

NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020

Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung

Regina Grajewski, Manfred Bathke, Angela Bergschmidt, Winfried Eberhardt, Henrik Ebers, Barbara Fähmann, Birgit Fengler, Lavinia Flint, Bernhard Forstner, Kristin Franz, Heike Peter, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Achim Sander und Gitta Schnaut

5-Länder-Evaluation

9/18

Mit finanzieller Unterstützung von



EUROPÄISCHE UNION

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



Impressum:

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 64, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5217

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

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 63, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5233

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie
Leuschnerstraße 91, 21031 Hamburg-Bergedorf
Tel.: 040 73962 321

Dr. Kristin Franz
E-Mail: kristin.franz@thuenen.de

entera – Umweltplanung & IT
Fischerstraße 3, 30167 Hannover
Tel.: 0511 16789 20

Achim Sander
E-Mail: sander@entera.de

DOI:10.3220/5LE1541074874000
www.eler-evaluierung.de

Braunschweig, im Juni 2018

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	XI
1 Hintergrund und Aufbau der Vollzugsanalyse	1
2 Methodische Herangehensweise und verwendete Daten	2
3 Maßnahmenüberblick und Organisationsstruktur der Programmumsetzung	6
3.1 Programmstruktur und Maßnahmenüberblick	6
3.2 Organisationsstruktur der Umsetzung	8
4 Vollzugsanalyse auf Ebene der Maßnahmen	10
4.1 Berufsbildung und Erwerb von Qualifikationen (M1.1)	10
4.1.1 Eckpunkte der Maßnahme	10
4.1.2 Darstellung des Outputs	12
4.1.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	13
4.1.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	16
4.1.5 Empfehlungen	18
4.2 Einzelbetriebliche Beratung in der Landwirtschaft (M2.1)	18
4.2.1 Eckpunkte der Maßnahme	18
4.2.2 Darstellung des Outputs	20
4.2.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	21
4.2.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	24
4.2.5 Empfehlungen	25
4.3 Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe – Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) (M4.11)	26
4.3.1 Eckpunkte der Maßnahme	26
4.3.2 Darstellung des Outputs	28
4.3.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	29
4.3.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	31
4.3.5 Empfehlungen	32

4.4	Förderung der Emissionsminderung in der Landwirtschaft (M4.12/M4.4)	33
4.4.1	Eckpunkte der Maßnahmen	33
4.4.2	Darstellung des Outputs	33
4.4.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	34
4.4.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	36
4.4.5	Empfehlungen	37
4.5	Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (M4.2)	37
4.5.1	Eckpunkte der Maßnahme	37
4.5.2	Darstellung des Outputs	39
4.5.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	40
4.5.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	42
4.5.5	Empfehlungen	45
4.6	Forstlicher Wegebau (M4.31)	45
4.6.1	Eckpunkte der Maßnahme	45
4.6.2	Darstellung des Outputs	46
4.6.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	47
4.6.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	48
4.6.5	Empfehlungen	48
4.7	Flurbereinigung (M4.32)	49
4.7.1	Eckpunkte der Maßnahme	49
4.7.2	Darstellung des Outputs	50
4.7.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	51
4.7.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	52
4.7.5	Empfehlungen	53
4.8	Dorfentwicklung (M7.11, M7.4 und M7.5)	53
4.8.1	Eckpunkte der Maßnahmen	53
4.8.2	Darstellung des Outputs	55
4.8.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	57
4.8.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	61
4.8.5	Empfehlungen	63
4.9	Ländliche Wegenetzkonzepte (M7.12)	64
4.9.1	Eckpunkte der Maßnahme	64
4.9.2	Darstellung des Outputs	66
4.9.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	66
4.9.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	68
4.9.5	Empfehlungen	68

4.10	Schutz und Bewirtschaftungskonzepte Naturschutz (M7.13) und investiver Naturschutz (M7.6)	69
4.10.1	Eckpunkte der Maßnahmen	69
4.10.2	Darstellung des Outputs	70
4.10.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	71
4.10.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	73
4.10.5	Empfehlungen	74
4.11	Breitbandversorgung ländlicher Räume (M7.3)	75
4.11.1	Eckpunkte der Maßnahme	76
4.11.2	Darstellung des Outputs	77
4.11.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	77
4.11.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	79
4.11.5	Empfehlungen	79
4.12	Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Wertes der Waldökosysteme (M8.5)	79
4.12.1	Eckpunkte der Maßnahme	79
4.12.2	Darstellung des Outputs	81
4.12.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	82
4.12.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen und Empfehlungen	85
4.12.5	Empfehlungen	87
4.13	Förderung von Investitionen in Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung, Mobilisierung oder Vermarktung von Holz (M8.6)	87
4.13.1	Eckpunkte der Maßnahme	87
4.13.2	Darstellung des Outputs	88
4.13.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	88
4.13.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	89
4.13.5	Empfehlungen	90
4.14	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (M10.1) und Ökolandbau (M11.1/2)	90
4.14.1	Eckpunkte der Maßnahmen	90
4.14.2	Darstellung des Outputs	93
4.14.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	95
4.14.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	102
4.14.5	Empfehlungen	104
4.15	Natura-2000-Ausgleichszahlung (M12.1)	105
4.15.1	Eckpunkte der Maßnahme	105
4.15.2	Darstellung des Outputs	106
4.15.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	107

4.15.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	108
4.15.5	Empfehlungen	109
4.16	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (M13.1/2)	109
4.16.1	Eckpunkte der Maßnahme	109
4.16.2	Darstellung des Outputs	110
4.16.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	111
4.16.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	112
4.16.5	Empfehlungen	113
4.17	Tierschutzzahlungen (M14)	114
4.17.1	Eckpunkte der Maßnahme	114
4.17.2	Darstellung des Outputs	115
4.17.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	116
4.17.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	117
4.17.5	Empfehlungen	119
4.18	Einrichtung und Tätigkeit operationeller Gruppen für die „Europäische Innovationspartnerschaft (EIP)“ und „Pilotprojekte im Rahmen der EIP“ (M16.1/2)	120
4.18.1	Eckpunkte der Maßnahme	120
4.18.2	Darstellung des Outputs	122
4.18.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	123
4.18.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	125
4.18.5	Empfehlungen	126
4.19	Kooperationen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Vorbeugung prekärer Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien (M16.71)	126
4.19.1	Eckpunkte der Maßnahme	126
4.19.2	Darstellung des Outputs	127
4.19.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	127
4.19.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	128
4.19.5	Empfehlungen	129
4.20	Netzwerk zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung (M16.72)	129
4.21	LEADER (M19)	129
4.21.1	Eckpunkte der Maßnahme	129
4.21.2	Darstellung des Outputs	132
4.21.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	133
4.21.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	147
4.21.5	Empfehlungen	150

5	Stärken und Schwächen der Programmumsetzung	153
5.1	Inanspruchnahme und Akzeptanz	155
5.1.1	Bewertung des Umsetzungsstandes	155
5.1.2	Externe Rahmenbedingungen als Erklärungsgründe, Risiken und Chancen	159
5.1.3	Umsetzungsstand unter dem Blickwinkel des Leistungsrahmens	160
5.2	Zielorientierung und Wirksamkeit	161
5.2.1	Förderstrategische Ausrichtung und Programmportfolio	161
5.2.2	Maßnahmengestaltung	163
5.3	Umsetzungsrahmen	164
5.3.1	Organisationsstruktur und Ablauforganisation	165
5.3.2	Personalsituation	168
5.3.3	Regelungsrahmen	169
5.3.4	IT-Landschaft	175
5.3.5	Finanzmanagement	176
5.4	Von der Balance der Steuerungsgrößen des Fördererfolgs	177
5.4.1	Typ1: Maßnahmen mit hoher Inanspruchnahme, einfach umzusetzen, aber mit geringer Wirksamkeit	177
5.4.2	Typ2: Maßnahmen mit anspruchsvoller Zielsetzung, aber mit Schwächen im Umsetzungsrahmen und der Inanspruchnahme	177
5.4.3	Typ 3: Maßnahmen mit einer guten Balance von Zielsetzung, Inanspruchnahme und Umsetzungsrahmen	179
5.4.4	Fazit	179
5.5	Programmbezogene Empfehlungen	181
5.5.1	Inanspruchnahme und Akzeptanz	181
5.5.2	Zielorientierung und Wirksamkeit	181
5.5.3	Umsetzungsrahmen	182
	Richtlinien	185
	Literatur	187
	Anhang	191

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bausteine der Vollzugsanalyse als Teil des Frühwarnsystems auf Maßnahmenebene	2
Abbildung 2:	Verteilung der indikativen Finanzen nach Schwerpunktbereichen	6
Abbildung 3:	Strukturlandkarte – Steuerung und Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2020 (Stand 05/2017)	9
Abbildung 4:	Hauptziele der geförderten Investitionen* im Bereich der V&V-Förderung (M4.2)	40
Abbildung 5:	Die Merkmale des LEADER-Ansatzes	133
Abbildung 6:	Zugehörigkeit stimmberechtigter LAG-Mitglieder (in %)	135
Abbildung 7:	Art der Zusammenarbeit mit anderen Prozessen (getrennt nach Gebietsabgrenzungen)	139
Abbildung 8:	Themencode der Mitglieder in den Entscheidungsgremien der LAGs	140
Abbildung 9:	Aufteilung der Arbeitskapazitäten auf unterschiedliche Aufgabenfelder	141
Abbildung 10:	Die drei Steuerungsgrößen des Fördererfolgs	154
Abbildung 11:	Bewilligungsstand nach Maßnahmen zum 31.12.2016	156
Abbildung 12:	Auszahlungsstand der ELER-Mittel (inklusive Teilauszahlungen) nach Größenklassen und Maßnahmentypen	157

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Genutzte Sekundärdaten	3
Tabelle 2:	Ampelbewertung zur Ableitung des Anpassungsbedarfs bei einzelnen Maßnahmen	5
Tabelle 3:	Überblick über die in den Prioritäten/Schwerpunktbereichen programmierten Maßnahmen mit ihren indikativen Mittelansätzen und ihrem Anteil am Gesamtprogramm (ohne TH)	7
Tabelle 4:	Zielsetzungen der Maßnahme Berufsbildung (M1.1) in den SPB	10
Tabelle 5:	Wesentliche Veränderungen in der Ausgestaltung der Maßnahme Berufsbildung (M1.1) im Vergleich zur vorherigen Förderperiode	10
Tabelle 6:	Geförderte Angebote 2016 und in der Förderperiode 2007 bis 2013 nach ihrer Dauer	12
Tabelle 7:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme „Berufsbildung und Erwerb von Qualifikation“ (1.1) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	17
Tabelle 8:	Ausgewählte Beratungsorganisationen und deren Beratungsschwerpunkte	21
Tabelle 9:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme „Einzelbetriebliche Beratung“ (M2.1) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	25
Tabelle 10:	Zielsetzungen der Maßnahme Agrarinvestitionsförderung (M4.11) in den SPB	26
Tabelle 11:	Finanzmittel des AFP (M4.11) in der Förderperiode 2014 bis 2020	27
Tabelle 12:	Output des AFP (M4.11) in den Förderjahren 2014 bis 2016 - Bewilligungen	28
Tabelle 13:	Verteilung des bewilligten Zuschusses im Rahmen des AFP (M4.11) (2014 bis 2016)	28
Tabelle 14:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse des AFP (M4.11) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	32
Tabelle 15:	Bewilligungen M4.12 (Stand: 31.12.2016)	34
Tabelle 16:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse der Maßnahmen zur Emissionsminderung (M4.12 und M4.4) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	37

Tabelle 17:	Zielsetzungen der V&V-Förderung (M4.2) in den SPB	38
Tabelle 18:	Output der V&V-Förderung (M4.2) (Stand 31.12.2016) – Bewilligungen	39
Tabelle 19:	Verteilung der Investitionszuschüsse der bewilligten Vorhaben (M4.2) auf Sektoren	39
Tabelle 20:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse der V&V-Förderung (M4.2) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	44
Tabelle 21:	Output der Förderung des forstlichen Wegebaus (M4.31) (Stand 31.12.2016)	47
Tabelle 22:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für den forstlichen Wegebau (M4.31) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	48
Tabelle 23:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Flurbereinigung (M4.32) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	52
Tabelle 24:	Umsetzung der Maßnahme Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer (M7.11) (bis 31.12.2016)	55
Tabelle 25:	Umsetzung der Maßnahme Dorferneuerung und Dorfentwicklung (M7.4) (bis 31.12.2016)	56
Tabelle 26:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahmen der Dorfentwicklung (M7.11, M7.4 und M7.5) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	62
Tabelle 27:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Förderung von Wegenetzkonzepten (M7.12) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	68
Tabelle 28:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für M7.13 und M7.6 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	74
Tabelle 29:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Förderung des Breitbandausbaus (M7.3) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	79
Tabelle 30:	Output M8.5 differenziert nach Vorhabensarten auf Basis von Auszahlungsdaten (Stand 31.12.2016)	82
Tabelle 31:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für M8.5 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	86
Tabelle 32:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für M8.6 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	90

Tabelle 33:	Zielsetzungen der AUKM und des Ökolandbaus in den Schwerpunktbereichen	92
Tabelle 34:	Lenkungsinstrumente der AUKM und des Ökolandbaus	92
Tabelle 35:	Inanspruchnahme und Zielerreichung der AUKM und des Ökolandbaus	94
Tabelle 36:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für AUKM/Ökolandbau und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	102
Tabelle 37:	Inanspruchnahme und Zielerreichung der Natura-2000- Ausgleichszahlung (M12.1)	107
Tabelle 38:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Natura-2000- Ausgleichszahlung (M12.1) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	109
Tabelle 39:	Förderfläche der Ausgleichszulage nach Gebietskategorien	111
Tabelle 40:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Ausgleichszulage (M13.1/13.2) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	113
Tabelle 41:	Prämien der M14.12 „Haltungsverfahren auf Stroh“	115
Tabelle 42:	Im Rahmen von M14 geförderte Betriebe, GVE und verausgabte öffentliche Mittel ¹	116
Tabelle 43:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme M14 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	119
Tabelle 44:	Zielsetzungen der EIP (M16.1/2) in den SPB	120
Tabelle 45:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme „Einrichtung operationeller Gruppen (EIP)“ (M16.1/2) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	125
Tabelle 46:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für M16.71 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	128
Tabelle 47:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme LEADER und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	149
Tabelle 48:	Anpassungsbedarf nach Maßnahmen und Steuerungsbereich	180
Anhang		
Tabelle A-1:	Übersicht über die geführten Gespräche	191
Tabelle A-2:	Auszahlungszahlungsstand nach Maßnahmen zum 31.12.2016	192

Abkürzungsverzeichnis

A

AEU-Vertrag	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskreis
AL	Ackerland
AnBest-P	Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahme
AWK	Auswahlkriterien

B

BHD	Betriebsshelferdienste
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BLÜ	Blühstreifen
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BS	Bescheinigende Stelle
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

C

CLLD	Community-Led Local Development
CC	Cross Compliance

D

DE	Dorferneuerung, Dorfentwicklung
DGL	Dauergrünland
DIEK	Dorffinnenentwicklungskonzept
DK	Dauerkulturen
DVO	Durchführungsverordnung
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall

E

EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELAN	Elektronische Antragstellung für Landwirte
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ERO	Erosionsschutzstreifen
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-KOM	Europäische Kommission
EXG	Extensive Grünlandnutzung

F

FAQ	Frequently asked questions
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FB	Flurbereinigung
FBG	Forstbetriebsgemeinschaft
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
fm	Festmeter
FöNa	Förderrichtlinie Naturschutz

G

GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GIS	Geographisches Informationssystem
GL	Grünland
GVAgrar	Gesellschaft zur Verbesserung der Agrarstruktur mbH & Co. KG
GVE	Großvieheinheit
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

H

HSK	Haushaltssicherungskonzept
-----	----------------------------

I

IDL	Innovationsdienstleister
IK	Implementationskosten
IKEK	Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie

K

KMU	Kleine- und mittlere Unternehmen
-----	----------------------------------

L

LAG	Lokale Aktionsgruppe
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz
LB	Landesbeauftragter
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft; aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rural)
LES	Lokale Entwicklungsstrategie
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
Ifm	Laufender Meter
LHO	Landeshaushaltsordnung
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
LSG	Landschaftsschutzgebiet

LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LWK NRW	Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen
M	
MFKJKS	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
MULNV	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
MwSt.	Mehrwertsteuer
N	
N	Stickstoff
NASO	Naturschutzsonderprogramm
NGA	Next-Generation-Access
NH ₃	Ammoniak
NRR	Nationale Rahmenregelung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet
NUT	Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutzierrassen
O	
OG	Operationelle Gruppen
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche
P	
PSM	Pflanzenschutzmittel
Q	
OG	Operationelle Gruppe
R	
RES	Regionale Entwicklungsstrategie
RL	Richtlinie
RLW	Richtlinie ländlicher Wegebau
RM	Regionalmanagement
S	
SGB	Sozialgesetzbuch
SPB	Schwerpunktbereich
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Stärken-Schwächen-Analyse)
T	
TH	Technische Hilfe
TN	TeilnehmerIn
TPD	Technischer Prüfdienst
U	
UFE	Uferrandstreifen
UNB	Untere Naturschutzbehörden

V

VB	Verwaltungsbehörde
VE	Verpflichtungsermächtigung
VK	Vielfältige Kulturen
VKO	Vereinfachte Kostenoptionen
VNS	Vertragsnaturschutz
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
V&V	Verarbeitung und Vermarktung

W

WiSo-Partner	Wirtschafts- und Sozialpartner
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WuH	Landesbetrieb Wald und Holz

Z

ZS	Zahlstelle
ZWE	ZuwendungsempfängerInnen
ZWF	Zwischenfruchtanbau

1 Hintergrund und Aufbau der Vollzugsanalyse

Die Vollzugsanalyse ist Kernstück des im Feinkonzept zum Bewertungsplan skizzierten „Frühwarnsystems“ zur Identifizierung von Anpassungserfordernissen der Maßnahmenausgestaltung bzw. des implementierten Umsetzungsrahmens.

In diesem Sinne fasst der vorliegende Bericht den vorliegenden Erkenntnisstand zu einzelnen Maßnahmen und Themen zusammen und fokussiert insbesondere auf Aspekte der Durchführung.

Die Auswertungen von einzelfallbezogenen Förderdaten (Output-Analyse) beziehen sich überwiegend auf den Zeitraum bis zum 31.12.2016. Die Analyse der administrativen Umsetzung und inhaltlichen Ausgestaltung basiert neben den Dokumentenanalysen auf Interviews und Befragungen. Diese wurden schwerpunktmäßig in der ersten Jahreshälfte 2017 durchgeführt. Daher werden relevante Entwicklungen im Jahr 2017 bis spätestens Mitte 2017 berücksichtigt. Spätere Entwicklungen oder Änderungen werden nur nachrichtlich erwähnt, wenn dies von Relevanz ist, sind aber nicht Gegenstand der Analyse.

Zum Zweck der „Frühwarnung“ umfasst die Vollzugsanalyse eine zielorientierte Output-Analyse vor dem Hintergrund der beabsichtigten Wirkungen. Dieser Baustein zielt – in Abhängigkeit von den verschiedenen Maßnahmentypen – auf folgende Fragestellungen ab:

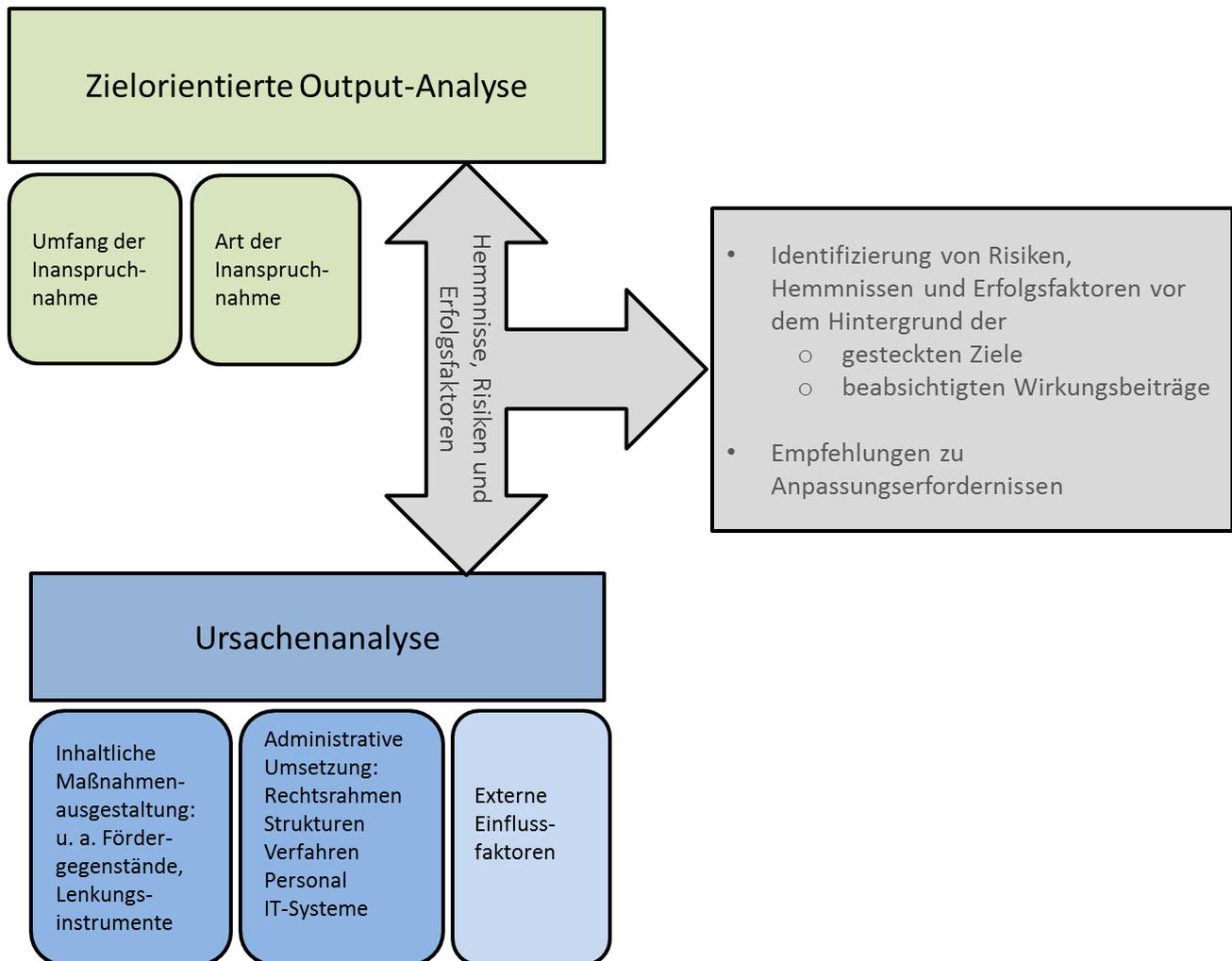
- Sind Stand und Verlauf von Bewilligung und Auszahlung planmäßig?
- Werden die angestrebten Zielgruppen und Vorhabenarten erreicht?
- Lässt die bisherige Umsetzung erkennen, dass die angestrebten Wirkungen erreicht werden können?

Dazu werden u. a. Förderdaten und Auswahlkriterien (AWK) ausgewertet. Die inhaltliche Maßnahmenausgestaltung (Förderbedingungen, Fördergegenstände, eingesetzte Lenkungsinstrumente) sowie die administrative Umsetzung (Verfahrensregelungen, Aufbau und Ablauforganisation, Ressourcen etc.) und die externen Rahmenbedingungen werden näher betrachtet, um herauszuarbeiten, in welcher Weise diese Aspekte Quantität und Ausrichtung der Inanspruchnahme beeinflussen, unterstützen oder hemmen.

Zentrale Untersuchungsebene sind die Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen und Vorhabenarten des NRW-Programms Ländlicher Raum. Diese wurden für die Untersuchung und insbesondere die Ergebnisaufbereitung z. T. zu Maßnahmengruppen zusammengefasst. Die Tiefe und Ausrichtung der jeweils vorgenommenen maßnahmenbezogenen Vollzugsanalysen hängen im Wesentlichen vom Umsetzungsstand, dem Abweichungsgrad vom geplanten Output sowie weiteren offensichtlich werdenden Umsetzungshemmnissen ab.

Abbildung 1 stellt die Bausteine der Vollzugsanalyse als Teil des Frühwarnsystems dar.

Abbildung 1: Bausteine der Vollzugsanalyse als Teil des Frühwarnsystems auf Maßnahmenebene



Quelle: Eigene Darstellung.

Im abschließenden Kapitel 5 „Stärken und Schwächen der Programmumsetzung“ werden die maßnahmenbezogenen Ergebnisse aus der Perspektive zentraler Steuerungsgrößen für eine „erfolgreiche“ Programmumsetzung verdichtet und mit Erkenntnissen aus ersten programmbezogenen Analysen ergänzt und gespiegelt. Die drei Steuerungsgrößen sind: Inanspruchnahme und Akzeptanz der Förderung, deren Wirksamkeit und Zielorientierung und der Umsetzungsrahmen. Bei der Ergebnisdiskussion wird zwischen investiven Maßnahmen, Flächen-/Tierwohlmaßnahmen sowie Berufsbildungs-/Beratungs- und Kooperationsmaßnahmen unterschieden.

2 Methodische Herangehensweise und verwendete Daten

Bei der Vollzugsanalyse handelt es sich um eine formative Evaluation. Es sollen Hinweise gegeben werden, um die Programmdurchführung zu optimieren, um die angestrebten Ziele und Wirkun-

gen erreichen oder eine Anpassung an die Durchführungsbedingungen vornehmen zu können, wenn deutlich wird, dass beispielsweise der Bedarf falsch eingeschätzt wurde oder der EU-Rahmen es nicht erlaubt, die Maßnahme in ihrer ursprünglichen Konzeption umzusetzen.

Im Kern stützt sich die Analyse auf eine problemzentrierte Auswertung vorhandener Daten. Welche Daten genutzt wurden, ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Genutzte Sekundärdaten

	Maßnahmenebene			Programmebene
	Investive Maßnahmen	Berufsbildung, Beratung, Kooperationsmaßnahmen	Flächen- und Tierwohlmaßnahmen	
Förderdaten (Auszahlung)	✓	✓	✓	
Förderdaten (Bewilligung)	✓	✓	✓	
Monitoringdaten	✓	✓	✓	✓
Zahlstellendaten				✓
InVeKoS-Daten			✓	
Erfassungslisten zu Berufsbildungskursen		✓		
Lehrgangsbewertungen		✓		
Rankinglisten (Projektauswahl)	✓	✓		
Erhebungsbögen	✓			

Quelle: Eigene Darstellung.

Eigene Daten wurden für die Maßnahme LEADER im Rahmen einer strukturierten Regionsabfrage bei den Regionalmanagements erhoben. Die Abfrage wurde in ähnlicher Form bereits in der letzten Förderperiode verwendet und in Rücksprache mit dem nordrhein-westfälischen Fachreferat, den Regionen¹ und den Fachreferaten der anderen vier Bundesländer weiterentwickelt. Inhalte der Abfrage waren insbesondere die Strukturen und Kapazitäten des Regionalmanagements, der Lokalen Aktionsgruppen und der weiteren Beteiligungsgremien. Neuerungen waren, dass über offene Fragen auch bisherige Erfolge, Probleme und Verbesserungsansätze abgefragt wurden sowie die Verwendung eines Themencodes, der nun in verschiedenen Kontexten zum Einsatz kommt: in der Regionsabfrage u. a. für die Einordnung der LAG-Mitglieder sowie von der Zahlstelle für die inhaltliche Zuordnung der geförderten Vorhaben. Die Abfrage bezieht sich auf das Kalenderjahr 2016. Sie wurde Ende 2016 gestartet, die meisten Rückmeldungen gingen im 1.

¹ Mit dem Ansprechpartner, den die Regionen (des Regionalforums NRW) für die Begleitung der Evaluierung ausgewählt haben.

Quartal 2017 ein. Die Rücklaufquote lag bei 100 %, sodass die Angaben von allen 28 LEADER-Regionen vorliegen.

Qualitative Formen der Datengewinnung waren leitfadengestützte Interviews mit VertreterInnen der Programmsteuerungsebene, Fachreferaten und umsetzenden Stellen. Auch mit Akteuren im Bereich LEADER wurden Gespräche geführt. Des Weiteren nahmen EvaluatorInnen an Dienstbesprechungen teil. Eine erste Fallstudie wurde für den investiven Naturschutz (M7.6) begonnen. Eine Übersicht der geführten Gespräche ist in Tabelle A 1 im Anhang enthalten. Sowohl auf Ebene der Maßnahmen als auch programmbezogen wird auf Ex-post-Bewertungsergebnisse (Moser et al., 2016) aufgebaut und Veränderungen herausgestellt. Insbesondere wird auf die Aussagen der Implementationskostenanalyse (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014) zurückgegriffen. Daneben wurde ein systematischer Review von Förderdokumenten, wie beispielsweise Förderrichtlinien, Auswahlkriterien und Dienstanweisungen vorgenommen. Untersuchungsleitende Fragestellung war bei den qualitativen Erhebungen, inwieweit der institutionelle Rahmen und die Förderausgestaltung sowohl inhaltlich als auch förder technisch die Zielerreichung der Fördermaßnahmen unterstützt und das beobachtete Output bedingt bzw. erklärt.

Die maßnahmenbezogenen Darstellungen und Analysen münden in einer tabellarischen Darstellung des Handlungsbedarfs. Vier Stufen wurden festgelegt (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Ampelbewertung zur Ableitung des Anpassungsbedarfs bei einzelnen Maßnahmen

Anpassungsbedarf	Empfehlungsrichtung	Dahinterliegende Einschätzung zur Zielerreichung
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	<p>Die Maßnahme sollte eingestellt oder wenn sich der ELER-Rahmen als wesentliches Hemmnis darstellt, aus dem Programm genommen werden.</p> <p>Das ist der Fall, wenn anvisierte Ziele mit der Maßnahme nicht erreicht werden, da</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Interventionslogik grundsätzliche Mängel aufweist, • der ELER-Rahmen für die Maßnahme grundsätzlich nicht geeignet ist und es daher keine effektiven Mittel gibt, um grundsätzlich umzusteuern, • es (trotz guter Konzeption) keinen Bedarf/keine Nachfrage gibt. 	Ziele werden absehbar nicht erreicht; im Rahmen der gegebenen ELER-Rahmenbedingungen nicht heilbar.
Grundlegender Anpassungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> • Größere Änderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung und/oder den Umsetzungsprozessen sind erforderlich, damit die Maßnahme die gesteckten Ziele erreichen kann. • Revision der gesteckten Ziele. • Mittelausstattung deutlich erhöhen/absenken 	Eine Zielverfehlung scheint wahrscheinlich, da es grundlegende Schwächen in der Konzeption und oder den Umsetzungsprozessen gibt. Durch Gegenmaßnahmen ist dies aber im Unterschied zu rot „heilbar“.
Geringer Anpassungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere Änderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung und/oder den Umsetzungsprozessen sind empfehlenswert, damit die Zielerreichung verbessert werden kann. • Überprüfung von Fördervoraussetzungen oder Aufnahme von zusätzlichen Fördergegenständen 	Grundsätzlich läuft die Maßnahme in die richtige Richtung und es kann von der Verfolgung der gesetzten Ziele ausgegangen werden. Empfohlene Änderungen gehen in Richtung einer Optimierung oder der Vorbeugung sich abzeichnender Risiken und Engpässe.
Kein Anpassungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> • Wenn die Maßnahme sich weiter in diese Richtung entwickelt, muss nicht gegengesteuert werden. Es brauchen keine (nennenswerten) Änderungen in der Konzeption und den Umsetzungsprozessen vorgenommen werden. • Ggf. ist es erforderlich, auf bestimmte Aspekte zu achten, damit die Maßnahme auf einem guten Pfad bleibt. 	Ziele werden nach jetziger Lage und Kenntnisstand erreicht.

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Maßnahmenüberblick und Organisationsstruktur der Programmumsetzung

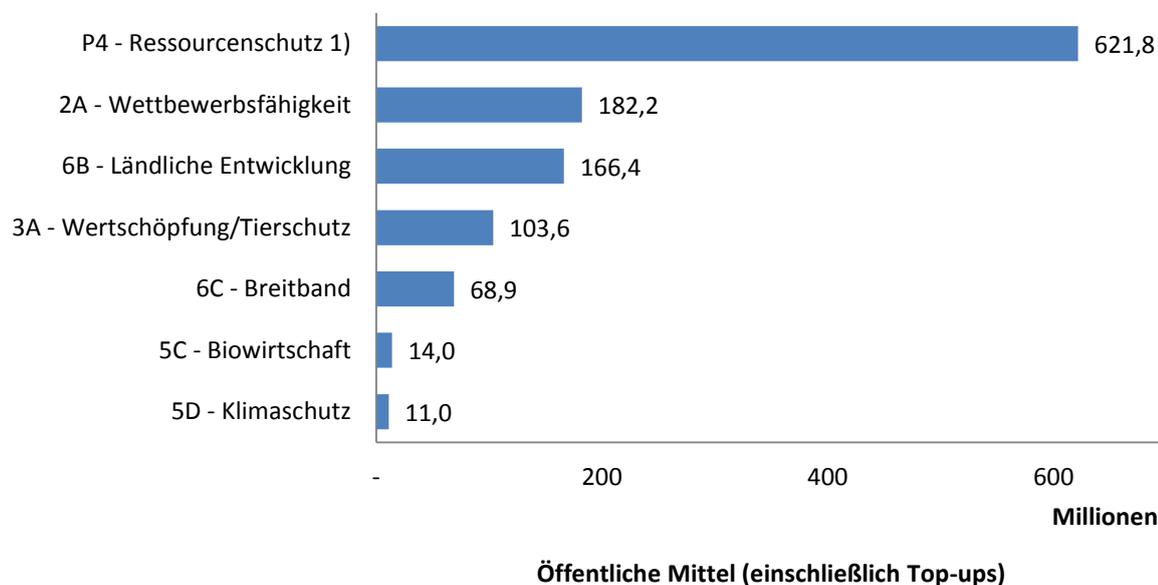
3.1 Programmstruktur und Maßnahmenüberblick

Für die Förderperiode 2014 bis 2020 sind rund 1,2 Mrd. Euro öffentliche Ausgaben, davon 618,3 Mio. Euro EU-Mittel, für die Förderung des ländlichen Raums in NRW vorgesehen. In den EU-Mitteln sind auch die Mittel enthalten, die durch die Umschichtung von der 1. in die 2. Säule zur Verfügung stehen. Diese Mittel in Höhe von insgesamt rund 106,2 Mio. Euro bedürfen keiner nationalen Kofinanzierung und werden in NRW für die Maßnahmen respektive Vorhabenarten M4.12, M4.4, M10.1, M11 und M14 eingesetzt.

Für nicht kofinanzierungsfähige Ausgaben sind zusätzlich rein nationale Mittel (Top-ups) gemäß Artikel 82 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in Höhe von rund 7,5 Mio. Euro vorgesehen. Hiervon entfallen 4,0 Mio. Euro auf M07, die für die Finanzierung der Mehrwertsteuer eingesetzt werden sowie 3,5 Mio. Euro auf M10.1, die das Angebot von Zusatzmaßnahmen im Rahmen des Vertragsnaturschutzes ermöglichen.

Die Verteilung der Fördermittel nach Schwerpunktbereichen (inkl. Top-ups, exkl. Technischer Hilfe) ist in Abbildung 2 dargestellt. Auf Priorität 4 entfallen die meisten Mittel (53 % des Mittelvolumens). Knapp über 15 % sind für den Schwerpunktbereich (SPB) 2A vorgesehen, direkt gefolgt von dem SPB 6B. Die Schwerpunktbereiche/Prioritäten sind unterschiedlich breit mit Maßnahmen unterlegt, wie Tabelle 3 zeigt.

Abbildung 2: Verteilung der indikativen Finanzen nach Schwerpunktbereichen



1) SPB 4A-Biodiversität, 4B-Wasser und 4C-Boden zusammengefasst zu Priorität (P) 4.

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2016a).

Klassifiziert man die Maßnahmen nach ihrem Interventionstyp, so stehen Flächen- und Tierwohlmaßnahmen mit 53 % der indikativen Mittel an erster Stelle, gefolgt von den investiven Maßnahmen (42 %). 5 % der Mittel sind für Bildungs-/Beratungs- und Kooperationsmaßnahmen vorgesehen.

Rund die Hälfte der zur Verfügung stehenden Mittel ist gemäß Durchführungsbericht (MKULNV, 2017) bereits bewilligt. Auszahlungen für abgeschlossene und laufende Vorhaben erfolgten seit Beginn der Förderperiode in Höhe von 157,6 Mio. Euro (31.12.2016). Damit sind etwa 13,5 % des Gesamtbudgets ausgezahlt. Auf die ELER-Mittel bezogen liegt der Auszahlungsstand bei 11,8 % (siehe Tabelle A2 im Anhang). Der Umsetzungsstand ist nach Maßnahmengruppen und Maßnahmen sehr unterschiedlich. Darauf wird in Kapitel 4 detailliert eingegangen.

Tabelle 3: Überblick über die in den Prioritäten/Schwerpunktbereichen programmierten Maßnahmen mit ihren indikativen Mittelansätzen und ihrem Anteil am Gesamtprogramm (ohne TH)

Priorität/Schwerpunktbereich/Maßnahmen	Geplante öffentliche Mittel in Mio. Euro	Anteil Gesamtprogramm (ohne TH) in %
AUKM (M10.1)	327,0	28,0
Ökolandbau (M11.1/2)	132,8	11,4
Natura-2000-Ausgleichszahlung (M12.1)	28,9	2,5
Ausgleichszulage (M13.1/2)	46,7	4,0
Naturschutzinvestitionen/-planung (7.13/7.6)	48,4	4,1
Forst (8.5)	38,0	3,3
Priorität 4 - Ressourcenschutz	621,8	53,2
AFP (M4.11)	127,3	10,9
Flurbereinigung (M4.32)	19,2	1,6
Forstwegebau (M4.31)	12,0	1,0
EIP (M16.1/2)	9,4	0,8
Qualifizierung (M1.1)	8,4	0,7
Beratung (M2.1)	5,8	0,5
SPB 2A - Wettbewerbsfähigkeit	182,2	15,6
LEADER (M19)	75,6	6,5
Dorferneuerung/Ländliche Infrastruktur/Planung (M7.4,M7.5,M7.11)	78,0	6,7
Kooperationen (M16.7)	12,8	1,1
Wegenetzkonzepte (M7.12)	(*)	
SPB 6B - Ländliche Entwicklung	166,4	14,2
Tierschutzzahlungen (14.1)	82,2	7,0
Verarbeitung und Vermarktung (4.2)	21,3	1,8
SPB 3 A - Wertschöpfung/Tierwohl	103,6	8,9
Breitbandförderung (7.6)	68,9	5,9
SBB 6C - Breitband	68,9	5,9
Holzmobilisierung (M8.6)	14,0	1,2
SPB 5C - Biowirtschaft	14,0	1,2
Gülleausbringung/-lagerung (M4.12/M4.4)	11,0	0,9
SPB 5D - Klimaschutz	11,0	0,9

(*) finanziell nicht getrennt programmiert

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2016a).

3.2 Organisationsstruktur der Umsetzung

Die Umsetzungsstrukturen sind gegenüber dem Vorgängerprogramm weitgehend konstant geblieben. Die Struktur ist durch folgende Merkmale geprägt:

- Konzentration und Homogenität der Strukturen auf der Steuerungsebene: Da es sich bei dem NRW-Programm Ländlicher Raum um ein Monoressortprogramm handelt, sind an der Steuerung allein die Verwaltungsbehörde (VB) und die Fachreferate des MKULNV² beteiligt. Dies führt insgesamt zu einer kompakten Organisationsstruktur auf der Steuerungsebene mit verhältnismäßig wenigen Schnittstellen.
- Übertragung der Zahlstellenfunktion auf den Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragten (LB): Gemäß Landesorganisationsgesetz fungiert der LB als Landesoberbehörde.³ Die Fachreferate sind nicht Teil der Zahlstelle und somit nicht in die operative Umsetzung involviert. Ihnen obliegen die Aufgaben der Richtlinienerstellung und damit weiterhin die für den Programmerfolg wesentliche Aufgabe der fachlich-inhaltlichen Steuerung (Richtlinienkompetenz sowie Überwachung des Mittelabflusses und der Inanspruchnahme auf der Grundlage der Daten der Zahlstelle).
- Starke Ausdifferenzierung und Heterogenität der Bewilligungsebenen: Ein Teil der Bewilligungsfunktion (beispielsweise AUKM ohne M10.1.6-8 Vertragsnaturschutz, AGZ, AFP, Bildung, Beratung) wird durch den Landesbeauftragten selbst wahrgenommen. Für andere Maßnahmenbereiche – insbesondere „nicht-landwirtschaftsnahe Förderungen“ – ist die Bewilligungsfunktion delegiert: an die Bezirksregierungen (Dezernate 33 und 51), an die Unteren Naturschutzbehörden⁴, das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) und den Landesbetrieb Wald und Holz (WuH). Insbesondere bei den Unteren Naturschutzbehörden (UNB) und den Regionalen Forstämtern ist zudem eine Vielzahl von Stellen in die Bewilligung eingebunden. Die „Zahlstellen-Fachaufsicht“⁵ über die Tätigkeiten dieser Stellen liegt beim Landesbeauftragten, zu dessen Verantwortungsbereich neben der Etablierung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für alle Maßnahmenbereiche auch die Entwicklung und Bereitstellung der IT-Systeme zur EU-konformen Abwicklung gehören.

Die Strukturlandkarte (siehe Abbildung 3)⁶ umfasst die wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen und illustriert deren erforderliche Interaktionen.

² Mit der Landtagswahl 2017 erfolgte eine Reorganisation des Ministeriums, das seit Juli 2017 als Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MUNLV) fungiert.

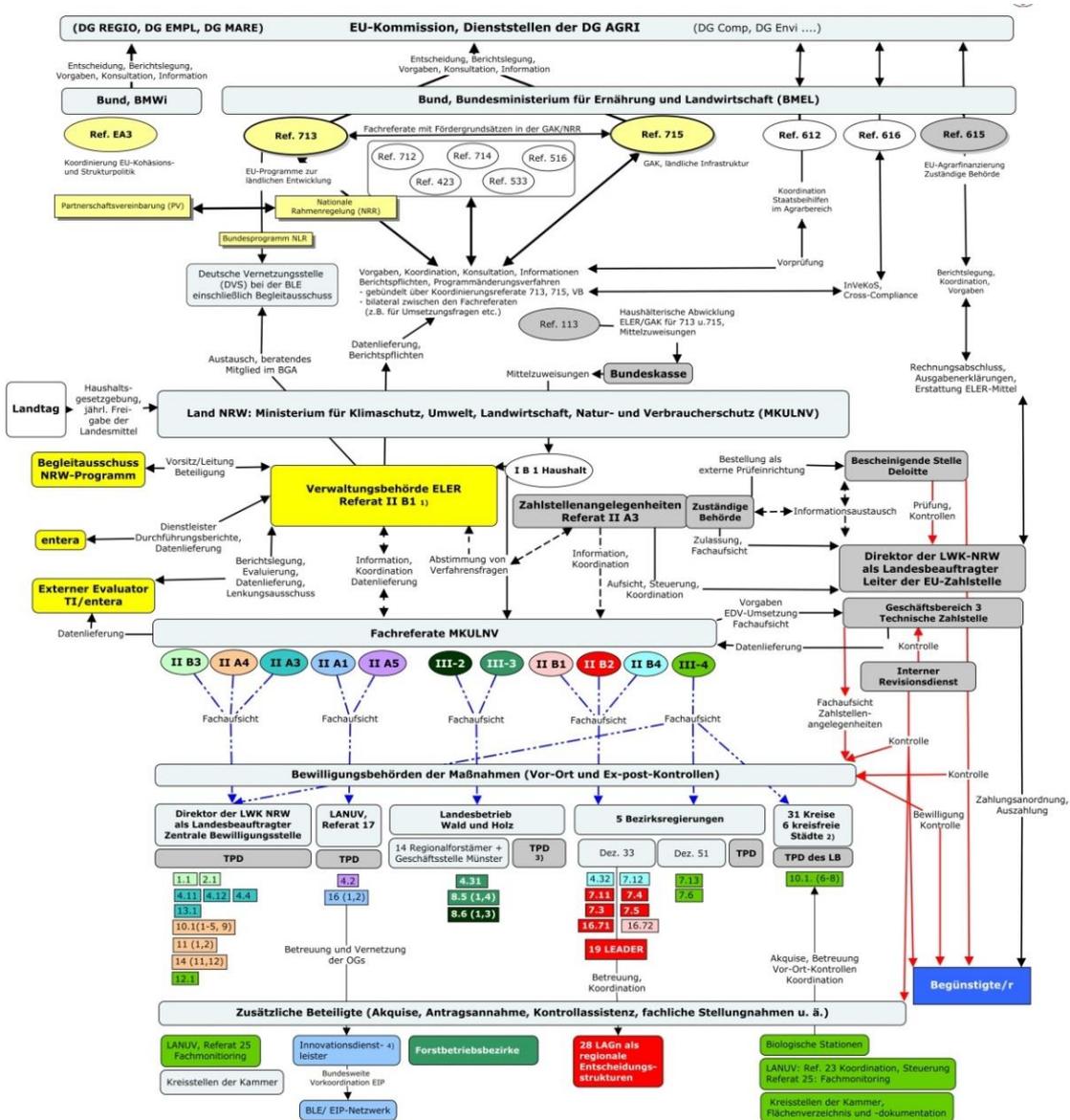
³ Die Direktorin oder der Direktor der Landwirtschaftskammer nimmt die Aufgaben als Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter (§ 6 Abs. 2 des Landesorganisationsgesetzes - Landesoberbehörde) wahr und untersteht in dieser Eigenschaft unmittelbar dem Ministerium. Die für die Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Dienstkräfte und Einrichtungen sind von der Landwirtschaftskammer zur Verfügung zu stellen.

⁴ Die UNBs sind zuständig für den Vertragsnaturschutz als Teil der AUKM (M10.1.6-8).

⁵ Der Direktor der LWK als Landesbeauftragter übt keine Fachaufsicht im Sinne des Landesorganisationsgesetzes aus, er bleibt aber verantwortlich für die Tätigkeiten bei den übertragenen Tätigkeiten. Hierfür überprüft die Zahlstelle regelmäßig die übertragenen Aufgaben – siehe Anhang 1 C.1.vi der Verordnung (EU) Nr. 907/2014 („Zahlstellen-Fachaufsicht“).

⁶ Eine aktualisierte Strukturlandkarte kann dem Fortschrittsbericht zum Bewertungsplan Mitte 2018 entnommen werden, der unter www.eler-evaluierung.de zum download bereitsteht.

Abbildung 3: Strukturlandkarte – Steuerung und Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2020 (Stand 05/2017)



1) Die Verwaltungsbehörde ist zuständig für die Abwicklung der Mittel der technischen Hilfe, ELER-Code 20. Hier fallen zahlreiche Aufgaben im Zusammenhang mit Datenlieferung an den Bund, die EU-KOM sowie Berichtslegungen und Abstimmungen an. Darüber hinaus Organisation des Beteiligungsprozesses und des Begleit Ausschusses.
 2) Kreise/kreisfreie Städte mit eigenem Kreisstellenlandschaftsprogramm. 3) Bei der Geschäftsstelle Forst angesiedelt. 4) Projektgruppe "Nachhaltigkeit in Landwirtschaft und Ernährung, Perspektive 2030" im MKUNUV.



Quelle: Eigene Darstellung.

4 Vollzugsanalyse auf Ebene der Maßnahmen

4.1 Berufsbildung und Erwerb von Qualifikationen (M1.1)

Autor: Winfried Eberhardt (winfried.eberhardt@thuenen.de)

4.1.1 Eckpunkte der Maßnahme

Die Zielsetzung und die möglichen Zielbeiträge der Weiterbildungsmaßnahme sind breit (siehe Tabelle 4). Entsprechend ist auch die Richtlinie von der Zielsetzung her sehr breit gefasst (RL Weiterbildung). Mit ihrem Finanzansatz programmiert wurde sie im SPB 2A. Rund 8,4 Mio. Euro sind für diese Maßnahme an öffentlichen Mitteln eingeplant.

Tabelle 4: Zielsetzungen der Maßnahme Berufsbildung (M1.1) in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
M1.1	X	X	P			o	o	o				o				X		

Erläuterung: Prioritäres Ziel (P); sekundäres Ziel (X), nicht programmiertes Ziel (o).

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Gefördert werden berufsbezogene Informations- und Weiterbildungsmaßnahmen anerkannter Weiterbildungsträger in der Landwirtschaft oder im Gartenbau, durch die berufsbezogene Kenntnisse und Fertigkeiten erhalten, erweitert und der Entwicklung angepasst werden (Anpassungs- und Aufstiegsweiterbildung). Unterstützt werden kurze 1- bis 1,5-tägige Informationsveranstaltungen und Lehrgänge. Die Lehrgangsdauer beträgt mindestens zwei und maximal 15 Tage. Diese können an einzelnen Halbtagen oder Ganztagen oder an aufeinanderfolgenden Tagen im thematischen und zeitlichen Zusammenhang durchgeführt werden und sind in der Regel innerhalb von sechs Monaten abzuschließen. Wenn ein Lehrgang sich über mehr als sechs Monate erstreckt, ist der zeitliche und thematische Zusammenhang zu begründen.

Gegenüber der Vorperiode gab es Veränderungen in der Maßnahmenkonzeption und den Förderbedingungen, z. B. höhere Zuwendungssätze und Ausweitung des zulässigen Personenkreises, und Änderungen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes (siehe Tabelle 5).

Hinzu kommen Qualitätsanforderungen an den Bildungsträger. Dazu ist in der Richtlinie festgelegt, dass der Bildungsträger zur Durchführung entsprechender Maßnahmen eine Zulassung benötigt. Ein Träger muss in Gänze zertifiziert sein oder die ReferentInnen müssen eine entsprechende Qualifikation vorweisen. Die Zulassung ist vor oder mit dem Förderantrag zu beantragen; sie kann für maximal drei Jahre ausgesprochen werden.

Tabelle 5: Wesentliche Veränderungen in der Ausgestaltung der Maßnahme Berufsbildung (M1.1) im Vergleich zur vorherigen Förderperiode

Zuwendungsaspekt	Förderperiode 2014 bis 2020	Förderperiode 2007 bis 2013
Mindestanzahl von TeilnehmerInnen	sieben	zehn
Erweiterung um eine weitere zulässige Personengruppe	NEU: Mitglieder anerkannter Natur- und Umweltschutzorganisationen	--
Bagatellgrenze für Zuschuss	999 Euro	499 Euro
Höhe der Zuwendung	60 % bei 1- bis 1,5-tägigen Info-Veranstaltungen 70 % bei 2- bis 4,5-tägigem Lehrgang 80 % bei 5- bis 15-tägigem Lehrgang	50 % bei 1-tägigen Info-Veranstaltungen 60 % bei 2- bis 4-tägigem Lehrgang 70 % bei 5- bis 9-tägigem Lehrgang 80 % bei 10- bis 15-tägigem Lehrgang
Referentenhonorar	Bis zu 1.100 Euro je Tag, bis zu 550 Euro je Halbtage, mit dem Honorar sind sämtliche Nebenkosten abgegolten	Bis zu 1.000 Euro je Tag, bis zu 500 Euro je Halbtage, zzgl. Fahrtkosten der ReferentInnen für An- und Abreise zur Tagungsstätte (bis maximal 100 Euro/Tag)
Personalkosten für die Organisation und Bereitstellung der Bildungsmaßnahme	Nach zeitlichem Aufwand und pauschalen Stundensatz insgesamt bis max. 10 % der beantragten Kosten nach 5.5a bis 5 h der RL (= u. a. Raummiete, Sach- u. Lernmittelkosten, Referentenhonorare), <u>maximal 500 Euro pro Antrag</u> ; Gemeinkosten pauschal 15 % der Personalkosten	Keine Förderung der Personalkosten

Quelle: Förderrichtlinien zu berufsbezogenen Informations- und Weiterbildungsmaßnahmen (Stand 2011 bzw. 09.06.2016).

Ein Anspruch auf Gewährung der Zuwendung besteht für die Antragsteller der Bildungsmaßnahmen (Bildungsträger) nicht. Die Bewilligungsbehörde entscheidet aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

Zur Ermittlung der Bewilligungsreihenfolge werden die AWK für Bildungsmaßnahmen (siehe Anlage 3 des Grundantrags, Stand 01.01.2016) zugrunde gelegt. Dieses Ranking umfasst zu acht Bereichen (z. B. Kompetenz der DozentInnen, Beitrag der beantragten Maßnahme zu den ELER-Zielen bzw. Querschnittszielen) insgesamt bis zu 30 Auswahlkriterien, bei denen maximal 32 Punkte erreicht werden können (je nach Bereich maximal zwei bis sieben Punkte). Bei Nicht-Erreichen der Mindestpunktzahl (Schwellenwert zehn Punkte) erfolgt die Ablehnung des Antrags. Pro Maßnahme nimmt der Bildungsträger zunächst eine Selbsteinschätzung der erreichten Punktwerte vor; diese wird von der Bewilligungsstelle geprüft und abschließend festgestellt. Es handelt sich für alle Beteiligten um ein aufwendiges Verfahren, vor allem vor dem Hintergrund, dass schon durch die in der Richtlinie beschriebenen Förderfähigkeitskriterien eine Qualitätssicherung erfolgt.

Anträge können laufend gestellt werden; die Auswahl erfolgt stichtagsbezogen zu vier Zeitpunkten im Jahr.

Gegenüber der letzten Förderperiode gibt es bei der Zuständigkeit der Umsetzung keine Veränderungen. Das Fachreferat im Ministerium ist fachlich für die Konzeption der ELER-Maßnahme verantwortlich. Dort erfolgen die Festlegung der Vorgehensweise bei der Umsetzung und die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme (Förderrichtlinien, Dienstanweisungen, Erlasse und Mustervordrucke) sowie die Fachaufsicht über die Bewilligungsbehörde. Zuständige Bewilligungsbehörde ist der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter.

4.1.2 Darstellung des Outputs

Bis zum 31.12.2016 wurden insgesamt 33 Veranstaltungen mit 300 Kurstagen und fast 320.000 Euro unterstützt. Daran haben insgesamt 540 Personen teilgenommen. In der vorangegangenen Förderperiode waren es im Durchschnitt pro Jahr 65 Veranstaltungen mit rund 410 Kurstagen, rund 980 Teilnehmenden und rund 350.000 Euro.

Tabelle 6 zeigt die Verteilung der Kurse nach ihrer Dauer aus dem kurzen bisherigen Umsetzungszeitraum (12 Monate) im Vergleich zur alten Förderperiode. Bei den 2016 unterstützten Angeboten handelte es sich in höherem Maße um mehrtägige Seminare: über 80 % dauerten mindestens fünf Tage, daran nahmen 80 % der Personen teil. Das restliche Fünftel der Angebote hatte eine Dauer von zwei bis vier Tagen. In der alten Förderperiode waren die Anteile ein- bis viertägiger Angebote aufgrund anderer Förderbedingungen (u. a. geringerer Bagatellgrenze) etwa zwei- bis dreimal so hoch wie 2016 (siehe Kapitel 4.1.3).

Tabelle 6: Geförderte Angebote 2016 und in der Förderperiode 2007 bis 2013 nach ihrer Dauer

Dauer und Art der Angebote	Anteil durchgeführte Veranstaltung (in %)		Anteil Lehrgangsstunden (in %)		Anteil Teilnehmende (in %)	
	2016	2007-2013	2016	2007-2013	2016	2007-2013
1 Tag (Info-Veranstaltungen)	--	28,4	--	4,5	--	23,4
2- bis 4-tägige Lehrgänge	18,2	26,5	6,9	13,0	19,8	26,5
5- bis 15-tägige Lehrgänge	81,8	45,1	93,1	82,5	80,2	50,1
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Förderdaten in den Projektlisten.

Die Verteilung der unterstützten Veranstaltungen nach Themenbereichen lässt für das durchgeführte Angebot bisher kaum Rückschlüsse zu, weil nur ein kurzer Zeitraum mit wenigen Kursen bewertbar ist. Etwa die Hälfte der durchgeführten Veranstaltungen und die Hälfte der Teilnehmenden entfällt mit fast zwei Dritteln der öffentlichen Mittel auf den Themenbereich „Ökologische Produktionsverfahren“ mit Kursen zum Ökologischen Landbau.

4.1.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.1.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Der kurze Betrachtungszeitraum lässt bisher nur erste vorläufige Aussagen zu. Die Fördervoraussetzungen und zum Teil höhere Fördersätze tragen mit dazu bei, dass bislang mehr längere Kurse angeboten wurden.

Die niedrige Kursanzahl erklärt sich u. a. durch die Zusammenfassung eintägiger Angebote zu mehrtägigen Modulen, durch die höhere Bagatellgrenze für einen Zuschuss und eine geringe Anzahl von Bildungsträgern, die die erforderliche Zulassung als Zuwendungsempfänger bei der Bewilligungsbehörde beantragt haben. In der alten Förderperiode waren es insgesamt 17, zurzeit sind es erst sieben Maßnahmenträger. Dies entspricht jedoch der Größenordnung der aktiveren Bildungsträger in der alten Förderperiode: Von den 17 hatten insgesamt nur sieben Bildungsträger mehrere Kurse durchgeführt. Die übrigen Träger waren im gesamten Zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt nur ein- oder zweimal mit Angeboten beteiligt. Die Verengung des Spektrums an bislang anerkannten Bildungsträgern mag auch auf das aufwendigere Anerkennungsverfahren zurückzuführen sein.

Die höhere Bagatellgrenze für einen Zuschuss (999 Euro statt zuvor 499 Euro) gemäß den Richtlinien der Bildungsmaßnahmen vermindert den Verwaltungsaufwand für die Bewilligungsbehörde deutlich. In der alten Förderperiode wären fast 30 % aller unterstützten Veranstaltungen (159 von 548 Veranstaltungen mit insgesamt rd. 3 % der insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel, entspricht rd. 93.000 Euro, Mittelwert 580 Euro pro Veranstaltung) von der höheren Bagatellgrenze betroffen gewesen; sie hätten keine EU-Förderung erhalten. 149 dieser Veranstaltungen waren eintägige Angebote durch Kreisstellen der LWK NRW, die bislang allerdings kaum Maßnahmen durchgeführt haben.

Als Hemmnisse bei der Umsetzung benannten Bildungsträger insbesondere die sehr aufwendige Nachweisführung und insgesamt gestiegene Qualitätsanforderungen mit engen Ermessensspielräumen. Der erforderliche Aufwand sei kaum noch leistbar und komplizierter geworden, dies betrifft beispielsweise die Qualifizierungsnachweise für ReferentInnen. Auszahlungsanträge seien bereits wegen bemängelter Nachweise abgelehnt worden. Manche Träger stellen deshalb weniger Anträge.

Inwieweit die Tendenz zum Angebot längerer Kurse Bestand haben wird bzw. auf die Zurückhaltung von Bildungsträgern zurückzuführen ist, die in der Vorperiode eher kürzere Kurse angeboten haben, wird sich erst bei einem längeren Betrachtungszeitraum (ab drei Jahren) zeigen.

Von insgesamt rund zwei Dritteln der Personen liegen Rückmeldungen zu den 2016 von ihnen besuchten Veranstaltungen vor. Die Teilnehmenden geben eine positive Bewertung ab. Über 91 % sehen ihre Erwartungen an die besuchte Weiterbildungsveranstaltung als erfüllt an. Über 95 % der Befragten würden ihre besuchte Veranstaltung weiterempfehlen.

In Bezug auf die Information und Öffentlichkeitsarbeit der Bildungsträger (und auch des Ministeriums) im Vorfeld der Weiterbildungsangebote scheint Verbesserungsbedarf zu bestehen. Einige Teilnehmende gaben in der Lehrgangsbewertung an, dass sie vor Kursbeginn keine Kenntnis davon hatten, dass sie aufgrund der Förderung deutlich niedrigere Teilnahmegebühren zu entrichten haben.

4.1.3.2 Administrative Umsetzung

Die Maßnahme nutzt – wie in früheren Förderperioden – die vorhandenen Strukturen und Kompetenzen der in NRW ansässigen Bildungsträger für die Umsetzung.

Die neue Förderrichtlinie bietet den Maßnahmenträgern für 1- bis 9-tägige Veranstaltungen eine 10 %-Punkte höhere Zuwendung (Zuschuss). Außerdem sind Personalkosten als Kosten für die Organisation und Bereitstellung der Bildungs- und Informationsmaßnahmen bis maximal 500 Euro pro Antrag unabhängig von der Dauer der Maßnahme für die Träger ansetzbar. Die Träger bewerten diese Pauschalierung auf 500 Euro unterschiedlich: Einerseits sei diese Neuerung ein Schritt in die richtige Richtung, weil überhaupt ein Teil dieser Kosten erstattet wird. Andererseits sei dieser Betrag nicht ausreichend, zumal er für kürzere und längere Veranstaltungen mit unterschiedlichem Aufwand gleich hoch sei.

Positiv bewerten die Bildungsträger folgende Veränderungen in der neuen Richtlinie zur aktuellen Förderperiode:

- Wegfall der Fahrtkosten mit direktem Nachweis für ReferentInnen, stattdessen höheres Referentenhonorar pro Tag möglich (bis 100 Euro pro Tag und 50 Euro pro Halbtage),
- Erweiterung des Kreises der förderfähigen Personen: in der jetzigen Förderperiode sind auch 1) Bedienstete von Körperschaften, Anstalten oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts (Aufhebung RL-Nr. 4.4d) und 2) Personen, die einem landwirtschaftlichem Studium nachgehen, förderfähig.

In Bezug auf den Grundantrag bzw. die Antragstellung können die Festlegung der Bewilligungsreihenfolge gemäß den AWK und eine Bewilligung erst erfolgen, wenn alle Anträge vollständig

sind. Die im Rahmen der Bewilligungsreihenfolge festgelegten Punkte zu einem Antrag werden dem Zuwendungsempfänger nicht nur bei Ablehnung der Bewilligung, sondern auch bei Abweichungen zu den vom Träger bewerteten Punkten übermittelt.

Neu ist, dass seit 2016 unvollständig vorgelegte oder nicht plausible Anträge nicht mehr im Rahmen einer umfangreichen Anhörung der Bewilligungsbehörde von den Maßnahmenträgern vervollständigt oder korrigiert werden können. Etwaige Mängel führen direkt zur Ablehnung.

Erschwerend in der Umsetzung wirken für die Bildungsträger insbesondere eine aufwendigere Nachweisführung, insgesamt gestiegene Qualitätsanforderungen und die Erfordernis, eine ausreichende Deckung ihrer Personalkosten für Organisation/Durchführung einer Maßnahme sicherzustellen. Die Ermessensspielräume aufseiten der Bewilligungsbehörde sind aus Trägersicht zudem deutlich enger geworden. Der Aufwand auf Trägerseite ist höher geworden und nur noch für „Förderprofis“ leistbar. Beispielsweise sind trotz einiger Pauschalierungsansätze viele Kostenpositionen nach wie vor detailliert nachzuweisen. Die benötigte Zeit mit dazu gehörender Leistungsangabe (z. B. Telefonat mit DozentInnen oder TeilnehmerInnen, Erstellung Lehrgangsplan) je Tag ist in einer Datei in Einzelspalten festzuhalten. Die Gesamtzeit je Kostenart ist beim Verwendungsnachweis in Anlage 8 (Nachweis Personalkosten) einzutragen. Einige Träger stellen aufgrund des hohen Aufwandes weniger Anträge oder beteiligen sich überhaupt nicht mehr an der ELER-Weiterbildungsmaßnahme.

4.1.3.3 Externe Einflussfaktoren

Die Bereitschaft zur Teilnahme an ihren geplanten Veranstaltungen unter den Personen aus Agrarwirtschaft und Gartenbau ist für die Bildungsträger schwer einzuschätzen.

In NRW gibt es weitere Berufsbildungsmaßnahmen, die außerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum umgesetzt werden. Nur mit Landesmitteln wird u. a. die überbetriebliche Ausbildung im Rahmen des ausgelagerten Berufsschulunterrichts gefördert. Insbesondere die LWK NRW unterhält ein umfangreiches Weiterbildungsangebot für die Landwirtschaft. Die Themen reichen von der Vermittlung von Grundlagenwissen über Neuentwicklungen in der Produktionstechnik bis hin zu aktuellen agrarpolitischen und wirtschaftlichen Themen, z. B. gemäß Weiterbildungskalender der LWK NRW zu den Themengebieten Ackerbau, Einkommenskombinationen, Landtechnik, Tierhaltung und Unternehmensführung. Daneben führen die Landfrauenverbände eintägige Informationsveranstaltungen zu unterschiedlichen Themen außerhalb des ELER-Programms durch.

4.1.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Umsetzung der Maßnahme verläuft im ersten Durchführungsjahr noch nicht nach Plan. Trotz des kurzen Betrachtungszeitraums bestehen Zweifel, ob das Output-Ziel bis zum Ende der Förderperiode erreicht wird (Zielvorgabe insgesamt 16.800 Schulungsteilnehmenden bis 2020; rund 540 in 2016 entspricht einem Zielerreichungsgrad von 3,2 %). In den verbleibenden vier Jahren müssten im Durchschnitt etwa 4.000 Personen pro Jahr teilnehmen. Zum Vergleich: In der alten Förderperiode haben maximal rund 1.200 Personen pro Jahr an Weiterbildungsveranstaltungen der ELER-Maßnahme teilgenommen. Davon hatte zudem etwa jede vierte Person eine eintägige Informationsveranstaltung besucht. Wird der Fokus auf die Anzahl der Teilnehmenden gelegt, ist zu beachten, dass in der neuen Förderperiode vermehrt modulare Angebote durchgeführt werden, in denen – nach Angaben der Bewilligungsbehörde – mehrere kurze v. a. eintägige Angebote zusammengefasst wurden. Daran teilnehmende Personen gehen nur noch einmal und nicht wie zuvor mehrfach im Rahmen der statistischen Erfassung in die Gesamtanzahl der Schulungsteilnehmenden ein. Aufgrund der geänderten Kursstrukturen sollten die Teilnehmezahlen angepasst werden.

Eine bessere Vergleichsgröße für die Bildungsaktivitäten in der alten und neuen Förderperiode stellen die Teilnehmertage pro Jahr (Produkt aus Anzahl Kurstage mal Anzahl Teilnehmende je Veranstaltung) dar. Die 33 Veranstaltungen im Betrachtungszeitraum 2016 entsprechen rd. 5.020 Teilnehmertagen. Zum Vergleich: In der alten Förderperiode lag der jährliche Durchschnittswert zunächst in den Jahren 2007 bis 2009 bei rund 5.730 Teilnehmertagen und stieg 2010 bis 2015 auf rd. 6.470 (Durchschnitt für gesamten Förderzeitraum rd. 6.230 Teilnehmertage pro Jahr).

Für den Zeitraum 2014 bis 2020 ist insgesamt ein Finanzvolumen von rund 8,4 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln vorgesehen (entspricht durchschnittlich rund 1,4 Mio. Euro pro Jahr). Im ersten Jahr wurden rd. 0,32 Mio. Euro ausgezahlt. Bei einem stärkeren Engagement von in der Vorperiode wesentlich aktiveren Bildungsträgern könnte der Mittelabfluss auf jährlich rund 0,5 bis 0,6 Mio. Euro gesteigert werden. Dies reicht nicht aus, um die geplanten Mittel zu binden. Der Planansatz sollte daher angepasst werden (siehe Tabelle 7).

Die Maßnahme kann inhaltlich ein breites und flexibel anpassbares Themenspektrum zu den verschiedenen Maßnahmenzielen und Schwerpunktbereichen abdecken. Die bisherigen Themen beinhalten bereits einen Teil der Fragestellungen der Landwirtschaft.

Auch in anderen Bundesländern kommt Kritik von den Bildungsträgern an den festgesetzten Pauschalen. Insbesondere bei längeren mehrtägigen Angeboten sind die in NRW ansetzbaren Personalkosten der Träger für die Organisation und Durchführung der Maßnahme bis maximal 500 Euro pro Maßnahme (unabhängig von der Zahl der Veranstaltungstage) aus Sicht von drei befragten Bildungsträgern knapp bemessen. Die Beispielberechnung eines großen Bildungsträgers eines anderen Bundeslandes zeigt, dass dieser für Organisation, Konzeption, Abrechnung

und Evaluation pro Veranstaltungstag bei acht Unterrichtseinheiten mit rund 450 Euro kalkuliert, um annähernd kostendeckend zu arbeiten.

Insbesondere auf EU-Ebene wird in dieser Förderperiode die große Bedeutung von Wissenstransfer über Bildungs- und Informationsmaßnahmen betont. Leider werden gleichzeitig die Anforderungen an den Förderrahmen (u. a. Nachweisführung der Kosten) für diese vom Finanzvolumen her kleine Maßnahme so hoch gesetzt, dass interessierte Bildungsorganisationen sich nicht mehr beteiligen.

Tabelle 7: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme „Berufsbildung und Erwerb von Qualifikation“ (1.1) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Breites und hochwertiges Themenangebot berufsbezogener Informations- und Weiterbildungsmaßnahmen				
Finanzielle Rahmenbedingungen nur bedingt attraktiv Hohe Qualitätsanforderung an Bildungsträger und Kursangebote	Hoher (Zeit-) Aufwand für antragstellende Bildungsträger Administrative Rahmenbedingungen nur bedingt attraktiv	Weit hinter den Erwartungen / Träger stellen deutlich weniger Anträge als geplant	Engagement und Weiterbildungsangebot der Bildungsträger	1) Vereinfachungspotenzial weiter ausloten 2) Höhere Förderung für Personalkosten der Träger für Organisation/ Durchführung
Ziel 2: Verbesserung der fachlichen Qualifikation bei einem breiten Teilnehmerspektrum				
Veranschlagte Anzahl basiert u. a. auf Erfahrungen in der alten Förderperiode (höherer Anteil von kurzen v. a. eintägigen Angeboten, stattdessen zurzeit mehr modulare Angebote ohne Mehrfachzählung der TN)	Problemlos lösbar	Hinter den Erwartungen	Engagement und Weiterbildungsangebot der Bildungsträger; Bereitschaft zur Teilnahme unter den förderfähigen Personen	Teilnahmebereitschaft aufseiten der Träger und Zielgruppen fördern Deutlicher die Nutzenaspekte und die verbilligten Teilnahmegebühren herausstellen Mehr Werbung in Fachpresse und Best-Practice-Beispiele
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.1.5 Empfehlungen

Aufgrund der geringen Nachfrage und der geänderten Kursstruktur (mehr längere Kurse) sollten die maßnahmenspezifischen Zielindikatoren (öffentliche Gesamtausgaben und Zahl der TeilnehmerInnen an Schulungen) angepasst werden.

