

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

11.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

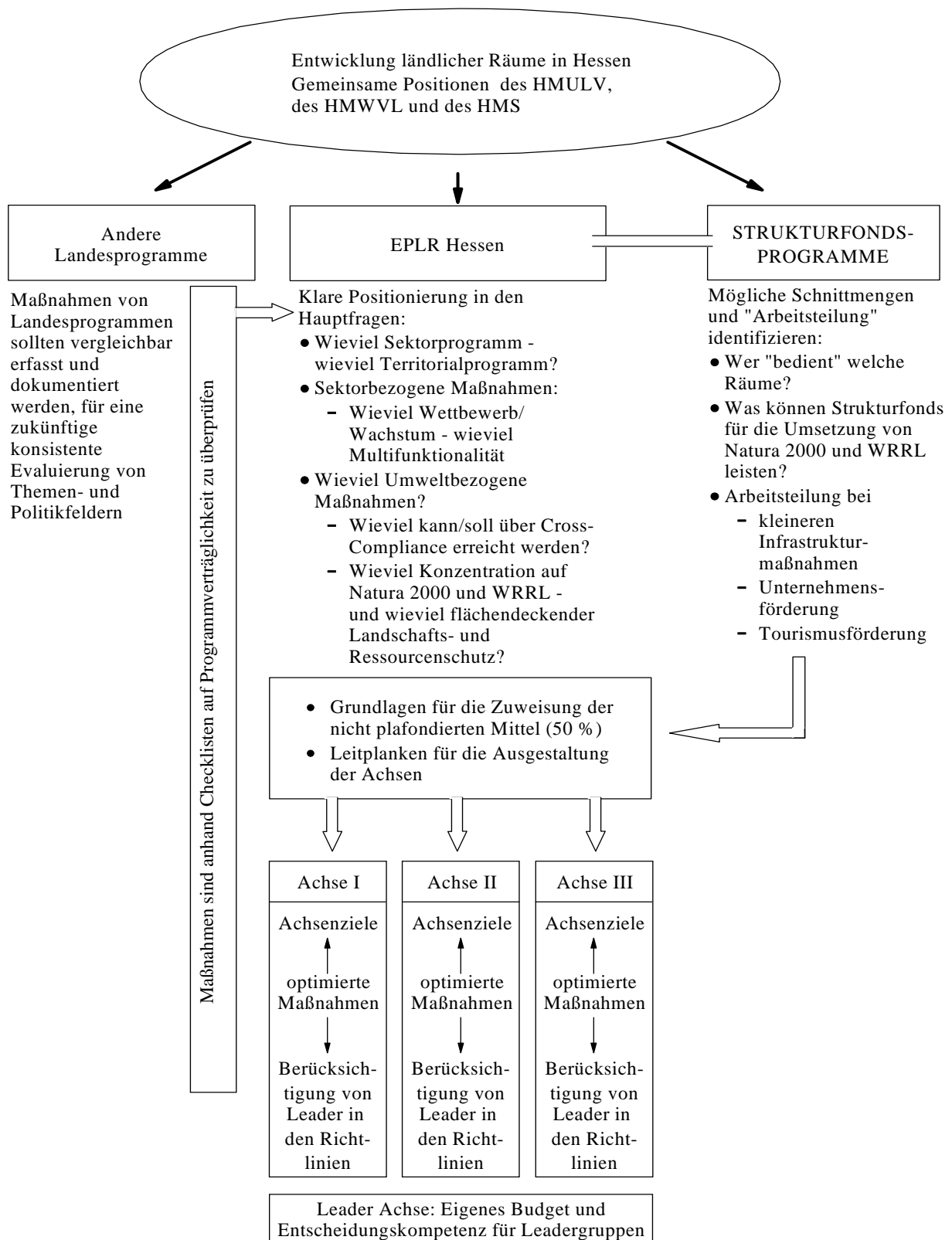
11.1.1 Programmebene

Auf der Programmebene sind explizit keine quantifizierte Gesamtzielvorgaben vorhanden. Ein Gesamterfolg des Programms ist somit auch nur schwer zu beurteilen. 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.

Von den Fonds verwaltenden Ministerien HMULV, HMWVL und HSM sind gemeinsame Positionen und Aufgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums in Hessen zu formulieren. Hier ist zu überlegen, ob nicht eine gemeinsame Kabinettsvorlage für die Strukturpolitik im ländlichen Raum eine sinnvolle Grundlage für eine kohärentere Politik wäre. 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?

Die Programmstrategie des zukünftigen EPLR sollte sich anhand weniger Oberziele als wesentlichen Weichenstellungen für die einzelnen Förderachsen beschränken und die Schwerpunktsetzung, die das Land mit dem EPLR verfolgt, benennen (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 schönen Zielbaum konstruiert werden. Jede Maßnahme muss aber auf ihre Programmverträglichkeit geprüft werden.

Abbildung 11.1: Entwicklung der Programmstrategie



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den Diskussionen in achsenbezogenen Arbeitsgruppen bedarf es daher eines intensiven Dialogs der Achsen untereinander zur Vermeidung von Widersprüchen und zur Ausartierung möglicher strategischer Allianzen und Synergien. So darf das Pendel der Effektivierung und Konzentration der Fördermittelvergabe der einzelnen Maßnahmenbereiche nicht dahingegen ausschlagen, dass unterschiedliche Kulissen, strenge Projektauswahlkriterien – die im Prinzip begrüßenswert sind – zu einem völligen Nebeneinander und einer räumlichen und inhaltlichen Unvereinbarkeit von Maßnahmen führen. In den Handlungsansätzen der einzelnen Achsen sind daher Bezüge zu Maßnahmen der anderen Förderachsen dargestellt, die es gemeinsam zu optimieren gilt.

