

Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

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

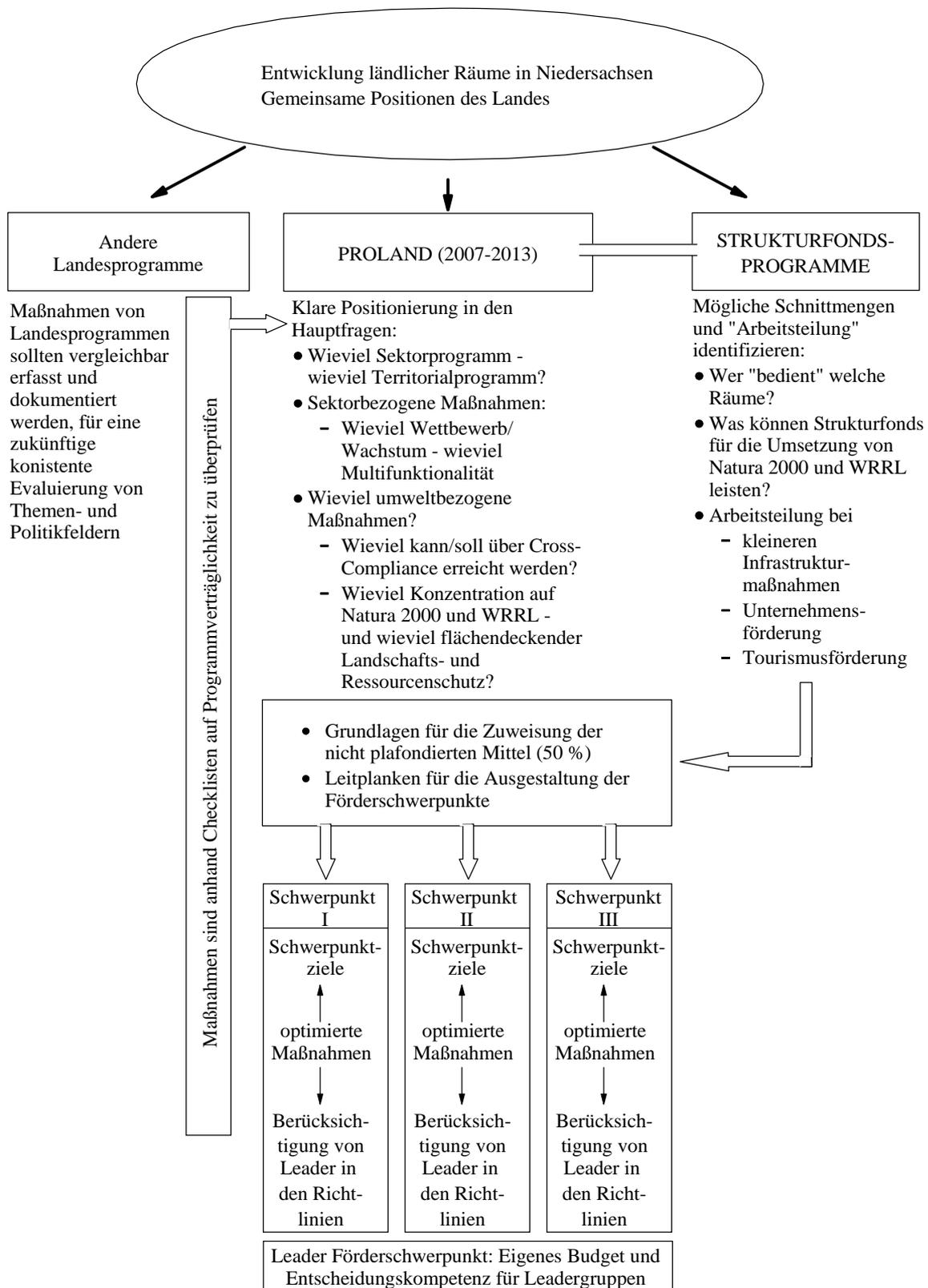
11.1.2 Programmebene

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 ML sowie MW und unter Einbindung der anderen Ressorts sind gemeinsame Positionen und Aufgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums in Niedersachsen zu konzipieren. Mit der Einrichtung der IMAK „Ländlicher Raum“ wurden bereits erste Schritte in diese Richtung eingeleitet. Aus unserer Sicht wäre ein weiterer Schritt, z. B. eine Kabinettsvorlage ähnlich wie in Schleswig-Holstein sinnvoll, um eine Grundlage für die Politik des Landes für den ländlichen Raum zu schaffen. Zentrale Frage wird die zukünftige Bildung von Förderkulissen sein. Sollen eher Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit bzw. nachholenden Entwicklung oder die Förderung von Wachstumspolen im Vordergrund stehen? Kann es eine Aufgabenteilung der verschiedenen Förderprogramme geben? Wie soll dem eventuellen „Fördersog“ der zukünftigen Ziel-1-Region Lüneburg entgegenge wirkt und der „Geldsegen“ sinnvoll eingesetzt werden?
- (2) Die Programmstrategie des zukünftigen EPLR sollte sich anhand weniger Oberziele und (gewichteter) Schwerpunktsetzungen des Landes Niedersachsen auf die wesentlichen Weichenstellungen für die einzelnen Förderschwerpunkte beschränken (siehe Abbildung 11.1). Sie muss sich in der Mittelzuweisung auf die Förderschwerpunkte manifestieren. Die Zielvorgaben des Programms sollten für die einzelnen Maßnahmen der Förderschwerpunkte 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 Fördermaßnahmen oder einen graphisch ansprechenden Zielbaum konstruiert werden. Jede Maßnahme muss aber auf ihre Programmverträglichkeit geprüft werden.