Die Begrenzung der Personalkosten der Bildungsträger für die Organisation und Durchführung einer Bildungsmaßnahme auf zurzeit maximal 500 Euro pro Antrag unabhängig von der Veranstaltungsdauer ist für einige Träger ein Hemmnis, Veranstaltungen zu beantragen. Es wird angeraten, eine für die Träger tragfähigere Begrenzung – möglichst degressiv in Abhängigkeit von der Veranstaltungsdauer – bspw. von 300 bis 500 Euro je Veranstaltungstag (bei längeren Veranstaltungen niedrigerer Satz) vorzusehen.

Die Teilnahmebereitschaft sollte weiterhin gefördert werden, indem erstens der entstehende Nutzen der Weiterbildung (bspw. bessere Kenntnisse, neue Anregungen) für beide Seiten – ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen – und zweitens die vergünstigten Gebühren aufgrund der Förderung im Vorfeld präzise herausgearbeitet und kommuniziert werden. Die Maßnahme sollte intensiver in der Fachpresse beworben werden. Auch Best-Practice-Beispiele sollten gezielt eingesetzt werden, z. B. auf der ELER-Seite des Ministeriums.

Die Vereinfachungsmöglichkeiten sollten weiter ausgelotet werden, auch im Austausch mit den anderen Bundesländern, die diese Maßnahme anbieten.

Die Mittel, die in den ersten Jahren nicht verausgabt wurden, sollten umgeschichtet werden, da nicht davon auszugehen ist, dass selbst bei höherer Teilnahme der Rückstand gegenüber den Planungen aufgeholt werden kann.

4.2 Einzelbetriebliche Beratung in der Landwirtschaft (M2.1)

Autor: Winfried Eberhardt (winfried.eberhardt@thuenen.de)

4.2.1 Eckpunkte der Maßnahme

Die Zielsetzungen der Beratungsmaßnahme (M2.1) sind breit aufgestellt. Programmiert ist sie unter SPB 2A (Wettbewerbsfähigkeit). Daneben soll aber auch Tiergerechtigkeit (SPB 3A) und Ressourcenschutz (SPB 4A) adressiert werden.

Die Beratungsmaßnahme wurde bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 angeboten, ist aber förder technisch und thematisch neu ausgerichtet worden: Im Gegensatz zum vergangenen Förderzeitraum, in dem die Beratung personenbezogen gefördert wurde, werden in der neuen Förderperiode die Anbieter von Beratungsdienstleistungen gefördert. Sie wurden nach Vorgaben

der EU über ein öffentliches Vergabeverfahren ausgewählt und müssen festgelegte Eignungskriterien erfüllen.

Die einzelbetrieblichen Beratungsleistungen werden nach einem vom Ministerium vorgegebenen Themenkatalog gefördert, der bei Bedarf an neue Herausforderungen angepasst werden kann. Landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe können Beratungsleistungen durch die geförderten Beratungsdienstleister zu insgesamt neun Modulen in Anspruch nehmen:

- (1) Düngeberatung/Optimierung einzelbetrieblicher Nährstoffbilanz,
- (2) Biologischer Pflanzenschutz (Schwerpunkt: Nützlinge),
- (3) Anbau und Verwertung von Leguminosen,
- (4) Nachhaltige und tiergerechte Haltung von Schweinen,
- (5) Nachhaltige und tiergerechte Haltung von Geflügel,
- (6) Nachhaltige und tiergerechte Haltung von Rindern,
- (7) Vermeidung von Nährstoffüberhängen durch Haltung/Fütterung,
- (8) Naturschutz und Landschaftspflege,
- (9) Ökologischer Landbau.

Innerhalb dieser neun Beratungsmodule sind zum Teil weitere Teilmodule vorgesehen. Zum Modul (1) z. B. drei Teilmodule: a) Viehhaltung/Biogasanlagen, b) Optimierung der einzelbetrieblichen Nährstoffbilanz und c) Freilandgemüsebau, ebenso drei zum Modul (8): a) Gesamtbetriebliche Naturschutzberatung – Einstiegsmodul, b) Aufbaumodul und c) Artenreiches Grünland, extensive Grünlandnutzungssysteme. Insgesamt gibt es 19 verschiedene Teilmodule. Jedes Modul kann pro Betrieb nur einmal in der Förderperiode gefördert werden. Der Fördersatz/Zuschuss beträgt je nach Beratungsmodul 80 % bzw. 100 % der zuwendungsfähigen Kosten (vom Nettowert). Die Zuwendung je Betrieb und Bewilligungszeitraum muss netto mindestens 250 Euro betragen; es werden höchstens bis zu 1.500 Euro je Betrieb, Modul und Jahr gewährt. Die Rechnung der Beratungsorganisation muss den geförderten Anteil ausweisen. Voraussetzung für die Gewährung einer Zuwendung ist ein schriftlich abgeschlossener Vertrag zwischen der Beratungsorganisation und dem landwirtschaftlichen bzw. gartenbaulichen Betrieb.

Die inhaltliche Lenkung der Maßnahme erfolgt zweistufig. Die Auswahl der Beratungsanbieter erfolgte über ein EU-weites Ausschreibungsverfahren. Die dort formulierten Auswahlkriterien zielen auf ein praxis- und zielgruppenorientiertes Beratungskonzept (Gewichtung 70 %) und den Preis (Beratungshonorarsatz 30 %) ab und sollen so Qualität und Wirtschaftlichkeit sichern. Der Start bzw. die Bekanntmachung verzögerte sich bis zur Klärung aller Fragen mehrfach. Der Abschluss des Verfahrens war ursprünglich für das erste Halbjahr 2016 angedacht; tatsächlich

endete das Verfahren im Februar 2017 mit dem Versand der Verträge an die ausgewählten Beratungsorganisationen.

Auswahlkriterium für die Bewilligung der Zuwendung ist die thematische Ausrichtung der Beratungsleistung. Beratungsleistungen mit dem höchsten öffentlichen Interesse (Fördersatz 100 %) werden vorrangig bewilligt. Die Bewilligungsreihenfolge der Beratungen erfolgt nach folgenden Grundsätzen: 1) Anträge mit 100 % Förderung, 2) Anträge mit 80 % Förderung und 3) Liegen ausschließlich Anträge mit 100 % oder 80 % Fördersatz vor, ist die Anzahl der Beratungen je Betrieb ausschlaggebend, d. h. Betriebe, die zum ersten Mal eine Beratung in Anspruch nehmen, erhalten zuerst eine Bewilligung. Danach entscheidet die Menge der in Anspruch genommenen Beratungen.

Das Finanzvolumen der eingeplanten öffentlichen Mittel beträgt für die gesamte Förderperiode 2014 bis 2020 insgesamt rund 5,8 Mio. Euro.⁷ 4.500 Betriebe sollen in der Förderperiode eine Beratung in Anspruch nehmen können. Im vergangenen Förderzeitraum 2007 bis 2013 waren ursprünglich über 10 Mio. Euro vorgesehen, von denen nur rd. 0,07 Mio. Euro verausgabt wurden.

Gegenüber der letzten Förderperiode gibt es bei der Zuständigkeit der Umsetzung keine Veränderungen. Das Ministerium ist fachlich für die Konzeption der Maßnahme verantwortlich. Dort erfolgen die Festlegung der Vorgehensweise bei der Umsetzung und die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme (Förderrichtlinien, Dienstanweisungen, Erlasse und Mustervordrucke) sowie die Fachaufsicht über die Bewilligungsstelle. Das Fachreferat wurde personell aufgestockt.

Die zuständige Bewilligungsbehörde für die verwaltungsmäßige Durchführung der Maßnahme ist der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter. Auf schriftlichen Antrag der zugelassenen Beratungsorganisationen hin entscheidet diese jeweils im ersten Quartalsmonat über die Zuwendungen aus Landes- und ELER-Mitteln für die gesammelten Zuwendungsanträge zu den jeweils im vorangegangenen Quartal abgeschlossenen Beratungsverträgen zwischen der Beratungsorganisation und dem landwirtschaftlichen bzw. gartenbaulichen Betrieb.

4.2.2 Darstellung des Outputs

Im Februar 2017 haben sieben ausgewählte Beratungsorganisationen den Zuschlag erhalten mit insgesamt 98 BeraterInnen. Tabelle 8 zeigt, welche Organisation Betriebe aus NRW zu welchen Modulen beraten darf. Nur zwei Anbieter können zu allen neun Modulen beraten, alle anderen zu Einzelmodulen. Erste Bewilligungen erfolgten ab dem zweiten Quartal 2017.

⁷ Aufgrund der Verzögerungen in der Umsetzung erfolgte im Rahmen des 1. Änderungsantrags eine Absenkung des Plafonds.

In der alten Förderperiode 2007 bis 2013 haben bereits drei der sieben ausgewählten Organisationen (Erzeugerring Westfalen, LWK NRW und Bioland Beratung NRW) einzelbetriebliche Beratungsleistungen im Rahmen der ELER-Maßnahme „Inanspruchnahme von Beratungsdiensten“ durchgeführt. Die Nachfrage blieb jedoch mit insgesamt 85 Beratungen weit hinter den Erwartungen zurück.

Tabelle 8: Ausgewählte Beratungsorganisationen und deren Beratungsschwerpunkte

Ausgewählte Beratungsorganisation	Anzahl anerkannte BeraterInnen	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Bioland-Beratung NRW	10	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Erzeugerring Westfalen	18				•			•		
LWK NRW	51	•	•	•	•	•	•	•	•	•
INGUS	4	•		•					•	
Öko-Beratung	6				•	•	•			•
Rhein. Erzeug.-Ring Mastschweine	3				•			•		
AG Rhein./ Westf. Kulturlandschaft	6								•	

- (1) Düngeberatung/ Optimierung einzelbetrieblicher Nährstoffbilanz
 (2) Biologischer Pflanzenschutz mit Nützlingen/ Beratung biolog. Pflanzenschutz
 (3) Anbau und Verwertung von Leguminosen
 (4) Nachhaltige und tiergerechte Haltung von Schweinen
 (5) Nachhaltige und tiergerechte Haltung von Geflügel
 (6) Nachhaltige und tiergerechte Haltung von Rindern
 (7) Vermeidung von Nährstoffüberhängen durch Fütterung und Haltung
 (8) Naturschutz und Landschafts-pflege
 (9) Ökologischer Landbau

Quelle: Verzeichnis der Beratungsorganisationen und BeraterInnen mit ihren Beratungsschwerpunkten (Stand 2/2017).

4.2.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.2.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die inhaltliche Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens setzte das Hauptaugenmerk auf die Qualität des Konzeptes (Gewichtung 70 %) der jeweiligen Beratungsorganisation mit vier nachvollziehbaren abgestuften Kriterien und dazugehörigen detaillierten Bewertungsaspekten:

- Umsetzung der Beratungsinhalte (maximal 35 Punkte),
- methodisches Konzept (max. 15 Punkte),
- Sicherstellung der Beratungsqualität (max. 15 Punkte),
- Datenerhebung, -aufbereitung und -auswertung (5 Punkte).

Die neun ausgeschriebenen Lose mit ihren 19 verschiedenen Beratungsmodulen und den festgelegten Beratungsinhalten decken ein breites Themenfeld für konventionell wirtschaftende Betriebe und den ökologischen Landbau ab. Damit sollen die Betriebe auf eine wettbewerbsfähige, nachhaltige, umwelt- und naturschonende und tiergerechte Landwirtschaft und künftige

Anforderungen vorbereitet werden. Bei Beratungsmodulen mit einem höheren Allgemeininteresse wird ein höherer Zuschuss von 100 % der zuwendungsfähigen Kosten gewährt. Dieses Interesse betrifft u. a. die drei Lose: nachhaltige und tiergerechte Haltung von Schweinen, Naturschutz und Landschaftspflege sowie ökologischer Landbau. Betriebe haben somit die Möglichkeit, sich umfassend zu einem Modul ihrer Wahl beraten zu lassen. Dazu muss ein schriftlicher Vertrag zwischen Beratungsorganisation und dem Betrieb abgeschlossen werden.

Die aktuellen Module können bei Bedarf an aktuelle Herausforderungen/Entwicklungen angepasst werden, so könnten beispielsweise in Abhängigkeit von der Nachfrage zu den aktuellen Themen ggf. etwa Ende 2018 bzw. in 2019 einzelne Beratungsschwerpunkte neu festgesetzt werden.

4.2.3.2 Administrative Umsetzung

Bei der Beratungsmaßnahme musste eine europaweite Ausschreibung vorgenommen werden, die den Implementationsprozess deutlich verzögert hat. Diese wettbewerbsrechtliche Vorgabe der EU-KOM kam erstmalig zur Anwendung und verursachte einen hohen Arbeits- und Zeitaufwand, weil keine Vorerfahrungen bestanden und außerdem allein durch die formalen Fristen eine EU-weite Ausschreibung einen langen Zeitraum beansprucht. Viele rechtliche Aspekte mussten berücksichtigt und auf das ungewohnte Vergabeverfahren abgestimmt bzw. angepasst werden. Dadurch verzögerte sich das Vergabeverfahren mehrfach. Neben dem erforderlichen Vergabeverfahren hat sich der interministerielle Abstimmungsprozess zur Aufstellung der Richtlinien länger als gewohnt hingezogen. Insbesondere die Umstellung einer teilnehmerbezogenen Förderung auf eine „Flaschenhalsförderung“ in Gestalt der Beratungsunternehmen wurde intensiv diskutiert. In anderen Bundesländern war die Förderung der Beratungsmaßnahme aber bereits implementiert, trotz ähnlicher Vorgaben der LHO. Das Fachreferat wurde aufgrund des höheren Aufwandes im Aufsetzen und in der Umsetzung der Maßnahme personell aufgestockt.

In Bezug auf die ausgewählten Beratungsorganisationen nutzt die Maßnahme – wie in früheren Förderperioden – die vorhandenen Strukturen und Kompetenzen der in NRW tätigen Beratungsorganisationen für die Umsetzung. Ausgewählte Organisationen können je nach Beratungsmodul einen unterschiedlich hohen Anteil ihres Beratungshonorars unmittelbar gegenüber dem Land NRW abrechnen. Eine Mindestauslastung wird den Organisationen nicht garantiert; sie tragen das wirtschaftliche Risiko und müssen sich selbstständig um Beratungsaufträge bei landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben in NRW bemühen. Für diese Organisationen besteht die Herausforderung darin, das Interesse der Betriebe für die Beratungsthemen zu wecken und die erhoffte Akzeptanz zu finden.

Die zuständigen BeraterInnen müssen in ihrem Themenfeld angemessen qualifiziert sein. Sofern eine entsprechende Eignungsprüfung im Rahmen des vorgeschalteten Vergabeverfahrens noch

nicht erfolgt ist, sind festgelegte Anforderungen in Bezug auf die Berufserfahrung und die fachliche Eignung nachzuweisen.

Die Antragstellung der Organisationen erfolgt gesammelt zu den jeweils im vorangegangenen Quartal abgeschlossenen Beratungsverträgen (geänderter Einreichungstermin in RL-Änderung: jeweils am 15. statt 5. der genannten Monate). Mit dem letzten Einreichungstermin am 15.10. wird das Bewilligungsverfahren für das laufende Kalenderjahr abgeschlossen. Eine Organisation hat pro Auszahlungsantrag jeweils die beratenen Betriebe eines Moduls aufzuführen.

Dem Auszahlungsantrag ist als Anlage das Beratungsprotokoll im Original beizufügen. Das Protokoll ist relativ kurz gehalten und gilt als Sachbericht. Daraus soll hervorgehen, dass die Beratungsinhalte erfüllt und die Beratungsziele erreicht wurden. Für die Verlaufs- und Erfolgskontrolle wäre es sinnvoll, wenn auch die in der Beratung ausgesprochenen Beratungsempfehlungen und ggf. geplanten Umsetzungszeiträume vermerkt würden.

Im 2. Quartal 2017 wurden vom Fachreferat bereits mehrere Änderungen in der Richtlinie (RL Beratung, Stand 28.06. 2016) auf den Weg gebracht, die die Umsetzung der Maßnahme bzw. die Beratungstätigkeiten der Beratungsorganisationen erleichtern sollen. Dies betrifft u. a. folgende Punkte:

- Eine Beratungskraft kann nun ein einzelnes Teilmodul beraten. Zuvor musste die Person fachlich für das komplette Modul (Los) qualifiziert sein (Nr. 4.3 a der RL).
- Ein Zusatz ermöglicht es den Beratungsorganisationen, Beratungskräfte nachzumelden, deren Unterlagen im Vergabeverfahren unvollständig waren oder die nicht alle erforderlichen Nachweise vorgelegt hatten. Durch Nachreichen der Unterlagen kann die nachträgliche Zulassung beantragt werden (Nr. 4.3d der RL).
- Anforderungen bei Fortbildungsveranstaltungen für Beratungskräfte: Teilnahme an einer mindestens eintägigen Aufbaufortbildung zu aktuellen Entwicklungen im Fachgebiet ist verpflichtend. Auf eine Fortbildung in „Cross Compliance“ wird verzichtet.

Der ausgeschriebene erste Beratungs- und Förderzeitraum, der erst mit dem 2. Quartal 2017 begonnen hat, soll nach den bisherigen Planungen am 31.12.2018 enden. Die Konzession zu einem Beratungsmodul kann abhängig vom Landesinteresse im Einverständnis mit der Beratungsorganisation (Auftragnehmer) für eine Dauer von bis zu zwei Jahren verlängert werden. Hierzu wird das Ministerium spätestens bis zum 01.10.2018 mit der Organisation Kontakt aufnehmen.

4.2.3.3 Externe Einflussfaktoren

Die Bereitschaft zur vergünstigten Teilnahme an den einzelnen Beratungsmodulen unter den landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben ist schwer einzuschätzen.

In NRW gibt es umfassende Beratungsmöglichkeiten außerhalb des ELER. Es besteht seit Längerem ein flächendeckendes Beratungsangebot z. B. seitens der LWK NRW. Die Beratung ist im Bereich Landwirtschaft in sechs Beratungsregionen und im Gartenbau in zwei Beratungsregionen organisiert. Für rund 12.000 Betriebe finden in Arbeitskreisen und Arbeitsgemeinschaften neben der Gruppenberatung auch intensive einzelbetriebliche Beratungen statt. Betriebsleiterarbeitskreise werden seit rund 30 Jahren durchgeführt, um den Informations- und Erfahrungsaustausch unter KollegInnen und die sich ergebenden Vergleichsmöglichkeiten, zum Beispiel bei der Betriebszweigauswertung, zu nutzen.

4.2.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Beratungsleistungen umfassen ein breites Themenfeld. Dass die Umsetzung der Beratungsmaßnahme erst ab März 2017 beginnen konnte, macht die Erreichung der gesetzten Ziele schwierig. Es wurden bereits Mittel in Höhe von 0,7 Mio. Euro aus der Beratungsmaßnahme umgeschichtet; ggf. muss nach Ablauf des ersten Förderjahres geprüft werden, inwieweit weitere Anpassungen des Finanzplans erforderlich sind.

Zurzeit sind mangels aktueller Erfahrungswerte aus Bewertungssicht keine inhaltlichen Anpassungen erforderlich (siehe Tabelle 9). Die vom Fachreferat anvisierten Änderungen in den Richtlinien sind nachvollziehbar. Diese sind geeignet, den Organisationen den Einstieg zu erleichtern. Die Nachfrage der Betriebe kann derzeit nicht eingeschätzt werden.

Tabelle 9: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme „Einzelbetriebliche Beratung“ (M2.1) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Breites Themenangebot mit auf Umwelt/Tierschutz ausgerichteten Modulen in Verbindung mit qualitativ hochwertiger Beratung				
Auf Umwelt/Tierschutz ausgerichtete Module Hohe Qualitätsanforderungen an die Beratungsunternehmen und BeraterInnen	Zeitlicher (Mehr-) Aufwand für Richtlinienaufstellung und Vergabeverfahren	Später Maßnahmenstart gefährdet Erreichung der Ziele bei Mittelabfluss und Beratungsanzahl Hinter den Erwartungen	Konkurrenz durch andere Beratungsangebote	Maßnahme intensiver bewerben, wenn sich keine höhere Nachfrage einstellt, dann sind der Finanzplan und die Indikatoren anzupassen

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2.5 Empfehlungen

Sollte im ersten Förderjahr 2017 das Beratungsangebot nur eine geringe Nachfrage erfahren, sollten die maßnahmen-spezifischen Zielindikatoren (öffentliche Gesamtausgaben und Zahl der Beratungen) sowie der Finanzansatz angepasst werden.

Die Bereitschaft zur Teilnahme an der Beratung sollte gezielt unterstützt werden, indem der spätere Nutzen der Beratungsmodulen sowie die niedrigen Kosten für die Betriebe im Vorfeld dargelegt und kommuniziert werden. Die Maßnahme sollte intensiver beworben werden, z. B. durch Artikel in der einschlägigen Fachpresse.

Angesichts der langen Verfahrensdauer der Ausschreibung und des späten Einstiegs in die Maßnahme sollte die Verlängerung der Konzession in Betracht gezogen werden.

4.3 Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe – Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) (M4.11)

AutorInnen: Henrik Ebers, Lavinia Flint, Bernhard Forstner (lavinia.flint@thuenen.de)

4.3.1 Eckpunkte der Maßnahme

Förderziele

Mit dem AFP sollen in der aktuellen Förderperiode Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter landwirtschaftlicher Betriebe unterstützt werden. Die prioritären Förderziele des AFP liegen dabei in der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe und Stärkung einer nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft (AFP-RL NRW 2015). Die nordrhein-westfälischen Landwirte können je nach Investitionsprojekt und Förderbedingung einen Investitionszuschuss zwischen 15 % und 40 % erhalten. Förderfähig sind Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen, Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten sowie einer Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung beitragen.

Tabelle 10: Zielsetzungen der Maßnahme Agrarinvestitionsförderung (M4.11) in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
M4.11				P		o ¹								o ²				

Anmerkungen: P = prioritäres programmiertes Ziel; o = nicht programmiertes Ziel.

o¹: Dazu zählen Qualitätsverbesserung und Tierschutz.

o²: Reduzierung der Ammoniakemissionen und der kaum bzw. nicht nutzbaren N-Gaben durch Gülleausbringung zu ungünstigen Zeitpunkten (Nährstoffbelastung des Grundwassers) durch den Bau bzw. die Erweiterung, Abdeckung von Güllebehältern, Obergrenze von 2,0 GV/ha und eine mindestens neunmonatige Güllelagerung.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Fördergegenstände

Förderfähig sind Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter von landwirtschaftlichen Unternehmen, wenn diese

- der Erzeugung, Verarbeitung oder Direktvermarktung von Anhang-I-Erzeugnissen dienen, wobei die Verarbeitung und Direktvermarktung auf Eigenproduktion begrenzt ist;
- durch Schaffung von baulichen und technischen Voraussetzungen einem oder mehreren der oben genannten Förderziele dienen.

Investitionen in Stallbauten sind nur förderfähig, wenn sie bestimmte Anforderungen im Bereich des Tierschutzes erfüllen (siehe auch Anlage 1 der Förderrichtlinie (AFP-RL NRW)).

Lenkungsinstrumente

Das AFP wurde mit Beginn des neuen Förderzeitraums weiter in Richtung Verbesserung des Tier-, Umwelt- und Klimaschutzes verändert. Investitionen sind laut Förderrichtlinie nur dann förderfähig, wenn die antragstellenden Betriebe bestimmte Tierbestandsobergrenzen (gemäß BlmschG)⁸ nicht überschreiten und – im Fall von Investitionen in die Tierhaltung – die Anforderungen an eine bestmögliche tiergerechte Haltung (entspricht der Anlage 2 der GAK-Fördergrundsätze zum AFP (BMEL, 2014) erfüllen. Außerdem sind im Bereich der Tierhaltung nur Betriebe mit einem Tierbesatz von 2,0 GVE⁹ pro ha LF und mit einer Güllelagerkapazität von mindestens neun Monaten förderfähig. Die Anforderungen des AFP im Bereich des Tierschutzes liegen deutlich über den gesetzlichen Mindestanforderungen und können dementsprechend zu einer Verbesserung der Haltungsbedingungen für landwirtschaftliche Nutztiere der geförderten Betriebe beitragen.

Über diese formalen Fördervoraussetzungen hinaus werden die Förderanträge durch den Landesbeauftragten einer Feinsteuerung durch AWK unterzogen. Das Erreichen einer Mindestpunktzahl (zwei Punkte) ist Voraussetzung für die Aufnahme in das Ranking. Je Kriterium werden Punkte vergeben. Besonders hoch „bepunktet“ werden Investitionen von Junglandwirten, Investitionen im Bereich des ökologischen Landbaus sowie Investitionen in die Milchviehhaltung (LWK NRW, 2015a). Durch das Ranking können die Fördermittel zusätzlich zu den Fördervoraussetzungen stärker in Richtung der definierten Förderziele gesteuert werden. Die Gesamtpunktzahl bildet bei knappen Haushaltsmitteln die Grundlage, die aus Sicht des Ministeriums besten Anträge auszuwählen.

Zur Verfügung stehende Finanzmittel

Tabelle 11 enthält die für das AFP gemäß EPLR zur Verfügung stehenden Finanzmittel der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020.

Tabelle 11: Finanzmittel des AFP (M4.11) in der Förderperiode 2014 bis 2020

ELER-Mittel (Mio. Euro)	Nationale Mittel (Mio. Euro)	Geplante öffentliche Mittel (Mio. Euro)
57,30	70,03	127,33

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2016a).

⁸ Der im Investitionskonzept für das Zieljahr prognostizierte Tierbestand des Betriebes darf die unteren Schwellenwerte nach der 4. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchV), Anhang Nr. 7.1 Spalte 2 nicht überschreiten. Bei Betrieben mit gemischten Beständen gelten die Bestandsobergrenzen kumulativ.

⁹ Nährstoffabnahmeverträge können bei der Ermittlung der GVE angerechnet werden; jedoch ist mind. die Hälfte der Exkremate auf selbst bewirtschafteten Flächen auszubringen.

4.3.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen des AFP wurden bis Ende 2016 insgesamt 229 Investitionsvorhaben und öffentliche Mittel in Höhe von etwa 33,5 Mio. Euro bewilligt. Tabelle 12 zeigt den bisherigen Bewilligungsstand.

Tabelle 12: Output des AFP (M4.11) in den Förderjahren 2014 bis 2016 - Bewilligungen

Bewilligungsjahr	Förderfälle (Anzahl n)	Bruttoinvestitionen (Mio. Euro)	Nettoinvestitionen (Mio. Euro)	Zuwendungen (Mio. Euro)
2014	47	33,03	26,09	7,07
2015	94	66,55	51,62	14,24
2016	88	53,12	40,66	12,16
Summe	229	152,70	118,37	33,46

Quelle: Eigene Berechnungen, Bewilligungsdaten.

Die meisten öffentlichen Mittel fließen mit ca. 60 % in die Milchviehhaltung, 14 % entfallen auf die Fleischrinderhaltung und 13 % auf die Schweinehaltung, wie Tabelle 13 zeigt.

Tabelle 13: Verteilung des bewilligten Zuschusses im Rahmen des AFP (M4.11) (2014 bis 2016)

Investitionsbereich	2014 (Euro)	2015 (Euro)	2016 (Euro)	Summe (Euro)	Anteil (%)
Milchviehhaltung	4.647.512	9.741.016	6.200.250	20.588.779	61,5
Fleischrinderhaltung	782.271	1.366.856	2.628.953	4.778.080	14,3
Schweinehaltung	682.864	1.875.868	1.895.559	4.454.291	13,3
Ackerbau	362.316	835.076	311.736	1.509.128	4,5
Geflügelhaltung	-	232.804	1.046.204	1.279.008	3,8
Sonst. Tierhaltung	306.880	18.151	77.881	402.912	1,2
Gartenbau	283.674	40.410	-	324.084	1,0
Sonstiges	-	127.038	-	127.038	0,4
Gesamt	7.065.516	14.237.219	12.160.583	33.463.319	100

Quelle: Eigene Berechnungen, Bewilligungsdaten.

Ausgezahlt und abgeschlossen sind gemäß EU-Monitoring zum 31.12.2016 53 Investitionsvorhaben, die ein Fördermittelvolumen von ca. 6,5 Mio. Euro bündeln. Insgesamt liegt die Inanspruchnahme (Zahl der Anträge, Investitionsvolumina) in der Summe der ersten drei Jahre der Förderperiode unter den Planzahlen.

4.3.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.3.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die „harten“ Fördervoraussetzungen schließen nach Ansicht des Fachreferates und der Bewilligungsstelle viele Betriebe von der Förderantragstellung aus und tragen maßgeblich dazu bei, dass die bewilligten Investitionsvorhaben tendenziell in die im Entwicklungsplan gewünschte Richtung (Investitionen in tier- und umweltgerechte Ställe) weisen.

Das durch die Anwendung der AWK zustande kommende Ranking konnte in der aktuellen Förderperiode bisher keine – zusätzlich zu den in der Richtlinie festgelegten Förderfähigkeitskriterien – lenkende Wirkung entfalten, da die verfügbaren Haushaltsmittel nicht knapp waren und alle Vorhaben, die mehr als die Mindestpunktzahl erreichten, auch bewilligt werden konnten. Der Anteil der bewilligten Förderfälle, die nur die Mindestpunktzahl von zwei Punkten erreichten, schwankte zwischen 6,8 % der Förderfälle (2016) bis 33 % (2015). Neben den am häufigsten vergebenen Punkten für das allgemeine Kriterium „Betriebsleiter/Betriebsleiterin verfügt über eine Ausbildung im Ausbildungsberuf Landwirtschaft“ (zwei Punkte), das je nach Förderjahr zwischen 83 % und 95 % der Antragsteller erfüllten, wurden Punkte für den Investitionsschwerpunkt „Milchviehhaltung mit Nachzucht im eigenen Betrieb“ (vier Punkte, 28 % bis 55 % der Antragsteller) vergeben. Der Anteil der Zuwendungen für ökologisch bewirtschaftete Betriebe beträgt bislang im Mittel 8,5 % (Vorperiode: 3,5 %).

4.3.3.2 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des AFP (zentrale Bewilligungsstelle: Direktor der LWK NRW als Landesbeauftragter) funktioniert weitgehend problemlos. Die Förderanträge können jährlich an drei vorher bekannt gegebenen Terminen bei den jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten des Direktors der LWK NRW als Landesbeauftragten eingereicht werden, um die Punkte für das Ranking zu ermitteln. Aufgrund der häufig in die Antragstellung eingebundenen Beratung und Betreuung haben die Anträge in der Regel eine hohe Qualität. Eine wesentliche Antragsunterlage ist das Investitionskonzept¹⁰, in dem die Struktur des antragstellenden Betriebes, die geplante Investitionsmaßnahme und deren Finanzierung, sowie die (retro- und prospektive) Erfolgsrechnung dargestellt werden. Diese Ist- und Plan-Daten werden ergänzt durch Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, die ab Bewilligung für mindestens fünf Jahre bereitgestellt werden müssen.

¹⁰ Diese Unterlage wird auch für Evaluationszwecke zur Verfügung gestellt und stellt eine wesentliche Datenbasis dar.

Der Aufwand der Antragsteller, der Betreuungsunternehmen und der prüfenden Bewilligungsstelle ist im Vergleich zur Vorperiode angestiegen. Dafür sind zwei Entwicklungen ursächlich. Zum einen sind die Kosten mit dem Antrag zu plausibilisieren. Zum anderen sind im Rahmen der Verwaltungskontrolle die Ergebnisse der Markterkundung zu überprüfen, die im AFP in der Einholung von mindestens drei Angeboten besteht. Diese Angebote müssen auf Gewerkebene differenziert mit Referenzpreisen verglichen werden. Letztere sind teilweise nur schwer zu ermitteln. Diese Anforderungen können dazu führen, dass die damit verbundenen Unsicherheiten in der Umsetzung und die potenziell resultierenden Sanktionsrisiken tendenziell zu einem Rückgang der Nachfrage nach Förderung beitragen.

Die Arbeitsbelastung bei der zentralen Bewilligungsstelle hat in der neuen Förderperiode als Folge von organisatorischen und personellen Veränderungen stark zugenommen. Dies lag in den Jahren 2015 und 2016 vor allem daran, dass zahlreiche Formulare etc. neu verfasst und in die IT integriert werden mussten. Das vorhandene Personal konnte zwar den Arbeitsanfall noch bewältigen. Es gibt aber, wie auch in anderen Förderbereichen festzustellen, keinerlei Reserven bzw. personelle Redundanzen. Dies kann bei Personalausfällen oder -wechseln zu gravierenden Umsetzungsproblemen führen, weil die relevanten Personen hinsichtlich ihrer spezifischen Qualifikationen und Aufgaben (v. a. im EU-Fördergeschäft) nicht kurzfristig ersetzt werden können.

4.3.3.3 Externe Einflussfaktoren

Grundsätzlich erleichtern es die zurzeit sehr günstigen Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt bzw. bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank den investitionswilligen Unternehmen, geplante Investitionen bei gegebener Rentabilität auch ohne Förderung durchzuführen. Folglich kann das noch in der letzten Förderperiode geltende Hauptziel des AFP, nämlich die „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“, auch über vorhandene Marktangebote erreicht werden, sofern politisch nicht besondere, über das Fachrecht hinausgehende Produktionsbedingungen angestrebt werden. Das „neue“ AFP kann sich daher in erster Linie auf die Unterstützung von Investitionen zur Bereitstellung öffentlicher Güter in den Bereichen Tier- und Umweltschutz konzentrieren.

Förderanträge aus der Milchproduktion sind aufgrund der Milchmarktkrise rückläufig und die Nachfrage aus der Schweinehaltung ist ebenfalls aus verschiedenen Gründen geringer als erwartet. Letzteres ist nach Ansicht des Fachreferates vermutlich auf die hohen Fördervoraussetzungen, die schlechte Marktsituation sowie eine große Ungewissheit wegen unklarer Tierhaltungsvorschriften (v. a. bei der Zuchtsauenhaltung) zurückzuführen. Vergleichsweise hoch ist dagegen der Förderanteil von Geflügelställen in Form von Hühnermobilen. Für die in Hühnermobilen produzierten Eier besteht eine besondere Marktnachfrage aufgrund einer veränderten Verbrauchereinstellung.

4.3.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die veränderten Förderbedingungen führen dazu, dass im Vergleich zur Vorperiode nur noch relativ anspruchsvolle Investitionen in Bezug auf Tierhaltungs- und Umweltauflagen gefördert werden. Da rentable Investitionen, die lediglich dem Fachrecht entsprechen, wegen der günstigen allgemeinen Finanzierungsbedingungen auch ohne Förderung durchgeführt werden dürften, ist netto davon auszugehen, dass zusätzliche positive Fördereffekte im Hinblick auf die Ziele Tier- und Umweltschutz erreicht werden. Hinzu kommt, dass mit dem aktuellen Förderregime im Vergleich zur Vorperiode Mitnahmeeffekte verringert werden. Allerdings ist aufgrund der gegenüber der Vorperiode geringeren Anzahl an Förderfällen von einer ebenso geringeren Reichweite in der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft auszugehen. Inwieweit die wenigen geförderten Vorhaben, deren technische Umsetzungen und Wirkungen z. B. durch Beiträge in Fachmedien für andere Landwirte publik gemacht werden und dadurch Anstoßeffekte haben, ist derzeit nicht abschätzbar.

Die hinter den Erwartungen zurückbleibende Nachfrage nach AFP-Förderung dürfte vor allem eine Folge der Marktentwicklungen (Milchrinder, Schweine), Rechtsunsicherheit (Zuchtschweine) und hohen baulichen und haltungsbezogenen Anforderungen der AFP-Förderung (Schweine) sein. Insbesondere in der Schweinehaltung dürften die Förderobergrenzen (40 % Zuschuss) in einigen Fällen nicht ausreichen, um die auflagenbedingten Mehrkosten der Investition auszugleichen. Auch die BlmSchG-Grenze, die zum Beispiel bei alleiniger Mastschweinehaltung bei 1.500 Tieren und damit für spezialisierte Schweinehalter im mittleren Bereich liegt¹¹, dürfte einige potenzielle Antragsteller ausschließen. In der Richtlinienänderung für das Jahr 2016 wurden für den Bereich der Mastschweinehaltung für bestimmte Investitionen die BlmSchG-Grenzen ausgesetzt, um einer größeren Zahl von Betrieben den Zugang zu der Förderung zu ermöglichen.

Die AFP-Umsetzung ist derzeit im Fall von personellen Engpässen kaum abgesichert. Dies liegt daran, dass in der Bewilligungsstelle lediglich eine Person mit den IT-basierten Systemen vertraut und hierfür ein hohes Maß an spezifischen Fähigkeiten erforderlich ist.

¹¹ Bei kombinierter Tierhaltung (z. B. Zuchtsauen und Mastschweine) sind die Tierzahlen für die Prüfung der Einhaltung der Obergrenzen zu aggregieren.

Tabelle 14: Ergebnisse der Vollzugsanalyse des AFP (M4.11) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
<u>Ziel 1:</u> Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe und Stärkung einer nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft				
Restriktiver als in der Vorperiode		Den Zielen entsprechende Zusammensetzung der Betriebe und Fördergegenstände	Marktsituation	Kein wesentlicher Anpassungsbedarf
<u>Ziel 2:</u> Erreichung der geplanten Fallzahlen				
Förderausschluss größerer Tierbestände und Besatzdichten		Geringer als erwartet, daher auch geringere Reichweite	Marktsituation	Anhebung der absoluten Obergrenzen zur Vergrößerung der Maßnahmenreichweite ¹²
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3.5 Empfehlungen

Falls die geringe Inanspruchnahme des AFP für Investitionen in der Schweinehaltung gesteigert werden soll, sollten die höheren baulichen und haltungstechnischen Anforderungen an die Tierhaltung neben der investiven Förderung auch von laufenden Prämien für ein höheres Tierwohl flankiert werden.¹³

¹² Ab dem Bewilligungsjahr 2017 gibt es Ausnahmen für bestimmte Investitionen in der Mastschweinehaltung.

¹³ Aus Sicht von MULNV sollen die Mehrkosten tiergerechter Verfahren vom Markt durch ein Label entlohnt werden.

4.4 Förderung der Emissionsminderung in der Landwirtschaft (M4.12/M4.4)

AutorInnen: Henrik Ebers, Lavinia Flint, Bernhard Forstner (lavinia.flint@thuenen.de)

4.4.1 Eckpunkte der Maßnahmen

Mit den in dieser Förderperiode neu aufgelegten investiven Maßnahmen „Umwelt- und klimagerechte Ausbringung von Wirtschaftsdünger“ (EMA, M4.12) und „Umwelt- und klimagerechte Lagerung von Wirtschaftsdünger“ (EML, M4.4) soll ein Beitrag zur Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen geleistet werden. Sie sind daher prioritär dem SPB 5D zugeordnet.

Im Rahmen von M4.12 wird die Anschaffung von Geräten zur bodennahen Ausbringung oder zur Injektion von flüssigen Wirtschaftsdüngern oder Gärresten in den Boden (Schleppschuhverteiler, Schlitz- oder Injektionstechnik) mit Zuschüssen gefördert. Zuwendungsempfänger, die landwirtschaftliche Unternehmen (KMU) sind, erhalten einen Zuschuss von 30 % der zuwendungsfähigen Kosten als reine EU-Finanzierung (aus Umschichtungsmitteln der 1. Säule). Daneben wurde außerhalb des EPLR ein reines Landesprogramm aufgelegt. Aus diesem erhalten landwirtschaftliche Lohnunternehmen einen Zuschuss von 20 % der zuwendungsfähigen Kosten. Da die Effekte der beiden Förderansätze im Hinblick auf Zielrichtung und Effekte eng miteinander verwoben und in einer Richtlinie enthalten sind, wird die Landesmaßnahme im Kontext der EU-Förderung mitbetrachtet.

Im Rahmen von M4.4 wird die Nachrüstung von bestehenden Lagerbehältern für flüssige tierische Exkremate mit einer festen Abdeckung (Zeltdach, Betondecke) oder einer Schwimmfolie mit einem Zuschuss von 70 % der zuwendungsfähigen Kosten aus Umschichtungsmitteln der 1. Säule unterstützt.

Gemäß EPLR sollen im Rahmen der zunächst bis zum 31.12.2018 befristeten Maßnahmen 1.200 Investitionsvorhaben mit 11 Mio. Euro unterstützt werden. Die Höhe des veranschlagten Gesamtinvestitionsvolumens beträgt 30 Mio. Euro. Für die Landesmaßnahme gibt es keinen Zielwert. Nach Auskunft des Fachreferates soll im Rahmen der Emissionsminderung jedes beantragte und bewilligungsfähige Vorhaben gefördert werden.

4.4.2 Darstellung des Outputs

Eine Förderung war erstmalig im Jahr 2016 möglich. Im Rahmen von M4.12 wurden Zuschüsse für 262 Unternehmen bewilligt, darunter 178 Landwirte und 84 landwirtschaftliche Lohnunternehmen (siehe Tabelle 15).

Die beantragte Güllemenge für emissionsarme Ausbringungstechnik beträgt bei den landwirtschaftlichen Betrieben (KMU) rund 0,8 Mio. m³/Jahr und bei den Lohnunternehmen rund 1,8 Mio. m³/Jahr. Dies stellt inklusive Landesmaßnahme ca. 24 % der statistisch für das Jahr 2010 ermittelten Ausbringungsmenge in NRW dar (MKULNV, 2017, Kapitel 7, SPB 5D).

Tabelle 15: Bewilligungen M4.12 (Stand: 31.12.2016)

	Anzahl		förderfähige Investitionen		Zuwendungen	
	n	%	Summe		Summe	
			1.000 Euro	%	1.000 Euro	%
Fördermittelempfänger:						
<i>KMU (Landwirte)</i>	178	67,9	6.405	59,7	1.921	68,9
<i>ldw. Lohnunternehmen</i>	84	32,1	4.327	40,3	865	31,1
	262	100,0	10.732	100,0	2.787	100,0
geförderte Ausbringungstechnik:						
<i>Schleppschuhverteiler</i>	202	68,0			2.039,5	73,2
<i>Schlitz- oder Injektionstechnik</i>	95	32,0			747,0	26,8
	297	100,0			2.787	100,0

Quelle: Bewilligungsdaten der Bewilligungsstelle (2017).

Im Rahmen von M4.4 wurden 284 Förderfälle, vornehmlich Schweine haltende Betriebe, bewilligt und insgesamt 330 Güllebehälter mit einer Abdeckung gefördert. Für Investitionen von nahezu 7 Mio. Euro in die Abdeckung von Güllebehältern wurden Zuschüsse von rund 4,9 Mio. Euro bewilligt. Ganz überwiegend findet die Abdeckung mit Zeltdächern statt. Lediglich 1,1 % der Förderfälle investierten in eine Betondecke und 0,4 % der Förderfälle in Schwimmfolie. Mit der Förderung werden Güllebehälter mit einem Gesamtvolumen von rund 366.000 m³ mit Zeltdächern, 4.900 m³ mit Betondecken und 770 m³ mit Schwimmfolien abgedeckt. Eine Relation zu den insgesamt bestehenden Güllebehältern in NRW mit bzw. ohne Abdeckung ist nicht ermittelbar.

4.4.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.4.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die zunächst vorgenommene zeitliche Begrenzung der Maßnahmen ist auf die bevorstehenden Verschärfungen des Fachrechts zurückzuführen. So ist nach der novellierten Dünge-VO ab dem Jahr 2020 bei flüssigen Wirtschaftsdüngern auf bestellten Flächen nur noch ein streifenförmiges Aufbringen oder ein direktes Einbringen in den Boden erlaubt. Für Grünland gilt diese Vorgabe ab dem Jahr 2025. Mit den zeitlich begrenzten Fördermaßnahmen wird daher einerseits eine Beschleunigung der Anpassung der Praxis an zukünftiges Fachrecht erzielt (Vorzieheffekt).

Andererseits liegen die Fördervoraussetzungen auch nach neuer Düngeverordnung über den Anforderungen des Fachrechts.¹⁴

Es ist geplant, die Maßnahmen über das Jahr 2018 hinaus zu verlängern. Die geplante Verlängerung der Förderung wird auch damit begründet, dass in den relevanten Tierhaltungsbereichen (Schweine und Milchvieh) in den letzten Jahren aufgrund der Marktbedingungen eine deutliche Investitionszurückhaltung zu beobachten war.

Obwohl Schwimmfolien hinsichtlich der Emissionsminderung etwas schlechter als Zeltdächer oder Betondecken zu bewerten sind, ist deren Förderfähigkeit vor dem Hintergrund der Zielerreichung sinnvoll, wenn die Statik des Güllebehälters eine feste Abdeckung nicht zulässt und eine Abdeckung ansonsten unterbliebe. Nach Betreuerinschätzung (GV Agrar) würde eine Abdeckung offener Güllebehälter in der geförderten Art von den Betrieben ohne Förderung aus betriebswirtschaftlichen Gründen in aller Regel nicht durchgeführt, sodass nicht von Mitnahmeeffekten auszugehen ist.

Im Rahmen des ELER ist bei der umweltgerechten Wirtschaftsdüngerausbringung nur eine Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben möglich. Da ein wesentlicher Anteil der Wirtschaftsdünger überbetrieblich ausgebracht wird, die Ausbringungstechnik kostenintensiv und daher vornehmlich überbetrieblich eingesetzt wird, bietet NRW zusätzlich als reine Landesmaßnahme eine Förderung für Lohnunternehmen an. Im Hinblick auf die Zielerreichung ist dies sehr sinnvoll.

Die Maßnahmen wurden nach Aussage des Fachreferates und der Bewilligungsstelle bewusst außerhalb der AFP-Förderrichtlinie positioniert, damit die Fördervoraussetzungen und -auflagen des AFP (z. B. Buchführungsaufgabe, 2,0-GVE-Grenze etc.) nicht die Nachfrage nach M4.12 und M4.4 und damit die Zielerreichung im SPB 5D beeinträchtigen und eine verwaltungstechnisch einfache Umsetzung der Maßnahme angestrebt wurde.

4.4.3.2 Administrative Umsetzung

Die Anforderungen an die Antragstellenden zur Markterkundung und an die Bewilligungsstellen zur Prüfung der Angemessenheit der Kosten von M4.12 und M4.4 ähneln denen des AFP (siehe Kapitel 4.3). Diese sind sowohl für die Antragstellenden als auch die Bewilligungsstelle mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden. Vor diesem Hintergrund ist die Bündelung der Antragsannahme auf die drei AFP-Kreisstellen des Direktors der LWK NRW als Landesbeauftragten

¹⁴ Z. B. sind Schleppschlauchverteiler oder Schwimmfolien ohne Auftriebskörper nicht förderfähig.

nach Ansicht der Bewilligungsstelle sinnvoll. Allerdings hat die Arbeitsbelastung bei der Bewilligungsstelle durch diese zusätzlichen Maßnahmen stark zugenommen.

4.4.3.3 Externe Einflussfaktoren

Die Maßnahmen werden in einer Zeit angeboten, in der die Anforderungen hinsichtlich Gewässer-, Klima- und Emissionsschutz zunehmen. Insbesondere die Novellierung der nationalen Düngeverordnung dürfte für zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe und auch Lohnunternehmen dazu geführt haben, später ohnehin erforderliche oder geplante Investitionen zur Lagerung und Ausbringung von Gülle vorzuziehen.

Nach Ansicht der Bewilligungsstelle kann die hohe Nachfrage nach Zeltdächern zu Lieferengpässen bei den Herstellern führen, sodass kurzzeitige Verzögerungen der Vorhabenumsetzungen nicht ausgeschlossen werden können.

Ferner ist davon auszugehen, dass ohne die Marktkrisen der letzten Jahre (Milch, Schwein) und ohne die Ungewissheit wegen unklarer Tierhaltungsvorschriften (insbesondere bei der Zuchtsauenhaltung) die Zahl der Förderanträge höher gewesen wäre.

Aus diesem Grund wurde die Maßnahme um zwei Jahre verlängert. Die „marktbedingten Störungen“ sollen damit abgefangen werden, damit eine breite Wirkung der Maßnahme erzielt wird.

4.4.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Beide Maßnahmen sind in erster Linie geeignet, zu einer Verringerung von Ammoniakemissionen zu führen. Dies hat zusätzlich einen indirekten Einfluss auf die Emission der Treibhausgase Lachgas und verwandte Stickoxide. Erste Schätzungen der Emissionsreduktion legen nahe, dass die Maßnahmen erheblich positive Effekte haben (MKULNV, 2017). Gemessen an den Gesamtammoniakemissionen des Landes ist der Entlastungseffekt jedoch gering. Die im Berichtszeitraum *abgeschlossenen* 229 Vorhaben der beiden Maßnahmen erzielten zusammen nach grober Schätzung eine Emissionsvermeidung im Umfang von 94,3 t NH₃-N im Vergleich zur Referenzsituation. Das entspricht einem Anteil an den NH₃-Gesamtemissionen der Landwirtschaft in NRW von 0,11 %. Ein Anpassungsbedarf wird nicht gesehen (siehe Tabelle 16).

Tabelle 16: Ergebnisse der Vollzugsanalyse der Maßnahmen zur Emissionsminderung (M4.12 und M4.4) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen				
Förderung der Ausbringungstechnik und der Abdeckung der Güllebehälter für KMU (EPLR) und der Ausbringungstechnik für Lohnunternehmen (Landesmaßnahme)	EU- und Landesmaßnahme (außerhalb der NRR), daher vereinfachtes Verfahren Hohe Arbeitsbelastung bei der Bewilligungsstelle	+/- planmäßig	Nachfrage ohne Marktkrisen wahrscheinlich höher	
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.4.5 Empfehlungen

Zum jetzigen Zeitpunkt können keine inhaltlichen Empfehlungen abgeleitet werden.

4.5 Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (M4.2)

AutorInnen: Henrik Ebers, Bernhard Forstner, Lavinia Flint (lavinia.flint@thuenen.de)

4.5.1 Eckpunkte der Maßnahme

Mit der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung (V&V) sollen in der aktuellen Förderperiode landwirtschaftliche Unternehmen, Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung sowie Erzeugerzusammenschlüsse unterstützt werden. Das prioritäre Förderziel der Maßnahme liegt dabei in der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, „um auf diese Weise zur Absatzsicherung oder zur Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeugerebene beizutragen“ (V&V-Richtlinie NRW, 2015) (siehe Tabelle 17). Die Förderung soll außerdem dazu dienen, die „Erfassung, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen im Hinblick auf Art, Menge und Qualität des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes anzupassen“ (ebd.). Weitere Förderziele sind ein effizienterer Einsatz der Ressourcen Wasser und Energie sowie Erschließung von Innovationspotenzialen. Unternehmen bzw. Erzeugerzusammenschlüsse können je nach Investitionsprojekt und Förderbedingung einen Investitionszuschuss zwischen 10 % und 60 % erhalten.

Tabelle 17: Zielsetzungen der V&V-Förderung (M4.2) in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C	
M4.2						P													

Anmerkung: P = prioritäres Ziel; o = nicht programmiertes Ziel.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Förderfähig sind Investitionen, „die der Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse dienen“(ebd.).

In weiten Teilen knüpft die Maßnahme an die V&V-Förderung der Förderperiode 2007 bis 2013 an. Gestärkt wurde die Zielausrichtung auf Umwelt- und Ressourcenschutz.

Darüber hinaus können im Gegensatz zur vorherigen Förderperiode aktuell zusätzlich zu Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung von Anhang-I-Erzeugnissen auch Nicht-Anhang-I-Erzeugnisse gefördert werden. Der Fördersatz für diese Produktgruppe liegt je nach Unternehmensgrößen zwischen 10 % und 20 % (ebd.).

Ökologische und regionale Vorhaben werden mit einem etwas höheren Fördersatz (+5 %-Punkte) bedacht. Daher wurde diese Maßnahme außerhalb der NRR (vergleichbar Code M4.2) programmiert.¹⁵ Die Erschließung von Innovationspotenzialen zur Erreichung der Förderziele wird sowohl in der Förderrichtlinie als auch in den AWK begünstigt. Die Förderobergrenze wurde ab dem Bewilligungsjahr 2016 auf eine Million Euro Zuwendung je Förderfall festgelegt (LANUV, 2017).

Seit dem Bewilligungsjahr 2015 werden die beantragten Vorhaben einem standardisierten Auswahlverfahren anhand von AWK und einem Ranking (Rangliste anhand der AWK) unterzogen. Bei Nichterreichung der Mindestpunktzahl (15 Punkte) werden Anträge von der Förderung ausgeschlossen. Bei knappen Budgets werden die Anträge anhand der ermittelten Rangliste bewilligt. Zuständige Bewilligungsbehörde ist das LANUV, Referat 17.3. Insgesamt sind für die Maßnahme 21,33 Mio. Euro öffentliche Mittel vorgesehen.

¹⁵ Dies gilt nur bis 2015, da die GAK-Fördergrundsätze für die Jahre 2016 bis 2019 und mithin die NRR auch eine erhöhte Förderung für Qualitätsprodukte vorsehen.

4.5.2 Darstellung des Outputs

Bis Ende 2016 wurden im Rahmen der V&V-Förderung insgesamt 9,81 Mio. Euro für 21 Investitionsvorhaben mit förderfähigen Nettoinvestitionen in Höhe von 33,4 Mio. Euro bewilligt (siehe Tabelle 18).

Tabelle 18: Output der V&V-Förderung (M4.2) (Stand 31.12.2016) - Bewilligungen

Bewilligungsjahr	Förderfälle (Anzahl n)	Nettoinvestitionen (Mio. Euro)	Zuwendungen (Mio. Euro)
2015	5	7,69	2,05
2016	16	25,72	7,76
Summe	21	33,41	9,81

Quelle: Eigene Berechnungen, Projektlisten 2015/2016.

Ausgezahlt und abgeschlossen wurden bis zum 31.12.2016 drei Förderfälle, die gemäß EU-Monitoring ein Fördermittelvolumen von ca. 1,02 Mio. Euro umfassen.

Die Analyse der Projektliste der bewilligten Vorhaben zeigt, dass anteilig die meisten Zuschüsse in die Sektoren Obst und Gemüse, Fleisch und Getreide geflossen sind (siehe Tabelle 19).

Tabelle 19: Verteilung der Investitionszuschüsse der bewilligten Vorhaben (M4.2) auf Sektoren

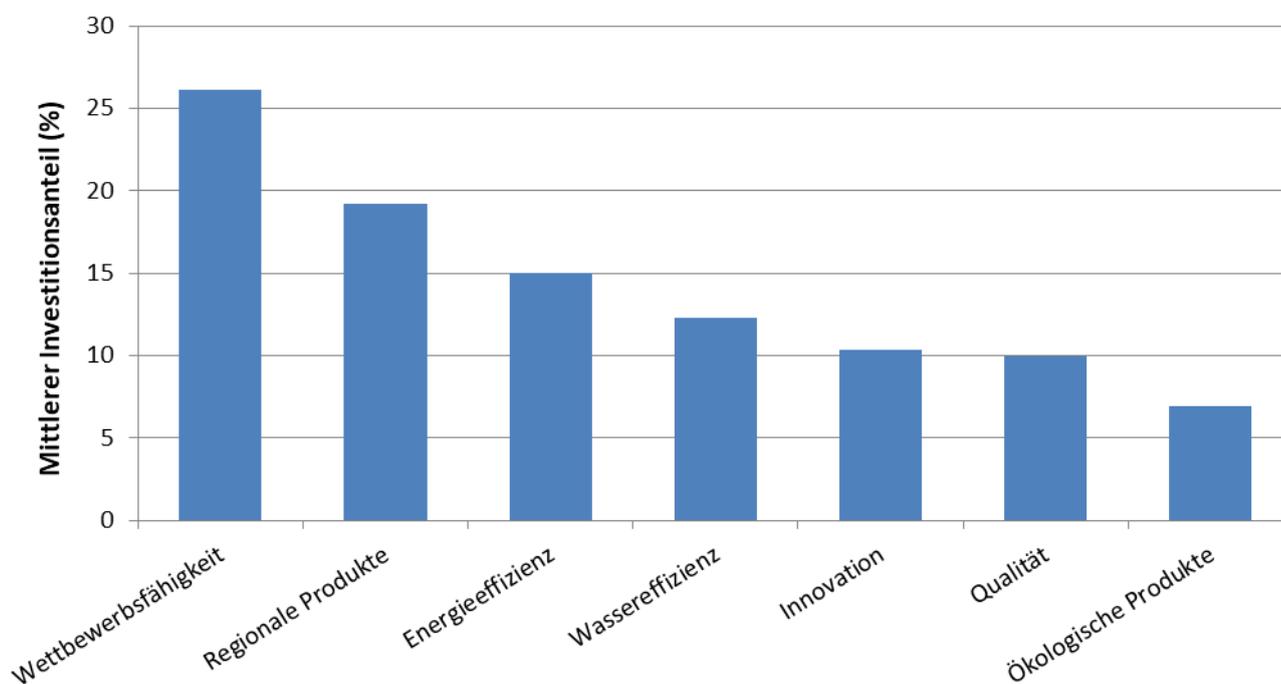
Sektoren	Anzahl	Anteil	Förderfähige Investitionssumme		Summe Zuschuss	
	(n)	(%)	(Mio. Euro)	(%)	(Mio. Euro)	(%)
Fleisch	3	10	6,59	20	2,21	23
Milch	3	10	3,69	11	1,10	11
Getreide	5	26	8,58	26	2,18	22
Obst & Gemüse	7	37	11,04	33	3,25	33
Kartoffeln	3	16	3,49	10	1,04	11
Gesamt	21	100	33,41	100	9,81	100

Quelle: Eigene Berechnungen, Projektlisten 2015/2016

Betrachtet man die Verteilung der Zuschüsse nach Unternehmensgröße, dann zeigt sich, dass die Bewilligung von Anträgen der Klein- und Kleinstunternehmen mit einem Anteil von 47 % überwiegt. Diese umfassen aber aufgrund der weniger umfangreichen Investitionen nur 36 % der bewilligten Fördermittel. Auf mittlere Unternehmen entfallen 43 % der Bewilligungen und 47 % der bewilligten Zuwendungen.

Abbildung 4 zeigt die Ziele, die die Antragsteller mit den geförderten Investitionen erreichen wollen, gemessen an deren geschätzten Investitionsanteilen. Die unterstützten Betriebe wollen mit der geförderten Investition vorrangig ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern. An zweiter Stelle steht die Steigerung der Verarbeitung regionaler Produkte. Die Verbesserung der Wasser- und Energieeffizienz ist Fördervoraussetzung und wird von den Antragsstellern nicht als vorrangiges Ziel angegeben: Die Antragsteller geben an, dass im Durchschnitt ca. 15 % der geförderten Investitionen zur Energieeffizienz und ca. 12 % der geförderten Investitionen zur Wassereffizienz beitragen sollen. Das Ziel „Ökologische Produkte“ steht an letzter Stelle. Allerdings fällt hier die Investitionssumme im Vergleich zur gesamten Investitionsförderung stark ins Gewicht.

Abbildung 4: Hauptziele der geförderten Investitionen* im Bereich der V&V-Förderung (M4.2)



* Von den insgesamt 21 bewilligten Förderfällen liegen gegenwärtig (5/2017) wegen Vorlagefristverlängerungen lediglich 13 Erhebungsbögen zur Auswertung vor.

Quelle: Eigene Berechnungen, Erhebungsbögen (n=13).

4.5.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.5.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die V&V-Förderung in der Periode 2014 bis 2020 zielt im Vergleich zur vorherigen Förderperiode stärker in Richtung einer Unterstützung von regional und ökologisch erzeugten und verarbeiteten

Produkten. Ressourcen-, struktur-, qualitäts- und innovationsbezogene Förderziele wurden u. a. durch die Ausgestaltung der AWK in die Praxis umgesetzt.

Die Förderung wurde ab 2016 auf eine Zuwendung von maximal einer Million Euro begrenzt. Förderanträge mit einem darüber hinausgehenden Zuschussumfang werden ohne weitere Prüfung abgelehnt (LANUV, 2017).

Die Investitionsvorhaben müssen laut Förderrichtlinie der Einsparung des Wasser- oder Energieverbrauchs bzw. der Steigerung der entsprechenden Effizienz dienen. Zum Nachweis der Wasser- und/oder Energieeinsparung sowie bei Einführung einer Innovation im Rahmen des geplanten Vorhabens ist ein Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen vorzulegen.¹⁶ Die geforderte Mindestpunktzahl (15) bei den AWK wurde bis zum Betrachtungszeitpunkt von allen bewilligten Antragstellern deutlich überschritten.

Die Maßnahmenkonzeption der V&V-Förderung orientiert sich in NRW an den entsprechenden GAK-Fördergrundsätzen. Ein zentrales Ziel der Förderung ist die Erzeugerbindung (mindestens 40 %). Die Ergebnisse der Output-Analyse der vorliegenden Erhebungsbögen zeigt, dass diese Fördervoraussetzung von den geförderten Betrieben in NRW in der Regel deutlich überschritten wurde: Rund drei Viertel der geförderten Unternehmen hatten – bezogen auf die geförderten Vorhaben – über 75 % ihrer Ware vertraglich gebunden.

Wie von der EU vorgegeben wurden Auswahlkriterien aufgestellt. Dazu zählen die Ressourceneffizienz (Energie und Wasser), der regionale Warenbezug und Qualitätserzeugnisse (Ökoprodukte, Qualitätsprodukte i. S. der EU-Verordnung 1151/2012).

Gemäß der V&V-Förderrichtlinie erhalten kleinere und mittlere Unternehmen einen höheren Fördersatz als mittelgroße Unternehmen; regionale und ökologische Vorhaben werden mit einem prozentual höheren Zuschuss bedacht. Die Output-Analyse der vorliegenden Erhebungsbögen zeigt, dass die Maßnahmenkonzeption hier den gewünschten Effekt erzielt: Stärkung einer eher „ökologisch-regional-kleinstrukturierten“ Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

M4.2 hat auch zum Ziel, mit der geförderten Investition Innovationspotenziale zu erschließen. Die Bepunktung einer Innovation im Ranking mit fünf Punkten zeigt, dass dieses Kriterium nicht den höchsten Stellenwert bei der Förderung hat. Die Output-Analyse zeigt, dass zwar Rankingpunkte für die Einführung von Innovationen auf der Produkt- und Prozessebene vergeben (n=3 bzw. n=7) wurden. Bei den Innovationen auf Prozessebene handelt es sich jedoch in der Regel um den Stand der Technik mit betriebsspezifischen Modifikationen.

¹⁶ Dieses ist ab dem Förderjahr 2016 bereits mit dem Antrag vorzulegen.

4.5.3.2 Administrative Umsetzung

Es bestehen keine nennenswerten Probleme bei der administrativen Umsetzung der Maßnahme.

4.5.3.3 Externe Einflussfaktoren

Allgemein ist ein Konsumtrend in Richtung regional und ökologisch erzeugter Produkte feststellbar. Das anhaltend günstige Finanzierungsumfeld schafft relativ gute Bedingungen zur Durchführung von grundsätzlich rentablen Investitionen auch ohne Förderung.

4.5.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Inanspruchnahme der V&V-Förderung wird vonseiten des Fachreferates als gut eingeschätzt. Eine Hochrechnung der bisher bewilligten Fördermittel auf die gesamte Förderperiode entspricht in etwa dem insgesamt verfügbaren Förderbudget.

Anhand der bewilligten Vorhaben wird deutlich, dass die oben beschriebenen Förderbedingungen und Auswahlkriterien dem Ziel Stärkung der „ökologisch-regional-kleinstrukturierten“ Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse Rechnung tragen. Die Deckelung der Zuschussgrenze je Antrag auf eine Million Euro dient dazu, mehr Vorhaben im Rahmen des vorhandenen Budgets fördern zu können. Die Output-Analyse zeigt, dass die Öffnung der Förderung auch für Nicht-Anhang-I-Produkte bisher keine Wirkung auf die geförderten Vorhaben hat. Falls das Ziel ist, vermehrt Förderanträge über die Verarbeitung und Vermarktung von Nicht-Anhang-I-Produkten zu generieren, wäre zu erwägen, für diese Produktgruppe Informationsveranstaltungen anzubieten. Da jedoch die Nachfrage nach der V&V-Förderung bereits jetzt sehr hoch ist und die verfügbaren Mittel knapp sind, würde dies teilweise zur Verdrängung des bisherigen Klientels der Antragsteller gehen.

Bezüglich der Förderung von Investitionen, die zu (Produkt-/Prozess-/Vermarktungs-) Innovationen beitragen, ist zu berücksichtigen, dass der Begriff „Innovation“ inhaltlich nicht einfach bestimmbar und abgrenzbar ist. Von Seiten des Ministeriums und des LANUV wird der Begriff in Anlehnung an eine Definition der EU-KOM breit aufgefasst.¹⁷ Das Ministerium bezieht hierbei Innovation nicht nur auf die Produkt- und Prozessebene, sondern auch auf die Vermarktungs- und Veräußerungsebene. Die Förderung von „echten“ Innovationen ist in aller Regel mit einem

¹⁷ Protokoll eines Expertengesprächs am 30.06.2016 mit Beteiligung des MKUNLV (Wildner), LANUV (Schwarz-Deelmann, Dussou, Sons) und Thünen-Institut (Flint, Forstner, Spengler).

deutlich erhöhten Risiko verbunden; die in der Förderrichtlinie geforderte Zweckbindungsfrist und der (ex ante-) Wirtschaftlichkeitsnachweis des Vorhabens passen nicht zur Natur von „echten“ Innovationen. Andererseits ist der Verzicht auf die Anforderungen nicht vereinbar mit den einschlägigen Vorgaben der GAK-Fördergrundsätze, so dass „echte“ Innovationen ohne diese Vorgaben außerhalb der GAK gefördert werden müssten.

Bezüglich der Erschließung von Innovationspotenzialen zeigt sich, dass es sich bei den geförderten Projekten lt. Investitionsbeschreibung in den Erhebungsbögen überwiegend um den Stand der Technik handelt, der betriebsspezifisch modifiziert wurde bzw. der eine Neuerung für das Unternehmen darstellt. Branchenbezogene Innovationen haben bislang genauso wenig Bedeutung wie die Teilnahme an Operationellen Gruppen im Rahmen einer EIP. In diesem Zusammenhang weisen Ministerium und LANUV darauf hin, dass die Unternehmen tatsächlich mehr Innovationen umgesetzt hätten als in den Erhebungsbögen abgebildet sei. Die tatsächlichen Innovationseffekte sollen im weiteren Evaluierungsprozess durch persönliche Gespräche mit den Investoren (Telefoninterviews) identifiziert werden.

Gesellschaftlich wertvolle Innovationspotenziale können besser erschlossen werden, wenn entsprechende risikobehaftete Investitionen deutlich höher gefördert werden. Die in der Förderrichtlinie vorgegebene Wirtschaftlichkeit und Zweckbindungsfrist schränken die Förderung von risikobehafteten „echten“ Innovationen stark ein. Mit ihrer jetzigen Ausgestaltung ist die Fördermaßnahme daher nur sehr begrenzt geeignet, Innovationspotenziale zu erschließen.

Tabelle 20: Ergebnisse der Vollzugsanalyse der V&V-Förderung (M4.2) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen, um zur Absatzsicherung oder zur Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeugerebene beizutragen.				
Zielorientierter als in der Vorperiode; insbesondere Förderung von kleineren Unternehmen und von solchen mit ökologischen Erzeugnissen und/oder regional bezogenen oder abgesetzten Waren. Erweiterung um Nicht-Anhang-I-Produkte.	Stark eingeschränkter Handlungsspielraum durch Haushaltsrecht. Die verfügbaren Haushaltsmittel sind aufgrund der großen Nachfrage knapp.	Den Erwartungen entsprechend bzw. darüber hinausgehend	Steigende Nachfrage nach ÖKO/regional	Ggf. Informationsveranstaltungen, um Möglichkeit, auch Nicht-Anhang-I-Produkte zu fördern, stärker zu bewerben
Ziel 2: Erschließen von Innovationspotenzialen.				
Einführung von Innovationen wird nur mit geringer Punktzahl gewichtet (5 Punkte). Die inhaltliche Klärung von „Innovation“ ist problematisch, sodass diesbezüglich noch Unklarheiten bestehen.	Der Innovationsnachweis ist durch ein Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen zu erbringen	Es wurden keine grundlegenden Innovationen implementiert, eher „Stand der Technik mit betriebsspezifischen Modifikationen“.		Höhere Förderung von „echten“ Innovationen mit deutlich erhöhtem Risiko
Ziel 3: Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Wasser oder Energie).				
Nachweis der Ressourceneffizienz ist Fördervoraussetzung	Nachweis der Ressourceneffizienz muss durch ein Gutachten belegt werden	Da Fördervoraussetzung, dient jedes geförderte Vorhaben der Ressourceneffizienz		Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

4.5.5 Empfehlungen

Um bei gegebenem Budget die Reichweite der Maßnahme zu erhöhen, sollte erwogen werden, eine weitere Verringerung der absoluten Förderobergrenze in Erwägung zu ziehen.

Im Hinblick auf das Förderziel „Erschließung von Innovationspotenzialen“ sollte unterschieden werden zwischen Innovationen mit geringem und deutlich erhöhtem wirtschaftlichem Risiko. Bei innovationsträchtigen Investitionen mit sehr hohem wirtschaftlichem Risiko sollte eine Verringerung der Zweckbindungsfrist und ein Verzicht auf strenge (ex ante-) Wirtschaftlichkeitsanforderungen vorgenommen werden.

4.6 Forstlicher Wegebau (M4.31)

Autorin: Kristin Franz (kristin.franz@thuenen.de)

4.6.1 Eckpunkte der Maßnahme

Mit der Maßnahme soll eine Verbesserung bzw. Erhaltung der Produktionsbedingungen und damit eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Forstbetriebe erreicht werden. Damit wurde sie prioritär dem SPB 2A zugeordnet. Ein besonderer Förderschwerpunkt soll der kleinparzellierte Privatwald sein. Gefördert wird die Grundinstandsetzung sowie der Ausbau bzw. die Zweitbefestigung vorhandener Wege inklusive dazugehöriger Anlagen und nötiger Vorarbeiten. In Einzelfällen sind auch Neubauvorhaben förderfähig. Die Maßnahme wird weitgehend unverändert gegenüber dem NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 fortgesetzt.