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. Von diesem Grundsatz kann abgewichen werden, soweit Gründe des Landschafts- und Umweltschutzes überwiegen, mit der Konsequenz, dass auch Abstriche bei dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit hingenommen werden müssen.

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 vorrangiges Ziel der Maßnahmen.

Achse III soll der Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum dienen sowie die soziale und wirtschaftliche Entwicklung unter Nutzung regionaler Potenziale unterstützen.

Dem LEADER-Ansatz sollten grundsätzlich ein eigenes Budget und eigene Entscheidungskompetenzen zur Verfügung stehen. Die Förderrichtlinien der einzelnen Maßnahmen aller Achsen sollten daraufhin überprüft werden, ob sie den LEADER-Ansatz genügend berücksichtigen und die entsprechenden Fördertatbestände beinhalten.

Die finanzielle Ausstattung der einzelnen Achsen sollte den grundsätzlichen Überlegungen folgen, welcher Mittelanteil sektoral, d. h. für landwirtschaftsnahe Maßnahmen, bzw. sektorübergreifend verausgabt werden soll. Anhaltspunkte für eine Entscheidungsfindung sind u. a.:

- die Vorgaben der EU-KOM zum Mindestfinanzanteil nach Achsen;
- die gegenwärtige Mittelaufteilung im EPLR bei Aufteilung auf die Achsen unter Berücksichtigung von LEADER;
- die Auswirkungen der Agrarreform 2003 (Belastung von Milchviehbetrieben, Rückgang der flächengebundenen Tierhaltung);

- das ggf. reduzierte bzw. veränderte Förderspektrum in der Strukturförderung (keine Förderung touristischer Maßnahmen).

Im Folgenden werden Empfehlungen zur inhaltlichen Ausgestaltung der Förderachsen dargestellt. Die Aufteilung der Maßnahmen auf die Förderachsen orientiert sich bereits an der ELER-Verordnung.

11.1.2 Empfehlungen zu den Förderachsen der ELER-Verordnung

Förderachse I

Hierunter fallen laut ELER-Verordnung die Maßnahmen Berufsbildung und -information, Junglandwirteförderung, Beratung, Agrarinvestitionsförderung, forstwirtschaftliche Maßnahmen, Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, Flurbereinigung, Wegebau, Unterstützung zur Anpassung an Normen, Beteiligung an Lebensmittelqualitätsregelungen sowie Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen.

- (1) Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung und die Anpassung der Produktion an neue gesetzliche Rahmenbedingungen sollte das Kernziel der Maßnahmen der Achse I sein. Das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit kann in den Hintergrund treten, wenn Ziele des Landschafts-, Umwelt- und Tierschutzes überwiegen.
- (2) Das Beschäftigungsziel sollte für die Achse I aufgegeben werden. Die Bewertungsergebnisse legen nahe, dass durch die geförderten Maßnahmen, insbesondere durch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm, keine neuen Arbeitsplätze entstanden sind. Die Förderung trägt in Folge der Produktivitätssteigerung eher zur Reduzierung des Arbeitskräftebedarfs bei.

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

- (3) Der zunehmende Wettbewerbsdruck, der technische Fortschritt und die gestiegenen Anforderungen zur Erfüllung (über-)gesetzlicher Standards (Cross Compliance) stellen wachsende Anforderungen an die fachlichen und unternehmerischen Kompetenzen der in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigten Personen. Dem Ausbau von **Beratungs- und Qualifikationsmaßnahmen** sollte daher grundsätzlich eine hohe Priorität eingeräumt werden. Wünschenswert wären Angebote mit den Schwerpunkten a) Einhaltung bzw. Erreichung neuer Standards und Normen, b) Verbesserung der fachlichen und unternehmerischen Qualifikation von Betriebsleitern und Mitarbeitern, c) Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen sowie im Bereich der d) forstlichen Beratung. Es ist zu überlegen, die Teilnahme an Qualifikations- und

Beratungsmaßnahmen bzw. Arbeitskreisen zu einer Fördervoraussetzung für die Agrarinvestitionsförderung zu machen.

