkriterien

Projektauswahlkriterien waren ein Dauerthema in der laufenden Förderperiode. In der ELER-VO findet sich die Anforderung zur Anwendung von Projektauswahlkriterien in Artikel 71(2) als Voraussetzung für die Zuschussfähigkeit von Ausgaben. In der Programmgenehmigung selbst spielten sie noch keine Rolle. In der Programmumsetzung sorgten sie jedoch für erhebliche Diskussionen, auch aufgrund der Anlastungsverfahren in anderen Bundesländern (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern) wegen der Nichtbeachtung bzw. der Nichtexistenz von Auswahlkriterien. SH hat den ersten Entwurf für Auswahlkriterien 2008 vorgelegt, 2010 wurde der endgültige Katalog beschlossen (MLUR, 2008; MLUR, 2010).

Grundlegendes Problem, nicht nur in Schleswig-Holstein, ist die Abschiebung zwischen Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien. Aus Sicht der KOM, und dies stellt sie für die Förderperiode ab 2014 in ihren Leitfäden sehr deutlich heraus, sind Auswahlkriterien nicht nur bei Antragsüberhang in Relation zu den verfügbaren Haushaltsmitteln anzuwenden (EU-COM, 2013). Dies stößt in Deutschland insgesamt auf Kritik, weil bereits durch sehr dezidierte Förderfähigkeitskriterien eine Vorauswahl von infrage kommenden Vorhaben ausgewählt wird und die Auswahlkriterien als

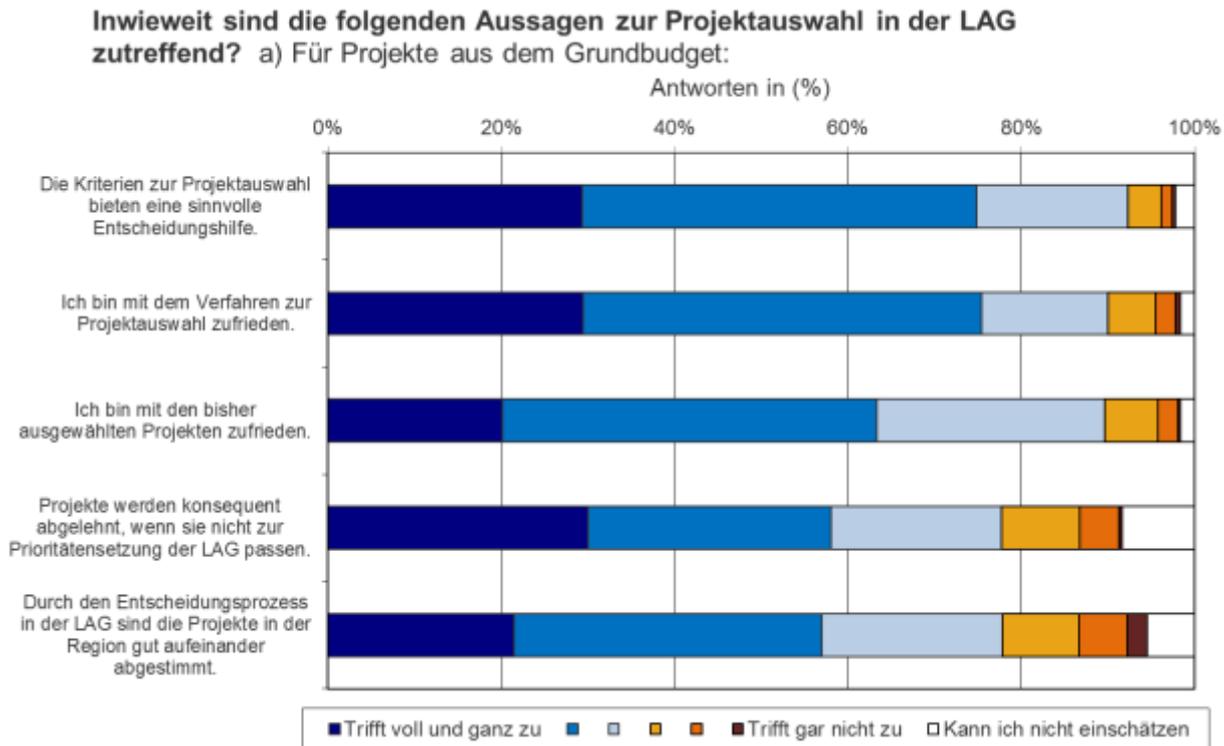
grundsätzlich anzuwendendes Instrument, auch wenn ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, als nicht erforderlich angesehen werden.

Es gab seitens der Fachbereiche und Bewilligungsstellen anfänglich große Unsicherheiten in der Festlegung von Auswahlkriterien. Gewünscht hätte man sich klarere Vorgaben von Anbeginn. *„Es gab anfänglich kaum Vorgaben. Das Fachreferat hat dann Kriterien entwickelt, die aber den Anforderungen nicht genügten. Konkret kamen aber keine Hinweise, welchen Ansprüchen Projektauswahlkriterien genügen sollten. [...] Ein solches Vorgehen verursacht viel Arbeit“* (LR, 2014).

Abgesehen von den anfänglichen Schwierigkeiten, ein praktikables System zu entwickeln, haben sich die Projektauswahlkriterien als Bestandteil des Antragsverfahrens etabliert, auch wenn dies keine Auswirkungen hatte.

Auch in den AktivRegionen waren für die Auswahl der LEADER-Projekte Auswahlkriterien zu etablieren. Die Probleme in der Etablierung von Auswahlkriterien entsprechen denen der Mainstream-Maßnahmen. *„Die AktivRegionen haben sich unterschiedlich schwer damit getan, Auswahlkriterien zu entwickeln. Eine begleitende Schulung fehlte, was überhaupt mit den Auswahlkriterien bezweckt werden soll“* (LR, 2014). Es überwiegt aus Sicht der Bewilligungsstellen ein pragmatischer Umgang mit den Auswahlkriterien. Entscheidungen über Projekte werden eher in einem intensiven Diskussionsprozess gewonnen. *„Diese Diskussionen, die über die Sinnhaftigkeit von Projekten geführt werden, spiegeln die Auswahlkriterien nicht wider. Die Auswahlkriterien werden vom Regionalmanagement vorbereitet; sie dienen aber nicht als Entscheidungsgrundlage für den Vorstand“* (LR, 2014). Die dem Entscheidungsgremium zur Auswahl und Entscheidung vorgelegten Projekte werden nach den zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden und bekannten Projektauswahlkriterien bewertet. Die LAG-Befragung ergab allerdings eine insgesamt positive Rückmeldung zu den Projektauswahlkriterien für die Projekte aus dem Grundbudget. In den Interviews mit LAG-VertreterInnen sahen diese die auf der Grundlage der Integrierten Entwicklungsstrategien (IES) entwickelten Projektauswahlkriterien vor allem zur Strukturierung des Diskussionsprozesses als sinnvoll an.

Abbildung 14: Einschätzung der AktivRegionen zur Projektauswahl



Quelle: LAG-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2013).

Wesentlich kritischer wird die Projektauswahl im Bereich der Wegebaumaßnahmen, die seit 2010 in die AktivRegionen integriert wurden, gesehen. Hier decken sich die Einschätzungen der Bewilligungsstellen und der befragten LAG-Mitglieder (siehe auch Bathke, 2013). Die Bewertung der Sinnhaftigkeit von Projektauswahlkriterien korreliert demzufolge in starkem Maß mit dem Spielraum, überhaupt Entscheidungen treffen zu können. *„Als grundsätzlich problematisch wird angesehen, dass das Ranking der gemeldeten Ausbauprojekte innerhalb der LAG erfolgen soll. Da die meisten Wirtschaftswegen mit Blick auf die für die AktivRegion relevanten übergeordneten Ziele als gleichwertig einzustufen sind, ist ein Auswahlprozess auf rein fachlicher Ebene kaum möglich. Es werde damit ein kommunalpolitischer Interessenkonflikt in die LAG hineingetragen, der diese leicht überfordern könne“* (Bathke, 2013).

Ein wesentlicher Aspekt bei der Setzung von Projektauswahlkriterien ist der damit verbundene Prüfaufwand. Ein Beispiel aus dem Bereich der Agrarumweltmaßnahmen zeigt, dass Priorisierungen inhaltlich zwar sinnvoll sein können, in der konkreten Umsetzung eine Bewilligungsstelle aber vor kaum lösbare Probleme stellen. So war vorgesehen, Maßnahmen bei Antragsüberhang prioritär in der Kulisse der gefährdeten Grundwasserkörper (Priorität 1) zu bedienen. Grundlage war der Betriebssitz. *„Die Prüfung dahingehend, ob die Priorität 1 erzielt wurde, stellte einen hohen Verwaltungsaufwand dar. Z. T. verliefen die Grenzen der WRRL-Gebiete mit dem Straßenverlauf. Die Prüfung war deshalb schwierig, da anhand des zur Verfügung stehenden Karten-*

materials nicht festgestellt werden konnte, welche Hausnummern und damit Antragssteller auf welchem Teil der Straße lagen (im Gebiet/außerhalb)“ (LR, 2014). Letztlich kam die Prioritätenliste allerdings nicht zur Anwendung, da für alle AntragstellerInnen Mittel zur Verfügung standen.

Die Regelungen zu den Projektauswahlkriterien für die Förderperiode ab 2014 sehen vor, dass deren Anwendung für Flächenmaßnahmen entfällt³⁸, für die investiven Maßnahmen aber – nicht erst bei knappen Haushaltsmitteln – zwingend sein wird. Diese Anforderung hat einen starken Einfluss auf das Förderregime der Länder, da es die Einführung von Stichtagen voraussetzt. Dies läuft dem bislang praktizierten kontinuierlichen Bewilligungsgeschäft zuwider, erfordert eine andere Arbeitsorganisation und ein angepasstes Finanzmanagement.

Mögliche Interpretationsspielräume werden in SH für Vereinfachungen genutzt

SH hat in Teilbereichen deutlich pragmatischere Lösungen gewählt im Vergleich zu anderen Bundesländern. Beispiele sind der Umgang mit der fehlenden Bagatellgrenze für Rückforderungen und die Frage des Umgangs mit Dokumenten anderer Behörden (z. B. Grundbuch).

In allen in die Untersuchung einbezogenen Bundesländern war der Wegfall der Bagatellgrenze für Rückforderungen in den entsprechenden EU-Verordnungen ein großes Problem. Aus der „Eintreibung“ von Kleinstbeträgen resultierte ein erheblicher Mehraufwand für die betroffenen Bewilligungsstellen.

Nach Prüfung der Rechtslage konnte in SH die Bagatellgrenze für den Rückforderungsvollzug weiter angewendet werden. Damit senkte Schleswig.-Holstein den Aufwand für Kleinrückforderungen erheblich. Ebenso wichtig erscheint uns zudem die Vermeidung einer negativen Außenwirkung. Kleinstbeträge von wenigen Euro, die oftmals bei geringen Flächenabweichungen auftreten, in getrennten Bescheiden bei LandwirtInnen einzufordern, erzeugt bei diesen Unverständnis und die Einschätzung, dass die Verwaltung nicht ausgelastet sei.

Das zweite Beispiel bezieht sich auf das Verwaltungsverfahren bei Flächenkäufen. Flächenkäufe sind vor allem bei der ELER-Maßnahme 323 ein typisches Vorhaben. *„Bei Flächenankauf musste früher eine Inaugenscheinnahme der Fläche vorgenommen werden. Inzwischen wurde die Dienstanweisung diesbezüglich geändert. Nunmehr ist eine Prüfung des Grundbuchauszugs ausreichend. Der Grundbuchauszug, der mit dem Verwendungsnachweis vorzulegen ist, dokumentiert das Vorhandensein des Grundstücks ausreichend. Dieses Vorgehen wurde auch von übergeordneten Kontrollen akzeptiert*“ (LR, 2014). In anderen Bundesländern muss diese Inaugenscheinnahme weiter vorgenommen werden, obgleich die Flächen ja nicht zufällig ge-

³⁸ Dies ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar, da es auch bei AUKM einen Antragsüberhang geben kann und damit die Notwendigkeit, eine Priorisierung vorzunehmen.

kauft werden, sondern vorher von den technischen Fachdiensten schon beurteilt worden sind. Daraus resultiert ein hoher Zeit- und Kostenaufwand. Im Rahmen der VOK wird bei Flächenkäufen zwar eine Inaugenscheinnahme vorgenommen, aber keine Vermessung mit GPS durchgeführt. „*Maßgeblich ist das Kataster. Es kann nicht sein, dass eine Behörde die andere kontrolliert*“ (LR, 2014). In Niedersachsen hingegen werden die Flächen vermessen. Die Frage ist, was für Konsequenzen aus einer Abweichung der im Kataster eingetragenen Fläche von der gemessenen Fläche erwachsen würden. Eine solche Frage stellt sich in SH nicht. Darüber hinaus wird grundsätzlich so verfahren, dass fachliche Stellungnahmen von Dritten (Behörden) nicht mehr nachkontrolliert werden.

5.2.2 Problemfelder für ELER-Investiv

Da das Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich der 2. Säule der GAP stark vom InVeKoS-System der Flächenmaßnahmen geprägt ist, stehen die investiven Maßnahmen vor besonderen Herausforderungen. Diese werden z. T. in erster Linie augenfällig, wenn man einzelne Regelungsdetails mit denen des EFRE vergleicht.³⁹ Aufgrund der Änderungen der Durchführungsbestimmungen im investiven Bereich müssen sich die Bewilligungsstellen intensiv mit (neuen) rechtlichen Bedingungen auseinandersetzen und AntragstellerInnen dementsprechend beraten.

EU-Recht im Verhältnis zum nationalen Recht

Grundsätzlich gilt ein Anwendungsvorrang des unmittelbar geltenden EU-Rechts. Anderweitige Regelungen im Land selbst, die gemäß der Landeshaushaltsordnung (LHO) zulässig und ggf. mit weniger Aufwand für die Verwaltung oder ZuwendungsempfängerInnen verbunden wären, werden damit „ausgehobelt“. Am Beispiel der Integrierten ländlichen Entwicklung und LEADER werden in Tabelle 19 einige dieser Unterschiede dargestellt.

³⁹ So kennt der EFRE beispielsweise keine 3-Prozent-Abweichungsregelung und auch keine Sanktionierung. Es ist im EFRE auch wesentlich einfacher, den Bewilligungsrahmen anzupassen.

Tabelle 19: Unterschiede zwischen EU-Recht und § 44 LHO/Landesrecht (Beispiele für den Bereich der ILE-Maßnahmen und LEADER/AktivRegionen)

§ 44 LHO/Landesrecht	EU-Recht	Auswirkungen des EU-Rechts auf	
		Verwaltung	Antragstellende
Anlassbezogene Inaugenscheinnahme möglich, bei Investitionskosten von unter 50.000 Euro kann von Inaugenscheinnahme abgesehen werden	Mindestvorgaben der Inaugenscheinnahme sind zu beachten, nur in begründeten Fällen kann von der Inaugenscheinnahme abgesehen werden	Mehraufwand, höhere Rechtssicherheit, bessere Fehlerkontrolle	Mehraufwand
Keine Sanktionsregelung	Sanktionsregelung	Mehraufwand durch Beratung und ggf. Sanktionsverfahren	Finanzielles Risiko, Mehraufwand bei der Zusammenstellung der Unterlagen für Verwendungsnachweis
Einfacher Verwendungsnachweis möglich	Nicht zulässig, weil umfassende Kontrolle nicht möglich	Mehraufwand, höhere Rechtssicherheit, bessere Fehlerkontrolle	Mehraufwand
Auszahlung der Zuwendung a priori möglich	Auszahlung darf nur auf der Grundlage bezahlter Rechnungen erfolgen (Erstattungsverfahren ⁴⁰)	Weniger Aufwand, da Zuwendung nicht zurückgefordert werden muss, wenn die Zuwendung nicht innerhalb einer Frist verwendet wurde	Muss vorfinanzieren, Zinsen für Vorfinanzierung sind nur im Einzelfällen förderfähig
VOK nur aus gegebenem Anlass, nicht regelmäßig aufgrund einer Risikoanalyse	VOK für mind. 5 % der förderfähigen öffentlichen Ausgaben gemäß einer Risikoanalyse	Mehraufwand	Mehraufwand
Verzicht auf das Entwerten der Originalbelege	Originalbelege sind zu entwerten	Mehraufwand	Mehraufwand
Bei kommunalen Zuwendungsempfängern können bis zu einem Gesamtbetrag von 500.000 Euro Erleichterungen gewährt werden (Anlage 5 der VV-K zu § 44 LHO)	Verwendungsnachweisprüfung nach gleichem Muster für alle Vorhaben (Ausnahme: FB-Projekte, bei denen die TG Zuwendungsempfänger ist und LLUR Ausführender)	Mehraufwand	Mehraufwand
Ermessen bei der Würdigung eines Verstoßes gegen die Zweckbindungsfrist	Innerhalb von fünf Jahren nach Abschlusszahlung ist bei einem Verstoß gegen die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsbescheid auf jeden Fall zu widerrufen.	Mehraufwand, da kein Ermessen	Höheres Verstoßrisiko
Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben durch Pauschalbeträge	Bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben sind in jedem Fall nur die tatsächlich im Einzelnen angefallenen Ausgaben zu berücksichtigen	Mehraufwand	Mehraufwand

Quelle: Eigene Darstellung (VV-K zu § 44 Abs. 1 LHO; MELUR, 2012a; MELUR, 2013a).

⁴⁰ „Das Erstattungsverfahren ist aus Sicht der Verwaltung positiv, weil es daher kaum Rückforderungen und Sanktionen gibt. Der Antragsteller sieht das allerdings anders“ (LR, 2014).

Es gibt aber auch andere Regelungen, in denen die LHO bzw. BHO resp. die Förderrichtlinien über die Festlegungen der EU hinausgehen. So sind z. B. die Zinsregelungen oder Zweckbindungsfristen in den nationalen Regelungen z. T. deutlich ungünstiger.

Daneben gibt es Regelungsbereiche wie die Vergabe, in der die EU Schwellenwerte für EU-weite Ausschreibungen gesetzt hat, unterhalb dieser Schwellen aber nationales Recht gilt. Nach Auffassung der KOM umfasst ein Verstoß gegen Gemeinschaftsvorschriften dann nationale Rechtsvorschriften, wenn deren Einführung vom Gemeinschaftsrecht zur Entfaltung seiner praktischen Wirksamkeit vorgegeben ist und die Vorschriften somit ebenfalls als Schutz des finanziellen Interesses der Gemeinschaft dienend anzusehen sind („Huckepackverfahren“). Danach sind auch haushaltsrechtliche Vorgaben, wie die Vergabevorschriften (VOB/VOL/VOF) oder Zweckbindungsfristen, eingeschlossen (SMWA, 2008).

Ein Ausweg liegt darin, für EU-kofinanzierte Projekte ausschließlich die ELER-Bestimmungen anzuwenden, wenn der ELER eine Regelung getroffen hat. Das Bundesland Sachsen beschreitet diesen Weg, ausgehend von der Auffassung, dass das EU-Recht eine Sperrwirkung auf das nationale Zuwendungsrecht (§§ 23 und 44 LHO mit VV) entfaltet. Nach EU-Recht erstreckt sich beispielsweise das Vergaberecht nicht auf private ZuwendungsempfängerInnen.⁴¹ Auch kennt das EU-Recht keinen Genehmigungsvorbehalt für einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn. Nach EU-Recht muss eine Antragstellung lediglich vor Fertigstellung des Vorhabens erfolgen. Dieses Fördermodell durch eine 1:1 Umsetzung von EU-Bestimmungen unter Ausschluss der LHO erfordert allerdings eine Mitzeichnung des Finanzministeriums.

Gerade die Parallelität der verschiedenen Systeme wirkt aus Sicht vieler Befragter aufwandserhöhend. *„Die Kreuzlisten und der Umfang an Schritten, die daraus resultieren, dass auf drei Ebenen Vorschriften (Bund, Land, EU) gemacht werden, lässt den Prüfaufwand deutlich steigen. Zum Teil kommt es zu Doppelprüfungen mit verschiedenen Schwerpunktthemen. Man muss beispielsweise förderungsfähige Kosten national prüfen und des Weiteren auch noch, ob dieses Ergebnis auch bei der Vielzahl der EU-Bestimmungen als förderfähig anerkannt werden darf. [...] Wenn man noch einen Träger dazu nimmt, steigt die Zahl an zu beachtenden Fördervorschriften noch weiter an. Die Vorschriften potenzieren sich. Mit jeder Vorschrift wächst der Aufwand“* (LR, 2014). Als Ausweg wird vorgeschlagen, dass entweder die EU auf detaillierte Regelungen verzichtet oder ausschließlich EU-Bestimmungen umgesetzt werden (analog zum sächsischen Weg, s. o.).

Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte des Rechtsrahmens bzw. des Verwaltungsverfahrens diskutiert, die mit besonderen Problemen im Bereich ELER-Investiv einhergehen und daher in den Gesprächen thematisiert wurden. Zum Teil sind diese, wie beispielweise die Sanktionsregelung,

⁴¹ PrivateR ZuwendungsempfängerIn bzw. AuftraggeberIn ist, wer nicht unter den § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen fällt.

auf EU-Bestimmungen zurückzuführen, zum Teil besteht, wie oben auch schon bei der Vergabe angedeutet, eine Gestaltungsmöglichkeit des Landes.

EU-Förderung deutlich aufwendiger(?)

Da wir die Erhebung in SH nicht selbst durchgeführt haben, wurde bei den Bewilligungsstellen nicht, wie in den drei anderen Bundesländern, erfasst, wie stark der Aufwand für die Umsetzung von rein national finanzierten Maßnahmen von den ELER-kofinanzierten Maßnahmen abweicht und worin die Unterschiede bestehen. Die Angaben aus den anderen Bundesländern variieren zwischen den Ländern und den Maßnahmen. Grundsätzlich besteht aber das Problem der Referenzsituation. Wird als Referenz die idealtypische Umsetzung der LHO und des VwVfG gesetzt oder das „normale“ Verwaltungshandeln, in dem das Ermessen teilweise sehr weit ausgelegt wird. Auch in Schleswig-Holstein wurde die Frage nach der Referenz thematisiert. *„Als kompliziert wird vieles deshalb empfunden, weil man in vielen Bereichen mit einer zu schlanken Umsetzung bzw. einem niedrigen (gerade ausreichenden) Kontrollniveau gestartet ist. Die Nachbesserungen und erforderlichen Anhebungen des Kontrollniveaus erscheinen dann häufig als steigende Komplexität“* (LR, 2014). Es werden keine grundsätzlichen Unterschiede zur LHO gesehen; allein das Dokumentationserfordernis ist wesentlich höher, v. a. für die zahlreichen übergeordneten sanktionsbehafteten Kontrollen, die es im nationalen Recht nicht gibt. Folgt man dieser Einschätzung, dann verringern die EU-Vorgaben Vollzugsdefizite in der Anwendung der LHO. *„Dadurch wird LHO konsequenter umgesetzt und diese Umsetzung dokumentiert, wenn EU Geld drinsteckt, um das Risiko zu minimieren. Unter alleinigem LHO Regime wird mehr akzeptiert“* (LR. 2014).

Sanktionsregelung – neu und systemfremd für ELER-Investiv

Neu in der Förderperiode 2007 bis 2013 ist 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

- a) den dem Begünstigten ausschließlich auf der Grundlage des Zahlungsantrages zu zahlenden Betrag,
- b) den dem 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).

Mit der Sanktionsregelung sind intensive Abweichungskontrollen und die ggf. notwendigen Sanktionierungsvorgänge verbunden. 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, in der Beratung der AntragstellerInnen das Risiko für anzuwendende Sanktionen

so gering wie möglich zu halten. Ein Merkblatt über Sanktionen wird den AntragstellerInnen ausgehändigt (MELUR, 2012a).

Von den befragten Bewilligungsstellen wird die Sanktionsregelung aufgrund der dahinterstehenden Philosophie kritisiert. *„Generell handelt es sich um einen begünstigenden Verwaltungsakt; d. h. man sollte dem Antragsteller nichts Böses bei einer Prüfung unterstellen. EU, Fachaufsicht und auch die anderen Prüfinstanzen verfolgen eine andere Philosophie und hegen ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber dem Zuwendungsempfänger. Es wird dem Antragsteller immer etwas Negatives unterstellt, bis hin zu Subventionsbetrug“* (LR, 2014).

Darüber hinaus wird die Sanktionsregelung als überflüssig angesehen, weil es im investiven Bereich ohnehin eine 100 %-Prüfung der Belege gibt, sodass die finanziellen Interessen der Mittelgeber gewahrt werden.

Im Bereich der Kommunen war es zu ZAL-Zeiten üblich, dass die Kommunen zur Verwendungsnachweisprüfung das projektbezogene Auszahlungskonto beim Amt eingereicht haben. *„Das Amt hat alle Posten herausgestrichen, die nicht förderfähig waren. Wenn das Auszahlungskonto Rechnungen für Tische, Stühle und Bänke enthielt, hat man die einfach als nicht förderfähig herausgestrichen. Das war normales Verwaltungshandeln und hatte nichts damit zu tun, dass eine Kommune sich unrechtmäßig Tische, Stühle und Bänke finanzieren lassen wollte. Das hat damit zu tun, dass die Sachbearbeiterin in der Gemeinde, die für die Zusammenstellung der Rechnungen verantwortlich war, weder mit dem Projekt selbst noch mit den Förderrichtlinien vertraut ist. Aus diesem Grund ist der Gedanke einer Bestrafung durch Sanktionen völlig überflüssig“* (LR, 2014).

Die Vermeidung von Sanktionen erfordert eine intensive Beratung. So enthalten zwar die Richtlinien die förderfähigen Posten, sind aber weniger konkret in den Förderausschlüssen. Ein Beispiel sind Projekte von Gemeinden, bei denen ein Amt die Bauleitung innehat und diese der Gemeinde auch in Rechnung stellt. Aus Sicht der Gemeinden handelt es sich um Kosten und damit auch um eine Position auf dem Auszahlungsantrag. *„Aus dem Blinkwinkel der Gemeinde war die Kostendarstellung korrekt, nur nicht förderfähig.⁴² Wenn die Differenz dann über 3 % beträgt, gerät sie darüber hinaus in den Bereich der Sanktionierung. Die Gemeinde wird zusätzlich bestraft, obwohl sie gar keine Fehler begangen hat“* (LR, 2014). Durch Vorfeldberatung lassen sich solche Fehlerquellen aber minimieren.

Bei den privaten AntragstellerInnen liegen Probleme oft in dem Umstand begründet, dass sie keine „Förderprofis“ sind. Die Frage der Förderfähigkeit, die schon Kommunen herausfordert, ist oftmals sehr komplex und für einen Laien kaum verständlich. Daher legen Private bei der Abrech-

⁴² Leistungen anderer Verwaltungen, die in Rechnung gestellt werden, können nicht als förderfähig anerkannt werden.

nung alle Rechnungen vor, die aus ihrer Sicht zum Projekt gehören. *„Man kann von ihnen nicht erwarten, dass diese die Richtlinien so lesen und interpretieren, dass sie genau wissen, welche Kostenpositionen förderfähig sind oder nicht. Das ginge nur, wenn man ihnen einen Positivkatalog mitliefert, in dem genau aufgeführt ist, was gefördert wird, und einen Negativkatalog mit den Förderausschlüssen. So geht die Verwaltung nicht vor. [...] Wenn dann Kosten nicht förderfähig sind, würde man sie streichen, aber ohne zusätzliche Sanktionierung“* (LR, 2014). U. E. sollte trotzdem darüber nachgedacht werden, die Förderfähigkeitskriterien für die ZuwendungsempfängerInnen transparenter zu gestalten, z. B. durch klare Festlegungen, welche Gewerke förderfähig sind. Diesen Weg beschreitet die Agrarstrukturverwaltung in Niedersachsen, auch wenn dies im Einzelfall bedeutet, dass weniger Kosten zur Erstattung eingereicht werden können. Für die Verwaltung sinkt allerdings dadurch der Bearbeitungsaufwand, weil die Prüfung der eingereichten Rechnungen einfacher ist. Darüber hinaus darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass mit der Gewährung einer Zuwendung eine Vielzahl von Verpflichtungen verbunden ist. Ein unbedingtes "Muss" ist – auch für den Laien – die genaue Prüfung aller Nebenbestimmungen, die Bestandteil des Fördermittelbescheides sind. Und dazu gehört auch, dass der Zuwendungsgeber auch über Änderungen am Projekt oder der Kosten rechtzeitig informiert wird.

Davon zu unterscheiden sind subventionsrelevante Tatbestände, die als Verstoß gegen den Förderzweck zu werten sind, z. B. *„ein Fall, wo aus der Abrechnung hervorgeht, dass beispielsweise nicht das bewilligte Ferienhaus gefördert wurde. Dieses stellt einen subventionsrelevanten Tatbestand dar und führt zur Komplettablehnung und ggf. weiteren strafrechtlichen Konsequenzen, wenn es sich um Subventionsbetrug handelt“* (LR, 2014).

Insgesamt wird von den Befragten die Sanktionsregelung für den investiven Bereich abgelehnt, da zum einen das Verfahren im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung ausreicht sicherzustellen, dass maximal der bewilligte Zubendungsbeitrag ausgezahlt wird, und zum anderen die Misstrauenskultur, die hinter der Sanktionsregelung steht, als unangemessen zurückgewiesen wird. Um der negativen Außenwirkung der Sanktionsregelung bei der Förderung entgegenzuwirken, hat das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER zwischenzeitlich in einem Merkblatt über Sachverhalte informiert, die n. Art. 64 VO 1306/2013 zu keiner Sanktion führen. Dies sind bspw. offensichtliche Irrtümer, höhere Gewalt, Nicht-Verschulden des Begünstigten. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit davon Gebrauch gemacht wird.

Vor-Ort-Kontrollen (VOKn)

Für eine Stichprobe von Förderfällen sind VOKn vor der Zahlung durchzuführen. Herausforderungen stellen hierbei die zeitliche Taktung, die z. T. kleinen Grundgesamtheiten und die Art der Risikoanalyse dar.

Am Jahresende ballen sich oft die VOKn, die abgeschlossen sein müssen, um die Auszahlungen durchzuführen. *„Teilweise ist diese extreme Konzentration auch darauf zurückzuführen, dass die Schlussverwendungsnachweise so spät vorgelegt werden“* (LR, 2014). Die Zubendungs-

empfängerInnen erhalten in ihren Bewilligungsbescheiden zwar eine Frist, bis zu der sie ihren Schlussverwendungsnachweis vorlegen müssen. *„Wenn diese dann aber unvollständig eingereicht werden und nachgefordert werden muss, dann verlagert sich der Termin auch wieder nach hinten. So konsequent, dass ein Zuwendungsempfänger aufgrund nicht eingehaltener Fristen seine Zuwendung nicht erhält, ist die Bewilligungsstelle nicht, weil die Verausgabung der EU-Mittel an oberster Stelle steht“* (LR, 2014). Es wird alles an Personalressourcen mobilisiert, was möglich ist, um die VOKn noch rechtzeitig abzuschließen. Im LLUR beispielsweise ist eigentlich das Zentraldezernat zuständig; ballen sich die Prüfungen, hilft man sich gegenseitig aus. Diese zeitliche Konzentration führt auch zu dem Wunsch, VOKn auch nach erfolgter (Teil-)Auszahlung durchführen zu können. Zu zeitlichen Verzögerungen kann es auch kommen, wenn die VOK-KontrolleurInnen terminlich überfordert sind.

Bei Grundgesamtheiten mit nur wenigen Zahlfällen, wird mehr kontrolliert als die geforderten 5 % der förderfähigen öffentlichen Ausgaben. Hinzu kommt, dass auch die BS systembedingt oft noch begleitend bei den VOKn dabei ist.

Generell werden mehr Vorhaben ausgewählt, damit auch tatsächlich in jedem Kalenderjahr mindestens 5 % der förderfähigen Kosten kontrolliert werden. Es kann immer vorkommen, dass bei einer Risikoanalyse eine Maßnahme ausgewählt wurde, *„die dann doch nicht im erwarteten Zeitraum fertiggestellt wird, oder es fängt an zu schneien und es kann nicht geprüft werden“* (LR, 2014). Solche Vorhaben müssen dann im nächsten Kalenderjahr einer VOK unterzogen werden, ohne dass man sich diese Vorhaben aber auf die Kontrollquote anrechnen lassen kann. Befragte Bewilligungsstellen wünschen sich eine größere Flexibilität bei der Auswahl der zu prüfenden Projekte. *„Besser wäre es, wenn man aufgrund des Projektfortschritts sagen könnte, dass der Zeitpunkt für eine VOK geeignet ist, unabhängig davon, wann die Zahlung ansteht oder ob sie schon getätigt wurde“* (LR, 2014). Dafür sprechen auch inhaltliche Gründe. *„Wenig sinnvoll sind beispielsweise Kontrollen in den Jahren, in denen nur geplant oder Grunderwerb getätigt wird. Auf Flächen, auf denen beispielsweise später ein Sandfang gebaut werden soll, kann man bei Kontrollen noch gar nichts sehen. Darauf kann bei der Auswahl aber keine Rücksicht genommen werden“* (LR, 2014). Müssen VOKn aufgrund von widrigen Witterungsbedingungen verschoben werden, so gibt es die Möglichkeit von Abschlagszahlungen. *„Der Teil, der inhäusig im Rahmen der Aktenprüfung kontrolliert werden kann, wird dann auch schon ausgezahlt“* (LR, 2014).

Pauschalen oder andere Möglichkeiten zur Vereinfachung

In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde in SH in der Förderung der Berufsbildung zunächst mit Einheitskosten gearbeitet. In der Überprüfung dieses Vorgehens wurde aber von ZS, BS und IR die Auffassung vertreten, dass das angewandte Vorgehen, Standardkosten je TeilnehmerIn und Tag nach Art des Projektes zu zahlen, nicht durch die EU-Regelungen gedeckt ist. *„Seitdem gibt es für jedes Seminar eine Übersicht: Stunden für den Referenten zur Vorbereitung, für die Durchführung, Seminarunterlagen, Verpflegung. Das führt dann dazu, dass bei der letzten VOK beanstandet wurde, dass die Seminarleiterin für einen kleineren Arbeitskreis Getränke und Kekse*

selbst eingekauft hatte und bei der Abrechnung vergessen wurde, das Pfand für die Seltersflaschen abzuziehen“ (LR, 2014).

