

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

11.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

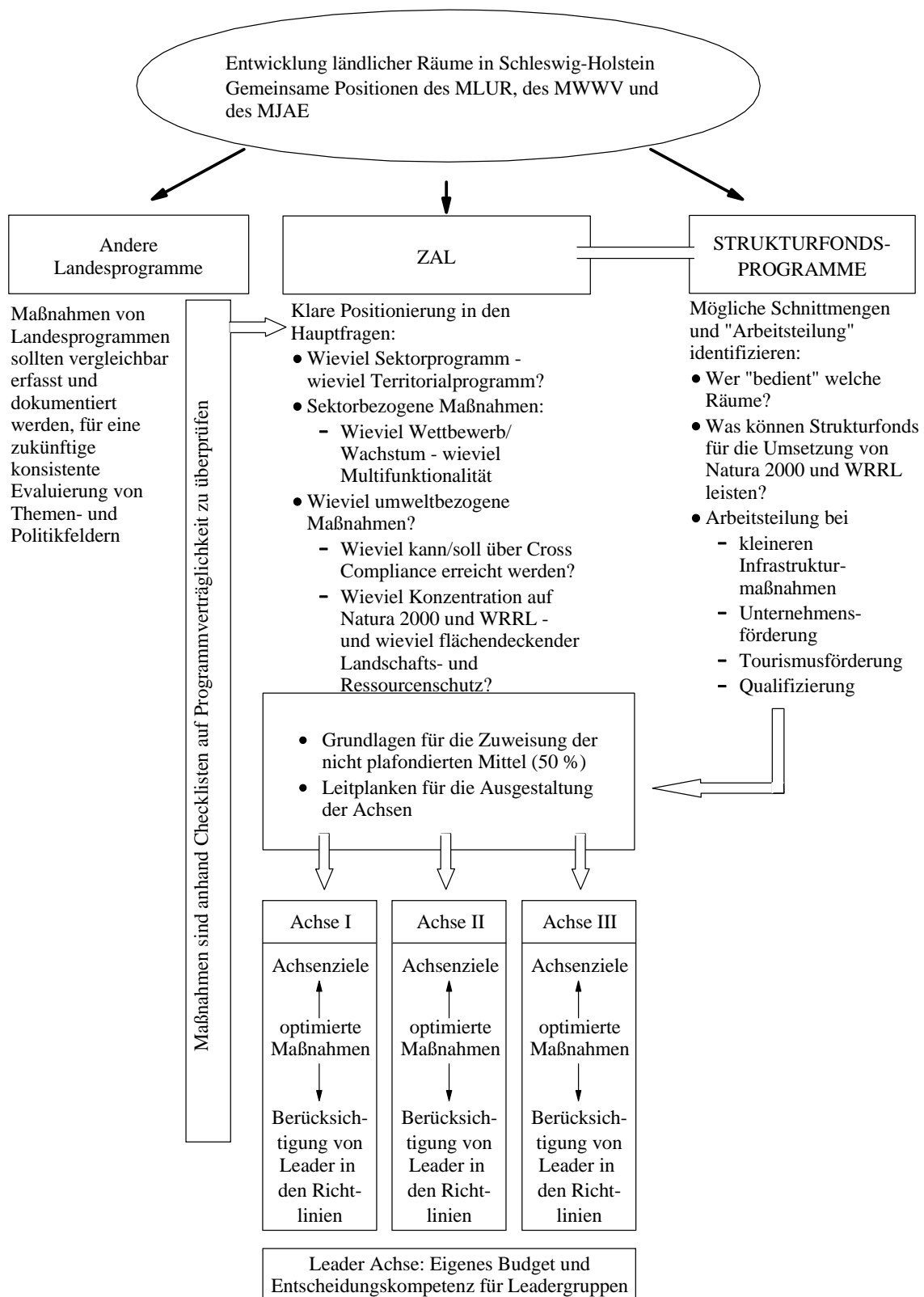
11.1.1 Programmebene

Auf der Programmebene fehlen bisher klar herausgearbeitete Ziele und eindeutige Prioritäten. Ein Gesamterfolg des Programms ist somit auch nur schwer zu beurteilen. Einzig durch die Einbindung von ZAL in Ziel wird dem Beschäftigungsziel eine gewisse programmbezogene Bedeutung zugemessen, wobei sich dies nur unzureichend auf der Maßnahmenebene widerspiegelt. Für das Programm 2007 bis 2013 muss die strategische Ausrichtung intensiver diskutiert werden, um die mit dem Programm angestrebten Ziele konkreter zu fassen. Abbildung 11.1 zeigt die wesentlichen strategischen Bausteine und Abstimmungserfordernisse für die zukünftige Förderpolitik im ländlichen Raum.

- (1) Von den fondsverwaltenden Ministerien MLUR und MWWV, das neben der EU-Regionalpolitik auch für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung zuständig ist, sowie dem MJAE (ESF) sind gemeinsame Positionen und Aufgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums in Schleswig-Holstein zu formulieren. Die gemeinsame Kabinettsvorlage für die Strukturpolitik im ländlichen Raum bietet eine sinnvolle Grundlage für eine kohärentere Politik. Zentrale Fragen sind die Kulissenbildung und deren Abgrenzungen. Sollen hierbei eher Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit bzw. nachholenden Entwicklung oder die Förderung von Wachstumspolen im Vordergrund stehen? Kann es eine Aufgabenteilung der verschiedenen Programme geben (siehe Abbildung 11.1)?
- (2) Die Programmstrategie des zukünftigen EPLR sollte sich anhand weniger Oberziele und (gewichteter) Schwerpunktsetzungen des Landes Schleswig-Holstein auf die wesentlichen Weichenstellungen für die einzelnen Förderachsen beschränken (siehe Abbildung 11.1). Diese muss sich in der Mittelzuweisung auf die Achsen manifestieren. Die Zielvorgaben des Programms sollten für die einzelnen Maßnahmen der Förderachsen als Checkliste und „Leitplanken“ dienen, innerhalb derer sie für die Maßnahmenziele optimiert und effektiviert werden sollten. Nicht jede Maßnahme kann Beiträge zu allen Oberzielen leisten, und diese sollten nicht für eine Legitimation einzelner Förderungen oder einen graphisch ansprechenden Zielbaum konstruiert

werden. Jede Maßnahme muss aber auf ihre Programmverträglichkeit geprüft werden.

Abbildung 11.1: Entwicklung der Programmstrategie in Schleswig-Holstein



Quelle: Eigene Darstellung.