- (3) Neben den Diskussionen in schwerpunktbezogenen Arbeitsgruppen bedarf es daher eines intensiven Dialogs der Schwerpunkte untereinander zur Vermeidung von Widersprüchen und zur Austarierung möglicher strategischer Allianzen und Synergien. So darf das Pendel der Effektivierung und Konzentration der Fördermittelvergabe der einzelnen Maßnahmenbereiche nicht dahingehend ausschlagen, dass unterschiedliche Kulissen und 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 Schwerpunkte sind daher Bezüge zu Maßnahmen der anderen Förderschwerpunkte dargestellt, die es gemeinsam zu optimieren gilt.
- (4) Zu empfehlen ist eine klare und eindeutige Zielstruktur in den Schwerpunkten:
- Schwerpunkt 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.
 - Schwerpunkt II sollte ausschließlich auf die Erreichung von Umwelt-, Naturschutz-, und Landschaftspflegezielen ausgerichtet sein, z. B. auf die Sicherung der Flächenbewirtschaftung. Einkommenswirkungen sind willkommene Nebenprodukte, aber kein Ziel der Maßnahmen.
 - Schwerpunkt 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 sollten grundsätzlich eigene Entscheidungskompetenzen und ein eigenes Budget zur Verfügung stehen. Die Förderrichtlinien der einzelnen Maßnahmen aller Schwerpunkte sollten daraufhin überprüft werden, ob sie den LEADER-Ansatz genügend berücksichtigen und die entsprechenden Fördertatbestände beinhalten.
- (5) Um eine hohe Treffsicherheit aller Maßnahmen zu erreichen, ist eine inhaltliche bzw. räumliche Festlegung von Kulissen bzw. prioritären Gebieten oder Fördergegenständen vorzunehmen.
- Schwerpunkt I ist abgesehen von der Flurbereinigung auf den landwirtschaftlichen Sektor fokussiert. Eine räumliche Abgrenzung von Förderkulissen macht hier keinen Sinn. Stattdessen ist über inhaltliche Kriterien zur Bestimmung der Förderpriorität eines Projektes nachzudenken (vgl. Empfehlungen Schwerpunkt I, siehe unten). Bei der Flurbereinigung ist auch auf die Verknüpfung mit den Maßnahmen der Schwerpunkte II und III zu achten.

Abbildung 11.1: Entwicklung der Programmstrategie



Quelle: Eigene Darstellung.