- (4) Der Schwerpunkt der **Agrarinvestitionsförderung** sollte in der Regel auf der Förderung von Wachstums- und Rationalisierungsinvestitionen in erfolgreichen Betrieben, mit qualifizierten Betriebsleitern liegen. Von der Förderung von „Spitzenbetrieben“ kann abgewichen werden, wenn dem Gründe des Umwelt- und Landschaftsschutzes entgegenstehen. In diesem Fall sollten zur Bestimmung des Betriebserfolgs auch umweltbezogene Maßstäbe herangezogen werden.
- (5) In Folge der Veränderungen auf dem Milchmarkt und der GAP-Reform steht den Milchviehbetrieben im Zeitraum 2007 bis 2013 ein struktureller Anpassungsprozess bevor. Ökologisch wirtschaftende Betriebe mit Tierhaltung müssen bis 2010 die Anforderung der Tierhaltungs-Verordnung schultern, was überwiegend Investitionen in Stallbauten zur Folge hat. Die Konzentration der **Agrarinvestitionsförderung** (AFP) auf Tier haltende Betriebe ist in Anbetracht des weiterhin bestehenden Anpassungsbedarfes beizubehalten, zumal sich hieraus positive Synergien mit dem Erhalt der Grünlandbewirtschaftung ergeben können.
- (6) Die Diversifizierungsförderung für landwirtschaftliche Betriebe, bisher im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung angeboten, ist in die Maßnahme Diversifizierung (Artikel 53) unter Achse III zu überführen und mit den bestehenden Achse-III-Maßnahmen, den heutigen Artikel-33-Maßnahmen, abzustimmen (vgl. Empfehlung unter Achse III).
- (7) Durch die Entkoppelung droht auf marginalen Standorten eine Abwanderung der Milch- und Rindfleischproduktion. Nur eine deutliche Senkung der Produktionskosten, z. B. durch eine großflächige, extensive Weidewirtschaft, kann dieser Entwicklung entgegengewirkt werden. Die Voraussetzung hierfür kann auf betrieblicher Seite durch Zusammenschlüsse und Kooperationen und auf der Seite der landwirtschaftlichen Flächen v. a. durch die **Flurbereinigung** oder einen beschleunigten Strukturwandel erreicht werden. Die Bedeutung der Flurbereinigung für die Entwicklung ländlicher Räume geht in Hessen weit über den Agrarsektor hinaus. 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 in Hessen. Dem Land wird empfohlen, an dem eingeschlagenen Weg festzuhalten und Flurbereinigung im umfassenden Verständnis auch in der neuen Programmierung zu verankern.
- (8) Die **Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte** sollte nicht mehr als eigenständige Sektorförderung angeboten werden. Die in diesem Bereich bestehende Förderung wurde im Zeitraum 2000 bis 2004 nur marginal in Anspruch genommen – ein Anzeichen dafür, dass eine ausschließliche Konzentration auf Öko-produkte zuviel unternehmerische Risiken birgt. Die Verarbeitung und Vermarktung

von Ökoprodukten sollte durch eine integrierte Förderung ersetzt werden, mit dem Ziel, den Anteil von ökologisch produzierten Erzeugnissen in „konventionellen“ Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen zu erhöhen.

- (9) Bisher besteht kein Förderangebot für die **Verarbeitung und Vermarktung forstlicher Ressourcen**. Hierunter ist v. a. auch die energetische Nutzung forstlicher Ressourcen zu fassen, für die in einem walddreichen Land wie Hessen ein hohes Potenzial besteht. Die Förderung kann z. B. Maßnahmen zur Verbesserung der Erfassungs-, Lager- und Verarbeitungskapazität, Informations- und Marketingmaßnahmen sowie die Förderung von Anlagen zur energetischen Nutzung umfassen.
- (10) Im Hinblick auf eine Konzentration von Fördermitteln bestehen aus unserer Sicht folgende Ansatzpunkte: Die **Junglandwirteförderung** sollte nicht mehr angeboten werden, da deren Effekt marginal ist und ein Anreizsystem zum Einstieg in einen im schrumpfen begriffenen Sektor kontraproduktiv für den Fortgang des Strukturwandels ist. Im Rahmen der **forstwirtschaftlicher Maßnahmen** sollte die Wertästung nicht mehr gefördert werden, da diese weder zu einer Erhöhung des wirtschaftlichen noch des ökologischen Wertes der Wälder beiträgt.

Förderachse II

Die Maßnahmen der Förderachse II beinhalten fast ausschließlich flächenbezogene Maßnahmen und sind 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 das Handlungspotenzial der Achse-II-Maßnahmen auf.

Zu der Förderachse II zählen laut ELER-Verordnung die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AZ), Ausgleichszahlungen aufgrund von Natura-2000-Auflagen bzw. Auflagen in Folge der Umsetzung der WRRL (AZL), Agrarumweltmaßnahmen (AUM) und Tierschutzmaßnahmen. Wesentliche Maßnahmen für die forstliche Nutzung sind die Erstaufforstung, Ausgleichszahlungen für Natura-2000-Auflagen und Vertragsnaturschutz im Wald.

Es wird die grundsätzliche Empfehlung ausgesprochen, die Erfolge der Agrarumweltmaßnahmen in Bezug auf den Schutz der Umweltgüter unter Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen für die neue Förderperiode zu sichern und auszubauen.

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

- (11) **Grundsätzliches:** Hessen ist zunehmend durch europäische und andere internationale Abkommen verpflichtet, bestimmte Umweltstandards und -ziele zu erfüllen. Natu-

ra 2000 und die Wasserrahmenrichtlinie stehen hierbei an erster Stelle und sind für die Ausgestaltung der Maßnahmen der zweiten Achse von großer Bedeutung. Aufgrund der angespannten Haushaltssituation gibt es zunehmend Überlegungen, mit dem Instrumentarium der ELER-Verordnung in erster Linie die Vorgaben der Natura-2000- und Wasserrahmenrichtlinie umzusetzen. Eine vorrangige Ausrichtung der Fördermaßnahmen auf die Ziele und Zielgebiete dieser Regelwerke oder gar die Reduzierung der Aktivitäten auf deren Schnittmenge greifen zu kurz. Der überwiegende Teil der Lebensraumtypen der hessischen FFH-Gebiete ist nicht wasserabhängig, und es befinden sich auch nur rund 14 % der hessischen LF in Natura-2000-Gebieten. Es ist zu prüfen, wie weit der gesetzliche Anspruch des **flächendeckenden** Natur- und Umweltschutz und der Aufbau des landesweiten Biotopverbundes über das Programm zu realisieren ist.