- (3) Neben den Diskussionen in achsenbezogenen Arbeitsgruppen bedarf es daher eines intensiven Dialogs der Achsen untereinander zur Vermeidung von Widersprüchen und zur Austarierung möglicher strategischer Allianzen und Synergien. Effektivierung und Konzentration der Fördermittelvergabe dürfen nicht so verstanden werden, dass einzelnen Maßnahmenbereiche nicht dahingegen ausschlagen, dass unterschiedliche Kulissen oder strenge Projektauswahlkriterien – die im Prinzip begrüßenswert sind – zu einem völligen Nebeneinander und einer räumlichen und inhaltlichen Unvereinbarkeit von Maßnahmen führen. In den Handlungsansätzen der einzelnen Achsen sind daher Bezüge zu Maßnahmen der anderen Förderachsen dargestellt, die es gemeinsam zu optimieren gilt.
- (4) Zu empfehlen ist eine klare und eindeutige Zielstruktur in den Achsen:
- Achse I sollte auf das Ziel „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ konzentriert werden. Dabei ist aber die besondere Rolle der Flurbereinigung über die reine Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft hinaus zu berücksichtigen.
 - Achse II sollte ausschließlich auf die Erreichung von Umwelt-, Naturschutz- und Landschaftspflegezielen ausgerichtet sein, z. B. Sicherung der Flächenbewirtschaftung. Einkommenswirkungen sind willkommene Nebenprodukte, aber kein Ziel der Maßnahmen.
 - Achse III soll der Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum dienen. Bei den geförderten Maßnahmen sollte die Struktur- und Beschäftigungswirksamkeit im Vordergrund stehen.
 - Dem LEADER-Ansatz sollte grundsätzlich ein eigenes Budget und eigene Entscheidungskompetenzen zur Verfügung stehen. Die Förderrichtlinien der einzelnen Maßnahmen aller Achsen sollten daraufhin überprüft werden, ob sie den LEADER-Ansatz genügend berücksichtigen und die entsprechenden Fördertatbestände beinhalten.
- (5) Um eine hohe Treffsicherheit der Achsen-Maßnahmen (1) bis (3) zu erreichen, ist eine inhaltliche bzw. räumliche Festlegung von Kulissen bzw. prioritären Gebieten oder Fördergegenständen vorzunehmen.
- Achse I ist, abgesehen von der Flurbereinigung, auf den landwirtschaftlichen Sektor fokussiert. Eine räumliche Abgrenzung von Förderkulissen ist hier wenig sinnvoll. Statt dessen ist über inhaltliche Kriterien zur Bestimmung der Förderpriorität eines Projektes nachzudenken (vgl. Empfehlungen Achse I, siehe unten). Bei der Flurbereinigung ist auch auf die Verknüpfung mit den Maßnahmen der Achsen II und III zu achten.

- Mit Achse II sollen ausschließlich umweltbezogene Ziele erreicht werden. Eine räumliche Abgrenzung von prioritär und/oder ausschließlich zu fördernden Gebieten aufgrund umweltbezogener Kriterien ist zu empfehlen.
 - Für die Auswahl von Maßnahmen der Achse III ist eine inhaltliche Eingrenzung der zu fördernden Projekte sinnvoll und deren Einbindung in eine projektübergreifende Planung Fördervoraussetzung. Zur Erreichung einer kritischen Masse ist eine räumliche Bündelung von Maßnahmen sinnvoll. Welche Gebiete mit den Achse-III-Maßnahmen erreicht werden sollen, hängt davon ab, ob mit der Achse III eher ein Wachstums- oder ein Ausgleichsziel verwirklicht werden soll.
- (6) Die finanzielle Ausstattung der einzelnen Achsen sollte den grundsätzlichen Überlegungen folgen, welcher Mittelanteil sektoral, d. h. in landwirtschaftsnahe Maßnahmen, bzw. sektorübergreifend verausgabt werden soll. Anhaltspunkte für eine Entscheidungsfindung sind u. a:
- die Vorgaben der EU-KOM zum Mindestfinanzanteil nach Achsen (I: 10 %, II: 25 %, III : 10 %, LEADER-Achse: 5 %);
 - die gegenwärtige Mittelaufteilung in ZAL unter Berücksichtigung der Achsenaufteilung laut ELER: Achse I 41 %, Achse II 17 %, Achse III 37 % und LEADER-Achse 5 %;
 - die Festlegung durch langfristige Verpflichtungen (AFP) und fünfjährige Verträge (AUM);
 - die Vorgaben des Küstenschutzes;
 - die Verpflichtungen zur Umsetzung von Natura 2000 und der WRRL,
 - die Auswirkungen der Agrarreform 2003 (Belastung von Milchviehbetrieben, Rückgang der flächengebundenen Tierhaltung);
 - die Umsetzung der durch Planungen (z. B. LSEn) angeschobenen Prozesse;
 - die Bedeutung von ZAL im Vergleich zur Finanzausstattung und zum Förderspektrum der zukünftigen EFRE-Förderung.

Aufgrund der vielfältigen Restriktionen bestehen kaum Spielräume bei der Gewichtung der einzelnen Achsen; Optimierungspotential besteht v. a. im Maßnahmenportfolio innerhalb der Achsen.

11.1.2 Empfehlungen zu den Förderachsen der ELER-VO

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf die inhaltliche Ausgestaltung der Förderachsen und deren wesentlichen Maßnahmen. Die dargestellten Empfehlungen sind z. T. eine Zusammenfassung der Empfehlungen der Förderkapitel und sind in detaillierter Form

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

Förderachse I

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

- (7) Das Beschäftigungsziel sollte für die Achse I aufgegeben werden. Die Evaluierungsergebnisse legen nahe, dass durch die geförderten Maßnahmen, insbesondere die Agrarinvestitionsförderung, keine neuen Arbeitsplätze entstanden sind. Die Förderung trägt in Folge der Rationalisierung und Produktivitätssteigerung zur Reduzierung des Arbeitskräftebedarfs bei.
- (8) Bei der Neuprogrammierung sollte eine verbesserte Verzahnung der sektoralen Fördermaßnahmen (AFP, Verarbeitung & Vermarktung, Berufsbildung) angestrebt werden.