- Mit Schwerpunkt 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 Maßnahmen des Schwerpunktes III sind stringente Auswahlkriterien anzuwenden. Diese können sich inhaltlich auf die jeweiligen Ziele (z.B. Strukturwirksamkeit), räumlich auf eventuelle Schwerpunktregionen beziehen oder eine Integration von Maßnahmen in projektübergreifende Planungen (z.B. ein Dorferneuerungsplan, ein ILEK) als Fördervoraussetzung beinhalten. Weiterhin ist eine räumliche Bündelung von Maßnahmen zur Erreichung einer kritischen Masse sinnvoll. Welche Gebiete mit den Schwerpunkt-III-Maßnahmen erreicht werden sollen, hängt davon ab, ob mit dem Schwerpunkt III insgesamt eher ein Wachstums- oder ein Ausgleichsziel verwirklicht werden soll.
- (6) Die finanzielle Ausstattung der einzelnen Schwerpunkte sollte den grundsätzlichen Überlegungen folgen, welcher Mittelanteil sektoral, d. h. in landwirtschaftsnahen Maßnahmen, bzw. sektorübergreifend verausgabt werden soll. Anhaltspunkte für eine Entscheidungsfindung sind u. a.:
- die Vorgaben der EU-KOM zum Mindestfinanzanteil nach Schwerpunkten (I: 10 %, II: 25 %, III: 10 %, IV: 5 %);
 - landesspezifische Schwerpunktsetzungen;
 - die gegenwärtige Mittelaufteilung im EPLR unter Berücksichtigung der Schwerpunktaufteilung laut ELER: I: 60 %, II: 13 %, III: 27 % (ohne LEADER);
 - die Auswirkungen der Agrarreform 2003 (Belastung von Milchviehbetrieben, Rückgang der flächengebundenen Tierhaltung);
 - die Bedeutung von PROLAND im Vergleich zur Finanzausstattung und zum Förderspektrum der zukünftigen Strukturfondsprogramme sowie weiterer Förderprogramme, z. B. Verkehrsförderung.

Aus Sicht der Bewerter wird eine finanzielle Aufwertung des Schwerpunktes II gegenüber der aktuellen Förderperiode vorgeschlagen. Ein erhöhtes Budget für diesen Schwerpunkt ist allein durch die Vorgaben der ELER-VO geboten, erscheint aber auch angesichts zunehmender umweltrechtlicher Anforderungen aus verbindlichen (internationalen) Verpflichtungen (u. a. Natura 2000, WRRL) notwendig. Hinzu kommt, dass das Prinzip der Freiwilligkeit für den Natur- und Umweltschutz in Niedersachsen einen hohen Stellenwert besitzt und auch der Erhalt der Natura-2000-Gebiete vorrangig über vertragliche Vereinbarungen umgesetzt werden soll. Ob das Budget für diesen Schwerpunkt deutlich über dem vorgeschriebenen Schwellenwert festgesetzt werden kann, hängt letztendlich von der künftigen Gesamtausrichtung des neuen Förderprogramms und von den finanziellen Möglichkeiten auf EU-, Bundes- und Landesebene ab.

11.1.2 Empfehlungen zu den Förderschwerpunkten der ELER-VO

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf die inhaltliche Ausgestaltung der Förderschwerpunkte und der zukünftig förderfähigen wesentlichen Maßnahmen. Von der strategischen Ausrichtung sowie Schwerpunktsetzung auf Programmebene und vom künftigen Finanzrahmen wird es abhängen, ob es sinnvoll ist, das gesamte Spektrum der Maßnahmen anzubieten. Eventuell ist es sinnvoller, sich auf eine Auswahl von Maßnahmen zu konzentrieren, die auf bestimmte Probleme und Ziele fokussiert sind. Dies muss jedoch aus der Strategie hervorgehen.

Die dargestellten Empfehlungen sind z. T. eine Zusammenfassung der Empfehlungen der Förderkapitel und sind in detaillierter Form in den entsprechenden Kapiteln nachzulesen. Die Zuordnung der Maßnahmen zu den Förderschwerpunkten orientiert sich bereits an der ELER-VO.

Förderschwerpunkt I

Unter Schwerpunkt 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) Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Produktion sowie der Verarbeitung und Vermarktung sollte das Kernziel des Schwerpunktes I sein. Dabei ist die Bedeutung der Flurbereinigung über die reine Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft hinaus für die Achsen II und III zu berücksichtigen.
- (8) Das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit kann in den Hintergrund treten, wenn Ziele des Landschafts-, Umwelt- und Tierschutzes überwiegen bzw. die anvisierten Neuerungen deutlich über den Stand der Technik hinausgehen. In diesem Fall müssen Abstriche bei dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit hingenommen werden.
- (9) Das Beschäftigungsziel sollte für den Schwerpunkt I aufgegeben werden. Die Evaluierungsergebnisse legen nahe, dass durch die geförderten Maßnahmen, insbesondere das Agrarinvestitionsprogramm, keine neuen Arbeitsplätze entstanden sind. Die Förderung trägt in Folge der Rationalisierung und Produktivitätssteigerung zur Reduzierung des Arbeitskräftebedarfs bei.