Die Förderung ist in der Förderrichtlinie des Landes für den Privatwald geregelt (Privatwaldrichtlinie). Förderfähig sind Forstbetriebsgemeinschaften und gleichgestellte Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes sowie Waldgenossenschaften bzw. Waldwirtschaftsgenossenschaften. Körperschaften oder private Waldbesitzer, die nicht Mitglied des Zusammenschlusses sind, sind nur förderfähig, wenn deren Wegeabschnitte für das Bauvorhaben des Zusammenschlusses notwendig und sinnvoll sind. Sonst ist der Wegebau im Körperschaftswald nur nach Schadereignissen förderfähig.

Die Förderrichtlinie enthält einige wesentliche Zuwendungsbestimmungen, die für die Zielerreichung bzw. Vermeidung negativer, vor allem ökologischer Auswirkungen von Bedeutung sind. Von der Förderung ausgeschlossen sind u. a.:

- jegliche Wegebefestigungen mit Beton- und Schwarzdecken sowie die Verwendung von RCL¹⁸-Materialien,
- i. d. R. Neubauvorhaben, die zu einer Wegedichte über 45 lfm/ha führen,
- Wegebau auf Flächen, die zum Zwecke des Naturschutzes unentgeltlich übertragen wurden.

Es wurden AWK formuliert, die u. a. die Erschließungsfläche bei Neubau bzw. den aktuellen Wegezustand bei Ausbau oder Grundinstandsetzung und einen Umweltbonus je nach Art einer ggf. notwendigen Gewässerquerung einbeziehen.

Die Förderung richtet sich nach der NRR. Rund 12 Mio. Euro öffentliche Mittel wurden für Investitionen in die forstliche Infrastruktur eingeplant. Die Förderung erfolgt als Anteilsfinanzierung mit einem Fördersatz von 70 % der zuwendungsfähigen Kosten. Bei Betrieben mit einer Forstbetriebsfläche von über 1.000 ha in Nordrhein-Westfalen liegt der Fördersatz bei maximal 42 %.

Die Verantwortung für die Maßnahme liegt im Ministerium bei Referat III-3, Bewilligungsstelle ist der Landesbetrieb Wald und Holz NRW (siehe hierzu auch Abbildung 3 in Kapitel 3).

4.6.2 Darstellung des Outputs

Aufgrund des verspäteten Programmstartes konnte erst ab 2016 bewilligt werden. Der Umsetzungsstand liegt deshalb etwas hinter den Erwartungen zurück. Insgesamt konnte eine Baustrecke von ca. 97.000 m (siehe Tabelle 21) unterstützt werden. Damit wurde eine Erschließungsfläche von ca. 5.000 ha erreicht. Der Anteil des Kleinprivatwaldes an dieser Fläche liegt etwa bei 55 %. Insgesamt hat der Klein- und Kleinstprivatwald (bis 50 ha Waldbesitz) in NRW einen Anteil an der Waldfläche von 40 % (Becker und Borchers, 2000). In Übereinstimmung mit der Zielformulierung ist damit ein Förderschwerpunkt im Kleinprivatwald zu erkennen. Die Kalkulation dieser Angaben basiert auf Erhebungsbögen, die im Zuge des Verwendungsnachweises von den Antragstellern auszufüllen waren.

¹⁸ Recycling

Tabelle 21: Output der Förderung des forstlichen Wegebaus (M4.31) (Stand 31.12.2016)

	Meter	Euro
Ausbau/Zweitbefestigung	41.754	
Grundinstandsetzung	54.180	829.462
Brücken und sonstige Anlagen	0	
Neubau	510	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Förderdaten Land und Erhebungsbögen Wegebau.

4.6.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.6.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Ein Förderschwerpunkt der Maßnahme soll der Kleinprivatwald sein. Aber weder in der Förderrichtlinie noch in den Auswahlkriterien ist dies speziell berücksichtigt. Der Förderschwerpunkt der bisherigen Maßnahmenumsetzung lag aber auch ohne spezielle Lenkungsinstrumente im Kleinprivatwald, da Zuwendungsempfänger ausschließlich forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse sind und der Kleinprivatwald in diesen überproportional vertreten und organisiert ist. Aufgrund der Beratungs- und Betreuungssituation in NRW werden Anträge in der Regel in bewilligungsfähiger Form eingereicht. Mittel standen bisher in ausreichendem Umfang zur Verfügung.

Im Hinblick auf die Minimierung möglicher negativer Umweltauswirkungen sind die Zuwendungsvoraussetzungen für die Maßnahme als zweckdienlich einzuschätzen.

4.6.3.2 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des forstlichen Wegebaus ist mit ähnlichen Problemen verbunden wie bei den sonstigen forstlichen Maßnahmen (siehe Kapitel 4.12). Die Umsetzung der Förderung wird durch das insgesamt EU getriebene aufwendige Verfahren mit hohem Kontrollaufwand (konkret genannt wurden u. a.: Vergabebestimmungen, Inaugenscheinnahmen durch Verwaltung, Vor-Ort-Kontrolle durch Technischen Prüfdienst, Änderungsbescheide auch für geringfügige Änderungen, Sanktionierung u. U. auch bei „Missverständnissen“) erschwert.

Im Rahmen der Anwendung der vereinfachten Kostenoption führt der Landesbetrieb Wald und Holz im Rahmen des Betreuungsvertrages die Ausschreibung für einen FBG-Antrag selbst durch. Die Auszahlung der Förderung erfolgt auf der Grundlage dieser Ausschreibung. Durch dieses Verfahren kann die Abwicklung des Förderverfahrens schneller erfolgen. Sowohl Fachreferat als auch Bewilligungsstelle schätzen dies positiv ein.

4.6.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Maßnahme wurde weitgehend unverändert aus der letzten Förderperiode fortgesetzt. Insgesamt ist sie geeignet, die mit ihr verbundenen Ziele zu erreichen. Die Maßnahmenumsetzung wird durch das komplexe Förderverfahren behindert.

Tabelle 22: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für den forstlichen Wegebau (M4.31) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verbesserung bzw. Erhaltung der Produktionsbedingungen der geförderten Forstbetriebe, mit Förderschwerpunkt im kleinparzellierten Privatwald				
Maßnahmengestaltung insgesamt zielführend. Lenkungsinstrumente berücksichtigen den beabsichtigten Förderschwerpunkt im Kleinprivatwald nicht explizit.	Administrative Abwicklung läuft weitgehend reibungslos, aber komplexes Verfahren erschwert Umsetzung. Positiv wirkt sich Anwendung der vereinfachten Kostenoption aus.	Etwas hinter den Erwartungen. Kleinprivatwald als Förderschwerpunkt zu erkennen.		Kein Anpassungsbedarf
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.6.5 Empfehlungen

Das gesamte Verfahren wird von den Akteuren in den Forstverwaltungen als sehr komplex empfunden. Zurzeit wird aber kein konkreter Anpassungsbedarf gesehen.

4.7 Flurbereinigung (M4.32)

Autor: Manfred Bathke (manfred.bathke@thuenen.de)

4.7.1 Eckpunkte der Maßnahme

Die Flurbereinigung dient prioritär der Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft (SPB 2A). Meist sind aber land- oder forstwirtschaftliche Strukturprobleme nicht der alleinige Auslöser für ein Flurbereinigungsverfahren. Hinzu kommt die verstärkte Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz, die vielerorts zu Flächennutzungskonflikten führt. Flurbereinigung kann in solchen Konflikten den Betrieben die nötige Planungssicherheit verschaffen und darüber hinaus durch arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion beitragen. Durch die Flächenbereitstellung für andere Nutzer werden aber auch Wirkungen im SPB 4A angestrebt. Die Maßnahme trägt durch die Schaffung von Wegeinfrastrukturen auch zu einer Unterstützung der regionalen Entwicklung bei (SPB 6B).

Rechtsgrundlage der Förderung ist die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung“ des MKULNV vom 27. Januar 2016. Die Förderhöhe beträgt in der Regel 70 % der zuwendungsfähigen Ausführungskosten (inkl. MwSt.). Bei Verfahren, die der Umsetzung eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes (ILEK oder LEADER) dienen, erhöht sich der Fördersatz um 10 %-Punkte, bei Projekten, die der Umsetzung eines Wegenetzkonzeptes dienen, kann der Fördersatz gegenüber der Regelförderung um 5 %-Punkte erhöht werden.

Den Forderungen der EU-KOM entsprechend werden die zur Einleitung vorgesehenen Flurbereinigungsverfahren mit Fördermittelbedarf einem Auswahlverfahren anhand von AWK unterzogen, da mit der Verfahrenseinleitung bereits Vorfestlegungen für den späteren Investitionsumfang erfolgen, obwohl zu diesem Zeitpunkt der Zuwendungsempfänger, die TG, noch nicht existiert. Die Anwendung von AWK für die Bewilligung der Fördermittel erfolgt in einem zweiten Schritt (Stichtagsverfahren, ein Termin/Jahr).

Dass nicht nur die Vorhaben an sich, sondern schon die Verfahren einem Auswahlprozess unterzogen werden müssen, ist auf ein Anlastungsverfahren im Bundesland Bayern zurückzuführen. Die beim EuGH eingereichte Klage mündete in ein Urteil vom 03.04.2017 (Rechtssache T-28/16), in dem die von der Bundesrepublik Deutschland vorgebrachten Klagegründe keine Berücksichtigung fanden (EUGH, 2017).

Das jeweils zum 01.01. erlassene Jahresprogramm der Flurbereinigung beinhaltet eine Liste aller einzuleitenden Verfahren, aus denen für die Verfahren mit Fördermittelbedarf die Bewertung bezüglich der AWK und die Prioritätensetzung hervorgehen. Für jedes Verfahren erstellt die zuständige Bezirksregierung des Weiteren einen Einleitungsbericht mit Fördermittelbedarf.

Auf die bereits früher eingeleiteten Altverfahren, für die auch in der aktuellen Förderperiode weiterhin Fördermittelbedarf besteht, wurden ebenfalls AWK für die Bewilligung von Fördermitteln angewandt. Alle Verfahren haben die Mindestpunktzahl erreicht, sodass eine ELER-Kofinanzierung weiter möglich ist.

Die sogenannte „Waldflurbereinigung“, d. h. die bodenordnerische Bearbeitung der Eigentums Grenzen im Wald, spielt in NRW insbesondere im Regierungsbezirk Arnsberg eine größere Rolle.¹⁹

Der forstliche Wegebau wird innerhalb von Flurbereinigungsgebieten in der aktuellen Förderperiode ebenfalls aus Fördermitteln der Flurbereinigung finanziert. Es werden grundsätzlich nur ganzjährig befahrbare Holzabfuhrwege im Sinne einer Netzstruktur hergestellt (Aus- oder Neubau). Das Erschließungsgebiet entspricht i. d. R. dem Anteil der forstwirtschaftlichen Flächen am Verfahrensgebiet, die zum überwiegenden Anteil im kleinteiligen Privateigentum stehen.

Bei der Förderung von Wegebauprojekten ist das Arbeitsblatt DWA-A 904 Richtlinien für den ländlichen Wegebau — Teil 1 (August 2016) für die Gestaltung ländlicher Wege zu beachten. Diese sogenannte RLW 2016 sieht für ländliche Wege mit erheblicher Erschließungsfunktion im Regelfall eine Ausbaubreite von 3,50 m vor.

4.7.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen der Maßnahme wurden bis Ende 2016 Auszahlungen in ca. 40 Verfahrensgebieten in einem Umfang von ca. 2,3 Mio. Euro getätigt. Abgeschlossene Vorhaben liegen nicht vor. Das geplante Budget von etwa 31,3 Mio. Euro ist damit bisher nur zu einem geringen Anteil ausgeschöpft. Allerdings benötigen die Verfahren zumeist einen etwas längeren planerischen Vorlauf, sodass eine stärkere Verausgabung von Mitteln eher gegen Ende der Förderperiode zu erwarten ist. Die Inanspruchnahme der Fördermittel liegt damit insgesamt noch in dem zu erwartenden Rahmen. Nach den vorliegenden Förderdaten der Bezirksregierungen wurden die Ausgaben bisher noch weit überwiegend in Verfahren getätigt, die aus der vorigen Förderperiode stammen.

Gefördert werden laut Richtlinie die gemeinschaftlichen Angelegenheiten gemäß § 18 Absatz 1 FlurbG (z. B. Vermessung, Wegebau, bodenverbessernde Maßnahmen, landschaftspflegerische Maßnahmen).

Sogenannte Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG oder vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Auflösung von durch Drittplanungen ausgelösten Landnutzungskonflikten

¹⁹ Die Wirkungen der Waldflurbereinigung sollen im Rahmen von Fallstudien noch näher betrachtet werden.

werden in NRW zumeist nicht mit EU-Mitteln finanziert. Die Verfahren mit EU-Förderung stellen insofern nur einen Ausschnitt der gesamten Flurbereinigung dar.

4.7.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.7.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Bei der Flurbereinigung handelt es sich um ein seit Jahrzehnten bewährtes und unverzichtbares Förderinstrument zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und zur Verbesserung der Infrastruktur. Die etablierten Lenkungsinstrumente wurden in Kapitel 4.7.1 beschrieben. Aus unserer Sicht wesentlich und Garant für einen zielgerichteten Mitteleinsatz ist der Plan nach § 41 FlurbG (s. u.).

4.7.3.2 Administrative Umsetzung

Die Förderung der Flurbereinigung fügt sich nur bedingt in den von der EU-KOM vorgegebenen formalen Rahmen der ELER-Förderung ein, da Flurbereinigungsverfahren nach Flurbereinigungs-gesetz (FlurbG) eingeleitet und beendet werden und eine TG sich nach Bundesgesetz gründet. Es erfordert erheblichen verwaltungstechnischen Aufwand, diesen Rahmen mit den Vorgaben der ELER-Verordnung in Übereinstimmung zu bringen. Insbesondere das von der EU-KOM eingeforderte zweistufige Auswahlverfahren (Auswahl der Verfahren, Auswahl der Vorhaben) bedingt einen erhöhten verwaltungstechnischen Aufwand, ohne dass dem aus unserer Sicht ein Effizienzgewinn gegenüberstünde. Das von der EU-KOM geforderte System der Auswahlkriterien wird dem spezifischen Ansatz der Flurbereinigung unseres Erachtens nicht gerecht. Nach FlurbG werden die umzusetzenden Projekte im Rahmen eines Gesamtkonzeptes (Plan nach § 41 FlurbG über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen) festgelegt, unterliegen also einem behördlich geleiteten Planfeststellungsverfahren.

Auf die Akzeptanz der Flurbereinigung an sich haben verwaltungstechnische Probleme der Förderung keinen Einfluss. Insgesamt haben sich gegenüber der vergangenen Förderperiode auch nur geringe Änderungen ergeben.

Besonders in Gebieten mit einer hohen Flächennachfrage seitens der öffentlichen Hand wird die Flurbereinigung vonseiten der beteiligten Flächeneigentümer mitunter kontrovers diskutiert. Die tatsächliche Einleitung eines Verfahrens erfolgt aber immer in enger Abstimmung mit den Flächeneigentümern und setzt die spätere Gründung einer TG voraus. In den Gebieten mit bereits eingeleiteten Verfahren ist die Akzeptanz für Maßnahmen der Flurbereinigung zumeist recht hoch, wie Befragungen im Rahmen von Fallstudien gezeigt haben.

4.7.3.3 Externe Einflussfaktoren

Externe Einflussfaktoren sind alle Faktoren, die direkt oder indirekt auf den Bodenmarkt einwirken und zu einem Anstieg der Pacht- und Kaufpreise und damit zu einer Verschärfung der Nutzungskonflikte beitragen. Zu nennen wären hier der ungebremsste Flächenbedarf für Siedlung und Infrastrukturvorhaben sowie Flächenansprüche des Natur- und Gewässerschutzes. Die Entschärfung dieser Nutzungskonflikte ist an sich wesentliche Aufgabe der Flurbereinigung. Bei mangelnder Flächenverfügbarkeit oder mehrfacher Überlagerung von Nutzungsansprüchen werden aber auch die Spielräume der Flurbereinigung eingeengt.

Bezüglich der Umsetzung von Wegebauvorhaben im Zusammenhang mit dem Ausbau von Bundesfernstraßen wirkt sich störend aus, dass der Bund die neue Richtlinie für den ländlichen Wegebau (RLW 2016) (DWA, 2016) bisher nicht eingeführt hat. Hieraus ergeben sich derzeit noch Probleme bei der Anbindung von Wegen oder Überfahrten, die in Zuständigkeit der Bundesfernstraßenverwaltung realisiert werden, da nach der alten RLW für Wege mit erheblicher Erschließungsfunktion noch eine Ausbaubreite von lediglich 3,0 m vorgesehen ist. Im Rahmen der Flurbereinigung werden dagegen entsprechende Wege nach der neuen RLW 2016 in der Regel auf 3,50 m ausgebaut (siehe Kapitel 4.7.1). Dies verursacht zusätzliche Kosten, hat an sich aber keinen Einfluss auf die Akzeptanz für die Flurbereinigung.

4.7.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Maßnahmenumsetzung verläuft plangemäß und zielgerichtet. Tabelle 23 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 23: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Flurbereinigung (M4.32) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe durch Bodenordnung und Ausbau der Infrastruktur (Wegebau)				
Nach jetziger Einschätzung werden die Förderziele erreicht.	Insgesamt effiziente Umsetzung	Hohe Nachfrage	Nicht relevant bezüglich der Maßnahmenumsetzung	Kein Anpassungsbedarf
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.7.5 Empfehlungen

Es werden derzeit noch keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.8 Dorfentwicklung (M7.11, M7.4 und M7.5)

Autorin: Heike Peter (heike.peter@thuener.de)

Im folgenden Kapitel werden drei Maßnahmen unter M07 mit prioritärem Ziel im SPB 6B unter dem Thema Dorfentwicklung zusammengefasst. Dazu gehören die Maßnahmen Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer (M7.11), Dorferneuerung und Dorfentwicklung (M7.4) sowie Investitionen in dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen (M7.5). Sie verbindet ihre gemeinsame Zielsetzung, die Förderkulisse „Ländlicher Raum“, wie sie im NRW-Programm definiert ist, sowie identische Umsetzungsstränge. Sie sind landesrechtlich in der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE-RL NRW, 2016) verankert und werden im Rahmen der GAK bzw. NRR angeboten. Die Fachaufsicht liegt beim Ministerium (Referat IIB 2 Integrierte Ländliche Entwicklung), als Bewilligungsstellen fungieren die Dezernate 33 der Bezirksregierungen.

4.8.1 Eckpunkte der Maßnahmen

Mit Blick auf die Folgen des demografischen Wandels zielen die Maßnahmen M7.11, M7.4 und M7.5 auf die Bewahrung und Entwicklung von Lebensqualität und Infrastrukturen sowie die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Im Fokus stehen dabei die Erhaltung und Gestaltung des ländlichen Charakters ländlicher Gemeinden und Dörfer, die Unterstützung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, die Beteiligung der Bevölkerung und die Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements sowie die Innenentwicklung. Die Maßnahmen sind prioritär dem SPB 6B zugeordnet.

Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer (M7.11)

Förderfähig sind sowohl Dorffinnenentwicklungskonzepte (DIEK) als auch integrierte kommunale Entwicklungskonzepte (IKEK). Die Konzepte (DIEK/IKEK) haben mit der aktuellen Förderperiode deutlich an Bedeutung gewonnen. Sie stellen nunmehr für die private Förderung im Bereich der Instandhaltung ortsbildprägender Bausubstanz eine Fördervoraussetzung dar und führen zu einer deutlichen Erhöhung der Förderquote für kommunale Investitionen. Darüber hinaus erfolgte mit den IKEK eine Neuausrichtung der Förderung von der Dorfebene auf eine kommunale Umsetzung. Um als Fördergrundlage zu dienen, dürfen die DIEK oder IKEK zum Zeitpunkt der Bewilligung der DE-Projekte nicht älter als fünf Jahre sein, andernfalls ist das Konzept auf seine Aktualität zu überprüfen und bei Bedarf zu überarbeiten (ILE-RL NRW Ziffer 3.5.1). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass auch DIEK aus der Vorgängerperiode als Fördergrundlage dienen können.

Darüber hinaus können sich Kommunen auch andere Konzepte (z. B. Städtebauförderung) bei den Bewilligungsstellen anerkennen lassen, um einen höheren Fördersatz zu erlangen. Diese Konzepte müssen bestimmte inhaltliche Voraussetzungen erfüllen, wie z. B. eine Bestandsaufnahme oder SWOT-Analyse, Analyse der demografischen Entwicklung und der Leerstandssituation, Angaben zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die Beteiligung der Bevölkerung bei der Erstellung des Konzeptes. Auch diese Konzepte dürfen nicht älter als fünf Jahre sein (ILE-RL NRW Ziffer 3.5.2). Spätestens sechs Monate nach Bewilligung müssen die Gemeinden mit der Konzepterstellung beginnen. Die Dauer der Erstellung variiert deutlich und kann zwischen drei und 18 Monaten dauern.

In der NRW-Gebietskulisse „Ländlicher Raum“ liegen rd. 125 Gemeinden. Theoretisch kann sich jede Gemeinde ein IKEK und max. zwei DIEK fördern lassen (ILE-RL NRW, Ziffer 2.5.5), das würde ein Maximum von 375 Dorfentwicklungskonzepten (DE-Konzepte) bedeuten. Die Förderung von rund 40 DE-Konzepten wurde als Ziel im NRW-Programm quantifiziert.

Dorferneuerung und Dorfentwicklung (M7.4)

Im Vergleich zur Vorgängerperiode sind die Fördergegenstände der Maßnahme M7.4 Dorferneuerung und Dorfentwicklung weitgehend gleich geblieben. Förderfähig sind: dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen, Dorfstraßen und Plätze, Begrünungen im öffentlichen Bereich, ländliche Bausubstanz mit ortsbildprägendem Charakter sowie Umnutzung ehemals land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz. Allerdings ist die Umnutzung zu Mietwohnungen nicht mehr förderfähig. Bei den dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen (z. B. Dorfläden, Dorfgemeinschaftshäuser) sind nach wie vor Investitionen an Bestandsgebäuden förderfähig, aber auch der Neubau, wobei insgesamt die multifunktionale Nutzung an Bedeutung gewonnen hat.

Investitionen in dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturen (M7.5)

Investitionen in dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturen (M7.5) sollen der Erschließung regionaler touristischer Entwicklungspotenziale dienen. Hierzu können Investitionen zur öffentlichen Verwendung in Freizeitinfrastruktur, Fremdenverkehrsinformation und kleine touristische Infrastrukturen gefördert werden. Die Förderung von touristischen Infrastrukturmaßnahmen wird auch weiterhin als Teil eines Gesamtpaketes aus verschiedenen Instrumenten und Förderprogrammen gesehen und orientiert sich am tourismuspolitischen Handlungsrahmen der Landesregierung NRW. Dabei kommt der abgestimmten Umsetzung von investiven Vorhaben und Strategien eine große Bedeutung zu. Vorhaben in dieser Maßnahme müssen der Umsetzung entweder eines genehmigten IKEK oder einer regionalen Entwicklungsstrategie (RES) dienen. Im Vergleich zur Vorgängerperiode entfällt jedoch die Erhöhung der Förderquote (Bonusregelung) bei der Umsetzung eines LEADER-Konzeptes. Gleichzeitig ist in der aktuellen LEADER-Richtlinie bestimmt, dass im Rahmen von LEADER Vorhaben der Dorfentwicklung (M7.1, M7.4 und M7.5) zu den Mainstreamprojekten gehören. Die Förderkonditionen für diese Vorhaben orientieren sich an der ILE-RL NRW (LEADER-Richtlinie, Ziffer 5.4.3). Die Förderquote bei den Mainstreamprojekten liegt allerdings niedriger als bei den Nicht-Mainstreamprojekten in LEADER.

4.8.2 Darstellung des Outputs

Für die Maßnahmen sind insgesamt öffentliche Ausgaben in Höhe von rd. 76 Mio. Euro geplant (EU-Beteiligungssatz 45 %). Eine Aufteilung der Mittel auf die entsprechenden Teilmaßnahmen erfolgt im Programm nicht. Da die ILE-RL NRW erst zum 27. Januar 2016 in Kraft getreten ist, konnte auch die Projektumsetzung erst im Jahr 2016 beginnen. Das erklärt den insgesamt geringen Umsetzungsstand. Die Zahl der bewilligten Vorhaben liegt allerdings höher. Mit den bis zum 31.12.2016 bewilligten Projekten konnten rd. 8,6 % der in der Förderperiode geplanten öffentlichen Ausgaben gebunden werden.

Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer (M7.11)

Bis Ende 2016 waren drei DE-Konzepte (alles IKEK) abgeschlossen, allerdings wurden darüber hinaus zusätzlich 41 Konzepte bewilligt (neun DIEK, 32 IKEK) (vgl. Tabelle 24). Die Gesamtzahl von 44 Konzepten übersteigt schon jetzt die ursprünglichen Planungen (40 DE-Konzepte). Die Nachfrage der Gemeinden war über die Regierungsbezirke hinweg sehr unterschiedlich. In den Regierungsbezirken Arnsberg und Detmold war sie besonders hoch.

Tabelle 24: Umsetzung der Maßnahme Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer (M7.11) (bis 31.12.2016)

RL-Ziffer	Fördergegenstand	Abgeschlossene Projekte			Bewilligte Projekte		
		Projekte	EU-Mittel	Öffentliche Ausgaben	Projekte	EU-Mittel	Öffentliche Ausgaben
		Anzahl	Euro	Euro	Anzahl	Euro	Euro
2.5.2	DIEK	0	0	0	9	96.581	214.625
2.5.3	IKEK	3	29.483	65.519	32	617.624	1.372.497
Gesamt		3	29.483	65.519	41	714.205	1.587.122

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten 2016.

Dorferneuerung und Dorfentwicklung (M7.4)

Bis Ende 2016 waren lediglich drei Vorhaben zur Dorferneuerung und Dorfentwicklung (M7.4) abgeschlossen und darüber hinaus 27 Vorhaben bewilligt (vgl. Tabelle 25). Als Zielwert wurden insgesamt 275 Vorhaben geschätzt.

Tabelle 25: Umsetzung der Maßnahme Dorferneuerung und Dorfentwicklung (M7.4) (bis 31.12.2016)

RL-Ziffer	Fördergegenstand	Abgeschlossene Projekte			Bewilligte Projekte		
		Projekte	EU-Mittel	Öffentliche Ausgaben	Projekte	EU-Mittel	Öffentliche Ausgaben
		Anzahl	Euro	Euro	Anzahl	Euro	Euro
311	Dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen	0	0	0	3	264.795	588.433
312	Gestaltung Straßen, Plätze, Wege	2	58.414	129.810	12	1.408.800	3.130.667
313	Begrünung	0	0	0	0	0	0
314	Erhaltung ländlicher Bausubstanz	1	4.026	8.947	8	196.382	436.405
315	Umnutzung	0	0	0	4	117.223	260.495
Gesamt		3	62.440	138.756	27	1.987.200	4.415.999

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten Stand 31.12.2016.

60 % der abgeschlossenen und bewilligten Vorhaben wurden mit rd. 91 % der öffentlichen Ausgaben von Gemeinden/Gemeindeverbänden als öffentliche ZWE beantragt. Im Vergleich zur Vorgängerperiode sind im ersten Förderjahr 2016 damit öffentliche ZWE überproportional vertreten. Im Rahmen von DE-Konzepten erfolgten rd. 60 % der gesamten öffentlichen Ausgaben (42 % DIEK, 18 % IKEK).

Nahezu die Hälfte der öffentlichen Ausgaben wurde bei der Bezirksregierung Arnsberg beantragt, ein gutes Viertel bei der Bezirksregierung Detmold und rd. 12 % in den Bezirksregierungen Münster und Köln. Im Regierungsbezirk Düsseldorf lief die Förderung verzögert an.

Investitionen in dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen (M7.5)

Bis Ende 2016 war noch kein Projekt abgeschlossen und auch erst drei bewilligt. Die öffentlichen Ausgaben dieser drei bewilligten Vorhaben belaufen sich auf rd. 0,5 Mio. Euro. Bis zum Ende der Förderperiode sollen 95 Vorhaben realisiert werden.

4.8.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Insgesamt ist die Inanspruchnahme von Vorhaben zur Dorferneuerung und Dorfentwicklung (M7.4) zögerlich. Dies könnte neben der späten Verabschiedung der ILE-RL NRW auch im hohen Stellenwert eines genehmigten IKEK oder DIEK liegen. Vorhaben von privaten AntragstellerInnen zur Erhaltung und Instandhaltung ländlicher Bausubstanz mit ortsbildprägenden Charakter sind ausschließlich auf Basis von DE-Konzepten und nur im Ortskern förderfähig. Dieser Fördergegenstand hat in der vergangenen Förderperiode zahlenmäßig einen erheblichen Anteil an DE-Projekten (rd. 1.000 Vorhaben) ausgemacht. Kommunale Vorhaben nach M7.4 können zwar auch außerhalb von Dorfentwicklungskonzepten erfolgen, der Fördersatz ist dann allerdings deutlich geringer (statt 65 % nur 45 %). Die Kommunen wählen dementsprechend als ersten Schritt die Konzepterstellung, um anschließend bei der Beantragung der investiven Vorhaben die vollen Fördersätze ausschöpfen zu können. Es ist davon auszugehen, dass nach Fertigstellung der bewilligten DE-Konzepte eine Antragswelle von Dorfentwicklungsprojekten kommt. Diese Welle schiebt sich umso weiter an das Ende der Förderperiode, je später die Gemeinden mit der Konzepterstellung beginnen bzw. je länger die Phase der Konzepterstellung dauert.

Touristische Infrastrukturen unter M7.5 mit überwiegend öffentlichem Interesse werden nicht ausschließlich von Gemeinden und Kreisen geschaffen. Im Vergleich zur Vorgängerperiode wurde der Kreis der Begünstigten um natürliche Personen und Personengesellschaften sowie juristische Personen des privaten Rechts erweitert und diesbezüglich an die NRR angepasst. Vorhaben privater AntragstellerInnen müssen für die Dauer der Zweckbindungsfrist uneingeschränkt der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Dabei dürfen eventuelle Einnahmen nicht der Gewinnerzielung dienen, anderenfalls sind sie gemäß dem Beihilferecht von den zuwendungsfähigen Ausgaben abzusetzen. Diese Informationen könnten den beteiligten Akteuren noch genauer dargelegt werden.

4.8.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

NRW setzt bei der DE-Förderung verschiedene Lenkungsinstrumente ein. Dies sind z. B. DE-Konzepte als Fördergrundlage für einzelne Fördergegenstände oder als Berechtigung für erhöhte Fördersätze (Bonusregelung), spezifische Auswahlkriterien oder Bagatellgrenzen.

Während in der Vorperiode eine Konzentration von DE-Mitteln in LEADER-Regionen angestrebt wurde, liegt in der aktuellen Förderperiode der Fokus auf der konzeptbasierten Umsetzung auf Gemeinde- bzw. Dorfebene. Demzufolge erfolgt die Erhöhung der Fördersätze (Bonusregelung) lediglich bei der Umsetzung von DE-Konzepten und nicht mehr – wie in der Vergangenheit – bei der Umsetzung einer regionalen Entwicklungsstrategie im Rahmen von LEADER. Das ist aufgrund der deutlich höheren Anzahl von LEADER-Regionen (28), die rd. 62 % der ländlichen Bevölkerung (Ergebnisindikator R22/T21) abdecken, sinnvoll. Abgesehen von der Mainstreamförderung, wie sie in der LEADER-Richtlinie (Ziffer 5.4.3) bestimmt ist, ist in der aktuellen Förderperiode insge-

samt eine stärkere Trennung zwischen der DE- und LEADER-Förderung zu erkennen. Auch die Förderrichtlinien sind seit dieser Förderperiode getrennt verfasst.

Gerade der erhöhte Fördersatz für kommunale investive Vorhaben (65 % statt 45 %) schafft für die Kommunen einen materiellen Anreiz für die Konzepterstellung. Da nach den Planungen noch Zeit benötigt wird, um die daraus resultierenden Vorhaben umzusetzen, ist abzusehen, dass in der zweiten Hälfte der Förderperiode die Nachfrage nach der DIEK/IKEK-Förderung abebbt.

Den Kommunen steht frei, ein DE-Konzept ohne Fördermittel auf eigene Kosten zu erstellen. Wenn der Bezirksregierung dieses Konzept als Fördergrundlage zur Anerkennung vorgelegt wird, können sich auf dieser Basis die Fördersätze für kommunale DE-Vorhaben erhöhen und Dorferneuerungsvorhaben von Seiten privater AntragstellerInnen gefördert werden. Wie viele Kommunen dieses Vorgehen zukünftig wählen, ist nicht abschätzbar.

Insgesamt stellen die Bewilligungsstellen nach der aufwendigen Erstellung der regionalen Entwicklungsstrategie (RES) im Rahmen von LEADER bei den Kommunen eine gewisse „Konzeptmüdigkeit“ fest, zumal ein weiteres Mal die Dorfbevölkerung zu beteiligen ist. Abstimmungsbedarf mit der Städtebauförderung ergibt sich, wenn sich Gemeinden ihr IKEK auch als Grundlage für die Städtebauförderung anerkennen lassen wollen – oder umgekehrt: Ein vorhandenes Konzept der Städtebauförderung kann als ILE-Fördergrundlage anerkannt werden. Gerade für kleine Kommunen stellt die Konzepterstellung einen hohen Verwaltungsaufwand dar und stößt in Teilen auf Unverständnis. Mit der Anerkennung von Konzepten für verschiedene Fördertöpfe versucht die operative Ebene (Kommunen, Bewilligungsstellen) bereits, der Parallelität von verschiedenen Konzepten entgegenzutreten. Auch der Koalitionsvertrag NRW 2017 – 2022 greift diese Thematik auf und strebt an, dass für Förderungen der ländlichen Entwicklung und des Städtebaus nur ein einziges integriertes Konzept je Kommune erforderlich sein soll. Damit soll der beträchtliche Aufwand für Kommunen und die Parallelität von Konzepten für ähnliche Förderungen gemindert werden (CDU Nordrhein-Westfalen und FDP Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 88).

Zu den Stichtagen melden die Bewilligungsstellen dem MULNV alle bewilligungsreifen Anträge mit Angaben zur Einzelbepunktung je Auswahlkriterium. In einem Leitfaden Dorfentwicklung finden sich für die Bewilligungsstellen Erläuterungen zur Anwendung der Auswahlkriterien. Damit soll die Punktvergabe über die Bewilligungsstellen hinweg vergleichbar werden.

Zur Auswahl von Plänen und Konzepten werden in NRW drei Auswahlkriterien herangezogen: Bevölkerungsrückgang, Haushaltsstatus und SGB2-Quote. Die geforderte Mindestzahl von zwei Punkten ist niedrigschwellig, da beim Kriterium „SGB2-Quote“ per se jede antragstellende Gemeinde einen Punkt erhält. Die drei Kriterien sind ungleich gewichtet. Aufgrund der zu erreichenden Maximalpunkte liegt ein Gewicht auf dem Bevölkerungsrückgang, d. h. Gemeinden mit hohen prognostizierten Bevölkerungsrückgängen rutschen in der Prioritätenliste nach oben. Wachsende Gemeinden mit einer SGB2-Quote unter 5 % und einem ausgeglichenen Haushalt sind nach den Auswahlkriterien von der Förderung ausgeschlossen.

Dorferneuerungsprojekte (M7.4) und Projekte zur Verbesserung der touristischen Infrastruktur (M7.5) durchlaufen in NRW das gemeinsame Auswahlverfahren „Investive Maßnahmen“. Die Auswahl/Bewertung basiert auf zehn Einzelkriterien. Die Maximalpunktzahl beläuft sich auf insgesamt 100 Punkte. Die geforderte Mindestpunktzahl beträgt lediglich fünf Punkte und ist damit sehr niedrigschwellig. Vorhaben zur Straßen und Platzgestaltung, Begrünung, Bausubstanz sowie touristische Infrastrukturmaßnahmen können per se nicht so hohe Punktzahlen erreichen wie z. B. dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen. Es erfolgt innerhalb des Ranking also eine Priorisierung der Fördergegenstände. Investive Vorhaben, die auf Grundlage eines IKEK oder DIEK erfolgen, durchlaufen ebenso wie Einzelprojekte außerhalb von Konzepten das landesweite Auswahlverfahren. Konzeptbasierte Vorhaben erhalten im Auswahlverfahren zusätzlich zehn Punkte und rutschen damit im Ranking nach oben. Anreize für die Konzepterstellung ergeben sich für die Kommunen damit nicht nur aus der Erhöhung der Förderquote, sondern auch aus der Priorisierung der konzeptbasierten Vorhaben im Landesranking.

Mit der Änderung des Bewilligungsverfahrens hin zu einem landesweiten Ranking steht den Bewilligungsstellen kein eigenes Budget mehr zur Bewirtschaftung zur Verfügung. Infolge der Stichtagsregelung (vier Stichtage im Jahr 2016) wird kein vorzeitiger Maßnahmenbeginn mehr zugelassen. Damit ist die Flexibilität auf Ebene der Bewilligungsstellen eingeschränkt. Im Falle der Ablehnung eines Projektes zu einem bestimmten Stichtag, kann es gerade bei großen (kommunalen) Projekten zu aufwendigen Anpassungen der detaillierten Zeit- und Kostenpläne kommen. Mehraufwand für Antragsteller und Bewilligungsstelle ist die Folge.

Aufgrund des ausreichend großen Fördermittelvolumens konnten im Jahr 2016 alle förderfähigen Vorhaben, die auf die landesweite Prioritätenliste gelangt sind, bewilligt werden. Damit erfüllt die Anwendung der AWK bis dato die Funktion der Sicherung der Mindestqualität. Die in den Auswahlkriterien angelegte klare Priorisierung bestimmter Förderansätze (s. o.) kam noch nicht zum Einsatz.

4.8.3.2 Administrative Umsetzung

Um das Vorgehen der fünf Bewilligungsstellen bei der Umsetzung/Interpretation der ILE-RL NRW und sonstigen rechtlichen Ausführungsbestimmungen zu harmonisieren, wurde in der aktuellen Förderperiode erstmalig ein Leitfaden Dorfentwicklung erarbeitet. Diesen Leitfaden hat das zuständige Ministerium in Form eines eigens dafür eingerichteten Arbeitskreises unter intensiver Beteiligung von VertreterInnen der Dezernate 33 aller Bezirksregierungen sowie der EU-Zahlstelle im April 2016 erstellt. Er dient als Orientierungshilfe und Handreichung zur Umsetzung der M7.11, M7.4 und M7.5. Auch soll er neuen KollegInnen in den Bewilligungsstellen den Arbeitseinstieg erleichtern. Die Bewilligungsstellen schätzen diesen Leitfaden sehr. Zwar ist die kontinuierliche Fortentwicklung des Leitfadens im Laufe der Förderperiode geplant, bisher fanden allerdings zum Bedauern der Bewilligungsstellen keine Aktualisierungen statt (Stand 06/2017), obgleich Anpassungen dringend notwendig wären.

In diesem Leitfaden finden sich auch Anleitungen zum Thema Vergabe, welches in dieser Förderperiode deutlich an Bedeutung gewonnen hat (vgl. Kapitel 5). Die Bewilligungsstellen prüfen im Rahmen der Verwaltungskontrolle bei allen Anträgen den Vorgang der Vergabe. Verstöße sind mit EU-seitigen Finanzkorrekturen verbunden. Das Vergaberecht ist in seiner Anwendung sehr komplex und auslegungsintensiv. Dazu steht den SachbearbeiterInnen eine gesonderte Checkliste zur Verfügung. Darüber hinaus schult die EU-Zahlstelle die MitarbeiterInnen in den Bewilligungsstellen mit speziellen Fortbildungen.

Der Erlass „Anwendung der Vergaberegeln durch Zuwendungsempfänger“ des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19.02.2014 regelt unter anderem die Vergabevorschriften für private Antragsteller mit einem vereinfachten Verfahren. Bei Zuwendungen bis 100.000 Euro an private Antragsteller, zu denen auch die eingetragenen Vereine gehören, ist demnach ein Direktkauf ohne Einholen von Angeboten zur Auftragsvergabe möglich. Allerdings müssen die privaten Antragsteller zum Zeitpunkt der Antragstellung nach EU-Recht die Kosten plausibilisieren und die Wirtschaftlichkeit nachweisen. So müssen die Kosten anhand eines geeigneten Bewertungssystems bewertet werden, wie z. B. Referenzkosten, Vergleich verschiedener Angebote oder Bewertungsausschuss (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der EU-Kommission vom 17. Juli 2014, Art. 48 Abs. 2e). Das führt seitens der Bewilligungsstellen und bei den Antragstellern zur Verunsicherung, zumal es oftmals für private Antragsteller schwierig ist, überhaupt drei Angebote von (lokalen) Handwerkern zu bekommen. Für LEADER hat das MKULNV per Erlass vom 31.03.2017 die Regelungen zur Plausibilisierung der Kostenoptionen im Rahmen der Antragstellung konkretisiert. Für ILE-Vorhaben liegt ein vergleichbares Dokument nicht vor.

Das ILE-Auszahlungssystem im InVeKoS-System der EU-Zahlstelle wurde erst sehr spät zur Verfügung gestellt, ebenso die Implementierung weiterer Auswertungsroutinen, z. B. zur Haushaltsüberwachung. Die Bewilligungsstellen arbeiten daher zusätzlich mit eigenen Datenerfassungssystemen (Stand 03/2017). Das schränkt die Umsetzungseffizienz ein.

Zum direkten Austausch zwischen Fachreferat, Bewilligungsstellen und EU-Zahlstelle finden regelmäßig gemeinsame Dienstbesprechungen im Bereich „Dorfentwicklung“ statt. Im Vergleich zur Vorgängerperiode haben sich im Fachreferat, der EU-Zahlstelle und den Bewilligungsstellen die personellen Ressourcen zur Umsetzung der ILE-RL NRW kaum geändert, obgleich andere Themen wie z. B. Breitband oder die Neuausrichtung der relevanten GAK-Grundsätze, die im gleichen Fachreferat behandelt werden, durch ihre vielfältigen und komplexen Prozesse zusätzlich viel Arbeitszeit beanspruchen.

4.8.3.3 Externe Einflussfaktoren

Aufgrund der Änderung des GAK-Gesetzes bzw. der GAK-Fördergrundsätze wird die ILE-RL NRW derzeit modifiziert. Inhaltlich gehört dazu z. B. die Förderung von Mehrfunktionshäusern, die

Umnutzung ortsbildprägender oder landschaftstypischer dörflicher Bausubstanz, die Erweiterung der Zuwendungsempfängerkreises um juristische Personen des öffentlichen Rechts oder die Festlegung von Höchstgrenzen der Zuwendungen.

Zusätzlich ist eine weitere Förderrichtlinie in Bearbeitung, mit der die beiden neuen GAK-Fördergegenstände „Einrichtungen für Basisdienstleistungen“ und „Kleinstunternehmen der Grundversorgung“ umgesetzt werden sollen. Derzeit ist geplant, beides rein national also ohne EU-Mittel zu finanzieren. Eine Herausforderung stellt dabei die Abgrenzung zwischen dem bestehenden ILE-Fördergegenstand „dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen“ und dem neuen GAK-Fördergegenstand „Einrichtungen für Basisdienstleistungen“ dar. Das Prozedere der Richtlinienänderung mit Beteiligungsverfahren nimmt erfahrungsgemäß viel Abstimmungsbedarf und Zeit in Anspruch, dementsprechend steht der Zeitpunkt der Verabschiedung noch nicht fest.

4.8.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Insgesamt bieten die Maßnahmenkonzeptionen und die inhaltliche Ausgestaltung einen geeigneten Rahmen, um Beiträge zu den Zielen zu erreichen. Die Themen Vergabe und Kostenplausibilisierung haben signifikant an Bedeutung gewonnen und führen bei Antragstellern und Bewilligungsstellen zu Mehraufwand, um den Anforderungen gerecht zu werden.

Die Wirkungen der Maßnahme M7.11 Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer zur Förderung der lokalen Entwicklung sind aufgrund der geringen Umsetzung (drei abgeschlossene Vorhaben) bisher gering. Der Umsetzungsstand ergibt sich zum einen aus der späten Verabschiedung (01/2016) der ILE-RL NRW. Zum anderen hat NRW in der aktuellen Förderperiode eine Kehrtwende vollzogen, indem DE-Konzepte (IKEK/DIEK) als Fördergrundlage an Bedeutung gewonnen haben und auf die gesamtkommunale Ebene gehoben worden sind. Bevor konkrete DE-Projekte beantragt werden, schaffen die Gemeinden erst die planerischen Voraussetzungen in Form eines DE-Konzeptes (DIEK/IKEK). Das hat den Vorteil einerseits von erhöhten Fördersätzen und andererseits einer höheren Priorisierung von konzeptbasierten Projekten im landesweiten Ranking.

Es bleibt abzuwarten, ob die Kommunen die DE-Konzepte nicht nur als „Mittel zum Zweck“ sehen, sondern die partizipativen Ansätze bei der Konzepterstellung und deren Nachhaltigkeit ernst nehmen. Gerade der gesamtkommunale Ansatz muss sich noch in den Köpfen der Kommunen festigen. Der Beratungsbedarf durch die Bewilligungsstellen ist insgesamt gestiegen.

In NRW sind die Auswahlkriterien für Pläne sehr konkret formuliert und mit „harten“ statistischen Fakten belegbar. NRW strebt besonders die Förderung von Kommunen mit prognostiziertem Bevölkerungsrückgang, (hohem) Bestand an Leistungsberechtigten nach SGB2 und/oder angespannter kommunaler Haushaltslage an. Für den weiteren Förderverlauf sollte intensiv beobach-

tet werden, inwiefern es bei besonders finanzschwachen Kommunen bei der Bereitstellung der Eigenmittel für die spätere Umsetzung von DE-Projekten zu Problemen kommen könnte.

Die Umsetzung von M7.4 Dorferneuerung und Dorfentwicklung verläuft bisher zögerlich, da die Kommunen zunächst die planerischen Voraussetzungen in Form von IKEK oder DIEK schaffen, bevor sie in die Umsetzung von investiven Vorhaben einsteigen. Sobald die nächsten DE-Konzepte erstellt und von den Bewilligungsstellen anerkannt sind, ist mit einem deutlichen Anstieg der Anträge zu rechnen.

In der aktuellen Förderperiode sind Arbeiten an ländlicher Bausubstanz mit ortsbildprägenden Charakter von privaten Zuwendungsempfängern nur noch im Ortskern und auf Basis eines DE-Konzeptes (IKEK/DIEK) förderfähig. Damit ist die private DE, die in der vergangenen Förderperiode einen sehr großen Teil der gesamten DE-Projekte ausgemacht hat, stark beschnitten. Diese Änderung bedeutet für die Bewilligungsstellen viel Aufklärungsarbeit vor Ort.

Tabelle 26: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahmen der Dorfentwicklung (M7.11, M7.4 und M7.5) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Bewahrung und Entwicklung von Lebensqualität und Infrastrukturen sowie die Sicherung der Daseinsvorsorge				
Maßnahmen zur Dorfentwicklung (M7.11, M7.4 und M7.5): Inhaltliche Ausgestaltung unterstützt lokale Entwicklung	Späte Verabschiedung der ILE-RL NRW führte zu Umsetzungsverzögerungen Komplexe Anforderungen hinsichtlich Vergabe und Kostenplausibilisierung sowohl für Antragsteller als auch für Bewilligungsstellen Leitfaden Dorfentwicklung gute Hilfestellung, regelmäßige Aktualisierung notwendig	Siehe unten	Siehe unten	Vergabe/ Kostenplausibilisierung: Klare Anleitung/ Kommunikation seitens des Ministeriums und der EU-Zahlstelle an die Bewilligungsstellen sowie die Klärung von Verantwortlichkeiten. Leitfaden Dorfentwicklung regelmäßig aktualisieren
Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer (M7.11) sind gemeindefest und abgestimmt	Beratungsbedarf bei Kommunen durch gesamtkommunalen Ansatz gestiegen	Inanspruchnahme insgesamt gut, jedoch stark unterschiedlich in einzelnen Bezirksregierungen	Bei den Kommunen lässt sich nach der aufwendigen Erstellung der LEADER-Entwicklungsstrategien eine „Konzeptmüdigkeit“ feststellen	Sensibilisierung der Gemeinden für Beteiligungsprozesse

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
			len	
<p>Im Vergleich zur Vorgängerperiode sind Fördergegenstände Dorferneuerung und Dorfentwicklung (M7.4) weitgehend gleichgeblieben</p> <p>Private DE stark beschnitten</p> <p>Projekte leiten sich aus DE-Konzepten ab</p>	<p>Bewilligungsstellen müssen viel Aufklärungsarbeit vor Ort leisten besonders bei „ausgeschlossenen“ privaten Antragstellern</p>	<p>Verzögerte Inanspruchnahme aufgrund Priorisierung vorgeschalteter Konzepte</p>	<p>Nicht relevant bezüglich der Maßnahmenumsetzung</p>	<p>Aktuell kein Handlungsbedarf, sollte aber die Inanspruchnahme nicht deutlich steigen, ist Anpassungsbedarf erforderlich</p>
<p>Förderung von Investitionen in dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturen (M7.5) ausschließlich auf Basis eines IKEK oder einer regionalen Entwicklungsstrategie (RES)</p>		<p>Zögerliche Inanspruchnahme</p>	<p>Nicht relevant bezüglich der Maßnahmenumsetzung</p>	<p>Aktuell kein Handlungsbedarf bzgl. Akzeptanz der Maßnahme, sollte aber die Inanspruchnahme nicht deutlich steigen, ist Anpassungsbedarf erforderlich</p> <p>Formulierung von konkreten Vorgaben für einnahmeschaffende Investitionen</p>

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch in der vergangenen Förderperiode war die touristische Förderung eine kleine Maßnahme im Kanon der Schwerpunkt-3-Maßnahmen. Die Umsetzung lag mit 49 Projekten zwar über dem Planansatz von 30 Projekten, erreichte jedoch mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rd. 3 Mio. Euro nur rd. 90 % des geplanten Mittelansatzes, obgleich das Land Maßnahmen zur Steigerung der Inanspruchnahme (Erhöhung des Fördersatzes) in Angriff genommen hatte. In der aktuellen Förderperiode bleibt abzuwarten, ob sich die Nachfrage nach Investitionen in dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturen (M7.5) erhöht, wenn die Zahl der anerkannten IKEK, die als Fördergrundlage für M7.5 dienen, gestiegen ist.

Eine Synopse der Analyseergebnisse ist in Tabelle 26 zusammengefasst, der Anpassungsbedarf wird über die Empfehlungen im nächsten Abschnitt konkretisiert.

4.8.5 Empfehlungen

Durch die späte Verabschiedung der ILE-RL NRW verzögerte sich der Start in die ILE-Förderung deutlich.

Die Themen Vergabe und Kostenplausibilisierung/Wirtschaftlichkeit sind sehr komplex und zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Antragstellung von Bedeutung. Diesbezüglich braucht es eine klare Anleitung/Kommunikation seitens des Ministeriums und der EU-Zahlstelle an die Bewilligungsstellen sowie die Klärung von Verantwortlichkeiten.

Durch die Neu-Ausrichtung der Förderung von der Dorfebene auf eine kommunale Umsetzung ist von weitaus komplexeren Strukturen für die Beteiligung bei der Erstellung der DE-Konzepte auszugehen als in vorangegangenen Förderperioden, denn sämtliche Ortsteile der Gemeinden müssen bei der Konzepterstellung „mitgenommen“ werden. Grundsätzlich sind die Gemeinden die zentralen Akteure. Diese müssen Beteiligung ernst nehmen, und nicht nur als Mittel zum Zweck der Fördergeldeinwerbung verstehen. Hier sollte mit Veranstaltungen, guten Beispielen u. ä. Überzeugungsarbeit geleistet werden. Da eine starke Pfadabhängigkeit zwischen DE-Konzepterstellung und späterer Umsetzung von DE-Projekten (M7.4 und M7.5) besteht, wäre, wenn der Finanzplafonds knapp werden sollte, der Ansatz für die Förderung von Plänen für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer (M7.11) entsprechend zu erhöhen.

4.9 Ländliche Wegenetzkonzepte (M7.12)

Autor: Manfred Bathke (manfred.bathke@thuenen.de)

4.9.1 Eckpunkte der Maßnahme

Die Maßnahme „Erarbeitung ländlicher Wegenetzkonzepte“ (M7.12) zielt auf eine Verbesserung der Planungsgrundlagen durch Abstimmung zwischen verschiedenen Nutzergruppen und damit auf einen effizienteren Einsatz von Finanzmitteln für den ländlichen Wegebau. Den Gemeinden soll ermöglicht werden, unter Einbeziehung der relevanten örtlichen Akteure zukunftsfähige und bedarfsgerechte Wegenetze zur Entwicklung des gemeindlichen Freiraums zu planen und weitere Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen an der verkehrlichen Bedeutung einzelner Wege unter Berücksichtigung der vorhandenen Natur- und Landschaftselemente auszurichten. Abschließend sollen sich Handlungsoptionen für Investitionsentscheidungen und für die dauerhafte Unterhaltung der Wege ableiten lassen. Hierbei wird das gesamte Wegenetz unabhängig von der Eigentumsfrage betrachtet.

Die Maßnahme „Wegenetzkonzepte“ wird in dieser Förderperiode erstmals angeboten. Sie erfolgt auf der Grundlage der Richtlinie zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung vom 27. Januar 2016 (ILE-RL NRW, 2016). Sie umfasst keine investive Förderung des Wegebau; jedoch kann der Fördersatz für Wegebau in Flurbereinigungsverfahren bei Umsetzung von Wegenetzkonzepten um 5 %-Punkte gegenüber dem regelmäßigen Fördersatz erhöht werden. Die Höhe der Förderung beträgt 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben bis zu einer Höchstgrenze von 50.000 Euro. Zugeordnet wurde die Maßnahme dem SPB 6B.

Zuwendungsempfänger sind die Gemeinden, die unter intensiver Bürgerbeteiligung Konzepte für das gesamte Gemeindegebiet erstellen lassen. Zielvorstellung des Ministeriums ist die Förderung von 40 Konzepten in dieser Förderperiode.

Die technischen und weiteren inhaltlichen Anforderungen an das Konzept wurden in einem „Leitfaden zur Erarbeitung ländlicher Wegenetzkonzepte“ (Stand: 22.09.2016) niedergelegt. Dieser ergänzt die Förderrichtlinie und dient der Konkretisierung und als Hilfestellung für die Kommunen als Zuwendungsempfänger, die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden und die Planungsbüros als Auftragnehmer. Hiernach verpflichtend sind u. a. eine einheitliche Kategorisierung der Wege nach einer vorgegebenen Attributtabelle (Wegekategorie, Ausbauart, Ausbauzustand, Länge, Breite, Unterhaltungspflicht, Wegfunktionen) und die Erfassung digitaler Geodaten in einem GIS. Grundlage der Bewertung der Wegfunktionen ist eine Matrix zur Erfassung der Funktionen ländlicher Wege, die sowohl nach Art der Nutzer als auch nach Art der zu erschließenden Objekte differenziert. Auch die ökologische Wertigkeit von Wegen wird bewertet.

Die Förderanträge werden jeweils zum 31.10. bei den Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden eingereicht. Die Anträge werden dann vom Fachreferat im Ministerium einem Ranking unterzogen. Die Auswahlkriterien berücksichtigen u. a. den Anteil der land- und forstwirtschaftlichen Fläche am Gemeindegebiet, die Wirtschaftswegedichte in km pro km², die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und die Multifunktionalität der Wegenutzung im Gemeindegebiet. Danach würden bei Antragsüberhang Gemeinden mit hohem Anteil an land- und forstwirtschaftlicher Nutzfläche am Gemeindegebiet und hoher Wegenetzdichte sowie hoher Anzahl an landwirtschaftlichen Betrieben pro km² priorisiert. Maximal können 195 Punkte erreicht werden; die erforderliche Mindestpunktzahl beträgt 80 Punkte. Die für die Bewertung erforderlichen Daten können weitgehend den amtlichen Statistiken entnommen werden, lediglich Angaben zur Multifunktionalität des Wegenetzes entstammen dem Förderantrag. Damit ist ein relativ hohes Maß an Objektivität gewährleistet.

Mit der Mindestpunktzahl von 80 werden Gemeinden mit geringer Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft und bereits gut strukturiertem Wegenetz von der Förderung ausgeschlossen.

Neben der Bestandserhebung und Datenerfassung liegt der Schwerpunkt der Arbeiten in der Durchführung des Moderations- bzw. Abstimmungsprozesses. Die ländlichen Wege unterliegen verschiedenen Nutzungsansprüchen. Dementsprechend existieren bei den einzelnen Akteurs-

gruppen unterschiedliche Vorstellungen über die Weiterentwicklung des Wegenetzes. Insbesondere die Aufhebung von Wegen wird mitunter sehr kontrovers diskutiert.²⁰

4.9.2 Darstellung des Outputs

Bewilligt wurden in 2016 insgesamt elf Wegenetzkonzepte, von denen zehn abgeschlossen sind. Es wurde insgesamt ein Gebiet von 1.100 km² überplant; für eine Wegelänge von 5.320 km wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet. Bezüglich der Multifunktionalität der Wegenutzung ist neben der Landwirtschaft insbesondere das Thema „Tourismus, Freizeit und Erholung“ in sämtlichen Gebieten relevant, in sieben von elf Gebieten spielen aber auch Erneuerbare Energien eine besondere Rolle (Erschließung von Biogasanlagen und Windenergieanlagen).

In 2017 wurden 20 Wegenetzkonzepte bewilligt (21 Anträge wurden eingereicht, ein Antrag wurde zurückgezogen). Eine weitere Antragsrunde ist für den Herbst 2017 geplant. Es ist davon auszugehen, dass mit dieser Antragsrunde im Herbst das ursprüngliche Ziel von 40 Wegenetzkonzepten erreicht wird.

Die bisher bewilligten Konzepte verteilen sich relativ gleichmäßig über das Land. Besondere regionale Schwerpunkte sind nicht erkennbar.

4.9.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.9.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Lenkungsinstrumente wurden in Kapitel 4.9.1 beschrieben. Sie stellen einen zielgerichteten Einsatz der Fördergelder sicher.

Das Interesse der Gemeinden an dem Thema ist groß, insofern kommt die Förderung einem Bedarf entgegen. Es ist nach vorläufiger Einschätzung davon auszugehen, dass die Finanzmittel auch plangemäß verausgabt werden können.

²⁰ Inwieweit im Rahmen des Planungsprozesses langfristig tragfähige Kompromisse gefunden werden, soll im Rahmen von Fallstudien noch näher untersucht werden.

4.9.3.2 Administrative Umsetzung

Die Antragsannahme und die Bewilligungen erfolgen über die Dezernate 33 der Bezirksregierungen, das Ranking erfolgt dagegen landesweit durch das Ministerium. Diese Aufgabenteilung erscheint sinnvoll, da auf der einen Seite die Dezernate 33 über das erforderliche Fachpersonal verfügen und auf der anderen Seite die Anzahl der Anträge vergleichsweise gering ist, sodass ein landesweites Ranking zweckmäßig erscheint.

Hinweise auf verwaltungstechnische Umsetzungsprobleme liegen uns nicht vor. Das Förderverfahren kann nach unserer Einschätzung effizient umgesetzt werden.

4.9.3.3 Externe Einflussfaktoren

Die Finanzierung des Wegebbaus und der Wegeunterhaltung stellt die Gemeinden vor erhebliche finanzielle Herausforderungen. Die zunehmende Mechanisierung in der Landwirtschaft mit überbreiten und immer schwereren Fahrzeugen führt dazu, dass sich die Ansprüche der Landwirtschaft und die der sonstigen Wohnbevölkerung an den Zustand des Wegenetzes zunehmend auseinander entwickeln. Es wird daher in allen Bundesländern intensiv über eine zukünftige Finanzierung von Wegebau und Wegeunterhaltung diskutiert. Da sich die Notwendigkeit eines stärkeren Ausbaus zumeist aus den Ansprüchen der Landwirtschaft ergibt, sollte diese auch angemessen zur Finanzierung herangezogen werden.

Da eine Anliegerbeteiligung im Außenbereich insbesondere bei Ortsverbindungs- und Hauptschließungswegen kaum gerecht kalkuliert werden kann und dementsprechend auch politisch schwierig umzusetzen ist, wird eine Alternative in der Heranziehung der Flächeneigentümer in Form von Beiträgen zu Unterhaltungsverbänden gesehen. Das Land NRW hat daher in einem Rechtsgutachten die Zulässigkeit der Gründung eines Wegeverbandes nach dem Wasserverbandsgesetz des Bundes prüfen lassen. Nur hierdurch können alle Flächeneigentümer gleichermaßen zur Finanzierung von Wegebaumaßnahmen herangezogen werden.

Auch das Thema der „wiederkehrenden Ausbaubeiträge“ nach dem Kommunalabgabengesetz wird in einzelnen Bundesländern verstärkt diskutiert.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen weist die Förderung von Wegenetzkonzepten in die richtige Richtung, da im Rahmen der Erstellung dieser Konzepte der tatsächliche Bedarf an Wegen und die Finanzierung von Unterhaltung und Ausbau intensiv diskutiert werden und langfristige Finanzierungskonzepte entwickelt werden können.

4.9.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Es konnten bisher alle beantragten Wegenetzkonzepte auch bewilligt werden. Die Wirkungen der Maßnahmen für den ländlichen Raum sind insofern indirekt, als durch die Wegenetzkonzepte prioritäre Handlungsbedarfe identifiziert und der zukünftige Einsatz von Finanzmitteln für den Wegebau optimiert werden können. Bezüglich möglicher Wirkungen hinsichtlich eines Konfliktmanagements (Abstimmung zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen) können derzeit noch keine abschließenden Aussagen getroffen werden. Nach Aussagen einzelner Zuwendungsempfänger ist es aber zumeist gelungen, durch intensive Bürgerbeteiligung kompromissfähige Lösungen zu erarbeiten, sodass auf den Abschlussveranstaltungen weitgehender Konsens über die Prioritäten der jeweiligen Gemeinde für den weiteren Wegeausbau besteht. Bezüglich der Finanzierung werden in erster Linie eine Erhöhung der Grundsteuer A und die Gründung eines Wegeunterhaltungsverbandes diskutiert.

Die Maßnahmenumsetzung verläuft nach bisheriger Einschätzung plangemäß und zielgerichtet. Tabelle 27 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 27: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Förderung von Wegenetzkonzepten (M7.12) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe durch Bodenordnung und Ausbau der Infrastruktur (Wegebau)				
Die Förderziele werden nach vorläufiger Einschätzung erreicht.	Insgesamt effiziente Umsetzung	planmäßige Nachfrage	Finanzierung des Wegebaus und der Wegeunterhaltung stellt die Gemeinden vor erhebliche finanzielle Herausforderungen.	Kein Anpassungsbedarf
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.9.5 Empfehlungen

Es werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.10 Schutz und Bewirtschaftungskonzepte Naturschutz (M7.13) und investiver Naturschutz (M7.6)

Autor: Manfred Bathke (bathke@entera.de)

4.10.1 Eckpunkte der Maßnahmen

Mit der Maßnahme 7.13 werden die Erstellung von Schutz- und Bewirtschaftungskonzepten und insbesondere die Erarbeitung von Managementplänen für einzelne FFH-Gebiete gefördert. Dieser Fördergegenstand wurde in der vergangenen Förderperiode gemeinsam in einer Maßnahme mit den investiven Naturschutzmaßnahmen umgesetzt. Aufgrund der Vorgaben der ELER-Verordnung musste die Naturschutzplanung in dieser Förderperiode von den sonstigen investiven Naturschutzmaßnahmen (M7.6) getrennt programmiert werden.

Ziel der Maßnahme 7.6 ist die Förderung von Projekten zur Umsetzung von Natura 2000 und zur Verbesserung der Lebensgrundlagen für gefährdete Arten sowie die Sicherung und Entwicklung von schützenswerten Biotopen. Mit dieser Maßnahme wird eine Fördermaßnahme der vergangenen Förderperiode mit geringfügigen inhaltlichen Modifizierungen fortgeführt.

Beide Maßnahmen sollen einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des SPB 4A leisten.

Grundlage beider Maßnahmen sind die „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendung zur Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen und natürlichen Erbes und zur Erstellung von Schutz- und Bewirtschaftungskonzepten im Bereich Naturschutz (Richtlinien investiver Naturschutz- Managementpläne)“ vom 29.07.2015.

Fördergegenstände der Maßnahme 7.6 sind neben Projekten des Biotop- und Artenschutzes im Offenland auch der Grunderwerb sowie die Förderung des Umweltbewusstseins.

Zuwendungsempfänger bei M7.6 sind:

- Gemeinden, Gemeindeverbände und andere Gebietskörperschaften (das Land ausgenommen),
- Träger von Naturparks, die Nordrhein-Westfalen-Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege sowie die in NRW anerkannten Naturschutzvereinigungen,
- sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts.

Für die Naturschutzplanung (M7.13) sind nur Gemeinden oder Gemeindeverbände Zuwendungsempfänger.

Der Fördersatz beträgt 80 % bei Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie 90 % bei sonstigen Zuwendungsempfängern (80 % bei Maßnahmen zur Förderung des Umweltbewusstseins). Im Fall

der Arten- und Biotopschutzmaßnahmen „Streuobstanpflanzung“ und „Kopfbaumschnitt“ erfolgt eine Festbetragsfinanzierung. Bei der Streuobstanpflanzung einschließlich der Herstellungspflege für die Dauer von fünf Jahren können 110 Euro pro Baum als Festbetrag beantragt werden. Eine weitere Pflege über die Herstellungspflege hinaus ist seit dieser Förderperiode nicht mehr förderfähig. Beim Kopfbaumschnitt sind 60 Euro pro Baum als Festbetrag festgesetzt.

Die Bagatellgrenze liegt bei 12.500 Euro für Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Für sonstige Antragsteller sind 1.000 Euro je Maßnahme festgesetzt. Die Mehrwertsteuer wird aus Landesmitteln erstattet.

Gefördert werden kann, wie dies für alle Maßnahmen unter M07 gilt, nur innerhalb der Gebietskulisse Ländlicher Raum.

Bewilligungsbehörden sind die Bezirksregierungen. Es gilt eine Stichtagsregelung (vier Stichtage pro Jahr). In den AWK wird in erster Linie auf die Förderkulisse abgehoben (FFH-Gebiet, NSG, sonstige für den Naturschutz wertvolle Bereiche). Es wird hiermit eine Fokussierung auf die Zielgebiete des Naturschutzes umgesetzt.

Den Vorgaben der ELER-Verordnung entsprechend soll in der jetzigen Förderperiode der Flächenerwerb nur als Voraussetzung für die direkte Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen gefördert werden. Eine enge Verzahnung dieser beiden Fördergegenstände war aber in der Vergangenheit auch bereits gegeben. Der Grunderwerb ist laut Richtlinie nur dann förderfähig, wenn er im Zusammenhang mit einem Vorhaben erfolgt und die Ausgaben des Grundstücksankaufs maximal zehn Prozent der zuschussfähigen Gesamtausgaben des Projektes betragen. In begründeten Ausnahmefällen kann für Umweltschutzvorhaben ein höherer Prozentsatz zugelassen werden. Es erfolgt diesbezüglich eine separate Prüfung des Projektantrags durch das Ministerium.

Tauschflächen, die erst später in das Zielgebiet getauscht werden, können nicht mehr direkt erworben werden. Dies ist auf anderem Wege nur noch möglich, sofern die Flurbereinigung (Dezernat 33 der Bezirksregierungen) Flächen im Rahmen eines FB-Verfahrens verfügbar macht und in das Zielgebiet des Naturschutzes tauscht.

4.10.2 Darstellung des Outputs

Es wurden im Rahmen der Maßnahme 7.13 bis Ende 2016 zwei Vorhaben mit einem Finanzvolumen von 0,1 Mio. Euro bewilligt. Die Umsetzung erfolgt damit weniger stark als erwartet. Allerdings ist in NRW in dem überwiegenden Teil der FFH-Gebiete die Managementplanung auch bereits abgeschlossen. Spezifische Artenschutzkonzepte werden aber noch weiterhin erstellt.

Bei der Maßnahme 7.6 lagen Ende 2016 35 abgeschlossene Vorhaben vor, die mit einem Finanzvolumen von 1,88 Mio. Euro gefördert wurden (davon 0,8 Mio. Euro ELER-Mittel). Die Bewilligungen beliefen sich auf ca. 3,2 Mio. Euro. Das Spektrum der Antragsteller und der Fördergegenstände deckt sich nach den vorliegenden Bewilligungsdaten in etwa mit dem der vergangenen Förderperiode. Etwas über die Hälfte der Anträge wurde von Gemeinden/Gemeindeverbänden gestellt, die andere Hälfte von Verbänden, Naturschutzvereinen oder Stiftungen.

Vor dem Hintergrund eines Budgets von 48,4 Mio. Euro für beide Maßnahmen verläuft die Umsetzung bisher noch schleppend.

Die Maßnahmenumsetzung für M7.13 erfolgt fast vollständig innerhalb der Kulisse Natura 2000. Die Finanzmittel der M7.6 wurden sehr fokussiert in den FFH-Gebieten eingesetzt (61 % der Mittel direkt in FFH-Gebieten, 2 % außerhalb aber mit Vorkommen von Arten der Anhänge II oder IV der Natura-2000-Richtlinie). 31 % wurden in Kohärenzgebieten eingesetzt sowie 6 % in sonstigen Gebieten (Förderkulisse Streuobst). Von den Fördergegenständen her verteilen sich die eingesetzten Finanzmittel auf die Flächensicherung (39 %) und Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (61 %). 20 % der Finanzmittel wurden über Festbetragsfinanzierung verausgabt, 80 % über Anteilsfinanzierung.