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

- (9) Grundsätzlich ist der Förderung von **Beratungs- und Berufsbildungsmaßnahmen** eine hohe Priorität einzuräumen. Zu begründen ist dies, im Vergleich zu investiven Maßnahmen, mit einer hohen Fördermitteleffizienz sowie der Möglichkeit, die Maßnahmen flexibel auf vielfältige Zielsetzungen abzustimmen und darüber hinaus einen großen Adressatenkreis zu erreichen. Die bislang durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen sind beizubehalten und zu ergänzen um Maßnahmen, die sich speziell an BetriebsleiterInnen und Berater richten. Die angebotenen Maßnahmen sollten (in dieser Priorität) folgende Themenbereiche abdecken:
 - Verbesserung der fachlichen und betriebswirtschaftlichen Qualifikation von BetriebsleiterInnen und MitarbeiterInnen;
 - Agrarumweltmaßnahmen sowie Umsetzung der WRRL;
 - Einkommensdiversifizierung (z. B. Erneuerbare Energien, Tourismus);
 - Forst.
- (10) In der Evaluierung ist der z. T. geringe Kenntnisstand der Betriebsleiter über die wirtschaftliche Situation ihrer Betriebe aufgefallen. Es ist zu überlegen, die Teil-

- nahme an **Qualifikations- und Beratungsmaßnahmen**, v. a. im Bereich Buchführung, zu einer Zuwendungsvoraussetzung für die Agrarinvestitionsförderung zu machen.
- (11) Zur Unterstützung der Umsetzung von Achse II und der Maßnahme Naturschutz und Landschaftspflege (Artikel 57, Achse III) sollte eine **Naturschutzberatung** etabliert werden. Diese sollte sowohl landwirtschaftlichen Betrieben als auch anderen Akteuren (Wasser- und Bodenverbände etc.) offen stehen. Dasselbe gilt für Qualifizierungsmaßnahmen im Zuge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.
 - (12) Infolge der Veränderungen auf dem Milchmarkt und der GAP-Reform steht den Milchviehbetrieben im Zeitraum 2007 bis 2013 ein struktureller Anpassungsprozess bevor. Um diesen Prozess zu unterstützen, sollte die Förderung durch das **Agrarinvestitionsförderungsprogramm** (AFP) weiterhin auf Milchviehbetriebe konzentriert werden, zumal sich hieraus positive Synergien mit dem Erhalt der Grünlandbewirtschaftung ergeben können.
 - (13) Die Konzentration des **AFP** auf strukturwirksame, große Investitionen sollte unbedingt beibehalten werden.
 - (14) Die **Diversifizierungsförderung** für landwirtschaftliche Betriebe, derzeit angeboten im Rahmen des AFP, wird laut ELER-VO zukünftig unter Achse III gefördert und sollte dorthin überführt werden.
 - (15) Die Reduzierung des Begriffs **Flurbereinigung** auf „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Landwirtschaft“, wie sie in der ELER-Verordnung vorgenommen wurde, widerspricht dem integralen Ansatz der Flurbereinigung. Die Flurbereinigung ist wie bisher in ihrem umfassenden Verständnis in der neuen Programmierung zu verankern.
 - (16) Die Verknüpfung der Förderhöhe für Maßnahmen der **Flurbereinigung** und des **Wegebaus** mit der Befürwortung durch ein integriertes ländliches Entwicklungskonzept, wie bereits in der neuen Richtlinie verankert, halten wir für sinnvoll. Hierdurch kann eine stärkere Bündelung von Instrumenten und eine bessere Abstimmung zwischen ihnen erreicht werden.
 - (17) Die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** sollte in Absprache bzw. Kooperation mit den norddeutschen Bundesländern (HB, HH, MV, NI, SH) erfolgen. Die Zusammenarbeit sollte sich auf eine inhaltlich gemeinsame Programmierung bis hin zu einer engen Abstimmung bei der Programmumsetzung erstrecken. Die Beihilfeintensitäten sind anzugleichen.
 - (18) Die bisher praktizierte Fokussierung der Förderung auf KMU sollte beibehalten werden. Die verschiedenen „Töpfe“ zur Clusterförderung „Ernährungswirtschaft“ sollten jedoch besser miteinander verzahnt und koordiniert werden. Dies bezieht sich auch auf Datenhaltungen und Evaluierungen. Die bereits vorgenommene inhaltliche Beur-

teilung eines Vorhabens zur Projektauswahl sollte noch weiterentwickelt werden: beispielsweise die Standorttreue von Unternehmen, die Beschäftigungswirksamkeit und das Innovationspotential der Investition.

Förderachse II

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

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

- (19) **Grundsätzliches:** Schleswig-Holstein ist durch europäische und andere internationale Abkommen verpflichtet, bestimmte Umweltstandards und -ziele zu erfüllen. Natura-2000-Gebiete und die WRRL stehen hierbei an erster Stelle und sind für die Ausgestaltung der Maßnahmen der zweiten Achse von großer Bedeutung. Eine Ausrichtung von Förderprogrammen auf die Ziele und Zielgebiete dieser Regelwerke allein oder gar die Reduzierung der Aktivitäten auf die Schnittmengen kann allerdings zur Vernachlässigung anderer verbindlicher internationaler Ressourcenschutzziele (z. B. Kyoto-Protokoll, Meeresschutzabkommen OSPAR und HELCOM) und landesspezifischer Ziele (z. B. Erhalt bestimmter Naturräume) führen. Es ist zu prüfen, wie weit der **flächendeckende** Natur- und Umweltschutz und der Aufbau des landesweiten Biotopverbundes über das Programm zu realisieren sind.
- (20) **Unklare Auswirkungen der GAP-Reform:** Grünland ist in Schleswig-Holstein in weiten Teilen kulturhistorisch prägend und naturschutzfachlich wertvoll. Im Zuge der Entkopplung und der Milchmarktordnung wird mit einem deutlichen Rückgang v. a. der extensiv gehaltenen Viehbestände (Mutterkühe, Schafe) gerechnet, im Zuge der Konzentration der Milchproduktion mit einer Zunahme von Restgrünland. Artenreiches Grünland ist aber häufig an extensive Formen der Beweidung und einen bestimmte Mähturnus gekoppelt. Es wird damit gerechnet, dass in einigen Regionen (westlicher Geestrand) das Grünland nur durch die Mindestpflege erhalten wird. Reicht das Mulchen nicht aus, um Umweltziele zu erreichen, müssen entweder die Cross-Compliance-Standards angepasst werden, oder es ist mit freiwilligen Maßnahmen auf unerwünschte Entwicklungen zu reagieren. Dementsprechend ist ein

Monitoring durchzuführen, das die Auswirkungen der GAP auf das Grünland und seine Qualität dokumentiert. Das Angebot sowohl der Ausgleichszulage als auch der Agrarumweltmaßnahmen wird flexibel in Form von Wenn-dann-Entscheidungen konzipiert werden müssen, um auf tatsächlich entstehende Probleme und Defizite reagieren zu können. Allein um die Entkopplung nicht zu unterlaufen und damit in Konflikt mit der WTO zu geraten, sind die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) und die Ausgleichszulage (AZ), v. a. im Zusammenhang mit tierbezogenen Auflagen, strikt auf Umweltprobleme bzw. -ziele zu beziehen.