In der Förderperiode 2014 bis 2020 sind auch für den ELER erweiterte Möglichkeiten zur Abweichung vom Realkostenprinzip bei der Umsetzung von Vorhaben (Art. 67 der VO (EU) Nr. 1303/2013) vorgesehen, wobei fondsspezifische Regelungen diese einschränken können. Generell wird dabei unterschieden zwischen

- Flat rate financing: Pauschalierung von Gemeinkosten als Prozentsatz der nachgewiesenen Direktkosten,
- Standard-Kosten: Ermittlung von Kostensätzen pro Einheit (z. B. pro TeilnehmerIn),
- Lump sum: Festlegung einer Einheitssumme für eine definierte Leistung (z. B. Durchführung eines Kurses).⁴³

Grundlage für alle Optionen ist, dass detailliert auf der Basis vorheriger Realkostenabrechnungen die Berechnung nachvollziehbar dargestellt wird. Ein KOM-Leitfaden gibt einen Überblick, für welche Maßnahmen die sog. simplified costs options (SCO) überhaupt infrage kommen. Außen vor bleiben die Maßnahmen, die ohnehin auf der Basis von Einheitskosten (je ha oder VE) gefördert werden. Weitere Einschränkungen ergeben sich aufgrund der Verbindung mit öffentlichen Vergaberichtlinien. Daher ist in Artikel 15 (Beratung) eine Anwendung von SCO generell ausgeschlossen und bei Artikel 14 nur zulässig, wenn der Anbieter aus der Verwaltung selbst kommt (Inhouse-Provider) (Anhang 3, EU-COM, 2014b). D. h., die Bereiche, für die man eine deutliche Vereinfachung erwartet hätte und die im ursprünglichen Entwurf der ELER-VO auch noch als Anwendungsbereiche z. B. zur Pauschalierung von Gemeinkosten⁴⁴ vorgesehen waren, sind weitgehend ausgeschlossen.

Angewendet werden sollen die neuen Möglichkeiten derzeit in SH nur im Rahmen eines Referenzkostensystems für die forstlichen Maßnahmen (LR, 2014). Die Einführung von Referenzkosten soll die Problematik Auftragsvergabe bzw. Plausibilität von Angaben abschwächen (MELUR, 2014). *„Dies ist ein geeigneter Förderbereich, da es ein sehr eng umrissenes Förderspektrum gibt und ein klares Kostenbild, sodass es wenig sinnvoll ist, die Kosten durch jeden Antragsteller erheben zu lassen und damit die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung nachzuweisen. Aber dieser Ansatz verschiebt den Aufwand in Richtung Verwaltung. Im Bereich der forstlichen Förderung könnte aber der Aufwand in Summe für alle geringer werden. Für andere För-*

⁴³ Diese Option ist nur bis zu einer Summe von 100.000 Euro öffentliche Zuwendung anwendbar.

⁴⁴ *„Bei VOKen ist es sehr schwer, Overheadkosten der Veranstaltungen, z. B. Seminarunterlagen, tatsächlich mit einem Beleg nachzuweisen. Die Verpflichtung, alle Kosten im Einzelnen nachzuweisen, macht das Ganze sehr kompliziert und ist z. T. auch hanebüchen. Einzelkosten nachzuweisen für die Dame, die den Service macht, für die Durchführung von Maßnahmen in eigenen Räumlichkeiten, für die Broschüre mit den Angeboten, ist schwierig. Wie sollen solche Kosten auf einzelne Seminare heruntergebrochen werden?“ (LR, 2014).*

derbereiche ist diese Option äußerst kritisch zu beurteilen, da am Ende der Aufwand bei der Verwaltung stärker zunehmen könnte, als er bei dem Antragsteller sinkt“ (LR, 2014).

Umgang mit dem Vergaberecht – komplexes Rechtsgebiet für die Sachbearbeitung

Die Struktur des deutschen Vergaberechts gilt generell als komplex. Es gilt das sog. Kaskadenprinzip. Nach diesem Prinzip sind die vergaberechtlichen Vorschriften auf verschiedene Stufen verteilt. Die grundsätzlichen vergaberechtlichen Bestimmungen sind im vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) enthalten (erste Stufe). Die Einzelheiten zur Durchführung des Vergabeverfahrens regeln die Vergabeverordnungen (zweite Stufe). Daran wird sich auch nach der aktuellen Vergaberechtsreform nichts ändern, da Deutschland anders als beispielsweise Österreich kein allumfassendes Vergabegesetz schafft (Müller-Wrede, 2015). Für das Materielle Vergaberecht sind die Wirtschaftsressorts in Bund und Ländern zuständig.

Neben den Vergaberechtlichen Bestimmungen sind die Haushaltsrechtlichen Bestimmungen von Belang, die von der EU über den Bund bis zu den Ländern in den jeweiligen Haushaltsordnungen mit Verwaltungsvorschriften festgeschrieben sind. Diese zielen in erster Linie darauf ab, die Haushaltsgrundsätze unter anderem die der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu konkretisieren. Zuständig für das Haushaltsrecht sind die Finanzressorts.

Verstöße gegen Vergabevorschriften und haushaltsrechtliche Bestimmungen sind eine der wesentlichen Fehlerquellen im Bereich der investiven Förderung. Sowohl der Europäische Rechnungshof (EuRH, 2014) als auch die KOM (EU-COM, 2014a) monieren den Verstoß gegen die Regelungen zur öffentlichen Auftragsvergabe und die Vergabepaxis bei Privaten.

Für Letztere gelten vergaberechtliche Bestimmungen nach Maßgabe der Verwaltungsvorschriften zu den Landeshaushaltsordnungen der Länder sowie den jeweiligen und Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung (ANBest-P). Die EU kennt im Zusammenhang mit dem Vergaberecht nur öffentliche Auftraggeber (siehe oben).

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen gelten generell auch im Rahmen der Förderung privater AntragstellerInnen. Unterschiedlich zwischen den Bundesländern wird derzeit im Hinblick auf das Zusammenspiel der Bestimmungen auf den verschiedenen Ebenen verfahren. Während Sachsen von einer Sperrwirkung der weitreichenden Haushaltsrechtlichen Regelungen im Bereich des ELER für die eigene LHO ausgeht, kommen in den anderen Bundesländern die Regelungen additiv zum Einsatz, bzw. wird mit punktuellen Ausnahmegenehmigungen von den LHO-Bestimmungen im Bereich der EU-Förderung gearbeitet.

Unsicherheiten und fehlendes Bewusstsein treten insbesondere mit der Anwendung der vergaberechtlichen Vorschriften auf: für wen gelten sie, für welche Fälle sind welche Bestimmungen anzuwenden? Diese Unsicherheiten treten sowohl aufseiten der AntragstellerInnen (private und öffentliche) als auch den Bewilligungsstellen auf. Laut EuRH führen folgende Gründe zu Fehlern, die sich z. B. in einer Direktvergabe statt einer Ausschreibung manifestieren: Mangel an Erfah-

rung und fehlendes Wissen gerade bei kleinen Gemeinden, Bevorzugung schon bekannter Auftragnehmer.

Auch in Schleswig-Holstein wird ein potenzielles Fehlerrisiko bei der **öffentlichen Auftragsvergabe** erkannt, das im Aktionsplan thematisiert und mit entsprechenden Aktionen unterlegt wurde (MELUR, 2014). Bei der Vergabe handelt es sich um ein sehr komplexes Rechtsgebiet. *„Hier gibt es nicht die „eine“ und einfache Wahrheit, sondern man ist immer wieder mit neuen Interpretationen konfrontiert. Fragt man drei für Vergabe Zuständige, erhält man mindestens vier verschiedene Antworten. Dies ist das Spannungsfeld, in dem man als Bewilligungsstelle agiert und agieren muss“* (LR, 2014).

Im Prinzip gibt es bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe verschiedene Ansatzpunkte, das Fehlerrisiko zu minimieren.

Man kann beim den Antragstellenden ansetzen, z. B. durch eine entsprechende Sensibilisierung im Rahmen der Antragstellung. *„Dem Antragsteller muss rechtzeitig und klar kommuniziert werden, was erforderlich ist und nicht erst zum Zeitpunkt der Schlussrechnung, wenn Versäumnisse nicht mehr geheilt werden können“* (LR, 2014). Allerdings handelt es sich bei der öffentlichen Auftragsvergabe unter anderem um Kommunen und andere Körperschaften des Öffentlichen Rechts, die unabhängig von der Gewährung von Fördermitteln Vergaberichtlinien einhalten müssen. Es ist also die Frage zu stellen, wie weit die „Fürsorgepflicht“ einer Bewilligungsstelle geht. Ein besondere Herausforderung stellen in diesem Zusammenhang die Stiftungen, Vereine und LAGn dar, die unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls nach GWB § 98 unter die Definition eines öffentlichen Auftraggebers fallen, hierfür aber nicht immer ausreichend sensibilisiert sind.

Die Bewilligungsstellen müssen umfassend mit dem Thema „Vergabe“ vertraut sein, sowohl im Rahmen einer Antragsberatung wie auch in der VOK. Schulungen und Checklisten sind hier die Ansatzpunkte. *„Es gibt zwar regelmäßig Vergabeschulungen für die Mitarbeiter. Trotzdem wurden bei Prüfungen immer wieder Vergabefehler bemängelt, die seitens der Bewilligungsstelle nicht festgestellt wurden. Hier Abhilfe zu schaffen, zieht wieder einen hohen Verwaltungsaufwand nach sich“* (LR, 2014). Die Zahlstelle ist hier den Weg von klareren Anforderungen und Checklisten gegangen.

Als Reaktion auf die Leitlinie der EU-Kommission⁴⁵ zur Festsetzung von Finanzkorrekturen bei Vergabefehlern, wurde Anfang 2014 eine Checkliste „Verwaltungskontrolle Vergabe“ eingeführt, im März 2014 wurden Leitlinien für Finanzkorrekturen bei Vergabeverstößen öffentlicher Aufträge herausgegeben. Anhand der Checkliste kann systematisch sowohl für öffentliche als auch pri-

⁴⁵ Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anzuwenden sind (Dezember 2013).

vate AntragstellerInnen die Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen abgeprüft werden. Die sichere Abarbeitung der Checkliste setzt aber bei den SachbearbeiterInnen ein vertieftes Verständnis von Vergabeverfahren voraus. Weitere Arbeitsanweisungen sind geplant. Insgesamt ist es für die Bewilligungsstellen sehr arbeitsaufwendig, die Einhaltung der Vergabevorgaben zu prüfen. Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung müssen teilweise auch noch Unterlagen angefordert werden, was die Vorgangsbearbeitung weiter verlangsamt.

Vielversprechender, sowohl für die Antragstellenden als auch die Bewilligungsstellen, wäre der Weg, die komplexen Vergabevorgaben zu vereinfachen. Das können die Länder in ihren Vergabeverordnungen unterhalb EU-relevanter Schwellenwerte bewerkstelligen. So konnte durch den Umstand, dass lt. SHVgVO die VOF nicht im Unterschwellenbereich gilt, mit dem Finanzministerium vereinbart werden, dass im Bereich der investiven Gewässerschutzmaßnahmen unterhalb der Schwelle von 20.000 Euro (netto) Architekten-/Ingenieurleistungen nicht ausgeschrieben werden müssen. Die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird durch das Referenzsystem der Honorartafelsätze in der HOAI ausreichend gesichert

Dies zeigt die Möglichkeiten auf, die sich durch die vergaberechtlichen Regelungen der Länder zur Vereinfachung ergeben könnten. Der Einfluss des MELUR auf diesen Bereich des Wirtschaftsministeriums ist jedoch begrenzt.

Bei Überschreiten der nun geltenden Grenze von 20.000 Euro, kann jedoch nicht mehr freihändig vergeben werden. *„Die neuen Vorgaben führen dazu, dass Ingenieurbüros gewechselt werden müssen. Die Zufriedenheit mit neuen Ingenieurbüros ist nicht immer hoch, vor allem vor dem Hintergrund, dass der „Verbandsingenieur“ i. d. R. über bessere örtliche Kenntnisse des Gewässers verfügt“* (LR, 2014). Insgesamt wird das Auswahlverfahren über der 20.000-Euro-Grenze komplexer, da oft zusätzliche Ingenieurleistungen erforderlich sind, um eine wettbewerbskonforme Auswahl zu gewährleisten. *„Für die Bearbeiter bleibt festzuhalten, dass sich der Verwaltungsaufwand dadurch noch einmal wesentlich erhöht hat“* (LR, 2014).

Auch **private ZuwendungsempfängerInnen** in SH müssen gemäß der ANBest-P die Regelungen zur Vergabe einhalten. Die ANBest-P legt fest, dass bei einem Zuwendungsvolumen von über 100.000 Euro VOB und VOL einzuhalten sind. Andere Bundesländer machen die Frage, ob VOB oder VOL einzuhalten sind, von der Beihilfeintensität abhängig.⁴⁶ Unterhalb dieser Schwelle sind in SH mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen, um die Angemessenheit der Kosten beurteilen zu können. Mit der NBest-ELER in Sachsen verzichtet ein Bundesland sogar auf eine verbindlich vorgeschriebene Einholung von drei Vergleichsangeboten. Die Einhaltung der Haushalts-

⁴⁶ Eine vereinfachte Regelung in Hessen für den investiven Bereich sieht vor, dass die Vorhaben von der VOB/VOL ausgenommen werden. Im Bereich des AFP war dies seit den 1970er Jahren eigentlich Erlassgrundlage mit der Begründung, dass der/die AntragstellerIn den überwiegenden Teil des Vorhabens selbst finanzieren muss und damit ein hohes Eigeninteresse besteht, günstige Anbieter auszuwählen. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist aus dieser Sichtweise mit dem Einholen von drei Angeboten je Gewerk sichergestellt.

grundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist lediglich über angemessene Verfahren sicherzustellen. Dies kann unter anderem das Einholen von drei Angeboten sein oder die Prüfung durch die Bewilligungsstellen anhand von Referenzkostenlisten. Gerade Letzteres wurde von Befragten in SH kritisch gewertet. *„Kein guter Weg ist – wie teilweise von anderen Bundesländern verfolgt – wenn ein Antragsteller generell keine drei Angebote mehr einholen muss, sondern im Rahmen der Verwaltungskontrolle durch die Sachbearbeiter die sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung gemäß LHO bestätigt werden soll. Dieser Ansatz wälzt zu undifferenziert den Aufwand und das Risiko auf die Verwaltung bzw. ZS und BS ab. Die Sachbearbeiter müssen hierfür ausreichend geschult sein, Fachwissen muss vermittelt und Referenzkostenlisten erstellt werden“* (LR, 2014). Allerdings sind insbesondere kleinere private ZuwendungsempfängerInnen keine „Profis“ im Einholen von Angeboten. Selbst beim Festhalten an der Regelung der Vorlage von drei Angeboten können die Leistungsbeschreibungen so vage sein, dass die Angebote kaum vergleichbar sind. Damit steigt das Fehlerrisiko.

Da alle Bundesländer in der Prüfung der Einhaltung der Vergabevorschriften vor vergleichbaren Problemen stehen, wurde über eine BLUAG-Vergabe versucht, stärker vereinheitlichende Regelungen zu treffen.. Die Frage der Vergabe ist aber ein typisches Beispiel, wie schnell die Bundesländer beim Versuch, Verwaltungs- und Kontrollverfahren zu harmonisieren, an die föderalen Grenzen stoßen, da die Wirtschaftsministerien der Länder das Vergaberecht und seine Anwendung für ihr Land unabhängig von den Sachzwängen der EU-Förderung regeln. *„Bezüglich der Vergabe wird es keine bundeseinheitliche Vorgabe geben. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat kürzlich eine Abfrage gemacht, wie die Regelungen in den Ländern aussehen. Dabei trat eine große Heterogenität zu Tage.“* (LR, 2014). Vereinheitlicht werden könnte aber der Prozess der Vergabeprüfung, sowohl in den beiden Stufen der Verwaltungskontrolle als auch der VOK. SH ist in der Arbeitsgruppe vertreten. Die eingeführte Checkliste (siehe oben) basiert auf den Festlegungen der Arbeitsgruppe und wurde durch SH-Spezifika ergänzt.

Insgesamt bleibt die Prüfung der Einhaltung der Vergabevorgaben ein wichtiges Thema und erfordert, Vereinfachungsmöglichkeiten zum Beispiel über die Änderung der ANBest-P (Ausschluss der Privaten von vergaberechtlichen Bestimmungen VOB/VOL) bestmöglichst zu nutzen sowie einen kontinuierlichen Kapazitätsaufbau bei den Bewilligungsstellen sowie den Antragstellenden.

Brutto oder netto? Umgang mit der Mehrwertsteuer (MwSt.)

Eine Förderung der Mehrwertsteuer ist nach Artikel 71 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 nur dann zulässig, wenn einE ZuwendungsempfängerIn nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt ist. Öffentliche Antragsteller und Körperschaften des öffentlichen Rechts sind generell ausgeschlossen.

Begründet wurde dieser Schritt von der KOM zum einen mit dem Argument, dass die öffentliche Hand ohnehin Nutznießer der Mehrwertsteuer und eine zusätzliche Förderung somit unbegrün-

det sei. Zum anderen wurde mit Rückgriff auf Erkenntnisse des Europäischen Rechnungshofes das hohe Fehlerrisiko bei der Feststellung der Nicht-Vorsteuerabzugsberechtigung von Antragstellern angeführt.⁴⁷

In SH wird bei Privaten die Mehrwertsteuer gefördert, solange die Personen nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. In den Antragsformularen wird eine Erklärung verlangt, ob private Begünstigte vorsteuerabzugsberechtigt sind und bei Verneinung die Umsatzsteuer kofinanziert gefördert. Im Rahmen der Schlusszahlung zu dem Vorhaben werden die Angaben des Begünstigten durch das zuständige Finanzamt geprüft. Diese Prüfung wird von Amts wegen durch die Bewilligungsbehörde veranlasst.

Unter dem Gesichtspunkt des Verwaltungsaufwandes ist die Förderung der Mehrwertsteuer bei Privaten kritisch zu bewerten. Eine EU-Prüfung in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2011 hat das Verwaltungskontrollsystem im Bereich ELER-Investiv hinsichtlich der Mehrwertsteuer für verbesserungswürdig gehalten. Daraufhin wurden alle Zahlstellen aufgefordert, die Begünstigten mit Eigenerklärungen zu überprüfen. Aus diesen Überprüfungen resultierten neue Checklisten. *„Welche Punkte sind bei der MwSt. zu berücksichtigen, was muss der Antragsteller im Einzelnen nachweisen, um zu belegen, dass er nicht vorsteuerabzugsberechtigt ist. Daraus resultierte ein erhöhter Aufwand“* (LR, 2014).

Bei öffentlichen Zuwendungsempfängern ist in der Förderperiode 2007 bis 2013 die Förderung der Mehrwertsteuer mit ELER-Mitteln ausgeschlossen. Ab 2014 ist in der ESI-VO eine Mehrwertsteuerförderung bei Öffentlichen wieder möglich, sofern sie nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. Diese Regelung gilt auch für den ELER. Der ganze Bereich ist allerdings so komplex, dass es aus unserer Sicht ratsam erscheint, die jetzige Regelung beizubehalten. Das MELUR hat allerdings beschlossen, die neuen Möglichkeiten der MwSt.-Förderung aus dem ELER zu nutzen, *„trotz der bekannten Schwierigkeiten, die die MwSt.-Förderung im Verwaltungs- und Kontrollsystem nach sich zieht. In dem Bereich sollen zukünftig auch ELER-Mittel eingesetzt werden. Damit können Landesmittel/kommunale Mittel gespart werden. Gerade im kommunalpolitischen Bereich ist die Erwartungshaltung sehr hoch, die neuen Möglichkeiten der ESI-VO zu nutzen. Der Prüfaufwand selbst wird sich dadurch erhöhen. Das Prüfverfahren, das gemeinsam mit dem Finanzministerium implementiert wurde, soll aber das mit der MwSt.-Förderung verbundene Risiko vermindern“* (LR, 2014).

⁴⁷ “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, 2010a).

Die BS sieht ebenfalls die MwSt.-Förderung kritisch, gerade im Hinblick auf die Eigenerklärungen der ZuwendungsempfängerInnen. Voraussetzung sind klare Regelungen und die Möglichkeiten, dass die Bewilligungsstellen die Eigenerklärungen auch nachprüfen können. Diese klaren Regelungen wurden mittlerweile durch das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER mit der Festlegung getroffen, dass die Eigenangaben der ZuwendungsempfängerInnen von der zuständigen Finanzverwaltung zu bestätigen sind. Allerdings sollten die Vorteile einer MwSt.-Förderung aus förderpolitischer Sicht die Nachteile eines steigenden Risikos für Fehler aufwiegen.

Häufige Anpassungserfordernisse ziehen Änderungsbescheide nach sich.

Für jede sich im Laufe des Projektes ergebende Änderung im Kostenrahmen muss ein Änderungsantrag gestellt werden. In der nationalen Förderung gibt es gemäß ANBest-P größere Spielräume, wobei — von einzelnen Ausnahmen abgesehen — auch im nationalen Kontext eine Anzeigepflicht seitens der ZuwendungsempfängerInnen besteht. Der Ermessensspielraum der Bewilligungsstellen ist im EU-Kontext aber deutlich geringer. Bei vielen Maßnahmen ist es sehr schwierig, die tatsächlich erforderlichen Arbeiten ex ante exakt zu bestimmen. Dies gilt beispielsweise für alle Maßnahmen, die mit Erdarbeiten verbunden sind. *„Im Moorschutz ist das ein Problem [...]. Nach der 2. und 3. Änderung wird die Abwicklung sehr lästig. Wenn nicht ELER-Mittel betroffen wären, würde man Projektanpassungen vielleicht flexibler handhaben. Das Problem ist auch profil, das sehr enge Grenzen setzt. Vielleicht wäre ohne profil eine flexiblere Handhabung auch bei Einsatz von EU-Mitteln möglich. In profil sind alle Änderungen am Projekt einzugeben, bevor eine Auszahlung veranlasst werden kann“* (LR, 2014).

Wenn seitens der ZuwendungsempfängerInnen vergessen wird, die Änderungen mitzuteilen, können höhere Beträge nicht ausgezahlt werden. Legen ZuwendungsempfängerInnen trotzdem die Rechnungen vor, so laufen sie Gefahr, sanktioniert zu werden.

Im Bereich der AktivRegionen ist es z. T. nicht damit getan, nur der Bewilligungsstelle Projektänderungen mitzuteilen. *„Änderungsbewilligungen müssen teilweise noch durch die LAG, wenn das Projekt aufgrund der Änderungen deutlich abweicht von dem, was die LAG ursprünglich beschlossen hat, oder deutlich höhere Kosten entstehen“* (LR, 2014).

Eine Regelung, nach der Kostenansätze in gewissen Grenzen von der Bewilligungssumme abweichen können, wäre für investive Maßnahmen aufgrund der Unabwägbarkeiten sicher aufwandsminimierend.

Konformitätsprüfung

Die Frage, ob ein Projekt im Rahmen des ZPLR gefördert werden kann, spielt v. a. bei den AktivRegionen eine Rolle. Hier fangen die Schwierigkeiten damit an, ein Projekt überhaupt einem Maßnahmencode zuzuordnen. Die Richtlinien reichen zur Beurteilung der Förderfähigkeit oftmals nicht aus, weil sie zu weich formuliert sind. *„Aus den Richtlinien lässt sich häufig kein klarer Ablehnungsgrund ableiten. Irgendeine Formulierung lässt sich immer konstruieren, um Projekte zu bewilligen. Auf der sicheren Seite ist man damit aber nicht. Auch wenn die Bewilligungs-*

stelle ein Projekt als förderfähig anerkannt hat, kann es passieren, dass in einer nachfolgenden Prüfung Zweifel an der Förderfähigkeit geäußert werden oder die Zuordnung zu einem Maßnahmencode als nicht sachgerecht gesehen wird“ (LR, 2014). Probleme bereiten vor allem die sog. weichen Projekte (Schulungsmaßnahmen, Kooperation/Vernetzung, Animation). Baumaßnahmen hingegen sind einfacher abzuwickeln, weil sich die Fördergegenstände klarer abgrenzen lassen. Dies hat sicher auch mit der Tradition des LLUR zu tun, bei dem Bauprojekte eine wesentlich wichtigere Rolle spielten. Der bunte Strauß an weichen Projekten, der in den AktivRegionen entsteht, ist wesentlich schwieriger förderfachlich einzuordnen.

Probleme bei der Beurteilung der Förderfähigkeit bereitet allerdings weniger die EU. Diese setzt einen sehr breiten Rahmen, *„der insbesondere durch die GAK-Fördergrundsätze sehr stark begrenzt wird, die einen deutlichen Landwirtschaftsbezug einfordern. Beispiel: Gastronomische Einrichtungen in Dörfern oder Dienstleistungseinrichtungen (Betreutes Wohnen, generationsübergreifendes Wohnen) durch Private“ (LR, 2014).*

Das Ausmaß der Richtlinienferne bestimmt im Wesentlichen den Aufwand für das LLUR. *„Die AktivRegionen setzen auch viele Projekte um, die im Graubereich liegen. Die Zielsetzung der Projekte entspricht zwar der GA; nach den Förderkriterien der GA können die Projekte aber nicht vollumfänglich gefördert werden. Auch das jahrelange Verwaltungshandeln schließt einige Fördertatbestände aus. Da man solch ein Projekt aber fördern möchte, beginnt ein aufwändiger Diskussionsprozess, unter welchen Bedingungen eine Förderung erfolgen kann. Das gehört mit zu den beratenden Aufgaben einer Verwaltung, Projekte überhaupt förderfähig zu machen. Die Richtliniennähe beeinflusst demzufolge die Schnelligkeit eines Verfahrens“ (LR, 2014)*

5.2.3 Problemfelder für ELER-InVeKoS

Agrarumweltmaßnahmen – Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung und Flächenkorrektur

Insbesondere im Vergleich zu den Bundesländern HE und NI/HB nimmt die Kritik am Umgang mit den (europäischen) Anforderungen zur Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung und sinkenden Fehlertoleranzen in der Befragung einen deutlich kleineren Raum ein.

Die Flächenreferenzen werden in SH entsprechend der EU-Vorgaben alle fünf Jahre aktualisiert. Dafür wird ein Drittel der Landesfläche jährlich überflogen. In Abhängigkeit von den Witterungsverhältnissen erfolgt die Überfliegung im zeitigen Frühjahr; die Einarbeitung der Überfliegungsdaten in die Datensätze liegt in SH zeitnah vor. Mit dem Zeitpunkt der Überfliegung haben die neuen Flächenreferenzen Rechtsgültigkeit, sodass alle Flächenabgleiche gegen die neue Referenz zu prüfen sind.

Die Feststellung der Größe der AUM-Flächen erfolgt im Rahmen der VOK. Der Stichprobenumfang für die VOKn liegt entsprechend der Schichtungskriterien für die AUM bei 5 %. In SH werden 4 %

über Fernerkundung erfasst, 1 % über klassische VOKn auf den Betrieben geprüft. Fernerkundung, Datenaufbereitung und Einpflege in das InVeKoS erfolgt nahezu im gleichen Zeitfenster wie die Neuerfassung der Flächenreferenzen, sodass im Juni/Juli, d. h. mit Beginn der VOKn auf den Betrieben für die Direktzahlungen die neuen Datensätze zu Verfügung stehen. Im Ländervergleich zeigt sich, dass die zeitnahe Einarbeitung der neuen Flächenreferenzen und der Fernerkundungsergebnisse eine zentrale Stellschraube ist, um Bearbeitungsschleifen, d. h. eine „vorläufige“ Bearbeitung von Förderanträgen bis zur endgültigen Vorlage der Datensätze zu vermeiden. Dennoch besteht auch in SH das nicht zu lösende Problem einiger flächengebundener Maßnahmen der 2. Säule darin, dass Betriebskontrollen ganzjährig durchgeführt werden müssen. Damit findet ein Teil der Kontrollen statt, bevor die neuen Flächenreferenzen vorliegen. Nachdem die neuen Flächenreferenzen zur Verfügung stehen, müssen ggf. Vorgänge ein zweites Mal „angefasst“ werden.

Neben der zeitnahen Datenverfügbarkeit zeichnet sich die Verwaltungspraxis in SH durch zwei weitere Punkte aus.

- In den Befragungen wurde deutlich, dass *„Flächenabweichungen, die sich aus sachlich begründeten/realen Fehlern ergeben wie z. B. Stallbau und Überzeichnung der Flächen, rückforderungsrelevant sind. Flächenabweichungen aufgrund höherer Messgenauigkeit bleiben unberücksichtigt* (LR, 2014). In den anderen Bundesländern sind auch Letztere rückforderungsrelevant.
- Der Wegfall der 100-Euro-Grenze für Rückforderungen stellt im Gegensatz zu den anderen Bundesländern kein Thema dar (siehe oben).

Die beiden vorgenannten Punkte sind deutlich verwaltungsvereinfachend, da weder geringfügige Flächenabweichungen infolge einer verbesserten Messgenauigkeit in die AUM-Datensätze eingepflegt werden müssen, noch geringfügige Rückforderungen an die TeilnehmerInnen zu adressieren sind. Beide Vorgehensweisen führen zu geringeren IK.

Betriebskontrolle – jetzt 100 % der AUM-Fläche kontrollieren

Seit 2012 werden — den neuen Kontrollvorgaben der EU folgend — die AUM-Flächen eines Betriebes im vollen Umfang geprüft. Sofern die Betriebe an AUM teilnehmen, die in den Zuständigkeitsbereich der Landgesellschaft (LGSH) und des LLUR fallen, führen zwei Prüfteams die Prüfungen durch. Im Vergleich zu der Zeit vor 2012 ist eine Kontrolle durch zwei Teams wegen der Neuregelung vergleichsweise häufig geworden. Vor 2012 fand eine Prüfung durch die beiden zuständigen Prüfteams nur dann statt, wenn ein Betrieb aus beiden Stichprobentöpfen gezogen wurde, nämlich den der AUM in Zuständigkeit der Landgesellschaft und den in Zuständigkeit des LLUR. Aufwandserhöhend wirkt zusätzlich, dass in Abhängigkeit vom Maßnahmenportfolio des Betriebes nicht alle AUM mit einem Prüftermin abgedeckt werden können. Damit entstehen nicht nur für die Verwaltung Ineffizienzen, sondern auch für die zu prüfenden BetriebsleiterInnen, die i. d. R. zumindest zeitweise den Prüfungen beiwohnen.

Übererfüllung der Kontrollvorgaben durch die LGSH

Die AUM (VN)-Stichprobenziehung erfolgt für die klassische VOK. Etwas mehr als 5 % der Betriebe werden kontrolliert. Bis 2010 (einschließlich) hat die LGSH bis zu 40 % der VN-Verträge kontrolliert. Die Kontrolle erfolgte mit Ausnahme der durch die EU vorgebenden 5 % nur durch eineN KontrolleurIn. Stieß man auf Auffälligkeiten, hat man im folgenden Jahr eine anlassbezogene Regel-VOK auf dem Betrieb durchgeführt. Der erhöhte Stichprobenumfang wurde mit dem Ansatz begründet, dass jeder Vertrag in fünf Jahren zweimal betrachtet werden soll. Das Vorgehen stieß jedoch auf Kritik beim Landesrechnungshof. Im Zuge der Kritik des Landesrechnungshofs wurde auch der Zahlungsmodus an die LGSH geändert. Diese zusätzliche Kür des LGSH ist aus Sicht der externen Kontrolle nicht zu beanstanden, sondern liegt im Ermessen der LGSH. *„Zukünftig wird es aufgrund der neuen Anforderungen der Kommission zu auflagenspezifischen Prüfungen ohnehin erforderlich sein, die Kontrollen zu intensivieren“* (LR, 2014).

Zwischen Fehlerquote und Zielgerichtetheit der Förderung

Die KOM verfolgt die Strategie, alle Förderauflagen abzuschaffen, die nicht originär prämienrelevant sind, sodass nicht gegen diese verstoßen werden kann und letztlich die Fehlerquote sinkt. Damit reagiert die KOM auf die vom Europäischen Rechnungshof geäußerte Kritik einer zu hohen Fehlerquote bei den AUM.

Aus fachlicher Sicht und damit auch nach Auffassung der Fachreferate spricht gegen diesen Vorstoß, dass viele der „sonstigen“ Auflagen Bausteine zum Erbringen der mit der Förderung angestrebten Umweltleistung sind. Hinter der scheinbaren Auflagenfülle steht, dass die in Deutschland angebotenen AUM überwiegend sogenannte handlungsorientierte Maßnahmen sind. D. h. über den „Umweg“ der Festlegung von bestimmten Handlungsweisen soll die gewünschte Umweltleistung induziert werden. Werden, wie oben dargestellt, die Förderauflagen alleinig auf die prämienrelevanten reduziert, ist der Umwelteffekt der Förderung nicht sichergestellt. Einen Lösungsansatz böten sogenannte ergebnisorientierte AUM, wie beispielsweise die sogenannten „Blümliesen“. Festzustellen ist, dass a) diese Art von Maßnahmen nicht bzw. schwierig mit dem Notifizierungsgebot einer Prämienkalkulation in Deckung gebracht werden kann und b) ergebnisorientierte AUM nicht zur Lösung aller Umweltprobleme zur Verfügung stehen.

Im Ergebnis zeigt sich das Dilemma, in dem sich Schleswig-Holstein befindet. Unter den genannten Rahmenbedingungen ist es kaum möglich, eine sachgerechte Lösung herbeizuführen, mit der man beiden Zielen, nämlich einer zielgerichteten Umweltförderung und einer Reduktion der Fehlerquote, gerecht wird.