Die ELER-Förderung soll grundsätzlich Vorrang haben gegenüber einer Förderung über rein nationale Mittel (nach der Förderrichtlinie Naturschutz = FöNa). Laut Einführungserlass des MKULNV vom 10.12.2015 gilt der Grundsatz, dass für Maßnahmen, die nach ELER förderfähig sind, eine FöNa-Förderung nicht infrage kommt. Nach Hinweisen von Antragstellern, die im Rahmen einer ersten Fallstudie befragt wurden (Fallstudie Märzenbecherwald, BR Münster, in Bearbeitung), wird allerdings die Förderrichtlinie Naturschutz favorisiert, da hier die Antragstellung unkomplizierter und weniger umfassend ist. Auch können wiederkehrende Pflegemaßnahmen über dieses Programm abgedeckt werden.

Da in 2014 und der ersten Hälfte von 2015 noch keine Programmgenehmigung bzw. keine Förderrichtlinie vorlagen und keine ELER-Mittel bewilligt werden konnten, wurden eingehende Anträge zunächst mit FöNa-Mitteln bedient.

4.10.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.10.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die oben beschriebene Maßnahmenkonzeption stellt einen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel sicher. Diese werden sehr fokussiert für die Umsetzung von Natura 2000 eingesetzt. Andere naturschutzpolitische Zielsetzungen werden dagegen in erster Linie mit Landesmitteln umgesetzt (auf der Grundlage der FöNa).

Für die Umsetzung der Maßnahme wirkt sich erschwerend aus, dass entsprechend den Vorgaben der EU-KOM Flächenkäufe nur noch in direkter Verbindung mit biotopgestaltenden Maßnahmen möglich sind. Es erweist sich aber oftmals als schwierig, den Flächenkauf und die biotopgestaltenden Maßnahmen in einem Förderantrag zu bündeln, da Flächenkäufe dann realisiert werden müssen, wenn geeignete Grundstücke auf dem Markt angeboten werden und die Gestaltungsmaßnahmen zumeist einen planerischen Vorlauf benötigen. Der Erwerb von Tauschflächen, die für die Arrondierung eines Gebietes oftmals benötigt werden, ist kaum noch möglich, da die erforderlichen Flächentausche zumeist nicht innerhalb eines Jahres realisiert werden können.

In ersten Gesprächen mit Zuwendungsempfängern und Vertretern des Naturschutzes wurde kritisiert, dass die „Pfleger von Streuobstwiesen“ auf der Grundlage einer Festbetragsfinanzierung als Fördergegenstand nicht mehr vorgesehen sei. Damit könne zwar weiterhin die Neuanlage in Eigenregie der Naturschutzverbände durchgeführt werden, nicht aber die Instandsetzung von Altanlagen. Eine Beauftragung von Dienstleistern sei aufgrund der verwaltungstechnischen Hemmnisse (Vergaberecht bzw. Anforderungen an die Beauftragung von Leistungen) und des oftmals nur geringen Fördervolumens den ehrenamtlich geführten Verbänden nicht zuzumuten. Die hier vorgesehene Flächenförderung im Rahmen der AUKM (extensives Grünlandbewirtschaftung mit Streuobstpflge) sei lediglich für Landwirte als Antragsteller eine Alternative und komme nur für einen Teil der zumeist überalterten Streuobstbestände infrage.

Dieser Thematik soll im Rahmen weiterer Fallstudien noch nachgegangen werden.

4.10.3.2 Administrative Umsetzung

Die verwaltungstechnische Umsetzung der Förderung ist nach Aussagen von VertreterInnen der Bezirksregierungen gegenüber der vergangenen Förderung deutlich aufwendiger geworden. Hier spielen insbesondere die oben bereits genannten Anforderungen der EU-KOM hinsichtlich des Grunderwerbs sowie auch die Einführung der AWK eine Rolle.

Letztere führen in Verbindung mit der Stichtagsregelung zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes, da alle erforderlichen Antragsunterlagen zu einem bestimmten Stichtag vorliegen müssen und dies zu Arbeitsspitzen bei der Bewilligungsbehörde führt. Der inhaltliche Zusatznutzen der formal anzuwendenden AWK ist gering, da auch schon in der Vorperiode eine qualitativ hochwertige Auswahl durch die zugrundeliegenden Fachplanungen getroffen wurde.

Insbesondere bei privaten ZuwendungsempfängerInnen oder bei Vereinen und Verbänden ohne hauptamtliche Geschäftsführung sind die komplexen Vorgaben des Vergaberechts bzw. die Anforderungen an die Beauftragung von Leistungen (z. B. Einholung von drei vergleichbaren Angeboten) nach wie vor problematisch. Diese Gruppen von Zuwendungsempfängern treten aber bisher in erster Linie bei den Fördergegenständen mit Festbetragsfinanzierung in Erscheinung, bzw. sie werden bei Kleinprojekten mit Landesmitteln bedient. Die Kreise als Antragsteller sind in

der Regel über ihre Rechnungsprüfungsämter mit dem Vergaberecht vertraut. Aber selbst hier treten mitunter Unklarheiten auf.

Zu Beginn der Förderperiode kam es zu Verzögerungen auch aufgrund unklarer Förderbestimmungen und unterschiedlicher Auslegungen der Bezirksregierungen (z. B. in der Frage der Zweckbindungsfrist bei Gehölzpflanzungen, Abgrenzung öffentlicher und privater Zuwendungsempfänger). In einer kritischen Zeitphase konnte aufgrund personeller Engpässe die erforderliche Koordination vorübergehend nicht in vollem Umfang gewährleistet werden. Koordinierungstätigkeiten wurden daher in Eigenregie der Bezirksregierungen und mit Unterstützung durch die EU-Zahlstelle durchgeführt. So erstellte beispielsweise eine Bezirksregierung Musterbescheide, die dann auch von den anderen Bezirksregierungen genutzt wurden.

Zu Beginn der Förderperiode führte die verzögerte Bereitstellung des Auszahlungstools der Zahlstellensoftware InVeKoS zu einer verzögerten Auszahlung bei einzelnen Zuwendungsempfängern. Die EDV-technischen Probleme sind mittlerweile behoben.

Anfänglich bestehende verwaltungstechnische Hemmnisse sind mittlerweile weitgehend behoben. Es kann erwartet werden, dass dementsprechend der Umfang der Bewilligungen und Vorhabenabschlüsse in den Folgejahren ansteigen wird.

4.10.3.3 Externe Einflussfaktoren

Ein externer Einfluss auf den Förderumfang geht insbesondere von den Faktoren aus, die den landwirtschaftlichen Bodenmarkt bestimmen (Siedlungsentwicklung, Infrastruktur, Biogas). Es ist zu erwarten, dass aufgrund zunehmender Flächenkonkurrenzen (steigende Pacht- und Kaufpreise, starke Flächennachfrage von Biogas-Betrieben) die Flächenverfügbarkeit noch stärker als in der vergangenen Förderperiode zum kritischen Schlüsselfaktor für die Projektumsetzung werden wird.

Bei der Herstellung der Flächenverfügbarkeit kommt insbesondere der Flurbereinigung eine besondere Bedeutung zu, da oftmals nur hierüber noch Flächen in die Zielgebiete des Naturschutzes getauscht werden können.

4.10.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Es ist davon auszugehen, dass über die Förderung von Naturschutzplanungen (M7.13) wichtige indirekte Wirkungen im Hinblick auf die Förderung der Umsetzung von Natura 2000 erreicht werden, sofern die spätere Maßnahmenumsetzung verbessert wird. Im Übrigen setzt NRW mit der FFH-Managementplanung eine Forderung der EU-KOM um. Es ist weiterhin davon auszuge-

hen, dass auf den über M7.6 aufgewerteten Flächen hohe Wirkungen für den Biotop- und Artenschutz entstehen.

Die Maßnahmenumsetzung verläuft zwar zielgerichtet, insgesamt aber noch schleppend.

Tabelle 28: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für M7.13 und M7.6 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
M7.13 Naturschutzplanung				
Ziel: Verbesserte Umsetzung von Natura 2000 aufgrund verbesserter Planungsgrundlagen				
Zielgerechte Ausgestaltung der Maßnahme	Effiziente Umsetzung	Bisher noch gering, möglicherweise Bedarf überschätzt da in vielen Gebieten die Managementplanung bereits abgeschlossen ist.	Keine	Kein Anpassungsbedarf
M7.6 investiver Naturschutz				
Umsetzung von Natura 2000 und Umkehr des Biodiversitätsverlustes				
Die Vorhaben sind breit angelegt und auf den Projektflächen werden die Förderziele des SPB 4A erreicht. Der weitere Mittelabfluss bleibt aber abzuwarten. EU-Regularien (insbesondere Restriktionen beim Grunderwerb) wirken hemmend.	Insgesamt effiziente Umsetzung durch Fokussierung auf „erfahrene“ Zuwendungsempfänger/Kreise (wie auch bereits in der vergangenen Förderperiode), dennoch für alle beteiligten Stellen verwaltungsaufwendig.	Umsetzung bisher noch schleppend aufgrund von Verzögerungen in der Implementierung	Angespannter Bodenmarkt	Geringer Anpassungsbedarf der Förderkonditionen
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

Aufgrund der verwaltungstechnischen Hemmnisse und der Risiken für den Zuwendungsempfänger haben sich bereits in der vergangenen Förderperiode verschiedene potenzielle Zuwendungsempfänger (kleinere Vereine und Verbände, Privatpersonen) weitgehend aus der ELER-Förderung zurückgezogen. Hier kann das Land aufgrund der in der aktuellen Förderperiode eher noch verschärften EU-Regularien nur in begrenztem Umfang gegensteuern. Eine Unterstützung dieser Gruppen über eine rein nationale Förderung erscheint daher zielführend.

Durch die Einbeziehung der Biologischen Stationen als Zuwendungsempfänger wurden aber wichtige Schritte in Richtung auf eine Ausweitung des Kreises der Antragsteller unternommen.

Für die Maßnahmen des investiven Naturschutzes gilt generell die Gebietskulisse Ländlicher Raum. Das Land strebt eine Öffnung an, insofern, dass auch Natura-2000-Gebiete und Naturschutzgebiete förderfähig sein sollten, wenn sich unmittelbare Wirkungsbezüge zum ländlichen Raum ableiten lassen. Dies ist aus fachlicher Sicht zu unterstützen, da die Förderkulisse sich an der Fachlichkeit ausrichten sollte und nicht an einer Gebietskulisse, die keinen inhaltlichen Zusammenhang zum investiven Naturschutz aufweist (zumal die anderen auf Biodiversität zielenden Maßnahmen horizontal angeboten werden können).

Tabelle 28 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

4.10.5 Empfehlungen

Einzelne verwaltungstechnische Hemmnisse und Anlaufschwierigkeiten wurden bereits beseitigt (z. B. Anpassung von Zweckbindungsfristen, Auszahlungen über die Zahlstellensoftware). Es wäre zu prüfen, inwieweit noch weitere verwaltungstechnische Vereinfachungen umgesetzt werden können, z. B. Ausweitung der Festbetragsfinanzierung. Bei einer Festbetragsfinanzierung ist vorweg abzuschätzen, mit welchen Auswirkungen diese für die Antragstellenden (mögliche Unterkompensation bei komplexeren Vorhaben) und das Fachreferat verbunden sein kann. Letzteres muss die Angemessenheit der gewährten Pauschalen regelmäßig überprüfen und begründen, was einen signifikanten Aufwand verursacht.

Es sollte weiterhin geprüft werden, ob die Pflege von Streuobstbeständen auf Basis einer Festbetragsfinanzierung als Fördergegenstand mit aufgenommen werden kann.

Die rein nationale Förderung über FöNa hat eine hohe Bedeutung, da hierüber Antragsteller gefördert werden können, für die die ELER-Förderung verwaltungstechnisch nur schwierig umzusetzen ist. Diese rein nationale Förderung sollte daher beibehalten werden. Die Zuordnung eines Antrags (ELER oder FöNa) sollte hierbei nicht allein inhaltliche Kriterien sondern in erster Linie die Art des Antragstellers und dessen verwaltungstechnische Möglichkeiten berücksichtigen.

4.11 Breitbandversorgung ländlicher Räume (M7.3)

Autorin: Birgit Fengler (birgit.fengler@thuenen.de)

4.11.1 Eckpunkte der Maßnahme

Die einzige Maßnahme im NRW-Programm Ländlicher Raum, die SPB 6C zugeordnet ist, ist die M7.3 Breitbandversorgung ländlicher Räume.

Der Ausbau der Breitbandinfrastruktur zielt darauf ab, in ländlichen Gebieten den Zugang zum Internet zu beschleunigen, um sowohl Wertschöpfungspotenziale für wirtschaftende Betriebe zu erschließen als auch die Wohn- und Lebensqualität zu verbessern (z. B. durch Nutzung von Online-Dienstleistungen die Nachteile weiterer Wege teilweise zu kompensieren), sodass der ländliche Raum insgesamt an Attraktivität gewinnt.

Die Maßnahme wurde ursprünglich entsprechend der NRR programmiert. Durch die Digitale Dividende II²¹ standen ab 2016 zusätzliche Finanzierungsmittel zur Verfügung. Um den von EU, Bund und Land angestrebten Aufbau von Next-Generation-Access-(NGA)-Netzen besser vorantreiben zu können, wurde die Maßnahme mit dem 1. Änderungsantrag 2016 geändert und wird nun außerhalb der NRR angeboten. Sie beinhaltet seitdem die Förderung von Vorhaben, mit denen eine hochleistungsfähige Internet-Infrastruktur mit mindestens 30 Megabit pro Sekunde geschaffen wird.

Die Zahl der Vorhaben, die mit der Förderung erreicht werden soll, wurde infolge der Programmänderung von 300 auf 200 reduziert. Hintergrund ist, dass finanziell umfangreichere Ausbauprojekte verwirklicht werden sollen und daher mit den eingeplanten knapp 68,9 Mio. Euro öffentlichen Mitteln weniger Vorhaben umgesetzt werden können.

Zur Unterstützung des NGA-Ausbaus sind Ausgaben zur Schließung der Wirtschaftlichkeitslücke sowie Betreibermodelle förderfähig. Als Zuwendungsempfänger kommen Gemeinden, Zusammenschlüsse von Gemeinden und Kreise infrage. Der Einsatz von GAK-Mitteln findet weiterhin statt, allerdings außerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum.

Antragsannahmende und bewilligende Stellen sind die Bezirksregierungen.

Die Beantragung eines Fördervorhabens ist für die Begünstigten mit erheblichem Aufwand und einem komplexen Förderverfahren verbunden. Das Ministerium hat hierzu die relevanten Informationen und Dokumente in einem 57-seitigen Leitfaden zur Umsetzung der NGA-Förderung im ländlichen Raum zusammengestellt. Der Fördersatz beträgt grundsätzlich 90 Prozent des festgestellten Fehlbetrags (Wirtschaftlichkeitslücke) sowie der Ausgaben (Betreibermodell). Unter bestimmten Bedingungen (z. B. für Gemeinden ohne ausgeglichenen Haushalt und ohne geneh-

²¹ Als Digitale Dividende II bezeichnet man in Deutschland die durch die Umstellung von DVB-T auf DVB-T2 frei werdenden Frequenzbänder. Diese wurden ab Mai 2015 durch die Bundesnetzagentur zusammen mit weiteren Frequenzbändern für rund 5 Mrd. Euro versteigert. Diese Mittel wurden zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.

migtes Haushaltssicherungskonzept) beträgt der Fördersatz 100 Prozent. Die Zuwendung beträgt maximal zwei Mio. Euro bei einem Antrag durch eine einzelne Kommune. Bei Zusammenschlüssen liegt die maximale Höhe bei vier Mio. Euro pro Einzelvorhaben. Vorhaben mit einer Förder-summe unter 25.000 Euro werden nicht gefördert (Bagatellgrenze).

Alle zu den Stichtagen vorliegenden bewilligungsreifen Förderanträge werden von den Bezirksregierungen anhand der AWK bewertet und in ein landesweites Ranking überführt. Auf Grundlage dieses Rankings erfolgt die Bewilligung von Vorhaben in Anhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln.

4.11.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum wurden bis 31.12.2016 insgesamt 68 Vorhaben mit 7,6 Mio. Euro öffentlichen Mitteln abgeschlossen, unter Einbeziehung der bewilligten Vorhaben ergeben sich 13,6 Mio. Euro öffentliche Mittel. Diese Vorhaben wurden auf der Grundlage der NRR in Kombination mit EU-Mitteln gefördert. Hier schließt die Förderung an die vorherige Förderperiode an. Die Einschränkungen durch die GAK-Förderung wurden bereits in der Ex-Post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 thematisiert. Der Beitrag der Förderung auf Basis der NRR bleibt angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs an Bandbreite, der Förderbedingungen und der Finanzausstattung der GAK überschaubar. Auch der Vergleich zur Höhe der Förderung auf der Grundlage des Bundesprogramms Breitband zeigt, dass das NRW-Programm Ländlicher Raum bisher kleine (ergänzende) Vorhaben der Grundversorgung fördert, während größere und umfassendere Ausbauprojekte über das Bundesprogramm unterstützt werden.

Infolge der Programmänderung wurden seit Mitte 2016 keine Vorhaben mit EU-Mitteln auf der Grundlage der NRR mehr bewilligt. Erster Stichtag für die Einreichung von Projektanträgen auf der Grundlage der neuen Richtlinie war der 01.12.2016. Zu diesem Termin gab es allerdings noch keine Anträge. Ein umfangreicherer Beitrag zur Verbesserung des Zugangs zu Breitbandnetzen durch das NRW-Programm Ländlicher Raum ist insgesamt erst mit der Umsetzung von NGA-Projekten zu erwarten.

4.11.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Die Förderung des Ausbaus der Breitbandversorgung in ländlichen Räumen hat in den letzten Jahren eine hohe Dynamik entwickelt und viele Veränderungen erfahren. Verschiedene Fördertöpfe bieten die Möglichkeit, den Ausbau zu unterstützen. Für die Bundesländer besteht hier die Herausforderung, durch eine abgestimmte Ausgestaltung der Landesmaßnahmen und Unterstützungsstrukturen einen guten Rahmen für den Ausbau zu schaffen. In Nordrhein-Westfalen gibt es

neben der Breitbandversorgung Ländlicher Räume auf der Grundlage des NRW-Programms u. a. folgende Förder- und Beratungsmöglichkeiten:

- Breitbandförderung ländlicher Räume gemäß GAK wird außerhalb des NRW Programms Ländlicher Raum weiterhin angeboten. Sie bietet die Möglichkeit des Ausbaus der Grundversorgung.
- Zuwendungen an Kreise und kreisfreie Städte für die Breitbandkoordination und für die Erstellung von NGA-Entwicklungskonzepten.
- Breitbandförderung für Gewerbegebiete nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm (GRW).
- Bundesprogramm Breitband: Bundesweites Wettbewerbsverfahren, bei dem die Antragsteller bis zu 15 Mio. Euro für den Ausbau der Breitbandversorgung in ihrer Region erhalten können. Das Programm ist mit einem ersten Förderaufruf im Oktober 2015 gestartet und wird in der aktuellen Ausgestaltung bis 2018/2019 fortgeführt.
- Programm des Landes zur Kofinanzierung des Bundesprogramms.
- Kommunalinvestitionsförderungsgesetz: Zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Finanzhilfen werden trägerneutral für Maßnahmen u. a. im Bereich der Informationstechnologie, beschränkt auf finanzschwache Kommunen in ländlichen Gebieten, zur Erreichung des 50 Mbit-Ausbauziels gewährt.
- Verschiedene Darlehensprogramme, u. a. NRW.BANK.Breitband - Die NRW.BANK unterstützt mit diesem Programm Investitionen in Hochleistungs-Breitbandnetze. Im Fokus der Förderung steht die Anschaffung und Verlegung von Glasfaserkabeln.

Das komplexe System an Fördermöglichkeiten ist für die Akteure vor Ort mit hohem Aufwand in der Einarbeitung und Umsetzung verbunden. Die Förderung von Breitbandkoordination und NGA-Entwicklungskonzepten setzt hier an. Den finanziell umfangreichsten Förderansatz stellt das Bundesprogramm dar, in NRW wurden bisher insgesamt 27 Anträge für Ausbauprojekte mit Förderbescheiden in einer Gesamtförderhöhe von rund 234 Mio. Euro und 145 Anträge für Beratungsleistungen mit Förderbescheiden in einer Gesamtförderhöhe von rund 7,2 Mio. Euro ausgewählt. Obwohl die Förderung (auch wenn sie mit einem hohen Aufwand in der Erarbeitung des Förderantrags und der -abwicklung verbunden ist) attraktiv ist, versuchen potenzielle Antragsteller zunächst, für ihre Vorhaben Fördermittel vom Bundesprogramm zu bekommen. So ist es z. B. im Bundesprogramm möglich, bis zu 15 Mio. Euro Fördermittel pro Vorhaben zu erhalten (12 der bisher bewilligten Vorhaben haben beispielsweise mehr als zehn Mio. Euro Fördersumme), bei der Förderung im Rahmen des NRW-Programms sind es maximal vier Mio. Euro. Die EU-geförderte Breitbandversorgung ländlicher Räume bietet sich somit für kleinräumigere Vorhaben bzw. zur Abrundung von Projekten aus dem Bundesprogramm an. Wie gut es hierfür angenommen wird, muss im weiteren Verlauf der Förderperiode beobachtet werden.

4.11.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die hohe Dynamik in der Förderung des Breitbandausbaus seit 2015 hat dazu geführt, dass im NRW-Programm Ländlicher Raum Programmänderungen durchgeführt werden mussten, um einen sinnvollen Förderansatz in Abstimmung mit den anderen Förderprogrammen zu ermöglichen. Dieser Ansatz wurde jetzt geschaffen. Allerdings führt insbesondere das Bundesprogramm dazu, dass noch unsicher ist, in welchem Umfang Fördervorhaben beantragt werden.

Tabelle 29: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Förderung des Breitbandausbaus (M7.3) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Zugang zum Internet in ländlichen Gebieten beschleunigen				
Sinnvolle Ausgestaltung um hochleistungsfähige Internet-Infrastruktur zu schaffen.	Komplexes Antragsverfahren, umfangreicher Leitfaden des Ministeriums.	Noch keine NGA-Vorhaben.	Bundesprogramm mit umfangreicher Förderung	Aktuell kein Handlungsbedarf, sollte aber die Inanspruchnahme nicht deutlich steigen, ist Anpassungsbedarf erforderlich
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.11.5 Empfehlungen

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.12 Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Wertes der Waldökosysteme (M8.5)

Autorin: Kristin Franz (kristin.franz@thuenen.de)

4.12.1 Eckpunkte der Maßnahme

Mit der Maßnahme soll die Entwicklung stabiler Laub- und Mischbestände sowie die Weiterentwicklung und Wiederherstellung von naturnahen Waldgesellschaften unterstützt werden. Weite-

res Förderziel ist die strukturelle Verbesserung der Bodenstreu, des Bodens und des Nährstoffhaushaltes und damit die Erhaltung und Verbesserung der Filter-, Puffer- und Speicherfunktion der Waldböden zur Steigerung der Widerstandsfähigkeit und Stabilität der Wälder. Daneben soll die Entwicklung des Waldes im Sinne des Naturschutzes gefördert werden.

Die Maßnahme gliedert sich in vier Vorhabenarten, denen bestimmte Fördergegenstände zugeordnet sind.

8.51 – Umbau von Reinbeständen und von nicht standortgerechten Beständen,

8.52 – Bodenschutzkalkung,

8.53 – Sonstige waldbauliche Maßnahmen (u. a. Jungbestandspflege),

8.54 – Naturschutzmaßnahmen.

Außer der Bodenschutzkalkung²² werden die Maßnahmenpakete sowohl in als auch außerhalb von Schutzgebieten angeboten. In Abhängigkeit von der Lage unterscheiden sich einzelne Zuwendungsbedingungen und die Zuwendungshöhe.

Im Gegensatz zur letzten Förderperiode gibt es separate Förderrichtlinien für den Privat- und Körperschaftswald (Körperschaftswaldrichtlinie; Privatwaldrichtlinie). Im Körperschaftswald ist der Waldumbau außerhalb von Schutzgebieten nur nach Katastrophen und nach einem entsprechenden Erlass des Ministeriums förderfähig. Die Jungbestandspflege und der Wildschutz sind im Körperschaftswald weder außerhalb noch innerhalb von Schutzgebieten förderfähig. Förderfähig sind im Regelfall nur Waldbesitzer, deren Gesamtwaldeigentum in NRW 300 ha nicht übersteigt.

Die Fördergegenstände wurden überwiegend auch in der Vorgängerperiode angeboten. Die inhaltliche Ausgestaltung wurde an einigen Stellen geschärft. Im Bereich des Umbaus wurde der Einfluss des Vorbestandes auf die Förderfähigkeit der Maßnahmen restriktiver geregelt. Die Jungbestandspflege war in der Förderperiode 2007 bis 2013 kein Bestandteil des NRW-Programms Ländlicher Raum; sehr wohl aber in der Förderperiode davor. Auch hier wurden die Vorgaben bezüglich der Baumartenentwicklung in der Förderrichtlinie restriktiver gestaltet.

Die Förderrichtlinien enthalten einige wesentliche Zuwendungsbestimmungen, die für die Zielerreichung in Bezug auf die Schwerpunktbereiche von Bedeutung sind.

²² Die Bodenschutzkalkung wird nur außerhalb von Schutzgebieten angeboten.

Die AWK für M8.51, M8.53 und M8.54 berücksichtigen v. a. den Nadelholzanteil der geplanten Kulturbegründung, die Lage in einem Schutzgebiet und die Bedeutung der einzelnen Fördergegenstände im Hinblick auf die Sicherung einer Ausgangsinvestition und im Hinblick auf die naturschutzfachliche Wertigkeit. Die AWK für M8.52 sind der pH-Wert des Bodens und die Lage in einem Wasserschutzgebiet.

Die Finanzierung für M8.51, M8.52 und M8.53 erfolgt entsprechend der NRR, für M8.54 über ELER und Land. Im NRW-Programm Ländlicher Raum sind 38 Mio. Euro öffentliche Gesamtausgaben für M8.5 vorgesehen. Die Förderung erfolgt für Pflanzmaßnahmen (Festbetrag pro Pflanze) und die Jungbestandspflege als Festbetragsfinanzierung, sonst als Anteilsfinanzierung mit Fördersätzen von 80 bis 100 % der zuwendungsfähigen Kosten. Bei der Bodenschutzkalkung kommen vereinfachte Kostenoptionen (Festbetrag) zur Anwendung.

Die Verantwortung für die Maßnahme liegt im Ministerium bei Referat III-3, Bewilligungsstelle ist der Landesbetrieb Wald und Holz NRW (siehe hierzu auch Abbildung 3 in Kapitel 3).

4.12.2 Darstellung des Outputs

Aufgrund des verspäteten Programmstartes konnte erst ab Ende 2015 für die neue Förderperiode bewilligt werden. Bezogen auf die ausgezahlten Mittel ist der Waldumbau, gefolgt von der Bodenschutzkalkung, die bedeutendste Vorhabenart (siehe Tabelle 30). Die Vorarbeiten unter M8.53 stehen überwiegend in Zusammenhang mit der Kalkung. Naturschutzmaßnahmen im Wald wurden bisher kaum in Anspruch genommen. Der Stand der Maßnahmenumsetzung liegt hinter den Erwartungen des Landes zurück. Insbesondere bei den Naturschutzmaßnahmen war aufgrund der Öffnung der Maßnahme auch für Gebiete außerhalb von Schutzgebieten mit einer höheren Nachfrage gerechnet worden.

Der hinter den Erwartungen liegende Umsetzungsstand ist auch darauf zurückzuführen, dass die aktuellen Förderinhalte erst Ende 2015 abschließend veröffentlicht werden konnten. Die Förder-sachbearbeiterInnen in den Regionalforstämtern wurden in dieser „Förderlückenzeit“ mit anderen Aufgaben betraut. Nach dem Start der Förderung im Rahmen des neuen NRW-Programms Ländlicher Raum mussten die Strukturen erst wieder aufgebaut und die Maßnahmen bei RevierleiterInnen und Waldbesitzern bekannt gemacht bzw. aufgefrischt werden. Im weiteren Verlauf der Förderperiode ist vor diesem Hintergrund mit einer steigenden Maßnahmenumsetzung zu rechnen.

Tabelle 30: Output M8.5 differenziert nach Vorhabenarten auf Basis von Auszahlungsdaten (Stand 31.12.2016)

Vorhabensart	Output	
	ha	Euro
8.51 - Umbau	4.804	2.496.991
8.52 - Bodenschutzkalkung	6.073	1.165.413
8.53 - Sonstige waldbauliche Maßnahmen	4.022	113.835
8.54 - Naturschutzmaßnahmen im Wald	4	13.228

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Förderdaten des Landes.

4.12.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.12.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Durch die in Kapitel 4.12.1 beschriebenen Zuwendungsbedingungen kann die zielkonforme Mittelvergabe sichergestellt werden. Positiv im Hinblick auf die Sicherstellung der Zielerreichung und die Minimierung negativer Nebenwirkungen sind bei der Bodenschutzkalkung insbesondere die Notwendigkeit einer Bodenanalyse und einer Unbedenklichkeitsbestätigung zu nennen. Für die Pflanzmaßnahmen ist im Hinblick auf die stabile Entwicklung der neubegründeten Bestände die Verbindlichkeit der Berücksichtigung der Herkunftsempfehlungen bei der Pflanzenwahl positiv zu erwähnen.

Im Falle einer Mittelknappheit sind die AWK geeignet, die effiziente Mittelverwendung zu sichern. Aufgrund der hohen Anforderungen an die Zuwendungsbedingungen und der aktuellen Betreuungssituation in NRW werden die eingehenden Anträge in aller Regel bewilligt.

Vor dem Hintergrund der Ziele in den Bereichen Biodiversität und Wasser bzw. Boden ist die Konzentration auf Laubholzförderung und die stringente Regelsetzung in Richtung weg von Nadelreinbeständen zunächst positiv zu bewerten. Dass im Regelfall keine Förderung von Kulturen mit der Baumart der Ausgangsbestockung möglich ist, ist unter dem Blickwinkel einer effizienten Mittelverteilung als zielführend einzuschätzen. Beide Punkte, Laubholzförderung und keine Förderung von Baumarten, die im Vorbestand vertreten waren, führen nach Aussagen der Bewilligungsstelle und des Fachreferates aber zu einem hohen Akzeptanzverlust der Maßnahmen bei den potenziellen Zuwendungsempfängern. Dies ist insbesondere bei der Baumart Eiche von erheblicher Brisanz und mit der großen Gefahr von Verlusten bei Anteilen dieser Baumart an der Gesamtbestockung verbunden. Waldbesitzer, die auf Förderung verzichten, wählen dann im Regelfall schnellwachsende Nadelholzarten. Im Ergebnis führen die Förderauflagenverschärfungen zu höheren Nadelholzanteilen.

Die Gleichstellung von Laub- und Mischbeständen in der Förderung ist auch vor dem Hintergrund von Unsicherheiten in Bezug auf den Klimawandel und auf zukünftige Nutzungspotenziale und damit eine umfassend nachhaltige Entwicklung der Wälder zu empfehlen (Moser et al., 2016).

Der Naturschutzförderatbestand „Sonstige Maßnahmen des Biotop- und Artenschutzes“ erscheint für potenzielle Zuwendungsempfänger zu abstrakt. In diesem Bereich wurde auf Ebene Landesbetrieb Wald und Holz und Ministerium eine „AG-Naturschutz“ gebildet. Ziel ist eine stärkere Konkretisierung durch die Aufbereitung von Beispielförderatbeständen, um so eine stärkere Nachfrage zu entwickeln. Derzeit wird eine Handreichung für Waldbesitzer und forstliche BetreuerInnen erarbeitet. Diese wird als kleine Broschüre herausgegeben und gleichzeitig auf der Internetseite von Wald und Holz eingestellt. Erreicht werden soll eine Steigerung der Nachfrage durch eine leicht verständliche Darstellung der Maßnahmeninhalte und Rahmenbedingungen, die gleichzeitig die wichtigsten und am häufigsten gestellten Fragen der Waldbesitzer beantwortet.

4.12.3.2 Administrative Umsetzung

Wie auch in der Ex-post-Bewertung zum NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 festgestellt, führt die komplizierter und verwaltungsaufwendiger gewordene administrative Umsetzung zunehmend zu Problemen in der Akzeptanz der Förderung. Problematische Aspekte sind in unterschiedlichen Bereichen zu beobachten.

Ein großes Problem ist, dass die Freigabe der Haushaltsmittel aus Land, Bund und EU nicht harmonisiert ist und für die nationalen Mittel regelmäßig zu spät erfolgt. Die späte Zuweisung führt allgemein zu Planungsunsicherheit. Am Jahresende führen der frühe GAK-Kassenschlusstermin und die Risikoauswahl für die Vor-Ort-Kontrolle zu Verzögerungen bei der Auszahlung. Für Frühjahrskulturen erfolgt die Mittelzuweisung teilweise zu spät. Die Termine passen nicht zum jahreszeitlichen Verlauf der Umsetzung forstlicher Maßnahmen. Eine wesentliche Aufstockung der VE-Mittel für den Forstbereich würde die aufgezeigten Probleme insbesondere bei den Waldumbaumaßnahmen reduzieren, da die ohnehin nur kurze Pflanzzeit dann nicht noch durch zu frühe Fristen beim Kassenschluss am Jahresende und späte Mittelbereitstellung im Frühjahr zusätzlich eingeschränkt wäre.

Erschwerend zur späten Mittelzuweisung kommt hinzu, dass die Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns nur begrenzt zulässig ist.

Die Ablauforganisation innerhalb der Bewilligungsstelle hat sich im Vergleich zur letzten Förderperiode nicht verändert. Die Organisation und Personalausstattung innerhalb der Bewilligungsstelle ermöglichen einen planmäßigen Ablauf.

Auf der Fläche ist die Umsetzung der forstlichen Förderung sehr stark vom Engagement der BetreuungsförsterInnen abhängig (Moser et al., 2016). Der Verfahrensaufwand für die Abwicklung der Förderung ist auf Ebene der BetreuungsförsterInnen nach wie vor sehr hoch.

Auch wenn die Abwicklung des Förderverfahrens insgesamt gut läuft, ist die allgemeine Zufriedenheit bei Bewilligungsstelle und Fachreferat eher schlecht. Es entsteht zunehmend der Eindruck, dass bei der Förderung nicht das eigentliche Ziel im Mittelpunkt steht, sondern die Abwicklung bestimmter Rechtsvorschriften. Dies hat bisher noch keine Auswirkungen auf die Akzeptanz durch die Waldbesitzer, da die Förderakquise- und -abwicklung vor Ort meist über die BetreuungsförsterInnen läuft.

Die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse aus der letzten Förderperiode scheinen sich weiter zu bestätigen. Mit 29 % relativen IK lag der Waldumbau deutlich über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK. Damit bestätigt sich auch in NRW eine Tendenz, die in allen Bundesländern anzutreffen ist. In dieser Studie wurde bereits kritisch hinterfragt, ob die forstliche Förderung generell oder zumindest bestimmte Fördergegenstände aufgrund ihrer spezifischen Merkmale gut im EU-Förderrahmen aufgehoben sind (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

Bei der Bodenschutzkalkung erfolgt im Rahmen der vereinfachten Kostenoptionen eine zentrale Ausschreibung durch den Landesbetrieb WuH, auf deren Basis die Auszahlung der Förderung erfolgt. So ist eine schnellere Abwicklung des Förderverfahrens möglich. Diese Verfahrensweise wird von Fachreferat und Bewilligungsstelle als positiv eingeschätzt. Ebenfalls als positiv wird die Zusammenarbeit zwischen Landesbetrieb Wald und Holz, Fachreferat und EU-Zahlstelle erwähnt.

4.12.3.3 Externe Einflussfaktoren

Maßnahmen im Rahmen des Waldumbaus und aus dem Bereich Naturschutz sind über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen deutlich unbürokratischer umzusetzen, sodass – wo möglich – diese Option genutzt wird, statt Förderung in Anspruch zu nehmen.

Aus ökonomischer Sicht ist der Umbau von Nadelbeständen, in NRW sind dies v. a. Fichtenbestände, zu laubholzgeprägten Beständen eher fragwürdig. Ein Vergleich einer größeren Zahl in den Jahren 1925 bis 2007 in der Literatur veröffentlichten Reinertragskalkulationen erbrachte, dass die Reinerträge der Buche je Hektar immer unter denen der Fichte lagen (Möhring, Leefken und Gutsche, 2008). Die mittlere Differenz lag bei ca. 100 Euro/ha. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf die auf gleichen Standorten geringere naturale Produktivität der Buche. Hinsichtlich des Risikos ist die Buche zwar aus natürlicher Sicht weniger anfällig als die Fichte, dafür wies sie in den letzten 20 Jahren aber höhere Marktrisiken, d. h. Preisschwankungen, auf (Möhring, Leefken und Gutsche, 2008). Verschiedene AutorInnen beziehen in ihre Modellrechnungen das naturale Risiko, also insbesondere das Risiko von Sturmwürfen oder auch Insektenkalamitätä-

ten, mit ein. Aber auch hier liegen die errechneten Kapitalwerte der Buche bzw. der Buchen-Fichten-Mischbestände unter denen der Fichtenreinbestände (Dieter, 2001; Hanewinkel et al., 2006; Möhring, Leefken und Gutsche, 2008). Für stärker ökonomisch ausgerichtete Waldbesitzer ist die starke Laubholzausrichtung der Förderung ein Ausschlussgrund für die Inanspruchnahme von Förderung.

4.12.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen und Empfehlungen

Die Maßnahmen wurden weitgehend unverändert auch in der letzten Periode angeboten, durch die Fördervoraussetzungen jedoch im Bereich der förderfähigen Vorbestände und der Baumartenwahl geschärft. Insgesamt sind sie geeignet, die mit ihnen verbundenen Ziele zu erreichen. Die beim Waldumbau seit Beginn der neuen Förderperiode geltenden restriktiveren Bedingungen bzgl. förderbarer Baumarten bei der Begründung von Mischbeständen, um die (gezielte Entwicklung und Pflege) zu Nadelholzreinbeständen zu erschweren, führen zu Akzeptanzproblemen bei den Waldbesitzern. Nach wie vor mit Akzeptanzproblemen konfrontiert ist die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen im Wald.

Der hohe Verwaltungs- und Kontrollaufwand mit wenig Bezug zum eigentlichen Ziel der Maßnahmen auf der Fläche führt zu zunehmendem Akzeptanzverlust in der Verwaltung.

Tabelle 31: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für M8.5 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Entwicklung stabiler Laub- und Mischbestände mit positiven Wirkungen hinsichtlich Biodiversität, Wasser, Boden				
Zuwendungsvoraussetzungen sinnvoll im Hinblick auf das Ziel, aber durch restriktive Regelungen bezgl. Baumartenwahl zunehmender Akzeptanzverlust bei Waldbesitzern	Administrative Abwicklung läuft weitgehend reibungslos, aber aufgrund des insgesamt hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwandes zunehmender Akzeptanzverlust in der Verwaltung und bei den BetreuungsförsterInnen Probleme im Finanzmanagement (späte Mittelfreigabe) führen zu Planungsunsicherheit beim Waldbesitz	Etwas hinter den Erwartungen	Tlw. wird Umbau bevorzugt über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abgewickelt (deutlich einfacheres Verfahren) Nadelholz aus ökonomischer Sicht besser zu bewerten	Lockerung der Regelungen bzgl. Ausgangsbestockung Gleichbehandlung der Laub- und Mischwaldbegründung (höhere Nadelholzanteile bei Kulturbegründung)
Ziel 2: Erhaltung und Verbesserung der Filter-, Puffer- und Speicherfunktion der Waldböden				
Zuwendungsvoraussetzungen sinnvoll im Hinblick auf Zielerreichung	Administrative Abwicklung läuft weitgehend reibungslos. Positiv wirkt sich Anwendung der vereinfachten Kostenoption aus.	Etwas hinter den Erwartungen		Kein Handlungsbedarf
Ziel 3: Entwicklung des Waldes im Sinne des Naturschutzes				
Maßnahmenausgestaltung für Zielerreichung geeignet. Fördersummen bieten wenig Anreiz zur Durchführung der Maßnahmen	Aufwand für Antragstellung zu hoch	Fast keine Nachfrage durch Waldbesitzer	Tlw. Durchführung von Naturschutzmaßnahmen über Ausgleichs-/ Ersatzmaßnahmen (deutlich einfacheres Verfahren)	Grundlegender Anpassungsbedarf Prüfen, ob Umsetzung außerhalb ELER mit deutlich vereinfachtem Verfahren möglich Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.12.5 Empfehlungen

Das Finanzmanagement ist an den Umsetzungsrhythmus der forstlichen Förderung anzupassen.

Die Förderkonditionen sind zum Teil anzupassen, um eine größere Reichweite zu erzielen. Dazu zählt zum Beispiel eine Gleichstellung von Misch- und Laubholzförderung. Der Nadelbaumanteil des einzelnen Bestandes wäre dann vielleicht höher, landesweit wären aber höhere Laubholzanteile möglich.

Bei der Förderung von Naturschutz im Wald sollte grundsätzlich geprüft werden, ob eine Umsetzung außerhalb von ELER mit einem deutlich vereinfachten, rein national finanzierten Verfahren möglich ist.

4.13 Förderung von Investitionen in Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung, Mobilisierung oder Vermarktung von Holz (M8.6)

Autorin: Kristin Franz (kristin.franz@thuenen.de)

4.13.1 Eckpunkte der Maßnahme

Ziel der Maßnahme ist die Professionalisierung der Holzbereitstellung im Wald und die Unterstützung einer effizienten stofflichen (Laub-)Holzverwendung durch Kleinstunternehmen der Holzindustrie. Ausdrücklich nicht Gegenstand der Förderung ist die energetische Nutzung von Holz. Zugeordnet wurde die Fördermaßnahme dem SPB 5C.

Die Maßnahme gliedert sich in drei Vorhabenarten, denen bestimmte Fördergegenstände zugeordnet sind.

- M8.61 – Verarbeitung und Vermarktung von forst- und holzwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Laubholz,
- M8.62 – Einführung neuer oder verbesserter Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette Holz,
- M8.63 – Investitionen zur Entwicklung und Einführung innovativer Produkte im Laubholzsektor.

Die Förderung ist in der Landesförderrichtlinie Holz 2015 geregelt (Holz 2015). Die Maßnahme war mit der aktuellen Ausrichtung kein Bestandteil des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013, sondern wird so neu angeboten. Förderfähig sind natürliche und juristische Personen des Privatrechts als Eigentümer forstwirtschaftlicher Flächen sowie deren Zusammenschlüsse. Des Weiteren sind nordrhein-westfälische forstliche Lohnunternehmer, Sachverständige und Holzspediteure, soweit sie Kleinst- oder Kleinunternehmer sind, sowie Kleinst- und Kleinun-

ternehmer der ersten Verarbeitungsstufe förderfähig. Für die Förderung nach M8.61 sind nur Unternehmen förderfähig, die zu mindestens 90 % Laubholz verarbeiten und deren Einschnitt im Durchschnitt der letzten drei Jahre 5.000 fm je Jahr nicht überschritten hat. Die Förderrichtlinie enthält weitere wesentliche Zuwendungsbestimmungen, die für die Zielerreichung von Bedeutung sind.

Es wurden drei Sets an AWK festgelegt: für Beratungen unter M8.61 oder M8.62, für Vorhaben unter M8.62 und für Investitionen unter M8.61 oder M8.62. Die Auswahlkriterien berücksichtigen u. a. die Unternehmensgröße, Projektinhalt und Kosten der geplanten Maßnahmen.

Die Finanzierung erfolgt über ELER und Landesmittel. Insgesamt sind öffentliche Gesamtausgaben von rund 14 Mio. Euro geplant. Die Förderung erfolgt als Anteilsfinanzierung mit Fördersätzen von 30 bis 40 % der zuwendungsfähigen Kosten, höchstens jedoch 500.000 Euro pro Fördermaßnahme und Zuwendungsempfänger innerhalb von drei Jahren.

Die Verantwortung für die Maßnahme liegt im Ministerium bei Referat III-2, Bewilligungsstelle ist der Landesbetrieb Wald und Holz NRW.

4.13.2 Darstellung des Outputs

Aufgrund des verspäteten Programmstartes konnte erst ab 2016 bewilligt werden. Bis Ende 2016 konnte lediglich ein Vorhaben abgeschlossen werden; ein weiteres Vorhaben wurde bewilligt. Es wurden 50.800 Euro ausgezahlt. Dabei handelt sich um eine Investition im Rahmen der M8.61. Der Auszahlungsstand liegt folglich nur bei 0,4 %.

4.13.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.13.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Als ein wichtiger Punkt für die bisher sehr zurückhaltende Nachfrage der Maßnahme wird die restriktive Richtlinie gesehen. Durch die Beschränkung auf Laubholzsägewerke mit einem Einschnitt unter 5.000 fm pro Jahr ist der Kreis der potenziellen Fördermittelnachfrage sehr stark eingeschränkt. Nach einer Studie zur Vermarktung von Laubholz in Nordrhein-Westfalen konnten 2014 30 Laubholzsägewerke identifiziert werden (Redmann et al., 2015); nur ein Teil dieser Werke hat einen Jahreseinschnitt unter 5.000 fm. Das Land plant bereits eine Lockerung der Fördervoraussetzungen.

4.13.3.2 Administrative Umsetzung

Die Maßnahme wird in der vorliegenden Form neu angeboten. Eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit für die Maßnahme konnte bisher sowohl durch den Landesbetrieb Wald und Holz als auch das Ministerium nicht durchgeführt werden. Mit Anpassung der Richtlinie wird die Chance einer höheren Akzeptanz der Richtlinie deutlich verbessert. Das Ministerium plant, die Richtlinie in den Kontext einer "Clusterinitiative" zu stellen, die 2018 getestet werden soll und aktiver als bisher zu bewerben. Hierzu wird der Landesbetrieb als zentraler Ansprechpartner eingebunden.

Aussagen dazu, ob sich die administrative Umsetzung negativ auf die Maßnahmenabwicklung und Inanspruchnahme auswirkt, sind zum aktuellen Zeitpunkt aufgrund des geringen Umsetzungsstandes der Maßnahme nicht möglich. Aktuell werden sowohl von Bewilligungsstelle als auch Fachreferat keine Probleme gesehen.

4.13.3.3 Externe Einflussfaktoren

Ein mögliches Hemmnis, Beratungsleistungen im ELER-Programm in Anspruch zu nehmen, ist eine konkurrierende Richtlinie zur Effizienzberatung. Diese Förderrichtlinie bietet höhere Zuwendungsbeträge an als die Förderrichtlinie Holz 2015.

4.13.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Maßnahme wird in der inhaltlichen Ausgestaltung neu angeboten. Eine neue Maßnahme benötigt stärkere Öffentlichkeitsarbeit zur Bekanntmachung. Die Öffentlichkeitsarbeit für die Richtlinie Holz 2015 war in der Vergangenheit nur eingeschränkt möglich. Für das Land Nordrhein-Westfalen ist eine neue Clusterstrategie Wald und Holz geplant. In dem Zuge soll auch die Richtlinie Holz 2015 gezielter bekannt gemacht werden.

Daneben erschweren der späte Programmstart und sehr restriktive Zuwendungsvoraussetzungen die Umsetzung der Maßnahmen im Bewertungszeitraum.

Die Inanspruchnahme von Beratungsdienstleistungen im Rahmen der Richtlinie Holz 2015 wird darüber hinaus möglicherweise durch eine konkurrierende Förderrichtlinie behindert.

Tabelle 32: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für M8.6 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Professionalisierung der Holzbereitstellung im Wald und Unterstützung einer effizienten stofflichen (Laub-) Holzverwendung				
Sehr restriktive Zuwendungsvoraussetzungen grenzen Kreis der potenziellen Zuwendungsempfänger stark ein	Aufgrund geringen Umsetzungsstandes keine Aussage möglich	Stark hinter den Erwartungen	Möglicherweise konkurrierende Richtlinie im Bereich Effizienzberatung	Lockerung der Zuwendungsbedingungen Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit Abstimmung mit möglicherweise konkurrierender Ressourceneffizienzberatung

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

4.13.5 Empfehlungen

Um die Reichweite der Maßnahme zu erhöhen, müssen die Förderkonditionen angepasst werden. Insbesondere sollten die Beschränkungen des potenziellen Zuwendungsempfängerkreises an die tatsächlichen Gegebenheiten im Land angepasst werden.

Da es sich um eine neue Maßnahme handelt, wird eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit empfohlen. Mögliche Förderkonkurrenzen sollten abgestellt werden.

4.14 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (M10.1) und Ökolandbau (M11.1/2)

AutorInnen: Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Achim Sander (sander@entera.de)

4.14.1 Eckpunkte der Maßnahmen

Das NRW-Programm Ländlicher Raum (Kap. 8.2.6.2 ff) sieht „erheblichen Handlungsbedarf“ beim Schutz der biologischen Vielfalt und von Grund- und Oberflächengewässern. Die AUKM sollen daher einerseits einen Beitrag zur NRW-Biodiversitätsstrategie (MKULNV, 2015a) liefern, sowohl mit flächendeckenden Ansätzen als auch mit Fokus auf Schutzgebiete und/oder spezifische Arten, andererseits der Umsetzung der WRRL dienen, z. T. mit gezielten, aber überwiegend mit flankie-

renden Maßnahmen, die für andere Bereiche prioritäre Ziele haben. Die nordrhein-westfälische Strategie zum Erreichen der Zielsetzungen der WRRL setzt überwiegend auf Instrumente außerhalb des ELER. Darüber hinaus sollen laut NRW-Programm alle AUKM durch Sekundäreffekte einen Beitrag zum Klimaschutzplan NRW (MKULNV, 2015b) leisten. Auch für den Bodenschutz werden Sekundäreffekte im NRW-Programm angeführt.

Tabelle 33 gibt einen Überblick über die im NRW-Programm festgelegten prioritären (P) und sekundären Zielsetzungen (x) von AUKM und Ökolandbau. Bei den prioritären Zielen liegt deutlicher Schwerpunkt auf der biologischen Vielfalt (4A) mit acht von zehn Zielen. Zwei bzw. drei²³ prioritäre Ziele wurden für den Wasserschutz programmiert (4B). Für den Klimaschutz wurden die Ziele ausschließlich mit sekundären Beiträgen programmiert: 5D Verringerung der Treibhausgas- und Ammoniakemissionen, 5E Kohlenstoffspeicherung.

Die Richtlinien zur Förderung von Agrarumweltmaßnahmen (RL AUM 2015) verweisen auf eine Förderung gemäß dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", so wie er bei der EU-KOM als NRR notifiziert wurde. Ausnahmen ohne GAK-Förderung bilden die TM 10.1.3 Anlage von Blüh- und Schonstreifen und 10.1.4 Anlage von Uferrand- und Erosionsschutzstreifen. Potenziell Teilnehmenden wird aus der Förderrichtlinie nicht ersichtlich, mit welcher Umweltzielstellung sie eine Fördermaßnahme beantragen. Auch die Internetseiten der LWK-NRW²⁴ oder der Ratgeber Förderung (LWK NRW, 2015b) geben dazu keine Hinweise, da sie sich ausschließlich auf die Richtlinien beziehen bzw. diese zitieren.

Dem Ökolandbau werden im NRW-Programm vielfältige positive Wirkungen auf den biotischen und abiotischen Ressourcenschutz zugesprochen. Die Förderung erfolgt über die Richtlinien zur Förderung des Ökologischen Landbaus (RL Ökolandbau 2015). Die Richtlinien geben kein Förderziel an.

Der Vertragsnaturschutz TM 10.1.6 (Rahmen-RL VNS 2015) und die Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutztierassen TM 10.1.7 (RL Nutztierassen 2015) werden über eigene Richtlinien außerhalb der GAK gefördert. Sie führen mit der „[...] Erhaltung oder Verbesserung beziehungsweise Wiederherstellung der Lebensgrundlagen von gefährdeten oder bedrohten Tier- und Pflanzenarten [...]“ (VNS) bzw. dem Verweis auf eine „wichtige Genreserve“ und einen „Beitrag zum Erscheinungsbild, zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft“ (NUT) Förderziele an.

²³ Für den Ökolandbau wurden gleichberechtigt prioritäre Ziele für Biodiversität (4A), Wasser- (4B) und Bodenschutz (4C) vergeben.

²⁴ <http://www.lwk-nrw.de/foerderung/laendlicherraum/aum/index.htm>

Tabelle 33: Zielsetzungen der AUKM und des Ökolandbaus in den Schwerpunktbereichen

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
M10.1.1 VK								P	x	x				x	x			
M10.1.2 ZWF								x	P	x				x	x			
M10.1.3 BLÜ								P	x	x				x	x			
M10.1.4 UFE, ERO								x	P	x				x	x			
M10.1.5 EXG								P	x	x				x	x			
M10.1.6 VNS-AL								P	x	x				x	x			
M10.1.7 VNS-GL								P	x	x				x	x			
M10.1.8 VNS-Obst/Hecken								P	x	x				x	x			
M10.1.9 NUT								P										
M11.1/2 ÖKO								P	P	P				x	x			

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Die Maßnahmen werden einerseits über maßnahmenspezifische Verpflichtungen inhaltlich und/oder räumlich gelenkt, andererseits über fachlich definierte Gebietskulissen. Tabelle 34 gibt einen Überblick über Lenkungsinstrumente. Eine Priorisierung ist bei AUKM und der Förderung des Ökologischen Landbaus nur bei überzeichnetem Budget (Antragsüberhang) vorgesehen. Für den Fall, dass mehr Anträge gestellt werden, als im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bewilligt werden können, ist das Vorgehen in den Vorbemerkungen zu den jeweiligen RL festgelegt. Diese Priorisierung umfasst ausschließlich den Regelungsbereich der jeweiligen RL.

AUKM und Ökolandbau wurden bereits in der letzten Förderperiode 2007 bis 2013 angeboten und überwiegend geringfügig weiterentwickelt fortgeführt. Die Prämiensätze wurden deutlich erhöht und damit dem landwirtschaftlichen Preisniveau zum Berechnungszeitpunkt angepasst (wesentliche Datengrundlage: Standarddeckungsbeiträge gemittelt über die Wirtschaftsjahre 2010/2011 bis 2012/2013). Der Verpflichtungszeitraum für M10.1 und M11.1/2 wurde mit der neuen Förderperiode vom landwirtschaftlichen Wirtschaftsjahr auf das Kalenderjahr umgestellt. Dadurch ergab sich einmalig eine anderthalbjährige Übergangsphase. Ausnahme bleibt M10.1.2 ZWF mit Verpflichtungsbeginn am 1. Juli.

Die Finanzierung erfolgt je nach Teilmaßnahme über ELER-, GAK- und landeseigene oder kommunale Mittel. Insgesamt sind für die AUKM 327,04 Mio. Euro öffentliche Mittel eingeplant, davon 3,518 Mio. Euro zusätzliche nationale Mittel (Kap. 12 NRW-Programm; Einsatz für bestimmte Zusatzverpflichtungen im Vertragsnaturschutz). Für den Ökolandbau sind insgesamt 132,8 Mio. Euro öffentliche Mittel vorgesehen.

Tabelle 34: Lenkungsinstrumente der AUKM und des Ökolandbaus

ELER-Code	Förderkulisse	Landnutzung	Bagatellgrenze ¹⁾	spez. Regelung
M10.1.1 VK	--	AL	650 Euro, 7,2 ha	--
M10.1.2 ZWF	WRRL-Kulisse	AL	194 Euro, 2 ha	mind. 20 % des AL in Kulisse
M10.1.3 BLÜ	--	AL	600 Euro, 0,5 ha	max. 10 % des AL und DK, 6 bis 12 m Breite,
M10.1.4 UFE, ERO	Oberflächengewässer, Erosionsschutzkulisse	AL (GL)	220 Euro, 0,2 ha	5 bis 30 m Breite
M10.1.5 EXG	--	GL	900 Euro, 6 ha	0,6 bis 1,4 RGV/ha DGL
M10.1.6/7/8 VNS	Natura 2000, NSG, § 62-Biotop, sonstige Biotopverbundflächen, artspezifische Kulissen oder Einzelentscheidungen	AL, GL, Streuobst, Hecken	125 Euro, z. B. 0,3 ha extensive Wiesennutzung	diverse, laut Anwenderhandbuch
M10.1.9 NUT	Nach TGRDEU als PERH, ERH, BEO geführte Rassen ²⁾	--	60 Euro, z. B. 2 Ziegen	Teilnahme an Zuchtprogramm einer Züchtervereinigung
M11.1/2 ÖKO	--	AL, GL, DK	900 Euro, z. B. 3,5 ha Ackerland	mind. 0,3 RGV/ha DGL

1) Zur Einordnung der Bagatellgrenze wurde eine Umrechnung auf Fläche/Tiere vorgenommen.

2) TGRDEU: Zentrale Dokumentation tiergenetischer Ressourcen in Deutschland; PERH: Phänotypische Erhaltungspopulation, ERH: Erhaltungspopulation, BEO: Beobachtungspopulation.

Quelle: Förderrichtlinien.

Bewilligungsstelle ist der Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter (EU-Zahlstelle). Die Antragsannahme erfolgt über die Kreisstellen der Kammer. Für den Vertragsnaturschutz sind die Bewilligungsbehörden abweichend die Unteren Naturschutzbehörden der Kreise und kreisfreien Städte (siehe hierzu auch Strukturlandkarte in Kapitel 3).

4.14.2 Darstellung des Outputs

Die AUKM und der Ökolandbau der Förderperiode 2014 bis 2020 wurden für den Verpflichtungszeitraum ab 01.07.2015 (Anträge von Betrieben mit Vorgängerbewilligungen in TM 10.1.4 und 10.1.5, 10.1.6 bis 10.1.8 sowie M 11) bzw. 1.1.2016 im Jahr 2015 (Antragsfrist 30.06.2015) erstmalig angeboten. Aufgrund einer Sonderregelung bei der Umstellung der Verpflichtungen vom Wirtschaftsjahr auf das Kalenderjahr (Ausnahme ZWF) wurde für die erstgenannten Fälle ein 5,5-jähriger Verpflichtungszeitraum bewilligt. Für die ersten 1,5 Jahre war die Auszahlung zum 15.5.2016 zu beantragen. Die Auszahlungen dafür erfolgten ab Dez. 2016 und zogen sich in das

Jahr 2017. Daher sind für 2016 die zur Auszahlung beantragten Flächen eine geeignete Kenngröße zur Abbildung des geförderten Flächenumfangs. Tatsächlich ausgezahlte Flächen können davon leicht abweichen. Tabelle 35 gibt einen Überblick über den Förderverlauf seit 2011.

Tabelle 35: Inanspruchnahme und Zielerreichung der AUKM und des Ökolandbaus

Maßnahmen		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Zielerreichung
Code Kurztitel		¹⁾	¹⁾	¹⁾	¹⁾	²⁾	³⁾	⁴⁾
		[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[%]
10.1.1	VK	58.332	62.872	63.738	63.738	52.698	85.295	85
10.1.2	ZWF	17.630	24.975	25.777	23.595	20.904	15.786	32
10.1.3	BLÜ	2.730	3.382	3.633	3.727	3.189	4.460	59
10.1.4	UFE/ERO	⁵⁾ 3.118	3.146	2.992	2.910	2.498	2.385	34
10.1.5	EXG	52.652	51.939	45.172	42.885	37.078	40.308	50
Vertragsnaturschutz (physische Fläche)		25.644	26.713	26.120	25.400	24.789	26.545	72
10.1.6	VNS-AL	⁶⁾ 2.025	2.911	2.786	1.877	1.837	2.460	
	Feldflora	259	265	281	292	281	300	
	Feldfauna	1.653	2.501	2.352	1.420	1.420	2.065	
	Umwandlung Acker/Grünland	113	145	153	165	136	95	
10.1.7	VNS-GL	⁶⁾ 23.708	24.469	23.777	23.828	22.391	23.832	
	Aushagerung	115	136	130	122	110	80	
	Extensivierung m.z.E.	19.651	20.111	19.461	19.421	18.320	19.575	
	Großbeweidungsprojekte	236	324	338	336	321	456	
	Spezifischer Biotopschutz	3.705	3.898	3.849	3.949	3.640	3.721	
	Zusatzverpflichtungen	1.342	1.143	997	1.966	2.024	2.670	
10.1.8	VNS-Obst	669	671	652	646	619	638	
10.1.8	VNS-Hecken	93	92	80	78	78	69	
10.1.9	NUT	5.790	5.826	5.430	5.907		17.172	--
11.1/2	Ökolandbau	55.062	57.765	57.030	55.409	39.260	59.390	77

1) Auswertung der Förderdaten/InVeKoS.

2) Daten für 10.1.1 bis 10.1.3 sowie 10.1.5 und 11.1/2: Jahresbericht 2015, 10.1.4 Auswertung der Förderdaten/InVeKoS.

Differenzierte VNS-Daten: Auswertungen des LANUV auf Grundlagen von Zahlstellen-Daten.

3) Daten für 10.1.1 bis Vertragsnaturschutz (physische Fläche) sowie 10.1.9 und 11.1/2: Erweiterter jährlicher Durchführungsbericht 2016.

Differenzierte VNS-Daten: Auswertungen des LANUV auf Grundlagen von Zahlstellen-Daten.

4) Zielsetzungen aus dem NRW-Programm, Kap. 11.4.

5) Bis 2014 nur Uferrandstreifen (UFE).

6) Brutto-Werte als Summe der einzelnen Vorhaben. Bei VNS-GL ohne die "Zusatzverpflichtungen", die immer kombiniert werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Deutlich zugelegt gegenüber der letzten Förderperiode haben bisher nur VK, BLÜ und ÖKO, andere Vorhaben haben flächenmäßig abgenommen (ZWF, UFE/ERO²⁵, EXG). Der Vertragsnaturschutz hat nach einem Rückgang in 2015 wieder sein altes Förderniveau erreichen können. Die Zielsetzungen des NRW-Programms Ländlicher Raum bis 2020 sind ambitioniert; dementspre-

²⁵ Bei der Förderung von Uferrandstreifen ist dies vor allem darauf zurückzuführen, dass wegen geänderter Förderauflagen Grünlandflächen der Altbewilligungen sukzessive aus der Förderung fallen. Bezogen auf die Ackerfläche ist in der Zeitreihe nur eine sehr geringe Abnahme der Förderfläche festzustellen.

chend gering fallen bisher für einige Vorhaben die Zielerreichungswerte aus. Besonders gering sind diese bei ZWF, UFE/ERO und EXG. Für die Biodiversitäts-, Wasser- und Bodenschutzziele wurden damit 174.779 ha gefördert. Das entspricht rd. 12 % der LF oder 10,5 % des Ackerlandes und 16,3 % des Grünlandes.²⁶ Eine erste Abschätzung der Neubewilligungen für das Verpflichtungsjahr 2017 lässt z. T. deutliche Steigerungen bei AUKM und Ökolandbau²⁷ erwarten.

Für weitergehende Analysen, z. B. der regionalen Verteilung, Erreichen von Zielkulissen, Schutzgebieten usw. fehlen uns zum jetzigen Zeitpunkt geeignete GIS-Daten. Diese liegen nur für das Jahr 2015 vor, das jedoch die vorhergehende Förderperiode abbildet.

4.14.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.14.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die für AUKM/ÖKO etablierten Lenkungsinstrumente wurden in Kapitel 4.14.1 beschrieben. Sie stellen insgesamt betrachtet einen zielgerichteten Einsatz der Fördergelder sicher. Durch Bagatellgrenzen und spezifische Regelungen soll der Verwaltungsaufwand bei erwünschtem Wirkungsumfang und hoher Effektivität gering gehalten werden.

So sind für die Wasserschutzziele für die prioritär programmierten Maßnahmen ZWF und UFE/ERO Förderkulissen vorgesehen, in denen ein hoher Handlungsbedarf für Grund- und Oberflächenwasserschutz besteht. Für den Zwischenfruchtanbau (ZWF) sind darüber hinaus Mindestanteile des betrieblichen Ackerlandes in die Maßnahme einzubringen, damit Wirkungsschwellen (einzelbetrieblich und insgesamt) überschritten werden.

Der Vertragsnaturschutz orientiert sich durchgängig in allen Vorhaben an fachlich definierten Förderkulissen (z. B. Schutzgebiete) oder einer Einzelflächenauswahl (z. B. beim Ackerwildkrautschutz oder dem Vorkommen schutzwürdiger Tierarten). Die Bagatellgrenzen liegen hier deutlich niedriger, was dem Schutzzweck entgegenkommt, der häufig auf kleinen Flächen realisiert werden kann oder muss, da z. B. nur noch kleine Restbestände schutzwürdiger Vegetation vorhanden sind. Förderfähige tiergenetische Ressourcen (M10.1.9) orientieren sich an der bundesweiten Gefährdungsklassifizierung für bedrohte Haus- und Nutzierrassen. Darüber hinaus sind die Teilnahme an einem Zuchtprogramm und ggf. Herdbucheinträge erforderlich. Sie ist damit ebenfalls zielgerichtet.

²⁶ Anteilsberechnungen auf Grundlage des Kontextindikators C18 Landwirtschaftliche Fläche des Kapitels 4.1.6 des NRW-Programms (MKULNV, 2016a).

²⁷ Bis Mitte Mai 2017 wurden z. B. rd. 68.000 ha Ökolandbau-Flächen zur Auszahlung beantragt (Verpflichtungsjahr 2017).

Für VK, BLÜ, EXG und ÖKO sind keine Förderkulissen vorgesehen, allerdings greifen z. T. spezifische Förderregelungen. So stellen die Bedingungen bei den Blühstreifen sicher, dass eine gewisse räumliche Verteilung der Blühstreifen erzielt werden kann (Blühstreifen max. 12 m breit und max. 20 % des Schlages, Blühflächen max. 0,25 ha je Schlag, insgesamt max. 10 % des betrieblichen Ackerlandes). Verteilungseffekte können, aufgrund der freiwilligen Teilnahme, sowohl auf betrieblicher als auch regionaler Ebene auftreten und damit die Effektivität der Maßnahme verbessern.

Neben den Förderauflagen der EXG, die die Umweltwirkung der AUKM induzieren (z. B. Verbot von mineralischen Düngemitteln und chemischen Pflanzenschutzmitteln, Tierbesatzgrenze bezogen auf Grünland) wirkt die vergleichsweise hohe Bagatellgrenze von 900 Euro je AntragstellerIn und die Untergrenze für den Tierbesatz von 0,6 RGV/ha GL regulierend auf die Anzahl der TeilnehmerInnen. Bereits zur Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013 konnte der positive Effekt der Regelungen u. a. in Bezug auf die Umsetzungseffizienz der EXG nachgewiesen werden.

Für alle Flächenmaßnahmen mit Beitrag zum SPB 4A wurde bereits in der Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013 nachgewiesen, dass relevante Wirkungspfade bedient werden und je nach Vorhaben unterschiedlich hohe Biodiversitätswirkungen auftreten. Es wurden Optimierungsvorschläge unterbreitet, die z. T. in der neuen Vorhabenkonzeption aufgegriffen wurden (z. B. Veränderung von Ansaatmischung und Ansaatstärke von BLÜ oder Leguminosenanteil in VK). Damit sind weiterhin relevante Wirkungen zugunsten der biologischen Vielfalt zu erwarten.

Mit Ausnahme der Vielfältigen Fruchtfolge (VK) tragen nach Einschätzung der Evaluation alle AUKM, die dem SPB 4B zugeordnet sind, zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität in NRW bei. Nennenswerte Wirkungen werden durch Minderung der N-Bilanzsalden und N-Austräge ins Grundwasser erzielt. Der Beitrag der wirksamen AUKM und des Ökologischen Landbaus zur Reduzierung der N-Bilanzüberschusses liegt im flächengewichteten Mittel der Maßnahmen bei rund 41 kg N je Hektar Förderfläche, den höchsten Effekt mit geschätzt je 60 kg N/ha weisen der Ökologische Landbau und die verschiedenen Streifenmaßnahmen auf Acker auf. Insbesondere für Zwischenfruchtanbau (ZWF) und Uferrandstreifen (UFE), deren Zielerreichung aktuell bei unter 40 % liegt, ist die Erreichung der angestrebten Förderflächen als eher unwahrscheinlich einzustufen. Die oben gelisteten AUKM, die mit Sekundäreffekten dem SPB 4C zugeordnet wurden, tragen in sehr unterschiedlicher Weise zur Verhinderung der Bodenerosion und zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung bei (Humusmehrung durch Zwischenfruchtanbau oder vielfältige Fruchtfolgen, Bodenbedeckung durch Blüh- und Schonstreifen oder Ufer- und Erosionsschutzstreifen, Verbot des Pflegeumbruchs von Grünland durch die Extensive Grünlandnutzung oder den Vertragsnaturschutz auf Grünland, komplexe Wirkungen auf die Bodenstruktur durch Ökologischen Landbau). Die Wirkungen auf den jeweiligen Einzelflächen sind allerdings überwiegend mittel bis gering. Da überwiegend prioritär Biodiversitätsziele verfolgt werden, können die AUKM nicht gezielt auf die besonders erosionsgefährdeten Flächen gelenkt werden. Sehr spezifische direkte Wirkungen können allerdings durch die Gewässer- und Erosionsschutzstreifen erzielt werden, die prioritäre Wasserschutzziele verfolgen und diese über Bodenschutz-

maßnahmen umsetzen (Bodenbedeckung). Insbesondere die Lage der Erosionsschutzstreifen orientiert sich dabei an Erosionsgefährdung von geneigten Ackerflächen.

4.14.3.2 Administrative Umsetzung

Stärken und Schwächen des institutionellen Rahmens der Umsetzung (Regelungen, Organisation, zur Verfügung stehende Ressourcen etc.) haben Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Verwaltungen sowie die Akzeptanz der Maßnahmen durch potenzielle AntragstellerInnen. Administrativer Aufwand zur Umsetzung der AUKM und des Ökologischen Landbaus entsteht gleichermaßen für die öffentliche Verwaltung als auch für teilnehmende landwirtschaftliche Betriebe. Für die Antragstellenden stellt der administrative Aufwand neben den Anpassungskosten zur Einhaltung der Förderauflagen eine weitere Kosten- und damit Entscheidungskomponente dar.

Zur Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms wurden die Implementationskosten der öffentlichen Verwaltung als Maß für die Umsetzungseffizienz erfasst und Erklärungsgründe für unterschiedliche Kostenstrukturen von Maßnahmen identifiziert und Aussagen zu Teilnahmehemmnisse der Antragstellenden an AUM abgeleitet (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

Ausgehend von diesen Ergebnissen werden folgend Aspekte herausgearbeitet, die im Vergleich zur Vorperiode zu einer tendenziellen Steigerung bzw. Minderung des administrativen Aufwandes führen und damit Inanspruchnahme und Umsetzbarkeit mittel- oder unmittelbar beeinflussen. Die Einordnung basiert auf Dokumentenanalysen und auf Interviews mit den FachreferentInnen. Damit wird nicht die Sichtweise aller Beteiligten abgebildet, die Darstellungen haben somit vorläufigen Charakter.