- (12) **Zu wenig Vieh für die hessische Landschaft:** Modellrechnungen zeigen, dass es in Folge der Entkopplung zu einem Rückgang der Viehbestände und zu überwiegend gemulchten Grünlandflächen kommen kann. Bei einem Rückgang der Milchkuh- und Rinderhaltung in touristischen Gebieten kann eine tierbesatzorientierte Ausgleichszulage gegensteuern. Eventuell könnten in Agglomerationsräumen und touristisch interessanten Regionen hierfür auch Kofinanzierungsmöglichkeiten durch Tourismusverbände etc. erschlossen werden. Die Agrarumweltmaßnahmen sollten mit der Einführung einer Maßnahme zur Erhaltung eines Mindestviehbesatzes, einer Weidewirtschaft oder naturschutzfachlich konzipierten Grünlandnutzung in den von Mindestpflege bedrohten und schützenswerten Landschaften Hessens reagieren. Auch hier könnten „alternative“ Kofinanzierungsmittel“ im Bottom-up-Ansatz akquiriert werden. Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Flurbereinigung und freiwilliger Landtausch zur Arrondierung von Flächen sind für eine erfolgreiche Umsetzung von Weidelandchaftsmaßnahmen heranzuziehen. Die Bereitschaft für eine „bottom-up“ finanzierte Ausgleichszulage kann über Regionalmanagement/LEADER sondiert und konzipiert werden.
- (13) **Zuviel Brache in den grünlandgeprägten Kulturlandschaften:** Eine Nutzungsaufgabe ist dort zu befürchten, wo die Pflegekosten höher sein werden, als die Zahlungsansprüche. Die Ausgleichszulage sollte zu einer „treffsicheren“ betriebsbezogenen/regionalen Prämie nach tatsächlichen Bewirtschaftungerschwernissen (z. B. erhöhter Maschinen- und Arbeitsaufwand) und schlechter Erreichbarkeit weiterentwickelt werden. Über die Förderung von Biomassetechnologie für die Nutzung von Grasaufwuchs (innovative Techniken) kann die Weiterbewirtschaftung des Grünlandes unterstützt werden. Einzuwenden ist hier allerdings, dass die Rentabilität derartiger Anlagen bei dem derzeitigen Stand der Technik und den besonderen Bedingungen in Hessen (hohe Erfassungskosten aufgrund kleinteiliger Agrarstruktur) kaum gegeben ist.

- (14) **Hessische Ökolandbaubetriebe unter Druck:** Ökologisch wirtschaftende Betriebe (überwiegend Mutterkuhalter, Futterbaubetriebe) sind von den Auswirkungen der GAP stark betroffen und müssen zusätzlich noch die Anforderungen der Tierhaltungs-Verordnung bis 2010 meistern. Die horizontale Flächenförderung im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen soll beibehalten werden. Zusätzlich sind verstärkt Modellvorhaben zur stetigen Weiterentwicklung des Ökolandbaus durchzuführen, da nichts so überzeugend ist wie anschauliche Beispiele. Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Förderung ökologisch wirtschaftender Betriebe durch das AFP sowie der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte im Sinne der Ausführungen zu Achse I.
- (15) **Intensiv genutzte Acker- und Grünlandstandorte:** Auf Standorten mit hoher Viehdichte ist die Anwendung des Instrumentariums der AUM begrenzt. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen zur Verringerung des Viehbesatzes. Ausgehend von den fachrechtlichen Vorgaben und den Cross-Compliance-Standards genehmigt die KOM nur solche AUM mit dem Ziel der Viehbesatzverringerung, deren Kalkulation auf einem Tierbesatz-Äquivalent von 170 kg organischem N für Ackerflächen und 210 kg organischem N für Grünland gemäß Düngeverordnung in der Ausgangssituation basiert. Entsprechende Maßnahmen stellen in viehintensiven Regionen einzelbetrieblich keine Alternative dar.
- Für Regionen, die sich durch landwirtschaftlich verursachte Belastungen der Umweltmedien aufgrund des hohen Tierbesatzes auszeichnen, ist zum einen zu prüfen, inwieweit ggf. Vollzugsdefizite des Ordnungsrechts bestehen. Mögliche Lücken sind zu schließen. Zweitens ist zu überprüfen, inwieweit andere Förderinstrumente die skizzierten Lücken schließen können, wie z. B. die Förderung von Beratungsinitiativen sowie der Förderung der Verbreitung des umweltschonenden, technischen Fortschritts.
- Extensivierungsmaßnahmen auf Ackerflächen mit dem Ziel der Input-Reduktion von chemisch-synthetischen Produktionsmitteln verzeichneten in der Vergangenheit - mit Ausnahme des gesamtbetrieblichen Ansatzes der Förderung des Ökologischen Landbaus - nur geringe Akzeptanz u. a. wegen zunehmender Beikrautprobleme und mangelnden Vermarktungsalternativen. Aufgrund der positiven Ressourcenschutzwirkung wird die Fortsetzung der Förderung des Ökologischen Landbaus uneingeschränkt weiter empfohlen.
- Biotische Ressourcenschutzziele, die z. B. zu einer höheren Vielfalt der Landschaft beitragen oder Lebensraum für Flora und Fauna schaffen, sollten mit den AUM in intensiv genutzten Regionen verfolgt werden.
- (16) **Umsetzung der sich aus der Natura-2000-Gebietskulisse ergebenden Verpflichtungen zum Erhalt der Arten und Lebensräume in einem guten Erhaltungszustand:** Hessen hat mit 1,8 % NSG an der Landesfläche sehr wenig hoheitlich geschützte Natura-2000-Flächen. Auch wenn verstärkt freiwillige Vereinbarungen zum Einsatz kommen sollen, um den guten Erhaltungszustand der Lebensräume und Ar-