- (21) **Zuviel gemulchte Flächen anstelle von Wiesenvögeln oder artenreichem Grünland:** Sollten durch den Rückgang der Viehhaltung Grünlandflächen aus der Bewirtschaftung fallen, ist in SH weniger mit Brache als mit der Aufrechterhaltung der Zahlungsansprüche durch die Mindestpflege zu rechnen. Hier muss grundsätzlich entschieden werden, ob und wo ein betriebsbezogenes (AZ) oder/und ein einzelflächenbezogenes Instrument (AUM) zum Einsatz kommt. Die Ausgleichszulage sollte stärker an den tatsächlichen Bewirtschaftungerschwernissen ausgerichtet werden (betriebsbezogene/regionale AZ). Vertragsnaturschutzmaßnahmen sollten dort zum Einsatz kommen, wo der Erhalt der Flächenbewirtschaftung aus naturschutzfachlicher Sicht wichtig ist, um bestimmte Lebensraumtypen oder Arten zu erhalten. Die Prämienhöhen der AZ und AUM müssen an die ansteigende Grünlandprämie angepasst werden (z. B. vor und nach 2010). Zusätzlich kann über die Förderung der Biomassetechnologie in Achse III für die Nutzung von Grasaufwuchs (innovative Techniken, Pilotvorhaben) die Weiterbewirtschaftung des Grünlandes unterstützt werden.
- (22) **Wohin mit dem Gras?** Grundsätzlich entsteht für die Agrarumweltmaßnahmen ein Problem, wenn der anfallende Grasaufwuchs, mangels Vieh und Qualität, keiner landwirtschaftlichen Nutzung mehr zugeführt werden kann. Eine mögliche Lösung wäre die Förderung von „Graskraftwerken“. Es wäre abzuwägen, ob eine energetische Nutzung kostengünstiger ist als eine reine „Abfallbeseitigung“. Eventuell wäre eine solche Anlage in ein Forschungs- und Entwicklungsprojekt zu integrieren. Naturschutz, der zu „Müllproblemen“ führt, und Agrarumweltmaßnahmen, die zu großen Teilen den Abtransport von Aufwuchs finanzieren müssen, können gesellschaftspolitisch wenig Akzeptanz finden.
- (23) **Schleswig-holsteinische Ökolandbaubetriebe unter Druck:** Ökologisch wirtschaftende Futterbaubetriebe und Mutterkuhhalter sind von den Auswirkungen der GAP stark betroffen und müssen zusätzlich noch die Anforderungen der Tierhaltungs-VO bis 2010 meistern. Die Diskussionen um die Fortführung der Beibehaltungsprämie haben zusätzlich zu großen Verunsicherungen geführt. Der Ökologische Landbau hat von allen produktionsintegrierten Agrarumweltmaßnahmen die breitesten Ressourcenschutzwirkungen. In diesem Sinne sind die flächenbezogenen Prämien (Umstellung und Beibehaltung) als Zahlungen für besonders umweltschonende Produkti-

onsweisen aufrechtzuerhalten. Zusätzlich sind verstärkt Modellvorhaben (z. B. Einrichtung von Leitbetrieben der verschiedenen Produktionsrichtungen) zur stetigen Weiterentwicklung des Ökolandbaus durchzuführen. Zur Umsetzung der WRRL ist aufgrund der vielfältigen positiven Wirkungen des Ökolandbaus über eine verstärkte Lenkung (besondere Maßnahmenpakete) in besonders gefährdete Gebiete nachzudenken. Die Förderung ökologisch wirtschaftender Betriebe durch das **AFP** sowie der **Verarbeitung und Vermarktung** ökologisch erzeugter Produkte sollten im Sinne der Ausführungen zu Achse I erfolgen.

- (24) **Intensivierungsprozesse in landwirtschaftlichen Gunststandorten:** In diesen Gebieten, die häufig eine hohe Belastungs- bzw. Gefährdungssituation abiotischer Ressourcen aufweisen, stoßen freiwillige AUM nur bei hohen Prämien auf Akzeptanz. Ein Schwerpunkt sollte hier die Förderung der Verbreitung des technischen Fortschritts durch eine zeitlich befristete Förderung innovativer, umweltschonender Techniken sein, wie z. B. die Förderung der umweltfreundlichen Gülleausbringung.
- (25) **Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (in einem der Länder mit den höchsten N-Überschüssen):** Das Instrumentarium von ZAL sollte auf die Prioritäten des Gewässerschutzes auf der Grundlage des Monitorings (sowohl emissions- als auch immissionsbezogen) und der aufzustellenden Managementpläne reagieren können. Agrarumweltmaßnahmen sollten auch gezielt für den Gewässerschutz entwickelt und in den entsprechenden Kulissen mit N-austragsminimierenden Maßnahmen angeboten werden. Die gezielte Wasserschutzberatung sollte beibehalten und verstärkt werden. Maßnahmen nach Art. 57 der ELER-VO zur Gewässerrenaturierung und **Bodenordnungsverfahren** zur Anlage von Gewässerrandstreifen sind weiterhin umzusetzen. Die Entwicklung der Maßnahmenpläne und der erforderlichen Gewässerschutzmaßnahmen sind auch in kooperativen bottom-up-Ansätzen über LEADER zu ermöglichen.
- (26) **Umsetzung der sich aus der Natura-2000-Gebietskulisse ergebenden Verpflichtungen zum Erhalt der Arten und Lebensräume in einem guten Erhaltungszustand:** Die Austarierung des Instrumentenmixes aus hoheitlichen und vertraglichen Maßnahmen für den Schutz der Gebiete bleibt weiterhin eine wesentliche Aufgabe des Naturschutzes in Schleswig-Holstein. Zur Zeit sind weniger als die Hälfte der Natura-2000-Flächen als Naturschutzgebiet geschützt. Auch wenn dem Vertragsnaturschutz ein Vorrang eingeräumt wird, werden die Erhaltungsziele ohne einen ordnungsrechtlichen Mindestschutz schwer zu erreichen sein. Hoheitliche Regelungen zum Schutz der Natura-2000-Gebiete sind seit 2005 Cross Compliance relevant, so dass der Widerstand gegen notwendige Ausweisungen bzw. Verordnungsanpassungen (noch) stärker werden wird. Die Ausgleichszahlung sollte beibehalten und ggf. modularer ausgestaltet sein, um auf Veränderungen in den CC-Regelungen reagieren zu können. Die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes sind fortzuführen und auch für andere Zuwendungsempfänger zu öffnen. Es wird empfohlen, die einzelflä-

chenbezogene Grünlandextensivierung bzw. Vertragsnaturschutzmaßnahmen noch stärker zur Bewirtschaftung von Pufferflächen für empfindliche Lebensraumtypen und Kerngebiete einzusetzen. Für den Privat- und Kommunalwald in den Natura-2000-Gebieten sollte eine Ausgleichszahlung eingeführt werden, die die tatsächlichen Erschwernisse aus hoheitlichen Vorschriften ausgleicht. Die derzeit bestehende Maßnahme Vertragsnaturschutz sollte ausschließlich auf Natura-2000-Gebiete beschränkt werden und zusätzliche Leistungen in Form, z. B. „Einschränkung der Baumartenwahl“ und „Bewirtschaftungsverzichte zur Verbesserung des Erhaltungszustandes“ honorieren. **Bodenordnungsverfahren** sind zur Umsetzung von Schutzgebietsverfahren, Lösungen von Nutzungskonflikten und Realisierung von Nullnutzungskonzepten verstärkt einzusetzen. **Artikel-57-Maßnahmen** der Achse III sollten für Erstellung der Managementpläne, Flächenankauf, Erstinstandsetzungen von Lebensräumen und Umweltbildungs- und Forschungsmaßnahmen eingesetzt werden. Die Entwicklung von Managementplänen und der entsprechenden Maßnahmen sind in kooperativen bottom-up-Ansätzen über LEADER zu ermöglichen.