Administrationsaufwand für die öffentliche Verwaltung

Zusammenfassende Aussage der Implementations(kosten)analyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung war:

- Der administrative Rahmen im Bereich der Flächenförderung war im Untersuchungszeitraum gut aufgestellt und wies hohe Kontinuität auf.
- Die relativen Implementationskosten²⁸ der AUM beliefen sich auf knapp 19 %, wiesen jedoch für die einzelnen AUM-Vorhabenarten eine weite Spannweite auf. Ohne Einbeziehung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen lagen die relativen IK der AUM bei gut 9 %, die der Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit 45 % deutlich höher. Damit fielen die IK als auch die IK/ha

²⁸ Implementationskosten im Verhältnis zum verausgabten Fördervolumen, bei relativen IK von 10 % entstehen der öffentlichen Hand Verwaltungskosten von 0,1 Euro.

Förderfläche für den VN auch im Vergleich mit anderen Bundesländern überdurchschnittlich hoch aus.

- Alle AUM induzierten hohe positive Umweltwirkungen/Flächeneinheit. Ursächlich hierfür war u. a. eine ambitionierte Maßnahmenausgestaltung, die wiederum einen Teil des Implementationsaufwandes begründete und damit auch rechtfertigte. Für den Vertragsnaturschutz konnte darüber hinaus festgestellt werden, dass für die Realisierung der bedeutsamen Biodiversitätswirkungen des VN keine alternativen (freiwilligen) Förderinstrumente zur Verfügung stehen.
- Wesentlicher Kostenfaktor der AUM in ihrer Gesamtheit waren hohe Kontrollkosten, die sich wiederum in den EU-Vorgaben zur Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung begründeten. Verstärkt wurde der Kosteneffekt durch das Fehlen einer Bagatellgrenze für Rückforderungen. Ursächlich für die überdurchschnittlich hohen IK des VN waren zusätzlich a) die stark dezentrale Organisationsstruktur mit 38 beteiligten Unteren Naturschutzbehörden sowie b) technische und organisatorische Defizite der EDV-seitigen Umsetzung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Diese betrafen sowohl die Handhabbarkeit des spezifischen EDV-Programms für den Vertragsnaturschutz NASO als auch die Aktualität der eingepflegten Datensätze.

Im Übergang von der letzten auf die jetzige Förderperiode wurden das Maßnahmenportfolio und die inhaltliche Ausgestaltung der AUKM und des Ökologischen Landbaus nicht oder nur unwesentlich verändert. Gleiches gilt für die Ablaufstrukturen, die organisatorischen Zuständigkeiten und die EDV-technische Abwicklung der AUKM. Vor diesem Hintergrund haben die oben dargestellten Aussagen vom Grundsatz Bestand. Abweichend gelten folgende Aussagen.

Tendenziell erhöhter Aufwand resultiert aus drei EU-Vorgaben:

- Vor-Ort-Kontrollen: Während in der vorherigen Förderperiode „alle Verpflichtungen und Auflagen eines Begünstigten, die zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs überprüft werden konnten“ Prüfgegenstand einer physischen VOK waren, sind jetzt die Einhaltung aller Förderkriterien, Verpflichtungen und sonstigen Auflagen der Beihilferegelung zu prüfen (VO (EU) Nr. 809/2014, Art. 26 (3)). Für die AUKM ergibt sich hieraus, dass bspw. die Einhaltung aller terminlichen Vorgaben eines AUKM-Vorhabens zu prüfen sind, also z. B. bei Festlegung von Beweidungszeiträumen der früheste und der späteste Termin. In einem solchen Fall ist die VOK zwingend mit zwei Kontrollterminen vor Ort verbunden. Dieser Effekt verstärkt sich dadurch, dass viele AUKM-Betriebe an mehreren AUKM-Vorhaben teilnehmen. Laut Aussage der Fachreferenten und der EU-Zahlstelle resultiert aus der neuen Regelung ein deutlich erhöhter administrativer Aufwand, von dem sowohl der Prüfdienst der Zahlstelle als auch bei Prüfungen von Vertragsnaturschutzmaßnahmen die Unteren Naturschutzbehörden betroffen sind.
- Seit 2015 ersetzt das CC-Frühwarnsystem die bis Ende 2014 geltende Bagatellregelung. Nach dem Frühwarnsystem kann für CC-Verstöße mit geringer Schwere, begrenzten Ausmaßes und geringer Dauer in begründeten Einzelfällen einmalig eine Verwarnung („Gelbe Karte“) ausge-

sprochen werden, bei der von einer Sanktionierung abgesehen wird. Sofern innerhalb von drei Jahren bei einer weiteren Kontrolle die Verstoßursache nicht behoben wurde oder erneut gegen die gleiche Anforderung verstoßen wird, erfolgt eine rückwirkende Sanktionierung. Über die Baseline-Verknüpfung von AUKM und CC kann hieraus auch eine Sanktionierung der AUKM-Zahlung resultieren. Vom Grundsatz erhöht sich über diesen Mechanismus die potenzielle Sanktionsanzahl bei den AUKM und damit der Verwaltungsaufwand.

Von der Tendenz her reduzierend auf den Umsetzungsaufwand wirken:

- Die (Wieder-)Einführung der Bagatellgrenze für Rückforderungen in Höhe von mittlerweile 150 Euro (VO (EU) Nr. 1306/2013 Art. 54 (3a)). Damit werden Rückforderungen nicht außenwirksam, die sich auf bis zu 150 Euro je Begünstigten und Jahr belaufen. Kürzungen/Sanktionen unterhalb der Bagatellgrenze müssen allerdings in den EDV-Systemen mitgeführt werden und sind (dann) bei Erreichen der Bagatellgrenze durch weitere Abweichungen zu verhängen. Im Ergebnis reduziert sich die Anzahl der zu vollstreckenden Rückforderungen und der damit verbundenen Verwaltungsvorgänge²⁹ deutlich.
- Die mittlerweile ausschließliche Abgabe von EDV-basierten Förderanträgen für die Basisprämie und für flächengebundene Fördermaßnahmen der 2. Säule, wodurch die händische Eingabe von Anträgen durch MitarbeiterInnen der Verwaltung entfällt.
- Langfristig die Nutzung der GIS-basierten Lageskizzen, die erstens ein Auffinden von Flächen vor Ort bei physischen VOK und zweitens durch Einpflegen von Umweltkulissen auch den Datenabgleich vereinfachen und ggf. perspektivisch die Fehleranfälligkeit reduzieren kann. Kurzfristig hat jedoch die Schaffung der Datengrundlage, das Einpflegen von AUKM spezifischen Umweltkulisse³⁰ einen erhöhten Verwaltungsaufwand verursacht.

Bisher erfolgte keine grundlegende Änderung der EDV-Verarbeitung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Auch wenn in das NASO-Programm investiert wurde, das Programm inzwischen stabiler läuft und über mehr Funktionalitäten verfügt (z. B. Unterstützung des Berichtswesens durch Listenausgaben), bleiben die grundlegenden Schwächen der Architektur auch als Folge der stark dezentralen Bewilligungsstruktur bestehen. So verhindern die sehr hohen Datensicherheitsanforderungen, die entsprechend den Standards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik notwendig wären und denen alle Unteren Naturschutzbehörden nachkommen müssten, den Anschluss des NASO an das InVeKoS-System der EU-Zahlstelle.

Im zuständigen Fachreferat für den Vertragsnaturschutz ist die Personalausstattung knapp bemessen. Seitens des Ministeriums sollte überdacht werden, zusätzliche Vertretungskapazitäten zu schaffen.

²⁹ Wie bspw. Zahl der Schreiben und Kontrolle der Zahlungseingänge.

³⁰ Als durch AUKM induzierter Mehraufwand sind nur die Kulissen anzurechnen, die nicht zur Umsetzung der CC- oder Greening-Standards notwendig sind.

Aufwand für Antragstellende

Neue administrative Hemmnisse für die Antragstellenden, die im Förderangebot im engeren Sinn begründet sind, konnten nicht identifiziert werden, was sich im Wesentlichen in der weitgehenden Fortführung des Maßnahmenangebotes begründet. Die notwendigen RL lagen im Vorfeld der Antragstellung vor und waren für Interessierte zugänglich. Die einzelnen Fördervorhaben und deren Förderauflagen konnten u. a. der Homepage der LWK sowie dem Förderratgeber des Landes in aufbereiteter Form entnommen werden. Das Antragsverfahren ist den LandwirtInnen langjährig bekannt und als etabliert einzustufen. Die notwendigen Antragsunterlagen standen ohne zeitliche Verzögerungen zur Verfügung. Die Antragstellung erfolgte EDV-basiert und baute auf das Flächenerfassungssystem für die Direktzahlungen auf. Der Übergang zwischen der vergangenen und der jetzigen Förderperiode stellte vor diesem Hintergrund keine erhöhten Anforderungen an die Antragstellenden.

Die Einführung des Greenings stellt eine wesentliche Änderung der GAP mit entsprechenden einzelbetrieblichen Anpassungsreaktionen dar. Parallel mussten an AUKM interessierte BetriebsleiterInnen Informationen zum Zusammenspiel von AUKM und Greening einholen und entsprechende einzelbetriebliche Strategien entwickeln. Vor diesem Hintergrund entstand erhöhter Informationsaufwand für die AUKM. Zum jetzigen Zeitpunkt können keine Aussagen darüber getroffen werden, ob grundsätzlich oder ob insbesondere in den ersten Jahren die Akzeptanz der AUKM durch Einführung des Greenings beeinflusst wurde.

In Bezug auf die Einführung der geobasierten Lageskizze gelten analog die bereits oben aufgeführten Aussagen. Auch für die AntragstellerInnen gilt, dass die Einführung anfänglich mit Lernkosten verbunden ist und besonders in den ersten Jahren als hoher zusätzlicher Aufwand bewertet wird. Perspektivisch sollten die Vorteile jedoch überwiegen, zumal in den Vorjahren für die AUKM bereits (händische) Lageskizzen vorgelegt werden mussten.

4.14.3.3 Externe Einflussfaktoren

Die Teilnahmebereitschaft an AUKM wird maßgeblich durch betriebswirtschaftliche Überlegungen gesteuert, wie z. B. die Höhe der Prämie. Die betriebsindividuelle Einschätzung der Attraktivität einer Förderprämie wird durch das Preisniveau und die Preisentwicklung landwirtschaftlicher Produkte bestimmt. Dabei spielen Getreidepreise für AUKM auf Ackerland und Milchpreise für AUKM im Grünland sowie variable Produktionskosten eine Rolle.

Für die Berechnung der Prämienätze wurde für Erlöse und zusätzliche Aufwendungen das arithmetische Mittel des Zeitraums Juli 2011 bis Juni 2013 gebildet und verwendet (vgl. Kapitel 8.2.6.5 des Programmplanungsdokuments). In diesem Zeitraum war ein relatives Preishoch bei Getreide im Vergleich zu 2014 bis 2016 zu beobachten, sodass die Prämien für LandwirtInnen attraktiver wurden. Vor dem Hintergrund der seit 2014 bis Mitte 2016 wieder stark gesunkenen

Milchpreise erscheint evtl. auch die Teilnahme an Grünlandprogrammen oder am Ökolandbau attraktiver.

Diese externen Einflüsse sind z. T. sogar jährlichen, starken Schwankungen unterworfen, sodass weder potenzielle MaßnahmenteilnehmerInnen noch das Fachreferat im Voraus sagen können, ob bei einer fünfjährigen Verpflichtung ein summarisch besonders attraktives Angebot besteht. Dennoch scheint es so, dass sich Teilnahmewillige von einer aktuellen Situation in ihrer Entscheidung beeinflussen lassen.

Das Greening, als Bestandteil der 1. Säule, wirkt direkt und indirekt auf die freiwillige Inanspruchnahme von 2.-Säule-Förderangeboten. Neben betriebsindividuellen Konstellationen haben auch Ausgestaltung und Prämienhöhe der AUKM sowie die Kombinierbarkeit von AUKM mit Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) im Rahmen der Greening-Verpflichtungen Einfluss auf die Entscheidungen der BetriebsleiterInnen. Öko-Betriebe sind grundsätzlich vom Greening entbunden. Eine Kombination AUKM-ÖVF ist bei den Vorhabenarten VIK, ZWF, BLÜ und UFE/ERO möglich. Direkte Wirkungen auf die AUKM-Teilnahme treten dann auf, wenn AUKM als ÖVF angerechnet werden,

- z. B. durch eine Reduktion der Prämie aller AUKM-Flächen, sobald eine Anteil davon als ÖVF angegeben wurde (VK),
- durch eine Reduktion der Prämie genau der AUKM-Fläche, die als ÖVF angegeben wurden (ZWF, BLÜ, UFE/ERO, VNS-AL [z. B. Brache, Luzerne-Streifen]),
- durch „mehrfache“ Bewirtschaftungsbedingungen entsprechend ÖVF- und AUKM-Bestimmungen: Es gilt die Summe der Bedingungen bzw. jeweils die strengere Regelung.

Die oben genannten direkten Wirkungen können je nach betriebsindividueller Einschätzung zugunsten oder zulasten einer AUKM-Teilnahme ausgelegt werden. Indirekte und eindeutig hemmende Wirkungen auf die Teilnahme an AUKM ergeben sich, wenn ÖVF-pflichtige Betriebe entscheiden, keine zusätzlichen AUKM in Anspruch zu nehmen. Gründe dafür könnten sein:

- Zum Teil unterschiedliche Bestimmungen für ÖVF und AUKM verkomplizieren die Koordination für eine gleichzeitige Teilnahme an ÖVF-ähnlichen AUKM. So z. B. beim ÖVF-Pufferstreifen: 1 bis 20 m Breite, Selbstbegrünung, Nutzung möglich abweichend zu den Blüh-/Schonstreifen in NRW.
- Alleinig für ÖVF bereitgestellte Flächen stehen für AUKM nicht mehr zur Verfügung.
- In Zukunft könnten geänderte ÖVF-Bestimmungen, das Verhältnis ÖVF-AUKM zusätzlich beeinflussen. So wurde beschlossen, den Einsatz von PSM auf ÖVF auszuschließen, was aus Umweltsicht grundsätzlich zu begrüßen ist. Davon sind in NRW die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau betroffen, sofern sie als ÖVF angerechnet wurden. Es sind unterschiedliche Anpassungsreaktionen der LandwirtInnen denkbar. Im konventionellen Betrieb wird ein Verzicht auf Pflanzenschutzmittel bei Körnerleguminosen voraussichtlich schwer fallen, und zu einem Ausweichen auf andere ÖVF führen.

- Weitere Handlungsoptionen auf EU-Ebene, wie z. B. geänderte Gewichtungsfaktoren für ÖVF oder die Erhöhung des ÖVF-Anteils von 5 % auf 7 % des Ackerlandes könnten die Teilnahme an AUKM zusätzlich beeinflussen, z. B. indem mehr Fläche für ÖVF bereitgestellt werden muss.

4.14.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Eine synoptische Bewertung des Vollzugs erfolgt in Tabelle 36. Im Einzelfall werden dazu weitere Anmerkungen in Textform gegeben.

Tabelle 36: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für AUKM/Ökolandbau und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt				
M10.1.1 VK Ausgestaltung als einfache ackerbauliche Maßnahme mit geringer Wirkung und Schnittstelle zum Greening (ÖVF)	Geringer Aufwand für Verwaltung und Antragstellende; Zusatzaufwand durch ÖVF-Kompatibilität	Planmäßig	Greening, Marktpreise	Grundsätzlich müsste im Ackerland eine stärkere Förderung von effektiven Biodiversitätsmaßnahmen erfolgen. Leider ist deren Akzeptanz gering einzustufen. Daher sollte auch eine Maßnahme mit Basiswirkungen wie die VK beibehalten werden.
M10.1.3 BLÜ Für die Biodiversität optimierte Maßnahme mit mittlerer Wirkung und Schnittstelle zum Greening (ÖVF)	Mäßiger Verwaltungsaufwand; Zusatzaufwand durch ÖVF-Kompatibilität	Gemessen am Ziel verhalten; aber deutliche Steigerung seit letzter Förderperiode	Greening, Marktpreise	Kein Anpassungsbedarf
M10.1.5 EXG Großflächige, mittlere Wirkungen zur Erhaltung von Grünland mit einer Artenausstattung deutlich über dem Landesdurchschnitt bei niedrigerem Nährstoffniveau; Förderauflagen und Prämien angemessen, Kombination mit	Geringer Verwaltungsaufwand	Gemessen am Ziel gering und Rückgang seit letzter Förderperiode; aktuelle Entwicklung noch unklar	Milchpreiskrise, Wachstumsdruck	Da keine Handlungsoptionen innerhalb des EXG gesehen werden, ggf. zusätzliche Optionen für den Grünlandschutz im Rahmen weiterer AUKM prüfen.

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
VNS und Natura-2000-Ausgleichszahlung möglich				
M10.1.6/7/8 Vertragsnaturschutz Fortlaufend (Anwenderhandbuch) weiterentwickelte Maßnahmenbausteine mit flexibler Kombination je nach Schutzziel gewährleisten hohe Förderkonstanz, gute Treffsicherheit, bei guter Akzeptanz mit insgesamt hohen Wirkungspotenzialen mit Schwerpunkt im Grünland.	Hoher Verwaltungsaufwand, bedingt durch viele Vertragsmuster mit flexiblen Kombinationsmöglichkeiten, Mehr-Ebenen-Zuständigkeit und ungünstige EDV-Systeme. Hohe Effektivität bei verbesserungsfähiger Effizienz.	Nach geringem Einbruch in der Übergangszeit wieder planmäßige Steigerung	Marktpreise, Naturschutzpolitik	Kein inhaltlicher Handlungsbedarf, aber Optimierung der administrativen Abwicklung/der EDV-Systeme
M10.1.9 NUT Zielgerichtet. Erweiterung des Förderspektrums schlüssig, aber nicht zwingend	Langjährig eingespielte Maßnahme	Deutliche Steigerung seit letzter Förderperiode (keine eigenständigen Ziele)		Kein Anpassungsbedarf
M11.1/2 ÖKO Großflächige, mittlere Wirkungen im Grünland und Ackerland	Geringer Verwaltungsaufwand	Gemessen am Ziel verhalten; aber deutliche Steigerung seit letzter Förderperiode	Faktor- und Produktpreise des ökologischen Landbaus im Verhältnis zu denen des konventionellen Landbaus.	Kein Anpassungsbedarf; Optimierungen durch Zusatzmodule weiterhin möglich.

Ziel 2: Verbesserung der Wasserwirtschaft einschließlich Düngung und Pflanzenschutz

10.1.2 ZWF Mittlere Wirkung je ha Förderfläche bzgl. Verringerung der Stickstoffüberschüsse und -austräge	In der Gruppe der AUKM höherer Verwaltungsaufwand, bedingt durch den sogenannten Herbstantrag.	Gemessen am Ziel mit bisher rd. einem Drittel gering.	Greening, Wasserschutzberatung	Kein inhaltlicher Handlungsbedarf, kein Handlungsbedarf im Hinblick auf Verwaltungskosten. Ggf. Korrektur des Output-Ziels nach unten.
10.1.4 UFE/ERO Für die aktuelle Ausgestaltung der Vorhabenart konnte noch keine Wirkungsanalyse durchgeführt werden (Fallstudienansatz, s. Feinkonzept)	UFE und ERO unterschieden sich bzgl. ihrer Verwaltungskosten in Vergangenheit erheblich, deshalb keine abschließende Einordnung möglich.	Gemessen am Ziel mit bisher rd. einen Drittel gering	Greening, Wasserschutzberatung	Inhaltlicher Handlungsbedarf wg. fehlender Wirkungsanalyse aktuell nicht definierbar. Ggf. Korrektur des Output-Ziels nach unten.

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Angabe von Förderzielen in Richtlinien wird als sinnvoll erachtet, da es sich um die zentralen Dokumente zur Information für potenzielle TeilnehmerInnen handelt (Antragsunterlagen, Internetseiten und Broschüren beziehen sich direkt auf die Richtlinien). Die Kenntnis von Förderzielen bietet potenziellen AntragstellerInnen Orientierung für ihr Handeln, liefert Erklärung für bestimmte Bewirtschaftungsauflagen (Nachvollziehbarkeit), animiert zu einer weitergehenden Berücksichtigung dieser Ziele (Motivation) und kann somit die Akzeptanz fördern, im besten Fall sogar zu einer besseren Wirksamkeit der Maßnahmen beitragen. Nicht nur vor dem Hintergrund des Erfordernisses einer expliziten Zielausrichtung von Maßnahmen im ELER-Programm, wird daher vorgeschlagen, insbesondere die AUKM-Förderrichtlinie dahingehend zu ergänzen.

Grundsätzlich ist im Hinblick auf die Zielerreichung anzumerken: Durch die anderthalbjährige Übergangsphase bei den AUKM (Verpflichtungsjahre 2015 und 2016) ist zum jetzigen Zeitpunkt ein Trend der Inanspruchnahme nur schwer ablesbar. Neubewilligungen für das Verpflichtungsjahr 2017 lassen z. T. deutliche Steigerungen erwarten. Daher wird momentan darauf verzichtet, bei derzeit (Auszahlung 2016) deutlichen Zielverfehlungen einen Anpassungsbedarf zu formulieren. Eine Ausnahme stellt die Inanspruchnahme der betrieblichen Grünlandextensivierung (EXG) dar.

Bereits im letzten Förderzeitraum reduzierte sich das in der Grünlandextensivierung (EXG) geförderte DGL stetig von 84.400 ha um 40.000 ha bis 2014. Der Förderrückgang war vor allem der Neugestaltung der Förderung (Anhebung der Bagatellgrenze und Erhöhung des RGV-Mindestbesatzes) geschuldet, in Kombination mit dem Auslaufen von Altbewilligungen und veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen, wie dem Auslaufen der Milchquotenregelung und dem Wegfall der Mutterkuhprämie. Während bestimmte Reduktionseffekte durch die Anhebung der Bagatellgrenze und des Mindestbesatzes aus Gründen einer effektiven und effizienten Maßnahmenumsetzung gewünscht waren (ca. 18.000 ha Flächenrückgang, z. B. Ausschluss von PferdehalterInnen), waren die Effekte des Wegfalls der Mutterkuhprämie durch die Agrarpolitik bedingt. Die darauf folgenden Anpassungsreaktionen der TeilnehmerInnen beliefen sich auf ca. 20.000 ha Grünland, die aus der Förderung gegangen sind (Reiter et al., 2016). Bei ähnlichen Rahmenbedingungen in der jetzigen Förderperiode ist daher nicht davon auszugehen, dass die Zielgröße von 80.000 ha erreicht werden kann. Es sollte daher eine Zielanpassung erfolgen. Da die Wirkungskontrollen des LANUV (Werking-Radtke und König, 2014) gute floristische Wirkungen der Maßnahme belegen, ist anzustreben, den Teilnehmerumfang zu halten oder zu vergrößern. Darüber hinaus sollte überlegt werden, wie floristisch wertvolles Grünland außerhalb der Grünlandextensivierung erhalten werden kann. Nimmt man die negative Entwicklung der Grünland-FFH-Lebensraumtypen 6510 und 6520 (Magere Flachland-/Berg-Mähwiesen) als Indikatoren, zeichnet sich Handlungsbedarf im mesophilen Grünland ab (Reiter et al., 2016).

4.14.5 Empfehlungen

Über die Aussagen in Kapitel 4.13.4 bzw. Tabelle 36 hinaus, werden keine Empfehlungen ausgesprochen. Empfehlungen, die eine Optimierung von Umweltwirkungen betreffen, wurden ausführlich in der Ex-post-Bewertung dargestellt (Reiter et al., 2016).

4.15 Natura-2000-Ausgleichszahlung (M12.1)

Autor: Achim Sander (sander@entera.de)

4.15.1 Eckpunkte der Maßnahme

Die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (RL Ausgleichszahlung 2015) nennen als Förderzweck die „Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen in Nordrhein-Westfalen durch die Umsetzung von auf gemeinschaftlichen Vorschriften beruhenden Nutzungsbeschränkungen“. Entsprechend der Beschränkung auf die Natura-2000-Kulisse (inkl. Kohärenzgebiete) wird das alleinige, prioritäre Ziel im SPB 4A programmiert.

Gefördert wird ausschließlich landwirtschaftlich genutztes Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten (FFH- und Vogelschutzgebieten) sowie in Naturschutzgebieten (NSG), die der ökologischen Kohärenz des Natura-2000-Schutzgebietsnetzes dienen (Förderkulisse). Diese Kohärenzflächen umfassen maximal 5 % der Natura-2000-Kulisse. Die Bagatellgrenze liegt bei einem Hektar und 60 Euro.

Mindestanforderungen an die Bewirtschaftung sind neben der Einhaltung der ordnungsrechtlich geltenden Schutzbestimmungen (z. B. NSG-VO): „Verzicht auf Grünlandumbruch“, „Verzicht auf zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen“ und „Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und deren Gelege“. Die Förderung staffelt sich nach folgenden Gebietskategorien:

- Natura-2000-Gebiete, die als NSG ausgewiesen sind und Flächen, die als gesetzlich geschützte Biotope ausgewiesen sind, sowie NSG, die als Kohärenzgebiete dienen: bis zu 130 Euro/ha;
- Natura-2000-Gebiete, die als Landschaftsschutzgebiet (LSG) ausgewiesen sind: bis zu 70 Euro/ha;³¹
- Natura-2000-Gebiete ohne NSG- oder LSG-Status: bis zu 60 Euro/ha.

³¹ Die Prämie erhöht sich (Zusatzprämie) in den zwei vorgenannten Gebieten, wenn folgende ordnungsrechtliche Festsetzungen erfolgt sind: Verzicht auf Nachsaat (20 Euro/ha), Verzicht auf PSM (25 Euro/ha), Einschränkung der Frühjahrsbearbeitung (40 Euro/ha).

ZuwendungsempfängerInnen sind LandwirtInnen und andere landbewirtschaftende Personen.

Die Maßnahme wurde bereits in der letzten Förderperiode 2007 bis 2013 angeboten und geringfügig weiterentwickelt. Während die Gebietsstaffelungen gleich geblieben sind, wurden die oben genannten auflagenbezogenen zusätzlichen Prämien neu eingeführt, um bei überarbeiteten und ergänzten NSG-Verordnungen einen angemessenen Ausgleich anbieten zu können. Hintergrund ist ein Runderlass des MKULNV an die Bezirksregierungen, qualitativ hochwertiges Grünland in Naturschutzgebieten besser zu sichern (RdErl MKULNV 24.04.2015). Dafür sollen bis spätestens Ende 2018 die Verordnungen aller grünlandgeprägten NSG überarbeitet werden. Die zu ergänzenden Festsetzungen betreffen u. a. den quantitativen Grünlanderhalt, den Pflegeumbruch und die Nachsaat, die Frühjahrsbearbeitung und den PSM-Einsatz auf floristisch und/oder avifaunistisch bedeutsamen Grünlandstandorten.³² Gleichzeitig soll eine Status-quo-Erfassung vegetationskundlich wertvollen Grünlandes auf NSG-Flächen größer als fünf Hektar die Grundlage bilden, um zukünftige Veränderungen zu beurteilen und bewirtschaftungsbedingte Verschlechterungen ggf. zu ahnden (ebd.).

Eine gravierende Einschränkung im Vergleich zur letzten Förderperiode besteht in der Beschränkung der Kohärenzflächen auf 5 % der Natura-2000-Kulissenfläche entsprechend Art. 30 (6b) ELER-VO. Die Prämienätze wurden deutlich erhöht und damit dem landwirtschaftlichen Preisniveau zum Berechnungszeitpunkt angepasst. Der Verpflichtungszeitraum ist weiterhin jährlich, entsprechend dem Kalenderjahr.

Die Finanzierung erfolgt über ELER- und landeseigene Mittel. Insgesamt sind 28,9 Mio. Euro öffentliche Mittel für 35.000 ha Förderfläche eingeplant. Die Bewilligungsstelle ist der Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter. Der Antrag ist mit dem jährlichen Agrarantrag (Sammelantrag) bei der Kreisstelle der Landwirtschaftskammer zu stellen.

4.15.2 Darstellung des Outputs

Neuanträge ab dem Jahr 2014 wurden, bereits zulasten des neuen Finanzplafonds 2014 bis 2020 bewilligt und ausgezahlt. Insgesamt sind die Angaben aus dem Monitoring schwierig zu interpretieren, da sie nicht notwendigerweise den Förderstand in einem Jahr, sondern den zu Auszahlungen gehörenden Flächenumfang spiegeln. So ist, trotz des vermeintlichen Einbruchs im Jahr 2015, eine hohe Konstanz der Förderung zu verzeichnen (siehe Tabelle 37).

³² Nach LNatSchG NRW ist es davon unabhängig ab dem 01. Januar 2022 verboten, auf Dauergrünlandflächen in NSG Pflanzenschutzmittel einzusetzen.

Tabelle 37: Inanspruchnahme und Zielerreichung der Natura-2000-Ausgleichszahlung (M12.1)

Maßnahme		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Natura-2000-Ausgleichszahlung	[ha]	31.041	32.098	33.313	31.107	33.034	33.461	32.941	32.839	20.945	28.263
	[Betriebe]	3.454	3.578	3.697	3.652	3.806	3.833	3.797	3.758	2.579	3.185

Quelle: 2007 bis 2013: Ex-post-Bewertung (Moser et al., 2016), MKULNV (2016d; 2017).

Die Kulisse gewährleistet eine zielgerichtete Förderung. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 wurde 3.174 Betrieben eine Ausgleichszahlung gewährt. Von der angestrebten Zielgröße für die Förderflächen wurden je nach betrachtetem Förderjahr 81 bis 94 % erreicht, im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 waren es 78 %. Eine tiefergehende Analyse der erreichten Teilgebiete innerhalb der Zielkulisse wird zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt.

Ob die Zielsetzungen von 35.000 ha Ausgleichsfläche in der neuen, beschränkten Gebietskulisse erreicht werden können, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden. Innerhalb von Natura-2000-Gebieten können auch nicht förderfähige Flächen in unbekanntem Umfang liegen: Flächen im öffentlichen Eigentum, Flächen im Eigentum der Nordrhein-Westfalen-Stiftung Naturschutz, Heimat und Kulturpflege und Flächen von Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind nicht förderfähig. Inwieweit die Bagatellgrenze greift, ist ebenfalls nicht bekannt.

4.15.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.15.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die etablierten Lenkungsinstrumente wurden in Kapitel 4.15.1 beschrieben. Sie stellen einen zielgerichteten Einsatz der Fördergelder sicher. Da die Ausgleichszahlung grundsätzlich allen Betrieben mit ordnungsrechtlich bedingten Erschwernissen und Ertragsminderungen zur Verfügung stehen soll, ist die Bagatellgrenze niedrig gehalten.

Durch den Ausgleich bestehender ordnungsrechtlicher Bewirtschaftungerschwernisse zugunsten der Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt im Natura-2000-Netzwerk entstehen im Regelfall keine zusätzlichen positiven Wirkungen für Arten und Lebensräume, wie ausführlich in der Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013 dargelegt wurde. Allerdings ist eine Ausgleichszahlung geeignet, die Akzeptanz von hoheitlichen Maßnahmen des Naturschutzes zu steigern. Im Unterschied zu freiwilligen AUKM sind ordnungsrechtliche Festlegungen dauerhaft und verpflichtend und damit eine wichtige Handlungsoption des Naturschutzes. Vor dem Hintergrund der Bestrebungen, die Schutzwirkungen in NSG zu verbessern (vgl. oben), ist die Natura-2000-

Ausgleichszahlung und gerade auch die Einführung der zusätzlichen Prämien ein wichtiges Akzeptanzinstrument.

4.15.3.2 Administrative Umsetzung

Die Natura-2000-Ausgleichszahlung wurde bislang mit vergleichsweise moderaten Implementationskosten von rund 11 % umgesetzt (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014). Die neu eingeführten zusätzlichen Prämien für konkret festgesetzte Bewirtschaftungsvorgaben (s. o.) führen zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand, da alle NSG-Verordnungen dahingehend geprüft und die Informationen in die EDV eingepflegt werden müssen. 2016 waren von ca. 3.150 NSG-VO ca. 69 % ohne Zusatzprämie und 26 % mit Zusatzprämie auf allen Flächen und nur 4 % mit Zusatzprämie auf Teilflächen (Thiele, 2016). Die UNBs liefern die entsprechenden Informationen per Excel-Liste oder GIS-Shapes an das LANUV, das diese an die Zahlstelle weiterleitet. Nach der erforderlichen Bereinigung von (GIS-)Gebietsgrenzen (NSG, Natura 2000, Teilflächenbildung mit Zusatzprämie, Übertragung fachlicher Teilflächen in landwirtschaftliche Teilflächen), wird sich der Verwaltungsaufwand wieder normalisieren. Im Rahmen der Systempflege bleibt der Abgleich unterschiedlicher Maßstäbe des InVeKoS-GIS und der Förderkulissen jedoch ein aufwendiger Prozess. Der Kontrollaufwand wird sich aufgrund der Differenzierung der Fördergegenstände nach Einschätzung der Zahlstelle dauerhaft erhöhen.

Die Begünstigten haben keinen zusätzlichen Aufwand, da die Zusatzprämien von der Bewilligungsstelle ohne gesonderte Beantragung automatisch berechnet und gezahlt werden. Der Antrag auf Förderung wird weiterhin zusammen mit dem Sammelantrag gestellt.

Im zuständigen Fachreferat ist die Personalausstattung knapp bemessen. Seitens des Ministeriums sollte überdacht werden, zusätzliche Vertretungskapazitäten zu schaffen.

4.15.3.3 Externe Einflussfaktoren

Derzeit sind keine relevanten externen Einflussfaktoren zu erkennen.

4.15.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Maßnahmenumsetzung verläuft weiterhin gut und zielgerichtet. Die neu eingeführten Zusatzprämien reagieren auf naturschutzfachlich und europarechtlich (Erhaltungszustand von FFH-Lebensraumtypen und Arten der Vogelschutzrichtlinie) erforderliche Verschärfungen des Grünlandsschutzes in NSG. Es wird erwartet, dass sich der damit verbundene erhöhte Verwaltungsaufwand, der sich durch die Weiterentwicklung der Ausgleichszahlung ergeben hat, wieder

reduziert. Damit ist weiterhin eine effiziente Maßnahmenumsetzung, wenn auch bei leicht steigendem Kontrollaufwand, gesichert.

Vor dem Hintergrund des zuletzt schwankenden und zurückgehenden Outputs, bleibt abzuwarten, ob das Förderziel von 35.000 ha erreicht wird. Anpassungsbedarf für Maßnahmeninhalte oder Förderziele werden derzeit aber nicht gesehen. Tabelle 38 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 38: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Natura-2000-Ausgleichszahlung (M12.1) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Ausgleichszahlung für ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen zum Schutz der Biodiversität				
Das (monetäre) Ausgleichsziel wird im definierten Umfang erreicht	Insgesamt effiziente Umsetzung, wenngleich die neue Maßnahmenkonzeption zunächst erhöhten Aufwand verursacht	Nachfrage weitgehend erwartungsgemäß; Entwicklung im Hinblick auf das Ziel aber beobachten	Nicht relevant	Kein Anpassungsbedarf
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.15.5 Empfehlungen

Es sollte überdacht werden, zusätzliche Vertretungskapazitäten für die Bereiche Natura-2000-Ausgleichszahlung und Vertragsnaturschutz zu schaffen.

4.16 Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (M13.1/2)

Autoren: Karin Reiter (karin.reiter@thuenen.de), Achim Sander (sander@entera.de)

4.16.1 Eckpunkte der Maßnahme

Laut der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage, 01.06.2015) soll die Ausgleichszulage „durch die Förderung der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in benachteiligten

ten Gebieten zur Erhaltung der Landwirtschaft sowie zur Erhaltung und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsmaßnahmen beitragen“.

Die Ausgleichszulage ist im NRW-Programm Ländlicher Raum dem SPB 4A zugeordnet. Die Programm niedergelegte Interventionslogik der AGZ (M13.1/2) stützt sich auf die (Weiter-)Bewirtschaftung von Dauergrünland in der AGZ-Kulisse und leitet über das Argument der Grünlanderhaltung eine höhere Biodiversität her. Für Berggebiete wird zusätzlich auf die höhere Biodiversität von Grünland infolge extensiver Nutzung abgehoben.

Die Ausgleichszulage wird gemäß NRR umgesetzt. Förderfähig sind Flächen in benachteiligten Gebieten bis zu einer landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) von 30. Die Zahlungshöhe orientiert sich an der LVZ der Flächen und beträgt zwischen 115 Euro/ha und 35 Euro/ha. Weiterhin ist die Zahlung in Abhängigkeit der förderfähigen Fläche der Antragstellenden degressiv gestaffelt. Bis zu 80 ha Förderfläche erfolgt für alle AntragstellerInnen eine volle Auszahlung, von 80 bis 120 ha eine 75-prozentige, über 120 ha keine Auszahlung. Die Bagatellgrenze beträgt 250 Euro/AntragstellerIn. Zusätzlich müssen mindestens 3 ha beihilfefähige Fläche festgestellt werden.

Während in Berggebieten die gesamte LF förderfähig ist, sind dies in der benachteiligten Agrarzone und in den Kleinen Gebieten nur Dauergrünland und Ackerfutter. Die Zahlung ist nicht mit weiteren Mindestanforderungen an die Bewirtschaftung verbunden.

Die Finanzierung der Ausgleichszulage erfolgt für Zahlungen in Berggebieten und in der benachteiligten Agrarzone aus ELER und nationalen Mitteln nach der NRR, für Kleine Gebiete erfolgt eine rein nationale Finanzierung. Insgesamt sind 46,7 Mio. Euro öffentliche Mittel (Kapitel 11 NRW-Programm Ländlicher Raum) für 137.300 ha Förderfläche eingeplant. Der Antrag ist mit dem jährlichen Agrarantrag (Sammelantrag) zu stellen.

Die Ausgleichszulage wird bereits langjährig angeboten. Im Übergang von der letzten auf die jetzige Förderperiode blieb die Förderausgestaltung mit Ausnahme der o. g. Degression für die Auszahlung unverändert. Die an die Förderfläche gebundene Degressionsregelung ersetzt die Obergrenzenregelung, nach der die maximale Förderhöhe 10.000 Euro für Einzelunternehmen und 30.000 Euro für Betriebszusammenschlüsse beträgt. Anträge wurden ab dem Verpflichtungsjahr 2014 zulasten des neuen Finanzplafonds 2014 bis 2020 bewilligt und ausgezahlt.

4.16.2 Darstellung des Outputs

Der Zielwert für die Förderung beträgt 137.300 ha, wovon 5.300 ha auf Berggebiete (M13.1) und 132.000 ha auf die benachteiligte Agrarzone (M13.2) entfallen. In der Monitoringtabelle B3 werden sowohl die jährliche Förderfläche als auch die Anzahl der Begünstigten geführt, die entsprechend in Tabelle 39 wiedergegeben sind.

Tabelle 39: Förderfläche der Ausgleichszulage nach Gebietskategorien

Ausgleichszulage	Planwerte	realisierte Förderung in			
		2014	2015	2016	
Berggebiet	[ha]	5.300	5.424	5.461	4.975
Benachteiligte Agrarzone	[ha]	132.000	129.557	123.958	120.989
Gesamt	[ha]	137.300	134.981	129.419	125.964
Begünstigte Betriebe	[n]		5.488	5.307	5.139

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2017; 2016d).

Im Förderverlauf nimmt die Förderfläche zur Referenz 2014 um rd. sieben Prozentpunkte ab.³³ Der relative Rückgang betrifft gleichermaßen die Berggebiete und die benachteiligte Agrarzone. Da zeitgleich auch die Anzahl der Begünstigten rückläufig war, verbleibt die durchschnittliche Förderfläche je Betrieb mit rd. 25 ha auf konstantem Niveau. Die Zielerreichung ist über den betrachteten Zeitraum mit über 90 % sehr hoch, jedoch mit fallender Tendenz.

4.16.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Die Fördervoraussetzungen der AGZ wurden in Kapitel 4.16.1 beschrieben. Die beantragte Fläche muss in der Gebietskulisse verortet sein und die Zahlung ist an bestimmte Kulturarten geknüpft. Förderausgestaltung, die Einschränkungen oder Hemmnisse der Nutzung bedingen, bestehen nicht. Das Antragsverfahren für die LandwirtInnen folgt langjährig etablierten Verwaltungsabläufen. Die Förderanträge werden EDV-gestützt zusammen mit dem Sammelantrag abgegeben. Neu ist, dass für alle flächengebundenen Fördermaßnahmen geobasierte Lageskizzen Antragsbestandteil sind. Die beantragten AGZ-Förderflächen müssen jetzt mit entsprechendem Kulissenbezug in ELAN eingezeichnet werden, wodurch sich der Antragsaufwand insbesondere in der Einführungsphase der geobasierten Lageskizzen erhöht hat.

Wie bereits dargelegt, weist die Inanspruchnahme der AGZ auf sehr hohem Zielerfüllungsniveau einen rückläufigen Förderumfang auf. Eine Ursache für den rückläufigen Förderumfang ist darin zu sehen, dass die Degressionsregelung mit der neuen Richtliniensetzung 2015 greift. Eine weitere Begründung ist in dem Erfordernis der geobasierten Lageskizzen zu finden. Insbesondere Betriebe, deren zusätzlicher Antragstellungsaufwand im Verhältnis zu ihrer geringen (betrieblichen) Fördersumme hoch ist, werden auf den Antrag verzichten. Weiterhin sind agrarstrukturelle

³³ Mögliche Ursachen für den Rückgang werden im folgenden Kapitel dargestellt.

Effekte, wie das Auslaufen von Betrieben und innerbetriebliche Nutzungsänderungen für Ackerfutter infolge geringer Milchpreise als ursächlich zu benennen.

4.16.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Mit der Zuordnung der AGZ zum SPB 4A - Biodiversität folgt NRW den zum Zeitpunkt der Programmerrstellung vorliegenden EU-Leitfäden.³⁴

Damit wird ein Dilemma der EU-Vorgaben deutlich: die AGZ ist nicht konsistent in die Interventionslogik der EU eingebunden und nicht bzw. nur sehr bedingt dem SPB 4A sinnvoll zuzuordnen³⁵. Gleichwohl könnte eine ambitioniert ausgestaltete AGZ (eng umrissene, monothematische Zieldefinition, zielorientierte Förderkulisse, problemorientierte Teilnehmer-Adressierung) Wirkungsbeiträge zu den GAP-Zielen liefern. Solche Bewirtschaftungsauflagen sieht aber die ELER-VO nicht vor. NRW folgt mit seiner Ausgestaltung der Ausgleichszulage den Bedingungen des Art. 31 ELER-VO.

Von den EvaluatorInnen wird der potenzielle Beitrag der AGZ zur Biodiversität kritisch gesehen. Dies wurde bereits in der Ex-ante-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum angemerkt wurde.³⁶ Auch in der Ex-post-Bewertung, die im Jahr 2016 vorgelegt wurde, konnten keine direkten oder indirekten Biodiversitätseffekte aufgezeigt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass der Grünlanderhalt oder -schutz nicht durch die AGZ-Zahlung gewährleistet wird. Der Grünlanderhalt könnte bestenfalls aus der erhöhten Wirtschaftlichkeit der Flächen hergeleitet werden, insofern die Flächennutzer die Zahlung der Flächennutzung von Grünland zuführen, was nicht zwingend ist. Vor diesem Hintergrund ist der Grünlandschutz mittels AGZ grundsätzlich in Frage zu stellen, zumal parallel bereits ein Grünlandschutz im Rahmen des Greenings besteht. Im Gegensatz zur AGZ, deren Kulisse sich auf benachteiligte Gebiete beschränkt, erzielt das Greening einen flächendeckenden Grünlandschutz. Dieser umfasst für FFH-Gebiete einen qualitativen und in allen anderen Regionen einen quantitativen Schutz. Mit der AGZ könnten ggf. die „Lücken“ des Grünlanderhaltes nach Greening-Standard geschlossen werden, nämlich der tolerierte 5-%ige Grünlandverlust sowie der Grünlandverlust in

³⁴ Ursprünglich war es entsprechend der EU-Vorgaben nur möglich, die AGZ mit prioritärem Ziel dem SPB 4A zuzuordnen. Mittlerweile ermöglichen die EU-Vorgaben auch eine Zuordnung zu SPB 2A. Andere EU-Staaten haben die AGZ-Zahlungen sogar abweichend von den EU-Vorgaben sonstigen SPB mit prioritärem Ziel zugeordnet.

³⁵ Für den SPB 2A würde die gleiche Aussage gelten.

³⁶ Mit Blick auf die anstehende Neuabgrenzung der Gebietskulisse wurden dort jedoch keine weitergehenden Anpassungsbedarfe oder Empfehlungen formuliert. Auch im Programmgenehmigungsverfahren wurden seitens der KOM keine entsprechenden Bedarfe formuliert.

ökologisch wirtschaftenden Betrieben (green by definition) oder bei KleinerzeugerInnen. Dafür fehlen der Ausgleichszulage allerdings bis dato die erforderlichen Lenkungsinstrumente.

Die angenommene „Nachhaltigkeit von Bewirtschaftungsmaßnahmen in der AGZ-Kulisse“, deren „Erhalt“ durch die Zahlung unterstützt werden soll (vgl. Kapitel 4.16.1) und die den einzigen interpretierbaren Hinweis für eine Ackernutzung gibt, ist ebenfalls kritisch zu hinterfragen. Die Evaluationsergebnisse bspw. von AUKM zeigen, dass sich ohne weitere Bewirtschaftungsauflagen eine gewünschte „Biodiversitätsleistung“ nicht einstellt. Ursächlich dafür ist, dass die Nutzungsintensität einer gewinnorientierten landwirtschaftlichen Bewirtschaftung (deutlich) oberhalb eines „Intensitätsniveaus“ für eine höhere Biodiversität liegt. Dies gilt auch für Standorte geringer LVZ, da die vorherrschenden natürlichen Standortbedingungen durch ertragssteigernde und -sichernde Produktionsfaktoren, wie Dünge- und Pflanzenschutzmittel zumindest teilweise ausgeglichen werden können und/oder flächenunabhängige Produktionssysteme Alternativen bieten.

Tabelle 40: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Ausgleichszulage (M13.1/13.2) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Biodiversitätsziel einer dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in benachteiligten Gebieten zur Erhaltung der Landwirtschaft, Grünlanderhalt				
Keine inhaltliche Ausrichtung auf das Biodiversitätsziel, Parallelität zum Grünlanderhalt durch Greening.	Etablierte Maßnahme, hohe Umsetzungseffizienz	Plangemäße Nachfrage	Nicht relevant	Um das Biodiversitätsziel stärker zu berücksichtigen, müsste die Förderausgestaltung z. B. durch Bewirtschaftungsauflagen und/oder deutliche Begrenzung der Förderkulisse angepasst werden.

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

4.16.5 Empfehlungen

Über den Erhalt von Grünland einen Beitrag zur Biodiversität zu leisten, ist aus mehreren Gründen kritisch zu sehen: A) kann eine Zahlung, die an keine Bewirtschaftungsauflagen (z. B. Art, Umfang oder Terminierung von Bewirtschaftungsmaßnahmen) geknüpft ist, keine Wirkungen zugunsten des Arten- und Biotopschutzes erzielen, B) Ist der Grünlanderhalt für einen hohen

Umfang der Grünlandflächen in der AGZ-Kulisse bereits über die Greening-Auflagen realisiert, C) sind Ausgleichszahlungen zum Grünlanderhalt für die AGZ-Kulisse nur dann argumentativ begründet, wenn die Wirtschaftlichkeit des Grünlandes so stark eingeschränkt ist, dass ein großflächiges Aus-der-Produktionsnahme des Grünlandes droht. Dazu geben die aktuellen Pachtpreise für Grünland keinen Hinweis.

Vor diesem Hintergrund ist das Instrument der AGZ zur Bedienung des Grünlanderhalts und damit indirekt Biodiversitätszielen kaum bzw. nicht geeignet.

4.17 Tierschutzzahlungen (M14)

Autorin: Angela Bergschmidt (angela.bergschmidt@thuenen.de)

4.17.1 Eckpunkte der Maßnahme

Ziel der M14.12 „Haltungsverfahren auf Stroh“ und M14.11 „Sommerweidehaltung“ ist die Verbesserung der Tiergerechtheit von Haltungsverfahren. Mit beiden Vorhabenarten sollen die höheren Kosten tiergerechter Verfahren auf Betriebsebene kompensiert und so negative Einkommenseffekte reduziert werden.

Mit den „Haltungsverfahren auf Stroh“ können Milchkühe, Mutterkühe, Rinderaufzucht, Rindermast, Schweinehaltung (Mastschweine und Sauen) gefördert werden. Vorgaben zur Haltung sind:

- Tageslichtdurchlässige Fläche 3 % (Schweine) bzw. 5 % (Rinder),
- nutzbare Stallfläche von 5,5 m² bei Milch- und Mutterkühen, 4,5 m² bei Mast- und Aufzuchtrindern, bei Sauen 6 m² je Abferkelbucht und bei allen übrigen Schweinen 20 % mehr als in der TierschNutzVO³⁷,
- planbefestigte Liegefläche, sodass alle Tiere gleichzeitig liegen können,
- Tier-Fressplatz-Verhältnis bei Rindern 1:1 bzw. 1,2:1 bei Vorratsfütterung,
- Liegeflächen regelmäßig mit Stroh einstreuen, sodass sie trocken und ausreichend gepolstert sind (Schweine: Langstroh).

³⁷ Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung

Tabelle 41: Prämien der M14.12 „Haltungsverfahren auf Stroh“

	Prämie pro Großvieheinheit (GVE) und Jahr in Euro	
	ohne AFP	mit AFP
Milchkühe	80	40
Mutterkühe, Aufzuchtrinder	55	35
Mastfärsen	55	35
Mastbullen	280	280
Zuchtschweine	120	85
Mastschweine	75	55

Quelle: Richtlinien zur Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh RdErl. d. Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz – II A 4-62.71.10 v. 27.3.2015.

Die Prämien sind in Abhängigkeit von einer möglichen zusätzlichen AFP-Förderung gestaffelt (siehe Tabelle 41). Die in der vergangenen Förderperiode bestehende Differenzierung nach ökologischer und konventioneller Bewirtschaftung besteht nicht mehr.

Die „Sommerweidehaltung“ richtet sich an Milchviehbetriebe, bei denen Milchkühe und Färsen (80 % der Tiere) eine Förderung erhalten können. Hierfür muss den Tieren vom 16. Mai bis 15. Oktober Weidegang gewährt werden, wobei die zur Verfügung stehende Weidefläche mindestens 0,2 ha pro GVE betragen muss. Die Höhe der Zuwendung beträgt 50 Euro pro GVE und Jahr bzw. 40 Euro bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben.

Mit der Maßnahme sollen in der aktuellen Förderperiode 4.000 Betriebe erreicht werden. Die für die Maßnahme zur Verfügung stehenden Mittel belaufen sich für den Zeitraum 2014 bis 2020 auf 82,2 Mio. Euro.

4.17.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen der Tierschutzzahlungen wurden bis Ende 2016 insgesamt 4.417 Betriebe gefördert (siehe Tabelle 42). Hierbei kommt es allerdings zu Doppelzählungen, da Betriebe an mehreren Vorhabenarten teilnehmen können. Im Jahr 2016 nahmen 2.216 Betriebe an der „Sommerweidehaltung“ (M14.11) und 727 Betriebe an der Maßnahme „Haltungsverfahren auf Stroh“ (M14.12) teil (ohne Altverpflichtungen aus der Förderperiode 2007 bis 2013). Bei einem Großteil der Betriebe handelt es sich um Rinder haltende Betriebe, während Schweine haltende Betriebe nur einen geringen Anteil ausmachen.

Tabelle 42: Im Rahmen von M14 geförderte Betriebe, GVE und verausgabte öffentliche Mittel¹

	Vorhabensart	geförderte Betriebe	geförderte GVE	ELER (EU)-Mittel in Euro ²	öffentliche Ausgaben insgesamt in Euro
M14	Sommerweidehaltung	2.216	124.634	2.783.224	6.184.957
2014 bis 2020	Haltungsverfahren auf Stroh	727	47.332	1.993.107	4.429.130
Altverpflichtungen 2007 bis 2013	Weidehaltung von Milchkühen	231	10.981	173.154	384.788
	Haltungsverfahren auf Stroh	1.243	51.832	1.685.468	3.745.505
Insgesamt		4.417	234.780	6.634.953	14.744.380

¹ Die Angaben gelten für Auszahlungen im Kalenderjahr 2016. Eingeschlossen sind Restzahlungen für Auszahlungsanträge der Vorjahre. Doppelzählungen von Betrieben und Tieren sind möglich. Ohne Doppelzählungen wurden Auszahlungen an 3.924 Betriebe geleistet.

² In den EU-Mitteln sind auch Umschichtungsmittel von der 1. in die 2. Säule enthalten, die keiner nationalen Kofinanzierung bedürfen (100 % EU-Finanzierung). Diese betragen in NRW insgesamt 106,2 Mio. Euro, für Maßnahme M14 werden davon 20 Mio. Euro eingesetzt.

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2017; 2016d).

4.17.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Die Anforderungen an die Betriebe und die inhaltliche Ausgestaltung haben sich im Vergleich zur vergangenen Förderperiode nicht grundsätzlich geändert.

Mit der aktuellen Förderperiode erfolgte allerdings eine Umstellung des Verpflichtungszeitraums von fünf Jahren auf ein Jahr. Ein Grund hierfür war beispielsweise, dass durch den langen Verpflichtungszeitraum Betriebe, die aufgrund der Milchkrise die Milchviehhaltung eingestellt haben, zusätzlich zu ihrer ohnehin schwierigen ökonomischen Lage Prämien zurückzahlen mussten. Zudem hat der lange Verpflichtungszeitraum Betriebe, die einen hohen Wert auf Flexibilität legen, daran gehindert, an der Maßnahme teilzunehmen. Nicht zuletzt haben administrative Gründe eine Rolle für die Entscheidung gespielt, da erwartet wurde; dass einjährige Maßnahmen weniger verwaltungsaufwendig sind (z. B. entfallen die üblichen „Rahmenbewilligungen“ für fünf Jahre und Änderungsanträge).

Aus Sicht der potenziellen TeilnehmerInnen wurde hierdurch die Eintrittsschwelle erheblich gesenkt. Es haben – insbesondere im Rahmen der „Sommerweidehaltung“ – viele Betriebe, die in der alten Förderperiode nicht an der Maßnahme teilgenommen hatten, einen Förderantrag gestellt. Allerdings musste von diesen Betrieben ein hoher Anteil abgelehnt werden, weil die erforderliche Bagatellgrenze nicht erreicht wurde.

Laut Aussage der EU-Zahlstelle stellen auch LandwirtInnen einen Antrag, die nicht in der Lage sind, alle Auflagen zu erfüllen. Ein Thema bei der Strohhaltung war u. a. die ausreichende Verfügbarkeit von tageslichtdurchlässigen Flächen in Verbindung mit der Unsicherheit, welche Flächen hierbei berücksichtigt werden können (zwischenzeitlich gab es eine Konkretisierung bzw. Festlegung hierzu). Es handelt sich um eine Verpflichtung, die von den AntragstellerInnen z. T. in der Konsequenz nicht als solche erkannt wird.

Externe Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme wie beispielsweise die aktuelle Diskussion um die Tiergerechtheit der Nutztierhaltung sind bislang nicht festzustellen.

4.17.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Nachfrage nach den Tierschutzzahlungen ist hoch; das Programmziel für das Jahr 2020 (Förderung von 4.000 Betrieben) ist bereits jetzt fast erreicht.

Die Ausrichtung und Zielsetzung der Tierschutzzahlungen wurden für die Förderperiode 2014 bis 2020 wie andere Maßnahmen auch, im Rahmen des Beteiligungsverfahrens, festgelegt aber nicht grundsätzlich diskutiert³⁸. Die vorgenommenen Anpassungen im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 bei der Programmierung der Tierschutzzahlungen sind „Nachsteuerungen“, um die Maßnahme besser handhabbar zu machen, die Fehlerrate zu reduzieren und die Maßnahme im Hinblick auf ihre Ziele zu straffen. In diesem Zusammenhang ist bspw. die Umstellung auf Einjährigkeit oder die Streichung des maximalen GVE-Besatzes von 2 GVE/ha³⁹ zu sehen.

Die Bewertung des Maßnahmenvollzugs und der Anpassungserfordernisse erfolgt auf der Ebene des Landes, des Bundes und der EU.

Land: Die Messung und Bewertung des Tierwohls auf geförderten Milchviehbetrieben im Rahmen der Evaluation der Vorgängermaßnahmen hat gezeigt, dass die Vorgaben relativ gute Voraussetzungen für die Ausführbarkeit des Tierverhaltens⁴⁰ bieten, den Bereich Tiergesund-

³⁸ Mit einer „grundsätzlichen Diskussion“ ist eine Auseinandersetzung mit den Zielen und Möglichkeiten der Maßnahme gemeint, die sich mit Fragen beschäftigt wie: „Bei welchen Tierarten/Nutzungsrichtungen haben wir im Bundesland die größten Tierschutzprobleme? Mit welcher Ausgestaltung der Maßnahme können wir in diesen Bereichen am meisten erreichen?“

Eine solche Diskussion gab es in NRW nicht.

³⁹ Diese Vorgabe hat keinen Einfluss auf die Tiergerechtheit der Haltung, sondern steht im Zusammenhang mit den Umweltwirkungen der Nutztierhaltung.

⁴⁰ Die Begriffe Tierwohl, tiergerechte Haltung und Tierschutz umfassen die Dimensionen Tiergesundheit, Tierverhalten und Emotionen (z. B. Angst und Schmerz bei der Enthornung von Kälbern). Damit es Tieren gut geht, müssen die drei Dimensionen gleichermaßen berücksichtigt werden.

heit aber nicht ausreichend adressieren können. Ob eine Kuh lahmt oder eine Euterentzündung hat, kann nur anhand von tierbezogenen Indikatoren festgestellt werden. Mit einer Erweiterung der Förderung um tierbezogene Indikatoren würden Betriebe nicht nur für die Einhaltung von Haltungs- und Managementvorgaben, sondern auch für eine besonders gute Tiergesundheit honoriert (z. B. könnte eine zusätzliche Prämie 5 Euro pro GVE und Jahr betragen, wenn weniger als 10 % der Kühe unter Lahmheit leidet). Gleichzeitig könnten Betriebe, auf denen aufgrund eines hohen Anteils kranker Tiere nicht mehr von einer tiergerechten Haltung ausgegangen werden kann, aus der Förderung ausgeschlossen werden. Aus unserer Sicht ist die Einbeziehung ergebnisorientierter Ansätze in die Förderung bereits jetzt möglich, wie die "Ringelschwanzprämie" in Niedersachsen zeigt. Die Verwaltung hat hingegen noch Vorbehalte gegenüber einer ergebnisorientierten Ausrichtung der Förderung, da die Diskussion über die Nutzung geeigneter Indikatoren noch nicht abgeschlossen ist, die Erfassung tierbezogener Indikatoren – sofern sie nicht im Betrieb ohnehin erhoben werden – mit einem hohen Aufwand verbunden sein kann und die EU-Vorgaben nach Auffassung der Verwaltung keine „pauschalen“ Prämienzuschläge im Sinne einer ergebnisorientierten Förderung zulassen, wenn für die Zielerreichung keine nachvollziehbaren Kosten/zusätzlichen Aufwendungen entstehen.

Bund: Auf der Ebene des BMEL werden hinsichtlich der Förderung tiergerechter Haltungsverfahren widersprüchliche Signale ausgesendet. Einerseits bestehen Überlegungen, die Maßnahme aus der GAK zu streichen, andererseits ist zu erwarten, dass im Rahmen der Nutztierhaltungsstrategie auch die Optionen der Tierwohl-Prämienförderung im Rahmen der GAK stärker eingesetzt werden soll. Eine Diskussion über den Änderungsbedarf bei der Maßnahme unter Einbeziehung der Extensivierungs- und der TierschutzreferentInnen aus Bund und Ländern wäre wünschenswert, um die Ursachen für die geringe Nutzung der Maßnahme in den EPLR der Bundesländer zu identifizieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Hierbei sollten inhaltliche und administrative Aspekte (wie z. B. die Kontrollierbarkeit von GAK-Vorgaben) thematisiert werden.

EU: Im Vergleich zum Umweltbereich ist das Maßnahmenspektrum für Tierschutzmaßnahmen sehr eingeschränkt. Die Umsetzung von Tierschutzmaßnahmen ist „freiwillig“⁴¹ und nicht zuletzt fehlen für diesen Bereich ein eigener Schwerpunktbereich⁴² und entsprechende Evaluationsfragen. Diesbezüglich sollen entsprechende Anpassungen vorgenommen werden, um das Thema Tierwohl auch in der EU-Förderung angemessen zu berücksichtigen.

⁴¹ Im Umweltbereich ist eine Programmierung von 25 % der Mittel verpflichtend.

⁴² Die „Einordnung“ der Tierschutzzahlungen (M14) erfolgte in SPB 3A, in dem wirtschaftliche Themen und nicht der Tierschutz im Vordergrund stehen.

Tabelle 43: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme M14 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Förderung von 4.000 Betrieben				
Weitgehende Kontinuität mit kleineren Anpassungen	Vereinfachung durch Umstellung auf 1-Jährigkeit	Entspricht den Erwartungen	Keine	Kein Anpassungsbedarf
Ziel 2: Verbesserung der Tiergerechtigkeit von Haltungsverfahren				
Haltungs- und Managementvorgaben, Tiergesundheit kaum adressiert			Keine	Einbeziehung von tierbezogenen Indikatoren/ergebnisorientierter Honorierung prüfen
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.17.5 Empfehlungen

Tierwohl in der Nutztierhaltung ist ein Thema von großer gesellschaftlicher Relevanz und eine Vielzahl an Problemen hinsichtlich der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung ist wissenschaftlich belegt. Empfohlen wird daher eine grundlegende Diskussion über die Erreichung von Tierschutzziele im Rahmen der verschiedenen auf Landesebene zur Verfügung stehenden Instrumente. Dabei sollte definiert werden, welche Anforderungen von den Betrieben auf der Basis des Fachrechts eingehalten werden müssen. Die zukünftige Ausgestaltung der Förderung, die über rechtliche Vorgaben hinausgehende Leistungen honoriert, sollte in einem engen Austausch zwischen dem Förderreferat und dem Tierschutzreferat erfolgen. Die Möglichkeiten einer ergebnisorientierten Honorierung zur Einbeziehung der Tiergesundheit sollte hierbei ebenfalls berücksichtigt werden.

4.18 Einrichtung und Tätigkeit operationeller Gruppen für die „Europäische Innovationspartnerschaft (EIP)“ und „Pilotprojekte im Rahmen der EIP“ (M16.1/2)

Autor: Winfried Eberhardt (winfried.eberhardt@thuenen.de)

4.18.1 Eckpunkte der Maßnahme

Die breiten Zielsetzungen der EIP zeigt Tabelle 44. Übergeordnetes Ziel ist die langfristige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft unter Berücksichtigung von Herausforderungen wie z. B. tier- und umweltgerechter Produktionssysteme. Prioritär ist sie daher im SPB 2A (Wettbewerbsziele) verankert. Weitere inhaltliche Schwerpunkte, die mit der Förderung der EIP verfolgt werden, liegen im Umwelt- und Ressourcenbereich.

Tabelle 44: Zielsetzungen der EIP (M16.1/2) in den SPB

Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
M16.1/2	X	X		P				X	X	X	X	X	X	X	X			

Erläuterung: Prioritäres Ziel (P); sekundäres Ziel (X).

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Vorhaben zur Einrichtung und Tätigkeit Operationeller Gruppen (OG) der EIP werden in dieser Förderperiode erstmalig angeboten.

Das Finanzvolumen der eingeplanten öffentlichen Mittel für die EIP beträgt in der Förderperiode 2014 bis 2020 insgesamt rund 10 Mio. Euro.

Gegenstand der Förderung sind erstens Ausgaben für die Zusammenarbeit, Einrichtung und Tätigkeit einer OG und zweitens Ausgaben für die Durchführung eines Innovationsprojektes. Finanzielle Unterstützung in Form eines Zuschusses erhalten „Operationelle Gruppen“ (OG), die sich aus unterschiedlichen AkteurInnen aus Landwirtschaft, Wissenschaft, Beratung und weiteren AkteurInnen der folgenden Bereiche zusammensetzen: Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft, Unternehmen des vor- und nachgelagerten Bereichs, Forschungseinrichtungen, Verbände, Beratungs- und Dienstleistungseinrichtungen. Eine OG muss mindestens aus zwei Mitgliedern bestehen. Die OG und mindestens 50 % ihrer Mitglieder müssen ihren Sitz und wirtschaftlichen Schwerpunkt in NRW haben. Einen Förderantrag kann eine rechtsfähige OG bzw. das federführende rechtsfähige OG-Mitglied („Lead-Partner“) stellen. Die Rechtsform der Zusammenarbeit einer OG ist frei wählbar; es muss jedoch mindestens eine Kooperationsvereinbarung geschlossen werden.

Für EIP-Projekte sind aufgrund der spezifischen Gegebenheiten in NRW folgende thematischen Schwerpunkte von Bedeutung:

- Tierhaltung – wettbewerbsfähige, ressourcenschonende und artgerechte Produktionssysteme (Tierhaltung), besonderer Handlungsbedarf bei Tiergesundheit, Emissionen von Tierhaltungsanlagen und Nährstoffmanagement.
- Ackerbau, Grünland und Dauerkulturen – Weiterentwicklung wettbewerbsfähiger Ackerbau-, Grünland- und Dauerkulturbewirtschaftung (v. a. für ein ressourcenschonendes und effizientes Nährstoff- und Pflanzenschutzmanagement, Erhalt und Verbesserung der Biodiversität in Agrarlandschaften).
- Klimawandel – Weiterentwicklung von Bewirtschaftungsmethoden zur Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen.
- Produkt-, Prozess- und Vermarktungsinnovationen entlang der gesamten land- und forstwirtschaftlichen Wertschöpfungskette.

Das Innovationsfeld ist nicht vorgegeben, sodass Produkt-, Prozess- oder Organisations- bzw. Serviceinnovationen zum Förderspektrum gehören können.

Der Fördersatz beträgt 100 % für Projekte mit ausschließlichem Bezug zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen nach Anhang I zu Art. 38 des AEU-Vertrages. Für Projekte ohne ausschließlichen Bezug zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen nach Anhang I zu Art. 38 des AEU-Vertrages beträgt der Fördersatz 50 %. Darüber hinaus gelten u. a. folgende Festlegungen:

- Förderfähige Investitionsausgaben sind begrenzt auf 100.000 Euro je Unternehmen und 300.000 Euro je Investitionsprojekt.
- Personalausgaben werden entsprechend den pauschalisierten Sätzen im EFRE berechnet.
- Der Zuschuss je EIP-Vorhaben ist auf maximal eine Million Euro begrenzt.

Die Auswahl einer OG und ihres Innovationsprojektes erfolgt im Rahmen eines zweistufigen Wettbewerbs- und Antragsverfahrens, erstmalig ab März 2016.

- (1) Einreichung von Wettbewerbsbeiträgen (Projektskizzen) zum festgelegten Stichtag,
- (2) Auswahl der OG sowie ihrer Innovationsvorhaben auf der Basis der festgelegten Auswahlkriterien.

Ein Gremium aus VertreterInnen von Verbänden, der Praxis, Forschungseinrichtungen, dem MULNV und dem Wissenschaftsministerium nimmt eine fachliche Bewertung vor und spricht eine Empfehlung über die Förderwürdigkeit der Projekte aus. Für die Bewertung müssen im Antrag folgende Angaben zum geplanten Vorhaben der OG enthalten sein:

- Beabsichtigte Ziele des Innovationsprojektes,
- Beiträge zur Unterstützung umweltgerechter Entwicklung sowie Nachhaltigkeit,

- Beiträge zur Stärkung der Wertschöpfungsketten sowie der Wettbewerbsfähigkeit,
- Wissens- und Know-how-Transfer zum Nutzen des Projektes,
- Aussichten nach Projektende.

Das Fachreferat im Ministerium ist für die Konzeption der ELER-Maßnahme verantwortlich. Dort erfolgen die Festlegung der Vorgehensweise bei der Umsetzung und die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme sowie die Fachaufsicht über die zuständige Bewilligungsbehörde, das LANUV. Die Bewilligungsbehörde entscheidet auf Grundlage der festgelegten Rankingliste und der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel über den Antrag.

Zur Unterstützung der Operationellen Gruppen gibt es einen Innovationsdienstleister (IDL), der seit dem März 2016 beim MKULNV des Landes NRW tätig ist. Zu den Aufgaben des IDL gehören insbesondere:

- Gewinnung und Vernetzung potenzieller und interessierter AkteurInnen,
- Unterstützung bei Bildung und Betrieb von OG,
- Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzungsarbeit innerhalb des Landes NRW, im nationalen und internationalen EIP-Netzwerk.

4.18.2 Darstellung des Outputs

Das Interesse an der Maßnahme ist hoch: 28 Projektgruppen haben sich 2016 beim ersten Aufruf mit ihren Projektskizzen beworben (Stufe 1), von denen zehn zur Antragsabgabe aufgefordert wurden (Stufe 2). Acht Anträge konnten Ende 2016 bewilligt werden. Das bewilligte Mittelvolumen (Fördersumme) für diese acht beträgt gemäß den Angaben in der Rankingliste insgesamt rund 4,2 Mio. Euro. Vorhabenbezogen reichen die bewilligten Summen von 385.000 Euro (Minimum) bis 735.000 Euro (Maximum). Die Zuschusshöhe liegt bei vier der OG unter 500.000 Euro, bei vier OG über 500.000 Euro.

Bis zum Jahr 2023 werden voraussichtlich mehr als 15 OG im Rahmen der Maßnahme EIP unterstützt (aktueller Zielindikator). Die Maßnahmeninanspruchnahme entspricht den Erwartungen; das Ziel ist realistisch gesetzt.

Die erste Gruppe startete im Oktober 2016, die achte voraussichtlich im Juni 2017. Der Förderzeitraum beträgt jeweils drei Jahre, d. h. das letzte Vorhaben des ersten Calls endet Ende Mai 2020.