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

- (10) Der zunehmende Wettbewerbsdruck, der technische Fortschritt und die gestiegenen Anforderungen zur Erfüllung (über-) gesetzlicher Standards (Cross Compliance) stellen immer höhere Anforderungen an die fachlichen und unternehmerischen Kompetenzen der in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigten Personen. Der Förderung von **Beratungs- und Berufsbildungsmaßnahmen** sollte zukünftig eine hohe Priorität eingeräumt werden. Die bestehenden Angebote, die Förderung von Betriebsmanagementsystemen und Berufsbildungsmaßnahmen, sind beizubehalten und punktuell auszubauen.
- (11) Zur Unterstützung der Umsetzung von Schwerpunkt II und der Maßnahme Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes (Artikel 57, Schwerpunkt III), sollte eine **Naturschutzberatung** etabliert werden. Diese sollte sowohl landwirtschaftlichen Betrieben, als auch anderen Akteuren (Wasser- und Bodenverbände etc.) offen stehen. Bestehende Ansätze der Naturschutzberatung für ökologisch wirtschaftende Betriebe im Öko-Kompetenzzentrum sollten hierfür genutzt werden.
- (12) Die geförderten **Betriebsmanagementsysteme** sollten nicht nur die Erreichung von Cross-Compliance-Standards berücksichtigen, sondern auch darüber hinausgehende Standards, die z. B. bei der Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen, zur Umsetzung von Natura 2000 oder der WRRL einzuhalten sind.
- (13) Mit den Betriebsmanagementsystemen wurde der Weg der einzelbetrieblichen Förderung bei Inanspruchnahme der Beratungsleistung beschritten. Um Betriebe bei der Umsetzung von Cross Compliance zu unterstützen, ist auch der Weg über das bestehende Beratungssystem möglich. Die Schulung von Beratern im Bereich Cross Compliance ist administrativ leichter zu handhaben und kostengünstiger als eine einzelbetriebliche Förderung.
- (14) In der Evaluierung ist der z. T. geringe Kenntnisstand der Betriebsleiter über die wirtschaftliche Situation des Betriebes aufgefallen. Es ist zu überlegen, die Teilnahme an **Qualifikations- und Beratungsmaßnahmen**, v. a. im Bereich Buchführung, zu einer Zuwendungsvoraussetzung für die Agrarinvestitionsförderung zu machen.
- (15) 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 zudem bis 2010 die Anforderung der Tierhaltungs-VO schultern, was überwiegend Investitionen in Stallbauten zur Folge hat. Die Konzentration der **AFP** auf tierhaltende Betriebe ist in Anbetracht des weiterhin bestehenden Anpassungsbedarfes beizubehalten, zumal sich hieraus positive Synergien mit dem Erhalt der Grünlandbewirtschaftung ergeben können.

- (16) Die Diversifizierungsförderung für landwirtschaftliche Betriebe, derzeit angeboten im Rahmen des AFP, wird laut ELER-VO zukünftig unter Schwerpunkt III gefördert (vgl. Empfehlung 37 bis 40).
- (17) 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 und deren besonderen Eignung zur umfassenden Lösung von Landnutzungskonflikten. Die Flurbereinigung ist wie bisher in ihrem umfassenden Verständnis und ihrer Bedeutung für alle Förderschwerpunkte in der neuen Programmierung zu verankern.
- (18) Bei der Förderung des **ländlichen Wegebbaus** ist über eine räumliche oder inhaltliche Prioritätensetzung der Förderung nachzudenken. Von den Kapitelbewertern wird vorgeschlagen, die Förderwürdigkeit von Wegen an das Kriterium der multifunktionalen Nutzung zu knüpfen.
- (19) Die Verknüpfung der Förderhöhe für **Flurbereinigungsverfahren** und **Wegebau-maßnahmen** mit der Umsetzung solcher Maßnahmen durch ein integriertes ländliches Entwicklungskonzept, wie in der ZILE-Richtlinie verankert, halten wir für sinnvoll. Hierdurch kann eine stärkere Bündelung von Instrumenten und eine bessere Abstimmung zwischen ihnen erreicht werden.
- (20) Die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** sollte in Absprache bzw. Kooperation mit den angrenzenden Bundesländern erfolgen. So kann gegebenenfalls einer Förderkonkurrenz zwischen den Ländern, wie im Bereich Biofrostprodukte (Niedersachsen, Schleswig-Holstein) aufgetreten, entgegengewirkt werden. Die Beihilfeintensitäten sind anzugleichen.
- (21) Zu überlegen ist die Einführung der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** ökologisch erzeugter Produkte. Diese sollte jedoch nicht als eigenständige Sektorförderung angeboten werden, sondern als eine in „konventionellen“ Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen bzw. Handelsketten integrierbare Förderung, z. B. zur Einführung bzw. zum Ausbau der „Ökoschiene“.
- (22) Das Öko-Kompetenzzentrum ist als Moderator für die Absatzförderung weiter im Rahmen von Projekten zu fördern.
- (23) Im Zusammenhang mit der **Forstwirtschaft** sollten die meisten Fördermaßnahmen fortgesetzt werden. Kritisch zu prüfen ist die weitere Förderung der Wertästung, da sie mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden ist.
- (24) Die Maßnahmen **Küstenschutz** und **Hochwasserschutz im Binnenland** sollten auch im Nachfolgeprogramm, mit Ausweitung der Gebietskulisse auf ganz Niedersachsen, angeboten werden. Bei der Planung und Ausführung der Schutzmaßnahmen bedarf