Sinn und Unsinn von Dokumentationspflichten

Umfangreiche z. T. manuell durchzuführende Prüfungen von Nachweisunterlagen im Rahmen der Verwaltungskontrolle und/oder der klassischen VOK erhöhen die Verwaltungskosten der AUM, wie dies für die N-effiziente Ausbringung von Gülle dargestellt wurde. Unserer Auffassung nach sollten Dokumentationspflichten als Förderauflage nur zur Anwendung kommen, wenn sie zur

Erreichung des Förderziels erforderlich sind. Als sinnvoll erachten wir beispielsweise Dokumentationen, die dem Erkenntnisgewinn der AUM-TeilnehmerInnen (z. B. Düngungsbilanzierung) dienen und damit die Umweltwirkung der Förderung positiv unterstützen.⁴⁸

Die Forderung der KOM⁴⁹ nach allgemeinen Dokumentationspflichten als Nachweis für die Einhaltung von Förderauflagen bewerten wir kritisch. Durch diese Pflichten wird in Teilen eine Scheinprüfbarkeit der Förderauflagen vorgetäuscht. Unseres Erachtens sind nicht alle Förderauflagen immer und zu jeder Zeit prüfbar; sie als Förderauflage in einer Fördermaßnahme aufzunehmen kann jedoch — wie oben ausgeführt — für die Zielerreichung wesentlich sein. Ein klassisches Beispiel hierfür ist das Mähen von Grünland von innen nach außen zum Schutz von Wildtieren.

Unter Berücksichtigung der langjährigen Erfahrungen, dass das Gros der Unregelmäßigkeiten nicht aus einem Verstoß gegen die Förderauflagen resultiert, ist es zu hinterfragen, inwieweit in Einzelfällen die Nicht-Prüfbarkeit von Förderauflagen toleriert werden könnte. Voraussetzung hierfür ist, dass weitere (prüfbare) Förderauflagen die Maßnahmen begründen. Unsere Argumentation stützt sich darauf, dass die genannten Dokumentationspflichten im Ergebnis zu erhöhten Verwaltungskosten der öffentlichen Administration und der Antragstellenden führen, ohne nachhaltig zu einer verbesserten Zielerreichung beizutragen. Ggf. geben die skizzierten Dokumentationspflichten sogar Anreiz zur Manipulation. Letztlich können sie im Einzelfall den Kreis der potenziellen TeilnehmerInnen einschränken, was sich am Beispiel der Auflage des Führens von Weidetegebüchern für WanderschäferInnen nachweisen lässt.

5.2.4 Rechtsrahmen: Fazit und Handlungsempfehlungen

Eine zentrale Herausforderung für die Umsetzung der EPLR liegt in der Unbeständigkeit und kontinuierlichen Ausdifferenzierung des EU-Rechtsrahmens. Dadurch müssen auch die Verwaltungs- und Kontrollpfade ständig nachjustiert werden. 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 eine historisch gewachsene abweichende Verwaltungspraxis stößt. Letztere sind eine inhärente Begleiterscheinung der Integration von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen in bereits lange etablierte nationale Förderschemata bzw. -verwaltungen. Folgende Empfehlungen leiten sich aus der Analyse ab:

⁴⁸ Dieser Dokumentationsnachweis wäre beispielsweise, bei Fördermaßnahmen mit dem Ziel des effizienteren Düngereinsatzes sinnvoll.

⁴⁹ Die KOM folgt mit diesen Vorschlägen der Kritik des Europäischen Rechnungshofs.

... an das Land Schleswig-Holstein

- Ein Handlungsschwerpunkt sollte auf dem Feld des Vergaberechts liegen. Hier bieten sich viele Ansätze: Analog zu dem sächsischen Vorgehen sollte in Absprache mit dem Finanzministerium geprüft werden, wie für die privaten Auftraggeber durch eine 1:1 Umsetzung des EU-Rechts ohne Anwendung der SHLHO die Auftragsvergabe vereinfacht werden kann. Insbesondere die Änderung der ANBest-P im Hinblick auf die Geltung des Vergaberechts auch für Private könnte Aufwand und Fehlerrisiko verringern. Daneben geht es um eine qualifizierte Beratung und Sensibilisierung von ZuwendungsempfängerInnen im Rahmen der Bewilligung, weitere Schulungen der SachbearbeiterInnen in den Bewilligungsstellen sowie die Verstärkung und weitere „Optimierung“ des Handwerkszeugs des Referates Leitung der ZS in Form von Checklisten etc.
- Zukünftig sollte keine Mehrwertsteuer bei öffentlichen Zuwendungsempfängern ELER-kofinanziert gefördert werden, selbst wenn die KOM diese Möglichkeit (wieder) eröffnet. Auch bei Privaten sollte auf die Förderung der Mehrwertsteuer verzichtet werden, da die Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung sehr aufwendig und fehleranfällig ist.
- Für einen effektiven und rechtssicheren Fördervollzug ist es unabdingbar, dass zeitnah der operativen Ebene hinreichend konkrete Dienstanweisungen zur Verfügung gestellt und geltende Regelungen thematisch übersichtlich aufbereitet, zusammengefasst und regelmäßig aktualisiert und konsolidiert werden. Schleswig-Holstein verfügt im Vergleich zu anderen Bundesländern über schlanke Zahlstellen- und maßnahmenbezogene Dienstanweisungen. Viele Aspekte sind in Einzelerlassen geregelt. Es sollte überlegt werden, wie durch eine Optimierung sach- und themenbereichsbezogener Zusammenfassungen (Fördersynopsen) und konsistenten Aufbereitungen von Regelungen z. B. auf der Intranetseite des Referates Leitung der ZS den Bewilligungsstellen eine noch bessere Orientierung gegeben werden kann. Das setzt ausreichende Kapazitäten sowohl für die entsprechende rechtliche Vorarbeit als auch die inhaltliche Betreuung der Seite voraus. Die Spielräume, die die EU-Verordnungen belassen, sollten auch weiterhin genutzt werden, so z. B. in der Frage, ob die von anderen Behörden schon geprüften Dokumente noch einmal zu prüfen sind. Analog zum Vorgehen Sachsens sollte weiter geprüft werden, wo Vorgaben der LHO ausgesetzt werden könnten, weil das EU-Recht eine Sperrwirkung entfaltet.
- Die VOKn sollten insbesondere für den Bereich ELER-Investiv zeitlich besser getaktet werden, damit nicht immer zu Jahresende extreme Arbeitsspitzen entstehen. Zusätzlich sollte auf eine bessere Abrechnungsdisziplin der ZuwendungsempfängerInnen hingearbeitet werden, aber auch eine angemessene Ausstattung der Technischen Prüfdienste gewährleistet sein.
- Insbesondere im Bereich der AktivRegionen werden viele Projektideen entwickelt, die sich nicht mit den bestehenden Richtlinien erfassen lassen. Die Konformitätsprüfung stellt die Bewilligungsstellen vor größere Herausforderungen. Ein möglicher Ausweg wäre, die „Front Offices“ der LLUR zu stärken, damit diese bei Fragen der Konformität stärker handlungsleitend agieren können.

- Im Bereich der ELER-InVeKoS-Maßnahmen ist der Dreh- und Angelpunkt zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands eine optimal funktionierende EDV. Die Einführung von neuen Modulen oder Überarbeitungen sollte zügig, aber nach Durchführung der erforderlichen Tests erfolgen, um Nacharbeiten möglichst gering zu halten.
- Auch wenn die KOM auf das Entschlacken von Förderauflagen bei AUM drängt, die nur schwierig zu kontrollieren sind, sollten solche an sich sinnvollen Förderauflagen (wie das Mähen von innen nach außen zum Schutz von Wildtieren) beibehalten werden.

... an den Bund

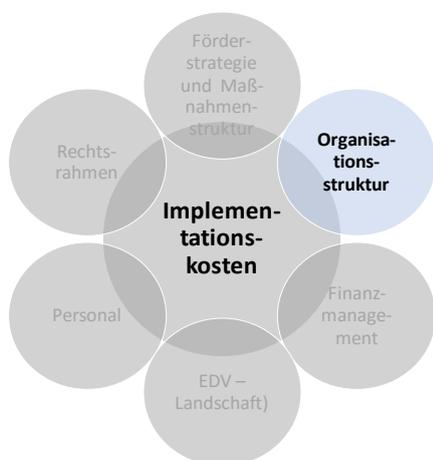
- Koordinierende Funktion proaktiv wahrnehmen, auch in den Themenfeldern, die nicht unmittelbar die NRR betreffen.

... an die KOM

- Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten in der kommenden Förderperiode stabil gehalten werden. Änderungen auf EU-Ebene, z. B. in den Kontrollvorgaben, ziehen Anpassungsnotwendigkeiten bis auf die Ebene der Bewilligungsstellen nach sich. Das heißt aber auch, dass die wesentlichen Eckpunkte anfänglich abschließend geklärt werden und Änderungen nur im absolut erforderlichen Maß vorgenommen werden.
- In den EU-Verordnungen gibt es zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe. Selbst durch die delegierten Rechtsakte und die Durchführungsrechtsakte der Förderperiode 2014 bis 2020 werden nicht alle Rechtsbegriffe klar ausgelegt sein. Die Erfahrungen zeigen, dass die KOM trotzdem klare Vorstellungen verfolgt und die Interpretation nicht in das Ermessen der MS stellt. In den Fällen, in denen die KOM keine abschließenden Regelungen trifft, muss den MS das Ermessen zugestanden werden.
- Für den ELER gelten zukünftig nicht nur die Regelungen der VO (EU) Nr. 1305/2013, sondern auch die Regelungen der ESI-VO, der HZ-VO und der zugehörigen Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte. Es wäre sicher sinnvoll, die einzuhaltenden Regelungen aus allen Rechtskreisen in einer Synopse zusammenzuführen.
- Das Konzept von „tolerable risk of error“ sollte auch weiterhin von der KOM verfolgt werden. Wenn die Kontrollstatistiken auch zukünftig zur Ermittlung von Fehlerquoten genutzt werden, sollte ihre Aussagefähigkeit verbessert werden.
- Ex ante ist die Kontrollierbarkeit von Maßnahmen zukünftig zu bewerten. An sich halten wir dies für ein sinnvolles Instrument. Zur Sicherstellung der Kontrollierbarkeit aber generell Dokumentationspflichten zu fordern, täuscht eine Scheinprüfbarkeit vor.

- Die Bagatellgrenze für Rückforderungen (Hauptforderungen und Zinsen) ist wieder einzuführen.⁵⁰
- Die Sanktionsregelung für ELER-Investiv ist aus unserer Sicht zu überdenken. Für investive Maßnahmen ist diese Regelung systemfremd.
- Auswahlkriterien waren in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein großer Diskussionspunkt bis hin zu Anlastungsverfahren. Wir finden den Leitfaden der DG Agri (EU-COM, 2013) nicht geeignet, um künftig Auswahlkriterien besser zu setzen und klar von Förderfähigkeitskriterien zu trennen. Best-practice-Beispiele sind wünschenswert. Für den Themenbereich Vergabe sollte es auch einen Leitfaden der DG Agri geben, der die Anforderungen praxisnäher als die bisherigen Dokumente zusammenfasst und Aspekte der Sensibilisierung der Antragstellenden im Vorfeld der Antragstellung durch die Verwaltung enthält.

5.3 Organisationsstruktur



Die Organisationsstruktur (Aufbau- und Auflauforganisation der Programmumsetzung) 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. Auftretende 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).

⁵⁰ Diese ist mit der Horizontalen Verordnung bereits wieder eingeführt worden. Eine entsprechende Regelung für anfallende Zinsen fehlt allerdings weiterhin.

5.3.1 Anforderungen an die Organisationsstruktur für EU-kofinanzierte Förderprogramme

Einen vorgegebenen EU-Bewertungsrahmen, wie die adäquate Organisationsstruktur für eine Umsetzung von EU-Förderprogrammen im shared management optimal ausgestaltet sein sollte, gibt es nicht. Aus unserer Sicht, gestützt auf politik- und verwaltungswissenschaftliche Literatur, 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.⁵¹
- Gewährung ausreichender inhaltlicher **Gestaltungsspielräume** zur Realisierung der Förderziele, da es sich bei den EPLR eher um Zweckprogramme⁵² handelt, in deren Mittelpunkt der Förderzweck und das Förderziel stehen. Auch Zweckprogramme sind für die Verwaltung nicht frei interpretierbar und müssen bestimmte Bedingungen erfüllen. Es braucht aber „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 für die Zielerreichung der jeweiligen Maßnahmen möglich ist, 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 Program-

⁵¹ 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.

⁵² „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).

me auftritt und sich in teilweise widersprüchlichen Anforderungen an die Organisationsstruktur und die Handlungsprogramme involvierter Institutionen widerspiegelt. Abbildung 15 veranschaulicht die Kommunikationserfordernisse, die im Rahmen der Förderprogrammumsetzung bestehen, um eine Mindestmaß an Vereinbarkeit zwischen den Zielvorstellungen und vorrangigen Interessen herzustellen und Reibungsverlusten vorzubeugen.

Abbildung 15: Spannungsfeld der Anforderungen an die Umsetzungsstruktur der ELER-Programme und deren vorrangige „Stakeholder“



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Maßnahmen(verantwortlichen) eines EPLR sind von den inhärenten Zielkonflikten von Förderung in unterschiedlichem Maße betroffen. Es gibt Maßnahmen, die von ihrem Charakter eher denen von Konditionalprogrammen ähneln und mit einer Wenn-Dann-Abfolge und einem hohen Grad an Standardisierung (z. B. die AGZ, ELER-Code 212) umgesetzt werden können. Andere Maßnahmen (z. B. der Vertragsnaturschutz, die Dienstleistungseinrichtungen, 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 den Antragstellenden mit einem hohen Aufwand für Betreuung, Beratung sowie einem hohen Koordinierungs- und Regelungserfordernis einher.

Insgesamt lassen sich folgende Anforderungen an die Umsetzungsstrukturen ableiten:

- (1) Organisationstruktur mit wenigen, klar definierten Schnittstellen durch integrierte Umsetzungsstränge,

- (2) Ablauf- und Aufbauorganisation:
 - So zentralisiert wie möglich und so regionalisiert wie fachlich notwendig
 - So stabil und kontinuierlich wie möglich: ausgewogenes Verhältnis zwischen Erfahrungswissen und Lernkosten
 - Verbindliche Austausch- und Kommunikationsstrukturen und Regeln zwischen den Akteuren
 - Effektive Koordination und Fachaufsicht zur Sicherung der Homogenität des Handelns dezentraler Strukturen
- (3) Effektive Organisation des Finanzmanagements,
- (4) Effizienter und funktionaler Einsatz von EDV,
- (5) Nachhaltige Personalentwicklung: d. h. Vermeidung personeller Engpässe, Aufbau und Erhalt von Fachlichkeit sowie Engagement/Kreativität.

Im Folgenden wird die Organisationsstruktur der Umsetzung des ZPLR nach diesen Gesichtspunkten analysiert und hinsichtlich der möglichen Organisationseffekte auf die Höhe der IK des Programms und der Maßnahmen eingeschätzt. Zur besseren Übersichtlichkeit werden die Aspekte Finanzmanagement, IT-Landschaft und Personalsituation in den Kapiteln 5.4 bis 5.6 diskutiert und bewertet.

In diesem Kapitel wird der Schwerpunkt auf die Aufbau- und Ablauforganisation und das Schnittstellenmanagement gelegt. Für eine Bewertung der eingesetzten Organisationsstruktur vor dem Hintergrund der Steuerbarkeit wird neben den oben angeführten Kriterien 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).

Zunächst wird ein Vergleich der Organisationsstrukturen der untersuchten Länder vorgenommen.

5.3.2 Organisationsstrukturen im Ländervergleich

5.3.2.1 Programmebene

Organisationsstrukturen der Programmumsetzung

Wie Tabelle 20 zu entnehmen ist, sind die gewählten Organisationsstrukturen zwischen den Ländern sehr heterogen.

Tabelle 20: Organisationsstrukturen der Programmumsetzung im Ländervergleich

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

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

2) Strang Fachreferat - Bewilligungsstelle (in Analogie zur "Strukturlandkarte")

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Während in SH und NI/HB die Zahlstellen (koordinierend und operativ) in den Fachministerien angesiedelt sind,⁵³ wurde in NRW und HE die Zahlstellenfunktion nach außen vergeben. Zudem wird in den letztgenannten Ländern ein hoher Anteil von Programmmitteln über externe Organisationseinheiten⁵⁴ bzw. die Landwirtschaftskammer (LWK) abgewickelt (90 % in HE bzw. 70 % in NRW). In NI/HB ist die LWK auch für die Umsetzung von rund der Hälfte der Programmmittel verantwortlich, allerdings als Teil der ZS. Die Fachreferate sind sowohl in SH als auch NI/HB Teil der ZS und üben die Fachaufsicht über die nachgeordneten Dienststellen auch über zahlstellenrelevante Tätigkeiten aus. In Hessen und NRW liegt diese Fachaufsicht bei den externen Zahlstellen; deren Zahlstellenaufsicht tritt neben die Fachaufsicht über nachgeordnete Dienststellen im Rahmen der Organisation der Landesverwaltungen.

⁵³ 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.

⁵⁴ Unter Externe fallen neben Banken, Landgesellschaften etc. auch die Kommunalverwaltungen.

Bezüglich der Zahl der Verwaltungsstränge, d. h. die unterschiedlichen vertikalen Strukturen von der Ministeriumsebene⁵⁵ 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 Verwaltung für Landentwicklung in NI/HB und SH oder die WIBank in Hessen mit den jeweiligen Fachgruppen.

Die Zahl der beteiligten Verwaltungseinheiten, die mit 31 in SH deutlich unter denen der anderen Bundesländer liegt, variiert erheblich. Bezieht man deren Anzahl auf die jeweilige Landesfläche, so ist die flächenmäßige Präsenz kalkulatorisch in NRW und HE am höchsten (260 bzw. 315 km² je Verwaltungseinheit), also den beiden Ländern, die sowohl Aufgaben an die kommunale Ebene verlagert haben als auch Forstmaßnahmen⁵⁶ dezentral umsetzen. NI hat als flächenstarkes Land seine Präsenz in der Fläche sehr stark reduziert, sodass die Fläche je Verwaltungseinheit kalkulatorisch mit 660 km² am höchsten ist. SH liegt bei 510 km² je Verwaltungseinheit.

5.3.2.2 Bewilligungsstrukturen

Zahl der Bewilligungsstellen

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 Programmgebieten zentralisiert.⁵⁷

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.

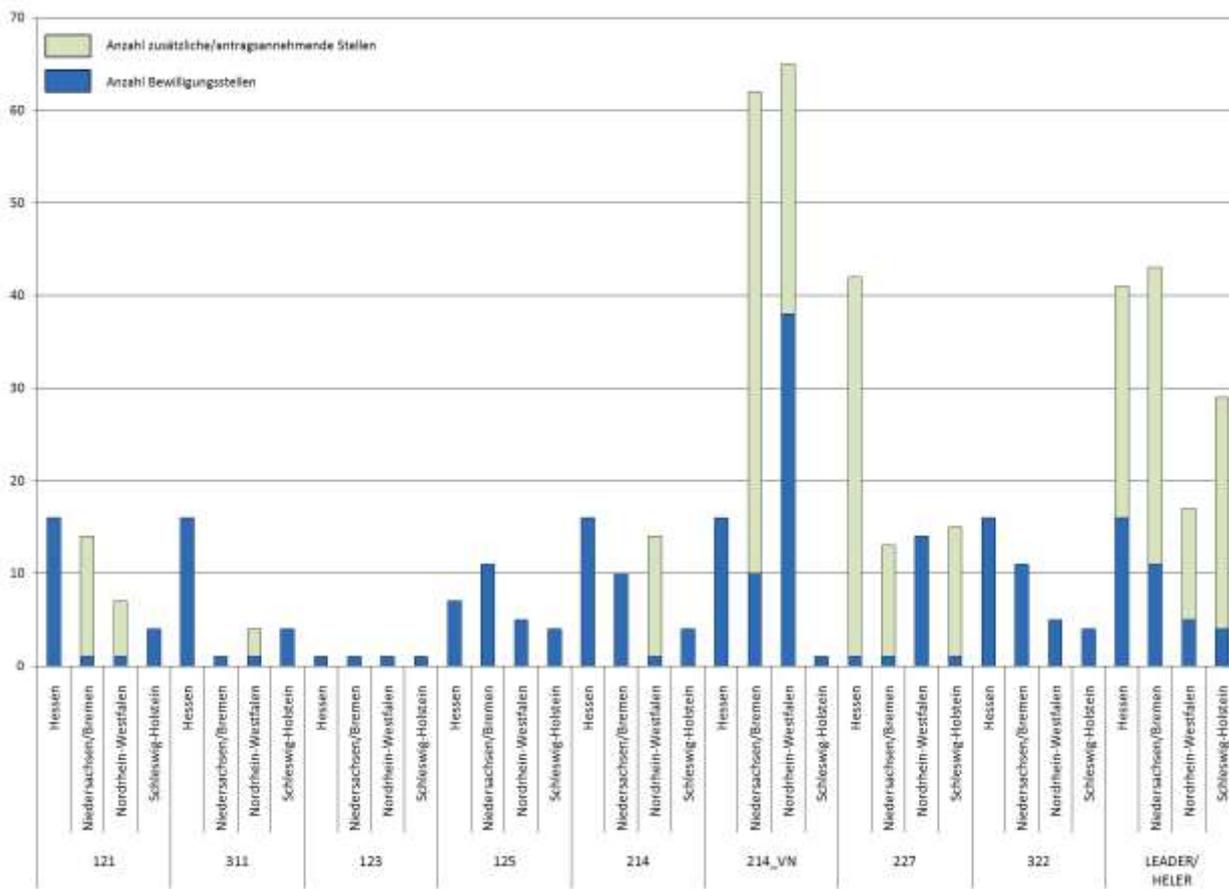
Für den Bereich LEADER und ILE hängen die Kosten davon ab, wie viele Regionen bzw. LAGn und Regionalmanagements in die Entscheidungsfindung und Projektanbahnung involviert sind und von den Verwaltungen koordiniert werden müssen. Daher sind sie in Abbildung 16 den antragsannahmenden Stellen gleichgestellt, obwohl ihnen formal eine andere Funktion zukommt.

⁵⁵ Wird eine Maßnahme im Ministerium selbst bewilligt, wurde das zuständige Fachreferat als ein Bewilligungsstrang gezählt.

⁵⁶ In Hessen bezogen auf Antragsannahme und erste Verwaltungskontrolle.

⁵⁷ Siehe hierzu auch die Tabellen in Kapitel 4.3, die Angaben zu den Bewilligungsstellen enthalten.

Abbildung 16: Anzahl antragsannahmender Stellen und Bewilligungsstellen ausgewählter Maßnahmen in den vier Programmgebieten* (Stand Oktober 2011)



*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.

Die Anzahl der Bewilligungsstellen liegt in SH für die meisten Maßnahmen unter denen der anderen Bundesländer bzw. mit diesen gleichauf. Besonders heterogen sind die gewählten Organisationsformen im Bereich des Vertragsnaturschutzes und der forstlichen Förderung.

Organisationsformen und Institutionstypen

Neben der Zahl der regional agierenden Stellen ist auch deren Organisationsform bzw. Institutionstyp von Bedeutung für die Ablauforganisation und die Umsetzungskosten. Handelt es sich um aus Sicht der Landesverwaltung „autonome“ externe Einheiten (z. B. Landgesellschaft SH, WIBank in Hessen, Untere Landschaftsbehörden in NRW oder Landratsverwaltung in Hessen), Bundeslandsbehörden im Organisationsbereich – Dienstaufsicht – des Innenministeriums (Bezirksregierungen, Regierungspräsidien) oder um Ortsinstanzen einer dem Fachreferat nachgeordneten Fachverwaltung, Landesbetrieb oder die Landwirtschaftskammer? Bei Ersteren entsteht zusätzli-

cher Koordinationsaufwand; Wissens- und Informationstransfer sind mit einem Zusatzaufwand durch das Überwinden von Institutionsgrenzen verbunden. Bei den andern Organisationsformen können Steuerung und der Wissens- und Informationstransfer relativ straff und in die normalen Geschäftsverteilungen und Dienstanweisungen/-besprechungen integriert im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht erfolgen.⁵⁸

Als die beiden „Extreme“ können unter diesem Gesichtspunkt NI/HB als „homogener Typ“ Landesverwaltung auf der einen und HE als stark „heterogener Typ“ mit 16 autark agierenden Landratsverwaltungen und einer Förderbank als ZS auf der anderen Seite gewertet werden. SH entspricht weitgehend dem Typ NI/HB.

Problemfelder: Kommunalisierung und Outsourcing

Kommunalisierung und die Auflösung von Sonderverwaltungen ist auch in SH immer wieder ein diskutiertes Thema, aus unserer Sicht im Rahmen der Umsetzung von EU-Programmen aber sehr kritisch zu betrachten. Die Auswirkungen von Kommunalisierung auf zentrale Performanzdimensionen des Verwaltungsvollzugs sind ein zentrales Forschungsfeld der Verwaltungswissenschaften (Bauer et al., 2006; Bauer et al., 2007; Reiter et al., 2011). Untersuchungen hierzu zeigen, dass Vorteilen einer Kommunalisierung von Vollzugsaufgaben, wie Bündelung mit anderen Aufgaben und eine große Ortsnähe, zahlreiche Nachteile und Risiken gegenüberstehen, die im Kontext der EU-Förderung von besonderer Relevanz sind. Gemäß der Untersuchungsergebnisse in HE und NRW (Vertragsnaturschutz) sind es insbesondere die folgenden Aspekte, die Probleme bereiten:

- Entstehung heterogener und unterschiedlich leistungsstarker Verwaltungseinheiten zur Eingliederung der übertragenen Aufgaben, Sicherstellung eines homogenen Verwaltungsvollzuges gerät zur Schlüsselherausforderung der Zahlstellenfachaufsicht.
- Hohe Implementationskosten durch eine personalintensive Struktur: In Hessen liegen die Implementationskosten (IK) für den Bereich Dorferneuerung/Regionalentwicklung, AFP, Diversifizierung deutlich über denen der anderen Bundesländer.
- Personelle Ressourcen bei wachsenden Aufgaben werden ein kritischer Faktor der Förderung. In einigen Kommunalverwaltungen sind die Grenzen der Leistungsfähigkeit erreicht, in Teilen überschritten, sodass teilweise die Anzahl der Förderfälle reduziert werden mussten. Ein Erreichen der Zielgruppen und die bestmögliche Ausschöpfung der Fördermittel werden hierdurch behindert.
- Fachpersonal wird durch zunehmend durch („preiswertere“) Verwaltungskräfte ersetzt.
- Hohe Anzahl der Bewilligungsstellen führt teilweise zur strukturellen Ineffizienz: Der Grund- und Einarbeitungsaufwand (Fixkosten einer Maßnahme) steigt, je mehr Stellen involviert sind.

⁵⁸ 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 im eigenen Wirkungskreis oder LGSH (siehe Kapitel 6).

Eine hohe Anzahl von Bewilligungsstellen erfordert mehr Personal in den Stellen selbst sowie mehr Personal zu deren Koordination. Dies führt gerade bei kleinvolumigen Maßnahmen zu einer strukturellen Ineffizienz und hohen relativen IK.

- Kritische Masse für EU-Expertise wird nicht überall erreicht: Die Zahl der zu bearbeitenden Vorgänge schlägt sich unmittelbar im fachlichen Know-how nieder. In manchen Ämtern (in Hessen) ist fraglich, ob für einige Maßnahmen eine ausreichende Zahl an Förderfällen für effizientes Handeln und Aufrechterhalten einer EU-Expertise erreicht wird.
- Die disperse Bewilligungsstruktur wirkt sich auch auf den Umgang mit der EDV aus. Bei seltener Nutzung der EDV stellt sich nicht die erforderliche Routine ein, die zur notwendigen Fachkompetenz im Fördergeschäft zählt.

Eine Einbeziehung der kommunalen Ebenen für eine bessere regionale Steuerung und Ausschöpfung regionaler Gestaltungsspielräume sowie eine Einbindung in die Akquise von AntragstellerInnen und Projektträgern kann durchaus positiv sein. Die Übertragung der Abwicklung anlastungsrelevanter Aufgaben eher nicht. Neben den oben aufgeführten förderrechtlichen Aspekten spricht auch die rechtssystematisch schwierig zu lösende finanzielle Lastenteilung einer etwaigen Anlastung gegen eine Kommunalisierung. Eine Risikoübertragung im Sinne einer Gesamtschuldnerschaft der Kommunen ist verfassungsrechtlich bedenklich (Ebinger und Bogumil, 2008). Verbleibt das Anlastungsrisiko beim Land (so z. B. in Hessen), so fallen insbesondere bei echten Kommunalisierungen Verantwortlichkeit und Vollzuständigkeit auseinander. Gerade für Aufgabenbereich des Vollzugs von EU-Förderprogrammen scheinen die „Grenzen der Subsidiarität“ erreicht zu sein (siehe zu dieser Problematik genauer Ebinger und Bogumil, 2008). Auch ein aktuelles Gutachten zur Kommunalisierung staatlicher Aufgaben in Brandenburg kommt in Bezug auf die Aufgaben der Förderverwaltung daher zu dem eindeutigen Schluss, dass eine „eine Kommunalisierung [...] aufgrund nicht spezifizierbarer Synergie- und Einspareffekte bei gleichzeitig unalkulierbar großen finanzieller Risiken nicht empfehlenswert“ (Bogumil und Ebinger, 2012, S. 48) erscheint.

Nicht zu unterschätzen ist auch der Steuerungsverlust des Landes im Falle der Abwicklung von Fördermaßnahmen über Kommunalverwaltungen im eigenen Wirkungskreis. Gleiches gilt auch für die Auslagerung/Outsourcing der Zahlstellen an Förderbanken (siehe hierzu Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014a).

5.3.3 Organisationsstruktur des ZPLR – wesentliche Merkmale

Aus Abbildung 2 in Kapitel 2 geht die Organisationsstruktur des ZPLR hervor (siehe dort). Kennzeichnend für die Organisationsstruktur sind die folgenden Merkmale:

- **Kontinuität im Organisationsgerüst:** In dieser Förderperiode sind die Zuständigkeiten und Strukturen in den großen Linien konstant geblieben. Es wurden – unter Beibehaltung der personellen Kontinuität – Fachreferate im Ministerium umgruppiert bzw. Feinjustierungen durch

weitere Zentralisierungen (Standortabbau) oder stärkere Trennung von Aufgaben innerhalb der bereits seit der Förderperiode 2000 bis 2006 aufgebauten Bewilligungsstränge vorgenommen. Bewilligungsstränge sind die Fachreferate selbst, im nachgeordneten Bereich das LLUR mit den Abteilungen 2, 8 und 5 sowie der LKN. Extern beauftragte Stellen sind die LWK und die LGSH (siehe auch Tabelle 5).

- Trotz des geringen Mittelvolumens und der sehr kleinteiligen Maßnahmenstruktur des Programms (siehe Kapitel 5.1) liegen die relativen IK als eine zentrale Kennziffer für eine **verwaltungsökonomische Umsetzung** mit 13,8 % (bzw. 15,9 %, siehe oben) im Mittelfeld. Negative Organisationseffekte auf die Kostenstruktur können weitgehend ausgeschlossen werden.
- Weitgehende **Homogenität der involvierten Institutionstypen**: Bei den in die Umsetzung des ZPLR involvierten Organisationen handelt es sich zum weitaus überwiegenden Teil um Landesverwaltungen im nachgeordneten Bereich der Fachreferate bzw. die LWK im Rahmen von Auftragsangelegenheiten nach Weisung. Eine Kommunalisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der ELER-Förderung wurde nicht vorgenommen. Damit werden insgesamt lange Implementationsketten und Reibungsverluste zwischen Institutionstypen vermieden. Allein bei der LGSH handelt es sich um ein „echtes“ Outsourcing aus der Landesverwaltung. Als einzige Agrarumweltmaßnahme wird der Vertragsnaturschutz nicht über Abteilung 2 des LLUR sondern über die LGSH abgewickelt.
- Da es sich beim ZPLR insgesamt um ein **Monoressortprogramm** handelt, ist die Steuerungsebene kompakt. Auch vertikal ist die Struktur schlank, da die Maßnahmen maximal zweistufig abgewickelt werden. Diese insgesamt kompakte und schlanke Umsetzungsstruktur erleichtert Kommunikationsprozesse und ermöglicht einen guten und intensiven Kontakt zwischen den an der Umsetzung beteiligten Akteuren, sowohl zwischen den Einrichtungen auf der Steuerungsebene als auch zwischen diesen und der Bewilligungsebene.
- Für zahlreiche Maßnahmen sind die **Fachreferate auch Bewilligungsstelle**, sodass vertikale Schnittstellen zwischen der Steuerungsebene und der Bewilligungsebene entfallen. Im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2011 wurden rund 17 % der Mittel über Referate im Ministerium umgesetzt. Dieser Ansatz wurde durch die Integration der Bewilligung der Fördermaßnahme Biomasse und Energie 2010 in das Fachreferat weiter ausgebaut. Mit diesem Schritt entfiel die Investitionsbank als zusätzlich zu koordinierende externe Stelle.
- **Verankerung der Zahlstellenleitung im Ministerium und starke Einbindung der Fachreferate in Zahlstellentätigkeiten**. Die Zahlstelle samt Leitung ist im MELUR verankert und wurde nicht aus der Landesverwaltung ausgelagert. Anders als in HE oder NRW mit jeweils ausgelagerten ZSn sind die Fachreferate in SH Teil der ZS. Daher entsteht keine Schnittstelle zwischen Richtliniengebung, operativen Steuerungsaufgaben und verfahrenstechnischen Anforderungen. Im Vergleich zu NI/HB, wo die ZS ebenfalls im Ministerium verblieben ist, sind die Fachreferate noch stärker in ZS-Angelegenheiten eingebunden, da auch ZS-Aufgaben dezentral durch die Fachreferate wahrgenommen werden, die in NI/HB zentral durch die Koordinierende ZS erfüllt werden. So sind die Fachreferate neben der Fachaufsicht und der Formulierung von Leis-

tungsanforderungen an die IT-Systeme (profil c/s) auch für die Risikoanalysen und Kontrollziehungen verantwortlich.