Die Tätigkeitsbereiche betreffen bei vier OG den Bereich „Landwirtschaftliche Urproduktion/ Erste Verarbeitungsstufe“, bei zwei OG den Bereich „Gartenbau/Obstbau“ und zwei OG sind in beiden Bereichen tätig. Sie beschäftigen sich unter anderem mit dem ressourcenschonenden und

nachhaltigen Anbau von Topfpflanzen, Hanf als Zwischenfrucht, Reduktion von Pflanzenschutzmitteln im Gemüseanbau und der Tiergesundheit in der Bio-Schweinehaltung.

Bei fünf der acht EIP-Projekte ist die LWK Nordrhein-Westfalen als Lead-Partner beteiligt, bei den restlichen drei Projekten sind es zwei Hochschulen und ein eingetragener Verein. Der Netzwerkcharakter wird durch die Gesamtanzahl der Akteure deutlich: insgesamt sind etwa 70 Projektpartner an den acht OG beteiligt, davon sind 62 in NRW ansässig. Darunter sind über 40 Betriebe aus Landwirtschaft bzw. Gartenbau.

4.18.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.18.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die oben beschriebene Maßnahmenkonzeption stellt einen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel sicher. Die Lenkungsinstrumente sind geeignet, OG und Vorhaben effektiv auszuwählen.

Für die erste Antragsrunde gingen im Frühjahr 2016 28 Anträge mit breit gestreuten Themen für rund 15 Mio. Euro ein. Die Themen zu Landwirtschaft und Gartenbau überwogen; zum Bereich Wald/Holz gab es keinen Antrag. Die Auswahlkriterien ermöglichen eine differenzierte Bewertung der eingehenden Anträge. Die Auswahlkriterien gliedern sich in einen Teil A (OG) mit maximal 30 Punkten und Teil B (innovatives Projekt) mit maximal 70 Punkten. Die Rankingliste des 1. Calls enthält insgesamt 14 bewertete Anträge mit 54 bis 95 Gesamtpunkten je Antrag. Die zehn besten Anträge wurden zur Antragsabgabe aufgefordert. Ein Antrag wurde im Bewilligungsverfahren zurückgezogen; ein weiterer trotz hoher Punktzahl überhaupt nicht gestellt. Beim Einzelkriterium „Innovationsgehalt“ haben vier der zurzeit aktiven OG/Projekte die Höchstpunktzahl erhalten.

Für die erste Auswahlrunde war auch das angesetzte Gesamtbudget von etwa fünf Mio. Euro ein begrenzender und mitentscheidender Faktor. Das Budget wurde in etwa durch die besten acht OG/Projekte ausgeschöpft. Wäre deren Einzelbudgets niedriger oder das Gesamtbudget höher gewesen, hätten weitere OG ausgewählt werden können.

Einige fördertechnische Bestimmungen in der aktuellen EIP-Agri-Richtlinie bilden teilweise einen Hemmschuh. Änderungen sind in Planung.

4.18.3.2 Administrative Umsetzung

Der Start dieser neuen Maßnahme erfolgte später als geplant, weil die Aufstellung der Förder Richtlinien mit komplexen neuen Inhalten besonders umfangreiche Abstimmungsprozesse und daher mehr Zeit erforderte. Die EIP-Agri-Richtlinie NRW wurde im März 2016 veröffentlicht. Im

Rahmen der Umsetzung der Maßnahme EIP gab es insbesondere vorab nicht absehbare beihilferechtliche Fragen. Ministerium und Bewilligungsbehörde mussten dabei zumeist fallbezogene Entscheidungen treffen und prüfen, unter welche beihilferechtliche Regelung der einzelne Antrag/Ausgabeposten fällt. D. h., die fördertechnische Abwicklung verlangte von der Antragstellung über die Bewilligung und erste Kontrollen bis zum ersten Verwendungsnachweis allen Beteiligten – den Mitgliedern einer OG, dem IDL und den Behörden – mehr als bei anderen Maßnahmen ab, zumal in den OG viele neue Akteure ohne ELER-Erfahrung beteiligt sind.

Der IDL für die OG ist im Ministerium angesiedelt und hat im Frühjahr 2016 seine Tätigkeit aufgenommen. Der IDL ist eine wichtige Schnittstelle zwischen Praxis und Verwaltung. Er bietet den OG seither Information, Hilfestellung und Unterstützung bei der Planung und Antragstellung ihrer Projektideen an. Kritisch anzumerken ist, dass Stellenbesetzung bzw. Arbeitsstart des IDL relativ spät erfolgten und sich dadurch vermutlich die Umsetzung verzögert hat. Interessierte Akteure wurden zuvor von Fachreferat bzw. LANUV informiert und beraten. Personelle Engpässe konnten – wie oben skizziert – durch das zusätzliche Personal behoben werden.

Die Bereitschaft potenzieller Akteure/Mitglieder zur Teilnahme an einer OG ist v. a. unter landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben schwer einzuschätzen. Eine besondere Herausforderung besteht daher darin, das Interesse der Betriebe für eine Mitarbeit zu wecken und anschließend eine kontinuierliche Beteiligung zu erreichen. Dafür braucht es gute und effiziente Strukturen, da die Betriebe mehr oder weniger „ehrenamtlich“ mitarbeiten.

Wenn eine OG bewilligt worden ist, müssen aufgrund des EU-seitig vorgegebenen Erstattungsprinzips alle Leistungen vorfinanziert werden, bis die Fördermittel abgerufen werden können. Zwei Auszahlungstermine im Jahr erfordern von den Projektpartnern ausreichende Finanzressourcen zur Vorfinanzierung der Ausgaben. In der Regel übernimmt das federführende OG-Mitglied (Lead-Partner) diese Vorfinanzierung für seine OG-Mitglieder. Die Belastung ist umso stärker, je kleiner und finanzschwächer ein Lead-Partner ist. Dabei trägt der Lead-Partner auch die Vorfinanzierung der Aufwands- und Nutzungsentschädigungen nach Nr. 6.4.2 lit d) der EIP-Agrar-Richtlinie.

4.18.3.3 Externe Einflussfaktoren

Externe Einflussfaktoren gehen teilweise von anderen Förderprogrammen, wie „Horizon 2020“ aus, das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, ist 2014 mit dem Ziel angelaufen, zum Aufbau einer unionsweiten wissens- und innovationsgestützten Gesellschaft und Wirtschaft beizutragen. Hierüber können ebenfalls Innovationen in der Landwirtschaft gefördert werden. Für welchen Förderansatz sich potenzielle Akteure einer OG entscheiden, ist schwer vorhersehbar. Zudem läuft über die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die Deutsche Innovationspartnerschaft, bei der auch Projektanträge für die „Experimentelle Entwicklung“ gestellt werden können.

4.18.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Umsetzung der neuen Maßnahme EIP verlief in NRW verzögert an, läuft inzwischen aber plangemäß. Der bewilligte Förderumfang entspricht den Planwerten.

Die Tätigkeit des IDL ist derzeit nicht über die gesamte Förderperiode sichergestellt. Das Unterstützungsangebot des IDL sollte möglichst auch die weiteren Calls mit abdecken. Außerdem muss die Vernetzung der Gruppen untereinander innerhalb von NRW, aber auch mit anderen Bundesländern vorangebracht werden. Zudem wäre auch eine Unterstützung für den zu leistenden Wissenstransfer in die Praxis über erste Erfahrungen bzw. Ergebnisse nach Ablauf der Projekte für die Gruppen sinnvoll (u. a. Artikel und Beiträge in Fachzeitschriften).

Zurzeit sind aus unserer Sicht keine zeitnahen Anpassungen erforderlich.

Tabelle 45: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme „Einrichtung operationeller Gruppen (EIP)“ (M16.1/2) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: EIP schafft einen Anreiz für die Zusammenarbeit unterschiedlicher AkteurlInnen				
Die bisher bewilligten Mittel lassen ein Erreichen der Förderziele erwarten	Bisher effiziente Umsetzung	Plangemäß	Nicht relevant	Kein Anpassungsbedarf
Ziel 2: Über EIP wird der Wissenstransfer sowie Umsetzung und Verbreitung innovativer Produkte und Technologien verbessert				
Tätigkeitszeitraum des IDL zur Unterstützung der Operationellen Gruppen (OG) soll zurzeit bereits im April 2019 enden	Neben Hilfestellung in Ideen- und Planphase haben die ausgewählten OG auch in der folgenden Umsetzungsphase immer wieder Fragen und Unterstützungsbedarf	Noch plangemäß	Nicht relevant	Tätigkeitszeitraum des IDL ausweiten, damit OG möglichst lange unterstützt werden können
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

Das zweistufige Auswahlverfahren für die OG hat sich bewährt. Das Rankingsystem ist für die Auswahl der OG/Projekte eine gute Basis. Sollte die Antragsgüte im zweiten Call Anfang 2018 ein

hohes Niveau erreichen, ist zu prüfen, ob das geplante Mittelvolumen heraufgesetzt werden kann und ggf. mehr als die geplanten 15 OG im Förderzeitraum unterstützt werden können.

Die aktuellen Vorhaben umfassen ein breites Themenfeld, darunter zurzeit sechs OG zum Bereich Pflanzen-/Ackerbau und zwei zum Bereich Tierhaltung/-wohl.

Die 2017 diskutierten Änderungen in der Richtlinie (u. a. Erweiterung potenzieller Partner, Absenkung der Obergrenze beim Zuschussbetrag) sind unserer Sicht sinnvoll, weil dadurch mehr AntragstellerInnen zum Zuge kommen können. In mehreren Bundesländern ist der Zuschuss je OG ebenfalls auf max. 500.000 Euro begrenzt. Die bisher in den Antragsskizzen dargelegten Gesamtausgaben zu einem geplanten Vorhaben liegen in NRW im Vergleich zu anderen Bundesländern in der Tendenz jeweils höher.

4.18.5 Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen richten sich an das Land NRW:

Sollten die Antragsskizzen zum geplanten zweiten Call im Jahr 2018 ein hohes Qualitätsniveau erreichen, wird empfohlen zu prüfen, ob das geplante Mittelvolumen heraufgesetzt werden kann und ggf. mehr als die geplanten insgesamt 15 OG im Förderzeitraum unterstützt werden können.

Der Tätigkeitszeitraum des IDL sollte sich auch über die Projektlaufzeit der OG aus dem 2. Call erstrecken, um ausreichend Hilfestellung, die Vernetzung und den Wissenstransfer zu gewährleisten.

4.19 Kooperationen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Vorbeugung prekärer Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien (M16.71)

Autorin: Heike Peter (heike.peter@thuenen.de)

4.19.1 Eckpunkte der Maßnahme

Mit der Maßnahme Kooperationen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Vorbeugung prekärer Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien (M16.71) hat das NRW-Programm Ländlicher Raum in vielerlei Hinsicht Neuland im Rahmen der ELER-Förderung betreten. Sie wurde mit ihrem prioritären Ziel unter SPB 6B programmiert, hebt sich aber inhaltlich und konzeptionell stark von den anderen Maßnahmen im SPB 6B ab.

Ziel der Maßnahme ist die Stärkung und bedarfsgerechte Weiterentwicklung der kinder- und familienbezogenen Infrastruktur im ländlichen Raum durch die Schaffung von Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und freigemeinnützigen Trägern. Unter Berücksichtigung des demografischen Wandels als auch der zunehmenden Zahl von Familien mit Fluchterfahrung soll durch die Intensivierung niedrigschwelliger präventiver Angebote möglichst vielen Familien Zugang zu unterstützenden Dienstleistungen ermöglicht werden. Die entsprechenden Vorhaben sollten konzeptionell an die zum Zeitpunkt der Programmerstellung geltende Strategie des Landes NRW „Kein Kind zurücklassen“ angelehnt sein, um früh Weichen für gelingendes Aufwachsen von Kindern zu stellen. Ziel sind vernetzte Angebote, die die Bereiche Gesundheit, Bildung, Kinder- und Jugendhilfe und Soziales verknüpfen.

Anbieter von niedrigschwelligen lokalen Angeboten für Kinder und Familien gehörten bisher nicht zum Antragsteller-/Förderkreis der ELER-Förderung. Die Federführung und verwaltungstechnische Umsetzung liegt im MKULNV, die fachlich-inhaltliche Ausgestaltung erfolgte in enger Abstimmung mit dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJFS). Im Zusammenhang mit der nachhaltigen Regional-, Stadt und Quartiersentwicklung finden sich vergleichbare Inhalte – außerhalb der ländlichen Räume – im EFRE- und ESF-Programm.

Für die Maßnahme 16.71 liegt eine Richtlinie im Entwurf vor; sie wurde aber bis dato (Stand 06/2017) nicht verabschiedet. Gegenstände der Förderung sollen sein:

- Erstellung von Konzepten für die Zusammenarbeit,
- Zusammenarbeit bei der Schaffung präventiver Angebote,
- Untersuchung der Zusammenarbeit.

Als Bewilligungsstellen sollen die Dezernate 33 in den Bezirksregierungen fungieren.

4.19.2 Darstellung des Outputs

Aufgrund fehlender förderrechtlicher Grundlagen wurden noch keine Projekte gefördert.

4.19.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Obgleich die Richtlinie bereits seit Mitte 2016 im Entwurf vorliegt, konnte sie noch nicht verabschiedet werden. Die Gründe dafür sind vielfältig. Die Förderung von Kooperationen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts ist inhaltlich und konzeptionell im ELER-Kontext völlig neu. Ein Beispiel dafür ist die Definition der potenziellen Zuwendungsempfänger. Grundsätzlich sollen Kooperationen zuwendungsberechtigt sein. Jedoch fehlen detaillierte (EU-)Regularien zur Art und Dauer der möglichen Kooperationen oder aber zu den Verantwortlichkeiten der Kooperations-

partner. Darüber hinaus sind die interministeriellen Abstimmungen aufwendig, personelle Wechsel kommen hinzu. Dies führt zusätzlich zu Reibungs-, Zeit- und Informationsverlusten sowie permanenten Lernkosten. Solange die Zukunft/Weiterentwicklung der Maßnahme ungewiss ist, ist auch eine vorausschauende Personalplanung in den zukünftigen Bewilligungsstellen (Dezernate 33 der Bezirksregierungen) nicht möglich.

4.19.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Maßnahme Kooperationen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Vorbeugung prekärer Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien (16.71) ist in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung grundsätzlich dazu geeignet, die lokale Entwicklung zu fördern. Die Implementierung dieser neuen Maßnahme in das NRW-Programm Ländlicher Raum gestaltet sich sehr schwierig. Es ist zu überdenken, ob die Maßnahme im ELER richtig aufgehoben ist, oder ob sie nicht als reine Landesmaßnahme oder bei Erfüllung der förderrechtlichen Kriterien im Rahmen des EFRE oder ESF erfolgen sollte. Die Verhältnismäßigkeit des Aufwands für die Programmierung im ELER zum potenziellen Mittelabfluss bis zum Ende der Förderperiode ist fraglich.

Tabelle 46: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für M16.71 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1 Stärkung und bedarfsgerechte Weiterentwicklung der kinder- und familienbezogenen Infrastruktur im ländlichen Raum				
Anvisierte Förderinhalte können zur Zielerreichung beitragen	Maßnahme und ihre Förderinhalte sind neu im NRW-Programm Richtlinie zur Umsetzung fehlt weiterhin Es fehlen rechtliche Regularien z. B. zur Definition der Zuwendungsberechtigten Schwierige Kommunikation zwischen MKULNV und MFKJKS	Bisher keine Umsetzung		Grundlegend überdenken, ob die Maßnahme im ELER richtig aufgehoben ist. Verhältnismäßigkeit des Programmierungsaufwands zum potenziellen Mittelabfluss bis zum Ende Förderperiode ist fraglich.
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.19.5 Empfehlungen

Die Maßnahme sollte aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum genommen und in einem passenderen Kontext angeboten werden.

4.20 Netzwerk zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung (M16.72)

Für die Maßnahme Netzwerk zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung (M16.72) liegt bislang noch kein Konzept vor; eine Umsetzung ist noch nicht erfolgt.

Sofern die Maßnahme noch in dieser Förderperiode zur Umsetzung kommen soll, müssen die Rahmenbedingungen (Richtlinie, Verwaltungsumsetzung, ...) zügig vorangetrieben werden. Ggf. ist die Ausrichtung auf ein eingeschränktes Themenspektrum als „Initialbereich“ sinnvoll.

Grundsätzlich ist zu überdenken, ob die Maßnahme im ELER richtig aufgehoben ist, oder ob sie nicht als reine Landesmaßnahme gefördert sollte. Die Verhältnismäßigkeit des Aufwandes für die Programmierung im ELER zum potenziellen Mittelabfluss bis zum Ende der Förderperiode ist fraglich.

4.21 LEADER (M19)

4.21.1 Eckpunkte der Maßnahme

Im Zentrum von LEADER steht die „Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten“ als Teil des SPB 6 „Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten“. Der LEADER-Ansatz verfolgt zudem das Ziel einer Aktivierung regionaler Akteure. Dies soll über die Implementierung der LEADER-Merkmale (Lokale Partnerschaften mit öffentlichen Akteuren und WiSo-Partnern, Bottom-up-Ausrichtung, Vernetzung, Kooperation, Innovation etc.) gefördert werden.

Mit der landesspezifischen Zielausrichtung sind Beiträge zu allen Schwerpunktbereichen im Programm möglich. Maßgeblich werden Wirkungen im SPB 6B erwartet. Da es aber keine inhaltliche Einschränkung gibt, können die LAGs auch Vorhaben im Rahmen ihrer Entwicklungsstrategie auswählen, die einen inhaltlichen Bezug zu anderen SPB aufweisen.

Im Fokus der Analysen für diesen Bericht stehen die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen sowie die regionale Umsetzung nach den LEADER-Merkmalen.

Als Fördergegenstände sind sowohl investive als auch konzeptionelle Vorhaben möglich. NRW bietet bei LEADER alle vier möglichen Teilmaßnahmen (19.1-19.4) an:

- M19.1: Vorbereitende Unterstützung: Start-up-kits (Beratungsleistungen zur Erstellung der Regionalen Entwicklungsstrategien),
- M19.2: Innovative Vorhaben zur Umsetzung der Regionalen Entwicklungsstrategien (RES),
- M19.3: Vorbereitung und Durchführung von Kooperationsvorhaben mit anderen LAGs,
- M19.4: Arbeit der LAG: Regionalmanagement (RM) sowie Sensibilisierung und Aktivierung regionaler Akteure.

Potenzielle ZuwendungsempfängerInnen sind sowohl öffentliche als auch private Akteure (einschließlich der LAGs).

Es sind insgesamt 75,6 Mio. Euro öffentliche Fördermittel vorgesehen, 88 % sollen für Vorhaben zur Umsetzung der RES (19.2) eingesetzt werden. Die nationale Kofinanzierung privater Vorhaben wird aus Landesmitteln finanziert. Die Kofinanzierung der öffentlichen Vorhaben wird von den Regionen in Form ihres Eigenanteils aufgebracht.

Förderhistorie

Viele Elemente von LEADER wurden aus den Vorperioden übernommen. Neuerungen gab es u. a. in folgenden Bereichen:

- Gestiegene Anforderungen an die Regionalen Entwicklungsstrategien: Bereits in der vorherigen Förderperiode gab es Anforderungen und Regelungen auf regionaler Ebene, die in dieser Förderperiode vertieft wurden. Zum einen sind die Anforderungen an die RES in Bezug auf Qualitätsansprüche und Fokussierung gestiegen. Sie bilden nun eine zentrale Grundlage zur Förderung von Umsetzungsvorhaben. Zum anderen wurde das Verfahren zur Projektauswahl stringenter geregelt. Dies betrifft vor allem die Ausgestaltung und Anwendung von AWK auf regionaler Ebene sowie die Dokumentation und die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit vor und nach dem Auswahlverfahren.
- Anforderungen an das Regionalmanagement: Die Förderung des RM ist seit dieser Förderperiode an einen Stellenumfang von mindestens 1,5 AK und einen jährlichen Tätigkeitsbericht geknüpft. Zur Vereinfachung wurde die Möglichkeit der Pauschalierung von Personalkosten eingeführt.
- Finanzen: Eine weitere Neuerung ist der Einsatz von Landesmitteln zur Kofinanzierung.

Zuständigkeit für die Umsetzung

Wesentliche Aufgaben des Fachreferates (Referat II B 2 - Integrierte Ländliche Entwicklung) liegen in der Erstellung der Richtlinie, der Auswahl der LEADER-Regionen, der Mittelbewirtschaftung und der Fachaufsicht.

Gemäß der LEADER-Richtlinie sind die Dezernate 33 der Bezirksregierungen die Bewilligungsstellen für die Vorhaben nach 19.1.-19.4. Ihnen obliegt die Rechtsmäßigkeitprüfung der eingereich-

ten Anträge (Förderfähigkeit) und das weitere zuwendungsrechtliche Verfahren. Ihnen wurde vom Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragten (EU-Zahlstelle) diese Aufgabe übertragen.

Weitere Aufgaben sind die Genehmigung der Fortschreibung oder sonstiger Änderungen der RES einschließlich aller Bestandteile wie z. B. AWK und LAG. Hinzu kommt die Prüfung der von der LAG ausgewählten Vorhaben auf Übereinstimmung mit der jeweiligen Entwicklungsstrategie, auf formale Kriterien sowie auf ihre Finanzierbarkeit und Vollständigkeit.

Die Anforderungen an und die Aufgaben der LAG sind dargelegt im NRW-Programm Ländlicher Raum, in der Bekanntmachung zum LEADER-Wettbewerb (MKULNV, 2014), in der LEADER-Richtlinie (Punkt 4.3 und 7), in den Hinweisen zum weiteren Förderverlauf sowie mündlich und schriftlich in Präsentationen bei den Dienstbesprechungen. Wesentliche Bereiche sind die Umsetzung der Entwicklungsstrategie, die Priorisierung der Umsetzungsprojekte, die Einrichtung des Regionalmanagements, die Beratung der potenziellen Projektträger und grundsätzlich die Einhaltung der LEADER-Merkmale. Es wird an mehreren Stellen klargestellt, dass die LAGs alleinverantwortlich für die Auswahl und die Inhalte der Vorhaben sind, die zur Umsetzung der RES beitragen müssen.

Lenkungsinstrumente

Innerhalb dieses Förderansatzes kommen mehrere Lenkungsinstrumente für eine zielgerichtete Förderung, die Umsetzung der LEADER-Merkmale und die Steuerung zum Einsatz:

- Wettbewerb zur Regionenauswahl und Nachsteuerung der LEADER-Elemente (RES, LAG, AWK).
- Regionales Budget: Die Festlegung der regionalen Bewirtschaftungsrahmen erfolgt nach Regionsgröße (gemäß der Einwohnerzahl). Die Bereitstellung der Finanzmittel erfolgt in „Jahresscheiben“, die sich an der Finanzplanung der RES orientieren. Die Mittelbereitstellung unterliegt dem Haushaltsvorbehalt des Landes NRW. Anpassungen des regionalen Bewirtschaftungsrahmens sind ab 2018 vorgesehen, falls Mittelbindungen der Region mehr als 20 % vom Durchschnitt aller zugelassenen LEADER-Regionen abweichen. Der Ausgabenanteil für das RM darf max. 20 % des regionalen Gesamtbudgets betragen. Die Vorhabenförderung ist auf 65 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben und 250.000 Euro begrenzt. Die Höhe der Förderung kann in diesem Rahmen anhand eines transparenten und diskriminierungsfreien Systems durch die LAG bestimmt werden.
- Der Einsatz von Landesmitteln forciert die Beteiligung privater AkteurInnen bei der Projektumsetzung durch die Beteiligung an der erforderlichen öffentlichen Kofinanzierung.
- Die regionale Projektauswahl durch die LAG muss anhand einheitlicher, diskriminierungsfreier Auswahlkriterien mit Punkteskala und Mindestpunktzahlen – unter Vermeidung von Interessenskonflikten – erfolgen. Auf der Entscheidungsfindungsebene dürfen weder der öffentliche Sektor noch eine einzelne Interessengruppe mit mehr als 49 % der Stimmrechte vertreten

sein. Dabei ist zu gewährleisten, dass mindestens 50 % der Stimmen in den einzelnen Auswahlentscheidungen von Partnern aus dem nicht-öffentlichen Bereich stammen. Es muss eine transparente Dokumentation der Entscheidung geben. Mindestens ein Drittel der ordentlichen stimmberechtigten Mitglieder müssen Frauen sein. Der „Charakter der Strategie“ muss sich in der Zusammensetzung der LAG widerspiegeln.

- Anforderungen an die RES: Entwicklungsziele müssen mit einer Rangfolge sowie klaren und messbaren Zielvorgaben für Output oder Ergebnisse unterlegt sein. Es sind mindestens drei und höchstens sechs Handlungsfelder festzulegen und die sonstigen Finanzierungsquellen sind zu benennen. Der Strategiefindungsprozess muss im Bottom-up-Ansatz erfolgt sein.

Als weitere qualitätssichernde Instrumente wurden verankert:

- Tätigkeits-/Jahresberichte der Regionen,
- Regelmäßige Dienstbesprechungen des Fachreferates mit RM und Bewilligungsstellen.
- LEADER-Arbeitskreis: Er wurde im Jahr 2015 gegründet und setzt sich aus jeweils einer Person der fünf Bezirksregierungen, einem Vertreter/einer Vertreterin der EU-Zahlstelle sowie aus VertreterInnen des Fachreferats zusammen. Es werden aktuelle Themen und Fragestellungen diskutiert und gemeinsame Entscheidungen getroffen. Es soll ein LEADER-Leitfaden für die Bewilligungsbehörde erarbeitet und laufend fortgeschrieben werden.
- Schulungen durch die EU-Zahlstelle: 2016 fand z. B. ein zweitägiges Schulungsangebot im Bereich „Vergaberecht“ für die Bewilligungsbehörden statt.
- In 2017 wurden zudem eine LEADER-Vernetzungsstelle eingerichtet, die sich mit ihrem Angebot (hierunter u.a. Schulungen z. B. im Bereich Vergaberecht, Zuwendungsrecht) insbesondere an die Regionen und deren Regionalmanagements.

4.21.2 Darstellung des Outputs

An dieser Stelle erfolgt eine Analyse des bisherigen Outputs. Die Entwicklungen zur Umsetzung des LEADER-Ansatzes werden in Kapitel 4.21.3.1 im Zusammenhang mit der Auswirkung der inhaltlichen Ausgestaltung und etablierten Lenkungsinstrumente diskutiert.

Der LEADER-Ansatz wurde im Vergleich zu vorherigen Förderperioden stark ausgeweitet. Die Zahl der anerkannten Regionen stieg von 12 auf 28, davon sind erstmalig 16 LEADER-Region. In einigen Fällen wurden für die Erstellung der RES die Start-up-kits gemäß M19.1 in Anspruch genommen.

Bis zum 31.12.2016 wurden 32 Vorhaben zur Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (M19.2) und ein Kooperationsvorhaben (M19.3) bewilligt. Die bewilligten Vorhaben verteilen sich auf zehn Regionen, davon sechs alte Regionen. Ein Vorhaben wurde in diesem Zeitraum abge-

geschlossen. Es ist damit laut Durchführungsbericht weniger als 1 % der vorgesehenen Mittel ausgezahlt (MKULNV, 2017).

Aufgrund des geringen Umsetzungsstandes wurden keine weiteren Auswertungen durchgeführt.

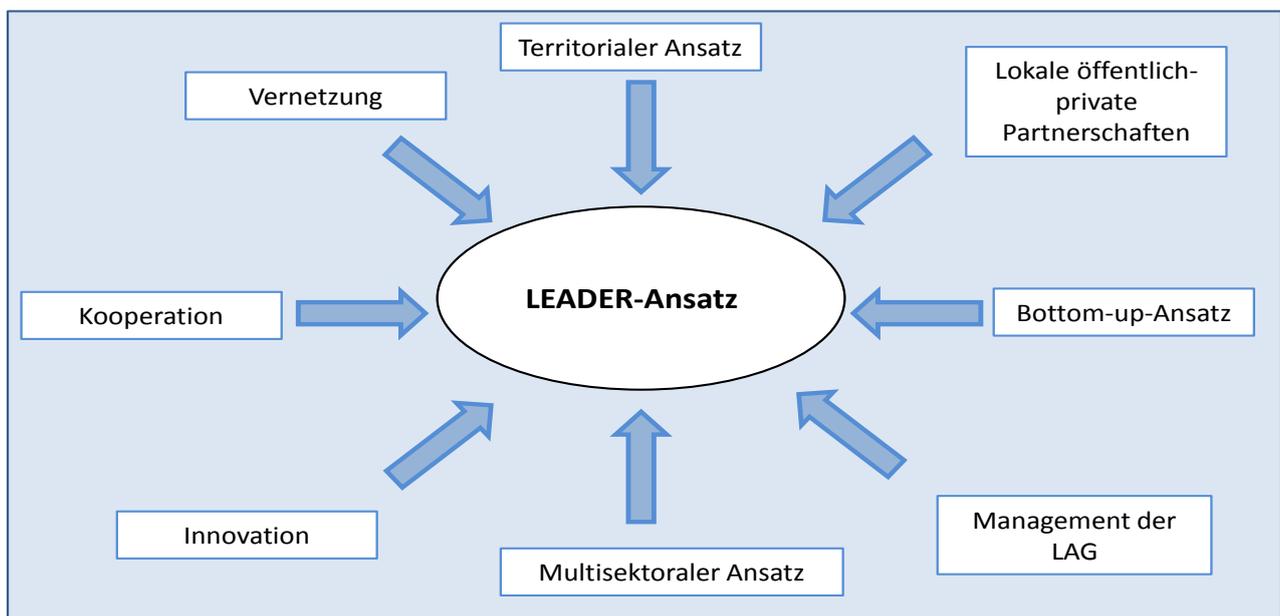
4.21.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.21.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Einfluss der Maßnahmenkonzeption auf die Implementierung der LEADER-Merkmale

Der LEADER-Ansatz als methodischer Kern der Förderung basiert auf den in Abbildung 5 dargestellten LEADER-Merkmalen. Sie bilden das Grundgerüst für einen Teil der Evaluation und dieses Berichtskapitels.⁴³

Abbildung 5: Die Merkmale des LEADER-Ansatzes



Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2006), EU-KOM (2013b).

⁴³ Zu den Merkmalen „Territorialer Ansatz“ und „Innovation“ liegen noch zu wenige Evaluationsergebnisse vor, sie werden deswegen in diesem Bericht nicht behandelt. Die lokalen öffentlich-privaten-Partnerschaften werden folgend mit den Lokalen Aktionsgruppen gleichgesetzt. Der Bottom-up-Ansatz wird im Hinblick auf die Entscheidungsmacht für die LAGs und der weiteren Beteiligung von Akteuren betrachtet. Das Management der LAGs wird hier auf das Regionalmanagement fokussiert. Kooperation wird im Hinblick auf Kooperationsprojekte betrachtet. Weitere Einordnungen und Erläuterungen zu den Merkmalen sind im Modulbericht LEADER der Ex-post-Bewertung 2016 (Schnaut, 2016) enthalten.

Stärker als in der vorherigen Förderperiode wird die Ausgestaltung des methodischen Ansatzes in Regelungen aufgegriffen. Die nordrhein-westfälischen Regelungen⁴⁴ basieren auf EU-Verordnungen,⁴⁵ Leitfäden und „Arbeitspapieren“ der EU-KOM zu LEADER und CLLD⁴⁶ sowie den mehrheitlichen Empfehlungen zur LEADER-Projektauswahl (LEADER-Referenten des BMEL und der Bundesländer, 2015).

Lokale öffentlich-private Partnerschaften (entspricht den Lokalen Aktionsgruppen)

Die o. g. Schlüsselanforderungen an die Lokalen Aktionsgruppen sollen sich in der integrierten Zusammensetzung der LAGs wiederfinden. Dabei liegt eine Betonung auf der Beteiligung privater Akteure und hier wiederum auf der Berücksichtigung von Wirtschaftsakteuren und bürgerschaftlicher Zivilgesellschaft. Dies wird gestützt z. B. durch den Aufruf im Wettbewerbsverfahren, durch die Bereitstellung der Landesmittel für private Vorhaben, die Anerkennung ehrenamtlicher Arbeitsleistung als fiktive Ausgabe (Eigenmittel) sowie Erläuterungen in den Dienstbesprechungen.

Anhand der Angaben aus allen Regionen in der Regionsabfrage⁴⁷ (2017) zeigt sich, dass in allen LAGs der WiSo-Anteil der stimmberechtigten Mitglieder über 50 % liegt, im Durchschnitt bei 60 % (mit einer Spannweite zwischen 52 % und 77 %). Der Anteil der stimmberechtigten WiSo-Partner, die kommunalen öffentlichen Stellen nahestehen (z. B. kommunale Unternehmen: Verkehrsbetriebe, Touristik GmbH), ist mit 4,5 % der WiSo-Partner relativ gering. Anhand des Institutionencodes zeigt sich, dass – landesweit betrachtet – fast die Hälfte der stimmberechtigten LAG-Mitglieder zivilgesellschaftliche Akteure sind (Privatpersonen und Vereine/Verbände). Akteure der Wirtschaft machen etwa 10 % aus, und etwa 40 % sind Akteure des öffentlichen Sektors (siehe Abbildung 6).

Nach Angaben der RM in der Regionsabfrage sowie Aussagen aus den Bezirksregierungen bleibt die Beteiligung privater Akteure eine stetige Herausforderung, in den einen Regionen mehr, in den anderen weniger. So sind z. B. die Vorstände häufig größtenteils durch öffentliche Akteure besetzt, und der Einfluss von BürgermeisterInnen und LandrätInnen geht über deren formalen

⁴⁴ Wettbewerbsaufruf, Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategien nach LEADER - Hinweise zum weiteren Förderverlauf des MKULNV, 2016 (MKULNV, 2016f), LEADER-Richtlinie (v. a. Pkt.7 Verfahren).

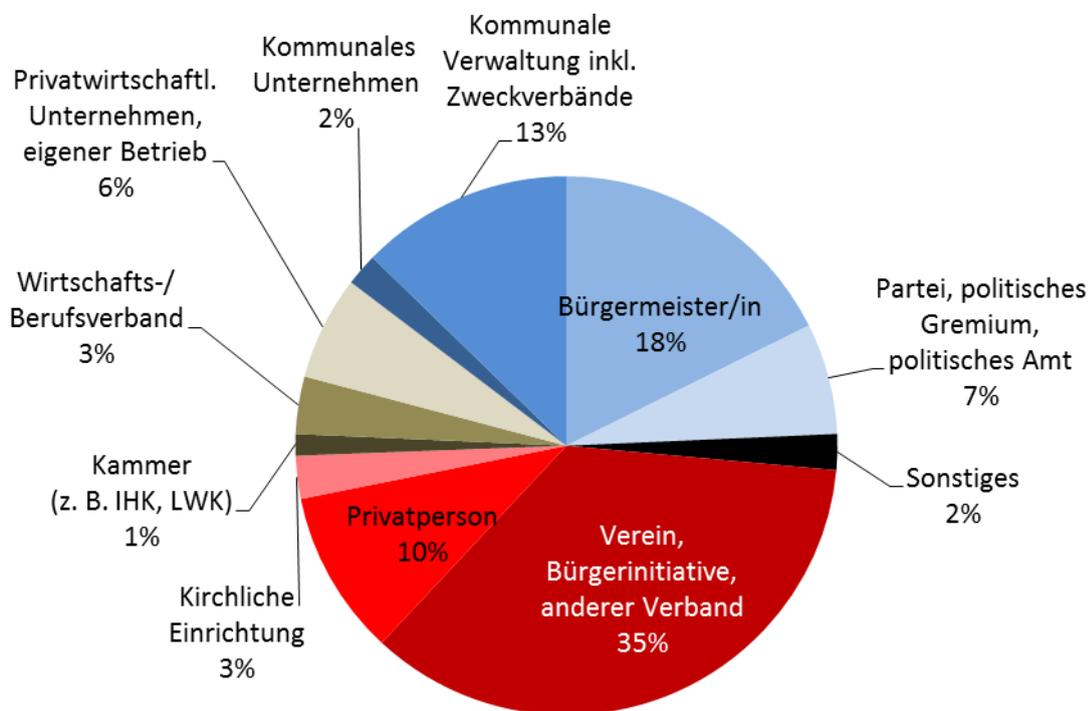
⁴⁵ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (ESI-Verordnung), Artikel 32-35 (CLLD – Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung), Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (ELER), Artikel 42-44 (LEADER als Ausgestaltung von CLLD), Verordnung (EU) Nr. 808/2014 (DurchführungsVO).

⁴⁶ Z. B. EU-KOM (2013b).

⁴⁷ Die Angaben der in 2017 hierzu befragten Regionalmanagements bezogen sich auf das Kalenderjahr 2016. Die Rücklaufquote lag bei 100%, so dass die Angaben von allen 28 LEADER-Regionen vorliegen. Es wurden insbesondere die Strukturen und Kapazitäten des Regionalmanagements, der LAGs und der weiteren Beteiligungsgremien erfasst. Zudem wurden über offene Fragen auch bisherige Erfolge, Probleme und Verbesserungsansätze abgefragt.

Sitz hinaus. Auch Doppelrollen/-funktionen⁴⁸ von LAG-Mitgliedern wurden kritisch thematisiert, da es vorkommen kann, dass ein Mitglied der LAG nicht nur die Interessen der Organisation, für die es in der LAG ist, vertritt, sondern auch seine anderen Funktionen oder den beruflichen Hintergrund einbringt.

Abbildung 6: Zugehörigkeit stimmberechtigter LAG-Mitglieder (in %)



Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage (2017).

In der LAG-Zusammensetzung macht sich auch die Maßgabe bemerkbar, dass mindestens ein Drittel der ordentlichen stimmberechtigten Mitglieder Frauen sein müssen. Der Frauenanteil unter den stimmberechtigten Mitgliedern beträgt 40 %, eine deutliche Steigerung gegenüber den 20 % in der letzten Förderperiode. Grundsätzlich ist in allen Gremien der LAG ein Geschlechterverhältnis entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung anzustreben. Zu den anderen Gremien liegen keine Erkenntnisse vor.

⁴⁸ LAG-Mitglieder, die als VertreterInnen von Vereinen oder als Privatpersonen LAG-Mitglieder sind, gleichzeitig aber auch in öffentlichen Gremien oder Institutionen arbeiten oder aktiv sind.

Bottom-up-Ansatz

Das Fachreferat hat die Richtlinie inhaltlich offen ausgestaltet, was das Prinzip des Bottom-up-Ansatzes unter dem Aspekt der Entscheidungsmacht für die LAGs positiv unterstützt. Auch die Offenheit, die Fördersätze für die Vorhaben durch die LAGs festlegen zu lassen und nur den Rahmen dafür in der Richtlinie vorzugeben, gibt den LAGs mehr Freiheiten als in anderen Bundesländern.

Die RES und die AWK sollen zentrale Grundlage zur Beurteilung der Förderwürdigkeit sein, deren Ausgestaltung spielt dementsprechend eine große Rolle. Den regionalen Handlungsfeldern der RES wird ebenfalls eine hohe Bedeutung zugewiesen, was sich durch die erforderlichen Zuweisungen der Mittelansätze erkennen lässt. Dies hat in der weiteren Umsetzung eine hohe Relevanz bei der Projektauswahl. Wie bereits erwähnt, hat der regionale Projektauswahlprozess⁴⁹ in dieser Förderperiode an Bedeutung gewonnen. Nach Aussagen der Befragten zeigen sich bei der Umsetzung – je nach Region in unterschiedlichem Ausmaß – beispielhaft folgende Herausforderungen:

- Die Kriterien passen nicht optimal zur RES. Dies führt dazu, dass Vorhaben priorisiert werden, die nicht so gut zu den Regionen/RES passen.
- Durch die Kriterien werden ein bestimmtes Handlungsfeld oder bestimmte Projekttypen bevorzugt. Dies kann zur Folge haben, dass bestimmte Handlungsfelder übermäßig „bedient“ werden. Dies führt zwangsläufig dazu, dass das in der RES für Handlungsfeld A festgelegte Budget früher aufgebraucht ist als das Budget anderer Handlungsfelder. Vorhaben zu Handlungsfeld A können dementsprechend zu einem späteren Zeitpunkt in der Förderperiode nicht mehr gefördert werden. Jedoch nicht nur die Kriterien, auch andere Aspekte (Bedarf, Anfragen, Öffentlichkeitsarbeit, ...) können dazu führen, dass bestimmte Handlungsfelder stärker als erwartet nachgefragt werden. Es werden verschiedene Lösungsansätze diskutiert und erprobt: Änderung der RES und/oder der AWK, Änderung der möglichen Punktwerte der AWK, Änderungen der Auswahlverfahren, z. B. durch „Aufrufverfahren je Handlungsfeld“, aktive Suche nach Projektideen für die anderen Handlungsfelder.
- Die Vorhabenskizzen sind zum Zeitpunkt der LAG-Sitzung inhaltlich oder förder technisch noch nicht „ausgereift“. Wenn diese dennoch hoch priorisiert werden, aber (noch) nicht förderfähig sind, kommt es dazu, dass andere „fertige“ Vorhaben, die eine etwas geringere Priorität haben (aber durchaus über der Mindestpunktzahl liegen) nicht zum Zuge kommen.
- Auch die Professionalität bei der Präsentation oder in der Beschreibung der Vorhabenskizzen beeinflusst die Punktevergabe in den LAGs. In diesem Zusammenhang wurde von einem landesweit agierenden Träger berichtet, der das nahezu gleiche Vorhaben mit den jeweiligen passenden Begriffen aus den AWK ausstattete und in verschiedenen Regionen einreichte.

⁴⁹ Korrespondierend dazu heißt das Evaluationskriterium (im Feinkonzept zum Bewertungsplan): „Projektauswahlprozess ist etabliert und geeignet.“

Aufgrund der beschriebenen Herausforderungen wird die strikte Formalisierung und Dokumentation der Auswahlprozesse mit der engen Bindung an die RES-Handlungsfelder seitens der Regionen kritisch gesehen. Weiterhin wird die Formalisierung auch als Hemmnis für Entwicklungen und Aktivitäten der LAG wahrgenommen, da die 100%ige Passfähigkeit aller Elemente (RES, Handlungsfelder, AWK, LAG-Zusammensetzung) ein tlw. langwieriges Nachsteuern an den Grundlagen erforderlich macht, bevor es zu Aktivitäten und Projekten kommen kann. Auch innovative (Projekt-)Ansätze würden behindert, da sie schwer einzuordnen und mittels der AWK zu beurteilen seien.

Für die übergeordneten Ebenen werden durch die Formalisierung jedoch die grundsätzliche Einhaltung des Auswahlprinzips und deren Kontrollierbarkeit sichergestellt.

Es wird deutlich, dass auf regionaler Ebene Nachsteuerungen erforderlich sind, was auch möglich ist. Die Änderungen einer RES muss von der jeweiligen Bewilligungsstelle genehmigt werden. Auf EU- und Landesebene ist es ratsam, die formalen Anforderungen auf ihre Angemessenheit zu prüfen und ggf. anzupassen.

Für die ZuwendungsempfängerInnen bedeutet der Bottom-up-Ansatz auch einen zeitintensiven Gremienweg (Beratung mit RM, Vorstellung bei/Beschluss durch LAG, Bewilligung durch Bezirksregierung), der sich auch auf die Bereitschaft und (Un-)Zufriedenheit mit dem Antragsverfahren der potenziellen Projektträger auswirkt.

Die Beteiligung und Mitarbeit der BürgerInnen und den in der Region relevanten Wirtschafts- und Sozialpartnern bei Entwicklung und Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien wird in den Regionen zum Beispiel durch Arbeitsgruppen und Veranstaltungen umgesetzt.⁵⁰ Neben den LAGs wurden in insgesamt 54 Arbeits- und Projektgruppen im Jahr 2016 ca. 750 Personen (248 öffentliche, 505 private AkteurInnen) beteiligt. 60 % der Arbeits- und Projektgruppen sind für alle BürgerInnen offen. Die Beteiligung in den Arbeitskreisen sowie bei der Erstellung der RES wurde von einigen InterviewpartnerInnen jedoch auch kritisch gesehen, da sie einen zu geringen Anteil der regionalen Akteure widerspiegeln und die Beteiligung in den Regionen sehr unterschiedlich verankert sei. Grundsätzlich sieht das Land die Einbeziehung der regionalen Akteure als eines der wichtigsten LEADER-Merkmale an. Es wurden aber keine näheren Vorgaben zum Ausmaß der Beteiligung gemacht. Demzufolge hätten also keine Arbeitsgruppen eingerichtet werden müssen. Dennoch wurde die Beteiligung relativ breit aufgestellt. Dies zeigt, dass die meisten Regionen selbst von diesem Aspekt des LEADER-Ansatzes überzeugt sind. Ein weiterer Beleg für die Breite von Information und Beteiligung der Öffentlichkeit sind zahlreiche weitere Veranstaltungen. Über die Arbeitskreise hinaus fanden mindestens⁵¹ 157 Veranstaltungen statt, in denen etwa 42.000

⁵⁰ Alle folgenden Angaben zu den AK und Veranstaltungen stammen aus der Regionsabfrage 2017.

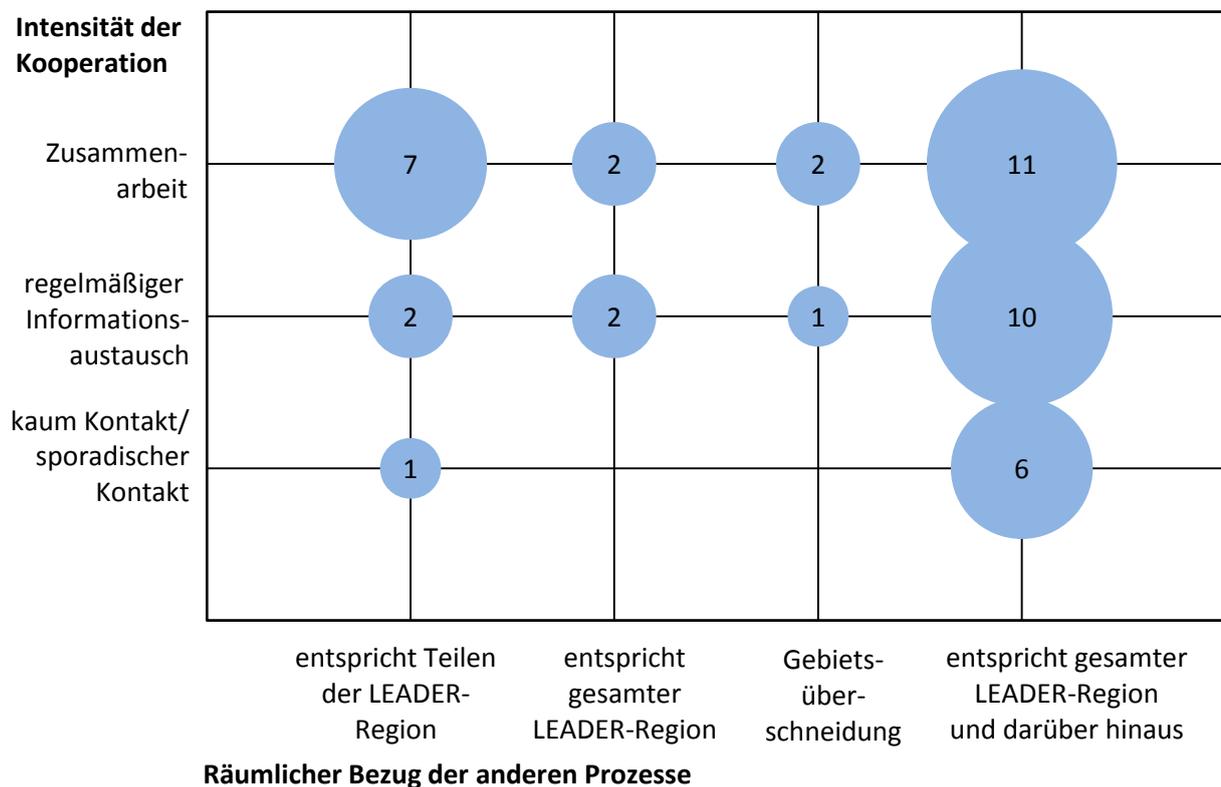
⁵¹ Nach Aussagen der ausfüllenden RM wurden teilweise nur die wesentlichen Veranstaltungen eingetragen. Real gab es noch weitere.

Menschen beteiligt wurden. Etwa 60 % der Veranstaltungen waren öffentlich, an diesen nahmen 95 % aller erreichten Personen teil. Die LEADER-Region war etwa bei der Hälfte aller Veranstaltungen Ausrichter (z. B. aktive Informations- oder Auftaktveranstaltung in den beteiligten Kommunen), bei der anderen Hälfte war die „LEADER-Region“ eingeladen oder Mitveranstalter (z. B. Beiträge in Sitzungen von kommunalen Gremien, Parteien, Interessenvertretungen, Vereinen oder Verbänden). Die meisten Veranstaltungen waren inhaltlich breit aufgestellt. Es ging um den LEADER-Ansatz, die RES allgemein oder die Siedlungs- und Regionsentwicklung in den Kommunen der Region. Einige wenige waren auch inhaltlich fokussiert, so z. B. der Beitrag im Arbeitskreis „Gesundheitswirtschaft + Fachkräftegewinnung“, im Bereich wirtschaftliche Entwicklung „Von Heilbad bis Hightech“ oder „Integration von Zugewanderten“.

Vernetzung

Die Vernetzung der LAGs mit weiteren Partnern in oder über die Region hinaus wird in der RES und der Umsetzung vorausgesetzt. Über die LAG hinaus sind die LEADER-Prozesse teilweise mit weiteren Prozessen zur Regionalentwicklung vernetzt. In der Abfrage wurden von 19 Regionen 44 andere Prozesse genannt (neun davon waren REGIONALEN). In der Hälfte der Fälle wurde eine Zusammenarbeit (z. B. Teilnahme an Sitzungen, Treffen) praktiziert, bei einem weiteren Drittel bestand zumindest ein regelmäßiger Informationsaustausch. Die meisten anderen Prozesse zur regionalen Entwicklung gehen über die LEADER-Region hinaus. Abbildung 7 visualisiert den Grad der Zusammenarbeit und die Regionsabgrenzungen.

Abbildung 7: Art der Zusammenarbeit mit anderen Prozessen (getrennt nach Gebietsabgrenzungen)

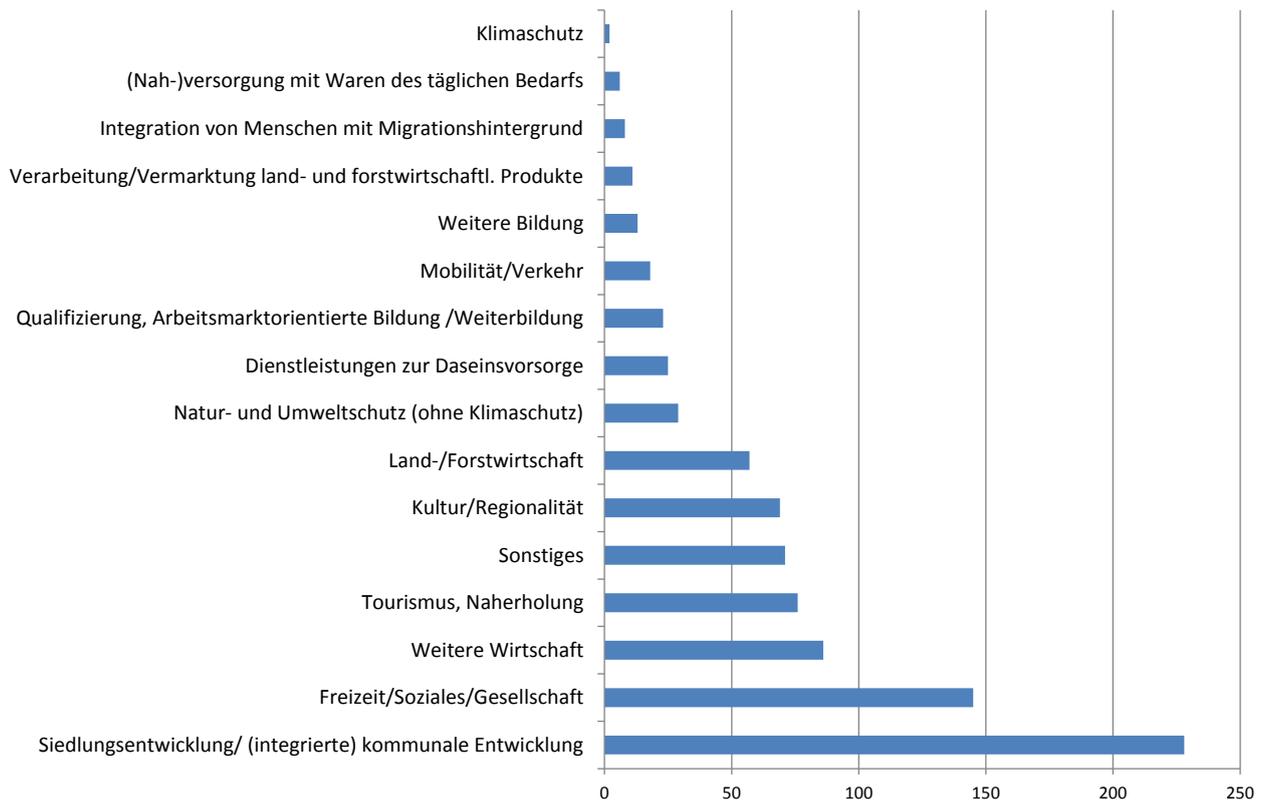


Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage 2017.

Innerhalb der LAG und der Region gelingt nach Aussagen der InterviewpartnerInnen sowie Angaben der RM die regionale Ausrichtung der Vorhaben und Zusammenarbeit allerdings noch nicht immer. Dabei spielten auch die Zugehörigkeiten der LAG-Mitglieder in bestehenden Institutionen (Parteien, Religionsgemeinschaften, ...) eine Rolle. Vor allem in neuen Regionen seien die kommunenübergreifende Zusammenarbeit und die regionale Zusammengehörigkeit noch am Anfang.

Multisektoraler Ansatz

Der multisektorale Ansatz wird in den Regularien durch Anforderungen an Design und Umsetzung der Entwicklungsstrategie sowie an die der LAG-Zusammensetzung aufgegriffen. Zum einen wird dies an den vielfältigen Handlungsfeldern der RES deutlich. Zum anderen weisen die Akteure in den LAGs eine breite thematische Vielfalt auf (siehe Abbildung 8)

Abbildung 8: Themencode der Mitglieder in den Entscheidungsgremien der LAGs

Anzahl der Themencodes von stimmberechtigten und nicht-stimmberechtigten LAG-Mitgliedern (Anzahl Mitglieder=669, Anzahl Nennungen=867, Kategorien vorgegeben, Mehrfachnennungen möglich)

Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage 2017.

Kooperation(-sprojekte)

Die Umsetzung von Kooperationsprojekten mit anderen (LEADER-)Regionen ist ein weiteres Merkmal des LEADER-Ansatzes. Seitens des Landes ist kein regionales Mindestmaß zur Umsetzung von Kooperationsvorhaben vorgesehen, um zu vermeiden, dass sich „Pflicht-Kooperationen“ entwickeln, deren Zusammenarbeit keinen Mehrwert oder keine Synergien erbrächten. Zum jetzigen Zeitpunkt wurde ein Vorhaben bewilligt. Aufgrund der zeitaufwendigen Vorarbeiten und den aufwendigen Regularien v. a. zur finanziellen Abwicklung ist die Inanspruchnahme zögerlich.

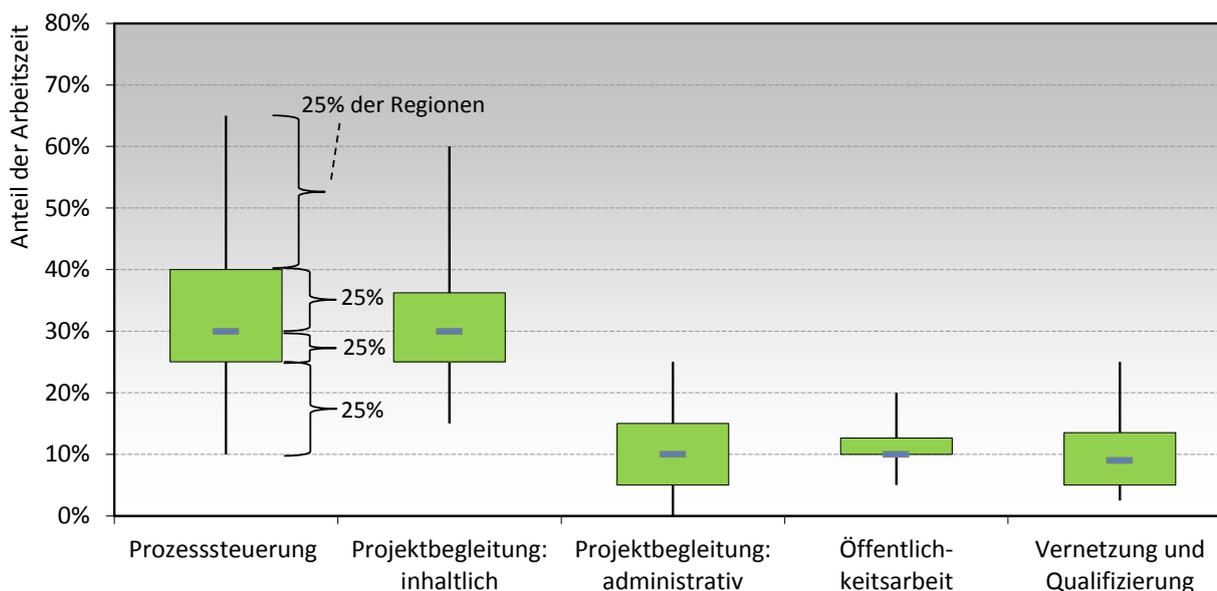
Management der LAG – Regionalmanagement

Die Vorgaben der Förderung des Regionalmanagements zeigen sich in der regionalen Ausgestaltung. Wie in der LEADER-Richtlinie vorgegeben, ist kein RM bei einer öffentlichen Verwaltung angesiedelt. Alle RM befinden sich in privatrechtlicher Trägerschaft (in der Regel als Personalstellen oder als Fremdvergabe bei den als Vereinen organisierten lokalen Aktionsgruppen). Im Durchschnitt liegt die Arbeitskapazität des RM bei den vom Land geforderten 1,5 AK (mit geringen Varianzen zwischen den Regionen), was ein deutlicher Anstieg im Vergleich zu den durch-

schnittlich 38 Wochenstunden der letzten Förderperiode ist. Die Personalausstattung kommt den im CLLD-Leitfaden genannten zwei Vollzeitäquivalenten als Richtwert zur geeigneten Ausstattung nahe.

Die Verteilung der Arbeitskapazitäten auf die unterschiedlichen Aufgaben zeigt, dass in etwa in gleichen Anteilen die meiste Arbeitszeit auf die Bereiche Prozesssteuerung und inhaltliche Projektbegleitung entfällt (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Aufteilung der Arbeitskapazitäten auf unterschiedliche Aufgabenfelder



Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage 2017.

Das RM soll eine hinreichende Qualifikation in Form eines einschlägigen Berufs- oder Studienabschlusses oder durch entsprechende Arbeitserfahrung auf dem Gebiet der Regionalentwicklung nachweisen. Auch in den Interviews wird die Bedeutung der Qualität der Arbeit des RM hervorgehoben, ebenso die Breite der Aufgabenpalette und die hohen Anforderungen an Fähigkeiten und Wissen. Für dieses Profil gibt es keine 100 % passende Ausbildung. Dies bedeutet, dass in einigen Bereichen Kapazitätsentwicklung erforderlich ist. Im Bereich des Verwaltungswissens finden auf Eigeninitiative von manchen Bezirksregierungen hin Informations- und Schulungsangebote statt.

Fazit

Insgesamt zeigt sich bislang, dass die wesentlichen Elemente und Merkmale des LEADER-Ansatzes zielgerecht vom Land aufgegriffen werden und in der regionalen Umsetzung Niederschlag finden. Nachsteuerungsbedarfe wurden aufgezeigt.

4.21.3.2 (Administrative) Umsetzung

„Von der Regionsauswahl bis zu den ersten Vorhaben“

Von der Bekanntmachung des Wettbewerbs zur LEADER-Auswahl Ende Oktober 2014 bis zur Bewilligung erster Umsetzungsvorhaben vergingen zwei Jahre. Dies wurde von allen InterviewpartnerInnen als zu lange wahrgenommen. Die Folge war, dass während dieser Zeit den IdeengeberInnen und potenziellen Projektträgern keine Rückmeldung über die Chancen zur Förderfähigkeit ihrer Vorhaben gegeben werden konnte, mit negativen Auswirkungen auf deren Motivation. Auch das Interesse der regionalen Akteure an der Mitarbeit wurde durch den langen Zeitraum und weitere Hemmnisse verringert. Die RM berichten, dass ein hoher Aufwand erforderlich sei, um das Interesse der Akteure beständig zu halten bzw. zu reaktivieren (Regionsabfrage, 2017).

Ein gewisser zeitlicher Vorlauf bis zum Beginn der Förderung ist systemimmanent, da es sich bei der Auswahl der LEADER-Regionen um ein Wettbewerbsverfahren handelt, bei dem die eingereichten Strategien beurteilt werden. Erst anschließend sind Projektförderungen möglich. Das Ergebnis des Auswahlverfahrens wurde Mitte Mai 2015 veröffentlicht.

Daran schloss sich jedoch eine weitere Phase an, in der noch keine Vorhaben umgesetzt werden konnten. Dies lag im Wesentlichen an Engpässen bei der Schaffung der fördertechnischen Grundlagen, dem Aufbau adäquater Kapazitäten und Strukturen in den Regionen und Verwaltungen sowie der Etablierung von Verfahrensabläufen.

Im Fachreferat kam es auch schon vorab durch die Ausweitung des LEADER-Ansatzes zu Arbeitsspitzen (Regionenauswahl, Richtlinienentwicklung, Aufsetzen des Landesprogramms „Vital Regionen“), die kaum aufgeholt werden konnten. Den Personalengpässen wurde durch Bereitstellung von personellen Ressourcen ansatzweise, jedoch erst relativ spät im Prozess, begegnet.

In den ausgewählten LEADER-Regionen waren Korrekturen und Nacharbeiten an den Strategien und Strukturen erforderlich, bevor die Förderungen nach M19.2 und M19.3 zugelassen wurden. Dieser Prozess bedurfte ebenfalls Zeit; teilweise waren einzelne Sachverhalte zwischen den Regionen, Bewilligungsstellen und dem Fachreferat zu klären. Diese Klärungsphase verlief nicht ganz reibungslos, was sich in folgenden Aspekten zeigt:

- Den Regionen war der gesamte Umfang der Nachbesserungsbedarfe⁵² nicht bekannt und wurde peu à peu an sie herangetragen. Die Relevanz der Nacharbeiten für den Beginn der Projektförderung war in Teilen unklar. Auch waren anscheinend nicht allen (vor allem neuen Regionen) die Prozesse und Verfahren von vornherein ausreichend bekannt, um z. B. RES-

⁵² 1. Resultate aus dem Wettbewerbsverfahren, 2. Prüfungen der Bewilligungsstellen.

Änderungen herbeizuführen. Die Verankerung der Strukturen und Abläufe nach dem LEADER-Prinzip musste noch entwickelt werden.

- Die Kompetenzverteilung zwischen den Bewilligungsstellen und den Regionen war nicht allen Beteiligten in gleichem Maße klar. Die Aufgabe der Bezirksregierungen, das Überarbeitungsverfahren zu „begleiten“ und zu prüfen, wurde tlw. weder verfahrenstechnisch noch inhaltlich akzeptiert, da die Regionen ihre Eigenständigkeit nach dem Bottom-up-Prinzip beeinträchtigt sahen. Bei den „kritischen“ Nacharbeiten ging es z. B. um die Zuordnung von WiSo-Partnern bei der Zusammensetzung der LAGs oder die AWK.
- Im Laufe dieser Phase wurden die RM angestellt und waren damit zuständig für die regionalen Prozesse und teilweise auch für die Überarbeitungen der RES. Dies schätzen einige InterviewpartnerInnen als hilfreich und zielführend ein. Jedoch führte dies auch zu weiteren Überarbeitungsansinnen der „neuen“ RM, was grundsätzlich möglich und auch sinnvoll sein kann, aber den Überarbeitungsprozess verlängerte.

Da sich die Dynamik der Umsetzung bereits ab 2017 verstärkt hat und voraussichtlich noch steigt, wird in den Bezirksregierungen ein Bearbeitungsschub erwartet. Arbeitsspitzen sind voraussehbar, da sich 99 % der Bewilligungen nun auf die Hälfte der vorgesehenen Umsetzungszeit konzentrieren wird, mit der Verdichtung der Kontroll- und Auszahlungstätigkeiten. Die Bewältigung mit den vorhandenen Kapazitäten wird von den Bewilligungsstellen in unterschiedlichem Ausmaß als problematisch eingeschätzt, jedoch teilweise als extrem schwierig bis nicht machbar.

Verwaltungsumsetzung und Fördervoraussetzungen („Vorhabenumsetzung“)

Hinderlich waren auch bei der Umsetzung von Vorhaben nach Auffassung der RM und den Bewilligungsstellen die Langwierigkeit und die Unklarheit bei der Beurteilung der Förderfähigkeit und Richtlinienauslegungen. Konkret werden folgende Aspekte kritisch bewertet:

- Die Anforderungen an die Vergabe sowie den Nachweis der Plausibilität und Angemessenheit der Kosten sind deutlich stärker in den Mittelpunkt der Antragsbearbeitung gerückt. Die Ausführungen im Berichtskapitel zur DE (siehe Kapitel 4.8.) treffen auch für LEADER zu. Allerdings gab es Ende März 2017 einen LEADER-spezifischen Erlass an die Bezirksregierungen bzgl. der Umsetzung der Kostenplausibilisierung⁵³, in dem vorrangig die Anwendung von entweder Referenzkosten oder Angeboten erläutert wird. Dies hat zur Folge, dass das Heranziehen von zwei oder drei Angeboten häufiger notwendig wird. Zu ergänzen ist auch, dass es wesentlich mehr nicht-standardisierte Sonderfälle gibt als bei der DE (für die keine Referenzwerte verfügbar sind), da aufgrund der beabsichtigten Offenheit des Förderansatzes die Fördergegenstände nicht klar definiert sind und weniger gleichartige Projekte entstehen. Trotz eindeutiger Regeln zur Kostenplausibilisierung wurde speziell im 1. Quartal 2017 bei Vorhaben, die bereits

⁵³ Dies wurde vom Land als erforderlich angesehen, da der Rechnungshof dies bei einer Prüfung in Rheinland-Pfalz beanstandete.

beraten wurden, aber noch keine Bewilligung aufgrund des fehlenden Haushaltsbeschlusses erhalten konnten, über Sinn und Zweck der Kostenplausibilisierung diskutiert. Ein weiterer LEADER-spezifischer Aspekt war die Einordnung der LAG als Träger. Diesbezüglich herrschte bei den Regionen Unklarheit bzw. Unverständnis darüber, inwiefern die LAGs als öffentliche Auftraggeber gelten und dementsprechend Vergabebestimmungen für öffentliche Auftraggeber einhalten müssen. Auf der Dienstbesprechung (2016) wurde erläutert, dass dies je nach Vorhaben und Fördersumme unterschiedlich sei und letztlich die Angaben im Zuwendungsentscheid gelten. Basis für diese Angaben sind die Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung (AnBest-P) sowie das GWB § 99. Danach sind LAGs i. d. R. bei Fördersummen im Oberschwellenbereich, wie z. B. der Förderung des RM als öffentliche Auftraggeber zu werten, und bei Vorhaben im unterschwelligen Bereich als Private.

- Aufgrund der bisher geringen Anzahl von Fällen ist die Art und Weise zur Kalkulation von Einnahmen, um die Fördersumme zu ermitteln, noch nicht bei allen Ausführenden eingespielt. Dies könnte noch stärker vermittelt werden, insbesondere, wenn die Nachfrage nach diesen Vorhaben steigt.
- Bei der Anrechnung unbarer Eigenleistungen⁵⁴ wird von Herausforderungen bei der Einschätzung der Anerkennung und bei der Ausführung berichtet. Ein Aspekt dabei ist z. B., dass zum Zeitpunkt der Auszahlung der genaue Anteil der Stunden geleistet worden sein muss, der mit der Auszahlung korrespondiert. Verwaltungsseitig wird zur Vermeidung von Fehlern bei den anrechenbaren Stunden eine einmalige Auszahlung am Ende forciert. Für die Projektträger wären jedoch Teilauszahlungen hilfreich, um nicht so lange den gesamten Betrag vorfinanzieren zu müssen. Problematisch ist, dass es Phasen gibt, in denen ehrenamtliche Arbeitsleistungen erbracht werden können (z. B. Bau-, Pflanzarbeiten) und in anderen Phasen nicht (z. B. Planung).
- Insgesamt wird das EU-seitig vorgegebene Erstattungsprinzip insbesondere für private Träger (z. B. für kleine Vereine) als schwierig eingeschätzt, da diese die gesamten Projektkosten vorfinanzieren müssen und damit in Liquiditätsengpässe geraten können.
- Die Zweckbindungsfristen werden insbesondere für innovative Vorhaben (die ein Grundmerkmal des LEADER-Ansatzes darstellen) als zu lange beurteilt, da die Erprobung neuer Ansätze oder in neuen Kontexten (Regionen) immer das Risiko birgt, dass die Umsetzung oder die Weiterführung des Zwecks nicht (vollständig) funktionieren. Werden Zweckbindungsfristen nicht eingehalten, ist ein Sanktionsrisiko damit verbunden.
- Die Zuordnung der Vorhaben (insb. Tourismus- und Freizeitinfrastruktur, aber auch „Dorfbezogenes“) zur ILE- oder LEADER-Richtlinie ist für die RM schwer nachvollziehbar. Aufgrund der Nachrangigkeit der LEADER-Mittel bzw. der LEADER-Förderbestimmungen bei der Umsetzung von Mainstreamprojekten⁵⁵ ist damit die Förderhöhe bei den Vorhaben verbunden. Diese Re-

⁵⁴ =Ehrenamtliches Engagement in Form von Arbeitsstunden.