- (27) Bis zur Festlegung der Auflagen für Erosionsvermeidung im Rahmen von Cross Compliance bis 2009 sollten Erosionsschutzmaßnahmen in Gefährdungsgebieten angeboten werden.
- (28) Auch wenn Achse II keine ausdrücklichen **Beratungs- und Bildungsmaßnahmen** enthält, muss dieses Angebot unbedingt für die Agrarumweltmaßnahmen und den Vertragsnaturschutz geöffnet werden. So sollten die unter Achse I anzubietenden einzelbetrieblichen Beratungsdienste auch Module für die Agrarumweltmaßnahmen inklusive der Möglichkeit einer einzelbetrieblichen Naturschutzberatung beinhalten. Die Beratungsdienste müssen für alle Flächenbewirtschafter offen sein. Hierfür ist auch eine spezielle Naturschutzberatung, mit einem erweiterten Teilnehmerkreis, z. B. MitarbeiterInnen von Wasser- und Bodenverbänden, anzubieten. Flexible und effektive Vertragsnaturschutzmaßnahmen bedürfen einer verstärkten (interdisziplinären) Beratung/Betreuung vor Ort. Hier ist zu prüfen inwieweit über den LEADER-Ansatz neue Impulse hierfür gegeben werden können.
- (29) Zur Unterstützung der Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen sollte der Einsatz von **neuen Instrumenten**, z. B. Ausschreibungsverfahren, ergebnisorientierte Honorierung, Unterstützung von Maßnahmen durch vorgeschaltete Modellprojekte, Referenz- und Versuchsflächen, in Erwägung gezogen werden.
- (30) **Bei immer angespannterer Haushaltsslage sind die Mittel zu konzentrieren:** Wesentliche Instrumente sind hier die problemorientierte Kulissenbildung (MSL, Vertragsnaturschutz, Erstaufforstung) und das Einwerben von zusätzlichen Kofinanzierungsmitteln über den LEADER-Ansatz. Für die stärkere Kulissenbildung spricht auch, dass der technische Fortschritt (InVeKoS-GIS) deren administrative Umsetzung zunehmend erleichtern und das Argument des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands weniger stark ins Gewicht fallen wird.

Förderachse III

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

- (31) Grundsätzlich sollten, soweit es sich um gleiche Fördertatbestände in und außerhalb von ZAL handelt, die Förderbedingungen und die Beihilfeintensität für landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche Antragsteller angeglichen werden, d. h. es sollte keine Besserstellung von Projekten in landwirtschaftlichen Betrieben geben.

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

- (32) Der integrierte Ansatz der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung in Schleswig-Holstein basiert auf dem planerischen Instrument Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE I und II) und einer darauf aufbauenden Maßnahmenförderung. Die LSEn übernehmen eine Bündelungsfunktion von Maßnahmen und begünstigen die konzeptionelle Abstimmung (Synergie) sowie bessere Treffsicherheit der Fördermaßnahmen. Der Ansatz der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung in Schleswig-Holstein ist daher unbedingt fortzuführen und mit den neuen Fördermöglichkeiten der ELER-VO abzustimmen.
- (33) Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE I und II) werden bis 2006 nahezu flächendeckend für Schleswig-Holstein vorliegen. Zukünftig wird daher die Umsetzung und die Konkretisierung der Entwicklungsstrategien im Vordergrund stehen. Hierfür ist einerseits ein breites Maßnahmenspektrum und andererseits eine geeignete Organisationsform, die Strategien und Maßnahmen umzusetzen, notwendig. Hierzu bedarf es vor allem einer Abstimmung zwischen oder Integration von LEADER und der Dorf- und Regionalentwicklung.
- (34) Die Diversifizierung in landwirtschaftlichen Betrieben wurde bisher über das AFP gefördert. Dieser Fördertatbestand findet sich, laut ELER-VO, in der Achse-III-Maßnahme **Diversifizierung** wieder und sollte hierher überführt werden. Dabei ist der oben vorgeschlagene Grundsatz der „Gleichbehandlung“ von Projekten in und außerhalb der Landwirtschaft zu beachten. Hierzu kann es ggf. notwendig sein, die Förderung von Diversifizierungsmaßnahmen für nicht landwirtschaftliche Antragsteller im Rahmen einer Landesmaßnahme anzubieten. Ein solches Vorgehen erübrigt sich, wenn die Maßnahmen für nicht landwirtschaftliche Antragsteller über andere Achse-III-Maßnahmen, z. B. die bisherigen Maßnahmen p und n2, angeboten werden.
- (35) Im Rahmen der **Diversifizierung** für landwirtschaftliche Betriebe sollte grundsätzlich eine große Bandbreite von Projekten förderfähig sein.