- **Das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER im MELUR ist vergleichsweise knapp ausgestattet:** Die knappe personelle Ausstattung (siehe Tabelle 12) spiegelt auch die Aufgabewahrnehmung und Aufgabenteilung zwischen ZS-Leitung und Fachreferaten wider. Stärker als in den anderen Bundesländern konzentriert sich das Referat Leitung der Zahlstelle auf Kernbereiche der ZS-Koordination und regelt den Aufbau der allgemeinen Kontroll- und Verwaltungssysteme und legt allgemein verbindliche Regelungen zu bestimmten Themen fest. Diese dienen den Fachbereichen insgesamt als Werkzeug, das für den jeweiligen Anwendungsbereich spezifiziert wird. Es fehlt der Zahlstelle insgesamt an verfügbaren juristischen Kapazitäten, um mit einer höheren Schlagkraft insbesondere die immer komplexer werdenden neuen Regelungen und Anforderungen vonseiten der EU würdigen und bewerten und die fachbereichsspezifischen Adaptionen der Regelungen systematisch begleiten zu können.
- **Starke Bündelungsfunktion des LLUR:** Über das Landesamt wird das Gros der Maßnahmen und der Mittel umgesetzt, sowohl für die flächenbezogene und sektorale Investitionsförderung als auch für die Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung. Durch die den vier Regionaldezernaten vorgeschalteten Zentralreferate sind die strukturellen Voraussetzungen geschaffen, einen homogenen und vergleichbaren landesweiten Verwaltungsvollzug zu gewährleisten und den Informationsfluss zwischen Fachreferat und Bewilligungsstellen zu bündeln und zu effektivieren. Gleichzeitig ermöglichen die Regionaldezernate eine ausreichende Ortsnähe zur Berücksichtigung regionaler Spezifika. Die Funktionsfähigkeit und Potenziale dieser Struktur werden, so das Ergebnis der Interviews im Rahmen der IKA (LR, 2014), durch personelle Engpässe sowohl in den Fachreferaten als auch den Zentralreferaten geschwächt. So bleibt der zeitnahe und handlungsorientierte Informationsfluss ZS-Referat – Fachreferate – Bewilligungsstellen (Zentralreferate – Regionalreferate) eine zentrale Herausforderung für die Zukunft.
- Der starken Bedeutung des LEADER-Ansatzes im Rahmen des ZPLR entspricht die **gute und intensive Zusammenarbeit des LLUR** mit den Regionalmanagements der AktivRegionen. Diese reibungsfreie Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Gestaltung der Landentwicklung ist zentral für die Funktionsfähigkeit der Förderung angesichts der knappen Personalbestände des LLUR, erfordert aber auch eine entsprechende Aufgabenbeschreibung des Regionalmanagements und dessen angemessene und nachhaltig gesicherte Ressourcenausstattung.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Gesichtspunkte näher eingegangen, angefangen mit Ausführungen zu den Vorteilen der Homogenität der involvierten Institutionstypen. Im Anschluss werden verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit und Schnittstellengestaltung auf Ebene der Programmsteuerung und der Ebene der Bewilligungsstellen – im Wesentlichen LLUR und LGSH – beleuchtet.

5.3.4 Homogenität der Institutionstypen: keine wesentlichen „Implementationsverschiebungen“ und kaum Spannungsfelder

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, die sich ihnen eröffnenden Handlungsspielräume zu 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

- 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 21 zeigt Ausprägungen dieser Einflussgrößen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Förderprogrammen.

Tabelle 21: 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 haushalterischen 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 Antragstellenden • 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).

Mit der homogenen Organisationsstruktur des ZPLR und der insgesamt klaren Aufgaben- und Kompetenzverteilung sind die Abläufe effektiv organisiert. Es gibt insgesamt bislang keine neuralgische Schnittstelle zwischen Institutionstypen, die eine besonders hohe Anforderung an die Kommunikationskultur stellt oder zu permanenten Reibungsverlusten führt. Anders als in NRW oder HE haben sich in SH zum Zeitpunkt der Analyse keine grundlegenden strukturellen Schwachstellen manifestiert.⁵⁹

Auch sind die Abläufe und der Umsetzungsprozess insgesamt – gerade im Vergleich zu den anderen Bundesländern – überwiegend von Harmonie und Kooperation und weniger von Spannungen gekennzeichnet. Auch wenn grundsätzlich durch die unterschiedlichen Rollen und Funktionen der Akteure das unter Kapitel 5.3.1 skizzierte inhärente Spannungsfeld (siehe Abbildung 15) auch bei der ZPLR-Umsetzung gegeben ist, gelingt es den Akteuren, diese unterschiedlichen Rollen- und Funktionszuweisungen nicht zu Blockaden oder unproduktiven Reibungsverlusten werden zu lassen. Dies wird über unterschiedliche Mechanismen bzw. Handlungsgrundsätze erreicht:

- Konzentration und Beschränkung auf die eigene Rolle im System unter grundsätzlichem Verständnis für die Rollen und Zuständigkeiten (Wertesysteme der jeweils anderen „InteressenvertreterInnen“) der jeweils anderen Akteure.
- Dieses Verständnis für die jeweils andere Seite wird durch vergleichsweise intensiv und lang gewachsene Kommunikationsstränge und Foren erzielt und gepflegt. Diese schlagen sich in relativ häufig angesetzten Jours-fixes und Dienstbesprechungen nieder, die sowohl den nachgeordneten Bereich (Bewilligungsstellen) als auch die Einrichtungen auf Ebene des Programmoverheads in einen kontinuierlichen Austausch einbinden (ZS, BS, VB). Hierin profitiert SH sicherlich von der Kompaktheit der Umsetzungsstruktur und der insgesamt überschaubaren Anzahl an Akteuren und deren räumlicher Nähe.
- Anders als in den anderen Bundesländern tritt keine der „Interessenvertretungen“ für bestimmte Umsetzungsziele (VB, BS, ZS, Bewilligungsstellen, Fachreferate, siehe Abbildung 15) in den Vordergrund oder dominiert das Geschehen. Gerade die programmbezogenen Steuerungseinheiten (VB und ZS) sind eher vom Grundsatz der Sensibilisierung für Themen geleitet bei gleichzeitiger Eigenverantwortung beispielsweise der Fachreferate. Unseres Erachtens spiegelt sich dieser Arbeitsstil auch in der organisatorischen Aufhängung in der Abteilungs- und Referatsstruktur des MELUR wider und wird durch die geringe personelle Ausstattung gerade des Referats Leitung der ZS EGFL/ELER bedingt. Aus der Perspektive des Referates resultiert dieses Selbstverständnis weniger aus den Strukturen, sondern entspricht dem Leitbild, den Fachbereichen integrale Sichtweisen und Handlungsansätze zu ermöglichen, der fachliche Umsetzungsaspekte und maßnahmenspezifische Individualität sowie organisatorische Flexi-

⁵⁹ Grundlegend bedeutet im Zusammenhang mit unserem methodischen Vorgehen Probleme und Defizite, die von der Mehrzahl der Befragten der unterschiedlichen Ebenen geteilt werden und die objektive Störungen in der Programmumsetzung (Bewilligungsrückstand, fehlenden Mittelabfluss, verzögerte Berichtslegung etc.) verursacht haben.

bilität – im Rahmen des einzuhaltenden EU-Regelwerks – zulässt. Auch die stärkere Eigenverantwortlichkeit der Fachreferate und die nicht immer zeitnah mögliche tiefere und breitere Regelungsdichte durch das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER und die VB können zu divergierenden maßnahmenspezifischen Lösungen führen. Auch funktionieren die vertikalen Bezüge in den Bewilligungssträngen (Fachreferate und nachgeordnete Bereiche) nicht immer reibungslos. Das ist aber insgesamt weniger der Organisationsstruktur als personellen Engpässen geschuldet (siehe Kapitel 5.6). Diese Engpässe lassen sich nach Gawron (2010) als steuerungskritisch bewerten, da das Steuerungsprogramm „Zahlstellenangelegenheiten“ von den Vollzugsinstanzen teilweise nur noch pro forma umgesetzt werden kann, da es beispielsweise an adäquaten Ressourcen mangelt. Die für eine EU-konforme Umsetzung unabdingbaren Vorgaben der ZS-Dienstanweisung driften mit dem vor Ort Möglichen auseinander (siehe z. B. Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips unter Kapitel 5.2 und 5.6). Gerade durch die angespannte personelle Situation in den Referaten des MELUR leidet auch eine qualifizierte und unterstützende Fachaufsicht bzw. das Funktionieren des Dialogstrangs Referat Leitung der Zahlstelle – Fachreferat – Bewilligungsstelle. Homogene Umsetzungsstrukturen sind folglich eine gute Basis für reibungsfreie Umsetzungsprozesse, reichen jedoch alleine nicht aus, um eine homogene Umsetzung in allen Dienststellen bzw. Maßnahmenbereichen zu realisieren.

5.3.5 Programmsteuerungsebene

Wesentliche Einrichtungen auf Ebene der programmbezogenen Steuerung sind die VB, Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER und die BS. Daneben verfügen die einzelnen Fachreferate über Steuerungsfunktionen über ihre jeweiligen Maßnahmen.

Insgesamt wird die Zusammenarbeit auf der Steuerungsebene von allen Beteiligten als gut und konstruktiv bezeichnet, auch mit der BS. Spannungen treten nicht auf, *„aber inhaltlicher Diskussionsbedarf ergibt sich aus den unterschiedlichen Rollen zwangsläufig. Man erzeugt durch Nachfragen beim Nachgefragten immer mehr Arbeit. Da die Rollen aber klar sind, verlaufen die Diskussionen in einem konstruktiven Rahmen und auf einem guten Niveau“* (LR, 2014).

Im Folgenden wird näher auf Struktur und Selbstverständnis der drei Akteure vor dem Hintergrund möglicher steuerungsrelevanter Aspekte und Optimierungsansätze eingegangen.

5.3.5.1 Zahlstelle

Struktur und Stellung der Zahlstelle: Leitung im MELUR, daneben stark dezentrale Strukturen

Wie bereits oben aufgeführt, ist die ZS-Leitung im MELUR verankert. Die im Vergleich mit den anderen Bundesländern geringe personelle Ausstattung der ZS ist gegenüber der Erhebung von 2008 (siehe auch Kapitel 4.2.4) nochmals zurückgegangen. Insgesamt unterscheiden sich aber auch der Aufgabenkanon und das Selbstverständnis von dem in den anderen Bundesländern. Die

Struktur ist dezentraler, da Aufgaben, die andernorts durch zentrale ZS-Einheiten wahrgenommen werden, in SH in der Zuständigkeit der Fachreferate liegen. Diese sind auf diese Weise stärker mit ZS-Angelegenheiten befasst. Damit ist die EU-Expertise der Fachreferate weniger als kritischer Faktor zu bewerten als beispielsweise in NI/HB, wo in den Fachreferaten durchschnittlich nur 0,2 AK mit ZS-Angelegenheiten befasst sind und das Selbstverständnis, Teil der ZS zu sein, weniger zu beobachten ist.⁶⁰

Mit dem Verbleib des Referats Leitung der ZS EGFL/ELER im MELUR entspricht dessen Weisungsbefugnis gegenüber dem nachgeordneten Bereich den Grundzügen der Landesorganisation. Gegenüber gleichgeordneten Referaten im MELUR sieht das schwieriger aus.

Wesentliche Akteure der Zahlstelle sind folglich neben dem Referat Leitung der ZS EGFL/ELER alle involvierten Fachreferate des MELUR. Hinzukommen, wie in den anderen BL auch, die nachgeordneten Bewilligungsstellen.

Struktur aus Sicht der BS funktionsfähig

Die BS muss in ihrem Bescheinigungsbericht auch das Organisationsumfeld bewerten. Aus Sicht der BS gibt es keine grundsätzlichen Bedenken in Hinblick auf die oben beschriebene aufgegliederte Struktur der ZS und die Ablauf- und Aufbauorganisation der gesamten ZPLR-Umsetzung. *„Insgesamt ist die Struktur schon funktionsfähig und schlank aufgestellt. Es gibt keine Mittelbehörde und kein weiteres am Programm beteiligtes Ressort. Auch die Zahl der Delegationen nach Außen ist eher gering“* (LR, 2014). So sieht die BS auch keinen grundlegenden Handlungsbedarf. Optimierungsmöglichkeiten sind immer gegeben. Diese liegen aber auch aus ihrer Sicht eher in der personellen Ausstattung und der Qualitätssicherung der IT-Systeme und deren Funktionalität für die homogene und rechtssichere Umsetzung (siehe hierzu Kapitel 5.5 und 5.6).

Auch in Hinblick auf die Auslagerung von ZS-Aufgaben im Rahmen der Vertragsnaturschutzabwicklung sieht die BS keine manifesten Probleme (siehe hierzu Kapitel 5.3.6.2).

Vorteil: Integrierte Fachaufsicht

Die Einbindung der Fachreferate ermöglicht bereits bei der Richtlinienerstellung eine integrative Sicht- und Handlungsweise bezüglich Förderzweck und Regelkonformität. Die Fachaufsicht, die durch die Förderreferate auf die Bewilligungsstellen ausgeübt wird, kann beide Aspekte integrieren und berücksichtigen. Das ist beispielsweise in NRW und in HE weniger der Fall. Dort erfolgt eine Zahlstellenfachaufsicht durch die ZS-Leitung (LWK-NRW, WIBank) und eine Fachaufsicht und Steuerung über die Förderziele durch die Fachreferate, was für die Bewilligungsstellen zu unterschiedlichen Anforderungsprofilen und doppelten Kommunikationsstrukturen führt.

⁶⁰ In NRW und HE sind die Fachreferate kein Teil der jeweiligen ZS-Organisation, sondern ihnen obliegt allein die Richtlinienkompetenz.

Zuweilen kommt es aber auch in SH aus Sicht der Bewilligungsstellen zu widersprüchlichen Impulsen aus fachpolitisch Gewolltem und fördertechisch Möglichem durch die Auslegungen der Vorschriften durch die Fachreferate. Auf der einen Seite erlässt das Referat eine Förder-RL, die sehr weit gefasst ist, mit der ausdrücklichen Weisung an die Ämter, Projektideen aus den Regionen möglich zu machen. Das heißt, dass die Projektidee einem förderfähigen Fördercode zugeordnet werden muss. Auf der anderen Seite bremst das Fachreferat die Bewilligungsstellen aus deren Perspektive zuweilen durch enge Auslegungen und hohe Anforderungen aus. *„In fachaufsichtlichen Prüfungen wird oft die falsche Zuordnung von Maßnahmen zu Fördercodes bemängelt. Das liegt nur daran, dass die Bewilligungsstelle die Richtlinie anders interpretiert als die Fachaufsicht. Wenn diese Fehlinterpretationen möglich sind, liegt dies an nicht eindeutigen Vorschriften“* (LR, 2014). Grundsätzlich sind die Bewilligungsstellen gehalten, eigenständige Entscheidungen zu treffen. In heiklen Fällen wird aber die Fachaufsicht aufgefordert, dazu Stellung zu nehmen. *„Oftmals sind die Stellungnahmen sehr allgemein gehalten, sodass sie bei der Entscheidung auch nicht weiterhelfen. Es gibt aber Besserungen hinsichtlich des Konkretheitsgrades der Stellungnahmen, die inzwischen auch an alle Dienststellen weitergegeben werden, damit alle auf dem gleichen Stand sind. Das war früher nicht so, was gegenüber dem Antragsteller und den Regionalmanagern ein Problem ist, die auf anderslautende Entscheidungen anderer Bewilligungsstellen verweisen“* (LR, 2014).

Insgesamt wird aber die Zusammenarbeit im Rahmen der Fachaufsicht als kollegial bewertet, sowohl im Bereich ELER-Investiv als auch ELER-InVeKoS. Im Hinblick auf die Verwaltungsaufgaben führt die Fachaufsicht dazu, dass die Funktion als Verwaltung ständig besser ausgefüllt werden kann.

Neun Fachbereiche spezifizieren zentrale Vorgaben maßnahmenbezogen

Ein Wesen der Organisationsstruktur der ZS in SH liegt darin, dass ZS Aufgaben, die beispielsweise in NI/HB zentral durch eine Organisationseinheit wahrgenommen werden, in SH auf die neun involvierten Fachreferate verteilt sind. So muss sich jedes Fachreferat mit möglichen Herangehens- und Verfahrensweisen vertraut machen. Dies ist ein Ansatz, der überall die gleiche Expertise und das gleiche Verständnis für bestimmte Verfahren erfordert. Das betrifft beispielsweise die Risikoanalyse und die darauf aufbauende Ziehung von Kontrollfällen.

Eine Zentralisierung bestimmter Aufgaben im Bereich der ZS wäre aus Sicht der BS durchaus sinnvoll auch für eine Vereinheitlichung und Professionalisierung der Arbeitsschritte. So könnten zum Beispiel die Risikoanalyse und die Ziehung der VOK-Fälle etc. zentral durch die ZS-Leitung ausgeführt werden.

Durch das oben beschriebene Selbstverständnis des Referats Leitung der ZS sind zudem nach Einschätzung der BS durch die ZS-Erlasse zwar die wesentlichen Postulate und Rahmenbedingungen geregelt, die konkrete Umsetzung bleibt aber in Teilen den Fachreferaten überlassen. Als Beispiel wurde der Bereich der ex ante zu prüfenden Kontrollierbarkeit der Förderauflagen und -bedingungen sein. Hier hat die VB mit der ZS und dem IR frühzeitig und intensiv einen Dialog er-

öffnet. Die Fachreferate werden aber am Ende entscheiden, was sie daraus für Schlüsse ziehen und ihre RL entsprechend gestalten.

Situation der Fachreferate: EU-Expertise ausreichend vorhanden – aber keine ausreichenden Doppelbesetzungen für angemessene Vertretungsregelungen

Anders als in NI/HB (s. o.) ist es für die einzelnen MitarbeiterInnen in den Fachreferaten weniger problematisch EU-Expertise aufzubauen und aufrechtzuerhalten, da sie mit größeren AK-Anteilen in die Förderung involviert sind. In den Fachreferaten sind es aber häufig einzelne Personen, die als „SpezialistInnen“ langjähriges Erfahrungswissen aufgebaut haben. Fallen diese aus unterschiedlichen Gründen aus (Urlaub, Krankheit Ruhestand), gibt es keine Rückfalllösungen durch Doppelbesetzungen, sondern es entstehen „Leerstellen“.

Für eine reibungsfreien Ablauforganisation stellt diese Konstellation einen potenziellen Risikofaktor dar. Dieses Risiko ist bei zentralisierten und dadurch personalstärkeren Einheiten geringer. Werden Aufgaben zentralisiert wahrgenommen, entsteht zwangsläufig eine größere Routine. Innerhalb zentraler Arbeitseinheiten können für bestimmte Aufgabenfelder leichter Vertretungsregelungen etabliert werden als bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung.

5.3.5.2 Verwaltungsbehörde

Organisatorische Einbindung und Selbstverständnis

Aus der Strukturlandkarte (Abbildung 3) wird deutlich, dass der VB im Referat 12⁶¹ des MELUR eine herausgehobene Bedeutung zukommt. Bei der VB laufen zahlreiche Koordinationsstränge zusammen. Das Gleiche gilt für das Aufgabenspektrum: Neben der Koordinierung der neun Fachreferate und der Abstimmung mit der Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle (Referat 18) laufen über sie die Organisation des Begleitausschusses (BA), die Abstimmungen mit den anderen Fonds über die Arbeitsgruppe der FondsverwalterInnen, die Organisation der Berichtslegung im Bereich der Begleitung sowie das Finanzmanagement (Überwachung der n+2-Regelung und Ausgabevoraus-schätzungen) und alle Außenkontakte zum Bund und zur KOM (Fährmann et al., 2010b).

Verankert ist die VB in einem Referat in Abteilung 1. Diese Einbindung in eine „*neutrale Einrichtung ist [...] einer Eingliederung in die Agrarabteilung auf jeden Fall vorzuziehen*“ (LR, 2014), da sie die Position der VB als neutrale Stelle stärkt, die keinem fachlichen Bereich zugehörig ist. Als eine der gewachsenen Bedeutung der VB als zentrale Institution der Umsetzungsprozesse eher gegenläufige Organisationsentscheidung ist die 2010 vorgenommene Integration des vormals eigenständigen Referates in ein Referat, das zugleich auch Fördergeschäfte wahrnimmt, zu bewerten. „*Es gibt derzeit aber keine Diskussion über organisatorische Änderungen, auch nicht im Zusam-*

⁶¹ Bis zum 30.09.2010 eigenständiges Referat 11.

menhang mit der Ausschreibung der Neubesetzung der Leitungsstelle der VB. Bis vor vier Jahren war die VB noch eigenständig. Es war eine Entscheidung der Hausspitze, die Struktur in dieser Weise zu ändern“ (LR, 2014).⁶²

„Stabstelle“ oder Referat in der Linienorganisation

Sowohl aus der Sicht der VB selbst sowie der BS wäre eine stärker herausgehobene Position, die die Stellung und Aufgabenbewältigung der VB angemessener abbildet, von Vorteil. Eine Stabstelle könnte hier eine Option sein. Diese Organisationsform ist aber in Teilen mit Merkmalen und Nachteilen verbunden, die wenig mit dem Aufgabenspektrum und den notwendigen Interaktionsformen der VB mit den anderen Fachreferaten vereinbar sind. So sollen Stäbe in der Ministerialverwaltung in erster Linie Expertenwissen bereitstellen und beratend und entlastend tätig sein und idealtypisch über keine Weisungsbefugnisse verfügen. Ihr Mehrwert besteht darin, dass sie Expertenwissen einbringen können, ohne Rücksicht auf eingefahrene Organisationsabläufe und -strukturen nehmen zu müssen (siehe hierzu Schmidt, 2002). Dadurch entstehen häufig zahlreiche Konfliktlinien zwischen Stab und Linie, die zu Kommunikations- und Kooperationserschwernissen führen. Bei der VB geht es aber gerade um ein Mehr an Entscheidungs- bzw. Leitungskompetenz und weniger um das Einbringen spezialisierten Expertenwissens.

Nach Auffassung der VB hat der eigene Arbeitsstil unabhängig von der organisatorischen Einbindung jedoch einen noch größeren Einfluss auf die Durchsetzungsfähigkeit der VB. *„Es kommt auf der Arbeitsebene vor allem darauf an, wie mit den Fachbereichen zusammengearbeitet wird. Auch als Stabsstelle, die außerhalb der Linie steht, kann man intensiv und fachlich gut mit den Fachbereichen zusammenarbeiten. Wesentlich sind der Arbeitsstil und der persönliche Umgang miteinander“ (LR, 2014).*

Ein Indikator für die Steuerungsfähigkeit und -notwendigkeit der VB ist die bedarfsgerechte Mittelsteuerung. Diese beugt der Unterfinanzierung eines Förderbereichs vor bei gleichzeitigem Mittelverfall in einem anderen Bereich ohne entsprechende Nachfrage und mangelnder Bereitschaft, Mittel rechtzeitig freizugeben. Bislang sind solche Situationen aus Sicht der VB noch nicht entstanden. *„Es war nicht notwendig, Fachbereichen Geld zu kürzen, das diese nach eigenen Angaben dringend gebraucht hätten. Bislang war es nicht notwendig, direktiv durchzugreifen“ (LR, 2014).* Allerdings sind Probleme im Zusammenhang mit den Mitteln der GA für die AUM aufgetaucht, die v. a. damit zu begründen sind, dass Mittelumschichtungen eines längeren planerischen Vorlaufs bedürfen. AUM werden kurz vor Weihnachten ausgezahlt. Seitens des Fachreferats wird kurz vor GAK-Haushaltsschluss der Ausgabenstand abgefragt, um ggf. Restmittel umschichten zu können. *„Es hat sich gezeigt, dass auch andere Referate nicht kurzfristig reagieren können. Das Wissen über den noch zur Verfügung stehenden Restbetrag kommt so*

⁶² In NRW wurde aktuell der umgekehrte Weg beschritten. Im Sinne einer klaren Rollenzuweisung und -wahrnehmung wurde die VB aus einem Fachreferat herausgelöst und in eine eigenständige Einheit überführt.

spät, dass auch andere Referate die verbleibenden Mittel nicht mehr verwenden können“ (LR, 2014).

Selbstverständnis: Mehr „Missionar“ und Animator als Letztentscheider

Die VB agiert in Bereichen, in denen die Fachreferate komplexe Vorgaben der KOM umsetzen müssen *„als Missionar“* (LR, 2014), indem die komplizierten EU-Vorgaben in die Fachbereiche und Bewilligungsstellen getragen werden und darauf geachtet wird, dass diese auch konsequent umgesetzt werden. Ein konkretes Beispiel sind die Auswahlkriterien, die für die KOM von hoher Bedeutung sind. Eine intensive Beratung der Fachbereiche und eine Sensibilisierung ist daher ein zentrales Erfordernis, um *„anlastungsfrei und ohne Prüfbeanstandungen durch die neue Förderperiode zu kommen“* (LR, 2014). Anweisen kann sie aber keines der Fachreferate. Diese entscheiden letztendlich eigenständig über ihr Konzept der Auswahlkriterien.

Insgesamt geht das Selbstverständnis der VB über die reine Verwaltung des ZPLR hinaus. *„Die VB gestaltet das Programm und animiert im Kontakt mit den Fachbereichen, gerade dort, wo es nicht so gut läuft“* (LR, 2014).

Neben der koordinierenden Funktion sieht sie es auch als ihre Aufgabe an, *„Druck im Apparat“* zu halten, *„sodass die Fachbereiche sich auch verantwortlich fühlen, gegenüber der VB Ergebnisse zu liefern“* (LR, 2014). Dadurch soll die reine Maßnahmenperspektive der Fachbereiche um die Programmperspektive ergänzt werden und ein Gefühl für das Gesamtprogramm und die Gesamtverantwortung vermittelt werden. Den gemeinsamen Dienstbesprechungen kommt nach Auffassung der VB eine große Bedeutung zu. Sie finden anlassbezogen etwa drei- bis viermal im Jahr statt. An den Dienstbesprechungen nehmen nur VertreterInnen des MELUR teil, keine Bewilligungsstellen. Die Weitergabe der Informationen an die Bewilligungsstellen ist Aufgabe der Fachaufsicht.

Aus unserer Sicht wäre für die optimale Aufgabenerfüllung ein eigenständiges Referat ohne Fördermaßnahmenverantwortung vorteilhafter und angemessener. Für die Aufgabenwahrnehmung im Sinne des eigenen Selbstverständnisses, welches unserer Einschätzung nach zu dem insgesamt konfliktfreien Umsetzungsprozessen in SH beiträgt, ist eine ausreichende Personalausstattung der VB unabdingbar (siehe hierzu Kapitel 5.6).

5.3.5.3 Bescheinigende Stelle

Organisation und Selbstverständnis

Die BS ist in SH im Finanzministerium angesiedelt. Ca. zwei AK sind für den ELER-Bereich zuständig. Vor ihrer BS-Tätigkeit waren diese im MELUR bzw. dem nachgeordneten Bereich beschäftigt, und verfügen somit über einen fachlichen Hintergrund, sind aber keine klassischen WirtschaftsprüferInnen. Nach Auffassung der BS ist *„für die ZS der fachliche Hintergrund der BS eher vorteilhaft, da die Problemlagen von der BS besser nachvollzogen und eingeschätzt werden können. Die*

Rollenverteilung muss dabei aber klar bleiben“ (LR, 2014). Die BS sieht sich als „Dienstleister für die ZS, im Sinne eines externen Wirtschaftsprüfungsunternehmens“ (LR, 2014). Sie ist aber ganz anders aufgestellt als diese.

Prinzipiell sind die Mitgliedstaaten in der Organisationsform ihrer BS frei; es muss sich nicht um eine Stelle in der Landesverwaltung handeln. So hat die ZS in Bayern die BS-Dienstleistung bereits an eine private Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vergeben. Mecklenburg-Vorpommern und NRW planen dies ebenfalls. Diese Art der Organisationsform kann auch aus Sicht der BS in SH vorteilhaft sein. In den im Rahmen der IK-Analyse geführten Interviews wurde auch in Hessen diese Art der Auslagerung thematisiert. Zum einen werden dadurch nicht der Landespersonalhaushalt, sondern die Titel der Sachmittel belastet. Zum anderen handelt es sich bei den beauftragten Unternehmen um „Profis“, die allein durch ihre Größe über umfassenderes Know-how verfügen. *„Hier können Synergieeffekte mit den vielen Fachabteilungen und Spezialisten in Statistik etc. erzielt werden. Zudem können diese Unternehmen ihr Personal flexibler einsetzen und auf Arbeitsspitzen besser reagieren“ (LR, 2014).* Daher können sie auch die Prüfungsprozesse optimaler gestalten und die Prüfungen kompakter in einem kurzen Zeitraum durchführen. Dieser Umstand ist auch für die geprüften Stellen von Vorteil, da der Aufwand für die Prüfungen besser eingeplant werden kann und zeitlich im Jahresverlauf begrenzt ist. Demgegenüber müssen die kleinstrukturierten BS in den Landesverwaltungen ihre Prüfaktivitäten über das ganze Förderjahr verteilen. Auch braucht die BS in SH mit ihrem kleinen Personalbestand und dem begrenzten Know-how mehr Zeit, um sich in neue Fragestellungen einzuarbeiten.

Nach Auffassung der BS in SH muss die fehlende Fachlichkeit externer Dienstleister nicht zwangsläufig ein Nachteil sein, da *„die BS nicht materiell zu prüfen hat, sondern einzig die implementierten Verfahren und Vorgehensweisen“ (LR, 2014).* Die klare Fokussierung auf diese Prüfungsgegenstände durch ein externes Unternehmen kann auch zu einer Konfliktvermeidung führen. Konflikte zwischen BS und ZS, VB treten teilweise gerade aufgrund materieller Prüfungen bzw. immer kleinteiliger werdender Prüfungen durch die BS auf. Diese haben streckenweise in einzelnen Bundesländern ein Ausmaß angenommen, das die Programmumsetzung belastet (siehe hierzu HZB zum Hamburger EPLR, Fährmann et al., 2010a). Gegen die Verlagerung an externe Wirtschaftsprüfungsunternehmen wird der nicht vorhandene „Stallgeruch“ ins Feld geführt.

Ein Vorteil der gewählten „verwaltungsinternen“ Lösung besteht in einem gewährleisteten kontinuierlichen Austausch und einem Beitrag der BS zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess der Verfahren.

Austausch mit Umsetzungsakteuren

„Der Kontakt zu den verschiedenen Einrichtungen der Programmumsetzung ist gut“ (LR, 2014). So finden regelmäßig Dienstbesprechungen der VB sowie dem Referat Leitung der ZS EGFL/ELER statt, zu denen auch die BS eingeladen ist. Die BS wiederum versucht an den Dienstbesprechungen der Fachreferate teilzunehmen. Auf diesen hat sie Kontakt zu den Bewilligungsstellen und erfährt mehr über die Förderziele und praktische Verfahrensaspekte. Dieser Austausch scheint

wesentlich intensiver und direkter als in den anderen Bundesländern organisiert zu sein. Dort wird der teilweise nur punktuelle und sehr indirekte Kontakt der BS gerade zur Umsetzungsebene (Bewilligungsstellen) hervorgehoben.

5.3.6 Bewilligungsebene

Wesentliche Bewilligungsstellen gemessen am Kostenaufkommen sind - außerhalb des MELUR - das LLUR und die Landgesellschaft (zu den Kostenstrukturen nach Kostenträgern siehe Kapitel 4.1). Die LWK und der LKN spielen eine untergeordnete Rolle.

Im Folgenden geht es daher um die Funktionsfähigkeit und Perspektive der beiden relevanten Stellen, wobei für das LLUR zwischen den Abteilungen 2 (Landwirtschaft) und 8 (Ländliche Entwicklung) differenziert wird.

5.3.6.1 Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR)

Bündelungsfunktion mit Engpässen

Eine wesentliche Veränderung der Umsetzungsstruktur am Anfang der Förderperiode liegt in der Reform der Landesverwaltung mit dem Ziel einer deutlichen Verschlankung. Die Ämter für ländliche Räume, die Staatlichen Umweltämter und das Landesamt für Natur und Umwelt wurden zum 01.01.2009 zum **Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR)** zusammengefasst. Es nimmt für die Abwicklung des ZPLR eine zentrale Stellung ein, da es 25 der insgesamt 37 Maßnahmen und Teilmaßnahmen, inklusive LEADER abwickelt. Die beiden wesentlichen in die Abwicklung involvierten Abteilungen umfassen jeweils ein Zentraldezernat (Back-Office) und nach mehreren Schritten der Zusammenlegung von Standorten vier Regionaldezernate. Mit der Neugründung des LLUR und dem Prozess der Konzentration auf vier Regionaldezernate war ein großer Personalabbau verbunden (siehe hierzu Kapitel 5.6).

Sowohl für den Bereich der flächenbezogenen Förderung als auch der ländlichen Entwicklung wurde von den InterviewpartnerInnen die wichtige Funktion des Zentraldezernates herausgestellt. Dies sollte den Kommunikationsstrang „Bewilligungsstellen, Fachreferat bzw. Referat Leitung der ZS, Bewilligungsstelle“ in beide Richtungen kanalisieren, bündeln und strukturieren. Ohne eine Filterfunktion ist es aus der Perspektive der Ämter schwierig, die Informationsflut zu bewältigen und bei der Arbeit zu berücksichtigen. Diesen Anforderungen oder Erfordernissen können die Dezernate nur bedingt gerecht werden. Dieser Engpass befördert ein Eigenleben der jeweiligen regionalen Standorte. *„Schwierig ist auch, dass Dienstanweisungen und Erlasse zum Teil unkommentiert an die Bewilligungsstellen weitergegeben werden. Es werden umfangreiche Abhandlungen der ZS [Referat 18] an die Bewilligungsstellen weitergeleitet, ohne dass diese wissen, was davon überhaupt für sie relevant und wichtig ist. Ideal wäre es, wenn es eine Institution gäbe, die die wichtigen Aspekte herausfiltern würde. Das Fachreferat selbst bemüht sich zwar, ist aber personell überfordert. Auch das Zentraldezernat macht einiges und*

stellt wichtige Dokumente z. B. in das Intranet. Neben den Dienstanweisungen gibt es noch Besprechungen, Erlasse, sonstige Kommunikationswege. Was hier fehlt, sind konzentrierte Zusammenfassungen. Jeder führt für sich selbst Handakten z. B. über den wichtigsten Email-Verkehr“ (LR, 2014).

Abteilung 8 Ländliche Entwicklung: Schnittstellenproblem „baufachliche Stellungnahme“⁶³

Das ZPLR ist im Bereich der ländlichen Entwicklung inhaltlich breit aufgestellt; viele Vorhaben liegen außerhalb der Kernkompetenzen einer klassischen Agrarverwaltung und bedürfen gesonderter fachlicher Stellungnahmen (z. B. energetische Maßnahmen). Dies erzeugt im Rahmen der Vorhabenbewilligung zusätzliche Schnittstellen, die aber in Teilen unvermeidlich sind. Der überwiegende Teil der geförderten Vorhaben bedarf jedoch einer baufachlichen Stellungnahme, die entweder bei den Kreisen oder der GMSH (Gebäudemanagement SH) eingeholt werden müssen. Für die Qualität und die Bearbeitungsdauer gibt es hierfür keine landesweiten Standards oder Vorgaben.