es zukünftig einer besseren räumlichen, zeitlichen und inhaltlichen Abstimmung zwischen Niedersachsen und den angrenzenden Bundesländern.

Förderschwerpunkt II

Hierunter fallen die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, Ausgleichszahlungen aufgrund von Natura-2000-Auflagen bzw. Auflagen in Folge der Umsetzung der WRRL, Agrarumwelt- sowie Tierschutzmaßnahmen. Wesentliche Maßnahmen für die Forstwirtschaft sind die Erstaufforstung, Ausgleichszahlungen für Natura-2000-Auflagen und Vertragsnaturschutz im Wald.

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

- (25) Zunehmend ist Niedersachsen 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 dieses Schwerpunktes von großer Bedeutung. Eine Ausrichtung von Förderprogrammen auf die Ziele und Zielgebiete dieser Regelwerke allein oder gar die Reduzierung der Aktivitäten auf deren Schnittmengen kann zur Vernachlässigung bestimmter Naturräume oder landesspezifischer Ziele führen. Es ist zu prüfen, wie weit auch der gesetzliche Anspruch des **flächendeckenden Natur- und Umweltschutzes** und der Aufbau des landesweiten Biotopverbundes über das Programm zu realisieren sind.
- (26) Grünland ist in Niedersachsen in weiten Teilen kulturhistorisch prägend und naturschutzfachlich wertvoll. Im Zuge der **GAP-Reform**, kann es v. a. durch die Entkopplung zu einem deutlichen Rückgang in erster Linie extensiv gehaltener Viehbestände (Mutterkühe, Schafe) kommen. Im Zuge der Intensivierung der Milchproduktion als Folge der Reform der Milchmarktordnung wird mit einer Zunahme von Restgrünland gerechnet. Artenreiches Grünland ist aber häufig an extensive Formen der Beweidung oder einen bestimmten Mähturnus gekoppelt. Auch wenn die Auswirkungen aufgrund der vergleichsweise günstigen Größenstrukturen der betreffenden Betriebe und der hohen Grünlandprämie in Niedersachsen weniger schwerwiegend sein werden, sind regionalspezifische Anpassungen und Veränderungen wahrscheinlich. Es wird damit gerechnet, dass in einigen Regionen das Grünland großflächig 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

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 v. a. im Zusammenhang mit tierbezogenen Auflagen, strikt auf Umweltprobleme bzw. -ziele auszurichten. Empfehlungen (27) und (28) beziehen sich auf mögliche Fehlentwicklungen aus Umweltsicht.

- (27) Die Agrarumweltmaßnahmen sollten bei **Rückgang der Rinder- und Schafhaltung** mit der Einführung einer Maßnahme zur Erhaltung eines Mindestviehbesatzes, einer Weidewirtschaft oder naturschutzfachlich konzipierten Grünlandnutzung in den gefährdeten und schützenswerten Landschaften Niedersachsens reagieren.

Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Bodenordnungsmaßnahmen (Flurberreinigung, freiwilliger Landtausch) zur Arrondierung von Flächen sind für eine erfolgreiche Umsetzung von Weidelandchaftsmaßnahmen heranzuziehen. Die Bereitschaft für „bottom-up“ finanzierte Agrarumweltmaßnahmen (z. B. in touristischen Schwerpunkträumen durch Tourismusverbände) kann über Regionalmanagement/LEADER sondiert und konzipiert werden.

- (28) Durch die GAP-Reform ist damit zu rechnen, dass Grünland nur noch über die Mindestpflege, d. h. durch **Mulchen** erhalten bleibt. Der Vertragsnaturschutz sollte (weiterhin) für bestimmte Lebensraumtypen und in bestimmten Kulissen Maßnahmen für eine naturschutzorientierte Grünlandnutzung anbieten.

Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: siehe Empfehlung (27), zusätzlich kann über die Förderung der Biomassetechnologie in Schwerpunkt III für die Nutzung von Grasaufwuchs (innovative Techniken, Pilotvorhaben) die Weiterbewirtschaftung des Grünlands unterstützt werden.

- (29) **Ökologisch wirtschaftende Betriebe** (überwiegend Mutterkuhhalter, Futterbaubetriebe) sind von den Auswirkungen der GAP-Reform stark betroffen und müssen zusätzlich noch die Anforderungen der Tierhaltungs-VO bis 2010 meistern. Die horizontale Flächenförderung im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen sollte beibehalten werden. Zusätzlich sind verstärkt Modellvorhaben zur stetigen Weiterentwicklung des Ökolandbaus durchzuführen. Zur Umsetzung der WRRL ist aufgrund der vielfältigen positiven Wirkungen des Ökolandbaus über eine Verstärkung der gezielten Lenkung (besondere Anreize oder Maßnahmenpakete) in besonders gefährdete Gebiete nachzudenken.

Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Die Förderung ökologisch wirtschaftender Betriebe durch das AFP sowie die Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte sollten im Sinne der Ausführungen zu Schwerpunkt I erfolgen.

- (30) Die **Intensivierungsprozesse** der landwirtschaftlichen Produktion werden sowohl in den ackerbaulichen als auch den grünlandbezogenen Gunststandorten voranschrei-

ten. In diesen Gebieten sollten aufgrund der Kostenintensität nur sehr begrenzt flächenbezogene Agrarumweltmaßnahmen angeboten werden, sondern Umweltqualität primär über das weiter zu entwickelnde Ordnungsrecht gesichert werden. Ein Schwerpunkt sollte hier die Förderung der Verbreitung des technischen Fortschritts durch eine zeitlich befristete Förderung innovativer umweltschonender Techniken sein. Das Instrumentarium der Flächenförderung ist mit dem des Schwerpunktes I (AFP) abzustimmen.

- (31) Das **Natura-2000-Schutzgebietssystem** und die wertbestimmenden Arten und Lebensräume sind in einem guten Erhaltungszustand zu sichern bzw. weiterzuentwickeln. Die Austarierung des Instrumentenmixes aus hoheitlichen und vertraglichen Maßnahmen für den Schutz der Gebiete bleibt weiterhin eine wesentliche Aufgabe des Naturschutzes in Niedersachsen. 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. Der Erschwernisausgleich sollte daher beibehalten werden. Der Vertragsnaturschutz ist ggf. modularer und flexibler auszugestalten und sollte auch für andere Zuwendungsempfänger geöffnet werden. Es wird empfohlen, die Funktion der MSL als Puffer für empfindliche Lebensraumtypen und Kerngebiete stärker in ihre konzeptionelle Ausgestaltung mit einzubeziehen. Für die 70.000 ha Privatwald in den Natura-2000-Gebieten sollte eine Ausgleichszahlung eingeführt werden; diese sollte aber an tatsächliche Erschwernisse gebunden sein. Der Vertragsnaturschutz im Wald in dieser Kulisse sollte ausgedehnt werden.

Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Bodenordnungsverfahren sind zur Umsetzung von Schutzgebietsverfahren, Lösung von Nutzungskonflikten und Realisierung von Nullnutzungskonzepten verstärkt einzusetzen. Artikel-57-Maßnahmen des Schwerpunktes III sollten zur Erstellung der Managementpläne, dem Flächenankauf, für Erstinstandsetzungen von Lebensräumen und dem Angebot von Umweltbildungs- und Forschungsmaßnahmen eingesetzt werden. Die Entwicklung von Managementplänen und der entsprechenden Maßnahmen sollte in kooperativen bottom-up Ansätzen über LEADER unterstützt werden.

- (32) Die Umsetzung der **Wasserrahmenrichtlinie** wird eine zentrale Aufgabe des Landes Niedersachsen für die nächsten Jahre sein. Das Instrumentarium von PROLAND sollte auf die Prioritäten des Gewässerschutzes auf der Grundlage des Monitorings (sowohl emissions- als auch immissionsbezogen) und der aufzustellenden Managementpläne reagieren können. Agrarumweltmaßnahmen sind weiterhin gezielt für den Gewässerschutz einzusetzen und in den entsprechenden Kulissen mit N-austragsminimierenden Maßnahmen anzubieten. Eine aktive Beratung sollte die Zielgenauigkeit der Maßnahmen verstärken.