- (36) **Diversifizierungsprojekte** im touristischen Bereich sollten nur gefördert werden, wenn diese in eine betriebs- bzw. projektübergreifende Gesamtkonzeption eingebunden sind.
- (37) Die Förderung von Biogas- und Photovoltaikanlagen in landwirtschaftlichen Betrieben (Teil der **Diversifizierung** gem. Artikel 53) sollte auf Anlagen mit Pilotcharakter beschränkt und auf die Dauer der Markteinführung begrenzt werden. Bei der Bemessung der Zuwendungshöhe sollten die bestehenden Fördermöglichkeiten durch das Energieeinspeisungsgesetz berücksichtigt werden. Ähnlich der Förderung erneuerbarer Energien durch die bestehenden Maßnahmen n2 und p, sollte die Förderung auf einer Fehlbedarfsfinanzierung anstatt auf einer Zuschussfinanzierung basieren.
- (38) Um die Transparenz der angebotenen Fördermöglichkeiten für erneuerbare Energien bzw. sonstige Diversifizierungsmaßnahmen zu verbessern, wird empfohlen, eine eigenständige Richtlinie zu erstellen sowie eine Zuständigkeit und einen Ansprechpartner zu benennen. Fördertechnisch kann die Förderung erneuerbarer Energien sowie sonstiger Diversifizierungsmaßnahmen in und außerhalb der Landwirtschaft problemlos unter zwei Haushaltlinien geführt werden.
- (39) Im Rahmen der ELER-VO besteht die Möglichkeit der Förderung von **Kleinstunternehmen**. Bei Umsetzung dieser Maßnahme sollte auch die Förderung privater Zuwendungsempfänger mit EU-Mitteln möglich sein. Die Maßnahme ist ggf. mit der Wirtschaftsförderung abzustimmen und kann an die Umsetzung von LSEn oder LEADER-Konzepten gebunden werden.
- (40) Die Förderung des ländlichen **Tourismus** sollte in Anlehnung an die bisherige Form fortgesetzt werden. Dabei sollte stärker als bisher auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte und auf die Verknüpfung von Maßnahmen zu einem Gesamtpaket geachtet werden.
- (41) Durch die Maßnahmen **Biomasse und Energie** (n2) und **Erwerbsquellen für Landwirte** (Diversifizierung) (p1/p1) wird die Erzeugung erneuerbarer Energien, auch außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe, gefördert. Das breit angelegte Förderspektrum (z. B. Machbarkeitsstudien, Biogasanlagen, Holzheizkraftwerke, Strohfeuerungsanlagen), die kooperative Umsetzung und Nutzung der Anlagen, der Pilot- und Demonstrationscharakter der geförderten Anlagen, die Beratungsleistungen der Energieagentur sowie die Förderung auf Basis einer Fehlbedarfsfinanzierung sind vor dem Hintergrund der angestrebten Wirkungen und Fördereffizienz als sehr positiv zu bewerten und unverändert beizubehalten.
- (42) Im Rahmen der Maßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** (Artikel 57) sollte zukünftig generell eine Förderung von Naturschutzmanagement möglich sein. Die Förderung investiver Naturschutzmaßnahmen auf nicht landwirtschaftlichen Flächen ist beizubehalten.

- (43) Die ELER-VO ermöglicht die Förderung von **Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen** für Wirtschaftsakteure im Zusammenhang mit Achse III. Diese Fördermöglichkeit sollte in Schleswig-Holstein genutzt werden. Ähnlich der Berufsbildung im landwirtschaftlichen Bereich, sollten die Bildungs- und Informationsmaßnahmen als „Flaschenhalsförderung“ über Bildungsinstitutionen angeboten werden. Die Themen angebotener Kurse müssen mit der Förderung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) abgestimmt werden.
- (44) In Achse III ist zukünftig auch die Förderung eines Regionalmanagements möglich, allerdings begrenzt auf das Maßnahmenspektrum der Achse III. Einen vergleichbaren Ansatz gibt es bisher in Schleswig-Holstein in Form eines breiter angelegten Regionalmanagements gemäß ILE-Richtlinie und des LSE-Begleiters. Daneben existieren die LEADER-Geschäftsführer, Regional- und Clustermanager aus dem Ziel-2-Programm und die Strukturen der RegionenAktiv-Teilnehmer. Es ist die Frage, wie diese Strukturen künftig weitergeführt und gefördert werden sollen. Auf jeden Fall sind diese Strukturen besser zu verzahnen, um Reibungsverluste und „Parallelwelten“ zu vermeiden. In gleichen Räumen tätige Regionalmanagements müssen sich auf klare Koordinations- und Zuständigkeitsregeln verständigen und diese auch transparent machen.

LEADER-Förderachse

- (45) Prinzipiell sollte der LEADER-Ansatz nicht auf die Maßnahmen der Achse III beschränkt werden, sondern allen Achsen zugänglich sein. Das ist am besten darüber zu gewährleisten, dass die Maßnahmenrichtlinien hierfür Regelungen vorsehen.
- (46) Die Erstellung von Managementplänen für die Natura-2000-Gebiete und der flächendeckenden Maßnahmenpläne für die Flussgebietseinheiten sind mit sehr komplexen gesellschaftlichen Prozessen und Konfliktpotential verbunden, die einer professionellen Moderation bedürfen. Darüber hinaus können kooperative Umsetzungsformen – ähnlich den Kooperationen in den Wasserschutzgebieten – zu mehr Akzeptanz, Erfolg und kreativen Lösungswegen führen. Der LEADER-Ansatz wäre hierfür sehr geeignet.

11.2 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Räumliche Mittelverteilung

- (47) Es gibt eine deutliche Konzentration von Mitteln im Norden Schleswig-Holsteins, die auf eine Überlagerung verschiedener Maßnahmen in den betreffenden Regionen zurückzuführen ist. Eine generelle Steuerung von Mitteln auf Programmebene in bestimmte Räume ist nicht erfolgt und ist auch zukünftig wenig zielführend. Es gibt

Maßnahmen, die aus fachlichen Erwägungen unterschiedliche Gebietskulissen erfordern. Andere Maßnahmen brauchen keine Gebietskulisse, sondern eine stärker inhaltliche Abgrenzung mit einem weiterhin horizontalen Förderansatz.

Programmkoordination

- (48) Die Programmkoordination sollte sich stärker als Impulsgeber und Moderator verstehen. Der eingeschlagene Weg über extern moderierte Programm- und Achsenworkshops zur Formulierung der strategischen Ansätze und Festlegung der Maßnahmen ist fortzusetzen und sollte in Form von (selbstgeleiteten) Projektgruppen verstetigt werden. Ein Beispiel für eine mögliche Organisationsform ist die Projektgruppenstruktur in Hessen. Auch während der Programmumsetzung ist diese Organisationsform, allerdings anlassbezogen, beizubehalten.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (49) Durch den dreistufigen Aufbau der Programmplanung (EU-Strategie, nationale Strategie und Programmplanung auf Länderebene) wird der Zusammenarbeits- und Abstimmungsprozess, im Vergleich zur Vorgängerperiode, noch komplexer. Hier entsteht ein großer zusätzlicher Abstimmungsaufwand, ohne dass sich erkennen lässt, dass die neue Struktur ein „Mehr“ an Strategie bedeutet. Die Abstimmung zwischen Länderprogrammen und nationaler Strategie sollte daher möglichst pragmatisch erfolgen.
- (50) Da die Umsetzung der Entwicklungsprogramme der Länder in Zukunft noch stärker über die GAK erfolgen wird, sind die Abstimmungsprozesse zwischen Programmkoordinatoren, Haushalts- und Koordinierungsreferenten und Fachreferenten des Bundes und der Länder zu intensivieren. Inzwischen sind die Zuständigkeiten in Schleswig-Holstein für EU-Programme und HuK-Angelegenheiten in einem Referat vereint, was eine erhebliche Erleichterung in der Abstimmung zur Folge hat. Weiterhin defizitär ist die Abstimmung zwischen den Fachreferaten, da es keine Plattform gibt, sich über gemeinsame inhaltliche Fragestellungen auszutauschen. Eine Projektgruppenstruktur könnte diesen Austauschprozess vereinfachen.
- (51) Für das Konsultationsverfahren mit der EU-KOM im Rahmen der Programmgenehmigung sind klare Verfahrens- und Zielvereinbarungen zu treffen. Die Genehmigung der laufenden Programme hat seinerzeit zu großen Reibungsverlusten geführt. Diese sind vermeidbar, wenn die EU-KOM frühzeitig unbestimmte Rechtsbegriffe der Durchführungsverordnung klarer interpretiert und umfangreichere Hinweise zu den Inhalten der einzelnen Abschnitte des Programmplanungsdokuments gibt. Sinnvoll ist für das Land Schleswig-Holstein auch eine bilaterale, oder in Nutzung der schon vorhandenen Arbeitsstrukturen im Rahmen der 6-Länder-Evaluation, eine gemeinsame Besprechung mit den KommissionsmitarbeiterInnen, um Unklarheiten bei der

Programmerstellung noch vor Einreichung des Programmplanungsdokuments zu beseitigen.