„Es müsste vernünftige Regelungen geben, ob eine baufachliche Prüfung erforderlich ist und wer sie ggf. durchführt. Auch Inhalt und Form der baufachlichen Prüfung wären zu definieren. Normalerweise sind die Kreise für die baufachliche Prüfung zuständig. Die Kreise handhaben diese Prüfungen sehr unterschiedlich. Es gibt Kreise, die bis zu einem Jahr für eine baufachliche Prüfung brauchen“ (LR, 2014).

Verzögerungen im Verfahren sind die Folge, die teilweise für das LLUR zu zusätzlichem Aufwand in Bezug auf den Mittelabfluss bzw. das Mittelmanagement führen. Vonseiten der Bewilligungsstellen wird angeregt, die baufachliche Stellungnahme wieder in die Hand der Bewilligungsstellen zu verlegen, um die aufgezeigten Probleme zu verringern. Nach unserer Auffassung wäre der Aufbau geeigneter Kapazitäten im Zentraldezernat des LLUR anzudenken.

Sollte die bisherige Trennung beibehalten werden, wären eine stärkere Standardisierung der baufachlichen Stellungnahmen und die Setzung von zeitlichen Vorgaben sinnvoll.

Zusammenarbeit Regionalmanagement – LLUR als wesentlicher Erfolgsfaktor

Mit der Umorganisation der Verwaltung, der Zentralisierung von Standorten und dem langfristigen Personalabbau ging auch ein Wechsel der Aufgaben des LLUR einher. *„Das LLUR hat den Auftrag der ländlichen Entwicklung, aber nicht im Sinne einer vorausschauenden, strategi-*

⁶³ Ähnliche Probleme tauchen im Bereich der wasserbaulichen Maßnahmen auf. Für diese müssen die Unteren Wasserbehörden (UWB) bei den Kreisen die Zweckmäßigkeit des Projekts und die Angemessenheit der Kosten bestätigen (baufachliche Stellungnahme). Sie sind im Rahmen ihrer Gewässeraufsicht zuständig für die Überwachung der baulichen Umsetzung (Abnahme nach § 84 LWG). Diese Trennung von der Bewilligungszuständigkeit führt zu einer weiteren Hierarchieebene, die die Bearbeitungszeiträume teilweise erheblich verzögert.

schen Entwicklung, sondern der verwaltungsmäßigen Umsetzung der Richtlinien. Projektanbahnung und Projektberatung ist Aufgabe des Regionalmanagements“ (LR, 2014).

Diese Arbeitsteilung setzt voraus, dass die Regionalmanagements gut aufgestellt sind. Sie bedürfen ebenso wie die KoordinatorInnen und SachbearbeiterInnen des LLUR ein profundes Wissen über die Fördermaterie, um qualifiziert beraten zu können. Daher müssen die RM bei den sich ständig ändernden Rahmenbedingungen und Rechtsauslegungen (siehe Kapitel 5.2) gerade für den Bereich ELER-Investiv immer mitgenommen werden (Beispiel Beihilferegelung). Angemessene Organisationsform des RM, ein guter Kontakt zum LLUR und ein ständiger Kapazitätsaufbau sind daher die wesentlichen Voraussetzungen für deren angemessene Aufgabenerfüllung. In den meisten Fällen sind diese Aspekte gegeben, müssen aber langfristig gesichert und in einigen Fällen auch noch intensiviert werden. *„Manche RM sind gut ausgebildet, andere müssen sich erst einarbeiten. Das LLUR könnte hier sicher stärker unterstützen, was als Verwaltungsstelle aber nicht die vorrangige Aufgabe ist“ (LR, 2014).* Insgesamt wird die Zusammenarbeit mit dem RM positiv bewertet.

Andererseits führt diese klare Arbeitsteilung zu einer effektiven Zusammenarbeit und zu weniger konkurrierenden Doppelstrukturen zwischen RM und Verwaltung. Diese liegen teilweise in HE vor, da sich dort die Ämter noch sehr stark als die eigentlichen Gestalter von Landentwicklungsprozessen sehen.

Für das eigene Arbeiten und Selbstverständnis bleibt die Rollenverteilung in SH nicht ohne negative Begleiterscheinungen: Man ist nicht mehr der Gute, sondern der, der die Formalitäten einfordert. *„Zum Teil werden die RM das LLUR auch kritisch sehen, weil dieses auf Richtlinienkonformität und Einhaltung der haushaltsrechtlichen oder vergaberechtlichen Bestimmungen achten muss“ (LR, 2014).*

Abteilung 2: Landwirtschaft: Konzentration der Verwaltungseinheiten auf wenige Standorte

Die AUM sind stringent nach Zuständigkeit geteilt. Dies gilt sowohl für die ministerielle Zuständigkeit als auch für die nachgelagerten Bewilligungsstellen. Antragsbearbeitung, Bewilligung und Betriebskontrollen für die AUM 214/2 (Halligprogramm), 214/3 (Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer) und 214/4 (Ökologische Anbauverfahren) konzentrieren sich auf die vier Dienststellen des LLUR plus deren drei Außenstellen. U. a. wegen der geringen Anzahl der Dienststellen des LLUR besteht zwischen den DienststellenleiterInnen ein effizienter und schneller Informationsaustausch. Die Kommunikation untereinander ist nach Selbsteinschätzung der Befragten durch kurze Wege gekennzeichnet.

In der Zusammenarbeit mit dem Ministerium bestehen nach Einschätzung der befragten Bewilligungsstellen Ansatzstellen zur Optimierung. Wünschenswert sind folgende Aspekte:

- Das Ministerium sollte Anfragen koordiniert an das LLUR übergeben. Längere Wartezeiten für Einzelanfragen ergeben sich beispielsweise dadurch, dass noch weitere Anfragen abgearbei-

tet werden müssen. Die Prioritätensetzung zur Bearbeitung muss dann zwangsläufig durch das LLUR erfolgen.

- Inhaltlich sollten Absprachen und Terminsetzungen der zuständigen Fachreferate, die einen „Flächenbezug“ aufweisen, mit dem Direktzahlungsreferat abgeglichen werden. Zum Teil liegen dem LLUR widersprüchliche Aussagen oder konträre Terminsetzungen vor. Um handlungsfähig zu bleiben, muss dann das LLUR Einigungen herbeiführen, obwohl dies außerhalb der eigentlichen Zuständigkeit des LLUR liegt.
- Alterlasse, die nicht mehr relevant sind, sollten vollständig und zeitnah aufgehoben werden.

5.3.6.2 Landgesellschaft Schleswig-Holstein (LGSH)

Der Vertragsnaturschutz (Maßnahme 214/5) ist die zentrale flächenbezogene Maßnahme mit dem weitaus größten Fördervolumen der Agrarumweltmaßnahmen in SH. Für die Abwicklung ist die LGSH mit Sitz in Kiel zuständig. Dies gilt auch für die auslaufende Maßnahme 214/1 (Dauergrünlandprogramm). Die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes und des Dauergrünlandprogramms weicht in zweifacher Hinsicht von den anderen AUM ab. Zum einen ist mit der LGSH ein externer, außerhalb der Landesverwaltung stehender Dienstleister betraut; zum anderen findet die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes zentralisiert vom Standort Kiel aus statt. Dies ist insofern eine Besonderheit, da in anderen Bundesländern die Auffassung vorherrscht, dass Präsenz in der Fläche ein wesentlicher Garant für die Inanspruchnahme des Vertragsnaturschutzes ist (siehe Abbildung 16). Im Gegensatz zu SH liegt bei den Bewilligungsstellen in den anderen Bundesländern auch die Aufgabe der Flächen- bzw. Teilnehmerakquise.

Die LGSH verfügt über eine langjährige Expertise in der Abwicklung von Vertragsnaturschutzprogrammen für das Land Schleswig-Holstein. Diese geht auf das Jahr 1986 zurück. Die fachliche Kompetenz der LGSH wird vom zuständigen Fachreferat sehr geschätzt. Die Zusammenarbeit des LLUR und der LGSH wird beidseitig als konstruktiv und reibungslos beschrieben. Dem Selbstverständnis eines Dienstleisters folgend, äußert die LGSH in dem geführten Interview keine oder nur sehr verhaltene Kritik. Von den GesprächspartnerInnen des LLUR wird die Zusammenarbeit mit der LGSH als kooperativ eingeschätzt. Es werden jedoch auch Ineffizienzen thematisiert, die in der geteilten Zuständigkeit LLUR/LGSH für die Abwicklung flächenbezogener Maßnahmen begründet sind. Dies betrifft Auslegungen bestimmter Begriffe sowie die Präsenz von zwei Prüfteams bei Vor-Ort-Kontrollen, sofern der zu Kontrollierende gleichzeitig an AUM teilnimmt, die in die Zuständigkeit der LGSH und des LLUR fallen.

Beibehalten des Outsourcings oder Integration in das LLUR-Verfahren?

Ein Ergebnis der IKA in den einzelnen Bundesländern war die Erkenntnis, dass Outsourcing im Rahmen der Abwicklung von EU-Förderung für unterschiedliche Performanzdimensionen mit negativen Auswirkungen verbunden ist, z. B. steigenden IK, Steuerungsverlust und erhöhtem Aufwand für das Schnittstellenmanagement Land – Externe Stelle. Diese Aspekte werden für den Fall der Aufgabenwahrnehmung durch die LGSH, das Fachreferat im MELUR und VertreterInnen des

LLUR unterschiedlich gewertet und gewichtet (siehe Tabelle 22). Bei zukünftigen Organisationsentscheidungen über die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes sollten diese Gesichtspunkte berücksichtigt und abgewogen werden.

In eine ähnliche Richtung geht die Einschätzung der BS, dass im Sinne besserer Synergieeffekte gerade für den Personaleinsatz, eine Integration des Vertragsnaturschutzes in das LLUR sinnvoll sein könnte – dadurch würde auch der Kontrollaufwand der BS sinken (Delegationserlass u. ä.). Diese Einschätzung betrifft aber allein organisatorische Aspekte. An der qualifizierten Arbeit der LGSH, schon allein aufgrund der jahrelangen Erfahrung, gibt es vonseiten der BS keine Kritik. Auch sind nach ihrer Einschätzung die Schnittstellen, seitdem die LGSH im profil-Umfeld eingebunden ist, gut organisiert und funktionieren. Gleichwohl verursachen Schnittstellen immer zusätzliche Arbeit.

Mit einer Integration des VN in die Abwicklungsstrukturen der flächenbezogenen Maßnahmen würde SH den Weg von NI/HB einschlagen, die den VN weitgehend in Koordinations-, Abstimmungs- und Abwicklungsaspekte integrieren. Im Ländervergleich wie im Vergleich mit der letzten Förderperiode schneidet die Umsetzung des KoopNat in Niedersachsen, sowohl was die Umsetzungskosten, das organisatorische Setting als auch die Verfahrensbewertung angeht, gut ab. In NI/HB gelingt es, Effizienzgewinne zu erzielen und gleichzeitig konnte die Kostenstruktur der Maßnahme gegenüber der letzten Förderperiode verbessert werden. Hessen und NRW gehen hier einen anderen Weg. Die Kosten liegen in diesen Ländern weitaus höher. Abbildung 17 stellt die großen Linien der organisatorischen Merkmale der vergleichbaren Maßnahmen in den Ländern zusammen.

Tabelle 22: Vor- und Nachteile der Auslagerung des Vertragsnaturschutzes auf die LGSH

Performanzdimensionen	Vor- und Nachteile der Auslagerung des Vertragsnaturschutzes auf die LGSH und deren Beibehaltung
Verwaltungsökonomie/IK	<ul style="list-style-type: none"> Die Kritik des LRH an der Vergabe an die LGSH und deren Vergütung (LRH, 2012) und die sehr pauschale Aussage, „der Vertragsnaturschutz kann kostengünstiger und wirksamer gestaltet werden“, lässt sich durch die quantitativen Ergebnisse nicht untermauern. In allen Bundesländern ist der VN mit erheblichen, überdurchschnittlichen IK verbunden. Festzustellen ist, dass, wenn die IK/ha des Ökologischen Landbaus wegen der Vergleichbarkeit der Maßnahmenausgestaltung als Basis gesetzt werden, der Vertragsnaturschutz in NI/HB den knapp achtfachen Wert annimmt, der in NRW den knapp 19-fachen⁶⁴ und der in SH den 8,5-fachen. In NI/HB wird die Antragsabwicklung/Bewilligung durch die Bezirksstellen der LWK im übertragenen Wirkungskreis durchgeführt. Es zeigt sich, dass der in SH gewählte Weg trotz der Vergabe an einen externen Dienstleister vergleichbare Kosten (gemessen im Delta zum Ökolandbau) wie in NI verursacht. (Zu berücksichtigen ist bei der Interpretation allerdings, dass die LGSH keine Flächenakquise betreibt, s.o.).⁶⁵ Zudem ist damit zu rechnen, dass die Kosten durch die Änderungen im Vergütungsmodus sinken. Die Ausgestaltung und das kontinuierliche Controlling der Kosten ist ein Schlüsselfaktor für die kosteneffiziente Ausgestaltung einer Aufgabenauslagerung. Die LGSH verfügt über sehr großes Erfahrungswissen. Eine Umorganisation wäre mit hohen Lernkosten verbunden. Aus Sicht des MELUR weist die LGSH eine deutlich höhere Flexibilität hinsichtlich der Personalbeschaffung auf und kann folglich den über die Jahre schwankenden Vertrags- und Arbeitsumfang besser als eine öffentliche Verwaltung managen.
Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> Seitens der Fachverantwortlichen wird kein fachlicher Steuerungsverlust in Hinblick auf die Erreichung der Förderziele durch die Auslagerung der Aufgabe gesehen. Der LGSH wird eine hohe Fachlichkeit und ein hohes Erfahrungswissen attestiert. Beide Seiten beurteilen die Zusammenarbeit als sehr gut und intensiv, sodass die Förderziele effektiv transportiert werden.
Schnittstellenmanagement	<ul style="list-style-type: none"> IT: Die Anbindung von profil c/s an das Programm der LGSH läuft völlig unproblematisch; das von der LGSH eingesetzte Tool ist sehr hilfreich für das Fachreferat, da hierüber umgehend die notwendigen Informationen über den Förderstand zugespielt werden können. Dies ist ohne Formalismen auf dem kleinen Dienstweg möglich. Auslegung von Vorgaben in der Umsetzung flächenbezogener Maßnahmen: Aus der Perspektive des LLUR stellte die Definition der beihilfefähigen Fläche, die von LLUR und LGSH unterschiedlich gesehen wird, ein Problem dar. Gemäß Artikel 28 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 1 Buchstabe f der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 können sowohl betriebsprämienfähige als auch nicht betriebsprämienfähige Flächen Gegenstand von AUKM sein. Dank dieser EU-Regelung gibt es keinen Dissens (mehr) zwischen LLUR und LGSH. Seit 2013 gehören zudem das AUM und das VN Referat zur Abteilung 5 des MELUR. Dies kann sich auf die notwendigen Harmonisierungserfordernisse positiv auswirken. Aus Sicht des LLUR wäre eine Integration des VN zum Abbau der Schnittstelle denkbar. Mit der jetzigen personellen Ausstattung dürfte dies jedoch nicht zu bewerkstelligen sein. Für den Landwirt/die Landwirtin entsteht eine zusätzliche Schnittstelle, da anders als in NI/HB keine integrierte Umsetzung aller AUM erfolgt. Aus Sicht des LLUR ist es nachteilig, dass dort Förderauflagen der VN-Maßnahmen nicht hinreichend bekannt sind, um aus einer Hand kohärente Auskünfte geben zu können.

Quelle: Eigene Darstellung nach LR (2014).

⁶⁴ In NRW setzen die Unteren Landschaftsbehörden (ULB) bei den Kreisen den Vertragsnaturschutz um.

⁶⁵ Die in die Umsetzung in NI/HB einbezogenen Unteren Naturschutzbehörden sehen die Akquise als einen Teil ihres Aufgabenspektrums an. Wie groß der Anteil an den ermittelten IK ist, ließ sich aus den vorliegenden Daten nicht ermitteln.

Abbildung 17: Vergleich des organisatorischen Settings zur Umsetzung des Vertragsnaturschutzes in den Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

5.3.7 Organisationsstruktur: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen für 2014ff

Handlungsfeld Organisationsstruktur

Die Organisation der Umsetzung des ZPLR (Institutionen des Programmoverheads und Bewilligungsstellen) wird überwiegend als gut aufgestellt und funktionsfähig bewertet. Einschränkungen ergeben sich durch personelle Unterbesetzungen gerade in Schlüsselbereichen (Koordination, Bündelungsstellen etc.). Reibungsverluste treten nur an wenigen Stellen auf.

Sicherung der Stärken

- Eine große Stärke der Organisationsstruktur des ZPLR ist die weitgehende Homogenität der involvierten Institutionstypen. Diese sollte erhalten bleiben. Weitere Verlagerungen von Aufgaben aus der Landesverwaltung heraus sind mit dem Risiko höherer IK und einem Steuerungsverlust des Landes verbunden.

- Eine weitere Stärke ist die kompakte Struktur. Problematisch sind daher aktuelle Überlegungen zu werten, die Förderung des Fremdenverkehrs über das Wirtschaftsministerium umzusetzen. Damit würde man sich von den Vorteilen eines Monoressortprogramms verabschieden. Aus diesem Grund sollte sich die geplante zukünftige Beteiligung des Ministeriums für Schule und Berufsbildung in der Maßnahme "Lokale Basisdienstleistungen" (PwC, 2014) auf rein fachliche Aspekte beschränken und keine fördertechische Zuständigkeiten beinhalten.
- Insbesondere auf eine Kommunalisierung anlastungsrelevanter Aufgaben (z. B. Bewilligung von Fördermaßnahmen) sollte aufgrund der Erfahrungen und Problemlagen in anderen Bundesländern verzichtet werden. Eine Einbeziehung der kommunalen Ebenen für eine bessere regionale Steuerung und Ausschöpfung regionaler Gestaltungsspielräume sollte auf anderem Weg erfolgen.
- Weitere Optimierungen sollten nur nach umfassenden Abwägungen der Implikationen für alle an der Umsetzung Beteiligten und für alle Dimensionen von Förderung (Ziele, Akzeptanz etc.) erfolgen. Dabei sollten auch die Interessen der potenziellen AntragstellerInnen beachtet werden. Das gilt insbesondere auch für weitere Zentralisierungspläne für Standorte oder einzelne Aufgaben.

Optimierungserfordernisse und -optionen

- Aus Sicht der InterviewpartnerInnen werden im Bereich der AUM die Aufgliederung der Zuständigkeiten auf Ebene der Fachreferate und die Aufteilung der Abwicklung von Maßnahmen auf LLUR und LGSH als optimierungsfähig herausgestellt. Dies gilt aus Sicht des LLUR auch für Abstimmungen mit der LGSH auf im Rahmen von Fragestellungen zur Abwicklung flächenbezogener Maßnahmen (Vertragsnaturschutz, andere AUM, Direktzahlungen).
- Die Zuständigkeit der LGSH für den Vertragsnaturschutz sollte sowohl aus fachlicher als auch aus Gründen der Verwaltungsökonomie fortgesetzt werden. Gewisse Defizite wurden im Bereich des Schnittstellenmanagement zwischen Ministerium/LLUR/Landgesellschaft identifiziert. Es sollten Wege gefunden werden, diese auszuräumen.
- Der überwiegende Teil der geförderten investiven Vorhaben bedarf einer baufachlichen Stellungnahme, die entweder bei den Kreisen oder dem GMSH eingeholt werden müssen. An diesen Schnittstellen entstehen Zeit- und Reibungsverluste, da es für die Qualität und die Bearbeitungsdauer keine landesweiten Standards gibt. Verzögerungen im Verfahren sind die Folge, die teilweise für das LLUR zu zusätzlichem Aufwand in Bezug auf den Mittelabfluss bzw. das Mittelmanagement führen. Daher wären entweder eigene Kapazitäten für die baufachlichen Stellungnahmen beispielsweise im Zentralreferat des LLUR aufzubauen oder verbindliche Standards und Fristen einzuführen.
- Ein weiterer Punkt ist der Bedarf an einer stärkeren Wahrnehmung der Koordinierungs- und „Filterungsfunktion“ der Zentraldezernate im LLUR als Bindeglied zwischen Fachreferaten und regionalen Bewilligungsstellen. Diese sind derzeit personell nicht ausreichend ausgestattet, um die Informationskoordination und -aufbereitung zufriedenstellend ausüben zu können. Dies gilt auch für die Fachreferate zentraler Programmmaßnahmen selbst.

- Grundsätzlich sollte die (Organisations-)Form den Förderinhalten folgen. In diesem Sinne sollte sie es ermöglichen, dass das fachlich Erforderliche mit dem verwaltungstechnisch Notwendigen austariert wird. Die Integration der Fachreferate in die Zahlstellenorganisation ist aus diesem Blickwinkel positiv zu sehen.
- Im Sinne der stärkeren Bündelung von Ressourcen, der Homogenität des fördertechnischen Vollzugs und der Nutzung von Synergieeffekten sollte erwogen werden, Zahlstellenaufgaben innerhalb der Zahlstellenstruktur zu bündeln. Dies könnte auch zu einer Entlastung der Fachreferate führen. Vor- und Nachteile von Zentralisierungsansätzen sind abzuwägen. Eine mögliche Zentralisierung wird mit personellem Mehrbedarf verbunden sein. Vordringlich wären hier juristische Kapazitäten, um mit einer höheren Schlagkraft insbesondere die immer komplexer werdenden neuen Regelungen und Anforderungen der EU würdigen und bewerten und fachbereichsspezifische konforme Adaptionen der Regelungen betreuen zu können.
- Ähnliches gilt für die VB, die über die Koordination und Initiierung von Kommunikationsprozessen in zentralen Feldern verstärkt Vorgaben (z. B. zur Gestaltung von Auswahlkriterien) machen könnte und sollte. Dies ist in Hinblick auf die neue Förderperiode beispielsweise für ein Minimalfördervolumen der Maßnahmen weitgehend gelungen.⁶⁶
- Diese Anforderung an die VB sollte auch durch eine organisatorisch herausgehobene Stellung, beispielsweise als eigenständiges Referat ohne gleichzeitige Zuständigkeit für Fördermaßnahmen unterstützt werden.

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 eines ländlichen Entwicklungsprogramms umfasst drei wesentliche Aspekte:

⁶⁶ „Seitens der VB wurde kommuniziert, dass eine bestimmte kritische Masse erforderlich ist. Vorgabe war ein ELER-Volumen von ca. drei bis fünf Millionen Euro als Untergrenze. Im Wesentlichen wurde dies auch durchgehalten“ (LR 2014).

- (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.
- (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)⁶⁷), deren unterschiedlichen Befristungen und spezifischen Regelungen erwachsen besondere Anforderungen an die Organisation der zeitlichen Abläufe, das Finanzmonitoring und die Finanzsteuerung.

Mittelplanung und Überprüfung des Mittelabflusses sind originäre Aufgaben der VB in Zusammenarbeit mit den Fachreferaten und dem Haushaltsreferat. 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 das Haushaltsreferat sowie Fachreferate gemeinsam mit dem Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER und den Bewilligungsstellen verantwortlich. In allen Bundesländern sind somit zahlreiche Akteure (VB, ZS-Leitung, Fachreferate, Haushaltsreferate) involviert, deren Zuständigkeiten

⁶⁷ 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>).

und Handlungsoptionen zu klären, zu harmonisieren und zu optimieren sind. Die Anzahl der relevanten Akteure variiert in Abhängigkeit von der

- Organisation der ZS (ZS-Leitung 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 durch zahlreiche Bedingungen und Regelungen abgesteckt, die weder im Einflussbereich der VB noch der ZS liegen, u. a. die Haushaltssystematik des Bundes und des Landes, 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 ggf. zu geringen VEn aus.

Situation in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein sieht sich einer schwierigen Finanzsituation gegenüber, die insgesamt das Finanzmanagement vor große Herausforderungen stellt. 2013 konnte zwar erstmals ein Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bleibt aber die Herausforderung einer grundlegenden Sanierung des Landeshaushaltes bestehen (LRH, 2014) mit den entsprechenden Konsequenzen für die Finanzierung eines ländlichen Entwicklungsprogramms.

5.4.2 Finanzmonitoring

Für das Finanzmonitoring ist es entscheidend, über einen Überblick über die Auszahlungsstände in den verschiedenen Maßnahmenbereichen und den unterschiedlichen Finanzierungsquellen zu verfügen. Um beurteilen zu können, ob in einer Maßnahme die Mittel plangemäß verausgabt werden können, sind zusätzlich auch verlässliche Informationen über Bewilligungsstände erforderlich.

IT wesentlich für die Finanzsteuerung

Schleswig-Holstein verfügt über umfangreiche Mittel bei den Artikel-89-Maßnahmen. Aus Sicht der Finanzsteuerung sind diese Mittel aber nur dann flexibel einsetzbar, wenn alle Vorhaben, unabhängig von ihrer Finanzierung, unter EU-Regularien umgesetzt werden. Nur dann könnte noch kurzfristig entschieden werden, ein Projekt in die EU-Kofinanzierung zu überführen, wenn ein eigentlich vorgesehene Projekt nicht rechtzeitig fertig wird. Da die Projekte aber schon mit der Antragstellung in profil c/s erfasst werden und profil c/s nur die EU-kofinanzierten Projekte umfasst, wird schon sehr früh eine Weichenstellung vorgenommen. „*Vielleicht wäre ohne profil eine flexiblere Handhabung auch bei Einsatz von EU-Mitteln möglich*“ (LR, 2014). Diese strikte

Trennung führt aber auch dazu, dass man bei rein national finanzierten Projekten die gesamten EU-Vorgaben nicht einhalten muss.⁶⁸

Von der IT nicht systematisch erfasst werden Bewilligungsstände, die für die Finanzsteuerung seitens der VB eine zentrale Kenngröße darstellen, um rechtzeitig Mittelumshiftungen vorbereiten zu können. Diese Informationen müssen aufwendig dezentral abgefragt und zusammengetragen werden.

Die VB verfügt für ihr Finanzmonitoring über die vierteljährlichen Ausgabenerklärungen. Ab September eines jeden Jahres werden diese Angaben komplettiert durch Abfragen bei den Fachreferaten, „*ob die Mittel vollständig verausgabt werden. Die meisten Fachbereiche melden zu diesem Zeitpunkt zurück, dass sie das Geld brauchen. Im Oktober sieht die Situation manchmal anders aus. Festzustellen ist ein gewisses Beharrungsvermögen. Es ist fraglich, ob bessere Ergebnisse in der Steuerung seitens der VB erzielt würden, wenn die Abfrage früher erfolgt*“ (LR, 2014).

5.4.3 Mittelplanung und -steuerung

Die Mittelplanung zu Beginn eines Programmplanungszeitraums erfolgt in Zusammenarbeit mit den Fachreferaten. Diese bekommen entsprechend das ELER-Budget zugewiesen. „*Sie entscheiden dann selbst über den Einsatz. Die VB ist nur für die übergeordnete Mittelsteuerung zuständig. Vierteljährlich nachträglich werden die tatsächlichen Mittelabflüsse registriert. Halbjährlich erfolgt eine Vorausschau auf die geplanten Ausgaben. Daraus wird abgeleitet, wo es Problembereiche gibt und wo ggf. nachgesteuert werden muss, in der Umsetzung oder ggf. im Rahmen von Änderungsanträgen*“ (LR, 2014).

Im Laufe des Programmplanungszeitraums bestand ein wesentlicher Teil von Änderungsanträgen in finanziellen Anpassungen zwischen den Maßnahmen. Eine vorausschauende sorgfältige Mittelplanung ist eine wesentliche Voraussetzung, um diesen Aufwand zu vermeiden. Gerade im investiven Bereich sind der Prognostizierbarkeit des Mittelbedarfs aber Grenzen gesetzt, da die Maßnahmen stark von exogenen Faktoren abhängen.

Budgetplanung unter Unsicherheiten

Eine fundierte Prognose der Inanspruchnahme ist ein Garant einer guten Budgetplanung. Für Agrarumweltmaßnahmen beispielsweise, die bereits in der Vergangenheit Bestandteil des EPLR waren, ist deren Inanspruchnahme auch bei leicht veränderten Rahmenbedingungen durch (modifizierte) Fortschreibung der Förderflächen relativ sicher prognostizierbar. Wesentliche Ände-

⁶⁸ Diese Vorgabe führt beispielsweise in Hessen zu vergleichsweise hohen Implementationskosten, da auch bei Existenz von rein national finanzierten Maßnahmen nicht zwei getrennte Kontroll- und Prüfpfade implementiert wurden.

rungen in der Maßnahmenausgestaltung können jedoch zu deutlichen Akzeptanzverschiebungen führen, wie dies die Teilmaßnahme Winterbegrünung als Bestandteil des AUM-Bausteins 214/3 zeigt. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, sowohl bei der Neugestaltung von bestehenden Maßnahmen als auch für neue Fördertatbestände ex-ante Akzeptanzanalysen durchzuführen. Dies sollte ggf. mit externer Expertise erfolgen. Gleiches gilt auch für grundlegende Systemwechsel im Förderdesign, wie z. B. die Integration von ILE-Maßnahmen in LEADER.

Ausgabenvorausschätzungen als Grundlage für die Planungen der EU erforderlich

Als Grundlage für ihre eigenen Haushaltsplanungen fordert die KOM von den Programmbehörden Ausgabenvorausschätzungen, die wiederkehrend Gegenstand der Jahresgespräche sind, vor allem wenn es zu größeren Abweichungen kommt. Die Kommission droht – aus ihrer Sicht nachvollziehbar – zukünftig den Mittelansatz in den nächsten Jahren um diese Abweichungen zu kürzen, sollten diese oberhalb von 10 % liegen.⁶⁹ Im Jahresgespräch 2013 wurde die VB darauf hingewiesen, dass die Vorausschätzung um 20 % verfehlt wurde. Bislang lagen die Abweichungen deutlich darunter. *„Manche Maßnahmen sind schwer planbar, sowohl hinsichtlich ihres Antragsvolumens als auch der Projektrealisierung. Dies gilt beispielsweise für Projekte aus dem Bereich Naturschutz und Landschaftspflege oder Integrierte Ländliche Entwicklung. [...] Die Abweichungen in SH sind überwiegend systemimmanent. Im Zusammenhang mit der Erstellung der Mittelvorausschätzung wurden zweimal im Jahr Bewilligungsstände bei den Fachbereichen abgefragt“* (LR, 2014). Bei den Agrarumweltmaßnahmen ist die Mittelvorausschätzung aber nur bei schon angelaufenen Maßnahmen aufgrund der Fünfjährigkeit einfacher. Bietet man neue Maßnahmen an, ist zumindest im ersten Jahr des Angebots die Ausgabenvorausschätzung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet (s.o.).

Mittelsteuerung en détail obliegt den Fachabteilungen

Die VB sieht sich vor allem bei den ELER-Mitteln in der Verantwortung. Nationale Kofinanzierungsmittel, im Wesentlichen die GAK-Mittel, werden im Dreieck VB, Haushaltsreferat und Fachabteilung zugewiesen. Die starke Stellung der Fachabteilungen ist auch auf die starke Bedeutung der Sonderabgabemittel zurückzuführen, *„die sie verwalten und entsprechend eigenverantwortlich auf ihre Maßnahmen verteilen. Hier wird auf die Autonomie der Fachabteilungen gesetzt, dass die Abgabemittel bedarfsgerecht verteilt werden. Bislang war dies kein Problem, weil die Sonderabgabemittel auskömmlich waren. Die VB ist nur dann involviert, wenn tatsächlich die Kofinanzierung nicht gesichert wäre, und versucht, entsprechend zu moderieren und eine Lösung herbeizuführen. Generell werden die Mittel aber nicht zentral verwaltet und verteilt“* (LR, 2014).

⁶⁹ Damit gibt diese den Druck weiter, der selber auf der DG Agri liegt: sollte hier der Mittelabfluss nicht gewährleistet werden, werden dementsprechend die Haushaltsansätze der nächsten Jahre gekürzt.

GAK-Mittelsteuerung im Konsens

Die GAK-Mittelsteuerung erfolgt vor allem mit dem Ziel, die erforderlichen Kofinanzierungsmittel für das ZPLR darstellen zu können. Dafür ist das gewählte konsensuale Verfahren sicher geeignet. *„Entsprechend dem zur Verfügung stehenden Budget werden die Anmeldungen der Fachbereiche entgegengenommen. Es wird geprüft, ob die Anmeldungen zusammenpassen. Wenn nicht, muss in Gesprächen mit den Fachbereichen eine Lösung herbeigeführt werden. Ziel ist, dass alle ELER-Mittel auch kofinanziert werden können. Größere Probleme sind nicht aufgetreten. Bislang konnte im Rahmen von Abstimmungsprozessen immer sichergestellt werden, dass alle Mittel kofinanziert werden konnten“* (LR, 2014). Durch dieses Verfahren kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass die zur Verfügung stehenden GAK-Mittel vollständig ausgeschöpft werden können, da diese, im Gegensatz zu den ELER-Mitteln, einer strikten Jährlichkeit unterliegen. Dazu müsste deutlich früher vor GAK-Haushaltsschluss abgefragt werden, ob die Mittel tatsächlich verausgabt werden, gekoppelt mit einem Verfahren der Mittelfreigabe. Das Wissen über den noch zur Verfügung stehenden Restbetrag kommt so spät, dass auch andere Referate die verbleibenden Mittel nicht mehr verwenden können. Zukünftig wäre hier angesichts weiter zunehmender Knappheit von Kofinanzierungsmitteln sicher Optimierungsbedarf gegeben. Vor allem durch die absehbare Unwucht zwischen den Förderjahren der Programmlaufzeit: später Programmstart und Zuweisung der Leistungsreserve ab 2019.