ten zu sichern, werden auch Schutzgebietsausweisungen und Anpassungen bestehender Verordnungen notwendig werden. Da hoheitlich festgelegte Bewirtschaftungsauflagen Cross Compliance relevant werden, ist mit relativ hohem Widerstand zu rechnen. Daher sollte sowohl für die von Nutzungsbeschränkungen betroffenen landwirtschaftlichen Flächen als auch für den betroffenen Privatwald eine Ausgleichszahlung eingeführt werden, damit zumindest ein Grundschatz der Gebiete konfliktfrei realisiert werden kann. Das HELP-Programm muss in den entsprechenden Kulissen modulare Vertragsnaturschutzmaßnahmen anbieten, und diese auch für andere für andere Zuwendungsempfänger öffnen. Flankierende Maßnahmen: Investive Naturschutzmaßnahmen werden in Hessen häufig aus Kompensationszahlungen entsprechend der Eingriffsreglung finanziert. Eine Umsetzung der Förderung investiver Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Artikel-57-Maßnahmen wird daher nicht erwogen. Sehr wohl sollte aber eine Abstimmung zwischen den aus Kompensationszahlungen finanzierten Maßnahmen und den zukünftigen Achse-II-Maßnahmen erfolgen. Die Entwicklung von Managementplänen und der entsprechenden Maßnahmen sind in kooperativen Bottom-up-Ansätzen über LEADER zu ermöglichen.

- (17) **Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie: Wo sind die Hotspots der Gewässerbelastungen?:** Ein flexibles Reagieren des Instrumentariums des EPLR auf die Prioritäten des Gewässerschutzes auf der Grundlage des Monitorings und der aufzustellenden Managementpläne muss gewährleistet sein. Agrarumweltmaßnahmen sollten in den entsprechenden Kulissen mit N-austragsminimierenden Maßnahmen angeboten werden, deren Inanspruchnahme durch aktive Beratung gezielt unterstützt wird. Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Flurbereinigungsverfahren sind zur Anlage von Gewässerrandstreifen und Artikel-57-Maßnahmen der Achse III zur Gewässerrenaturierung und für Flächenankäufe verstärkt einzusetzen. Die Entwicklung der Maßnahmenpläne und der erforderlichen Gewässerschutzmaßnahmen sollten auch in kooperativen Bottom-up-Ansätzen über LEADER ermöglicht werden.
- (18) Einhaltung aller **Ressourcenschutzaspekte**, denen Deutschland auch durch Unterzeichnung von multinationalen Konventionen wie dem Kyoto-Protokoll und internationalen Meeresschutzabkommen wie OSPAR und HELCOM verpflichtet ist. Abstimmen des Instrumentariums des EPLR mit den Aussagen des Integrierten Klimaschutzprogramms Hessen (InKlim 2012). Das Instrument der Kulissenbildung ist bei den AUM für besonders emissionsstarke Gebiete verstärkt einzusetzen.
- (19) Auch wenn Achse II keine ausdrücklichen **Beratungs- und Bildungsmaßnahmen** enthält, muss dieses Angebot unbedingt für die Agrarumweltmaßnahmen und den Vertragsnaturschutz geöffnet werden. Die Beratung zu den Agrarumweltmaßnahmen sollte Bestandteil der Betriebsmanagementberatung werden. Teilnahme an geförderten Agrarumweltmaßnahmen sollte verstärkt an Beratungs-/Bildungsmaßnahmen gekoppelt werden.

- (20) Insgesamt sollten **neue Instrumente** bei den Agrarumweltmaßnahmen zum Einsatz kommen: Ausschreibungsverfahren, Ergebnisorientierte Honorierung, Unterstützung von Maßnahmen durch vorgeschaltete Modellvorhaben.
- (21) **Bei immer angespannterer Haushaltslage sind die Mittel zu konzentrieren:** Wege sind hier der Verzicht auf die Förderung der Erstaufforstung in Hessen, der Verzicht bzw. starke Veränderung der Grünlandextensivierungsmaßnahme, die Reduzierung der Ausgleichszulage auf bestimmte Regionen und Flächen sowie das Einwerben von anderen Kofinanzierungsmitteln über den LEADER-Ansatz.

Förderachse III

Hierunter fallen laut ELER-Verordnung die Maßnahmen Diversifizierung, Förderung von Kleinunternehmen, Förderung des Fremdenverkehrs, Förderung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung, Dorferneuerung und ländliches Erbe, Berufsbildung, Umsetzung integrierter Entwicklungsansätze.