Flankierende Maßnahmen und Entscheidungen: Bodenordnungsverfahren sind zur Anlage von Gewässerrandstreifen und Artikel-57-Maßnahmen des Schwerpunktes III für Gewässerrenaturierungen und Flächenankäufe verstärkt einzusetzen. Die Entwicklung der Maßnahmenpläne und der erforderlichen Gewässerschutzmaßnahmen ist auch in kooperativen bottom-up Absätzen über LEADER zu ermöglichen. Darüber hinaus muss darüber nachgedacht werden, wie Stilllegungsflächen konzentriert in Wasserschutzgebiete gelenkt werden können.

- (33) Insgesamt ist mit den Maßnahmen des Schwerpunktes II auf die Einhaltung aller **Ressourcenschutzaspekte** hinzuwirken, denen Deutschland auch durch Unterzeichnung von multinationalen Konventionen wie dem Kyoto-Protokoll und internationalen Meeresschutzabkommen wie OSPAR und HELCOM verpflichtet ist. Das Instrument der ressourcenschutzbezogenen Kulissenbildung sollte bei den Agrarumweltmaßnahmen verstärkt eingesetzt werden. Bis zur Festlegung der Auflagen für Erosionsvermeidung im Rahmen der Cross Compliance bis 2009 sollten Erosionsschutzmaßnahmen in Gefährdungsgebieten angeboten werden.
- (34) Auch wenn Schwerpunkt II keine ausdrücklichen **Beratungs- und Bildungsmaßnahmen** enthält, ist dieses Angebot für die Agrarumweltmaßnahmen und den Vertragsnaturschutz zu öffnen. Die Beratung zu den Agrarumweltmaßnahmen sollte Bestandteil der Betriebsmanagementberatung sein (siehe Schwerpunkt I). Die Teilnahme an geförderten Agrarumweltmaßnahmen sollte verstärkt an Beratung/Bildungsmaßnahmen gekoppelt werden.

Flexible und effektive Vertragsnaturschutzmaßnahmen bedürfen einer verstärkten (interdisziplinären) Beratung/Betreuung vor Ort. Das (nur teilweise umgesetzte) niedersächsische Konzept der Naturschutzstationen sollte über den LEADER-Ansatz neue Impulse erhalten.

- (35) Insgesamt sollten **neue Instrumente** bei den Agrarumweltmaßnahmen zum Einsatz kommen: Ausschreibungsverfahren, ergebnisorientierte Honorierung, Unterstützung von Maßnahmen durch vorgeschaltete Modellvorhaben, Referenzobjekte und Versuchsflächen.
- (36) Wesentliche Ansatzpunkte zur **Konzentration der Mittel** sind die problemorientierte Kulissenbildung (MSL, Vertragsnaturschutz, Erstaufforstung) und das Einwerben von anderen Finanzierungsmitteln 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.

Förderschwerpunkt 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.

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

Das bisherige Maßnahmenpektrum der Artikel-33-Maßnahmen, mit Ausnahme der Flurbereinigung, des Wegebbaus und des Küstenschutzes/Hochwasserschutzes im Binnenland, die zukünftig in Schwerpunkt I gefördert werden, kann beibehalten bzw. ausgeweitet werden.

- (37) Neu in Schwerpunkt III ist die **Diversifizierungsförderung** für landwirtschaftliche Betriebe. Grundsätzlich sollten alle Fördertatbestände, die Förderbedingungen und die Beihilfeintensität der Diversifizierungsförderung für landwirtschaftliche und für nicht landwirtschaftliche Betriebe gleich sein, d. h. es sollte keine Besserstellung von Projekten in landwirtschaftlichen Betrieben geben.
- (38) Im Rahmen der **Diversifizierung** sollte eine große Bandbreite von Projekten förderfähig sein. Diversifizierungsprojekte, v. a. im touristischen Bereich, sollten nur gefördert werden, wenn diese in eine betriebs- bzw. projektübergreifende Gesamtkonzeption eingebunden sind.
- (39) Die Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien (Biogas- und Photovoltaikanlagen, Anlagen zur energetischen Nutzung von Holz) ist im Rahmen der **Diversifizierung** (vormals AFP) möglich. In Niedersachsen wurden bereits zahlreiche Biogasanlagen gebaut. Dies führte zu deutlichen Pachtpreissteigerungen, die zu Lasten von Milchviehbetrieben, z. T. auch zu Lasten von Agrarumweltmaßnahmen gehen. Die Förderung sollte daher auf Anlagen mit Pilotcharakter beschränkt und auf die Dauer der Markteinführung begrenzt werden. Bei der Bemessung der Zuwendungshöhe sollten die bestehenden Fördereffekte durch das Energieeinspeisungsgesetz berücksichtigt werden.
- (40) Um die Transparenz der angebotenen Fördermöglichkeiten für **erneuerbare Energien** zu verbessern, wird empfohlen, eine eigenständige Richtlinie zu erstellen sowie Zuständigkeiten und mögliche Ansprechpartner zu bündeln. Fördertechnisch kann die **Diversifizierungsförderung** in und außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe problemlos unter zwei Haushaltslinien geführt werden.
- (41) Im Rahmen der ELER-VO besteht die Möglichkeit der Förderung von **Kleinstunternehmen**. Eine solche Förderung könnte in Niedersachsen z. B. in den strukturschwachen Regionen erfolgen oder zur Umsetzung von LEADER beitragen. Die