- (52) Die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Umweltverbände, deren Stellenwert durch die ELER-Verordnung gestärkt wird, kann im laufenden Prozess erfolgen oder nach Erstellung des Programmdokuments. Bis dato erfolgte die Konzeptionierung des neuen Programms, mit Ausnahme der Beteiligung von einigen LAG-Vertretern, ausschließlich auf Ebene der Fachreferate. Aufgrund der Richtlinienkompetenz des Ministeriums ist ein solches Vorgehen auch sinnvoll. Nach grober Konzeptionierung des achsenbezogenen Maßnahmenportfolios durch die Fachreferate sollte eine achsenbezogene Beteiligung der für die jeweiligen thematischen Fragestellungen relevanten Partner erfolgen. Eine Beteiligung auf Programmebene kann nach Fertigstellung des Planungsdokuments stärker in Richtung Information erfolgen.
- (53) Der Begleitausschuss kann gemäß der ELER-Verordnung weiterhin national organisiert werden. Um den Begleitausschuss gegenüber „normalen“ Bund-Länder-Programmkoordinatoren-Treffen aufzuwerten, ist die EU-KOM zu beteiligen. Es wird angeregt, die Treffen über rein administrative Angelegenheiten hinausgehend auch für den Austausch über strategische Fragen zu nutzen, indem beispielsweise aktuelle Fragestellungen behandelt werden. Außerdem sollte der Begleitausschuss im Wechsel von den Bundesländern organisiert werden, so dass zusätzlich auch noch die Möglichkeit besteht, anhand praktischer Beispiele die Unterschiede in der Umsetzung ländlicher Entwicklungsprogramme erfahrbar zu machen.
- (54) In Schleswig-Holstein stehen im nachgeordneten Bereich umfangreiche Verwaltungsreformen an. Diskutiert wird über eine Verlagerung vieler Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene. Mit der Verlagerung von Zuständigkeiten ist auch gleichzeitig zu regeln, wie künftig eine zahlenstellenkonforme Abwicklung sicherzustellen ist, und wer das Anlastungsrisiko zu tragen hat.
- (55) Als einzige Maßnahme wurde die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung nicht in das neu gegründete MLUR integriert, sondern beim Wirtschaftsministerium belassen. Diese Organisationsstruktur bringt Vor- und Nachteile mit sich. Auf jeden Fall ist aber sicherzustellen, dass das zuständige Fachreferat sich eng mit den Fachreferaten des MLUR abstimmt. Gerade vor dem Hintergrund, dass zukünftig auch die Absatzförderung Bestandteil von ZAL werden soll, ergeben sich vielfältige Anknüpfungspunkte auch bei Maßnahmen des MLUR.

Finanztechnische Regelungen

- (56) Die Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr ist nicht erfolgt. Für den Rechnungsabschluss gilt auch weiterhin der 15. Oktober als Stichtag (Auszahlungen), während sich die Bewilligungen am Kalenderjahr orientieren. Die neue Fi-

nanzverordnung hat u. E. nicht für größere Stringenz, sondern eher für eine größere Konfusion gesorgt mit dem Versuch, die finanztechnischen Regelungen der beiden Fonds in eine Verordnung zu pressen. Bezogen auf die Finanztechnik wäre es sinnvoller gewesen, das bisherige Verfahren (Jährlichkeit und monatliche Ausgabenmeldungen) beizubehalten und als Ausnahme für den ELER eine begrenzte Übertragbarkeit der Mittel (über den Prozentsatz, der im Rahmen der EU-Haushaltsordnung möglich gewesen wäre, hinausgehend) zuzulassen.

- (57) In Schleswig-Holstein hat der Versuch, möglichst viele EU-Mittel fristgerecht zu verausgaben, zu einer Verstärkung der Maßnahmen geführt, die in der Lage waren, sowohl die erforderliche Kofinanzierung bereitzustellen als auch genügend abrechnungsreife Projekte vorzuhalten. Solange der Mittelabfluss als wichtiges Erfolgskriterium gilt und die Einsparung knapper Landesmittel im Vordergrund stehen, ist ein solches finanzstrategisches Vorgehen nachvollziehbar. Hier ist ein Umdenken v. a. im politischen Raum erforderlich, da nicht der Mittelabfluss sondern die erzielten Wirkungen im Mittelpunkt stehen sollten.
- (58) Im Zuge der Programmumsetzung hat Schleswig-Holstein die Mittelansätze für die rein national finanzierten Maßnahmen immer stärker zurückgefahren. Um zu verhindern, dass die Landeshaushalte mit EU-Mitteln saniert werden, sollte die EU wieder stärker das Prinzip der finanziellen Additionalität in der Vordergrund rücken.
- (59) Außer den Abgabemitteln und einzelnen wenigen landeseigenen Haushaltstiteln hat sich Schleswig-Holstein weitgehend aus der Kofinanzierung zurückgezogen und nutzt überwiegend GAK-Mittel oder kommunale Mittel. Angesichts der Haushaltssituation des Landes ist dies eine verständliche Strategie. Allerdings kann das Land Schleswig-Holstein so Schwerpunktsetzungen nur innerhalb der GAK gestalten. Solange die GAK neue Fördermöglichkeiten wie die Förderung von Existenzgründungen nicht aufgreift, kann sich ZAL nur sehr begrenzt zu einem Instrument der lokalen Wirtschaftsförderung weiterentwickeln.

Programmänderungsmodalitäten

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

Weiteren sind finanzielle Änderungen von inhaltlichen Änderungen zu trennen. Während finanzielle Änderungen an einen Zeitpunkt gebunden sein können, sollten inhaltliche Anpassungen jederzeit möglich sein.