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

- (22) In Hessen findet bereits eine **regionale Fokussierung** der heutigen **Artikel-33-Maßnahmen** (mit Ausnahme der Flurbereinigung) auf eine ausgewiesene Gebietskulisse statt und sollte beibehalten bzw. vereinzelt noch verstärkt werden. Die **inhaltliche Ausrichtung der Artikel-33-Maßnahmen** umfasst bereits das erweiterte Maßnahmenspektrum der ELER-Verordnung und **sollte ebenfalls beibehalten werden**. Empfehlungen für die Artikel-33-Maßnahmen beziehen sich auf geringfügige Modifikationen einzelner Maßnahmen.
- (23) Die **Diversifizierungsförderung** für landwirtschaftliche Betriebe, bisher unter dem AFP geführt, sollte gemäß ELER-Verordnung zukünftig unter Achse III angeboten werden. Die inhaltliche Ausgestaltung der Diversifizierungsförderung für landwirtschaftliche Betriebe ist auf das bereits bestehende, umfangreiche Instrumentarium der ländlichen Entwicklung (Dorferneuerung, landtouristische Aktivitäten, Dienstleistungseinrichtungen) abzustimmen. Hierzu zählen unter anderem eine klare inhaltliche Abgrenzung der Maßnahmen und eine Klärung der Zuständigkeiten. Grundsätzlich empfehlen wir eine grundsätzliche Gleichstellung von Projekten in und außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe hinsichtlich der Beihilfeintensität.
- (24) Die **Diversifizierung** im Rahmen des AFP schließt bisher die Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien mit ein und sollte entsprechend Punkt (22) ebenfalls in Achse III überführt werden. Die bestehende Förderung für Biogasanlagen wurde bisher nur vereinzelt genutzt, was teilweise auf die fehlende Rentabilität der Anlagen unter den agrarstrukturellen Bedingungen Hessens hinweist. Bei der Bemessung der Zuwendungshöhe sollten einerseits die bestehenden Fördermöglichkeiten durch das Energieeinspeisungsgesetz und andererseits die hohen Erfassungskosten der Biomass-

se, die sich aufgrund der kleinteiligen Agrarstruktur Hessens ergeben, berücksichtigt werden. Dementsprechend kann es zielführender sein, dem kooperativen Betrieb von Biogasanlagen den Vorrang gegenüber einzelbetrieblichen Lösungen zu geben. Die Inhalte der Förderung Erneuerbarer Energien im Rahmen des zukünftigen EPLR sind mit der bestehenden Förderung des Landesprogramms abzustimmen und z. B. hinsichtlich der Beihilfesätze anzugleichen. In einem walddreichen Land wie Hessen sollte der **energetischen Nutzung forstlicher Ressourcen** eine höhere Priorität eingeräumt werden. Eine solche Förderung sollte allerdings in den Bereich Verarbeitung und Vermarktung integriert werden (vgl. Achse I). Grundsätzlich ist die Förderung von Anlagen auf die Markteinführungsphase zu begrenzen.

- (25) Die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** sollte unverändert fortgeführt und stärker an die Wirtschaftsförderung angebunden werden.
- (26) In der **Förderung landtouristischer Aktivitäten** stellt die Möglichkeit der Förderung von kleineren Infrastrukturmaßnahmen eine wichtige Ergänzung der bisherigen Fördermöglichkeiten dar. Zukünftig sollte auf eine (noch) stärkere Einbindung von geförderten Projekten in regionale Tourismuskonzeptionen und die Verknüpfung von Projekten zu einem sinnvollen Gesamtpaket hingewirkt werden.
- (27) Mit der neuen Dachrichtlinie zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Hessen wurde in der **Dorferneuerung** eine stärkere Fokussierung auf die Entwicklung der Dorfkerne und eine stärkere Berücksichtigung von lokalen und regionalen Funktionsbeziehungen bei investiven Maßnahmen vorgenommen. Diese Ausrichtung könnte gegebenenfalls in Zukunft noch verstärkt werden, etwa durch die Berücksichtigung der Entwicklungschancen von Dörfern und ihrer Einbindung in regionale Netze als Kriterien bei der Auswahl von Schwerpunktdörfern für die Dorferneuerung.
- (28) Die Abwanderung aus den ländlichen Gebieten im Norden Hessens wird sich unvermindert fortsetzen. Im EPLR Hessen wird die Abwanderung bisher nicht problematisiert. Grundsätzlich ist zu überlegen, ob die Maßnahmen der Achse III zukünftig stärker auf diese Problematik ausgerichtet werden soll. Zwei Strategien sind hier möglich: Entweder man unterstützt die Anpassung der Gebiete, z. B. durch Maßnahmen zur Anpassung von infrastrukturellen Einrichtungen, oder man versucht, der Abwanderung entgegenzuwirken, z. B. durch „weiche“ Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität und der Förderung von Existenzgründungen. In Hessen wird mit der Förderung der Dorferneuerung und der ländlichen Regionalentwicklung eher Strategie zwei verfolgt.

LEADER-Förderachse

- (29) 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.

- (30) Die Erstellung von Managementplänen für die Natura-2000-Gebiete – immerhin 20 % der Landesfläche – und den - flächendeckenden - Maßnahmenplänen für die Flussgebietseinheiten sind mit sehr komplexen gesellschaftlichen Prozessen und Konfliktpotenzial verbunden, die einer professionellen Moderation bedürfen. Darüber hinaus können auch kooperative Umsetzungsformen – ähnlich der Kooperationen in niedersächsischen Wasserschutzgebieten – zu mehr Akzeptanz und Erfolg und kreativen Lösungswegen führen. Der LEADER-Ansatz wäre hierfür sehr geeignet.