Kofinanzierungsmittel begrenzen die Umschichtungsmöglichkeiten zwischen den Maßnahmen

Durch den Rückgang der Landesmittel kommt es in SH immer stärker darauf an, weitere Kofinanzierungsquellen zu erschließen. Diese Kofinanzierungsquellen haben aber oftmals eine enge Zweckbestimmung und stehen dadurch nur ausgewählten Maßnahmen zur Verfügung. Dadurch wird das mögliche Maßnahmenspektrum eingeschränkt und damit auch die Planungs- und Anpassungsflexibilität. Gerade Mittelumschichtungen müssen diese Restriktionen der Zweckgebundenheit berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für Abgabemittel⁷⁰, die zu einem spezifischen Zweck erhoben werden. Ohne steuergenerierte Landesmittel sind auch andere Maßnahmen auf die Gewinnung von Kofinanziers angewiesen. So gibt beispielsweise die Richtlinie zur Berufsbildung nicht vor, dass ausschließlich Kurse der Landwirtschaftskammer gefördert werden. Der Wegfall der Landesmittel muss aber kompensiert werden. Der nationalen öffentlichen Kofinanzierung gleichgestellte Mittel kann aber nur die Landwirtschaftskammer bereitstellen. Dadurch wird das Spektrum der Kurse auf das Angebot der Kammer eingeschränkt. Kommunen setzen ebenfalls ihre Mittel für Projekte ein, die in ihrem vorrangigen Interesse liegen. Einzig die GAK eröffnet ein relativ breites Maßnahmenspektrum, sind aber mit spezifischen fördertechnischen Auflagen verbunden (z. B. längere Zweckbindungsfristen etc.). Die Probleme in der Kofinanzierung führen auch zu einer stärkeren Fokussierung auf öffentliche Projektträger, da diese im Gegensatz zu Privaten mit ihren Mitteln die nationale öffentliche Kofinanzierung darstellen können. Damit schränkt man das Projektspektrum ein. Aus Sicht der Befragten sollte die Förderung Privata-

⁷⁰ Abwasserabgabe, Grundwasserentnahmeabgabe, Oberflächenwasserabgabe, Landeswasserabgabe.

ter zukünftig stärker unterstützt werden, „*indem vernünftige Regelungen zur Kofinanzierung getroffen werden. Entweder werden ausreichend Mittel für Private bereitgestellt oder die EU lässt andere Mittel zur Kofinanzierung zu*“ (LR, 2014).

Zur inhaltlichen kommt die zeitliche Beschränkung

ELER-Mittel sind aus Sicht der VB komfortabel, weil sie universell einsetzbar sind und auch für sieben Jahre zur Verfügung stehen (zusätzlich n+2). „*Dadurch sind sie auch ständig verfügbar, im Gegensatz zu Bundes-, Landes- und kommunalen Mitteln. Hier gilt das Prinzip der Jährlichkeit. Die zeitliche Verfügbarkeit ist somit eingeschränkt*“ (LR, 2014). Zu beachten ist bei den ELER-Mitteln nur, dass jeweils unterschiedliche Jahresscheiben zu bewirtschaften sind. Hinzu kommen die unterschiedlichen Planungszeiträume (EU-Haushaltsjahr, Kalenderjahr, gesonderte Fristen für Planung der Bundesmittel im Rahmen der GAK), die die Koordination erschweren.

5.4.4 Jährliche Mittelbewirtschaftung

Koordination zwischen den verschiedenen Finanzquellen aufwendig

Die Bewilligungsstellen müssen sich mit dem Problem auseinandersetzen, dass zu Beginn eines Kalenderjahres nur die EU-Mittel zur Verfügung stehen. Bei den GAK-Mitteln hingegen steht Anfang des Jahres nicht fest, wann und in welcher Höhe diese zugewiesen werden. Solange die Freigabe nicht erfolgt, kann nicht bewilligt werden. Die Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmenbeginns eröffnet die GAK nicht. Dadurch wird das Zeitfenster für die Antragsbearbeitung z. T. eng; zeitliche Arbeitsspitzen sind die Folge. Besser wäre es, wenn schon im Verlauf des ersten Quartals bewilligt werden könnte. Ein weiteres Problem besteht bei den GAK-Mitteln darin, dass sie nicht in das Folgejahr übertragen werden können (s. o.)

Darstellung der öffentlichen nationalen Kofinanzierung

Gerade Projekte im Bereich von Schwerpunkt 3 und LEADER weisen ein vielfältiges Finanzierungsspektrum auf. Oftmals sind vielfältige Finanzquellen mit einander zu kumulieren, um die Gesamtfinanzierung darstellen zu können. Handelt es sich um GAK- oder kommunale Mittel, stellt dies kein Problem dar. Schwierig wird es dann, wenn es sich um Stiftungen, andere Landesmittel oder Spenden handelt. „*Es gibt eine Checkliste zur Kumulierung, wenn verschiedene Finanzierungstöcke miteinander kombiniert werden sollen. Hier geht es beispielsweise um die Frage, ob alle Mittel als Drittmittel bzw. als öffentliche Mittel zulässig sind. Diese Prüfung ist sehr aufwändig, z. B. im Umgang mit Spenden. Diesbezüglich gibt es Erlasse des Ministeriums. Die Berechnungen sind aber immer noch sehr kompliziert*“ (LR, 2014). Zudem gab es diverse Änderungen in den zugrunde liegenden Regelungen. „*Die jetzige Interpretation dürfte aber abschließend sein. Wenn aber ein Vorhaben heute in die Kontrolle kommt, das vor zwei Jahren bewilligt wurde, kann es durchaus sein, dass nach heutigen Maßstäben falsch kumuliert wurde. Verändert werden kann aufgrund des Vertrauensschutzes nichts mehr*“ (LR, 2014).

Anforderungen der verschiedenen Finanzierungsgeber unterschiedlich

Unterschiedliche Finanzierungsquellen machen sowohl bei Bewilligung als auch eventuellen Rückforderungen mehr Arbeit, weil die Kofinanzierungsbeträge aus den unterschiedlichen Töpfen entsprechend kalkuliert und ausgewiesen werden müssen. Bis zum Oktober 2012 galt, dass Zinsen auf Rückforderungen mit unterschiedlichen Bezugszeiträumen kalkuliert werden mussten: der EU-Anteil mit Zugang des Rückforderungsbescheides, der nationale Anteil ab Auszahlung. Diese Unterschiedlichkeit wurde aufgehoben; d. h., es wurde auf die für die ZuwendungsempfängerInnen günstigere EU-Lösung umgestellt.

5.4.5 Finanzmanagement: Fazit und Handlungsempfehlungen

Anders als in den anderen Bundesländern sind in SH im Finanzmanagement keine wesentlichen Probleme zu vermerken. Das Finanzmanagement steht vor wesentlichen Herausforderungen, weil es unterschiedliche Finanzierungsquellen, die sowohl zeitliche als auch inhaltliche Beschränkungen aufweisen, miteinander übereinbringen muss. Bislang ist es der VB gelungen, in einem moderierenden Verfahren sowohl die finanziellen Umschichtungen zwischen den Haushaltslinien vorzunehmen als auch die erforderlichen Kofinanzierungsmittel sicherzustellen. Ob dies auch zukünftig ohne stärkere Lenkung zu realisieren sein wird, ist fraglich (späte Programmgenehmigung, Zuweisung der Leistungsreserve).

Finanzmonitoring

- Die verschiedenen IT-Module sollten so erweitert werden, dass die erforderlichen Informationen für das Finanzmanagement zeitnah zur Verfügung stehen. Die VB und die Fachabteilungen sollten in die Lage versetzt werden, auch eigene Auswertungen zu fahren. Auf Ebene der Bewilligungsstellen muss die Haushaltsüberwachung – auch der rein national finanzierten Maßnahmen – möglich sein.

Mittelplanung und -steuerung

- Die Mittelplanung ist sorgfältiger vorzunehmen, gerade auch vor dem Hintergrund des Instruments der Leistungsreserve.
- Der VB sollte eine stärkere Position in der Mittelsteuerung zukommen. Sicher sind viele Kofinanzierungsmittel mit inhaltlichen Beschränkungen verbunden, was ihren flexiblen Einsatz einschränkt. Die Möglichkeit, Kofinanzierungsmittel zu verschieben, sollte aber nicht an Fachabteilungsgeismen scheitern. Um zeitliche Bugwellen von Fördermitteln zu vermeiden, sollte die VB früher als bislang auch ELER-Mittel umschichten können.

Jährliche Mittelbewirtschaftung

- Die Bewilligungsstellen sollten in die Lage versetzt werden, möglichst frühzeitig im Jahr mit dem Bewilligungsgeschäft zu beginnen. Damit dadurch Arbeitsspitzen gegen Jahresende ef-

fektiv reduziert werden können, muss gleichzeitig auch seitens der Bewilligungsstellen bei den ZuwendungsempfängerInnen auf eine bessere Abrechnungsdisziplin hingewirkt werden.

5.5 EDV-Landschaft und Funktionalität



Die strategischen und organisatorischen Anforderungen für den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (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 Anforderungen ist Voraussetzung für die Zulassung durch die Zahlstelle und deren Einhaltung wird von der BS geprüft. Dadurch ist sichergestellt, dass

die eingesetzte Software die EU-Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit erfüllt und die zahlungsrelevanten Vorgänge rechtskonform abwickelt. Da die eingesetzten Systeme BSI-zertifiziert sind, hält sich der Prüfauftrag der BS allerdings in Grenzen.

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 durch Externe (BRH, 2011).

Weder die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit noch der Wirtschaftlichkeit des gewählten DV-Systems, ist Aufgabe der Evaluation. 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 die NutzerInnen? (IT-Governance)

5.5.1 IT-Landschaft

Schleswig-Holstein hat sich für eine externe Lösung für die EDV-gestützte Abwicklung der EU-Förderung der 1. und 2. Säule entschieden. Dabei arbeitet es mit mehreren Bundesländern zusammen (Mehrländerkooperation⁷¹ „Zahlstellen und InVeKoS-AgrarFörderung“ (ZIAF)). Die Anwendungssoftware ist modular aufgebaut. Wesentliche Module sind profil c/s zur Bearbeitung der Anträge und ravel c/s zur Verbuchung. Geplant war auch der Einsatz eines Monitoring-Moduls. Dieses ist aus verschiedenen Gründen allerdings nie produktiv gegangen.

Profil c/s beinhaltet eine Dokumenten-, Vorgangs-, Daten-, Antragsverwaltung, unterstützt das Kontrollsystem, gewährleistet die Zahlbarmachung, ein Auswertungssystem und eine Schnittstellenbedienung. In profil c/s ist neben den landwirtschaftlichen InVeKoS-Komponenten Direktzahlung und ELER/Flächen auch der investive Bereich (ELER-Investiv) – zumindest in weiten Teilen – integriert. Alle Komponenten greifen nahtlos ineinander und ermöglichen eine effiziente Arbeitsweise.

Ravel c/s dient der Verbuchung des gesamten Zahlungsverkehrs der 1. und 2. Säule der GAP. Auch das Debitorenbuch zur Verwaltung von Forderungen wird durch ravel c/s geführt.

An der IT-Architektur gibt es keine grundlegenden Kritikpunkte. Als problematisch wurde jedoch eingestuft, dass die Zeit für Testläufe – angesichts der geringen Personalressourcen und der Vielzahl möglicher Fallgestaltungen – oftmals viel zu kurz ist, sodass die Fehlerbehebung im Einzelfall erfolgen muss, wenn das System schon produktiv gegangen ist. Ein besseres Zeitmanagement wurde daher angeregt. Diese Probleme hängen aber auch mit den finanziellen Ressourcen zusammen, die man bereit ist, zu investieren. *„Wenn mehr Geld und AK in seine schnellere Anpassung investiert werden würde, könnte man noch einen höheren Grad der Zuverlässigkeit der Systeme erreichen. Der Kampf um die Ressourcen in diesem Bereich ist aber in allen Bundesländern gleich“* (LR, 2014).

Die Fachbereiche sind selbst gefragt, wenn es um die Formulierung von Anforderungen an die Programmierung geht. Dies gelingt in unterschiedlicher Qualität, je nach Affinität der Fachbereiche für die Formulierung von IT-Anforderungen. Trotz der im ZIAF-Verbund existierenden positiv hervorgehobenen Arbeitsstrukturen (Facharbeitsgruppen) treten Schwierigkeiten bei der Formulierung von **Anforderungen** an das Leistungsprofil des Programms seitens der Fachbereiche auf.

⁷¹ Neben Schleswig-Holstein gehören Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein und seit 2012 Baden-Württemberg zum ZIAF-Verbund. Die Stadtstaaten Berlin und Bremen sind nicht mehr dabei.

5.5.2 IT zur Umsetzungen der ELER-InVeKoS-Maßnahmen

Die Funktionalität von profil c/s für den Bereich AUM, AGZ und Natura-2000-Förderung wird von den Befragten bestätigt; die Kritik an der Software fällt moderat aus. Wie in allen Bundesländern lässt sich auch für SH feststellen, dass die Abwicklung und deshalb auch die Programmierung der EDV für die Betriebsprämie Priorität erfährt. So läuft profil c/s für die flächengebundenen Maßnahmen des ELER weniger stabil als für die Direktzahlungen. Auftretende Fehler in der Software werden später bereinigt als im Bereich der Direktzahlungen. Die Wartezeiten bedingen, dass die betreffenden Vorgänge erst nach hinten gestellt werden, was allerdings in Anbetracht des kurzen Bearbeitungszeitfensters für die AUM i. d. R. keine Lösung darstellt, sodass mit „individuellen“ Lösungen, d. h. manuellen Überbrückungen, gearbeitet wird. *„Manchmal kann man als Sachbearbeiter das Programm austricksen, indem manuell gerechnet wird, sodass das Ergebnis stimmt. Letztlich kostet jedoch jeder ‚Trick‘ auch Arbeitszeit“* (LR, 2014). Die befragten Bewilligungsstellen sprechen sich für einen längeren zeitlichen Vorlauf neuer profil-c/s-Module aus. In der Testphase könnten ggf. auftretende Fehler erkannt und korrigiert werden, sodass Nachberechnungen und Nacharbeiten entfielen.

Angemerkt wurde kritisch, dass durch den Nutzerverbund über mehrere Bundesländer das Gesamtsystem relativ behäbig ist. Anpassungen in den Programmen erfolgen oft nur relativ langsam, weil bei allen Programmierungen die Frage zu klären ist, ob nur ein oder alle Bundesländer betroffen sind und wie die Kosten demzufolge zu verteilen sind. In den Befragungen wurde allerdings auch herausgestellt, dass Verzögerungen weniger aus der Verbundlösung resultieren. *„Der Engpass entsteht dabei weniger bei der beauftragten Firma, sondern in den Fachreferaten, die die Softwareanforderungen rechtzeitig erkennen und in einer „Entwicklersprache und -logik“ definieren müssen. Hier entstehen die wesentlichen Verzögerungen und teilweise auch Kommunikationsprobleme“* (LR, 2014). Der ZIAF-Verbund wird sogar sehr positiv gesehen, weil es innerhalb des Verbundes für die unterschiedlichen Förderbereiche Facharbeitsgruppen gibt, die zu einem Mehr an Know-how beitragen. *„Hierüber wird das starke Einzelkämpfertum der Fachreferate etwas aufgebrochen“* (LR, 2014).

Kritik gibt es auch an manchmal mangelnden Zugriffsmöglichkeiten. Es müssen sehr viele Datenmengen bewegt werden, sodass nicht alle zu jeder Zeit auf profil c/s zugreifen können. Auch Großrechner stoßen inzwischen an ihre Kapazitätsgrenzen.

Zwei Softwareneuerungen wurden in den Gesprächen als positiv hervorgehoben:

- Softwaregestützte Berechnung von Rückforderungen. Profil c/s berücksichtigt hierbei alle auflaufenden Verstöße, d. h. auch CC-Verstöße. Hierin besteht eine deutliche Verbesserung, da vorher die Rückforderungen manuell berechnet werden mussten.
- Seit vier Jahren werden auch die Vertragsnaturschutzmaßnahmen über profil c/s abgewickelt (Flächenabgleich, VOK). Vorher wurde eine eigene Software genutzt. Von den Befragten wird festgestellt, dass die Kinderkrankheiten jetzt überwunden seien. Die Umstellungszeit war mit

erheblichem Anpassungsaufwand und Lernkosten verbunden; jetzt erfolgt die Auszahlung für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen deutlich schneller und einfacher als früher.

Aufgrund der Maßnahmenhistorie ist der Vertragsnaturschutz nicht vollständig in profil c/s integriert. Die Vertragsnaturschutzdaten werden in einem gesonderten Vorprogramm mit einem GIS-Tool erfasst und bearbeitet. Das Programm wurde von der LGSH erstellt und verfügt über eine Schnittstelle zu profil c/s. Die Antragsbearbeitung der VN-Maßnahmen bis hin zur Vertragsgestaltung erfolgt mit diesem spezifischen Programm mit GIS-Unterstützung. Die fertigen Verträge werden dann profil c/s zugespield. Der Sonderweg begründet sich laut Fachreferat darin, dass

- Verschneidungen von Förderdaten mit Fachdaten, wie beispielsweise regionalen Artenvorkommen, möglich sind,
- Datenauswertungen durch die LGSH selbst vorgenommen werden können. Die LGSH, in deren Zuständigkeit der VN fällt, kann jederzeit den Förderstatus sowie den durch die AUM erreichten Schutzstatus abrufen. Die Daten werden zeitnah an das Ministerium geliefert, wodurch ggf. auftretende Förderdefizite frühzeitig erkannt werden.
- eine Vergabe des gewünschten Softwaretools an die Data experts GmbH wahrscheinlich teurer ausgefallen wäre.

Eine umfassende Softwareverfügbarkeit für das Halligprogramm besteht im Rahmen von profil c/s nicht (reines Schnellzahlungsverfahren ohne Antragsverwaltung). Bis zur Übertragung der Zuständigkeit für das Halligprogramm auf die LGSH (2014/2015) und seiner Integration als ein Vertragsmuster in die Software des LGSH für den Vertragsnaturschutz mussten einzelne Bearbeitungsschritte im LLUR noch händisch abgewickelt werden.

5.5.3 IT zur Umsetzung der investiven ELER-Maßnahmen

Wie auch in den anderen Bundesländern wurde die eingesetzte Software von den für investive Maßnahmen Zuständigen wesentlich kritischer gewürdigt als im Bereich ELER-InVeKoS. *„Die stärkere Kritik aus dem Bereich ELER-Investiv ist nachvollziehbar. Zum einen stellt die IT für diesen Bereich eine Neuerung dar, Neuerungen sind immer mit Mehrarbeit verbunden. Dieser Mehrarbeit in Form der Eingabe von Altfällen von der Papierwelt in die profil-Welt steht für die eingebende Stelle kein Nutzen gegenüber, sie ist nur Doppelarbeit. Zudem ist die Erleichterung des Bewilligungsgeschäftes durch die Programme (Plausibilitätsprüfungen etc.) aufgrund der Unterschiedlichkeit der Fördermaßnahmen sehr begrenzt. Der Nutzen entsteht erst bei der Nutzung der Daten für Auswertungen, Auszahlungsstände etc. Für diese Zusammenstellung ist die EDV unerlässlich“* (LR, 2014). Für die revisionssichere Zuschussberechnung und zahlungstechnische Abwicklung der investiven Vorhaben bringt die Integration der investiven Maßnahmen in profil c/s jedoch deutliche Vorteile und stellt sich aus der Sicht des Referates Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER als alternativlos dar.

Im Folgenden werden verschiedene Faktoren aufgegriffen und diskutiert: Individueller Charakter der Maßnahmen, Programmänderungen und -aktualisierungen, schwierige Fehlerkorrekturen, hohe Hürde bei seltener Anwendung. Zudem stand profil c/s nicht von Beginn der Förderperiode an für alle investiven Maßnahmen zur Verfügung. Erst sukzessive wurden die verschiedenen Maßnahmen in profil c/s programmiert.

Individueller Charakter der Maßnahmen

Je individueller die Maßnahmen ausgestaltet sind, desto schwieriger sind sie in einer EDV abzubilden. D. h., alle EU-kofinanzierten Projekte werden zwar in profil c/s eingegeben. Die EDV wird aber weniger als Unterstützung wahrgenommen, sondern als zusätzliche Belastung. Parallel zur Eingabe und Abwicklung in profil c/s werden weiterhin von den Bewilligungsstellen umfangreiche Akten zur Dokumentation geführt. Dies ist beispielsweise darauf zurückzuführen, dass die Förderrichtlinien komplex sind oder Zuwendungsbescheide mehrere Maßnahmen umfassen. *„Wenn man wirklich Papier ersetzen könnte, wäre profil hilfreich. Das ist für die Art der Maßnahmen allerdings unrealistisch. Der andere Weg kann aber auch nicht sein, dass man gezwungen ist, die Naturschutzmaßnahmen an das EDV-System anzupassen. Es geht um Inhalte, und nicht um möglichst einfach umzusetzende Projekte“* (LR, 2014). Es handelt sich im Gegensatz zu den Direkt- oder Flächenzahlungen nicht um ein „Massengeschäft“, wo es oftmals ausreichend ist, drei Punkte abzuprüfen. *„Diese Anträge sind sehr einfach, auch von einer Person im Mittleren Dienst, in das System zu übertragen. Bei den [...] [investiven] Maßnahmen lässt sich die Arbeit vor Ort und die Eingabe in die EDV aber nicht parallelisieren. Man bekommt nicht sofort einen fertigen Antrag. Man muss mit dem Antragsteller reden, ihn intensiv beraten, bis ein Antrag tatsächlich bewilligungsreif ist. Der Antrag ist dann aber so individuell, dass er schwierig in das System einzupassen ist“* (LR, 2014).

Aus dieser Individualität erwächst für die Fachreferate zum Teil ein großer Aufwand, weil man detaillierte Arbeitsanweisungen für die Bewilligungsstellen schreiben muss, damit diese in die Lage versetzt werden, alle Arten von Projekten in das System einpflegen zu können.

Programmänderungen und -aktualisierungen

Das System wird ständig weiterentwickelt, auch um im Betrieb aufgetretene Probleme zu beheben oder um rechtliche Änderungen und Richtlinienänderungen einzupflegen. Aus Sicht der Befragten wäre deutlich mehr Personal bei der Einführung von profil c/s erforderlich gewesen. *„Die Einführungsphase ist zwar weitgehend abgeschlossen. In Teilbereichen läuft das System immer noch nicht rund, und es gibt immer noch Lücken. Wenn man hier von Anfang an mehr Personal eingesetzt hätte, wäre das System besser geworden. Dies betrifft die Zahlstelle bzw. das IT-Referat. Der Länderverbund und die Abhängigkeit von der deg sind auch nicht förderlich“* (LR, 2014). Programmaktualisierungen und neue Versionen, die aufgespielt werden müssen, sind aus Sicht der Bewilligungsstellen lästig, weil sie den Arbeitsfluss hemmen, obgleich sie nötig sind und ggf. neue (bessere) Funktionalitäten mit sich bringen. Allerdings wurde auch herausgestellt, dass Änderungswünsche, wenn sie nur die eigene Maßnahme betreffen, oftmals nicht umgesetzt werden. *„Jeder noch so kleine Änderungswunsch muss im Länderverbund abgestimmt werden. Bei*

allen Änderungen wird geschaut, ob auch andere dies brauchen und dann ggf. mitfinanzieren. Änderungen sind zudem sehr teuer, sodass Änderungen eigentlich im Keim erstickt werden [...] Änderungen, die man nicht alleine bezahlen muss, sind deutlich beliebter“ (LR, 2014). Letztgenannte Kritik findet sich in vergleichbarer Form auch in den anderen Bundesländern, die a) ihre Softwareentwicklung externalisiert haben und /oder b) zentrale Systeme vorhalten. Sie ist nicht profil-spezifisch, sondern auf die grundsätzliche Problematik zurückzuführen, IT-Systeme an die sehr spezifischen Erfordernisse wenig standardisierbarer Maßnahmen anzupassen. Komplexitäts- und kostenmäßig stößt man hier schnell an (Wirtschaftlichkeits-)Grenzen, zumal die Fallzahlen z. T. auch sehr gering sind.

Fehlerkorrekturen aufwendig

Ein wesentlicher Kritikpunkt sind die Fehlerkorrekturen, die sehr aufwendig oder nicht möglich sind. *„So werden falsche Datensätze („Dateileichen“) immer weiter mitgeschleppt. Ein Beispiel ist, dass man zu Beginn das Projekt einer AktivRegion zuordnen muss. Es blättert eine alphabetisch sortierte drop-down-Liste auf. Wenn man sich hier vertut, kann man die falsche Zuordnung nicht mehr ändern. So stimmt die Statistik nicht“ (LR, 2014). Fehlermeldungen kommen häufig erst sehr spät. „Wenn man schon im Posteingangsbuch den Fehler gemacht hat, z. B. den falschen Produktcode gewählt hat, stellt sich der Fehler erst bei der Auszahlung heraus. Nachträglich kann man keine Änderungen mehr vornehmen“ (LR, 2014). Im Prinzip handelt es sich bei den beschriebenen Fehlern um Bedienfehler der SachbearbeiterInnen. Solche offensichtlichen Eingabefehler sollten einfacher zu korrigieren sein, wobei die Sperrigkeit des Systems vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass Änderungen jedweder Art klar zu dokumentieren sind und auch bei elektronischer Aktenführung jederzeit Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns gewährleistet ist.*

Hohe Hürde bei seltener Anwendung

Es gibt im ZPLR Maßnahmen mit einer sehr geringen Zahl von Projekten im Jahr. Dennoch müssen die meisten Maßnahmenverantwortlichen, soweit ihre Maßnahmen in profil c/s integriert sind⁷², die Anträge und Informationen dort eingeben. Dies stellt dann eine große Hürde dar, wenn es sich darüber hinaus um Einzelzuständigkeiten handelt. *„Das System ist recht komplex. Man muss sich immer wieder neu einarbeiten, wenn man nur so selten damit arbeitet. Allein die Ergebnisse der VOK und die Würdigung einzugeben, ggf. Bescheide zu ändern oder Rückforderungen zu erstellen, erfordert einen sehr hohen Aufwand. In den Ämtern arbeitet man täglich mit profil. Im Referat [...] alle zwei Monate. [...] Es gibt aber ausreichend Unterstützung bei Problemen“ (LR, 2014).*

⁷² Ausnahme stellt nur der Küstenschutz dar, der nicht in profil c/s implementiert wurde. Diese Maßnahme ist durch die Bewilligungsstelle in RAVEL vorzuerfassen.

Trotz umfangreicher Abfragen in profil c/s werden „Schattendatenbanken“ geführt

Jedes Regionaldezernat führt eigene Projektlisten, v. a. zur Haushaltsüberwachung. Bislang hatten die Regionaldezernate keinen Zugriff auf den Finanzmonitor. Dieser Zugang ist inzwischen eingerichtet worden. Entsprechende Schulungen für den Finanzmonitor wurden angeboten, sodass künftig mehr Informationen ausgelesen werden können. Nichtsdestotrotz müssen für die national finanzierten Maßnahmen weiter Projektlisten geführt werden, da diese nicht über profil c/s abgewickelt werden. Darüber hinaus gibt es oft Abfragen seitens des Ministeriums, die ausschließlich mit den in profil c/s enthaltenen Informationen nicht zufriedenstellend beantwortet werden können. Insgesamt bedient profil c/s eher die EU-Anforderungen. *„Für den alltäglichen Gebrauch, für etwa 95 % der Fälle, in denen man zum Austausch mit AktivRegionen Daten benötigt, kann man mit profil c/s nichts anfangen. Hier kann man nur mit den eigenen Datenbanken arbeiten“* (LR, 2014).

5.5.4 Lieferung von Daten für das EU-Monitoring

Das IT-System muss nicht nur die fehlerfreie Zahlbarmachung sicherstellen, sondern auch die Daten für das Monitoring liefern. Während die Zahlbarmachung sichergestellt ist, besteht bei Letzterem noch Optimierungsbedarf. Das Monitoring-Tool, das ursprünglich vorgesehen war und von dem eine Grundversion eingekauft wurde, ist in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht produktiv gegangen. *„Aufgrund des nahenden Endes der Förderperiode und der sich abzeichnenden neuen Monitoringvorgaben für die neue Förderperiode ab 2014 war ein weiterer Ausbau des alten Monitoringmoduls wirtschaftlich nicht mehr vertretbar“* (LR, 2014).

Die für das Monitoring erforderlichen Daten konnten so nicht über profil c/s bereitgestellt werden. Sie mussten bei den Fachreferaten erfragt werden. Darüber hinaus sind in profil c/s Artikel-89-Maßnahmen nicht berücksichtigt. Informationen zu Artikel-89-Maßnahmen liegen in unterschiedlichsten Formaten in den verschiedenen Dienststellen vor. Das EU-Monitoring (also die jährlich zu liefernden aggregierten Tabellen) konnte also nicht automatisiert erstellt werden, sondern wurde als Aggregation unterschiedlicher Excel-Tabellen händisch erstellt. Die Mischung von unterschiedlichen Datenquellen und Abfrageroutinen ist arbeitsaufwendig und fehleranfällig.

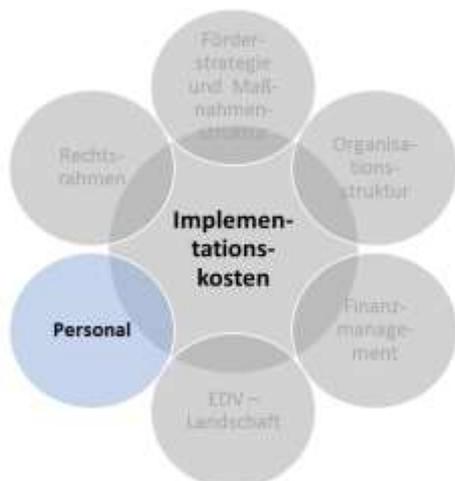
Ein weiteres Problem, und damit steht Schleswig-Holstein nicht alleine, liegt in der Datenqualität. *„Die Indikatorentabelle in profil ist sehr missverständlich. Es gibt zwar Schulungen; aber man vergisst das Gelernte schnell“* (LR, 2014). Eingabefehler, auch aufgrund von unklaren Anweisungen, werden im Nachhinein nicht mehr korrigiert; Plausibilitätsprüfungen (außer für die Finanzaufgaben) finden nicht statt. Das grundlegende Problem ist, dass die Zahlbarmachung im Vordergrund steht und das Monitoring eher „ungeliebt“ ist und sich auch niemand richtig verantwortlich fühlt. Zudem werden Informationen abgefragt, die für die eigene Berichterstattung oder Maßnahmensteuerung wenig Relevanz haben. Demzufolge ist auch aufseiten der Fachreferate oder der Bewilligungsstellen die Verantwortlichkeit für das EU-Monitoring eher gering. Es ist eine „lästige“ Pflichtübung, an die man keine hohen Ansprüche stellt.

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. Durch die Verknüpfung des EU-Monitoring mit der Leistungsreserve kann eine unzureichende Berücksichtigung der Vorgaben und Definitionen des EU-Monitoringrahmens auch schnell finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen, wenn beispielsweise die Zielquantifizierung nicht mit der Art der Erfassung der Zielerreichungswerte übereinstimmt.

5.5.5 IT: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen

- Der Ansatz des ZIAF-Verbundes kommt aus der Tradition der 1. Säule mit den sehr standardisierten Maßnahmen. Ein gemeinsames Vorgehen hat sich insbesondere im Bereich ELER-InVeKoS als sehr hilfreich erwiesen. Je spezieller die Maßnahmen gerade im Bereich ELER-Investiv werden, desto geringer wiegen aus Sicht der betroffenen Fachbereiche die Vorteile aus dem gemeinsamen Verbund und dem zentralen System. Zukünftig sollten die Vorzüge des einheitlichen und umfassenden IT-Systems profil c/s für die reversionssichere einheitliche Abwicklung und fachliche Steuerung mit einem für alle Maßnahmenbereiche angemessenen Aufwand/Nutzen-Verhältnis weiter ausgebaut werden. Schnittstellen zu anderen parallelen (Fach-)Systemen sollten insbesondere aus Sicht des Referates Leitung der ZS EGFL/ELER vermieden werden. Dieser Aspekt sollte mittel- bis langfristig auch für den Vertragsnaturschutz nochmals erwogen werden.
- Ausreichender Vorlauf für die Testphasen neu erstellter Module ist vorzusehen, damit Fehlerbehebungen nicht im laufenden Betrieb vorgenommen werden müssen.
- Wenn sich Anpassungsbedarf ergibt, z. B. aufgrund geänderter EU-Regularien oder RL-Änderungen, sollten erforderliche EDV-Anpassungen schneller vorgenommen werden.
- Alle Statistiken und Berichte sollten automatisiert erstellt werden können. Dies bedeutet entweder eine Integration der Artikel-89-Maßnahmen in profil c/s oder den Aufbau eines Systems, in dem die national finanzierten Maßnahmen strukturierter als bislang abgefragt werden. „Handarbeit“ sollte dringend vermieden werden. Das Reporting-Tool für die zu liefernden Bewilligungsdaten sollte möglichst schnell beauftragt werden.
- Da die Kommunikation zwischen den fachlich Zuständigen und der Programmierung davon abhängig ist, sollten an dieser Kommunikationsschnittstelle Optimierungsmöglichkeiten geprüft werden.
- RichtliniengeberInnen 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.

5.6 Personelle Ressourcen



Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung, nicht nur quantitativ, sondern auch in fachlicher Hinsicht, bezogen auf verwaltungs- und fördertechnische Aspekte sowie Förderinhalte.

Diese Anforderungen gelten für die Programmsteuerungsebene (VB/Fachreferate, BS, ZS-Leitung) ebenso wie für die Bewilligungsstellen.

Die personellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ZPLR und des künftigen Programms 2014 bis 2020 sind geprägt von den Konsolidierungsanstrengungen der Landesregierung, die einen erheblichen Personalabbau in der Landesverwaltung beinhalten. Bis 2020 sollen die (Plan-)Stellen um 5.345 Planstellen und Stellen reduziert werden. Die Vorgabe für den Bereich des MELUR liegt bei 186 Stellen, d. h. rund 20 % (Staatskanzlei SH, 2014).⁷³ Dies stellt den ELER-Förderbereich, der im Regime des shared-management umgesetzt wird, vor besondere Herausforderungen. Die Entscheidung für die Inanspruchnahme europäischer Mittel bedeutet, dass man den von der EU gesetzten Verwaltungs- und Kontrollvorgaben unterliegt. Gerade die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und die Funktionstrennung (z. B. von fachlichen und verwaltungstechnischen Aufgaben oder Bewilligung, Auszahlung und Verbuchung (s. u.)) oder die Anforderungen an bestimmte Qualifikationen erfordern einen höheren Personalbestand als bei rein nationaler Umsetzung (siehe Kapitel 5.2).