Begleitsysteme auf Programmebene

- (61) Die EU-KOM sollte auf eine stärkere Abstimmung zwischen den verschiedenen Begleitsystemen hinwirken. Bislang gibt es neben der finanziellen Berichterstattung EU-Monitoring-Tabellen und Berichtspflichten im Rahmen der staatlichen Beihilfen. Diese sind nur unzureichend aufeinander abgestimmt und kaum einsetzbar für die Berichterstattung, Programmsteuerung und als Grundlage für die Evaluation. Zukünftig sollte sich die Erfassung von Indikatoren v. a. an dem Zahlstellensystem orientieren, das zukünftig auch Bewilligungsdaten erfassen muss. Dabei sind möglichst differenzierte Produktcodes zu erfassen, außerdem (soweit sinnvoll) physische Einheiten (z. B. Flächenangaben), die Art des Zuwendungsempfängers (öffentlich oder privat) sowie die Gemeinde des geförderten Projektes. Die Produktcodes sollten auch mit den Anforderungen aus der Evaluation abgestimmt sein. Alle weiteren Informationen über die Ergebnisse der Förderung müssen nicht zwingend für eine Grundgesamtheit erfasst werden; hier reichen auch stichprobenbasierte Ad-hoc Erhebungen im Rahmen der Evaluation.
- (62) Zu klären ist frühzeitig, was im Rahmen des EU-Monitorings zu erfassen ist: nur EU-kofinanzierte Maßnahmen oder auch die sog. Artikel-52-Maßnahmen. Aus Sicht der Evaluation bietet sich eine Erfassung von Artikel-52-Maßnahmen an, um ein besseres Gesamtbild der Förderung zu erhalten.
- (63) Die Diskussion über das zukünftige Begleitsystem sollte breit geführt werden. In der jetzigen Förderperiode krankte das Begleitsystem u. a. daran, dass die Vorgaben der EU-KOM für das Begleitsystem in der ersten Fassung nicht umsetzbar waren. Durch eine intensivere und breitere Diskussion mit den Mitgliedstaaten (nicht nur im STAR-Ausschuss) hätten Fehler vermieden werden können. D. h., bevor die EU-KOM über die technische Optimierung der Übermittlung von Daten nachdenkt, sollten erst die inhaltlichen Anforderungen an das Monitoring geklärt werden.
- (64) In ihrer jetzigen Form werden die ÄLR nicht fortbestehen. Ein Teil der Aufgaben soll kommunalisiert werden; ein anderer Teil in kommunale Dienstleistungszentren integriert werden. Durch die Zersplitterung der Zuständigkeiten besteht die dringende Aufgabe der Schaffung von einheitlichen Vorgaben zur Erstellung von EDV-gestützten Förderstatistiken, wenn das Ministerium seiner Steuerungsfunktion gerecht werden will. Zudem sind nach den Vorgaben der Finanzierungs-VO zukünftig auch Bewilligungsdaten nach einheitlichen Formaten zu erfassen (zur Umsetzung der n+2-Regelung).

- (65) Das Zahlstellensystem in Schleswig-Holstein wird in seinen Möglichkeiten auch zur differenzierten Berichterstattung über Maßnahmen noch nicht optimal genutzt. In der sog. Kreuzchenliste sind zwar Produktcodes für die einzelnen Haushaltslinien enthalten; diese sind allerdings z. T. sehr grob, z. T. viel zu detailliert. Außerdem wurden diese im Verlaufe der Jahre geändert, so dass keine kontinuierliche Auswertung möglich ist. Die Eingabequalität könnte auch noch verbessert werden, indem in der Eingabemaske Auswahllisten hinterlegt werden (oder Betriebsnummern automatisch mit Adressfeldern verknüpft werden).

Bewertungssystem

- (66) Der Bewertungsrahmen der EU-KOM hat zu deutlich höheren Anforderungen an den Umfang und die Tiefe von Evaluation geführt. Es gibt unterschiedliche Vorschläge zu einer Fortentwicklung des Ansatzes: Konzentration auf die Fragen und Festlegung von geeigneten Indikatoren durch die Evaluatoren, Vorgabe von einheitlich definierten Kernindikatoren, Aufgabe des umfassenden Bewertungsansatzes zugunsten von thematisch interessanten Fragestellungen. Auf jeden Fall sollte im Rahmen zukünftiger Evaluationen sichergestellt werden, dass das erreichte hohe Qualitätsniveau ausgebaut und nicht zugunsten einer „Evaluation light“ zurückgefahren wird.
- (67) Da Evaluierung aufgrund von ökonomischen/zeitlichen Zwängen nicht in der Lage ist, auf alle Fragestellungen umfassend Antworten zu geben, sollten der Austausch mit der Forschungslandschaft intensiviert werden. Auch müssen nicht zwangsläufig für jedes Programm alle Fragen/Maßnahmen untersucht werden. Hier ist ein stärkerer Austausch von Evaluationsergebnissen und gegebenenfalls eine Absprache über Schwerpunktuntersuchungen erforderlich.
- (68) Ein Anregung aus dem Kreis der Evaluatoren war die Notwendigkeit eines „capacity building“, welches die EU-KOM durch das Angebot entsprechender Vernetzungsstrukturen unterstützen sollte. Aus diesem Grund ist es zu begrüßen, dass die EU-KOM solche Aktivitäten zukünftig finanziell unterstützen kann. Als ersten Schritt sollte sie die neuen Vorgaben zur Bewertung im Kreis der derzeitigen Evaluatoren zur Diskussion stellen, um die vorhandenen Erfahrungen besser berücksichtigen zu können.
- (69) Die Anforderungen an die Evaluation sollten stärker an den jeweiligen Zeitpunkt angepasst werden. Bei der Ex-ante-Bewertung kommt es v. a. darauf an, in einem intensiven Diskussionsprozess das Programm insgesamt zu verbessern und die Grundlagen für eine spätere Bewertung zu schaffen. Hier ist die Rolle des Evaluators klarer zu definieren und die Art der Dokumentation der Bewertungsaktivitäten vorzugeben. Nach Aussagen von Kommissionsmitarbeitern plant die EU-KOM hier keine über die ELER-VO hinausgehenden Vorgaben. Diese sind nach den Erfahrungen mit den unzureichenden Ex-ante-Bewertungen der laufenden Programme nicht ausreichend, um tatsächlich die Qualität und Evaluierbarkeit der Programme zu erhöhen. Die

Halbzeitbewertung sollte v. a. formativen Charakter haben und stärker dialogorientiert sein. Die Ex-post-Bewertung in der derzeitigen Form sollte entfallen und durch thematische Untersuchungen, begleitend zum Umsetzungszeitraum und auch nach Abschluss der Förderperiode, ersetzt werden.

- (70) Die singuläre Betrachtung der Wirkungen von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen gleicht einer Ausschnittsbetrachtung, die über das geförderte Instrument hinausgehende Verflechtungen, z. B. zu rein nationale finanzierten Maßnahmen oder anderen Programmen nur unzureichend berücksichtigen kann. Thematische oder regionsbezogene Evaluierungen zu besonders wichtigen Fragestellungen können zu einem Mehrwert an Informationen führen.