11.2 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Räumliche Mittelverteilung

- (31) Es gibt eine deutliche Konzentration von Mitteln in Nord- und Mittelhessen, die auf eine Überlagerung verschiedener Maßnahmen in einzelnen Regionen zurückzuführen ist. Eine gezielte 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 stärkere inhaltliche Abgrenzung mit einem weiterhin horizontalen Förderansatz.

Programmkoordination

- (32) Die Programmkoordination sollte sich noch stärker als Impulsgeber und Moderator verstehen. Mit der Weiterentwicklung der Projektgruppenstruktur ist schon ein erster Schritt geleistet worden. Vor dem Hintergrund der knappen Personalressourcen ist die Parallelität von Koordination und Moderation der Diskussionsprozesse im Rahmen der Programmerstellung, die Erstellung des neuen Programms und Abwicklung des laufenden Programms sowie die aktive Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner allerdings kaum zu leisten. Zumindest in der „heißen“ Phase wäre eine personelle Verstärkung sicher sinnvoll.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (33) 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.
- (34) Da die Umsetzung der Entwicklungsprogramme der Länder in Zukunft noch stärker über die GAK erfolgen wird, sind die Abstimmungsprozesse zwischen Programmko-

ordinatoren, Haushalts- und Koordinierungsreferenten und Fachreferenten des Bundes und der Länder zu intensivieren. Durch die Organisation in Projektgruppen und die Zuständigkeit für Programmkoordination und HuK-Angelegenheiten in Personalunion sind hierfür schon wichtige Voraussetzungen geschaffen. Allerdings sollte darauf geachtet werden, die Projektgruppenstrukturen zu verstetigen und nicht mit der Programmgenehmigung „einschlafen“ zu lassen. Gerade vor dem Hintergrund der Planung unter Unsicherheit (Entwicklungen aufgrund der GAP-Reform, WRRL) sind gegebenenfalls Anpassungen während der Programmlaufzeit erforderlich, die auch die strategische Gesamtausrichtung des hessischen EPLR betreffen und nicht nur die Feinsteuerung in einzelnen Maßnahmenbereichen. Für die Vorbereitung dieser Entscheidungen sind die Projektgruppen die richtigen Gremien.

- (35) 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 Hessen auch eine bilaterale, oder in Nutzung der schon vorhandenen Arbeitsstrukturen im Rahmen der 6-Länder-Bewertung, eine gemeinsame Besprechung mit den KommissionsmitarbeiterInnen, um Unklarheiten bei der Programmerstellung noch vor Einreichung des Programmplanungsdokuments zu beseitigen.
- (36) 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. Unsere Empfehlung ist, die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Umweltverbände möglichst frühzeitig noch im laufenden Prozess einzubinden. Dabei sollte v. a. eine achsenbezogene Beteiligung der für die jeweiligen thematischen Fragestellungen relevanten Partner erfolgen. Eine Beteiligung auf Programmebene kann dann nach Fertigstellung des Planungsdokuments stärker in Richtung Information erfolgen.

Finanztechnische Regelungen

- (37) Die Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr ist nicht erfolgt. Für den Rechnungsabschluss gilt auch weiterhin der 15. Oktober als Stichtag (Auszahlungen), während sich die Bewilligungen am Kalenderjahr orientieren. Die neue Finanzverordnung hat unseres Erachtens nicht für größere Stringenz, sondern eher für ein größeres Wirrwarr 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.

- (38) Sicher hat das „Damoklesschwert“ des Mittelverfalls z. T. dazu geführt, dass Maßnahmen wie die Ausgleichszulage kurz vor Abschluss des EU-Haushaltsjahres aufgestockt wurden, um einem drohenden Mittelverfall durch die Nicht-Inanspruchnahme anderer Maßnahmen zu verhindern. Auch eine n+2-Regelung wird eine solche finanztechnischen Strategie nicht verhindern, sondern nur zeitlich verlagern, solange der 100 prozentige Mittelabfluss als wichtiges Erfolgskriterium gilt. Hier ist ein Umdenken v. a. im politischen Raum erforderlich.
- (39) Nationale Kofinanzierungsmittel sollten verlässlich über den gesamten Programmplanungszeitraum bereitgestellt werden. Mit der Einreichung des Programmplanungsdokuments sollte auch eine politische Absichtserklärung verbunden sein, die erforderliche nationale Kofinanzierung bereitzustellen. Dabei ist der auch künftig gemäß Finanzierungsordnung gewährte Vorschuss in Höhe von 7 % des Gesamt-ELER-Plafonds zu berücksichtigen. Auf Seiten des Landes ist die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel sicherzustellen, soweit noch nicht geschehen. Dies gilt auch für die Haushaltstitel der beiden beteiligten Ministerien. Die Bewerber für das Förderkapitel Verarbeitung und Vermarktung gehen in ihren Vorstellungen noch weiter. Sie schlagen vor, dass Mittel aus der investiven Förderung der Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen auch in die Förderung des Ernährungsgebietes im Rahmen der GRW einfließen könnten und umgekehrt.
- (40) Durch den Cross Check bei der Kontrolle der Einhaltung der Cross-Compliance-Regelungen ist eine neue Verbindung zwischen der ersten und der zweiten Säule der GAP hergestellt worden. Werden bei der Kontrolle beispielsweise von Agrarumweltmaßnahmen Verstöße gegen die Einhaltung von Cross-Compliance-Regelungen festgestellt, so können diese Verstöße auch Kürzungen der Direktzahlungen zur Folge haben. Damit steigt das Sanktionsrisiko für Betriebe, die an Maßnahmen der zweiten Säule teilnehmen, deutlich an. Es besteht die Gefahr, dass die Inanspruchnahme gerade von einzelflächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen zurückgeht, insbesondere wenn diese nur einen geringen Anteil der Betriebs-LF haben. Aufgrund dieser Problematik sollte die Beratung über Cross Compliance (vgl. Achse I) intensiviert werden, da das Regelungssystem im Gegensatz zur guten fachlichen Praxis sehr viel komplexer ist und teilweise über das Fachrecht hinausgeht.