⁵⁵ Richtlinienziffer 5.6.3.

gelung (insbesondere in Bezug auf die Tourismus- und Freizeitinfrastruktur) wurde kritisiert, da nun die in der RES vorgesehenen (Leit-)Vorhaben nicht wie vorgesehen förderfähig seien. Bei privaten Interessenten gab es Verständnisschwierigkeiten, nach welcher Richtlinie und damit Förderhöhe gefördert würde.

Die Bewilligungsstellen sind gehalten, im Rahmen ihrer Fürsorge und Informationspflicht die AntragstellerInnen auf die Einhaltung der Regularien und Auflagen sowie die möglichen Risiken hinzuweisen. Die AntragstellerInnen fühlen sich oftmals überfordert von den Regelungen, Vorschriften und den damit verbundenen Sanktionsrisiken. Die Komplexität vermittelt den AntragstellerInnen (vor allem den privaten) den Eindruck, „als sollten Ideen verhindert werden“. Es würde davon ausgegangen, absichtlich betrügen zu wollen (Regionsabfrage, 2017). Dies unterstreicht die im ELER-Reset-Papier kritisierte Misstrauenskultur (SMUL, 2016).

Über die aktuellen Auszahlungs- und Kontrollmodalitäten gab es aufgrund der geringen Umsetzung kaum Erfahrungen. Die Einführung der Personalkostenpauschale bei der Förderung der RM (19.4) wird positiv eingeschätzt.

Finanzmanagement

Eine weitere Herausforderung ist die Jährlichkeit der regionalen Mittelzuweisungen. Dieser Aspekt beruht darauf, dass die bereitgestellten Landesmittel erst mit dem jährlich verabschiedeten Landeshaushalt zu Verfügung gestellt werden können. Praktisch bedeutet dies, dass das Regionsbudget nicht von Jahresbeginn bis Jahresende zur Verfügung steht. Die Zeiträume, in denen bewilligt, umgesetzt und ausgezahlt werden kann, werden als knapp eingeschätzt. Das Entstehen und die Entwicklung von Projektideen bis zu „reifen“ Projektvorschlägen, die zur Priorisierung der LAG vorgestellt werden können, ist jedoch ein kontinuierlicher bzw. teilweise auch unkalkulierbarer Prozess, der sich nicht am Haushaltsjahr orientiert. Auch die Auswahltermine der LAG sind punktuell im Jahr und treffen nicht immer unbedingt mit reifen Projektvorschlägen zusammen. Mit Erfahrung und Geschick des RM lässt sich dies in Teilen auffangen, so z. B. durch gut positionierte Projektauswahltermine (ggf. Stichtagsregelung) und gut vorbereitete Projektvorschläge (mit einer vorherigen Prüfung der grundsätzlichen Förderfähigkeit).

Bei kommunalen Vorhaben kommt dazu, dass vor der Bewilligung geprüft werden muss, ob die erforderliche Finanzierung im genehmigten kommunalen Haushalt aufgenommen ist, was insbesondere bei den Kommunen im Haushaltssicherungskonzept (HSK) wiederum noch später im Jahr erfolgt. Sofern es sich nicht um mehrjährige Vorhaben handelt, wird der Zeitraum zur Umsetzung der Vorhaben dadurch sehr eng, da die Abrechnung der Kassenmittel des Jahres zwischen Oktober und Dezember erfolgt. Es wurde berichtet, dass in einigen Fällen ab Bewilligung etwa vier Monate Zeit für die Umsetzung und Einreichung der Auszahlungsanträge verblieb, was als zu kurz eingeschätzt wurde, insbesondere für Bauvorhaben.

Eine Schwierigkeit besteht auch in der Vorausplanung der erforderlichen Mittel für das nächste Haushaltsjahr. Dies liegt in den Regionen zum einen an der bereits erwähnten Unkalkulierbarkeit

von Projektideen und deren Entwicklung bis zur Bewilligungsreife; zum anderen scheint die Bedeutung und Relevanz und damit ggf. die Sorgfalt bei der Kalkulation für die erforderliche „Mittelanmeldung“ im Landeshaushalt unterschätzt. Auf Landesebene potenzieren sich die regionalen Unsicherheiten. Es ist eine große Herausforderung, die Landesmittel den Regionen bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen.

Die Aufteilung der Regionsbudgets in Jahresscheiben könnte, folgt man Einschätzungen aus den Regionen, einschränkend auf finanziell große Vorhaben wirken, ohne dass aber bislang konkrete Beispiele genannt wurden. Um diese Problematik zu entschärfen, sieht die Richtlinie Ausnahmetatbestände vor. Sollte es jedoch in einem Jahr zu zahlreichen Ausnahmen (z. B. in verschiedenen Regionen) kommen, könnte es tatsächlich zu Knappheiten kommen.

Das IT-System, mit dem die Bewilligungsstellen arbeiten, ist hinsichtlich seiner Funktionalität eingeschränkt. Es können (bislang) keine Auswertungen oder Ausgaben vorgenommen werden, was dazu führt, dass parallel Datenhaltungssysteme bzw. Listen in den Bezirksregierungen geführt werden. Bei Ministeriums Anfragen werden diese und zusätzlich weitere Unterlagen herangezogen. Dies verursacht Zusatzarbeit und ist fehleranfällig. Die Zahlstelle ist dabei, sukzessive das Programm um weitere Module zu ergänzen.

Kommunikation und Austausch

Bei der Umsetzung des LEADER-Ansatzes sind vielfältige Ebenen und Akteursgruppen involviert, woraus zahlreiche Austausch- und Schnittstellen resultieren⁵⁶.

Ein Instrument des Austauschs in NRW sind die jährlichen Dienstbesprechungen des Fachreferates mit den RM, den Bewilligungsstellen und der Zahlstelle. Aufgrund der Vervielfachung der Akteure hat sich der Charakter dieser Sitzung dahingehend verändert, dass gegenseitige Information und Austausch nicht mehr umfänglich möglich ist, da sich das Format und die Zeitdauer nicht verändert haben.

Hinzugekommen ist der LEADER-Arbeitskreis, der von den Beteiligten als ein wichtiges und sinnvolles Instrument des fachlichen Austauschs und der Fachaufsicht gesehen wird. Der Transfer der Informationen von den teilnehmenden MitarbeiterInnen der Bezirksregierungen zu deren KollegInnen scheint in den befragten Fällen informell gut zu funktionieren. Bemängelt werden jedoch der zu geringe Informationsfluss zu den Regionen und der nicht zu bewältigende Klärungsbedarf im Rahmen der Treffen des Arbeitskreises. Ein Spannungsfeld liegt zwischen „Einheitlichem Handeln der Verwaltungen“ (was transparent kommuniziert werden kann) und „Individuellen Bedingungen des Einzelfalls“. Dieses Spannungsfeld erscheint im LEADER-Kontext

⁵⁶ 28 Regionen und das Regionalforum der LEADER-Regionen in NRW, sechs Bewilligungsstellen, ein Fachreferat im Kontext der ELER-Umsetzung, eine Zahlstelle.

recht groß, was durch die komplexe und anspruchsvolle Förderausgestaltung, die neuen Personen in den Verwaltungen und die knappen zeitlichen Ressourcen im Fachreferat beeinflusst wird.

Eine fest vorgesehene Austauschstruktur zwischen Bewilligungsstellen und Regionen gibt es nicht. Die Teilnahme der Bewilligungsstellen an den LAG-Sitzungen ist in den Regionen unterschiedlich geregelt. Teilweise bieten die Bezirksregierungen „ihren“ Regionalmanagements eigene Schulungen an (Verwaltungsumsetzung, Antragsvorbereitung, LEADER-Regularien zur Projektauswahl), teilweise erfolgt dies auch in bilateralen Gesprächen.

Es ist festzustellen, dass gemeinsamer Dialog, Kooperationskultur und Zusammenarbeit zwischen den Ebenen in dieser Förderperiode gelitten haben. Dies zeigt sich z. B. an verstärkter indirekter Kommunikation. Auch werden die LEADER-spezifischen Regelungen wie auch Herausforderungen bei der Verwaltungsumsetzung von den Regionen als Misstrauen ihnen gegenüber interpretiert. Dies kann ein Risiko für die weitere Umsetzung werden, da die Vielzahl der Schnittstellen sowie die immanente Komplexität der Abläufe und die Heterogenität der Fördergegenstände nicht alleine durch Verwaltungsregeln gesteuert werden können, sondern auch eine auf Vertrauen basierende Zusammenarbeit erfordern.

4.21.3.3 Externe Einflussfaktoren

Ein Einflussfaktor auf die Inanspruchnahme ist die Finanzkraft der Kommunen. Es wurde in den geführten Interviews betont, dass das Aufbringen der nationalen Kofinanzierung für die Kommunen, die in der Haushaltssicherung sind, sehr schwer sei. Zum einen können diese Kommunen kaum Vorhaben umsetzen, zum anderen zeigt sich auch, dass deren Beteiligung am Prozess abnimmt.

4.21.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Insgesamt bieten die Konzeption der Förderung und die inhaltliche Ausgestaltung einen geeigneten Rahmen, um die Ziele des LEADER-Ansatzes zu erreichen. Inhaltlich ist die offene Ausgestaltung zu befürworten. Schwierigkeiten bereitete die lange Förderlücke zwischen Strategieerstellung und Beginn der Umsetzung der Projektförderung insbesondere hinsichtlich der Motivation ehrenamtlicher Akteure und potenzieller Projektträger. Es besteht weiterhin Handlungsbedarf bei der verwaltungstechnischen Umsetzung zur Reduzierung von Aufwand und Unsicherheiten.

Die LEADER-Regionen haben sich weitgehend entsprechend den LEADER-Merkmalen aufgestellt. Anpassungsbedarfe, z. B. bei der Ausgestaltung und Passfähigkeit der RES und AWK gibt es noch und sollten von den Regionen umgesetzt werden. Die Anpassungen sind als fortwährender

Prozess zu betrachten, die auch auf regelmäßigen Selbstreflexionen der beteiligten Akteure beruhen. Die Bezirksregierungen können dabei als relevante Partner einbezogen werden.

Bei der Regionsabfrage wurden als erste Erfolge insbesondere die Aktivierung der Akteure, Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit und gestiegene Bekanntheit und Image der Region genannt. Darüber hinaus wurden auch die Entwicklung, Beratung und erste Umsetzungen von Projekten, Aktionen und Veranstaltungen häufig positiv dargestellt. In einigen Regionen wurde die Vernetzung und Kooperation in der Region besonders hervorgehoben. Dies zeigt, dass der formalen Aufstellung auch erste konkrete Umsetzungsaktivitäten und regionale Entwicklungen gefolgt sind.

Dem Austausch und der Kommunikation zwischen den Ebenen sollte verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Durch den Aufholbedarf können sich Risiken ergeben, die sich negativ auf das Erreichen der Zielsetzungen auswirken. So könnten die personellen Kapazitäten in den Bewilligungsstellen und bei den RM in den nächsten Jahren eng werden. Es könnte der „Druck zur Umsetzung“ steigen und die Bedeutung des Projektauswahlverfahrens konterkarieren, was in Folge eine Ausrichtung auf große, kommunale, einfache Projekte (investive Infrastrukturen wie Dorfgemeinschaftshäuser oder Wege) bedeuten könnte und für kleinteilige oder innovative Projekte keine Zeit mehr bleibt. Diese möglichen Entwicklungen müssen beobachtet, ersten Anzeichen Aufmerksamkeit geschenkt und ggf. gegengesteuert werden.

Eine Synopse der Analyseergebnisse ist in Tabelle 47 enthalten, der Anpassungsbedarf wird über die Empfehlungen im nächsten Abschnitt konkretisiert.

Tabelle 47: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme LEADER und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Aufstellung der Regionen nach LEADER-Merkmalen				
Ausgestaltung der Maßnahme ist zielgerichtet. Regelungen und Informationen zum Verfahren waren tlw. spät und in Teilen nicht ausreichend transparent.	Regionsaufstellung verlief in manchen Regionen holprig, aufgrund mangelnder Kenntnisse über die Anforderungen (und erforderlichen Nachbesserungen) sowie unklarer Kompetenzen zwischen Bewilligungsstellen und Regionen.	Regionale Aufstellung ist mittlerweile in allen Regionen erfolgt.		<p><u>Regional:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung der regionalen Strukturen gemäß den LEADER-Merkmalen, v. a. Passfähigkeit der regionalen AWK zu den RES und Handlungsfeldern. • Vernetzung, Beteiligung und regionale Ausrichtung stärken • Private Akteure (re-) aktivieren <p><u>Land:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzverteilung zwischen Bewilligungsstelle und LEADER-Region verdeutlichen • Austausch mit beteiligten Akteuren verstärken
Ziel 2: Umsetzung der RES durch Vorhaben und Aktionen				
Richtlinie unterstützt den LEADER-Ansatz durch inhaltliche Offenheit	Richtlinie kam spät Interpretationen und Verfahrensentwicklung langwierig Administrativer Aufwand für Antragsteller und Verwaltung hoch	Sehr geringe Anzahl von Vorhaben	Haushaltssituation in manchen Kommunen schwierig - > Kommunen im HSK	<p><u>Regionen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der RES auch durch Aktionen, Veranstaltungen, AK, u. a. • Projektentwicklung auch vorbereitend weiterführen • Weitere Finanzquellen identifizieren • Bedarfsorientierte Kapazitätsentwicklung der RM <p><u>Land:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Richtlinienauslegung und Verwaltungsverfahren schnell klären und transparent machen • Zeiträume der Mittelbereitstellung und damit Umsetzungszeiträume maximieren.

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 3: Zusammenarbeit zwischen den Ebenen / Multilevel-Governance				
Instrumente zur Zusammenarbeit (Dienstbesprechung, LEADER-AK, LEADER-Forum) nicht ausreichend ausgestaltet im Hinblick auf gemeinsame zielorientierte Zusammenarbeit.		Zwischen den Ebenen wird eine verschlechterte Kommunikationskultur und Bereitschaft zur Zusammenarbeit wahrgenommen.		<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Zeit und Aufmerksamkeit dem Austausch widmen • Bereitschaft zum Verstehen und Verständnis entwickeln
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

4.21.5 Empfehlungen

An die Regionen:

Regionale LEADER-Strukturen entwickeln

- Eine Aufgabe der einzelnen Regionen ist es, die regionalen Strukturen gemäß den LEADER-Merkmalen im Rahmen von Selbstevaluationen zu prüfen und weiterzuentwickeln, so z. B. die inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungsstrategien und der Handlungsfelder, die Qualität und Funktionalität der AWK, die Zusammensetzung der Akteure und die Einbindung weiterer Akteure über weitere Beteiligungsgremien (wie Arbeitskreise). Auch ganz praktische Aspekte sollten regelmäßig überdacht werden, wie z. B. Sitzungszeitpunkt, Art und Weise der Projektvorstellung, Teilnahme der Bewilligungsstellen an LAG-Sitzungen, u. a.
- Der unverhältnismäßige Aufwand der Förderverfahren für Vorhaben mit geringem Finanzvolumen oder die Einschränkungen der Förderfähigkeit im ELER sollte die Regionen dazu anregen, nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten (völlig unabhängig von ELER-Mitteln) zu suchen. Zum einen wären dies andere Förderprogramme, zum anderen könnte auch ein gemeinsamer „Finanztopf“⁵⁷ etabliert werden, der sich aus Spenden oder Beiträgen regionaler Institutionen und Unternehmen speist.

⁵⁷ Die rechtlichen Grundlagen und die regionsspezifische Ausgangssituation (Rechtsform, Gemeinnützigkeit, ...) sind vorab genau zu prüfen.

- Gerade in den neuen Regionen sollte die Entwicklung der Vernetzung, die kooperative Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch mit relevanten Akteuren, zu denen auch die Bewilligungsstellen zählen, ein wichtiges Arbeitsfeld darstellen.
- Der Kapazitätsaufbau bei den RM sollte stetig und bedarfsorientiert (vor allem bei den neuen RM) erfolgen, z. B. durch spezifische Weiterbildung, Erfahrungslernen und Reflexion, Austausch mit erfahrenen Akteuren und Regionen.

An das Land:

Schnelle Klärung und Transparenz der erforderlichen Richtlinien-, Verfahrens- und Fallinterpretationen

- Um die vielfältigen Herausforderungen früh zu erkennen, Lösungsansätze zu entwickeln und auf Anwendbarkeit zu überprüfen, ist es sinnvoll, den LEADER-AK dafür beizubehalten. Die darin gebündelte Expertise und auch die Motivation der Beteiligten könnte noch intensiver für die Erstellung von Fördergrundlagen, für fallspezifische Fragestellungen und resultierende allgemeingültige Regelungen vom Fachreferat genutzt werden.
- Hemmend für die Umsetzung sind Änderungen von Vorgaben und Abläufen in der laufenden Förderperiode, noch schwieriger sind längere Unklarheiten, ob und wie etwas geändert wird, wie es z. B. bei der Plausibilisierung der Kosten der Fall war. Dies sollte nach Möglichkeit vermieden werden, da ansonsten die Glaubwürdigkeit der Bewilligungsstellen und der RM in den Regionen geschwächt wird.
- Es sollte festgelegt werden, zu welchen Aspekten es einheitliche Verfahren und zu welchen es Freiräume auf welcher Ebene geben soll (z. B. Jahresberichte). Dabei sollten Vereinheitlichungs- und Verwaltungsschritte kritisch auf ihren Nutzen hinterfragt werden, um keinen unnötigen bzw. unverhältnismäßigen Aufwand (für Umsetzung und Kontrollen) zu erzeugen.
- Um die Transparenz der Rahmenbedingungen und Informationsflüsse über alle Verwaltungsebenen und zu den Regionen zu optimieren, könnte eine Art „Förderfibel“ oder „Förder-Wiki“ bzw. ein digitales „living paper“ (im Sinne einer zu aktualisierenden Übersicht) erstellt werden, die alle relevanten Regularien übersichtlich zusammenstellt und Links zu weiteren Informationsquellen bereitstellt⁵⁸. Darin könnten auch einheitliche Vorgaben/Formblätter/Checklisten und Verfahrensanweisungen in schriftlicher Form für alle transparent gemacht werden und immer wieder aufkommende Fragen (FAQ) beantwortet werden. Ggf. sind unterschiedliche Nutzerbereiche sinnvoll.

⁵⁸ Es zeigt sich im Rahmen der länderübergreifenden Evaluation, dass es auch bei verfahrenstechnischen Fragen, zu denen klare Lösungen vorliegen, diese anscheinend nicht immer leicht/schnell auffindbar sind, was zu wiederholten Nachfragen und/oder der subjektiven Wahrnehmung von Unklarheit führt. Zudem treten immer wieder neue Klärungsbedarfe auf.

Richtlinie: kleinere Anpassungen und Klärungen

- Für die Einordnung touristischer Vorhaben sollte klarer werden, welche Fördergrundlage (ILE- oder LEADER-Richtlinie) angewendet wird und welche Voraussetzungen damit verknüpft sind. Das Angleichen der Förderhöhen sollte im Hinblick auf die Zielausrichtung erwogen werden.

Realistische Außendarstellung des LEADER-Ansatzes

- Von Anfang an ein realistisches Bild von LEADER transportieren, damit Anforderungen und Erwartungen übereinstimmen (z. B. in der Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums).

Ausreichende Ressourcen und Kapazitäten bereitstellen und diese frühzeitig einplanen

- Insbesondere zu Beginn einer Förderperiode sind mehr Ressourcen im Fachreferat aufgrund paralleler Aufgaben⁵⁹ und Arbeitsspitzen erforderlich. Diesem sollte vorausschauend begegnet werden. Einige Aufgaben können auch frühzeitiger vorbereitet werden, selbst wenn noch nicht alle Details (z. B. EU-seitig) klar sind, so z. B. die landesseitige Aufgabenteilung zwischen Bewilligungsstellen und Regionen.
- Die Ausweitung der Regionen hat auch neues Personal in den Verwaltungen und Regionen nach sich gezogen. Die erforderlichen Lernprozesse könnten noch aktiver gestaltet werden, um den folgenden Verwaltungsablauf reibungslos zu ermöglichen.
- Der Auswahlprozess der Regionen könnte gestrafft werden. Zum einen ist dafür ein hoher Zeiteinsatz in kurzem Zeitraum erforderlich, darüber hinaus könnte ein zweistufiger Prozess ggf. den Umfang der zu beurteilenden eingereichten Bewerbungen reduzieren.

Finanzierungsschwierigkeiten mit Zwischenfinanzierungsdarlehen begegnen

- Zur Verminderung der Problematik der Vorfinanzierung durch private AntragstellerInnen könnte die Möglichkeit einer Gewährung von Zwischenfinanzierungsdarlehen durch Landesinstitutionen eruiert werden.⁶⁰

Kooperationsprojekte

- Den Herausforderungen bei der Initiierung und Umsetzung von Kooperationsprojekten könnte durch Unterstützungsstrukturen (z. B. mehr Information, Beratung und Vernetzungstreffen) begegnet werden.

⁵⁹ Z. B. Regionen-Auswahl, Richtlinie erstellen, Finanzmittelverwaltung, Verwaltungs- und Verfahrensentwicklung, Regionen und Bewilligungsstellen am Anfang eng begleiten (Rückfragen, Erläuterungen usw.).

⁶⁰ So wurde in Sachsen die Möglichkeit geschaffen, auf Grundlage des Bewilligungsbescheides einen günstigen Kredit über ein Landeskreditinstitut zu erhalten.

- Die Fördergrundlagen sollten auf Vereinfachungen geprüft werden. Auch sind Angleichungen der Förderbedingungen zwischen den Bundesländern sinnvoll. Diesbezüglich ist der Bund als Moderator gefragt.

Zahlstellenverfahren

- Die unangemessenen Sanktionsregularien des ELER sollten EU-seitig hinterfragt und geändert werden (z. B. sollten unbeabsichtigte Fehler nicht mit Betrugsversuchen gleichgesetzt werden). Kurzfristig ist jedoch auch zu prüfen, ob die Sanktionsleitlinien abgemildert eingesetzt werden können.

An aktive Akteure aller Ebenen in NRW:

Zusammenarbeit zwischen den Ebenen verbessern

Das Mehr an Akteuren (und neuer Akteure) in dieser Förderperiode erfordert auch ein Mehr an Informationsflüssen und Austauscherefordernissen vor allem an den Schnittstellen⁶¹. Ein gemeinsames Verständnis der Zielsetzung und das Verstehen von Hintergründen und Rahmenbedingungen könnte noch stärker entwickelt werden. Hinderlich sind dabei der reine Austausch von Positionen. Das Eingehen auf unterschiedliche Bedarfe und mehr Beteiligte erfordert mehr Zeit und Aufmerksamkeit. Das Land könnte die Dienstbesprechungen⁶² stärker darauf ausrichten. Daneben wären zusätzliche bedarfsorientierte Informationsangebote, Beratung, Austausch und ggf. Fortbildungen sinnvolle Schritte. Zusätzliche Ressourcen wären dafür nötig.

An die Bundesebene

Es ist zu prüfen, inwieweit die Vorgaben für Kooperationsprojekte vereinfacht und vereinheitlicht werden können, um auch bundeslandübergreifende/internationale Kooperationsprojekte zu erleichtern. Der Bund könnte im Rahmen der ILE-/LEADER-Referentenrunde eine bündelnde und leitende Funktion übernehmen.

5 Stärken und Schwächen der Programmumsetzung

Autorinnen: Barbara Fährmann, Regina Grajewski (regina.grajewski@thuenen.de)

In diesem Kapitel werden die maßnahmenbezogenen Ergebnisse aus Kapitel 4 verdichtet und mit Erkenntnissen aus der Programmperspektive ergänzt und gespiegelt. Die Darstellung der Programmsicht beruht auf Expertengesprächen, Dokumentenanalysen und einem Rückgriff auf die

⁶¹ Land – Bezirksregierung, Land – Regionen, Bezirksregierung – Regionen

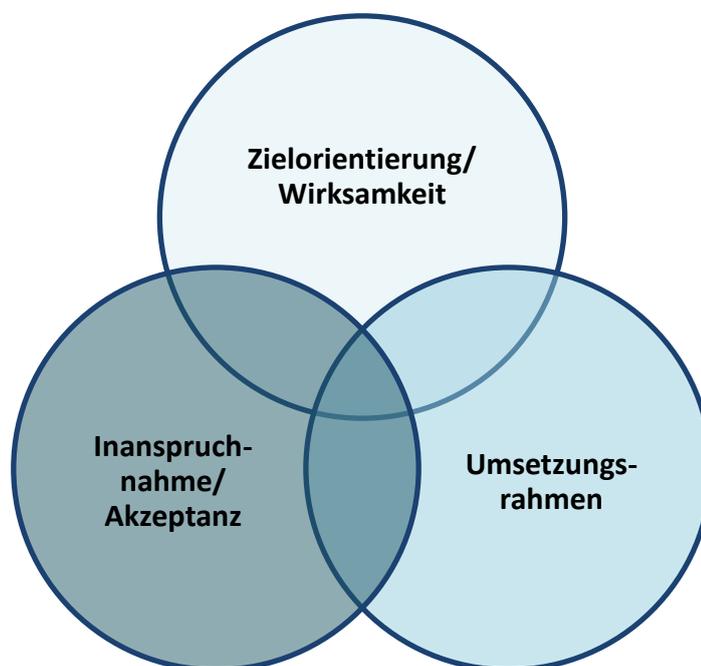
⁶² Hierzu könnten Erfahrungen aus Schleswig-Holstein oder Niedersachsen eingeholt werden, die bereits in der vorherigen Förderperiode mehr Regionen hatten und die Treffen mehrtägig oder häufiger oder regional ausgerichtet haben.

Ergebnisse der Implementationskostenanalyse der vorhergehenden Programmperiode (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

Der Fördererfolg hängt entscheidend davon ab, wie gut austariert die Steuerungsgrößen Zielorientierung/Wirksamkeit, Inanspruchnahme/Akzeptanz und Umsetzungsrahmen (siehe Abbildung 10) sind. Diese stehen in engen Wechselbeziehungen zueinander. Die Herausforderung für den Programmerfolg besteht darin, diese drei Steuerungsgrößen des Fördererfolgs auszubalancieren. Keine Steuerungsgröße sollte sich unverhältnismäßig auf die anderen Steuerungsgrößen auswirken.

Das heißt beispielsweise, dass sehr anspruchsvoll ausgestaltete Maßnahmen mit hohen Anforderungen an die AntragstellerInnen auch mit dem Erfordernis einer proaktiven Verwaltung einhergehen und oftmals eine intensive Antragsberatung erforderlich machen, um die gewünschte Akzeptanz und Inanspruchnahme zu erzielen. Schon in der Implementationskostenanalyse des Vorgängerprogramms konnte herausgearbeitet werden, dass ein Teil der Umsetzungskosten als Investition in die Wirksamkeit zu sehen ist. Andere Umsetzungskosten sind aber eher auf nicht adäquate Regelungen zurückzuführen, die wiederum das Personal in den Bewilligungsstellen so stark belasten, dass für aktivierende Aufgaben kaum noch Zeit bleibt. Auch ist auszuloten, wie sich eine ambitionierte inhaltliche Ausgestaltung von Maßnahmen auf deren Inanspruchnahme auswirkt. Es kommt nicht nur auf den Effekt des einzelnen Vorhabens an, sondern auch auf die Reichweite der Förderung insgesamt. Bei der Maßnahmenausgestaltung sollte eine ausgewogene Balance zwischen hoher Wirksamkeit und Reichweite im Blick behalten werden.

Abbildung 10: Die drei Steuerungsgrößen des Fördererfolgs



Quelle: Eigene Darstellung.

In Kapitel 5.1 werden Inanspruchnahme und Akzeptanz nach Maßnahmengruppen (investive Maßnahmen, Flächen- und Tierwohlmaßnahmen sowie Bildungs-/Beratungs- und Kooperationsmaßnahmen) näher beleuchtet. Diese Aspekte werden auch vor dem Hintergrund des in dieser Förderperiode implementierten Leistungsrahmens und der im Programm gesetzten Meilensteine diskutiert.

Unter Kapitel 5.2 wird herausgearbeitet, inwieweit das NRW-Programm Ländlicher Raum durch die Ausgestaltung seiner Maßnahmen die Zielorientierung gestärkt hat.

Unter Kapitel 5.3 werden Kernelemente der administrativen Umsetzung wie Organisationsstruktur, IT-Systeme, Rechtsrahmen, Personalausstattung reflektiert, die den Rahmen und die Handlungsfähigkeit der wesentlichen Akteure bestimmen und sowohl die Inanspruchnahme als auch die Wirksamkeit beeinflussen.

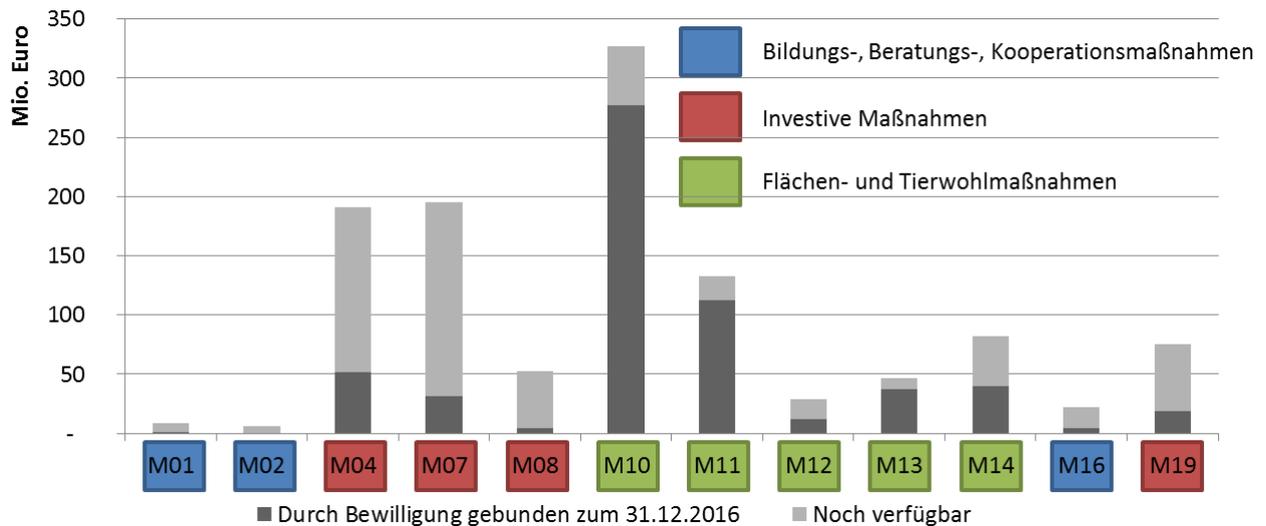
5.1 Inanspruchnahme und Akzeptanz

Bei einer mehrjährigen Programmplanung kommt es auf eine gute Steuerung des Mitteleinsatzes über die Jahre an, die sich möglichst an den indikativen Finanzplänen ausrichtet bzw. vorausschauend und rechtzeitig Finanzmittel umschichtet. Bei fünfjährigen Flächenmaßnahmen ist es wesentlich, so zu planen, dass nicht der komplett zur Verfügung stehende Plafonds schon zu Beginn der Förderperiode belegt wird, sondern noch ausreichend Spielraum vorhanden ist, Anschlussverträge zu schließen oder Neueinsteiger bedienen zu können. Nur so kann die Nachhaltigkeit der Wirkungen sichergestellt werden, z. B. im Bereich Biodiversität. Im investiven Bereich muss, um die Bewilligungsstellen gleichmäßig auszulasten und nicht extreme Arbeitsspitzen vor allem gegen Ende der Förderperiode zu erzeugen, auf ein kontinuierliches Bewilligungs- und Auszahlungsgeschäft hingearbeitet werden.

5.1.1 Bewertung des Umsetzungsstandes

Der Umsetzungsstand lässt sich, wie schon in Kapitel 3 dargestellt, anhand von Bewilligungszahlen, ausgezahlten Mittel und abgeschlossenen Projekten darstellen.

Die Bewilligungszahlen vermitteln einen Eindruck über den finanziellen Spielraum, der in der Förderperiode noch besteht, weisen aber auch auf den Handlungsbedarf hin, entweder die Inanspruchnahme zu steigern oder rechtzeitig die Mittel in andere Maßnahmen umzuschichten.

Abbildung 11: Bewilligungsstand nach Maßnahmen zum 31.12.2016

Der Bewilligungsstand basiert mit Ausnahme von M10, M11 und M14 auf den Angaben aus der Monitoring-Tabelle A. Für die drei Flächenmaßnahmen wurden die tatsächlichen fünfjährigen Verpflichtungen zugrunde gelegt, da die Monitoring-Tabellen nur die in den jährlichen Auszahlungsanträgen dargestellten Werte umfassen und daher den tatsächlichen Bindungsgrad bei mehrjährigen Flächenmaßnahmen deutlich unterschätzen.

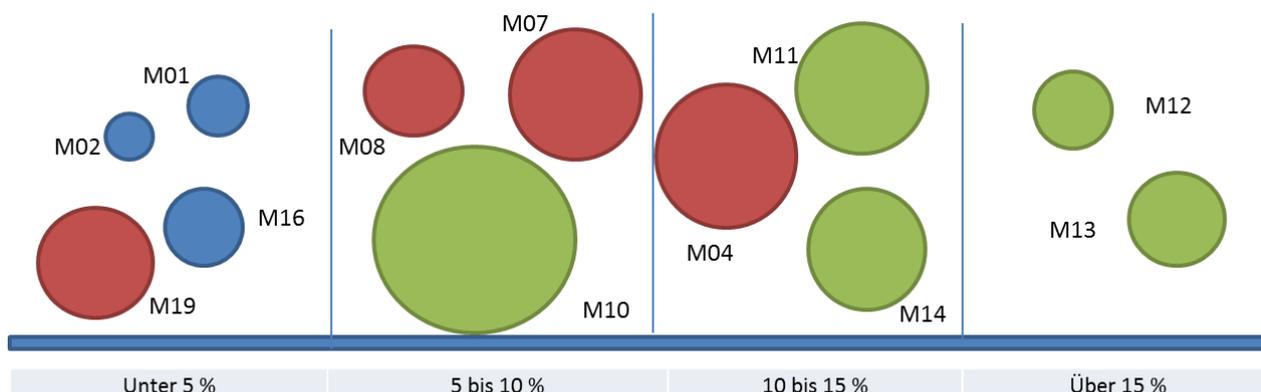
Quelle: Eigene Berechnungen nach MKULNV (2016d; 2017).

Bewilligungen⁶³ werden zweimal pro Jahr im Rahmen des Monitorings erfasst und als aggregierte Tabelle jeweils pro Kalenderjahr dem jährlichen Durchführungsbericht beigelegt. Da für die Flächenmaßnahmen nur die Umfänge der jährlichen Auszahlungsanträge in der Monitoring-Tabelle A abgebildet werden (Elbe et al., 2017), wurde auf die zusätzlich gelieferten Angaben des Fachreferates zurückgegriffen, die die Fünfjährigkeit der Verpflichtungen berücksichtigen (siehe auch Ausführungen in MKULNV, 2017).

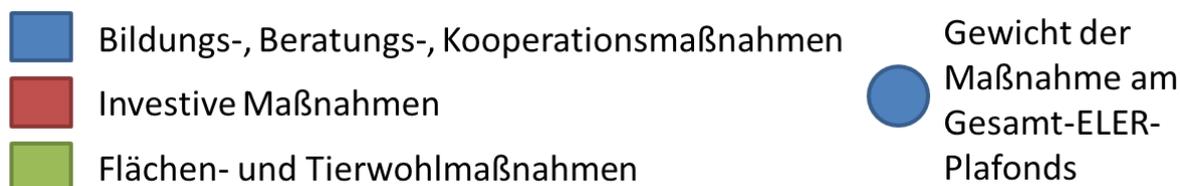
Der Bewilligungsstand zum 31.12.2016 ist je nach Maßnahme sehr unterschiedlich. Während beispielsweise bis zum 31.12.2016 bei der Beratungsmaßnahme M02 noch keine Mittel bewilligt werden konnten, sind bei den mehrjährigen Flächenmaßnahmen z. T. schon 85 % der Mittel gebunden (siehe Abbildung 11).

⁶³ .Die Monitoring-Angaben werden rückwirkend nicht aktualisiert. Dies gilt für den Wegfall von bewilligten Projekten und auch Änderungsbewilligungen, wenn sie außerhalb des Berichtszeitraums stattfinden. Daher können die Angaben aus dem Monitoring auch von den Angaben der uns zur Verfügung stehenden einzelvorhabenbezogenen Bewilligungslisten abweichen.

Abbildung 12: Auszahlungsstand der ELER-Mittel (inklusive Teilauszahlungen) nach Größenklassen und Maßnahmentypen



Auszahlungsstand der ELER-Mittel zum 31.12.2016 in % des Planansatzes



Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2017), MKULNV (2016a).

Abbildung 12 stellt den Auszahlungsstand der ELER-Mittel nach Größenklassen und Maßnahmentypen dar. Im Mittel liegt der Auszahlungsstand zum 31.12.2016 bei 11,8 %. Grundlage bildet die Ausgabenerklärung der EU-Zahlstelle, die quartalsweise erstellt wird und sowohl Zwischen- als auch Schlusszahlungen enthält.

Flächen- und Tierwohlmaßnahmen

Bei den finanziell bedeutsamen Flächenmaßnahmen (knapp über die Hälfte der geplanten öffentlichen Mittel), in Abbildung 11 und 12 grün hinterlegt, entspricht der Bewilligungsstand den Erwartungen, auch wenn, wie in dem entsprechenden Maßnahmenkapitel ausgeführt, einige Vorhabenarten unterdurchschnittlich in Anspruch genommen werden. Insgesamt ist aber der finanzielle Spielraum, in größerem Umfang weitere Flächen unter Vertrag zu nehmen oder Verlängerungsverträge anzubieten, begrenzt. Bei den angebotenen Maßnahmen handelt es sich um bewährte Maßnahmen in eingespielten Umsetzungsstrukturen, die nur im Detail angepasst wurden, z. B. aufgrund der durch das Greening geänderten Baseline oder durch eine Anpassung der Prämien an aktuelle Preis- und Marktentwicklungen.

Der Auszahlungsstand (siehe Abbildung 2) ist bei den einjährigen Flächenmaßnahmen (AGZ und Natura 2000) hoch, bei den mehrjährigen Flächenmaßnahmen liegt er niedriger, was auf die Umstellung des Zahlungsregimes⁶⁴ zurückzuführen ist.

Investive Maßnahmen

Der Bewilligungsstand zum 31.12.2016 ist bei den investiven Maßnahmen (rot hinterlegt in Abbildung 11 und 12) geringer als bei den Flächen- und Tierwohlmaßnahmen. Die Gründe sind vielfältig. Ein wichtiger Grund liegt in einer späten Verabschiedung der Förderrichtlinien, die aber die Grundlage für das Aufsetzen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und die Umsetzung in die Zahlstellen-IT bilden. Für einige Maßnahmen ist ein zeitintensiver planerischer Vorlauf erforderlich, bevor die eigentliche Umsetzung von Vorhaben starten kann. Nur bei wenigen Maßnahmen kann bislang festgestellt werden, dass der geringe Bewilligungsstand tatsächlich auf eine geringe Nachfrage seitens der potenziellen AntragstellerInnen zurückzuführen ist. Eine zurückhaltende Nachfrage von landwirtschaftlichen Betrieben wird teilweise von widrigen externen Rahmenbedingungen (z. B. „Milchkrise“ siehe unten) verursacht und vereinzelt auch durch unattraktive Förderkonditionen. Der Auszahlungsstand ist bei vielen investiven Maßnahmen ebenfalls deutlich unter dem Programmdurchschnitt. Dies ist u. a. auch darauf zurückzuführen, dass ein Teil der investiven Vorhaben erst nach Projektabschluss ausgezahlt und dann in der Zahlstellendatenbank gebucht wird. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung gibt es eine Tendenz, nach Möglichkeit auf Einmalzahlungen umzustellen und auf Zwischenzahlungen zu verzichten.

Die z. T. feststellbaren Verzögerungen führen zu einer Kompression des Bewilligungs- und Auszahlungsgeschäftes zum Ende der Förderperiode hin. Neben zu erwartenden hohen Arbeitsspitzen in den umsetzenden Verwaltungen wurde für LEADER thematisiert, dass mit dieser Verdichtung und dem Druck, die zur Verfügung stehenden Mittel zu verausgaben, auch eine Hinwendung zu einfacher umzusetzenden Standardprojekten einhergehen könnte.

Bildungs-, Beratungs- und Kooperationsmaßnahmen

Bildungs- und Beratungsmaßnahmen (blau hinterlegt in Abbildung 11 und 12) weisen einen niedrigen Bewilligungs- und Auszahlungsstand aus. Die Beratungsmaßnahme ist u. a. aufgrund der vorgeschalteten EU-weiten Ausschreibung der Beratungsanbieter in der Umsetzung deutlich verzögert. Hinzu kommt, dies gilt auch für die Bildungsmaßnahme, ein zurückhaltendes Interesse der potenziellen Interessenten. Aus Gesamtprogrammsicht ist dieser Umsetzungsrückstand nicht problematisch, weil nur ein geringer Anteil von Mitteln auf diese Maßnahmen entfällt. Des Weiteren ist zu vermerken, dass alle unter M16 programmierten Kooperationsmaßnahmen neu sind. Die EIP ist inzwischen plangemäß angelaufen; das Budget für den ersten Call ist bewilligt worden. Damit werden die gesetzten Output-Ziele erreicht. Nur die unter M16.7 enthaltenen

⁶⁴ Für die mehrjährigen Flächenmaßnahmen wurde der Verpflichtungszeitraum i. d. R. vom Wirtschafts- auf das Kalenderjahr umgestellt, was bedeutet, dass die Zahlung erst im Frühjahr eines jeden Jahres erfolgt (siehe auch Kapitel 4.14.2).

Vorhabenarten sind bislang noch nicht umgesetzt worden. Es sollte eine rasche Entscheidung getroffen werden, wie mit diesen Vorhabenarten programmtechnisch zu verfahren ist.

5.1.2 Externe Rahmenbedingungen als Erklärungsgründe, Risiken und Chancen

Für einzelne Maßnahmen wurden externe Rahmenbedingungen aufgeführt, die einen hemmenden oder befördernden Effekt auf die Inanspruchnahme haben. Diese müssen von den Programmverantwortlichen für die weitere Steuerung mit berücksichtigt werden, können aber nur in begrenztem Umfang durch diese beeinflusst werden. Drei Kategorien lassen sich unterscheiden:

Förderkonkurrenzen, wobei der Begriff Konkurrenz schon darauf hinweist, dass es um einen hemmenden Effekt für die Inanspruchnahme der ELER-Förderangebote geht. Beispiele wurden im Bereich der forstlichen Förderung und bei Breitband genannt. Zum einen geht es darum, dass die Förderkonditionen von inhaltlich ähnlichen Programmen z. B. des Bundes attraktiver gestaltet sind oder Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen alternativ genutzt werden (z. B. zum Waldumbau). Zum anderen ist die administrative Umsetzung sowohl für die Bewilligungsstellen als auch die AntragstellerInnen im Nicht-ELER-Kontext deutlich einfacher und weniger risikobehaftet.

Marktentwicklungen können in beide Richtungen wirken und sowohl hemmende als auch befördernde Effekte auf die Inanspruchnahme haben. Auf die Investitionsneigung der Landwirtschaft und damit die Inanspruchnahme des Agrarinvestitionsförderungsprogramms hatte die Preisentwicklung wichtiger Agrarprodukte einen hemmenden Effekt. Die Effekte auf die Teilnahmebereitschaft von LandwirtInnen an AUKM und Ökolandbau waren eher positiv, wie in Kapitel 4.14 diskutiert wird, da durch zurückgehende Preise Hektarprämien an Attraktivität gewannen. Preisentwicklungen und -erwartungen auf dem Holzmarkt verringern eher das Interesse, einen stärkeren Umbau zu Laubwald zu forcieren. Steigende Preise auf dem Bodenmarkt führen dazu, dass Fördermaßnahmen, die Grunderwerb beinhalten (investiver Naturschutz) oder auf Bodenmanagement (Flurbereinigung) abzielen, schwieriger zu realisieren sind. Für den Bereich der ländlichen Entwicklung ist die schwierige Haushaltssituation mancher Kommunen zu nennen (Haushaltssicherungskonzept).

Der **gesetzliche Rahmen** bzw. sich abzeichnende gesetzliche Änderungen können einen Auslöser darstellen, Investitionen zu tätigen und die dafür bereitgestellte Förderung in Anspruch zu nehmen. Dies gilt z. B. für die novellierte Düngeverordnung, die Auswirkungen auf das Düngemanagement haben wird. Diese dürfte Landwirte veranlasst haben, Investitionen in einer verbesserten Ausbringung und Lagerung von Gülle vorgezogen zu haben. Die Vorgaben des Greening haben nach den Ausführungen in Kapitel 4.14.3.3 je nach Konstellation hemmende oder fördernde Effekte auf AUKM, während der Ökolandbau per se „green-by-definition“ ist und somit an Attraktivität gewonnen hat, zumal die Prämien eher angehoben wurden.

5.1.3 Umsetzungsstand unter dem Blickwinkel des Leistungsrahmens

Wiederaufgelegt wurde ein Leistungsrahmen mit dem Ziel, Anreize für handlungsleitende Zielsetzungen und eine planmäßige Umsetzung/Auszahlung der Mittel zu setzen. In der Bewertung der Verordnungsvorschläge wurde der Leistungsrahmen kritisch bewertet (Grajewski, 2011), gerade im Hinblick auf seine (potenziellen) Fehlanreize.

Im Zentrum des Leistungsrahmens stehen prioritätsbezogene Zielwerte und Etappenziele für 2018 (sogenannte Meilensteine). Definitorisch bauen Ziele und Meilensteine auf dem EU-Monitoring auf. Dies erschwert das Setzen von konsistenten Meilensteinen. Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ist die Fokussierung auf abgeschlossene Vorhaben schwierig. Zum einen ist es seitens der Bewilligungsstellen nur begrenzt möglich, den Abschluss von Projekten zu steuern, da es zu nicht vorhersehbaren Verzögerungen kommen kann. Zum anderen ist die Definition „Abschluss“ bei manchen Maßnahmen schwierig zu fixieren. Wann ist beispielsweise eine EIP abgeschlossen, wann das im Bereich LEADER geförderte Regionalmanagement. Definitionsgemäß sind die Vorhaben erst am Ende des Bewilligungszeitraums abgeschlossen: Bei der EIP enden die ersten Vorhaben 2019, bei LEADER erst mit Vertragsende des Regionalmanagements. D. h., obgleich die beiden Maßnahmen plangemäß umgesetzt werden, fließen die getätigten Zahlungen nicht in das Monitoring⁶⁵ ein. Die Festlegung der Meilensteine für 2018 war also mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Dies gilt nicht nur für die finanziellen, sondern auch für die materiellen Indikatoren.

Bei Priorität 4, die sich überwiegend aus Flächenmaßnahmen speist, ist die Problematik etwas anders. Im Monitoring werden basierend auf den im jeweiligen Berichtsjahr getätigten Zahlungen die zugehörigen Flächen gemeldet. Die Auszahlungen folgen aber ihrer eigenen finanztechnischen Logik, z. B. aufgrund einer Umstellung des Zahlungszeitraums. Daher sind auch die im Monitoring gelieferten finanziellen und materiellen Indikatorwerte schwierig zu interpretieren. Aus diesem Grund ist es auch problematisch, Ziele und Meilensteine für den Leistungsrahmen passend zu der Definition im Monitoring zu setzen. Des Weiteren wurden die Ziele/Meilensteine mit der Einreichung des Programmplanungsdokumentes gesetzt. Eine Genehmigung erfolgte aber erst im Frühjahr 2015, sodass sich der Umsetzungszeitraum bis zum 31.12.2018 um ein Jahr verkürzt hat.

Aus unserer Sicht sind – neben der grundlegenden Kritik am Konzept des Leistungsrahmens – erhebliche handwerkliche Probleme festzustellen, weniger bezogen auf die Quantifizierung der Gesamtziele auf das Setzen der Meilensteine 2018. Trotz eines zufriedenstellenden Umsetzungsstandes in weiten Teilen des NRW-Programms ländlicher Raum könnten aufgrund der Erfassungssystematik und eines späten Programmstarts Meilensteine 2018 verfehlt werden.

⁶⁵ Ab 2017 wurde der Berichtsmodus für das LEADER-Regionalmanagement geändert. Nunmehr werden die Zahlungen jährlich gemeldet und nicht erst am Ende des Bewilligungszeitraums.

Im Juni 2017 hat die EU-KOM angekündigt, eine Änderung der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 215/2014 und 2015/207 vorzunehmen, um die Berichterstattung der ESI-Fonds zu harmonisieren. Gleichzeitig eröffnet sie im Speziellen für den ELER die Möglichkeit, auch über laufende Vorhaben zu berichten, die für den Leistungsrahmen noch nicht zählen würden. Relevant wird diese Änderung erst für den Durchführungsbericht im Jahr 2018, wobei die Detailausgestaltung noch in den entsprechenden Gremien, also dem Rural Development Committee (RDC), abgestimmt werden muss.

Da die EU-KOM die Verordnung nicht (zeitnah) ändern kann, ist die Anpassung der Durchführungsverordnung ein pragmatischer Weg. Damit wird aus unserer Sicht aber der Leistungsrahmen gänzlich ad absurdum geführt. Die Lehren aus den Problemen mit dem Leistungsrahmen sollten auf jeden Fall dazu führen, in der nächsten Förderperiode andere Instrumente zu wählen, um eine zügige Programmumsetzung zu unterstützen. Zu dieser Erkenntnis war die EU-KOM auch schon in der Förderperiode 2000 bis 2006 gekommen (EU-KOM, 2004), sodass sie in der vorhergehenden Förderperiode auf das Instrument des Leistungsrahmens verzichtet hatte.

5.2 Zielorientierung und Wirksamkeit

Zielorientierung und Wirksamkeit als Steuerungsgröße werden vor allem unter dem Aspekt betrachtet, ob das Programmportfolio, die Maßnahmenzusammensetzung und die eingesetzten Instrumente geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen. Aufgesattelt wird auf die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung (Moser et al., 2016) und der Ex-ante-Bewertung (Stegmann et al., 2014). Detaillierter betrachtet werden die Fördervoraussetzungen, die Förderkonditionen sowie Auflagen, die in den Richtlinien beschrieben sind. Flexibler als Steuerungsinstrument einsetzbar sind AWK. Daneben haben Bagatellgrenzen oder Förderhöchstgrenzen einen wichtigen Einfluss auf die Art von Vorhaben und ZuwendungsempfängerInnen.

5.2.1 Förderstrategische Ausrichtung und Programmportfolio

Im Wesentlichen wurde das Programmportfolio aus der vorherigen Programmperiode fortgeführt. Dies entspricht aus Sicht der Programmverantwortlichen auch der Ausgangslage, die sich nicht entscheidend geändert hat. Einen deutlichen Schwerpunkt legt NRW nach wie vor auf flächenbezogenen Ressourcenschutz. Es erfolgte aber auch eine starke Ausweitung des LEADER-Ansatzes und eine konzeptionelle Schärfung der Förderansätze im Bereich der Ländlichen Entwicklung. Zudem wurden einige neue Maßnahmen in das Programm aufgenommen, um auf neue Themen und Herausforderungen zu reagieren.

Bei der Programmerstellung war es Ziel, das NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020 in seiner Struktur strategisch zu straffen.

Auf die sechs finanzstärksten Maßnahmen im Programm entfallen 70 % der geplanten öffentlichen Mittel. Die verbleibenden 30 % verteilen sich auf eine Vielzahl von Maßnahmen und Teilmaßnahmen (siehe Tabelle 3). Aus dem Blickwinkel der Programmsteuerung hätte das Programm noch fokussierter ausgestaltet werden können, wenn man auf kleinere Maßnahmen verzichtet hätte. Dies ließ sich im Programmierungsprozess jedoch nicht durchsetzen. Bei den Maßnahmen mit einer geringen Budgetausstattung schlagen die Fixkosten für den Umsetzungsaufwand im Kontext der EU-Förderung sehr stark zu Buche (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

Dies betrifft Maßnahmen wie Qualifizierung (M1.1), Beratung (M2.1), die EIP (16.1/2) oder die Netzwerkmaßnahmen unter 16.7, die in einzelnen Strängen getrennt umgesetzt werden. Auch bei DIEK/IKEK, den Wegenetzkonzepten oder der Natura-2000-Managementplanung handelt es sich um eher kleinere Maßnahmen. Diese sind im Fall der ersten beiden Maßnahmen in die ILE-Richtlinie eingebunden. Die Natura-2000-Management-Planung ist eng verwoben mit dem investiven Naturschutz und ebenfalls Bestandteil einer gemeinsamen Richtlinie. Dies senkt die Fixkosten deutlich.

Einige Maßnahmen sind neu im Programm, und es gab sie auch noch nicht vorher im rein nationalen Kontext. Dies ist unter Umsetzungsaspekten dann unproblematisch, wenn diese Maßnahmen über eingespielte Bewilligungsstränge und angelehnt an schon bestehende Maßnahmen umgesetzt werden. Beispiel sind die Maßnahmen zur emissionsarmen Gülleausbringung und Lagerung, die auf die Erfahrungen und Abläufe im AFP aufbauen können. Ähnliches gilt für die Wegenetzkonzepte, die über die Flurbereinigungsbehörden abgewickelt werden. Anders ist es bei der Maßnahme M.16.71 Kooperationen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts zu bewerten. Diese konnte hingegen bislang nicht umgesetzt werden, weil sie inhaltlich und administrativ auf keine vergleichbaren Maßnahmen aufbauen kann und sich nur schwer in den ELER-Kontext einpassen lässt. Bei aller inhaltlichen Begründetheit der Förderung im Präventionsbereich scheint eine effiziente und handlungssichere Umsetzung im ELER nicht möglich (siehe hierzu auch Kapitel 4.19). Bei der EIP (M16.1/2) als weiterer neuer Maßnahme stellt sich die Situation anders dar. Es handelt sich zwar um eine neue Maßnahme, die aber – mit Ausnahme des Saarlandes – in allen Bundesländern angeboten wird. Es erfolgt eine Koordination und die Organisation eines Austauschs seitens des BMEL und der DVS. Da die EU-KOM ein großes Augenmerk auf die EIP legt, gibt es auch entsprechende Leitfäden zur Umsetzung (EU-COM, 2014). Das Aufsetzen dieser neuer Maßnahme ist zwar aufwendig; es kann aber auch auf die erwähnten Unterstützungsstrukturen zurückgegriffen werden.

NRW hat weitgehend auf Top-ups in Form zusätzlicher rein national finanzierter Fördervorhaben im Programm verzichtet, und rein national finanzierte Landesmaßnahmen klar vom EPLR getrennt. Ausnahmen gibt es nur bei M10 und M7.6 in Form von vertikalen Top-ups, um beispielsweise höhere Prämien gewähren zu können oder die Mehrwertsteuer zu erstatten. Diese klare förderstrategische Trennung führt dazu, dass die nationalen Maßnahmen verwaltungstechnisch einfacher und flexibler umgesetzt werden können, und dass kein Aufwand für die Erfassung im EU-Monitoringsystem entsteht.

5.2.2 Maßnahmenausgestaltung

Bei der Maßnahmenausgestaltung waren verschiedene Entwicklungen zu berücksichtigen, die zu inhaltlichen Änderungen und Schärfungen geführt haben.

Bei der inhaltlichen Schärfung über entsprechende Förderfähigkeitskriterien/Auflagen war in dieser Förderperiode die für alle Maßnahmen vorzunehmende Ex-ante-Überprüfung der Kontrollierbarkeit gemäß Artikel 62 der ELER-Verordnung zu beachten. Frühzeitig wurden die einzelnen Auflagen und Förderbedingungen diskutiert und deren Kontrollierbarkeit im Rahmen der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrolle abgestimmt. Diese Vorgabe hat die Sensibilität für Ausgestaltungsfragen geschärft. Letztlich überwogen bei der Ausgestaltung der Maßnahmen fachliche Aspekte.

Die investiven Maßnahmen wurden stärker an den gesamtstrategischen Überlegungen des MKULNV (Stärkere Ausrichtung in Richtung Agrarwende: mehr Tierschutz, mehr öffentliche Güter, Größenbegrenzung der Förderung) ausgerichtet. Deutlich wird dies an der Umsteuerung beispielsweise des AFP (M4.11) und der V&V-Förderung (M4.2). Des Weiteren wurden Erfahrungen mit der Ausgestaltung der Förderung der Vorperiode aufgegriffen und Maßnahmen entsprechend umgestaltet, so beispielsweise in der Dorfentwicklung. Neue Möglichkeiten der Kofinanzierung wurden genutzt, um den Breitbandausbau mit leistungsfähigen Netzen voranzutreiben. Im Vergleich zur Vorperiode erhält LEADER einen anderen Stellenwert. LEADER wurde nicht nur in Bezug auf die Zahl der Gruppen deutlich ausgeweitet. Bei LEADER ermöglichen die neuen „Spielregeln“ der Projektauswahl basierend auf den vorgelegten Konzepten eine hohe inhaltliche Vielfalt. Des Weiteren werden Landesmittel zur Kofinanzierung privater Projekte zur Verfügung gestellt, was zusätzlich die Projektdiversität erhöhen wird.

Bei den Flächenmaßnahmen wurden Detailanpassungen vorgenommen, um die Wirksamkeit zu erhöhen. In Kapitel 7 des Durchführungsberichtes (MKULNV, 2017) wurde dargelegt, dass die meisten Maßnahmen einen positiven Beitrag zum Ressourcenschutz leisten. M12.1 erfüllt das Ziel der Akzeptanzsicherung von Natura 2000 und ist durch die veränderte Ausgestaltung besser auf den qualitativen Grünlandschutz ausgerichtet. Beim Tierwohl (M14) wurden die bewährten Maßnahmen der Vorperiode inhaltlich fortgeführt; vorgenommene Änderungen bezogen sich v. a. auf Umsetzungsaspekte und sollen der Vereinfachung dienen. Die Ausgleichszulage wurde weitgehend unverändert aus der Vorperiode übernommen, wurde aber – den EU-Vorgaben folgend – unter dem SPB 4A Biodiversität programmiert. Unter den ansonsten gut konzipierten Flächen- und Tierwohlmaßnahmen ist die Ausgleichszulage die einzige Maßnahme, deren Interventionslogik seitens der Evaluation kritisch gesehen wird.

Im Bereich der Bildungs- und Beratungsmaßnahmen wurden Qualitätskriterien der Anbieter als Voraussetzung für eine Zuwendung gesetzt. Die Maßnahmen selbst wurden durch eine Ausschreibung entsprechender Themen und die Variation der Fördersätze stärker auf Umwelt- und Tierschutzaspekte ausgerichtet.

Manche der neuen Förderkonditionen engen den Kreis der potenziellen AntragstellerInnen sehr weit ein. In einzelnen Maßnahmen ist daher beabsichtigt, Förderkonditionen anzupassen, um die Maßnahmenreichweite zu erhöhen. Ein Beispiel sind die Forstmaßnahmen, in denen die Fokussierung auf Laubwald ebenso gelockert werden soll wie das Verbot einer Wiederaufforstung mit derselben Baumart des Vorbestandes. Der Richtliniengeber hat jedoch nur begrenzte Möglichkeiten zur Änderung; die EU müsste andere Regelungen treffen. Auf das einzelne Vorhaben bezogen, wäre der Zielbeitrag (Stärkung des Laubwaldes) zwar geringer, landesweit betrachtet würde bei einer gesteigerten Inanspruchnahme das Ziel aber besser erreicht werden. Im Bereich AFP ist eine Veränderung der Förderkonditionen in Planung, um mehr Schweine haltende Betriebe zu erreichen.

Neben Förderfähigkeitskriterien/Auflagen sind im Bereich ELER-Investiv zusätzlich AWK anzuwenden. Unsere Einschätzung zu den starren Vorgaben zur Anwendung von AWK ist differenziert. Es gibt Maßnahmen im Programm wie die Flurbereinigung oder investive Naturschutzmaßnahmen, die auf der Grundlage von Planfeststellungen (Wege- und Gewässerplan) oder Fachplanungen umgesetzt werden. Die Anwendung von AWK für solche Maßnahmen bringt aus unserer Sicht keinen zusätzlichen Effektivitätsgewinn. Das Mindestanforderungsniveau, die Qualität und Operationalisierung der AWK sind über die Maßnahmen hinweg sehr unterschiedlich ausgestaltet. Davon hängt die potenzielle Lenkungswirkung ab, sofern die Haushaltsmittel nicht mehr ausreichen, um alle Vorhaben zu bewilligen, die das Mindestanforderungsniveau erfüllen.

Über alle Maßnahmentypen hinweg lassen sich Maßnahmen über die Festsetzung von Bagatellgrenzen und Förderhöchstgrenzen gezielt steuern. Mit der Setzung von Bagatellen und Förderhöchstgrenzen wird das Portfolio der Vorhaben und der Antragstellenden gesteuert. Bei den Berufsbildungsmaßnahmen wurde die Bagatellgrenze gegenüber der Vorperiode erhöht. Damit fallen viele Kursangebote der Vorperiode weg. Auch die Anbieterstrukturen haben sich verändert. Ziel ist, eher mehrtätige Angebote zu fördern, weil diese nachhaltigere Schulungserfolge erwarten lassen und die Umsetzung zudem verwaltungsökonomischer ist. Schon in der Vorperiode wurde bei der Grünlandextensivierung die Bagatellgrenze deutlich angehoben. Damit fielen viele Pferde haltende Betriebe, die zumeist nicht über umfangreiche Grünlandflächen verfügen, aus der Förderung, was ein aus fachlicher Sicht gewünschter Effekt war. Im Bereich V&V (M4.2) wurden die Förderhöchstgrenzen auf 1.000.000 Euro in 2016 festgesetzt, um mehr Anträge bedienen zu können (siehe Kapitel 4.5).

5.3 Umsetzungsrahmen

Notwendig für die erfolgreiche Programmumsetzung und die zielkonforme Inanspruchnahme ist die Handlungsfähigkeit entscheidender Akteure innerhalb der Verwaltung und der Antragstellenden. Der Aufwand muss mit den vorhandenen Ressourcen in den Verwaltungen zu bewältigen sowie Verwaltungsaufwand und Risiken für die Verwaltung und die Antragstellenden verhältnismäßig sein.

Die Erfüllung dieser Voraussetzungen wird durch die gesetzten Rahmenbedingungen für die administrative Umsetzung bestimmt. Das sind im Wesentlichen die Organisationsstrukturen, die personelle Ausstattung, der Regelungsrahmen, die IT-Landschaft und das Finanzmanagement.

5.3.1 Organisationsstruktur und Ablauforganisation

Die in Kapitel 3 enthaltene Strukturlandkarte zeigt die Komplexität der Organisationsstruktur und Ablauforganisation bei der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum.

Kompakte Steuerungsebene

Auf Programmebene sind die wesentlichen Akteure die Verwaltungsbehörde, der Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter (EU-Zahlstelle), das Referat für Zahlstellenkoordination und die Fachreferate. Das NRW-Programm Ländlicher Raum ist ein Monoressortprogramm. Andere Ressorts sind derzeit nicht unmittelbar an der Umsetzung beteiligt und müssen sich nicht in die komplexe ELER-Förderung einarbeiten. Damit ist die Programmsteuerungsebene kompakt aufgestellt.

Die Verwaltungsbehörde, ist im Vergleich zu anderen Bundesländern nach wie vor sehr schlank aufgebaut, und konzentriert sich auf das Kerngeschäft einer Verwaltungsbehörde. Die Aufgabenerledigung erfolgt aus unserer Sicht sehr effizient, mit klar definierten Schnittstellen und Zuarbeitserfordernissen Dritter.

In Nordrhein-Westfalen wurde der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter als EU-Zahlstelle benannt (im Folgenden EU-Zahlstelle) Auf oberster Verwaltungsebene werden Zahlstellenangelegenheiten im Ministerium koordiniert. Die EU-Zahlstelle hat als Landesoberbehörde nicht die Möglichkeit, andere Landesbehörden wie z. B. die Bezirksregierungen per Erlass anzuweisen. Diese Möglichkeit hat nur das Ministerium, sodass beispielsweise die Rahmenregelung ELER vom Referat für Zahlstellenangelegenheiten erlassen wurde (MKULNV, 2016b).

Die Fachreferate selbst sind nicht Teil der EU-Zahlstelle. Sie sind für die Richtlinienaufstellung und fachliche Steuerung einschließlich Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen zuständig. Elf Fachreferate waren mit Stand 05/2017 an der Umsetzung des Programms beteiligt.

Zusammenarbeit der EU-Zahlstelle und Fachreferate

Das Zusammenspiel zwischen den Fachreferaten, der EU-Zahlstelle und den Bewilligungsstellen, insbesondere den delegierten Stellen (siehe Kapitel 3.2), birgt aufgrund der zahlreichen Schnitt-

stellen die Gefahr von Informationsverlusten.⁶⁶ So sind die Rollen auf dem Papier zwar klar geregelt. Die Förderreferate üben die Fachaufsicht im Sinne des Landesorganisationsgesetzes über ihre Förderbereiche aus. Diese soll sicherstellen, dass die Bewilligungsstellen die in der Richtlinie programmierten Inhalte richtig umsetzen. Die EU-Zahlstelle übt ebenfalls eine Aufsicht über die Bewilligungsstellen aus. Diese „Fachaufsicht- Zahlstellenangelegenheiten“ hebt im Wesentlichen auf Aspekte der technischen und zahlstellenkonformen Umsetzung ab. In der Praxis lassen sich die beiden Prüfsphären und deren inhaltliche Ausrichtung aber nicht immer trennscharf voneinander abgrenzen. Umgekehrt wurde aus Gesprächen mit den Bezirksregierungen als Bewilligungsstellen für Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung deutlich, dass es auch nicht immer klar ist, welche Aspekte mit der EU-Zahlstelle, und welche mit dem Fachreferat zu klären sind. Ein klarer Informationsfluss sowie eine gut aufeinander abgestimmte Wahrnehmung der sich ergänzenden Aufsichtsaufgaben vonseiten des Fachreferates und der EU-Zahlstelle sind jedoch wichtig, um eine integrierte Sichtweise von Förderziel und Förderumsetzung herzustellen.

In diesem Sinne finden in dieser Förderperiode in größerem Umfang Besprechungen und Arbeitskreissitzungen statt, z. B. im Bereich LEADER, Breitband oder ILE, in denen Dienstanweisungen gemeinsam zwischen Fachreferaten, EU-Zahlstelle und Bewilligungsbehörden entwickelt werden. Alle VOK-Termine der investiven ELER-Maßnahmen werden von der EU-Zahlstelle bzw. vom Landesbetrieb WuH an die ZS-Koordinierung im Ministerium gemeldet, sodass die Fachreferate die Möglichkeit haben, an den Kontrollen teilzunehmen. Dadurch können Fachreferate direkte Einblicke in das „Alltagsgeschäft“ bekommen. Gegenüber der früheren Situation sind diese Möglichkeiten einer stärkeren Vernetzung aus Sicht der GesprächspartnerInnen positiv zu bewerten. Allerdings bestehen immer noch Verbesserungsmöglichkeiten, da manche Entscheidungen der Fachreferate der Zahlstelle erst bekannt werden, wenn sie von den entsprechenden Bewilligungsstellen davon in Kenntnis gesetzt werden. Dies könnte auch daran liegen, dass die Fachreferate ihre fachaufsichtlichen Aktivitäten weitgehend ohne Einbindung der Zahlstelle durchführen. Aus unserer Sicht sollten die Fachaufsicht der Fachreferate und der Zahlstelle inhaltlich und organisatorisch noch stärker abgestimmt und der Ergebnisaustausch intensiviert werden, da im Bereich der Förderung inhaltliche und technische Fragen eng zusammenhängen und sich teilweise gegenseitig bedingen. Dies gilt in erster Linie für die Maßnahmen, die nicht in der Regie des Landesbeauftragten selbst umgesetzt werden. Für die Maßnahmen, bei denen sich die EU-Zahlstelle für die Abwicklung der Förderung schon seit Langem der KreisstellenmitarbeiterInnen der LWK bedient, existieren gewachsene und funktionierende Zusammenarbeitsstrukturen, auch mit den Fachreferaten.

⁶⁶ Diese Informationsverluste wurden in der IK-Analyse als Problem herausgestellt (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

Herausforderung der Bewilligungsstruktur

Während auf der Programmsteuerungsebene kompakte Strukturen existieren, ist die Bewilligungsstruktur in Teilen stark aufgegliedert und erstreckt sich über verschiedene Institutionstypen. Zu verzeichnen ist eine hohe Anzahl an Schnittstellen zwischen EU-Zahlstelle und unterschiedlichen Bewilligungsstellen, verbunden mit hohen Koordinations- und Kommunikationsanforderungen.

Besonders herausfordernd, und dies wurde auch schon in der Implementationskostenanalyse des Vorgängerprogramms herausgestellt, ist aus unserer Sicht das Verhältnis zwischen der EU-Zahlstelle und den delegierten Stellen. Die delegierten Stellen sind das LANUV, der Landesbetrieb WuH, die Dezernate 33 und 51 der Bezirksregierungen und die Kreise und kreisfreien Städte als Untere Naturschutzbehörden. Mit diesen Stellen hat die EU-Zahlstelle eine Delegationsvereinbarung getroffen, in der die Zuständigkeiten geregelt sind. Daneben gibt es noch die ELER-Rahmenregelung aus dem Ministerium. Es ist Aufgabe der EU-Zahlstelle sicherzustellen, dass alle Bewilligungsstellen vergleichbar arbeiten. Bei den Maßnahmen M4.2 und M16.1/2 gibt es jeweils nur eine Bewilligungsstelle (LANUV). Im Forstbereich fungiert die Geschäftsstelle Forst als zentraler Ansprechpartner für die EU-Zahlstelle. Die Geschäftsstelle koordiniert die Regionalen Forstämter, die die Fördermaßnahmen (M8.5 und M4.31) bewilligen.