Eine unzureichende Beachtung des EU-Verwaltungs- und Kontrollrahmens beinhaltet ein inhärentes Anlastungsrisiko. Die Bescheinigende Stelle prüft daher in diesem Zusammenhang auch die personelle Ausstattung der Zahlstelle (sowohl quantitativ als auch qualitativ): Gemäß Anhang I Nr. 1 Buchstabe B (VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission) sind folgende Sachverhalte zu untersuchen:

- Eignung des Personals, das Vorhandensein der auf den verschiedenen Ebenen erforderlichen technischen Fähigkeiten,
- funktionale Trennung zwischen Bewilligung, Auszahlung und Verbuchung,
- schriftliche Fixierung der Zuständigkeiten,

⁷³ Ursprünglich lag die Einsparvorgabe über alle Ressorts bei 10 %. Da aber einzelne Bereiche (Polizei, Schulen) doch stärker von Personalkürzungen ausgenommen werden sollen, trifft es die übrigen Bereiche deutlich stärker.

- Angebot geeigneter Schulungsmaßnahmen,
- Vereinbarungen zum Ausschluss von Interessenkonflikten.

Im Bescheinigungsbericht wird der Zahlstelle bestätigt, dass sie die Anforderungen erfüllt (MF, 2014). Wie aber schon in Kapitel 3 dargestellt, beschränkt sich die Umsetzung eines ländlichen Entwicklungsprogramms nicht nur auf die originären Zahlstellentätigkeiten (Bewilligung, Auszahlung, Verbuchung), sondern beinhaltet auch aktivierende, beratende und steuernde Aufgaben. Insgesamt muss für SH festgestellt werden, dass Personal — in unterschiedlichem Ausmaß — zunehmend zu einem Engpassfaktor wird. *„[Der Personalbestand] ist aber insgesamt stark auf Kante genäht und hat keine vernünftige Luft mehr zur Reduzierung und das auf allen Ebenen. Es muss eher eine Aufstockung für den neuen Förderzeitraum erfolgen“* (LR, 2014).

Für die verschiedenen Ebenen werden die Befunde im Folgenden dargestellt und diskutiert.

5.6.1 Programmsteuerungsebene

In Tabelle 12 (siehe Kapitel 4.3.1) wurde die Personalausstattung der Bundesländer auf Ebene des Programmoverheads zusammengestellt. Mit rund 12,5 AK ist demnach der Programmoverhead in Schleswig-Holstein absolut am geringsten ausgestattet. Es verfügt aber auch über das kleinste Programm im Ländervergleich. Auffällig sind die Unterschiede im Verhältnis zwischen ZS-Leitung/Koordination und VB in den untersuchten Ländern. Die Zahlstelle hat in SH und HE ein deutlich geringeres Gewicht als in NRW und NI/HB. Dies mag an historischen Pfadabhängigkeiten liegen, die der Zahlstelle in NRW und NI/HB auch personell eine größere Bedeutung einräumen. Die Befragten in SH schätzen ihre Personalsituation als zufriedenstellend ein. In der BS wurde vor dem Hintergrund der durch geänderte EU-Vorgaben steigenden Kontrollintensität schon eine Aufstockung in 2014 gewährt. Auch die VB ist personell so ausgestattet, dass sie die Aufgaben der laufenden Programmumsetzung gut bewältigen kann. Einzelne Aufgabenbereiche sind zur Entlastung nach außen vergeben, wie beispielsweise die Erstellung der jährlichen Durchführungsberichte. Dafür werden auch die Möglichkeiten der Technischen Hilfe genutzt. Die zahlenmäßig geringe Ausstattung des Referates 18 schlägt sich auch in dem Selbstverständnis der Leitung der EU-Zahlstelle nieder: zentrale Steuerung, Konzentration auf Kernbereiche und größere Autonomie der Fachbereiche in dem von der EU-KOM gesetzten Rahmen.

5.6.2 Fachreferate

Zusätzlicher Bedarf auf Ebene des Ministeriums wird vor allem in den Fachreferaten gesehen, sowohl von den Fachreferaten selbst als auch in der Außensicht.

Das Problem in den Fachreferaten ist, dass diese durch den kontinuierlichen Personalabbau inzwischen so ausgedünnt sind, dass ein spezialisiertes Einzelkämpfertum überwiegt. *„Diese ange-*

spannte Lage lässt keine vernünftigen Vertretungsregelungen für den Fall von Urlaub oder Krankheit zu. Sollten zentrale Schlüsselpersonen ausfallen, bricht enormes Wissen weg. Hier müsste stärker für Back-up Lösungen gesorgt werden“ (LR, 2014). Fachreferate sind nicht nur Teil der ZS, sondern auch konzeptionell für ihre Maßnahmen verantwortlich. Auch dieser Bereich leidet sehr stark unter den Personalengpässen. Die für die flächengebundenen Maßnahmen zuständigen Fachreferate beispielsweise bewerten ihre Personalausstattung als defizitär. Im für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen zuständigen Fachreferat besteht Bedarf an einer zusätzlichen halben Sacharbeiterstelle. Ein Teil des Personaldefizits wird z. Z. durch Überstunden kompensiert. Das Spiegelreferat stuft die Personalsituation ebenfalls als kritisch, jedoch nicht als hochgradig defizitär ein. Zeitliche Freiräume, die eine vertiefte, konzeptionelle Arbeit ermöglichen, stehen beiden Referaten nicht zur Verfügung.

Die Fachreferate sind auch der Dreh- und Angelpunkt für eine zeitnah und passend aufgesetzte EDV, da sie zuständig für die Erstellung der Lastenhefte sind. Je mehr Abstimmungsbedarf es mit den ProgrammiererInnen aufgrund unzureichender Vorgaben gibt, desto stärker verzögert sich die Einführung angepasster oder neuer Versionen.

5.6.3 Bewilligungsstellen

Im Wesentlichen erfolgt die Bewilligung über den nachgeordneten Bereich des MELUR, das heißt das LLUR und den LKN. Andere Bewilligungsstränge sind die Fachreferate selbst, sowie für vereinzelte Maßnahmen die LGSH sowie die LWK für die forstliche Förderung (zur Bedeutung der einzelnen Bewilligungsstränge siehe Kapitel 4.1). Die Personalsituation in der Landesverwaltung ist daher der zentrale Faktor für eine reibungsfreie Förderabwicklung. Ganz unterschiedliche Facetten sind dabei zu beachten.

Kontinuierlicher Personalabbau

Gekennzeichnet ist die Situation, wobei es natürlich Unterschiede in den verschiedenen Bewilligungssträngen und Dienststellen gibt, allgemein von einem Abbau von Beschäftigten. Durch eine fehlende analoge Aufgabenreduktion nimmt die Arbeitsverdichtung zu. Vergleicht man die Ausstattung im Stellenplan der Jahre 2005/2006 in den damals noch getrennten Ämtern für ländliche Räume und ländlichen Umweltämtern mit der Ausstattung des LLUR der Jahre 2012/2013 so wird – auch wenn man Aufgabenverlagerungen und andere Zuständigkeiten mit berücksichtigt – der deutliche Rückgang der Zahl der MitarbeiterInnen deutlich, von rund 1.400 auf 840 (MELUR, 2013b; MLUR, 2006).

Einher mit den Vorgaben zum Personalabbau in der Landesverwaltung gehen auch die – aus Sicht der Befragten – begrenzten Möglichkeiten von Beförderungen. Auch sind die Aufgaben in der Umsetzung von Förderprogrammen sehr anspruchsvoll geworden, ohne dass sich dies aber entsprechend in der Eingruppierung niedergeschlagen hätte. Da Stellen in der Vergangenheit nicht kontinuierlich nachbesetzt wurden, gehen zukünftig ganze Alterskohorten in Rente/Pension, oh-

ne dass die Möglichkeit der Weitergabe von Erfahrungswissen gegeben wäre. Der Stellenabbau-pfad der Landesverwaltung wird in Teilen der Verwaltung zu einer Überalterung mit dem Risiko eines zukünftigen Verlustes von Erfahrungswissen führen. Eine heute schon zu geringe personelle Ausstattung und eine geringe personelle Kontinuität in der Aufgabenwahrnehmung sind gerade vor dem Hintergrund des komplexen Rechts- und Handlungsrahmens der EU-Förderung ein kritischer Faktor. Neues Personal bedarf langer Einarbeitungszeiten. *„Die Unübersichtlichkeit der Regelungen erschwert es, neue Mitarbeiter einzuarbeiten. Einen vollständigeren Überblick über den aktuellsten Sachstand haben im Prinzip außer den Koordinatoren nur einige wenige Sachbearbeiter. Die anderen setzen so um, wie sie angeleitet werden. Dies sollte nicht so sein. Eigentlich sollten alle Sachbearbeiter die Vorgänge so bearbeiten, wie sie es auch in entsprechenden Unterlagen nachlesen können“* (LR, 2014).

„Grundsätzlich sind die Kapazitäten so knapp kalkuliert, dass gerade noch die Funktionsfähigkeit garantiert ist“ (LR, 2014).

Bislang reicht das zur Verfügung stehende Personal zumeist aus, um die Projekte abwickeln zu können. *„Man bekommt zwar alles hin; es bleiben Vorgänge nicht unerledigt. Es darf aber niemand ausfallen“* (LR, 2014). Diese Einschätzung kommt nicht nur von den Bewilligungsstellen, sondern auch von den übergeordneten Stellen, wobei bei den Bewilligungsstellen aufgrund der höheren Zahl an MitarbeiterInnen das Wissen stärker gestreut ist, sodass bei Wegfall von MitarbeiterInnen kein Totalausfall zu befürchten ist.

Extreme Arbeitsspitzen, die zum Beispiel bei der Antragstellung und der Auszahlung der Flächenprämien oder kurz vor Kassenschluss anfallen, können nur durch Überstunden oder – wo möglich – durch Rückgriff auf Personal anderer Arbeitsbereiche (*„Man hilft sich gegenseitig aus“* (LR, 2014)) abgepuffert werden. Einsetzbar sind solche „Springer“ aber nur für klar umrissene Aufgabenbereiche. Einschränkend wird jedoch festgestellt, dass die Situation in den Arbeitsspitzen mittlerweile so angespannt ist, dass Personalausfall beispielsweise durch längere Krankheit oder Elternzeit die Einhaltung der Terminvorgaben zunehmend gefährdet. Eine vorsorgende Personalbewirtschaftung würde nach Auffassung der Befragten nicht *„so am Limit“* kalkulieren (LR, 2014). Überwiegend kommen die Befragten zu dem Schluss: *„Um kontinuierlich arbeiten zu können, ist eine andere Personalausstattung erforderlich“* (LR, 2014). Konkrete Auswirkungen treten bereits im Bereich der Kontrollen auf. Aufgrund des knappen Personals können VOKn nicht in allen Fällen rechtzeitig durchgeführt werden; dadurch verzögert sich die Auszahlung.

Möglichkeiten zur Steigerung der Arbeitseffizienz weitgehend ausgereizt

Möglichkeiten zur Steigerung der Arbeitseffizienz, wie beispielsweise die EDV-gestützte Antragstellung etc., sind nach Einschätzung der GesprächspartnerInnen ausgeschöpft. Die dargestellte Steigerung der Arbeitseffizienz impliziert eine deutlich höhere EDV-Kompetenz der MitarbeiterInnen als in der Vergangenheit. Die Befragten berichten, dass einige Bedienstete dem veränderten Anforderungsprofil nicht nachkommen können. Dies betrifft verstärkt MitarbeiterInnen der unteren Einkommensgruppen (E5/E6). Ihr Stellenprofil ist nicht mehr in Deckung mit den realen Arbeitsanforderungen zu bringen (siehe unten).

Vorgaben sind kaum erfüllbar

Vor allem die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips stellt die Dienststellen, die ELER-Investiv umsetzen, vor große Herausforderungen. Die Personaldecke ist so dünn, dass es schwer ist, die Vorgaben zur Umsetzung des EU-rechtlich geforderten Vier-Augen-Prinzips umzusetzen. Die Verschachtelungen der Vorgaben der EU-HO (Artikel 59) zur Funktionstrennung führen mit dem Vier-Augen-Prinzip zu einem sehr hohen Personalbedarf bzw. künstlicher Personalverknappung. Zusätzlich werden an die Personen, die Vorgänge bearbeiten und freischalten dürfen, Anforderungen an das Qualifikationsniveau gestellt. *„Das geht angesichts des knappen Personalbestandes gar nicht. Man muss den nehmen, der gerade einsetzbar ist, um das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten“ (LR, 2014).*

Des Weiteren gehen die Anforderungen an die Beschäftigten im LLUR deutlich über die in der Vergangenheit hinaus. Es gibt Signale aus dem LLUR, dass einzelne Bedienstete den erhöhten Anforderungen nicht nachkommen. 2013 waren im Angestelltenbereich des LLUR noch rund 37 % der Angestellten in den Entgeltstufen E6/E5 eingruppiert (MELUR, 2013b). Auch wenn diese Angestellten nicht alle mit der Umsetzung des ZPLR beschäftigt sind, gibt es auch in der Förderabwicklung Beschäftigte mit E6, *„was völlig unzureichend ist“ (LR, 2014)*. Hohe Anforderungen betreffen beispielsweise den Umgang mit EDV oder die Prüfung der Einhaltung von Vergabegrundsätzen. Hier besteht in Teilen ein erheblicher Schulungsbedarf, der von der Zahlstelle auch bedient wird. Oftmals entspricht aus Sicht der Befragten die Eingruppierung nicht den komplexen Aufgabenbereichen, der Verantwortlichkeit (wenn man z. B. das zweite Augenpaar beim Mitzeichnen stellt) und dem geforderten Engagement (z. B. zur Teilnahme an Sitzungen außerhalb der normalen Arbeitszeiten). Aber selbst Stellen, die höher bewertet sind, werden z. T. mit dem Ziel der Einsparung von Kosten geringer besetzt.

Immer älter werdende Belegschaften

Bei vielen Abteilungen des LLUR liegt der Altersdurchschnitt bei über 50 Jahren. Durch die Einsparungen der vergangenen Jahre ist wenig Personal nachbesetzt worden. Damit folgt das LLUR dem allgemeinen Trend im Öffentlichen Dienst, der aufgrund von Stellenkürzungen und Einstellungsstopps immer älter wird (Prognos, 2009, S. 36f.). Die gilt oftmals auch für die Entscheidungsträgerinnen. Dabei ist das Problem weniger das Alter an sich. Die Leistungsfähigkeit ist nicht unmittelbar an das Alter gebunden. Das Problem ist eher, dass nicht rechtzeitig genug nachbesetzt wird, um das Erfahrungswissen zu transportieren. Ein weiteres Problem ist, dass sich das Ausscheiden von Personal nicht sukzessive vollzieht, sondern sehr geballt aufgrund der fehlenden Nachbesetzungen in den zurückliegenden Jahren. Dies stellt die verschiedenen Dienststellen vor erhebliche Herausforderungen. Die Einarbeitung von neuen MitarbeiterInnen dauert gerade für die Umsetzung von EU-Programmen sehr lange, weil viele Regelungen von denen der LHO und des VwVfG abweichen und zudem ständigen Änderungen unterliegen.

Weniger gestaltend als verwaltend

Der zunehmenden (quantitativen und qualitativen) personellen Knappheit steht ein zunehmender Aufwand durch den hohen Formalisierungsgrad der Förderabwicklung entgegen. Die Erledigung der Verwaltungsarbeit erfolgt aus Sicht der Befragten dabei zu Lasten der inhaltlichen Arbeit vor Ort. Damit verstärkt sich die allgemeine Tendenz, dass der inhaltliche Bezug, d. h. das „Warum“ von Förderung, immer weiter in den Hintergrund rückt. *„Für Ingenieure vor Ort, die die Projekte fachlich betreuen, wäre zusätzliches Verwaltungspersonal sinnvoll, das ihnen die Verwaltung abnimmt, damit sie sich so auf die inhaltlichen Aufgaben konzentrieren könnten. Da es diese Verwaltungsleute nicht gibt, müssen sie die Arbeit mitmachen. Dies verringert die Zeit für die fachliche Präsenz vor Ort“* (LR, 2014). Im Bereich des LLUR ist ein deutlicher Paradigmenwechsel zu verzeichnen. Strategische Ausrichtungen oder gar die Betreuung einzelner Projekte im Sinne von Umsetzungsbetreuung wird nicht mehr als wesentlicher Bestandteil der Arbeit erachtet. Es geht um die verwaltungsmäßige Umsetzung der Richtlinien. Dem LLUR kommt verstärkt eine Kontrollfunktion zu, was ein distanzierteres Verhältnis zu den Akteuren der ländlichen Entwicklung zur Folge hat.

5.6.4 Personal: Fazit und Handlungsempfehlungen

Grundsätzlich lassen die Rahmenbedingungen aufgrund der Finanzlage des Landes und der Kommunen wenig Spielraum für eine Personalaufstockung oder eine grundlegend neue Eingruppierung der Stellen. Allein die notwendige Forderung, Kontinuität sicherzustellen und darauf zu achten, dass Erfahrungswissen weitergegeben wird, ist ambitioniert. Gleichzeitig sind die Personalressourcen ein begrenzender 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 keine Maßnahme aus dem Programm genommen, weil sie schwierig zu kontrollieren ist. Gerade die aus Sicht der Kontrollierbarkeit kritisch zu bewertenden Maßnahmen sind diejenigen, die man aus inhaltlichen Gründen im Programm haben möchte, also die AUKM. Diese sollen auch weiterhin ambitioniert ausgestaltet werden“* (LR, 2014). Ähnliches gilt für den Bereich LEADER, der auch zukünftig ein großes Gewicht im Programm haben wird.

In der Ex-ante-Bewertung des künftigen Programms 2014 bis 2020 wird darauf verwiesen, dass alleine aufgrund des gestiegenen Volumens an ELER-Mitteln (aufgrund der Umschichtung aus der 1. Säule) der Aufwand für die Verwaltung und die Kontrolle des Programms zunehmen wird (DSN Connecting Knowledge und Moderation Schleswig-Holstein, 2014). Dieser Aussage können wir allerdings nur bedingt zustimmen, da sich der Aufwand nicht an den ELER-Mitteln, sondern an den ELER-Mitteln plus nationaler Kofinanzierung festmacht. Durch die erhöhten Kofinanzierungssätze fällt die Erhöhung der insgesamt zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel moderat aus. Aus dem Programmvolumen allein kann ein steigender Personalbedarf u. E. nicht abgeleitet werden. Steigender Aufwand ergibt sich allerdings vor allem aus den Aktionen zur Reduzierung der potenziellen Fehlerrisiken verbunden mit einem weiterhin inhaltlich anspruchsvollen Programm.

„Man will zielgerichtete Maßnahmen anbieten, deren fachlicher Erfolg durch Evaluation auch nachweisbar ist. Dieser Anspruch ist richtig sinnvoll und vom Grundsatz auch leistbar. Die Krux besteht darin, die EU-Anforderungen, die an den Vollzug gestellt werden, dabei auch adäquat zu berücksichtigen. Denn fachlich anspruchsvolle Maßnahmen erfordern mehr und detaillierte Regelungen. Jedoch – und dies ist die Krux – wird man mit jeder zusätzlichen Regelung auch angreifbarer, da jede einzelne Regelung a) kontrolliert werden muss/überhaupt kontrollierbar sein muss und b) gegen jede Regelung auch verstoßen werden kann“ (LR, 2014).

Dennoch lassen sich einzelne Bereiche identifizieren, die zu einer Entlastung des Personals führen: zunächst eine optimal aufgesetzte EDV, vor allem im Bereich des „Massengeschäftes“, dann eine weitgehende Angleichung der Landesbestimmungen an die EU-Vorgaben, weil gerade die Parallelität der Systeme aufwandsvermehrend ist, und schließlich eine Beseitigung von Flaschenhälsen, z. B. durch eine adäquate Ausstattung der Fachreferate und der Backoffices im LLUR, damit diese ihrer steuernden Aufgabe optimal nachkommen können.

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 23 enthalten.

Tabelle 23: 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 der ländlichen Entwicklung (Kat_LE) Maßnahmenart (InVeKoS, Beratung, Forst ⁷⁴ , 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 Ergebnissen, in den Ergebnissen älterer Untersuchungen (Fährmann und Grajewski, 2013), aber auch in der Verfügbarkeit von Daten.

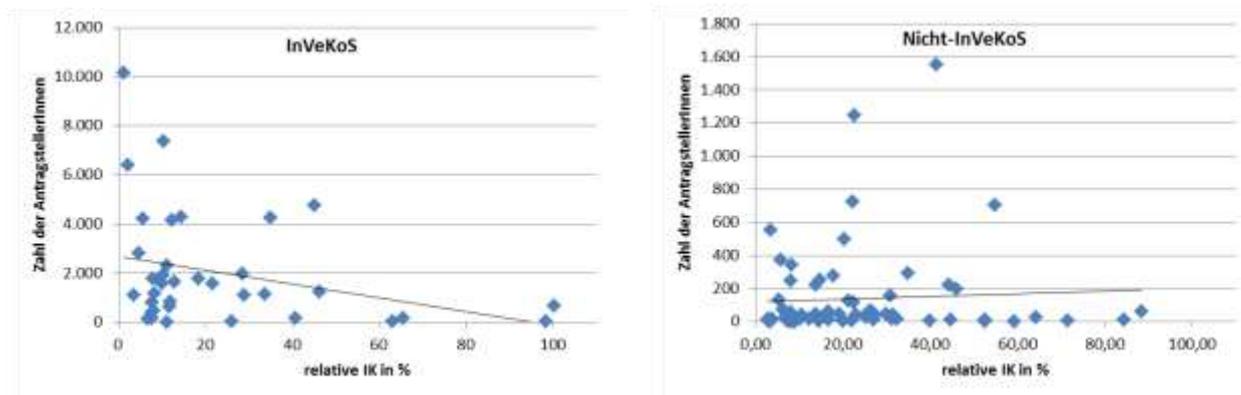
⁷⁴ Auch wenn die forstlichen Maßnahmen, z. B. die Erstaufforstung zu den im Rahmen des InVeKoS umgesetzten Maßnahmen zählen, wurden sie in eine eigene Kategorie Forst zusammengefasst und gemeinsam mit den investiven Maßnahmen und den Beratungs-/Bildungsmaßnahmen als Nicht-InVeKoS-Maßnahme betrachtet.

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) und 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 18 zeigt den Zusammenhang zwischen 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 25 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 ausfällt.

Abbildung 18: Zusammenhang zwischen der Zahl der AntragstellerInnen und den relativen IK



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 24 stellt die von uns erwarteten Zusammenhänge für alle gewählten Variablen dar.

Tabelle 24: Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen zu Fixkosten und Skaleneffekte und den 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 Projekte je Maßnahme ausfallen, desto geringer sind die relativen IK (siehe auch Tabelle 16). Die Antragsbearbeitung erfordert, unabhängig von der Vorhabengröße, standardisierte Arbeitsgänge. Man könnte dagegen halten, dass die Verwendungsnachweisprüfung bei kleinen Projekten wesentlich weniger Zeit in Anspruch nimmt. Sicher ist eine Verwendungsnachweisprüfung bei einer Maßnahme wie V&V aufgrund der zahlreichen Gewerke aufwendiger als die Fassadenrenovierung im Rahmen der Dorferneuerung. Betrachtet man allerdings die Vorhaben der AktivRegionen oder das schon vorher diskutierte Beispiel der Lokalen Aktionen, so können auch kleine Vorhaben, z. T. wegen sehr komplizierter Richtlinien, aufwendig zu prüfen sein. Mit steigender Zahl an Vorhaben dürften die relativen IK abnehmen, aufgrund des geringen Standardisierungsgrades der 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 %).

Tabelle 25: Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Inhaltliche Programmausrichtung und den 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.

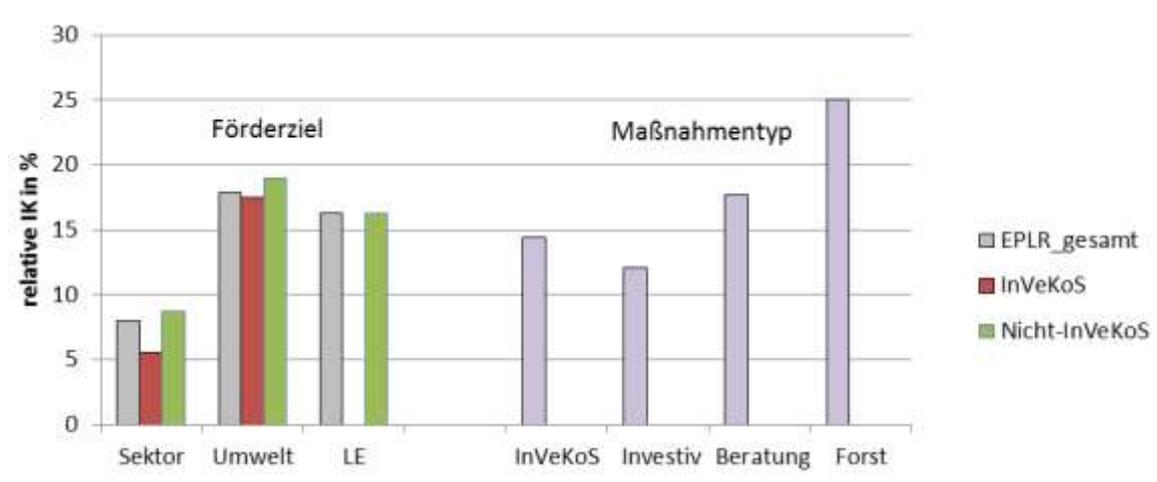
(***) Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im Vergleich zur Maßnahme Investiv.

Quelle: Eigene Darstellung.

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 29).

Abbildung 19 stellt die durchschnittlichen relativen IK für die im Themenbereich „Inhaltliche Programmausrichtung“ gewählten Variablen dar.

Abbildung 19: Relative IK nach Förderziel und Maßnahmentyp



Quelle: Eigene Darstellung.

Gestaltungs- und Umsetzungseffekte

Auf den ersten Blick erscheint 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 26: Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Gestaltung- und Umsetzungseffekte und den 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		

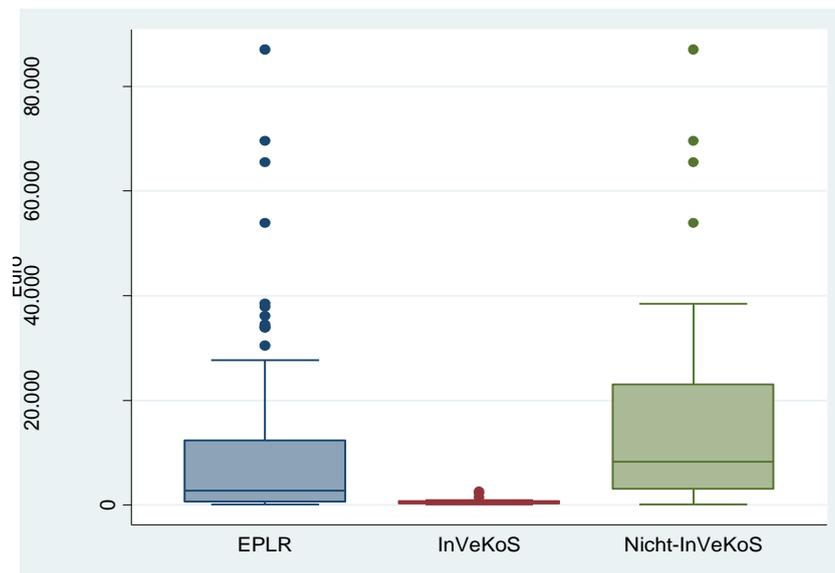
(*) Im Vergleich zu einem stark standardisierten Bewilligungsverfahren.

(**) Im Vergleich zu einem nicht 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, außer SH 2011) ausgewertet und für die positiven Buchungsbeträge Quartile berechnet. Abbildung 20 stellt für das gesamte EPLR und für InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen die Ergebnisse dar.

Abbildung 20: Unteres Quartil der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

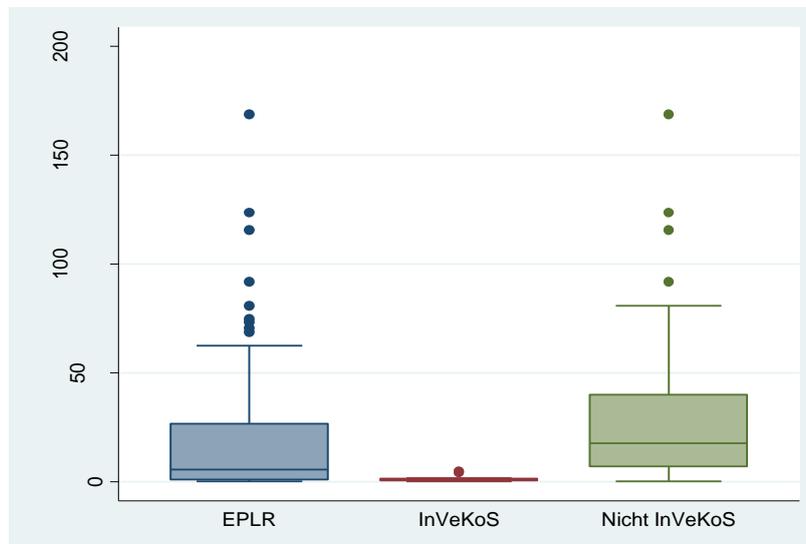


Grafisch dargestellt sind pro Boxplot jeweils das Minimum, der untere Viertelwert (Quartil) der Zentralwert (Median), der obere Viertelwert, das Maximum sowie einzelne Extremwerte.

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 21: 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.

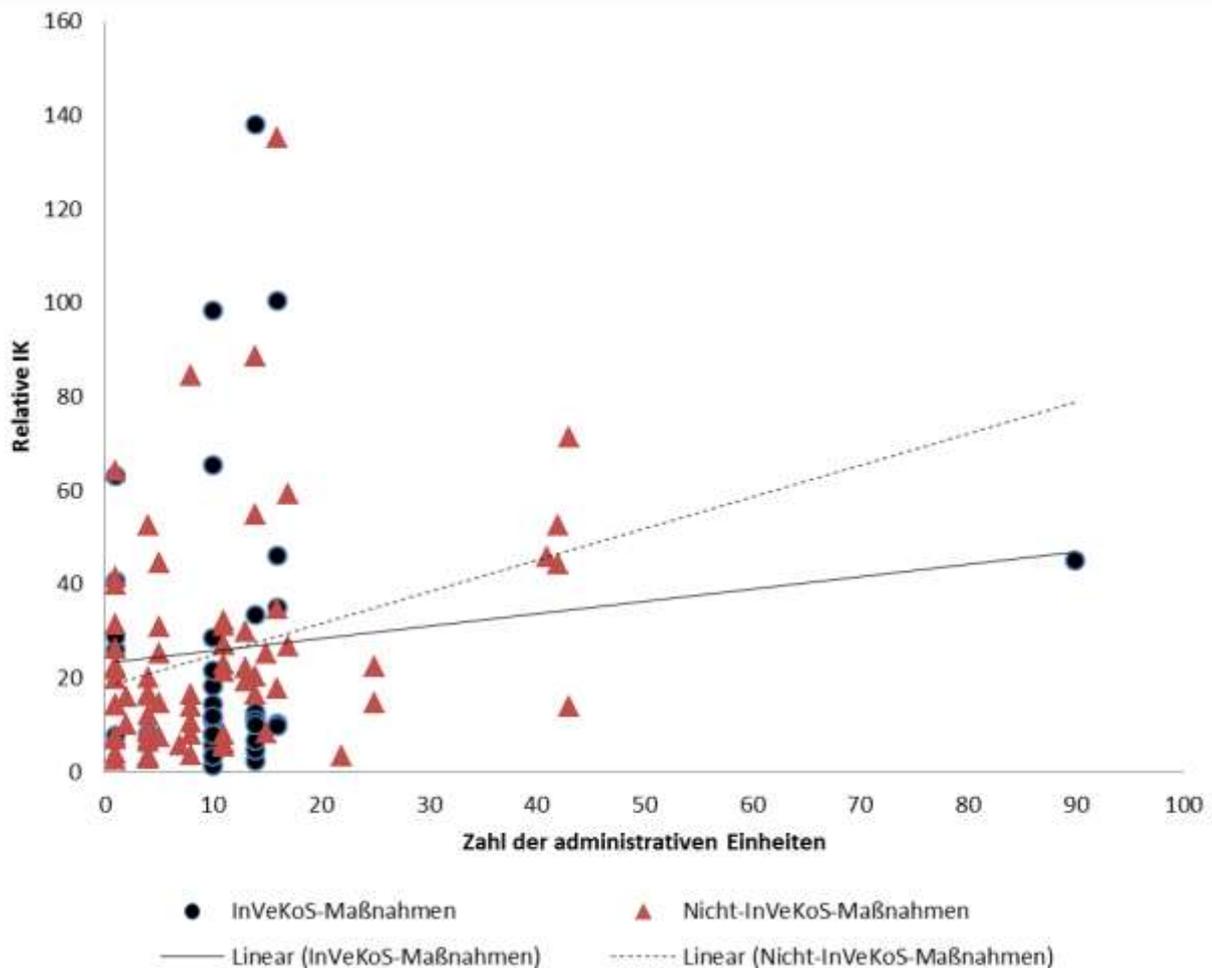
Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Zahlstellendaten.

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 steigende absolute IK. Gerade im EU-Kontext, darauf wurde auch schon in 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 22 stellt die Zahl der administrativen Einheiten und die relativen IK im Zusammenhang dar. Es gibt eine erhebliche Häufung von Punktepaaren im Bereich von bis zu 20 administrativen Einheiten und bis zu 30 % relative 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 gibt es, anders als von uns erwartet, zumindest in der grafischen Abbildung keine signifikanten linearen Zusammenhänge.

Abbildung 22: 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 der Regression zugrunde gelegten 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 27: Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Organisationseffekte und den 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 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 23 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) vorgesehen. 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 Maßnahmenuntertei-

lung 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 28 enthalten. Fett herausgehoben wurden die Ergebnisse, die auf den unterschiedlichen Niveaus einen signifikanten Zusammenhang zu den Implementationskosten aufweisen.