Programmänderungsmodalitäten

- (41) Der Umfang der Programmänderungen ist in starkem Maße von den Festlegungen in der Durchführungsverordnung zu anzeige- oder genehmigungspflichtigen Tatbeständen abhängig. Grundlegend ist, dass ein siebenjähriges Programm ohne Programmänderungen nicht auskommt. Das Programm soll die GAP-Reform flankieren, d. h. einen Prozess, dessen Dynamik noch gar nicht absehbar ist. Hier ist zur Halbzeit des

Programms eine genaue Analyse der betrieblichen und flächenbezogenen Änderungen vorzunehmen und das Maßnahmenbündel auf seine Eignung hin zu überprüfen. Daneben ist eine Feinsteuerung von Maßnahmen erforderlich. Die Entscheidung über die Anpassung von Maßnahmen sollte daher soweit 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

- (42) Die EU-KOM sollte auf eine stärkere Abstimmung zwischen den verschiedenen Begleitsystemen hinwirken. Bislang gibt es neben der finanziellen Berichterstattung EU-Monitoring-Tabellen und Berichtspflichten im Rahmen der staatlichen Beihilfen. Diese sind nur unzureichend aufeinander abgestimmt und zudem begrenzt einsetzbar für die Berichterstattung, Programmsteuerung und als Grundlage für die Bewertung. Zukünftig sollte sich die Erfassung von Indikatoren v. a. an dem Zahlstellensystem orientieren. Dabei sind möglichst differenziert Produktcodes zu erfassen, soweit sinnvoll physische Einheiten (z. B. Flächenangaben), die Art des Zuwendungsempfängers (öffentlich oder privat) sowie die Gemeinde des geförderten Projektes. Die Produktcodes sollten auch mit den Anforderungen aus der Bewertung 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 Bewertung.
- (43) 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 Bewertung bietet sich eine Erfassung von Artikel-52-Maßnahmen an, um ein besseres Gesamtbild der Förderung zu erhalten.
- (44) Die Diskussion über das zukünftige Begleitsystem sollte breit geführt werden. In den jetzigen Förderperioden krankte das Begleitsystem u. a. daran, dass die Vorgaben der EU-KOM für das Begleitsystem in der ersten Fassung nicht umsetzbar waren. Durch eine intensivere und breitere Diskussion mit den Mitgliedstaaten (nicht nur im STAR-Ausschuss) hätten Fehler vermieden werden können. D. h., bevor die EU-KOM über die technische Optimierung der Übermittlung von Daten nachdenkt, sollten erst die inhaltlichen Anforderungen an das Monitoring geklärt werden.

Bewertungssystem

- (45) Der Bewertungsrahmen der EU-KOM hat zu deutlich höheren Anforderungen an den Umfang und die Tiefe von Bewertung geführt. Es gibt unterschiedliche Vorschläge zu einer Fortentwicklung des Ansatzes: Konzentration auf die Fragen und Festlegung

von geeigneten Indikatoren durch die Bewerter, Vorgabe von einheitlich definierten Kernindikatoren, Aufgabe des umfassenden Bewertungsansatzes zugunsten von vertieft zu bearbeitenden thematischen Fragestellungen. Auf jeden Fall sollte im Rahmen zukünftiger Bewertungen sichergestellt werden, dass das erreichte hohe Qualitätsniveau ausgebaut und nicht zugunsten einer „Bewertung light“ zurückgefahren wird.

- (46) Da Bewertung 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 Bewertungsergebnissen und gegebenenfalls eine Absprache über Schwerpunktuntersuchungen erforderlich.
- (47) Ein Anregung aus dem Kreis der Bewerter 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 Bewerter zur Diskussion stellen, um die vorhandenen Erfahrungen besser berücksichtigen zu können.
- (48) Die Anforderungen an die Bewertung 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 Bewerter klarer zu definieren und die Art der Dokumentation der Bewertungsaktivitäten vorzugeben. Nach Aussagen von Kommissionsmitarbeitern plant die EU-KOM hier keine über die ELER-Verordnung hinausgehenden Vorgaben. Diese sind nach den Erfahrungen mit den unzureichenden Ex-Ante-Bewertungen der laufenden Programme nicht ausreichend, um tatsächlich die Qualität und Bewertbarkeit der Programme zu erhöhen. Die Halbzeitbewertung sollte v. a. formativen Charakter haben und stärker dialogorientiert sein. Die Ex-Post-Bewertung sollte die Fördertätigkeit des abgeschlossenen Programmplanungszeitraumes dokumentieren und durch thematische Untersuchungen, begleitend zum Umsetzungszeitraum und auch nach Abschluss der Förderperiode, flankiert werden.
- (49) 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 Bewertungen zu besonders wichtigen Fragestellungen können zu einem Mehrwert an Informationen führen.