Die organisatorische Anbindung des Vertragsnaturschutzes wurde für die zurückliegende Förderperiode im Rahmen der Implementationskostenanalyse thematisiert, da diese als ein wesentlicher Faktor für die auch im Ländervergleich hohen Umsetzungskosten identifiziert werden konnte. Die Organisationsstruktur wird aber nicht grundsätzlich infrage gestellt. 37 Stellen, und damit nur unwesentlich weniger als in der Vorperiode, setzen den Vertragsnaturschutz mit z. T. sehr wenigen Verträgen um. Die Kreise und kreisfreien Städte nutzen ihre Autonomie in der Umsetzung des Vertragsnaturschutzes, z. B. bei der Gestaltung der Auflagenpakete. Das Instrument wird flexibel eingesetzt und entsprechend beworben, insbesondere da, wo die Biologischen Stationen sehr aktiv agieren. Diese bringen auch die Fachkompetenz mit, um den Vertragsnaturschutz zielgerichtet umzusetzen. Aufgrund der hohen verwaltungstechnischen Belastung der UNBs sollte aus Sicht der Evaluation mit allen Beteiligten eine offene Diskussion über Vor- und Nachteile einer möglichen Einführung des Niedersächsischen Modells geführt werden. In Niedersachsen fungiert die Landwirtschaftskammer als Bewilligungsstelle für den Vertragsnaturschutz und die UNB betreuen die Maßnahmen fachlich. Aufgrund des in dieser Förderperiode weiter angestiegenen Umsetzungsaufwandes besteht für den Vertragsnaturschutz weiter Handlungsbedarf im Sinne einer effizienteren Umsetzung.

Zur besseren Koordination der zahlreichen an der Umsetzung beteiligten Stellen werden für den Vertragsnaturschutz unter Regie des LANUV auf Ebene der Bezirksregierungen sogenannte Erfahrungsgespräche organisiert, an denen auch die Zahlstelle teilnimmt. Weitere Teilnehmende sind das Fachreferat und das Referat für Zahlstellenangelegenheiten. Die Sicht der Bewilligungsstellen auf diese Prozesse wird im weiteren Verlauf der Evaluation eingeholt werden.

Insgesamt sind in Bezug auf die delegierten Stellen Fortschritte zu erkennen, um die noch in der IK-Analyse konstatierte „fachliche und organisatorische Ferne zu Teilen des Maßnahmenpektrums“ (Fährmann, Grajewski und Reiter 2014, S. 107) zu überbrücken. Die Intensivierung und Verstetigung von Austausch und Kommunikationsaktivitäten ist fortzusetzen.

Fachreferate und Bewilligungsstellen

Bei vielen Maßnahmen wurde herausgestellt, dass die Förderrichtlinien erst relativ spät veröffentlicht wurden. Zudem fehlten im Nachgang auch noch wichtige Auslegungshinweise und Formulare/Standardvordrucke zu den Richtlinien, die die Bewilligungsstellen in die Lage versetzen, ihre Arbeit effizient zu erledigen. Ein Teil des Umsetzungsrückstands bei den investiven Maßnahmen, insbesondere bei LEADER und ILE, ist dadurch erklärbar. Zurückzuführen sind die zeitlichen Verzögerungen auf den knappen Personalbestand auf den verschiedenen Verwaltungsebenen (siehe unten).

5.3.2 Personalsituation

Die Personalsituation ist insgesamt im öffentlichen Dienst angespannt. Dies betrifft auch die mit der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum befassten Stellen auf allen Ebenen, von der Ministeriumsebene bis hinunter zu den Bewilligungsstellen vor Ort. Dies gilt sowohl für die Quantität als auch die Qualität des eingesetzten Personals.

Auf der Ebene des Ministeriums gibt es in einzelnen Aufgabenbereichen Personalengpässe. Darüber hinaus ist der Arbeitsanfall zu Beginn einer Förderperiode hoch. Dies betrifft vor allem die neuen (z. B. EIP) oder völlig neu aufgesetzten Maßnahmen (LEADER, Beratung). Durch die Einstellung von zusätzlichem befristeten Personal wurde für Entlastung gesorgt. Personalengpässe auf der Steuerungsebene sind gerade zu Beginn einer Förderperiode, in der noch zahlreiche Unklarheiten beseitigt und klare Auslegungshinweise zu den Richtlinien gegeben werden müssen, ein Faktor, der die Maßnahmenumsetzung verzögert (siehe Kapitel 4.10.3).

Verbunden mit organisatorischen Umstrukturierungen bei der EU-Zahlstelle und der einhergehenden Verlagerung des Standortes von Bonn nach Münster gab es eine deutliche Veränderung im Personalbestand. Lange eingearbeitetes Personal hat den Wechsel nach Münster zum Teil nicht mit vollzogen, sodass deren Erfahrungswissen verloren ging. Dieser Prozess ist inzwischen beendet und die Stellen konnten adäquat nachbesetzt werden. Aufgestockt wurde in größerem Umfang der Technische Prüfdienst (TPD) der EU-Zahlstelle, in erster Linie aufgrund des Greenings und der Vorgabe, jede einzelne Auflage in ihrem zeitlichen Kontext zu kontrollieren. Von dieser Vorgabe sind auch die Flächenmaßnahmen der 2. Säule betroffen, insbesondere der differenziert ausgestaltete Vertragsnaturschutz. Da bei dieser Maßnahme die Kontrollen der fachlichen Auflagen durch die UNBs erfolgen, ist durch die neuen Anforderungen auch deren Aufwand gestiegen.

Problematisch ist insgesamt eine zu verzeichnende größere Personalfuktuation in allen umsetzenden Stellen. Bei der Besetzung von neuen Stellen ist es z. T. schwierig, geeignetes Personal zu rekrutieren. Die Einarbeitungszeiten sind aufgrund des komplexen Regelungsrahmens im Bereich der ELER-Förderung sehr lang. Durch die Verknüpfung mit dem nationalen Recht sind auch Rechtsgebiete wie Vergabe oder Steuerrecht (bei Mehrwertsteuerförderung) relevant, für die allgemeine Verwaltungsangestellte nicht zwingend vertieftes Wissen mitbringen. Daraus resultiert ein hoher Schulungsbedarf.

Die Bewilligungsstellen unterliegen den diesbezüglichen gleichen Rahmenbedingungen wie auch die EU-Zahlstelle oder das Ministerium. Die Personalausstattung ist begrenzt, es gibt keine Redundanzen und das Aufgabenportfolio wird inhaltlich sehr viel anspruchsvoller (siehe oben). Die Umsetzung der ELER-Förderung ist mit vielen Arbeitsspitzen verbunden und aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen (Kassenschluss und Jährlichkeit bezogen auf die nationalen Mittel) auch klaren zeitlichen Restriktionen. Für ein Durchschnittsförderjahr mag der Personalbestand ausreichend sein, lässt man Arbeitsspitzen und Personalausfälle außer Acht. Ausfälle sind aufgrund fehlender Redundanzen kaum in ihren Auswirkungen abzufedern. Die Frage ist, wie flexibel der Personalbestand in den Bewilligungsstellen an neue Bedarfe angepasst werden kann. So ist beispielsweise die Zahl der LEADER-Regionen stark gestiegen jedoch zwischen den Bezirksregierungen mit deutlich unterschiedlichem Ausmaß. Nach den zeitlichen Verzögerungen in den ersten Jahren der Förderperiode ist damit zu rechnen, dass die Umsetzung an Dynamik gewinnen und die Anforderungen an eine zügige Antragsbearbeitung in den Dezernaten 33 der Bezirksregierung weiter steigen wird. Die Kapazitäten müssen dafür in ausreichendem Umfang vorhanden sein.

Die Angemessenheit der Personalausstattung ist ein Aspekt, der im Rahmen der Zulassung der Zahlstelle durch die Zuständige Behörde geprüft wird. Die Zahlstelle selbst muss auch den Personalbestand bei den delegierten Stellen im Blick haben. Auf die Bemessung des Personals selbst hat sie keinen direkten Einfluss. Steuernd Einfluss nehmen kann sie nur über generelle Feststellungen, z. B. bei nachlassender Qualität der Antragsbearbeitung aufgrund personeller Engpässe. Wenn deutliche Personalengpässe festgestellt werden, könnte über das Ministerium agiert werden. Die Zahlstelle greift aber aktiv den Qualifizierungsbedarf in den Bewilligungsstellen auf und bietet zielgerichtet Schulungen an. Diese Schulungen beziehen sich auf rechtliche Aspekte (z. B. Vergabe) aber auch EDV-Programme (InVeKoS, NASO).

5.3.3 Regelungsrahmen

Der Regelungsrahmen hat gegenüber der Vorperiode nochmal an Komplexität gewonnen. Es gibt viele unterschiedliche Regelungsbereiche, die zu beachten sind. Dabei ist es nicht nur die Kom-

plexität der aus unterschiedlichen Verordnungen stammenden delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, die die Umsetzung komplexer gestalten. Immer wieder thematisiert und problematisiert wurden Leitlinien⁶⁷ und Prüffeststellungen, die, obwohl im untergesetzlichen Bereich, zur Richtschnur für die Umsetzung werden. Eine gute Bestandsaufnahme zu den Implikationen des Rechtsrahmens der laufenden Förderperiode liefern das ELER-Resetpapier (SMUL, 2016) und eine Studie des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg (LRH BW, 2015)

Im Folgenden werden ausgewählte Themenbereiche angesprochen, die z. T. beide Maßnahmengruppen – ELER-Investiv und ELER-InVeKoS – betreffen und z. T. selektiv wirken. Die Regelungen werden vor allem aus dem Blickwinkel der Bewilligungsstellen und der (potenziellen) AntragstellerInnen betrachtet. Es werden ausgewählte Aspekte herausgegriffen, die die Bewilligungsstellen vor große Herausforderungen stellen, und die auch auf die Inanspruchnahme Einfluss haben.

Kürzungen und Sanktionierung bei ZuwendungsempfängerInnen

Kürzungen und Sanktionierungen sind ein komplexes Gebiet. Die EU-KOM hat die Ablehnung und Rücknahme bzw. Kürzung der Förderung sowie die Anwendung von Verwaltungsanktionen bei Verstößen grundsätzlich in den Artikeln 18, 19ff. und 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 und für investive ELER-Maßnahmen darüber hinaus in Artikel 63 der Verordnung (EU) Nr. 809/2014 und Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 geregelt.⁶⁸

Die Vorgaben zur Sanktionierung stellen die Zahlstelle/Bewilligungsstellen vor Herausforderungen. Da die ZuwendungsempfängerInnen aus dem nationalen Zuwendungsrecht keine Sanktionierung kennen, müssen sie schon mit dem Antrag davon in Kenntnis gesetzt werden, unter welchen Umständen es zu einer Sanktionierung kommen kann. Aus unserer Sicht hat die Verwaltung eine Fürsorgepflicht und muss die AntragstellerInnen deutlich darauf hinweisen. Der Beratungsaufwand der Verwaltung und auch der Regionalmanagements im Bereich LEADER steigt dadurch.

⁶⁷ Die KOM veröffentlicht guidelines, guidance documents, working, documents, explanatory notes etc. mit teils „empfehlendem“ Charakter. Abweichungen von den Empfehlungen bedeuten generell ein Risiko für den Mitgliedstaat.

⁶⁸ Es gibt im investiven Bereich zwar eine Erleichterung durch die Erhöhung der Sanktionsgrenzen für nicht förderfähige Beträge von drei auf zehn Prozent (Artikel 63 der VO (EU) Nr. 809/2014). Gleichzeitig müssen die unterschiedlichen Auslöser für Sanktionen beachtet werden. Die Artikel-63-Verwaltungsanktionen müssen dann angewandt werden, wenn die Differenz zu den im Auszahlungsantrag beantragten Beträgen und dem, was eine Bewilligungsbehörde nach Prüfung zur Zahlung festsetzt, mehr als zehn Prozent beträgt. Beispiele, die zu Differenzen führen, sind die Nichtberücksichtigung von Skonti, Rabatten oder Preisnachlässen oder die Abrechnung von nicht bewilligten und somit nicht förderfähigen Ausgaben. Davon zu trennen sind Sanktionen nach Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 (VO (EU) Nr. 640/2014). Die aufgrund dieser Verordnung zu verhängenden Sanktionen basieren auf Verstößen gegen Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstige Auflagen. Hierzu zählen auch Vergabeverstöße.

Bei den InVeKoS-Maßnahmen sind alle Fälle von Auflagenverstößen (Schwere, Dauer, Ausmaß und Häufigkeit), in denen in die Vergangenheit zurückgeschaut werden muss, sehr kompliziert.⁶⁹ Man muss beispielsweise zur Darstellung der Verstoßhäufigkeit prüfen, ob bei einem Antragsteller seit 2007 bei Prüfungen ähnlicher Maßnahmen ein vergleichbarer Verstoß festgestellt wurde. Diese Prüfung erfordert einen hohen Aufwand, da sie zumeist nicht EDV-gestützt erfolgen kann. Die Berechnungen der Sanktionen vorzunehmen, ist für die Bewilligungsstellen nicht einfach. Die Zahlstelle hat im InVeKoS-Programm ein Berechnungsmodul zur Verfügung gestellt, das aber sehr komplex ist, und dessen Programmierung sehr aufwendig war, weil viele unterschiedliche Konstellationen zu berücksichtigen waren. Den Bewilligungsstellen wurden Schulungsunterlagen seitens der Zahlstelle zur Verfügung gestellt, damit diese die Berechnungen durchführen können.

Grundsätzlich, und dies wurde auch schon in der Implementationskostenanalyse ausführlich diskutiert, stellen wir zumindest für den Bereich ELER-Investiv die Sanktionierung grundlegend infrage. Einen präventiven Charakter und eine erzieherische Wirkung erzielt man nur dann, wenn es sich um wiederkehrende Anträge handelt oder andere AntragstellerInnen sensibilisiert werden. Bei ELER-Investiv wird aber oft nur ein Antrag in der Förderperiode gestellt. So ist eher zu befürchten, dass Negativbeispiele einer Sanktionierung oder die Angst vor einer Sanktionierung potenzielle AntragstellerInnen davon abhält, einen Antrag zu stellen.

Komplexes Vergaberecht

Die Vergabevorschriften und die Überprüfung ihrer Einhaltung sind kein neues Thema und waren auch schon vor 2014 relevant.⁷⁰ Sie entwickeln sich aber in der jetzigen Förderperiode zu einem zentralen und konfliktträchtigen Thema, u. a. weil sie aufgrund der Fehleranfälligkeit in den Fokus der übergeordneten Prüf- und Kontrollinstanzen und folglich auch der BS gerückt sind. Die Zahlstellen reagieren auf Prüfbeanstandungen mit höheren Anforderungen an Nachweispflichten, Dokumentationen und Prüfschritten. Diese „Dynamik“ ist in allen Bundesländern zu beobachten.

NRW hat aufgrund der Komplexität des Vergaberechts schon in der Programmierungsphase versucht, die landesseitigen Möglichkeiten zur Vereinfachung zu nutzen. Für die Richtlinienerstellung wurden den Fachreferaten Textbausteine an die Hand gegeben, die sich auf die Vereinfachung des Vergaberechts, insbesondere für private Zuwendungsempfänger bezogen.⁷¹ Trotzdem gibt es weiterhin für die investiven Maßnahmen unterschiedliche Regelungen im Unterschwel-

⁶⁹ Auch investive Maßnahmen sind generell von dieser Vorgabe betroffen, In der Praxis ist dies aber wenig relevant, weil bei investiven Maßnahmen wesentlich selektiver gefördert wird. Aber eine Prüfung muss seitens der EU-Zahlstelle trotzdem erfolgen.

⁷⁰ Materiell-rechtlich hat nur die Richtlinie 2014/24/EU zu neuen europarechtlichen Vorgaben im Vergaberecht geführt, welche der Bundesgesetzgeber mit dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz zum 18.04.2016 umgesetzt hat.

⁷¹ Bei privaten ZuwendungsempfängerInnen soll das Vergaberecht erst bei einer Zuwendung über 100.000 Euro und einem Zuschussatz von über 50 % greifen, sonst reicht das Einholen von drei Vergleichsangeboten. Bei einem höheren Zuschussatz und einer höheren Zuwendung gelten vergaberechtliche Bestimmungen

lenbereich⁷², die auf fachliche Erwägungen und die unterschiedlichen Klientel von Antragstellenden zurückzuführen sind. So wurden in den Richtlinien der investiven Maßnahmen unterschiedliche Wertgrenzen festgelegt, ab denen das Vergaberecht einzuhalten ist. Das Vergaberecht im Oberschwellenbereich spielt im NRW-Programm Ländlicher Raum nur eine geringe Rolle. Es gibt nur wenige Vorhaben im Oberschwellenbereich, wie das LEADER-Management oder die Waldbodenkalkung. Bei Baumaßnahmen sind Förderhöchstgrenzen eingezogen, sodass der Oberschwellenbereich gar nicht erreicht werden kann.

Vergabe ist ein kompliziertes bzw. auslegungsintensives Rechtsfeld, das zudem ständigen Änderungen unterworfen ist. Die BearbeiterInnen der Bewilligungsstellen müssen prüfen, ob AntragstellerInnen gemäß den vergaberechtlichen Vorgaben gehandelt haben. Dies betrifft vor allem die Anwendung der Leitlinien im Unterschwellenbereich. Das komplizierte Vergaberecht führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit bei den Bewilligungsstellen. Zum Kapazitätsaufbau bei den Bewilligungsstellen fanden vergaberechtliche Schulungen statt.

Für AntragstellerInnen, die das Vergaberecht anwenden müssen, können die möglichen Konsequenzen bei aufgedeckten Fehlern folgenswer sein (EU-KOM, 2013a). Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen sowie gegen das Einholen von Mindestangeboten stellen die Nichteinhaltung einer Auflage und damit einen Sanktionierungssachverhalt nach Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 dar. Schon formale Fehler können Korrektursätze auslösen. Der Regelkorrektursatz liegt bei 25 %. Es sind aber auch Korrektursätze von bis zu 100 % möglich. Die Ausführungen der EU-KOM sind auch im Unterschwellenbereich anzuwenden (MKULNV, 2016b).

Das größte Problem gibt es bei den Maßnahmen, bei denen private ZuwendungsempfängerInnen öffentliches Vergaberecht einhalten müssen, u. a. wenn es sich um öffentliche Antragsteller im Sinne des Gesetzes über Wettbewerbsbeschränkungen handelt. Bei den LAGs musste dieser Sachverhalt geprüft werden, ebenso bei den TG der Flurbereinigung oder den Forstbetriebsgemeinschaften. Bei LAGs ist der Status von der jeweiligen Satzung und ihrer Finanzierung abhängig. Die juristische Klärung war vom Internen Revisionsdienst eingefordert worden und hat Zeit gebraucht. Geklärt werden musste der LAG-Status wegen der Managementkosten (M19.4), also der Maßnahme, bei der die LAGs Zuwendungsempfänger sind. Auch ehrenamtlich agierende Vereine im Naturschutz können u. U. davon betroffen sein, Vergaberecht anwenden zu müssen. Wenn die Förderung aufgrund von Fehlern in der Anwendung vergaberechtlicher Vorschriften versagt oder gekürzt wird, trifft es die Mitglieder direkt. Dies wiegt umso schwerer, als dass es im Bereich der EU-Förderung im Gegensatz zur nationalen Förderung kein Ermessen gibt, Vergaberechtsverstöße zu würdigen.

⁷² D. h. unterhalb der EU-Schwellenwerte.

Für private AntragstellerInnen gilt, soweit in Richtlinien, Verfahrensvorschriften oder im Zuwendungsbescheid/-vertrag nichts anderes geregelt ist, die Nr. 3 der ANBest-P. Demzufolge sind oberhalb festgelegter Schwellen Vergabevorschriften einzuhalten. In den Richtlinien wurden aber in der Regel anderslautende Regelungen in Absprache mit dem Finanzministerium getroffen, so beispielsweise für das AFP (M4.11) in Form des Einholens von Vergleichsangeboten.

Die Maßnahmen sind unterschiedlich aufgestellt, was die Qualität der Angebotseinholung betrifft. Bei AFP (M4.11) werden die AntragstellerInnen durch professionell aufgestellte Betreuungsunternehmen begleitet. Die Betreuungsunternehmen nehmen auch an den AFP-Workshops teil, die mit den antragsannahmenden Stellen und der Bewilligungsstelle durchgeführt werden. Bei Prüfungen gibt es daher kaum Beanstandungen. Bei der V&V-Förderung (M4.2) gibt es diese festen Betreuungsstrukturen nicht, sodass bei Prüfungen öfter festgestellt wird, dass die Vorgaben zur Angebotseinholung fehlerhaft umgesetzt wurden.

Neu mit dem Thema Vergabe musste sich auch das für die Beratungsmaßnahme (M2.1) zuständige Fachreferat auseinandersetzen. Aufgrund der Vorgaben der ELER-VO mussten die Beratungsunternehmen im Rahmen einer EU-weiten Ausschreibung ausgewählt werden. Dieses Verfahren, sowohl die Vorbereitung als auch die Durchführung, war zeitintensiv und hat den Start der Maßnahme deutlich verzögert.

Kostenplausibilisierung zur Antragstellung

Bei Anteilsfinanzierungen ist die im Antrag auf Fördermittel beantragte Zuwendung im Rahmen der Verwaltungskontrolle zu plausibilisieren. Dies kann u. a. anhand der Vorlage von Vergleichsangeboten verschiedener Anbieter oder durch der Behörde vorliegende Referenzkosten geschehen. Verordnungsseitig wäre auch ein Bewertungsausschuss möglich (Artikel 48 der VO (EU) Nr. 809/2014). Diese Prüfung ist zu dokumentieren. Welche Unterlagen für die Kostenplausibilisierung vorzulegen sind, wird in den Richtlinien geregelt. Zum Teil ist es für die AntragstellerInnen schwierig, überhaupt Angebote in ausreichender Zahl und Qualität vorlegen zu können. Von dieser Kostenplausibilisierung getrennt zu betrachten sind die vergaberechtlichen Vorgaben des Zuwendungsbescheides. Die Bewilligungsstellen sollen aber nach Möglichkeit darauf hinwirken, dass Synergieeffekte erzielt werden, indem die zur Kostenplausibilisierung vorgelegten Unterlagen die vergaberechtlichen Formvorgaben im Rahmen einer ggf. später erforderlichen Markterkundung berücksichtigen.⁷³

⁷³ Für den Bereich LEADER, der eine Vielzahl unterschiedlichster Vorhaben beinhalten kann, wurden entsprechende Hinweise seitens des Fachreferates im 1. Quartal 2017 an die Bezirksregierungen gegeben, gerade noch rechtzeitig vor der zu erwartenden Zunahme an Projektanträgen.

Zunehmende Kontrolldichte im System

Die Intensität und die Zahl der Prüfungen haben aus Sicht der EU-Zahlstelle seit den 1990er Jahren deutlich zugenommen. Dies betrifft nicht nur die Prüfdienste der EU, sondern auch die Arbeit des Internen Revisionsdienstes, der zunehmend Detailregelungen von Maßnahmen prüft und nicht mehr nur das Große und Ganze. Neu ist die Verlagerung der BS aus dem Finanzministerium auf Deloitte, eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Die Erfahrungen mit Deloitte wurden von allen Befragten als positiv bezeichnet.

Die Kontrolldichte hat auch innerhalb des Zahlstellensystems deutlich zugenommen. Maßgeblich für die flächenbezogenen Maßnahmen ist die neue Anforderung der Kontrollverordnung, dass alle Auflagen, die auf einer Fläche liegen, in ihrem jeweiligen zeitlichen Kontext zu kontrollieren sind. Dies ist mit entsprechenden Personalaufstockungen der involvierten Stellen verbunden (siehe oben). Im investiven Bereich erzeugt LEADER einen zusätzlichen Kontrollaufwand. Die größere Eigenständigkeit der LAGs, Vorhaben auf der Grundlage ihrer Strategien auszuwählen und zu fördern, erfordert eine Sicherstellung transparenter und offener Strukturen der LAGs. So werden die LAGs durch die ZS/Bezirksregierungen kontrolliert, zunächst anhand der Satzungen aller LAGs. Zurzeit werden die formalen Rahmenbedingungen geprüft, Satzung, Sitzungsprotokolle und Abstimmungsergebnisse. Zu einem späteren Zeitpunkt wird es auch Prüfungen vor Ort gemeinsam mit dem Regionalmanagement geben.

Nach wie vor ist das zentrale Problem, dass nicht gegen ein klar umrissenes Regelungsfeld kontrolliert wird, sondern sich aus jeder Prüfung, auch in anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten, neue Interpretationen ergeben können. Des Weiteren sorgt die EU-KOM mit neuen Ansätzen (z. B. dem sog. Gelbe-Karten-System), um die Systeme vermeintlich (und in erster Linie für die Antragstellenden) zu vereinfachen, für kontinuierliche Anpassungserfordernisse. Alle Änderungen müssen EDV-mäßig abgebildet und auch in dem verästelten System (siehe Strukturlandkarte in Kapitel 3) den einzelnen Bewilligungsstellen vermittelt werden. Im ELER-Reset-Papier wird von einer „Spirale der Prüffeststellungen“ gesprochen, d. h. jede Kontrollfeststellung erzeugt wieder neue Regelungen, die wiederum das Verstoßrisiko erhöhen (SMUL, 2016). Sofern Fehler gehäuft auftreten, reagiert die Zahlstelle mit Schulungen oder einer verstärkten Fachaufsicht. Auch werden AntragstellerInnen gezielt angeschrieben und noch einmal auf sensible Punkte hingewiesen, die in Kontrollen aufgefallen sind. Insgesamt erzeugen Kontrollen ein erhöhtes Gefühl der Unsicherheit, zumal, wie oben beschrieben, sich die Prüfstandards kontinuierlich ausdifferenzieren.

Nutzung vereinfachter Kostenoptionen

Bei ELER-Investiv konnten Vereinfachte Kostenoptionen (VKO) zur Anwendung kommen. Dazu wurden zu Programmbeginn Textbausteine für die Richtlinienerstellung der Fachreferate erarbeitet, die sich z. B. auf die Pauschalierung von Personalkosten inkl. Gemeinkosten bezog. Es wurden diesbezügliche Regelungen des EFRE adaptiert. Diese Möglichkeit wird u. a. bei der EIP und der Bildungsmaßnahme sowie LEADER genutzt. Darüber hinaus nutzen der investive Naturschutz und z. T. die forstliche Förderung Festbetragsfinanzierungen. Die Nutzung von Pauschalen und

Standardkosten kann Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und die Inhalte haben, da in Abhängigkeit der Festsetzung Maßnahmen unattraktiv für bestimmte AntragstellerInnen oder Vorhabentypen werden können. Weicht man vom Realkostenprinzip ab, werden Prozentsätze oder Festbeträge auf der Grundlage von historischen Erfahrungen durch die Verwaltung festgesetzt und müssen zwangsläufig auf einen durchschnittlichen Förderfall normiert werden. Damit ist ein solches Verfahren vor allem für Maßnahmen geeignet, mit denen eher standardisierte Vorhaben ohne größere Varianzen gefördert werden. Die Umsetzung von Maßnahmen ist sowohl aufseiten der ZuwendungsempfängerInnen als auch der Bewilligungsstellen einfacher mit VKO. Zusätzlicher Aufwand entsteht auf der Fachreferatsebene, die nicht nur einmalig kalkulieren, sondern auch in regelmäßigen Abständen kontrollieren muss, ob die getroffenen Annahmen noch zutreffend sind. Dabei entsteht das Problem, dass es zunehmend schwieriger ist, die Kosten zu plausibilisieren, da keine Erfahrungswerte mehr vorliegen.

Förderhandbücher und IT-Unterstützung

Die Bewilligungsstellen brauchen klare Vorgaben z. B. in Form von Förderhandbüchern und/oder die Implementation in die IT-Systeme, um rechtssicher arbeiten zu können bzw. eventuelle Risiken der Inanspruchnahme von Fördermitteln abschätzen zu können. Für den Bereich der Dorfentwicklung oder Breitband gibt es Förderhandbücher. Für die Dorfentwicklung wird von den Bewilligungsstellen eine Aktualisierung angeregt.

5.3.4 IT-Landschaft

Funktionale, bedienerfreundliche und aktuelle IT-Systeme sind wesentliche Voraussetzung für eine effiziente Umsetzung. Im Zentrum steht in NRW das InVeKoS-Programm als zahlstelleneigenes System. Mit Ausnahme einzelner Bausteine entwickelt die ZS das System inhäusig mit eigenen ProgrammiererInnen. Für den Flächenbereich⁷⁴ wurde analog zur 1. Säule auf das digitale Antragsverfahren umgestellt, was zwar erhebliche Erstinvestitionen erforderte, aber in Zukunft zu einer deutlichen Reduzierung des Aufwandes sowohl aufseiten der Verwaltung als auch der AntragstellerInnen führen dürfte.

Im investiven Bereich erfolgte die Programmierung der verschiedenen Tools modular. Zunächst wurde das Bewilligungstool programmiert, dann die Auszahlung. Dazu kommen Monitoring und Statistik, Kostenplausibilisierung und Zweitkontrolle. Verzögerungen in der Bereitstellung der Software sind auch im Anforderungsmanagement begründet. Eine Programmierung kann erst dann beginnen, wenn alle inhaltlichen und rechtlichen Fragen bezüglich einer Maßnahme geklärt sind und damit die Anforderungen an die IT-Systeme klar formuliert werden können. Bei der EIP

⁷⁴ Unter <http://www.landwirtschaftskammer-nrw.de/foerderung/elan/massnahmen.htm> findet sich eine Übersicht der Maßnahmen, die mit ELAN-NRW beantragt werden können.

hat es lange gedauert, bis die Fragen so weit geklärt waren, dass eine Programmierung aufsetzen konnte. Auch bei anderen investiven Maßnahmen mussten Klärungen erfolgen, die den Programmierungsprozess verlangsamten. Verzögerungen in der Bereitstellung der IT haben die Umsetzung der investiven Maßnahmen zwar nicht blockiert, erzeugen aber einen hohen Aufwand für die Nachbearbeitung. Bei den bestehenden personellen Knappheiten sollten solche Doppelarbeiten möglichst vermieden werden.

In der vorhergehenden Förderperiode gab es Probleme beim Einsatz des NASO-Programms, das ein landeseigenes Produkt ist und für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes von den UNBs eingesetzt wird. Das NASO-Programm läuft inzwischen nach Aussage der EU-Zahlstelle besser. Im Zuge der Umstellung auf das digitale Antragsverfahren musste einiges auch am NASO-Programm angepasst werden. Überlegungen, das NASO-Programm in die IT-Architektur der EU-Zahlstelle einzugliedern, werden nicht verfolgt. Die von der EU-Zahlstelle eingesetzten Systeme unterliegen höchsten Sicherheitsstandards, die auch für Vorsysteme entsprechend gelten, die über Schnittstellen angeschlossen werden. Hohe IT-Investitionen wären erforderlich, um dies auch für das NASO-Programm zu gewährleisten, so dass sich die bestehende Lösung bislang als einzig praktikable erwiesen hat.

5.3.5 Finanzmanagement

Für die Finanzsteuerung des Gesamtprogramms ist die VB zuständig, auf der Maßnahmenebene die jeweiligen Fachreferate. Auf der Gesamtprogrammebene ist die Mittelsteuerung durch die Umschichtungsmittel aus der 1. Säule etwas komplexer geworden. Die Umschichtungsmittel sind getrennt zu steuern und können nicht wie originäre ELER-Mittel behandelt werden. Die erforderliche getrennte Buchführung verkompliziert das Finanzmanagement, ohne dass daraus ein Mehrwert entsteht. Daneben sind auch die Meilensteine zu beachten, die zum Teil auch auf finanziellen Indikatoren basieren und eine entsprechende Steuerung auf Maßnahmenebene erfordern.

Maßnahmenbezogene Probleme liegen vor allem in den nationalen Haushalten begründet, also der Jährlichkeit, des Zeitpunktes der Mittelfreigabe, des Verhältnisses aus Verpflichtungsermächtigungen und Kassenmitteln. Insbesondere für die investiven Maßnahmen wurden Probleme herausgestellt, so für die Forstmaßnahmen, die V&V-Förderung und auch LEADER. Bei LEADER ist beispielsweise im Voraus nicht absehbar, welche Projektanträge gestellt und ausgewählt werden: öffentliche oder private, mit welcher Umsetzungsdauer. Dies ist mit einer Haushaltsplanung nur schwer in Einklang zu bringen. Projektträger sind teilweise unerfahren. Es stoßen unterschiedliche Perspektiven aufeinander, insbesondere hinsichtlich der Planbarkeit von Vorhaben, der Durchführungszeiträume, der Verbindlichkeit von Bewilligungszeiträumen, oder des Zwanges, ein Vorhaben auch planmäßig zum Abschluss zu bringen.

5.4 Von der Balance der Steuerungsgrößen des Fördererfolgs

Einleitend wurde ausgeführt, dass die drei Steuerungsgrößen des Fördererfolgs in einer Balance zueinander stehen sollten. Zentrale Aspekte der drei Steuerungsgrößen für das NRW-Programm Ländlicher Raum wurden in den vorherigen Kapiteln beschrieben. Danach lassen sich die Maßnahmen zu drei Typen zusammenfassen, bei denen die drei Steuerungsgrößen in einem unterschiedlichen Verhältnis zueinander stehen. Daraus resultiert auch jeweils ein unterschiedlicher Anpassungsbedarf bei den Maßnahmen, der in Kapitel 4 beschrieben und nach Dimensionen abgestuft wurde (siehe auch Fazit unter Kapitel 5.4.4).

5.4.1 Typ1: Maßnahmen mit hoher Inanspruchnahme, einfach umzusetzen, aber mit geringer Wirksamkeit

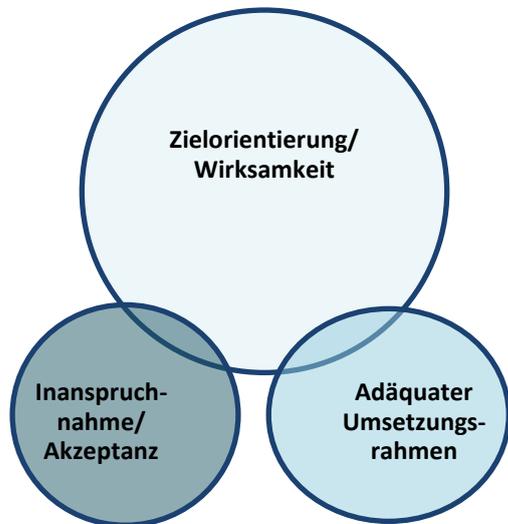


Typ 1 wurde durch die EvaluatorInnen die Ausgleichszulage zugeordnet. Die Ausgleichszulage steht für eine Maßnahme, die mit einem geringen Aufwand umzusetzen ist, und die wie erwartet in Anspruch genommen wird. Sie ist entsprechend Anhang VI der ELER-VO unter dem SPB 4A – Biodiversität programmiert. Die Maßnahmenkonzeption weist aus Sicht der Evaluation erhebliche Schwächen in der Interventionslogik auf und lässt kaum Biodiversitätswirkungen erwarten.

5.4.2 Typ2: Maßnahmen mit anspruchsvoller Zielsetzung, aber mit Schwächen im Umsetzungsrahmen und der Inanspruchnahme

Diesem Typ kann ein Bündel an Maßnahmen zugeordnet werden, die gegenüber der Vorperiode deutlich anspruchsvoller ausgestaltet wurden, bei denen die Umsetzung aber deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt und der Umsetzungsrahmen (noch) nicht adäquat ausgestaltet ist. Die Neukonzeption von LEADER beispielsweise fordert ein neues Zusammenspiel von Regionaler Entwicklungsstrategie, Lokaler Aktionsgruppe, Regionalmanagement und Bewilligungsstellen, das durch das Fachreferat und die EU-Zahlstelle koordiniert und begleitet werden muss. Die quantitative und qualitative Aufwertung von LEADER stellt daher andere Anforderungen an die Umsetzungsstrukturen. Während die inhaltlichen Aspekte im Hinblick auf die Regionsspezifität und Passgenauigkeit positiv bewertet wurden, trifft das für die effiziente Umsetzung nicht zu. Die Implikationen der neuen Akzente im Programm im Hinblick auf die dadurch zusätzlich erforderlichen Ressourcen (Personal, IT, Koordinationsstrukturen) wurden nicht frühzeitig und ausreichend

mitbedacht. Aufgrund der knappen Personalausstattung auf der Steuerungsebene hat die Klärung vieler umsetzungsrelevanter Sachverhalte (beispielsweise beihilferechtliche Fragen, Kostenplausibilisierung, Vergabe) lange Zeit beansprucht. Letzteres gilt auch für andere Maßnahmen wie



beispielsweise Dorfentwicklung, deren Umsetzungsstand auch durch die späte Richtlinienverabschiedung deutlich verzögert ist. Diese Verzögerung hängt auch mit der starken Priorisierung des Breitbandausbaus zusammen, da Breitband im selben Fachreferat wie Dorfentwicklung umgesetzt wurde. Die Breitbandförderung musste nach der Entscheidung, auf NGA zu setzen, völlig neu entwickelt werden. Durch einen Leitfaden ist dies aus Sicht der Bewilligungsstellen inzwischen gut gelungen. Die bisher fehlende

Umsetzung liegt weniger am Umsetzungsrahmen als an der Konkurrenz durch das Bundesprogramm Breitband.

Berufsbildungs-/Beratungs- und Kooperationsmaßnahmen sind ebenfalls in der Umsetzung deutlich verzögert. Zum Teil wurden erst 2017 erste Bewilligungen ausgesprochen, für die Kooperationsmaßnahmen (M16.7) liegen noch keine Richtlinien vor. Der Umsetzungsrahmen setzt hohe Anforderungen an die Maßnahmen (z. B. EU-weite Ausschreibung bei der Beratungsmaßnahme). Die inhaltliche Profilschärfung (z. B. durch hohe Qualitätsanforderungen an die Anbieter und ReferentInnen) schafft zusätzliche Hürden. Es wurde zwar versucht, Vereinfachungen im Verfahren zu implementieren (z. B. über die Pauschalierung von Personalkosten). Dies hat aber bislang noch nicht den gewünschten Erfolg einer größeren Nachfrage gebracht. Im Bereich der forstlichen Förderung (M8.5/M8.6) ist die Umsetzung deutlich geringer als erwartet. Die Umsetzungsregularien führen vor allem seitens der Verwaltung (RevierförsterInnen) zu einem nachlassenden Interesse, die Waldbesitzer in Richtung Förderung zu beraten. Das Interesse der AntragstellerInnen ist vor allem aufgrund der sehr anspruchsvollen Richtliniengestaltung und der zum Teil – aus Sicht der potenziellen ZuwendungsempfängerInnen – zu geringen Förderung verhalten.

5.4.3 Typ 3: Maßnahmen mit einer guten Balance von Zielsetzung, Inanspruchnahme und Umsetzungsrahmen

Insgesamt sind bei Maßnahmen, die diesem Typ zugeordnet sind, die drei Steuerungsgrößen, die zum Fördererfolg beitragen, recht gut ausbalanciert. Es handelt sich zumeist um Maßnahmen, die schon im Vorgängerprogramm angeboten wurden und nun – mit vereinzelt Profilschärfungen – fortgesetzt werden. Die Profilschärfung erfolgte in erster Linie über Förderkriterien und Auflagen, weniger über die Nutzung von AWK (bei ELER-Investiv). Bei einigen Maßnahmen wie Flurbereinigung oder investiver Naturschutz würden wir sogar konstatieren, dass die AWK gegenüber den

ohnein vorliegenden planerischen Grundlagen keinen Effektivitätsgewinn mit sich bringen.



Typ 3 beinhaltet die einzelbetrieblichen und infrastrukturellen Maßnahmen unter M04, die Naturschutzinvestitionen (M7.6) sowie den großen Schwerpunkt der Agrarumweltmaßnahmen, des Ökolandbaus und der Natura-2000-Ausgleichszahlung. Die Inanspruchnahme entspricht den Erwartungen. Dies gilt insbesondere für die Flächenmaßnahmen. Aber auch bei den investiven Maßnahmen gibt es keine Hinweise darauf, dass die zur Verfügung stehenden Mittel

nicht genutzt werden könnten. Bei der V&V-Förderung ist die Nachfrage sogar höher als das zur Verfügung stehende Budget. Beim AFP wurde, um auch größere Schweine haltende Betriebe mit der Förderung für mehr Tierschutz zu erreichen, eine Lockerung der Fördervoraussetzungen umgesetzt. Der Umsetzungsrahmen der Typ-3-Maßnahmen ist überwiegend passfähig, wobei Ansatzpunkte zur Verbesserung identifiziert wurden. Für Personal gibt es über alle Ebenen fast keine Redundanzen, was das Umsetzungssystem bei Personalausfällen anfällig macht. Dies gilt allerdings generell für den öffentlichen Dienst; erschwerend kommt bei der EU-Förderung aber das spezifische Anforderungsprofil hinzu, das Vertretungen und Neubesetzungen schwieriger macht. Die Bewilligungsstruktur beim Vertragsnaturschutz ist weiterhin sehr zersplittert, das verfügbare IT-System trotz Verbesserungen immer noch aufwendig und ohne Schnittstelle zum IT-System der EU-Zahlstelle. Vergabe und Kostenplausibilisierung sind kritische Themen für investive Maßnahmen, ebenso wie die späte Bereitstellung der erforderlichen IT-Systeme.

5.4.4 Fazit

Tabellarisch werden im Folgenden die Handlungsbedarfe systematisiert, die maßnahmenbezogen in Kapitel 4 herausgestellt wurden. Welcher der drei diskutierten Steuerungsbereiche als Grund

für den von uns postulierten Anpassungsbedarf gesehen wird, ist in den letzten drei Spalten in Tabelle 48 gekennzeichnet.

Tabelle 48: Anpassungsbedarf nach Maßnahmen und Steuerungsbereich

Anpassungsbedarf	Maßnahme	Typ	Inanspruchnahme/ Akzeptanz	Zielorientierung und Wirksam- keit	(landesspezifischer) Umsetzungsrahmen
Abschaffen bzw. aus dem Pro- gramm nehmen	M16.7	2			X
Grundlegender Anpassungsbedarf	M8.54	2	X		X
	M8.6	2	X	X	X
	M13.1/13.2	1		X	
	M19	2			X
Geringer Anpas- sungsbedarf	M1.1	2	X		X
	M2.1	2	X		
	M4.11	3	X		X
	M4.2	3	X	X	
	M7.11/M7.4/M7.5	2	X		X
	M7.13/M7.6	3		X	
	M7.3	2	X		
	M8.51	2	X		X
	M10.1.5-EXG	3	X		
	M10.1.6/7/8				X
	M14	3		X	
	M16.1/16.2	2			X
	M19	2			X
Kein Anpassungs- bedarf	M.12/M4.4	3			
	M4.31	3			
	M4.32	3			
	M7.12	3			
	M8.52/8.53	3			
	M10.1.1-VK	3			
	M10.1.2 ZWF	3			
	M10.1.3-BLÜ	3			
	M10.1.4 UFE/ERO	3			
	M10.1.9 NUT	3			
	M11.1/2	3			
	M12.1	3			

Quelle: Eigene Darstellung.

5.5 Programmbezogene Empfehlungen

An dieser Stelle sind nur die wesentlichen Empfehlungen zusammengestellt. Im Detail sind die maßnahmenbezogenen Anpassungsbedarfe und Empfehlungen Kapitel 4 zu entnehmen. Die Empfehlungen richten sich im Wesentlichen an das Land.

5.5.1 Inanspruchnahme und Akzeptanz

- Wenn die mangelnde Inanspruchnahme auf den fehlenden Bekanntheitsgrad zurückzuführen ist, dann sollte eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und Bewerbung der Maßnahmen erfolgen.
- Auflagen sind am prioritären Förderziel auszurichten. Wenn beispielsweise ein Mehr an Tierwohl durch tierschutzrelevante Investitionen das prioritäre Ziel ist, ist die Verknüpfung mit agrarstrukturellen Zielen (beispielsweise in Form von Bestandsobergrenzen) kontraproduktiv, da dadurch die Zahl der potenziellen Zuwendungsempfänger reduziert wird.
- Die Fördervoraussetzungen sind so zu setzen, dass noch eine ausreichende Zahl an potenziellen Antragstellenden verbleibt. Bei Maßnahme M8.6 wurde die Fördervoraussetzungen so eng gesetzt, dass nur wenige potenziell förderfähige Betriebe übrig blieben. Das übergeordnete Ziel einer Attraktivitätssteigerung von Laubwald kann so nicht erreicht werden.
- Zu geringe Fördersätze wurden bei einzelnen Maßnahmen als Problem für eine stärkere Inanspruchnahme benannt, so z. B. bei Berufsbildungsmaßnahmen. Es besteht bei Maßnahmen immer ein Abwägungsprozess zwischen der Nutzung von Vereinfachten Kostenoptionen zur Verwaltungsvereinfachung und den Auswirkungen auf die Inanspruchnahme. Vereinfachte Kostenoptionen müssen vom Regelfall ausgehen. Dieser trifft aber nicht für alle Antragstellenden zu. Es wird immer potenzielle Antragstellende geben, für die Förderbedingungen zu unattraktiv werden, weil ihr konkretes Vorhaben nicht dem Regelfall entspricht.
- Bei einigen Maßnahmen wurden Förderkonkurrenzen aufgezeigt, die die Inanspruchnahme nachteilig beeinflussten. Soweit es in der Verantwortlichkeit des Landes liegt, sollten diese Förderkonkurrenzen abgebaut werden. Das trifft beispielsweise auf die Forstmaßnahmen unter M8.6 zu. Als mögliches Hemmnis, Beratungsleistungen im ELER-Programm in Anspruch zu nehmen, wird eine konkurrierende Richtlinie zur Effizienzberatung gesehen. Diese Förderrichtlinie bietet höhere Zuwendungsbeträge an als die Förderrichtlinie Holz 2015.

5.5.2 Zielorientierung und Wirksamkeit

- Das NRW-Programm enthält überwiegend Maßnahmen, deren Interventionslogik schlüssig ist und bei denen die Richtlinien so ausgestaltet sind, dass ein umfassender Zielbeitrag zu erwarten ist. Über die Interventionslogik der Ausgleichszulage sollte vor dem Hintergrund der Neuabgrenzung diskutiert werden.

- Einzelne Maßnahmen könnten inhaltlich weiterentwickelt werden. So könnten beispielsweise die Tierschutzzahlungen zu einer Maßnahme weiterentwickelt werden, die auch die Tiergesundheit stärker adressiert; auch ergebnisorientierte Elemente könnten einbezogen werden.
- Bei steigenden Antragszahlen wird die Bedeutung der AWK zunehmen. Bislang konnte alle Vorhaben, die die Mindestpunktzahl erreichten, auch mit Haushaltsmitteln – unabhängig vom Ranking – bedient werden. Gegen Ende der Förderperiode könnte mit steigenden Antragszahlen das Budget knapper werden und Ablehnung von Vorhaben erfordern. Dem Ranking über AWK kommt dann eine wesentliche Rolle zu. AWK sollten stärker als Instrument begriffen werden, mit dem unterhalb der Richtlinie strategisch gesteuert werden kann. In einigen Maßnahmen sollten daher Konzept und Operationalisierung der AWK noch mal überprüft werden.

5.5.3 Umsetzungsrahmen

Europäische Ebene

Für die derzeitige Förderperiode gilt, dass das größte Vereinfachungspotenzial darin besteht, die Regelungen in weiten Teilen konstant zu halten.

Für die künftige Förderperiode sei auf die Situationsanalyse im ELER-Reset-Papier und die Untersuchung des Rechnungshofes Baden-Württemberg verwiesen. Es besteht dringender Handlungsbedarf, ohne dass wir eine Empfehlung geben könnten, welche der derzeit diskutierten Optionen zu präferieren wäre. Unseres Erachtens sollte ein Fokus auf die Frage gerichtet sein, welche Ziele mit der GAP erreicht werden sollen; der Umsetzungsrahmen muss dann zu den Zielen passen und darf sie nicht konterkarieren.

Land

Organisationsstruktur und Ablauforganisation

- Die implementierten Austauschstrukturen zwischen EU-Zahlstelle und den delegierten Stellen (UNBs, Bezirksregierungen, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW, Landesbetrieb Wald und Holz NRW) sollten verstetigt und weiter intensiviert werden, auch unter Einbeziehung der Fachreferate und des Referates für Zahlstellenkoordination.
- Es sollte einen stärkeren Austausch mit gegenseitiger Information und Beteiligung zwischen der Fachaufsicht der Zahlstelle und der Fachaufsicht der Fachreferate geben.
- Durch die Ausweitung und inhaltliche Neuausrichtung des LEADER-Ansatzes (Entwicklungskonzepte als Grundlage für die Vorhabenauswahl) ist der Bedarf an Austausch und Abstimmung deutlich gestiegen. Dies gilt sowohl für den vertikalen Austausch als auch den Austausch zwischen den Regionen.

Personalsituation

- Auch wenn der öffentliche Dienst insgesamt von Personalabbau betroffen ist, muss sichergestellt sein, dass die Projektumsetzung nicht durch Personalmangel beeinträchtigt wird. Dies gilt in der Startphase für die steuernden Bereiche (z. B. Fachreferate) und die rahmenschaffenden Bereiche (z. B. IT) sowie in der Umsetzungsphase für die Bewilligungsstellen. Durch befristet eingestelltes Personal konnte punktuell für Entlastung gesorgt werden. Auf die Bewilligungsstellen im investiven Bereich kommt ab diesem Jahr eine wesentlich größere Zahl von zu bewilligenden und abzurechnenden Projekten zu. Erst dann wird sich zeigen, wie gut diese personell aufgestellt sind.
- Da die Beratungsfunktion der Bewilligungsstellen sich auf die reine Antragsberatung beschränkt, die Rahmenbedingungen für die Förderung aber komplexer geworden sind, und bei manchen Maßnahmen auch ein stärker pro-aktives Einwerben von AntragstellerInnen und eine Betreuung sinnvoll wären, sollte über die Einrichtung, Finanzierung und Verstetigung von Unterstützungsstrukturen nachgedacht werden. Mit dem Betreuerzuschuss beim AFP, den Regionalmanagements bei LEADER, dem Innovationsdienstleister bei EIP oder den Biologischen Stationen beim Vertragsnaturschutz gibt es solche Strukturen schon, die einen Beitrag zur Entlastung der Bewilligungsstellen schaffen und den Maßnahmenerfolg verbessern können. Alternativ wäre die Personalsituation in den Fachbehörden so zu verbessern, dass den fachlichen Aufgaben wieder stärkeres Gewicht zukäme (in Abgrenzung zur Bewilligungsfunktion).

Regelungsrahmen

- Der Regelungsrahmen ist zwar in starkem Maße durch die EU bestimmt, es bestehen aber landesspezifische Auslegungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten. Mit einer Handreichung wurden Textbausteine für die Richtlinien an die Hand gegeben, die in Teilen aufgegriffen wurden. Es überwiegen allerdings weiterhin maßnahmenspezifische Festlegungen. Das sorgt bei der Zahlstelle und bei den Bewilligungsstellen, die verschiedene Maßnahmen betreuen, für Mehraufwand, da unterschiedliche Regelungen zu begleiten sind. Aus unserer Sicht sollten zumindest die verwaltungsmäßigen Vorgaben für Dorfentwicklung und LEADER (Vergabe, Kostenplausibilisierung) vereinheitlicht werden.
- Für einige Maßnahmenbereiche wurden Förderhandbücher bzw. Leitfäden erstellt, die von den Bewilligungsstellen als sehr hilfreich erachtet werden. Diese sollten in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden.
- Im investiven Bereich sollte auf einen stärkeren Austausch zwischen den Bundesländern in Umsetzungsfragen beim Bund hingewirkt werden. Ggf. könnte auch die DVS dafür genutzt werden. Dies trifft besonders auf die Maßnahmen zu, die nicht im Rahmen der NRR umgesetzt werden. Aber selbst bei diesen stehen konkrete Umsetzungsfragen oftmals nicht im Fokus der Bund-Länder-Sitzungen. Eine Ausnahme war die Arbeitsgruppe, die zum Thema Vergabe eingerichtet wurde.

IT-Landschaft

- Die Bereitstellung der IT für die delegierten Stellen erfolgte mit Verzögerung. Es fehlen immer noch einige Funktionalitäten, die zügig programmiert werden sollten. Falls sich aufgrund von Richtlinienänderungen Anpassungen auch für die eingesetzte IT ergeben, sollten diese Anpassungen zeitnah erfolgen, gerade vor dem Hintergrund, dass die Programmumsetzung im investiven Bereich an Dynamik gewinnen wird und händisches Nacharbeiten zusätzlich knappe Arbeitszeit beansprucht.

Finanzmanagement

- Für einzelne Maßnahmen im investiven Bereich ist die Freigabe der Bundes- und Landesmittel und das Verhältnis von Verpflichtungsermächtigungen und Kassenmitteln ein großes Problem. Es würde die Arbeitsabläufe deutlich effektiveren, wenn Finanzministerium und Bund die Mittel früher zur Verfügung stellten.

Richtlinien

- AFP-RL NRW: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) RdErl. d. Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz – II A 3 - 2114/11 v. 9.3.2015. Internetseite Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen:
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=7&vd_id=15027&vd_back=N322&sg=1&menu=1. Zitiert am 6.10.2015.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016c): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ in Nordrhein-Westfalen (EIP-Agrar-Richtlinie);
Runderlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz vom 11. Januar 2016 (MBL. NRW. 2016 S. 108.). Internetseite Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen:
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=7&ugl_nr=7861&bes_id=34209&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=EIP%20Agrar%20Richtlinie#det0. Zitiert am 29.5.2017c.
- Holz 2015: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung des Gewinnung, Vermarktung und effizienten Verarbeitung forst- und holzwirtschaftlicher Erzeugnisse bis zur ersten Verarbeitungsstufe der Holzwirtschaft Förderrichtlinie forst- und holzwirtschaftliche Erzeugnisse (Holz 2015) Runderlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz - III-2.40.00.00-14 vom 31.8.2015.
- VO (EU) Nr. 640/2014: DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 640/2014 DER KOMMISSION vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance. Amtsblatt der Europäischen Union, L181. Internetseite Europäische Union: eur-lex.europa.eu. Zitiert am 19.6.2017.
- RL Ausgleichszahlung 2015: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Ausgleichszahlung). RdErl.d.Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, III-4 - 941.00.05.03 vom 3.6.2015.
- RL AUM 2015: Richtlinien zur Förderung von Agrarumweltmaßnahmen. RdErl.d.Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, II A 4 - 62.71.30 vom 29.Oktober 2015.
- VO (EU) Nr. 809/2014: DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) Nr. 809/2014 DER KOMMISSION vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance. Amtsblatt der Europäischen Union, L227. Internetseite Europäische Union: eur-lex.europa.eu. Zitiert am 19.6.2017.

- ILE-RL NRW, 2016: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung, Runderlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz – IIB2.0228.22901.02 vom 27. Januar 2016. Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe 2016 Nr. 6 vom 9.3.2016, Seite 127 bis 144. https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?print=1&anw_nr=7&val=15527&ver=8&vd_id=15527&keyword=. Zitiert am 17.3.2016.
- Privatwaldrichtlinie: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald Runderlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz - III -3 40-00-00.30 vom 20.7.2015.
- RdErl MKULNV 24.04.2015: Runderlass des MKULNV an die Höheren Landschaftsbehörden: Sicherung der Qualität wertvoller Grünlandflächen in Naturschutzgebieten. Internetseite Landtag NRW: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2867.pdf>. Zitiert am 13.6.2017.
- Körperschaftswaldrichtlinie: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Körperschaftswald Runderlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz - III - 3 40-00-00.30 vom 17.09.2015.
- Rahmen-RL VNS 2015: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen im Vertragsnaturschutz (Rahmenrichtlinien Vertragsnaturschutz). RdErl.d.Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, 8.9.2015.
- RL Weiterbildung: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zu berufsbezogenen Informations- und Weiterbildungsmaßnahmen in der Landwirtschaft. RdErl. des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz v. 23.7.2015 geändert durch RdErl. des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz vom 9.6.2016. Internetseite LWK NRW:
- RL Nutztierassen 2015: Richtlinien zur Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutztierassen. RdErl.d.Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, II A 2 - 2406.11 vom 24.2.2015.
- RL Beratung: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der einzelbetrieblichen Beratung. Runderlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz vom 28. Juni 2016. Ministerialblatt (MBL.NRW.), Nr. 20 vom 29.7.2016 S, 457 bis 474. Internetseite Landwirtschaftskammer NRW: Zitiert am 23.6.2017.
- LEADER-Richtlinie: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien nach LEADER Runderlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz – IIB2 - 2090.04.09.05 vom 8. März 2016. Ministerialblatt (MBL.NRW.), 2016 Nr.9 vom 1.4.2016 Seite 193 bis 224. https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=7&vd_id=15569&ver=8&val=15569&sg=2&menu=1&vd_back=N.
- RL Ökolandbau 2015: Richtlinien zur Förderung des ökologischen Landbaus. RdErl.d.Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, II A 4 - 62.71.40 vom 5. November 2015.
- V&V-Richtlinie NRW, 2015: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Vermarktungsstrukturen landwirtschaftlicher Erzeugnisse. RdErl.d.Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, II A 6-2450.03-V.17.3.2015.

Literatur

- Becker, G. und Borchers, J. (2000): 600.000 ha Privatwald in Nordrhein-Westfalen - Ressource mit Zukunft!
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2014): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2014 - 2017.
- CDU Nordrhein-Westfalen und FDP Nordrhein-Westfalen (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017 - 2022 NRW-Koalition. Internetseite CDU Nordrhein-Westfalen: https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/vertrag_nrw-koalition_2017.pdf. Zitiert am 17.6.2017.
- Dieter, M. (2001): Land expectation values for spruce and beech calculated with Monte Carlo modelling techniques. *Forest Policy and Economics* 2, S. 157-166.
- DWA, Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft Abwasser und Abfall e. V. (2016): Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW). Hennef.
- Elbe, S., Geberth, F., Grajewski, R., Lins, T., Schöber, J., Schwarz, C., Trefflich, A., Kannegießer, T. und Willenbrock, O. (2017): Handbuch ELER-Monitoring 2014 - 2020 (Stand 10.02.2017). Bonn.
- EU-COM, European Commission DG Agriculture and Rural Development (2014): Guidelines on programming for innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability. https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/pb_guidelines_eip_implementation_2014_en.pdf. Zitiert am 4.4.2017.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2004): Teil 4 - Auswirkungen und zusätzlicher Nutzen der Strukturpolitik. In: EU-KOM, Europäische Kommission (Hrsg.): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz Wettbewerbsfähigkeit Kooperation. Brüssel. S. 137-186. Internetseite DG Regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_de.htm. Zitiert am 30.9.2011.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2013a): BESCHLUSS DER KOMMISSION vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_de.pdf. Zitiert am 18.6.2017a.
- EU-KOM, Europäische Kommission GD Landwirtschaft (2017): Financial Dashboard (Programme level - in Euro) Implementation by Measure (31/12/2016). Email vom 24.04.2017.
- EU-KOM, Europäische Kommission GD Landwirtschaft Direktion J Audit der Agrarausgaben (2013b): Gemeinsame Anleitung der Generaldirektionen AGRI, EMP, MARE, REGIO der europäischen Kommission zur gemeinschaftsgeführten lokalen Entwicklung in europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Brüssel. https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/02_LEADER/CLLD_guidance_290413_final_DE.pdf. Zitiert am 14.4.2014b.
- EU-KOM, Europäische Kommission GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2006): Fact sheet "Der LEADER-Ansatz". Ein grundlegender Leitfaden. Brüssel.

- EUGH, Europäischer Gerichtshof (2017): EGFL und ELER - Von der Finanzierung ausgeschlossene Ausgaben - Entwicklung des ländlichen Raums - Flurbereinigungen und Dorferneuerungen - Auswahlkriterien für Vorhaben - Urteil des Europäischen Gerichtshof zur Flurbereinigung in der Rechtsache T - 28/16. Luxemburg.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014): Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Implementations(kosten)analyse der Umsetzung. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume:
http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_10_2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf.
Zitiert am 8.6.2016.
- Grajewski, R., Hrsg. (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014. Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 08/2011 Braunschweig.
http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn049621.pdf. Zitiert am 25.1.2016.
- Hanewinkel, M., Wilpert, K. v., Heisner, U. und Selter, A. (2006): Ökonomische Ziele und ökologischer Waldumbau - Chancen und Risiken für den Forstbetrieb. In: Fritz, P. (Hrsg.): Ökologischer Waldumbau in Deutschland. München. S. 208-249.
- LANUV, Landesamt für Natur Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2017): Förderprogramm Marktstrukturverbesserung: Investitionen (Stand 2.2.2017). Internetseite Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW:
<https://www.lanuv.nrw.de/landesamt/foerderprogramme/marktstrukturverbesserung/investitionen/>. Zitiert am 28.5.2017.
- LEADER-Referenten des BMEL und der Bundesländer (2015): Mehrheitliche Empfehlung der LEADER-Referenten der Bundesländer und des BMEL für die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) in Deutschland zur Ausgestaltung, Anwendung und Transparenz des Projektauswahlverfahrens durch das LAG-Entscheidungsgremium - Neufassung für die Förderperiode 2014 - 2020.
- LRH BW, Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Internetseite Landesrechnungshof Baden-Württemberg:
http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf.
Zitiert am 10.8.2015.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2015b): 2015 Ratgeber Förderung. Münster. Internetseite Landwirtschaftliche Zeitschrift Rheinland: www.lz-rheinland.de. Zitiert am 20.6.2018b.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2015a): Agrarinvestitionsförderung (AFP) ab 2014. Internetseite Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen:
<https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/laendlicherraum/investition/afp.htm>.
Zitiert am 25.11.2015a.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): Wettbewerb zur Auswahl der LEADER-Regionen in Nordrhein-Westfalen zur Förderung der Umsetzung integrierter Entwicklungsstrategien im Rahmen der Maßnahme LEADER des NRW-Programm „Ländlicher Raum 2014-2020“. Düsseldorf. Zitiert am 9.6.2016.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015a): Biodiversitätsstrategie NRW. Fassung 08.01.2015, 135 S., Düsseldorf.

- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015b): Klimaschutzplan NRW.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016a): NRW-Programm Ländlicher Raum 2014-2020 (von der EU genehmigte 1. Änderung). Internetseite MKULNV: https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/laendl_entwicklung/NRW-Programm_Laendlicher_Raum.pdf. Zitiert am 1.6.2017a.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016b): Rahmenregelung zu Kontrollen, Kürzungen und Sanktionen bei Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums - Rahmenregelung ELER -. Internetseite Bez.Reg. Köln: http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung05/51/foerderung/richtlinien/rahmenregelung_eler.pdf. Zitiert am 18.6.2017b.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016d): Jährlicher Durchführungsbericht Germany - Rural Development Programme (Regional) - North Rhine-Westphalia (Zeitraum 01/01/2014 - 31/12/2015). Düsseldorf.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016f): Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategien nach LEADER - Hinweise zum weiteren Förderverlauf des MKULNV.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): Jährlicher Durchführungsbericht Germany - Rural Development Programme (Regional) - North Rhine-Westphalia (Zeitraum 01/01/2016 - 31/12/2016). Düsseldorf.
- Möhring, B., Leefken, G. und Gutsche, C. (2008): Betriebswirtschaftliche Bewertung von Buchenwäldern. Ergebnisse angewandter Forschung zur Buche. Beiträge aus der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt, H. 3. S. 327-343. http://webdoc.sub.gwdg.de/univerlag/2008/NWFVA3_buche.pdf. Zitiert am 05.05.2010.
- Moser, A, Grajewski, G., Bergschmidt, A., Bormann, K., Dickel, R., Eberhardt, W., Ebers, H., Fähmann, B., Fengler, B., Forstner, B., Horlitz, T., Peter, H., Pollermann, K., Pufahl, A., Raue, P., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A., Schnaut, G., Schwarz, G., Spengler, M., Techen, A.-K., Tietz, A. und Bathke, M. (2016): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013.
- Redmann, M., Ossig, B., Winking, A. und Lückge, F.-J. (2015): Laubholzstudie Nordrhein-Westfalen. Eine Untersuchung zum Aufkommen und Potenzial der Vermarktung von Laubholz in Nordrhein-Westfalen. im Auftrag des MKULNV.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A., Liebersbach, H., Schmelmer, K. und Techen, A.-K. (2016): Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Modulbericht 6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Braunschweig: Thünen-Institut. Internetseite Thünen-Institut zur Evaluierung ländlicher Entwicklungsprogramme und -maßnahmen: Zitiert am 16.5.2017.
- Schnaut, G. (2016): Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Modulbericht 8_MB LEADER. Braunschweig. Zitiert am 3.7.2017.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016): Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET). Zitiert am 26.10.2016.

- Stegmann, S., Welz, D., Horlitz, T., Bathke, M., Jakob, R., Jungmann, S. und Gehrlein, U. (2014): Ex-ante-Bewertung und Strategische Umweltprüfung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014-2020. Internetseite MKULNV:
https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/programm_laendl_raum/Ex-ante-Bewertung_EPLR_NRW_2014-2020_10-07-2014.pdf. Zitiert am 26.5.2016.
- Thiele, U. (2016): Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Ausgleichszahlung Umwelt) (Präsentation). Präsentation; per E-Mail geliefert am 11.04.2016.
- Werking-Radtke, J. und König, H. (2014): Bericht zur Evaluierung des NRW-Programms "Ländlicher Raum" unter Berücksichtigung der Kartier-Ergebnisse der Ökologischen Flächenstichprobe (ÖFS). 30 S., Stand 10.11.2014, Recklinghausen.

Anhang

Tabelle A-1: Übersicht über die Gespräche

Institution, Förderbereich bzw. Maßnahme	Gesprächsart	Gesprächsdatum
MKULNV, Verwaltungsbehörde	Face-to-face	16.03.2017
MKULNV, Referat für Zahlstellenangelegenheiten	Face-to-face	16.03.2017
Landwirtschaftskammer, Geschäftsbereich 3 EU-Zahlstelle , Flächenmaßnahmen und investive Maßnahmen	Face-to-face	04.04.2017
MKULNV, Ref. II A 4 Fr. Berg, Hr. Weins, Ref. III-4 Hr. Luwe, LANUV Koordinierende Stelle Vertragsnaturschutz Fr. Thiele	Face-to-face	20.03.2017
MKULNV Ref. III-3 Hr. Wienholt, Landesbetrieb Wald und Holz Fachbereich Hoheit, Schutzgebiete, Umweltbildung - Geschäftsstelle Forst Hr. Schürmann	Face-to-face	10.04.2017
MKULNV Ref. III-2 Hr. Dr. Joosten, Landesbetrieb Wald und Holz Fachbereich Hoheit, Schutzgebiete, Umweltbildung - Geschäftsstelle Forst Hr. Schürmann	Face-to-face	10.04.2017
MKULNV Referat II B2, Integrierte ländliche Entwicklung (LEADER)	Face-to-face	20.04.2017
MKULNV Referat II B1 Projektgruppe Agentur Ländlicher Raum	Face-to-face	19.04.2017
Bezirksregierung Münster, Dez. 51, Frau Theising, Herr Beinlich, Natürliches Erbe	Face-to-face	29.03.2017
Bezirksregierung Arnsberg, Dezernat 33.2 (3 Personen)	Face-to-face	22.03.2017
Bezirksregierung Köln, Dezernat 33.2 (6 Personen)	Face-to-face	19.04.2017
MKULNV , Ref. II B2, Frau Dr. Grob, Frau Busch, Breitband	Face-to-face	11.08.2016
MKULNV, Ref. II B4, Frau Hunke-Klein, Flurbereinigung, Wegenetzkonzepte	Telefonisch	03.03.2017
MKULNV Ref., Referat II B2, Frau Busch, Breitband	Telefonisch	10.03.2017
MKULNV, Ref. III-4, Christof Weins, Tierschutzmaßnahme M14	Telefonisch	19.05.2017
MKULNV, Ref. II A-5, Simone Wildner, Verarbeitung und Vermarktung (V&V)	Telefonisch	11.04.2017
MKULNV, Ref. II-3, Rainer Reetz, Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	Telefonisch	11.04.2017
GVA Varel, Herr Sander, Vergaberecht	Telefonisch	06.06.2017
LWK NRW, Herr Helmich, Herr Biegelmann, Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	Telefonisch	17.05.2017
LANUV, Meike Hartung, Verarbeitung und Vermarktung (V&V)	Telefonisch	14.06.2017
LWK NRW (Bewilligungsstelle, GB 3, Förderung), Angela Bach, Weiterbildung	Telefonisch	25.04.2017 08.06.2017
MKULNV, Ref. II B3, Dorothea Delpino, Weiterbildung	Telefonisch	23.05.2017
Bildungsträger I, Weiterbildung	Telefonisch	19.05.2017
Bildungsträger II, Weiterbildung	Telefonisch	23.05.2017
MKULNV, Projektgruppe „Nachhaltigkeit in Landwirtschaft und Ernährung. Perspektive 2030“, Claudia Leibrock, Europäische Innovationspartnerschaften (EIP)	Telefonisch	31.05.2017

Tabelle A-2: Auszahlungszahlungsstand nach Maßnahmen zum 31.12.2016

Maßnahme	ELER-Mittel gemäß Finanzplan in Euro	ELER-Mittel zum 31.12.2016 gemäß Ausgabenerklärung in Euro	Auszahlungsstand in %	Auszahlungsstand in %	Verbleibende ELER-Mittel in Euro
(a)	(b)	(c)	(d) = (c) / (b)	EU-Durchschnitt	(e) = (b) - (c)
M01	3.800.000,00	141.483,12	3,7%	2,9%	3.658.516,88
M02	2.600.000,00			1,7%	2.600.000,00
M04	91.972.729,00	13.050.759,37	14,2%	7,1%	78.921.969,63
M07	86.120.000,00	7.654.757,61	8,9%	3,4%	78.465.242,39
M08	23.400.000,00	1.762.719,73	7,5%	9,5%	21.637.280,27
M10	173.185.000,00	13.685.946,52	7,9%	23,7%	159.499.053,48
M11	73.500.000,00	10.763.537,39	14,6%	17,0%	62.736.462,61
M12	13.000.000,00	4.007.481,72	30,8%	18,7%	8.992.518,28
M13	21.000.000,00	12.902.949,54	61,4%	30,7%	8.097.050,46
M14	48.000.000,00	7.148.985,14	14,9%	16,6%	40.851.014,86
M16	15.540.000,00			1,8%	15.540.000,00
M19	60.480.000,00	1.737.697,19	2,9%	3,0%	58.742.302,81
M20	5.660.000,00	265.760,61	4,7%	8,3%	5.394.239,39
Gesamt	618.257.729,00	73.122.077,94	11,8%	14,1%	545.135.651,06

Quelle: EU-KOM (2017).