Tabelle 28: 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_LR (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 Ländlicher Raum.

(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

Skaleneffekte für das Gesamtprogramm lässt das signifikante Ergebnis hinsichtlich der Zahl der AntragstellerInnen 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 18). Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen gilt, dass mit steigender durchschnittlicher Vorhabengröße die relativen IK geringer ausfallen (siehe auch Tabelle 16).

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 insofern, als eine Sektorförderung oder die Förderung der ländlichen Entwicklung 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 19 deutlich wurde.

6.3.3 Gestaltungs- und Umsetzungseffekte

Die Gestaltung des Umsetzungsverfahrens hat einen großen Einfluss auf die relativen Kosten. 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 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 relative IK aufweisen. Eine Durchschnittsbetrachtung der InVeKoS-Daten weist allerdings für Letztere 33 % relative 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. Auch in Kapitel 5.1 wurde diese Thematik diskutiert.

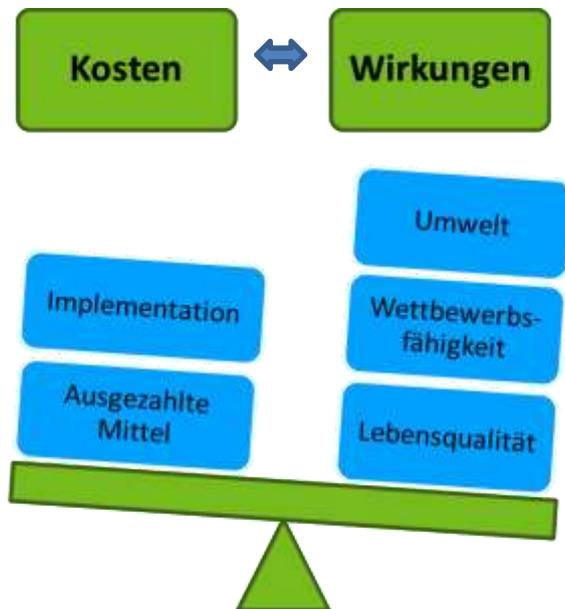
6.3.4 Organisationseffekte

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 einer Fachverwaltung gesetzt, wie sie in Niedersachsen/Bremen mit den LGLN oder in SH mit dem LLUR erfolgt. In beiden befindet sich die Fach- und Dienstaufsicht in einer Hand. Werden Maßnahmen in der Landesverwaltung (z. B. in der Bezirksregierung oder in 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 im eigenen Wirkungskreis, ist mit höheren IK behaftet. Zum Teil erfolgt eine Verlagerung auf Dritte auch nur für ausgewählte Maßnahmen, wie in NRW und SH den 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 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. In Kapitel 5 wurde dargestellt, dass einerseits ein Teil der Implementationskosten und Umsetzungsschwierigkeiten auf die Programmstruktur, den Rechtsrahmen und Organisationseffekte zurückzuführen ist und andererseits Optimierungspotenzial mit dem Ziel der Reduktion von Implementationskosten besteht, ohne die Maßnahmenausgestaltung und damit die Wirkung der Förderung zu verändern. Die Ergebnisse der modellgestützten Analyse (Kapitel 6) zeigen, dass ein Teil der Kosten durch eine Maßnahmenausgestaltung verursacht ist, die der Verbesserung der Wirkungen der eingesetzten Fördermittel und deren Zielerreichung dient (vgl. Fährmann und Grajewski, 2013). Dazu gehören beispielsweise ein proaktives Agieren der Verwaltung durch gezielte Ansprache potenzieller MaßnahmenträgerInnen oder die Betreuungsstrukturen im Rahmen der AktivRegionen (LLUR und RM). Drehte man an diesen Stellschrauben, 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 der Förderung 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)⁷⁵ 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 Implementationskosten⁷⁶ die Zielverfehlungskosten gegenüberzustellen sind, um Maßnahmen zu optimieren. „Der optimale Präzisionsgrad einer Maßnahme wäre dort, wo die Summe der Implementationskosten und Zielverfehlungskosten⁷⁷ ihr Minimum erreicht“ (ebenda S. 86f.). 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) und auf fehlende Informationen über die Zielverfehlungskosten zurück. 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.

Nach 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.⁷⁸ Die AutorInnen (Armsworth et al., 2012) kommen zu dem Schluss, dass hohe relative IK in Kauf zu nehmen sind,

⁷⁵ Als wesentliche Instrumente zur Erhöhung der Treffsicherheit gelten beispielsweise hohe Förderauflagen, strikte inhaltliche bzw. räumliche Auswahlkriterien und differenzierte Förderprämien.

⁷⁶ Eggers verwendet den Begriff der Transaktionskosten, versteht darunter im Wesentlichen die Aushandlung, Entwicklung, Durchführung und Kontrolle der Maßnahmen.

⁷⁷ Allgemein die Kosten, die durch den entgangenen Nutzen einer Förderung, durch mangelnden Präzisionsgrad, durch Nichterreichen formulierter Ziele entstehen.

⁷⁸ Zu Untersuchungsansatz, Berechnungsmethode und detaillierten Ergebnissen siehe genauer Armsworth et al., 2012.

um diese Effekte zu vermeiden, und dass die Reduzierung von IK durch ein einfacheres Maßnahmendesign Sparen an der falschen Stelle ist.

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 zu nähern, ist geplant, zur Ex-post-Bewertung Kosten-Nutzen-Analysen bzw. Kosten-Wirksamkeitsbewertungen vorzulegen. Neben den gewährten Fördersummen bilden die IK die zweite wesentliche Kostenstelle. Die Einstufung des Nutzens bzw. der Wirksamkeit der Förderung wird unter Berücksichtigung von Mitnahmen erfolgen. Mitnahmen stellen eine Differenzgröße zwischen Brutto- und Nettonutzen der Förderung dar. Grundsätzlich vermindern Mitnahmen die Fördereffizienz, da den entstandenen Kosten keine durch die Förderung induzierten Effekte gegenüberstehen.

Die Kosten-Nutzen- bzw. Kosten-Wirksamkeitsanalysen der Ex-post-Bewertung erfolgen 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, 2013). An ihm wird exemplarisch eine Zusammenschau von Wirkungen und Kosten vorgenommen und diskutiert. Für die folgende Darstellung wurden die ZPLR-Maßnahmen mit einer positiven Wirkung im Bereich der Biodiversität zu-

sammengestellt. Die Wirkungseinstufung basiert auf den Ergebnissen des Berichtes zum Vertiefungsthema Biodiversität (Sander und Bormann, 2013).⁷⁹

Tabelle 29: Wirkungsintensitäten und Kosten im Wirkungsfeld Biodiversität

Code	Maßnahmen		Art der Förderung und Wirkungspfad ¹⁾	Biodiversitätswirkung				Implementationskosten		
	Kurzname	Biodiversitätsziel		Wirkungsdauer	Wirkungsart	Wirkungsstärke	Mitnahme (%)	bezogen auf öffentl. Fördermittel im Ø 2009-2011 in %	IK je ha oder Vorhaben in Euro	Gesamtkosten je ha in Euro ²⁾
Flächenbezogene Förderung										
212	Ausgleichszulage	nein	Ausgleichszulage für Inseln und Deiche	----	d, i	/	/	8	8	106
213	Natura-2000-Prämie	ja	Ausgleich für Bewirtschaftungsauflagen	----	i	0	/	8	11	142
214 Agrarumweltmaßnahmen										
214/1	Dauergrünlandprogramm	ja	Extensivierung für Wiesenvögel und Amphibien	----	d	+	0	63	21	56
214/2	Halligprogramm	ja	Extensivierung für Limikolen und Salzwiesenvegetation	----	d	++	0	26	27	129
214/3	Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer	nein	Winternahrung und Winterhabitat, Strukturelemente	----	d	+ / ++ ³⁾	möglich/ 0	8	6	86
214/4	Ökologische Anbauverfahren	nein	Verzicht auf chemisch-synthetische Betriebsmittel	----	d	+	möglich	8	11	158
214/5	Vertragsnaturschutz	ja	Pflege und Entwicklung von Lebensräumen /Arten	----	d	++	0	29	97	436
Forstliche Förderung										
212	Erstaufforstung	ja	Kulturbegründung, Pflege und Nachbesserung	--->	d	++	0	8	1.770	23.214
227	Waldumbau	ja	Umbau von Nadelholz-Reinbeständen	--->	d	++	0	25	524	2.599
Investive Umweltmaßnahmen										
125/1	Flurbereinigung	ja	Flächenbereitstellung für Naturschutzzwecke	--->	i	+	0	20,1	keine Aussage	
323/2	Naturschutz/Landschaftspflege	ja	Managementpläne, Biotopgestaltung, Sensibilisierung, Moorschutz	--->	d	++	0	7,0	403 ⁴⁾	5.360 ⁴⁾
323/3	Wasserrahmenrichtlinie	ja	Durchgängigkeit, Randstreifen, Retentionsflächen, Moornaturierung	--->	d	++	0	26,4	keine Aussage	

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.

2) Summe aus durchschnittlich gezahlter Förderprämie und Implementationskosten.

3) Untermaßnahmen: Winterbegründung +, Schonstreifen ++, Wirtschaftsdünger /.

4) Bezogen auf die Teilmaßnahmen Biotopgestaltende Maßnahmen (BGM) und Grunderwerb. Flächen für die Managementplanung etc. sind nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Sander und Bormann (2013).

⁷⁹ In der folgenden Tabelle werden erste Hinweise auf Mitnahmeeffekte gegeben. Ihre Quantifizierung wird Bestandteil der Ex-post-Bewertung sein.

Tabelle 29 verdeutlicht die Spanne dieser Maßnahmen in Bezug auf die relativen IK, die IK pro Hektar und die Gesamtkosten. Die Ursachen⁸⁰ für die unterschiedlich hohen IK 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. Die Bewertung der Wirkung beruht auf der im Vertiefungsthema von Sander und Bormann (2013) vorgenommenen 5-stufigen Skala von bedeutsam negativ (--) bis bedeutsam positiv (++).

Die dargestellten Ergebnisse in Tabelle 29 können als ein erster Anhaltspunkt in Bezug auf die Vorzüglichkeit von Maßnahmen dienen. Für die Letztentscheidung über das Maßnahmenangebot sind jedoch weitere Differenzierungen erforderlich als das angewandte fünfstufige Verfahren zulässt. Gerade beim Thema Biodiversität spielt es eine wesentliche Rolle, für welche Zielarten die Maßnahme konzipiert ist.

Zudem sind bei der Einordnung der Ergebnisse im Sinne von Präferenzen und Vorzüglichkeit neben der Wirkungsintensität weitere Aspekte zu berücksichtigen:

- (1) Differenzierung der Maßnahmen nach ihrer **Zielausrichtung**⁸¹ auf die Biodiversität: Die Differenzierung nach Zielausrichtung ist notwendig, da diese bei den abgebildeten Maßnahmen eine unterschiedliche Rolle spielt und daher ein unterschiedlicher Bewertungsmaßstab angelegt werden muss. Aus fachlicher Sicht sollten Maßnahmen mit alleinigem Hauptziel Biodiversität eine bedeutsame Wirkung (++) erzielen. Wirkungsgrade, die darunterliegen sind mit Zielverfehlungen verbunden.

Im Unterschied zu anderen Bundesländern verfolgt SH eine sehr klare Zielstruktur, indem es die Maßnahmen nur einem Hauptziel zuordnet und damit Maßnahmen, die eher einen abiotischen Ressourcenschutz verfolgen, klar von denen mit Biodiversitätszielen trennt. Es werden keine integrierten oder Nebenziele ausgewiesen. Damit kommt es nur in geringem Maß zu Zielverfehlungen.

- (2) Differenzierung nach der **Nachhaltigkeit** der erzielten Wirkungen: Bei den flächenbezogenen Maßnahmen handelt es sich insgesamt um temporäre Effekte. Die dargestellten Kosten

⁸⁰ 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.

⁸¹ Die Ressourcenschutzbewertung ist rein wirkungsorientiert, d. h. hier bezogen auf die Umweltressource „Biodiversität“. Dieses Vorgehen wird gewählt, um z. B. auch negative Wirkungen von Fördermaßnahmen auf die Biodiversität aufzudecken. Annahmegemäß sollte die Wirkung von Fördermaßnahmen, die gezielt auf das Förderziel „Biodiversität“ ausgerichtet sind, einen höheren Wirkungsgrad erzielen als Fördermaßnahmen, die andere Förderziele verfolgen, aber dennoch positive Wirkungen erbringen.

sind die Kosten, die in einem Wirkungsjahr entstehen. Bei den investiven Maßnahmen handelt es sich um dauerhafte Wirkungen, die mit den abgebildeten Kosten erzielt werden. Diese Kosten sind zwar um ein Vielfaches höher, fallen aber in der Regel zu überwiegenderen Anteilen nur einmalig an (außer beispielsweise Kosten für die Zweckbindungskontrolle etc.).

Insgesamt spielt das Ziel der Biodiversität eine gewichtige Rolle im ZPLR. Dabei liegt anders als beispielsweise in NRW oder Hessen neben spezifischen AUM ein Schwerpunkt auf investiven Maßnahmen.

Flächenbezogene Maßnahmen und Erstaufforstung

Insgesamt sind die flächenbezogenen Maßnahmen 212, 213, 214 und die damit entstehenden Kosten mit überwiegend temporären Wirkungen verbunden, die auf den Zeitraum der Zahlungen oder Teilnahme beschränkt sind.

Bei den Maßnahmen und Teilmaßnahmen, denen das Ziel „Erhalt und die Verbesserung der Biodiversität“ zugeordnet ist, erreichen das Halligprogramm und der Vertragsnaturschutz jeweils bedeutsame Wirkungen (++)). Ihre relativen IK liegen etwa auf gleichem Niveau, während die IK pro ha beim Halligprogramm wesentlich geringer ausfallen. Die hohen relativen IK werden durch die gerade im Vergleich zum Vertragsnaturschutz geringen Prämienzahlungen pro ha beeinflusst.

Mit keinen bzw. nur geringen Wirkungen sind dagegen die Natura-2000-Ausgleichszahlung (213) und das Dauergrünlandprogramm (214/1) verbunden. Während Ersteres durch die Interventionslogik und den Bewertungsansatz begründet werden kann,⁸² liegt die geringe Wirkungsintensität des Dauergrünlandprogramms an der geringen Auflagenspezifität. Trotz der geringen Gesamtkosten/ha ist das Auslaufen dieser Maßnahme daher zu begrüßen.

Auch die Teilmaßnahmen von 214 ohne Biodiversitätsziel, wie die Reduzierung von Stoffeinträgen und der Ökolandbau, sind mit positiven Wirkungen für die Biodiversität verbunden. Für die Bewertung ihrer Fördereffizienz ist allerdings das Kosten-Wirkungsverhältnis im Bereich der Hauptziele der Maßnahmen ausschlaggebend.⁸³ Insbesondere die Untermaßnahme „Schonstreifen“ unter 214/3 kann hohe synergetische Wirkungen für Gewässer- und Biodiversitätsschutz erzielen. Die Kostenstruktur der Maßnahme 214/3 wird von der flächenstarken Untermaßnahme „N-effiziente Gülleausbringung“ dominiert, die 80 % der Förderfläche 214/3 bindet. In Anbetracht des geringen Förderumfangs und einer geringen Durchschnittsfläche je TeilnehmerIn dürften für die Untermaßnahme „Schonstreifen“ die IK/ha deutlich über dem in der Tabelle ausgewiesenen

⁸² Da die Maßnahme ein Finanzierungsinstrument für die Durchsetzung hoheitlicher Bewirtschaftungseinschränkungen ist, geht von ihr keine zusätzliche Biodiversitätswirkung aus. Das muss die Bewertung so widerspiegeln. Zur Diskussion der Wirkungseinschätzung siehe genauer Reiter und Sander (2010).

⁸³ Dies erfolgt im Vertiefungsthema Wasserschutz.

Durchschnittswert liegen. Bei der vergleichbaren Maßnahme „Uferrandstreifen“ in NRW liegen die IK/ha bei rund 90 Euro/ha (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014b).

Der ökologische Landbau wird in SH anders als in den anderen Bundesländern dem Ziel des Wasserschutzes zugeordnet. Seine generelle Vorzüglichkeit liegt v. a. darin, 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 und auch für den allgemeinen Biotop- und Artenschutz. Die Vorzüglichkeit der Kostenstruktur dieses integrierten Ansatzes gegenüber anderen präzise auf bestimmte Ziele ausgerichteten Maßnahmen und deren Kostenstruktur ist vor dem Hintergrund der fachlichen/räumlichen Notwendigkeiten zu beurteilen. Im Rahmen des Vertiefungsthemas wurden Handlungsansätze zur Verbesserung der Wirkungsintensität sowie Reduzierung von Mitnahmeeffekten aufgezeigt, die aufgrund steigender Kontrollerfordernisse zum Anstieg der IK führen könnten (Sander und Bormann, 2013).

Eine besondere Rolle unter der den flächenbezogenen Maßnahmen nimmt die Flächenaufforstung ein. Als einzige Maßnahmen sind ihre Wirkungen dauerhafter Natur. Ihre Wirkung ist hoch und ihre IK/ha sind mit 1.770 Euro/ha Förderfläche mit Abstand die Höchsten. Die Verbesserung der Biodiversität über die Waldmehrung in SH durch die Förderung der Erstaufforstung ist mit hohen Verwaltungskosten verbunden. Sie sind ca. viermal so hoch wie für Maßnahmen des investiven Naturschutzes (siehe unten).

Investive Maßnahmen und Waldumbau:

Alle in Tabelle 29 enthaltenen investiven Maßnahmen (Flurbereinigung 125/1, Naturschutz und Landschaftspflege 323/2, Umsetzung der WRRRL 323/3 und Waldumbau 227) verfolgen das Ziel der Biodiversität. Mit ihnen sind dauerhafte positive Wirkungen verbunden, wenn auch unterschiedlicher Wirkungsintensität. Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit sind sie daher positiver zu bewerten. Insbesondere mit den Maßnahmen 323/2, 323/3 und dem Waldumbau können gezielte, hoch wirksame Maßnahmen umgesetzt werden.

Die Flurbereinigung setzt innerhalb ihrer Verfahrensgebiete Maßnahmen des Naturschutzes um, die über 323/2 finanziert werden. Diese werden bei der Evaluation über 323 erfasst und dort bewertet. Hinsichtlich der Wirkungsintensität unterscheiden sich diese Maßnahmen nicht von den anderen 323/2-Maßnahmen. Die IK der Flurbereinigung zur Umsetzung von Naturschutz und Landschaftspflege sind unter 323/2 erfasst.

Die Flurbereinigung kann darüber hinaus aber auch noch andere positive Wirkungen für den Naturschutz haben, die sich aus der lagegerechten Zuordnung von Flächen anderer Akteure für Zwecke des Naturschutzes ergeben sowie durch eine generelle Nutzungsentflechtung. Dies sind indirekte Wirkungen, die sich nicht quantifizieren lassen und die auch nur verbal beschrieben werden können. Diese Effekte sind für die Biodiversität im Vergleich der anderen Maßnahmen eher gering, aber der Flurbereinigung selbst zuzuschreiben.

Mit relativen IK von 7 % weist die Maßnahme 323/2 ein wesentlich günstigeres IK/Fördermittelverhältnis auf als die drei anderen Maßnahmen, die alle über 20 % liegen. Mit 26,4 % sind die relativen IK für die Maßnahmen 323/3 in dieser Gruppe am höchsten. Die IK und Gesamtkosten pro ha konnten nur für die Maßnahmen 227 und 323/2 ausgewiesen werden. Während die IK/ha für Naturschutz und Landschaftspflege unter denen des Waldumbaus liegen, liegen die Gesamtkosten von 323/2 pro ha deutlich über denen der Forstmaßnahme.

Vergleicht man die Kostenstruktur des Vertragsnaturschutzes mit denen des investiven Naturschutzes (323/2), so schneidet die investive Maßnahme in Bezug auf die IK/ha dann gut ab, wenn man die Kosten für die gesamte 5-jährige Laufzeit der Verträge betrachtet. Diese liegen mit knapp 500 Euro über denen der Maßnahme 323/2. Deren Gesamtkosten/ha sind aber deutlich höher als die des VN – auch bei einer 5-jährigen Vertragslaufzeit. Der Break-even zwischen den beiden Maßnahmen liegt bei rund 12 Jahren Vertragslaufzeit.

Literaturverzeichnis

- VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171. Internetseite Europäische Union: Stand 2.3.2009.
- 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>. Stand 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>. Stand 29.1.2014.
- DGL-VO SH: Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünland-Erhaltungsverordnung - DGL-VO SH). GVOBl, 2008, S. 233. Internetseite sh.juris.de. Stand 21.6.2010.
- VO (EU) Nr. 65/2011: Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Amtsblatt der Europäischen Union, L 25/8. Internetseite EU-KOM: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:025:0008:0023:DE:PDF>. Stand 31.10.2014.
- DGLG: Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünlanderhaltungsgesetz - DGLG) vom 7. Oktober 2013. GVOBl, 387. Internetseite sh.juris.de: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/zt4/page/bsshoprod.psm?action=controls.jw.PrintOrSaveDocumentContent&case=save>. Stand 2.9.2014.
- VV-K zu § 44 Abs. 1 LHO: Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände (VV-K zu § 44). Internetseite Finanzministerium: http://www.schleswig-holstein.de/FM/DE/Landeshaushalt/Haushaltsrecht/VVKzu44LHO__blob=publicationFile.pdf. Stand 30.10.2014.
- VO (EU) Nr. 1303/2013: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/320 DE vom 20.12.2013. Internetseite Publication Service of the European Union: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=DE>. Stand 7.1.2014.

- 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.
- Bathke, M. (2013): Modulbericht: Die Förderung des ländlichen Wegebbaus im Rahmen von LEADER/AktivRegionen. Anhang 1 zum Bewertungsbericht 2013. In: Thünen-Institut für Ländliche Räume, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Thünen-Institut für Forstökonomie und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Bericht 2013 zur laufenden Bewertung des Zukunftsprogramms Ländlicher Raum (ZPLR) in Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig. S. 1-33. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume: http://www.elerevaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2013/Bewertungsbericht_2013_Schleswig-Holstein.pdf. Stand 9.9.2014.
- Bathke, M. (2010): Halbzeitbewertung des ZPLR Teil II - Kapitel 17 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 232) Naturschutz und Landschaftspflege (Code 323/2, WRRL (investive Maßnahmen) - Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren (Code 323/3). Zitiert am 18.8.2012.
- 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.
- 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, 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 Rats von Sachverständigen für Umweltfragen, Endbericht, Version vom 23.08.2006. Internetseite Uni Bochum: <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/joerg.bogumil/> <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill/>. Stand 20.5.2012.
- Bogumil, J. und Ebinger, F. (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages. Bochum.
- BRH, Bundesrechnungshof (Hrsg., 2011): Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik, IuK-Mindestanforderungen 2011. 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>.
- 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.

- DGL-VO SH: Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünland-Erhaltungsverordnung - DGL-VO SH). GVOBl, 2008, S. 233. sh.juris.de. Stand 21.6.2010.
- DSN Connecting Knowledge und Moderation Schleswig-Holstein (2014): Ex-ante-Evaluierungsbericht im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Schleswig-Holstein ELER 2014 bis 2020 sowie die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) für das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. Internetseite MELUR: http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/11_ZPLR/PDF/Ex_ante_Evaluierungsbericht__blob=publicationFile.pdf. Zitiert am 28.8.2014.
- Ebinger, F. und Bogumil, J. (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, H. und Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtfor- schung aktuell, H. 112. S. 165-195.
- 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-COM, Commission of the European Communities (2014a): Guidance fiche Verifiability and controllability of measures: Assessment of risks of errors Article 62 of Regulation (EU) 1305/2013 [EAFRD], draft. Brüssel.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2014b): Guidance on Simplified Cost Options (SCOs) Flat rate financing, Standard scales of unit costs, Lump sums (under Articles 67 and 68 of Regulation (EU) No 1303/2013, Article 14(2) – (4) of Regulation (EU) No 1304/2013 and Article 19 of Regulation (EU) No 1299/2013). Internetseite DG Regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_en.pdf. Zitiert am 23.10.2014.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2010a): 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 03.02.2014.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2013): Draft working document on eligibility conditions and selection criteria for the programming period 2014-2020. Brüssel.
- 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 (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 (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-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.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2013): Modell der "Einigen Prüfung" ("Single Audit") - Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme (Sonderbericht Nr. 16). Internetseite Europäischer Rechnungshof: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_16/SR13_16_DE.pdf. Zitiert am 05.11.2014.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2014): The causes of error in Rural Development, Presentation by Robert Markus, 12 Joint RDC_AGRI Funds Ctee- IV Seminar on Error Rate 14 OCT 2014.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010a): Teil III - Programmbewertung - Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg, Braunschweig, Hannover. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume: www.eler-evaluierung.de. Stand 31.03.2014.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010b): Halbzeitbewertung des ZPLR Teil III - Programmbewertung. Braunschweig. Stand 04.09.2012.
- Fährmann, B. und Grajewski, G. (2008): Studie 2: Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von ZAL vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Materialband zu Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen Ex-post-Bewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Braunschweig. S. 79-158. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/zal/sh_zal/zal_sh_kap10_mb_de.pdf. Stand 06.09.2010.
- 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. Advanced Access published February, DOI jbs045, S. 1-32. <http://erae.oxfordjournals.org/cgi/content/full/jbs045?ijkey=0tQGRiXYI8P1roD&keytype=ref>. Stand 19.02.2013.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014a): Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen. Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2007 bis 2013 (Veröffentlichung in Vorbereitung). Braunschweig.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014b): Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013, Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung (Veröffentlichung in Vorbereitung). Braunschweig.
- Falconer, K. und Whitby, M. (1999): The Invisible Costs of Implementation and Administration. In: van Huylenbroeck, G. und Whitby, M. (Hrsg.): Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets. Oxford. S. 67-88.
- 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.

- Fengler, B. und Pollermann, K. (2010): Kapitel 13 Integrierte ländliche Entwicklung, Lokale Aktionsgruppen. In: vTI (Hrsg.): Halbzeitbewertung des ZPLR. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume:
http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Schleswig-Holstein/de/SH_Teil_II_Kap_13_ILE_AktivRegion_und_ANHANG.pdf.
- Gawron, T. (2010): Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz - Zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KOREMI, H. 07. Leipzig/Berlin.
- Grajewski, R. und Fährmann, B. (2008): Studie 2: Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von ZAL vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Materialband zu Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen Ex-post-Bewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Braunschweig. S. 79-158. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/zal/sh_zal/zal_sh_kap10_mb_de.pdf. Stand 6.9.2010.
- 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.
- 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 im Zeitraum von November 2012 bis Oktober 2014.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2014): Bericht 2014 zur laufenden Bewertung des Zukunftsprogramms ländlicher Raum (ZPLR) in Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite MELUR: http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/11_ZPLR/PDF/Bericht_2014__blob=publicationFile.pdf. Zitiert am 27.11.2014.
- LRH, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2012): Bemerkungen 2014 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2012, MELUR - Vertragsnaturschutz günstig gestalten. Internetseite Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/bemerkungen_2012_tz15.pdf. Zitiert am 4.9.2014.
- LRH, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2014): Bemerkungen 2014 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2012. Internetseite Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: <http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/bemerkungen2014.pdf>. Zitiert am 1.9.2014.
- Luhmann, N. (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen.

- 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.
- MELUR, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2013c): Datenlieferung der Zahlstelle SH im MELUR zur Implementationskostenanalyse mit Angabe der Stellenanteile. Mail vom 30.01.2013.
- MELUR, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2012d): Datenlieferung der Zahlstelle SH im MELUR zur Implementationskostenanalyse. Mail vom 20.11.2012.
- MELUR, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2013a): Arbeitsanweisung mit Mindestvorgaben für Vor-Ortbesichtigung sowie Vor-Ort- und Ex-post-Kontrollen bei Maßnahmen aus dem Bereich ELER-Investiv. Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2012a): Dienstanweisung zur Durchführung der Maßnahmen ländliche Neuordnung, ländlicher Wegebau, integrierte ländliche Entwicklung und LEADER/AktivRegion im Rahmen des Zukunftsprogramms Ländlicher Raum (ZPLR). Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2014): 3rd Follow up Sep. 2014 I. Evaluierung konkreter Fehlerraten aus der Kontrollstatistik 2014 (Berichtsjahr 2013), II. Maßnahmenübergreifende Aktionen zur generellen Reduzierung von ELER-Fehlerraten. Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2012b): Erläuterungen zur Datengrundlage der Personalkostenerhebung der Zahlstelle im MELUR zur Implementationskostenanalyse. E-Mail vom 02.07.2012.
- MELUR, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2012c): Lieferung der Daten zu den IT-Kosten. E-Mail vom 26.03.2012.
- MELUR, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2013b): Einzelplan 13 Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Haushaltsjahr 2013. Internetseite Finanzministerium:
http://www.schleswig-holstein.de/FM/DE/Landeshaushalt/ArchivHaushaltsplaene/Haushaltsplaene2013/Epl13__blob=publicationFile.pdf. Zitiert am 28.8.2014.
- MF, Ministerium für Finanzen des Landes Schleswig-Holstein (2014): Bericht der Bescheinigenden Stelle im Finanzministerium Schleswig-Holstein gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 für das Rechnungsjahr 2013. Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2006): Einzelplan 13 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Haushaltsjahr 2006. Internetseite Finanzministerium: www.schleswig-holstein.de/FM/DE/Landeshaushalt/ArchivHaushaltsplaene/Haushaltsplaene2006/060315_fm_Epl13__blob=publicationFile.pdf. Zitiert am 28.8.2014.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010): Projektauswahlkriterien für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 gemäß Artikel 71 Abs. 2 der Verordnung (EG) 1698/2005 (Stand: 31.05.2010). Kiel.

- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) in der mit Entscheidung der Kommission vom 04-XII-2007 K(2007)6167 genehmigten Fassung. 2. Änderungsantrag (2009). Kiel. Internetseite Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein: <http://www.schleswig-holstein.de>.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008): Projektauswahlkriterien für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 gemäß Artikel 71 Abs. 2 der Verordnung (EG) 1698/2005 (Stand: 03.06.2008). Kiel.
- Müller-Wrede, M. (2015): Vergaberechtsreform 2016 - Die wichtigsten Eckpfeiler. WISO Direkt Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, H. Ausgabe Juni 2015.
- 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). 06/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2013): LAG-Befragung 2013. Schriftliche Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien der LAGn der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (2337 Befragte, Rücklaufquote 65 %). 12/2012 bis 07/2013.
- Prognos (2009): Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung. Studie in der Reihe "Alter und Demographie" der Robert Bosch Stiftung. Internetseite Robert Bosch Stiftung: http://www.bosch-stiftung.de/content/language2/downloads/Demographieorientierte_Personalpolitik_fuer_Internet.pdf. Zitiert am 28.8.2014.
- PwC, PricewaterhouseCoopers AG WPG (2014): Veränderung des Verwaltungsaufwands in den mit der Abwicklung und Umsetzung von ELER- und EGFL-Aufgaben befassten Bereichen in der Förderperiode 2014 bis 2020, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.
- Reiter, K. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung des ZPLR , Teil II - Kapitel 10 - 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 Föderalismusforschung (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 23.4.2012.

- Sander, A. und Bormann, K. (2013): Zukunftsprogramm ländlicher Raum 2007-2013 - Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raums, 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 5.11.2013.
- Schmidt, G. (2002): Einführung in die Organisation. Wiesbaden.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2007): EU-Zahlstelle ELER, Aufgaben und Funktionen Verwaltungs- und Kontrollsystem, Präsentation.
- SMWA, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2008): Leitfaden zur Meldung von Unregelmäßigkeiten für das operationelle Programm des Freistaates Sachsen. Internetseite <http://www.strukturfonds.sachsen.de>:
- Staatskanzlei SH (2014): Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre. Internetseite Schleswig-Holsteinischer Landtag: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/2700/umdruck-18-2761.pdf>. Zitiert am 26.8.2014.

Anhang

A 1 Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in SH, NRW, HE und NI/HB

Tabelle A-1: Qualitative Erhebungen: Verwaltungseinheiten, Gesprächsart, Gesprächsdatum

Institution, Förderbereich	Gesprächsart	Gesprächsdatum
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
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

Fortsetzung Tabelle A-1

Institution, Förderbereich	Gesprächsart	Gesprächsdatum
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
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
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-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	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 Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (SH, NRW, HE, NI/HB)

Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (SH, NRW, HE, NI/HB)

- 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 Zahlstelle in SH erhalten: Haben Sie Anmerkungen zur Erhebung und der Ergebnisdarstellung?
- (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 Maßnahmenausgestaltung?

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 ZuwendungsempfängerInnen? 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 potenzielles 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 proaktiv 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, Referat Zahlstellenleitung (koordinierende Stellen), Bescheinigende Stelle?
- (15) Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit sonstigen aus Ihrer Sicht wesentlichen Stellen mit übergeordneten Aufgaben?
- (16) Wo werden unterschiedliche Interessen der beteiligten Stellen in Bezug auf die Umsetzung der Förderung deutlich? – Was bedeutet dies für die Bewilligungsstelle?
- (17) Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf und -möglichkeiten in der Organisation?

5. Personalsituation in den Bewilligungsstellen

- (18) 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?
- (19) Wenn nicht, woran mangelt es besonders, und wie reagieren Sie darauf?
- (20) Sehen Sie einen Personalmehrbedarf? In welcher Größenordnung?
- (21) 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

- (22) Wie beurteilen Sie die technische Ausstattung Ihrer Bewilligungsstelle?
- (23) Wie beurteilen Sie die Zweckmäßigkeit und Funktionsfähigkeit der eingesetzten EDV-Programme? Vor- und Nachteile.
- (24) Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf und Verbesserungsmöglichkeiten?

7. Fazit und Ausblick auf die Förderperiode 2014 – 2020

- (25) Zusammengefasst: Was sind aus Ihrer Sicht die spezifischen Herausforderungen Ihrer Verwaltung im Kontext von EU-Förderung? Bitte nennen Sie max. drei Punkte!
- (26) Wie würden Sie den folgenden Satz in Bezug auf die Förderperiode 2014-20 beenden: Wenn sich an den Rahmenbedingungen nichts Entscheidendes ändert, dann ...