Umsetzung sollte in Abstimmung mit der Wirtschaftsförderung erfolgen, um das dortige Know-how zu nutzen und konkurrierende Förderangebote zu vermeiden. Zu überlegen ist eine räumliche Schwerpunktsetzung auf bestimmte Gebiete, z. B. durch Staffelung der Beihilfeintensitäten.

- (42) 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 überörtliche oder regionale Entwicklungskonzepte und auf die Verknüpfung mit anderen Maßnahmen zu einem Gesamtpaket geachtet werden.
- (43) Die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** ist auch unter der ELER-VO möglich. Auf Grund der bisher geringen Akzeptanz, ist über eine Modifikation der Maßnahmen (Fokussierung auf strukturschwache Gebiete, Möglichkeit zur Förderung privater Zuwendungsempfänger) nachzudenken.
- (44) Für die Förderung der **Dorferneuerung** stellt sich, bei einer Reduzierung der zur Verfügung stehenden Mittel, die Frage nach einer sinnvollen Mittelverteilung. Prinzipiell stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung: Eine Konzentration auf wenige Fördergegenstände oder auf wenige Regionen. Die Dorferneuerung sollte zu einem individuellen örtlichen und strategischen Entwicklungsinstrument im regionalen Kontext und damit auch zum Impulsgeber von unten nach oben werden. Beide Möglichkeiten sollten intensiv diskutiert werden. Wir empfehlen eine Fortsetzung der Reduzierung der Anzahl der Dörfer im Dorferneuerungsprogramm und eine stringenter Auswahl, die sich stärker an überörtlichen bzw. regionalen Entwicklungszielen orientiert.
- (45) Die **Dorferneuerung** sollte eine eigene Erfolgskontrolle durchführen und diese in geeigneter Art und Weise dokumentieren.
- (46) Im Rahmen der Maßnahme **Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes** (Artikel 57) sollte zukünftig generell eine Förderung von Naturschutzmanagement möglich sein. Die Förderung investiver Naturschutzmaßnahmen auf nicht landwirtschaftlichen Betrieben ist beizubehalten. Die Maßnahme „Naturnahe Gewässergestaltung“ sollte insbesondere mit Blick auf die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie fortgeführt werden.
- (47) Die ELER-VO ermöglicht die Förderung von **Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen** für Wirtschaftsakteure im Zusammenhang mit Schwerpunkt III. Diese Fördermöglichkeit sollte in Niedersachsen genutzt werden. Ähnlich der Berufsbildung im landwirtschaftlichen Bereich, sollten die Bildungs- und Informationsmaßnahmen als eine Flaschenhalsförderung über Bildungsinstitutionen angeboten werden. Die Themen angebotener Kurse müssen mit der Förderung durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) abgestimmt werden.

LEADER-Förderschwerpunkt

- (48) In Schwerpunkt III, Artikel 59e, ist zukünftig auch die Förderung eines Regionalmanagements möglich, allerdings begrenzt auf das Maßnahmenspektrum des Schwerpunktes III. Es ist die Frage, welches Verhältnis dieses „ILE-Regionalmanagement“ zu dem LAG-Management haben soll, und ob eine Fortführung dieses Ansatzes, der derzeit im Rahmen der ILE gefördert wird, unter den neuen ELER-Rahmenbedingungen sinnvoll ist. Mittelfristig ist das „Regionalmanagement-light“ in den LEADER-Ansatz zu überführen. Auf Ebene des Bundes sollten entsprechende Anpassungen im Rahmen des Fördergrundsatzes ILE vorgenommen werden.
- (49) Prinzipiell sollte der LEADER-Ansatz nicht auf die Maßnahmen des Schwerpunktes III beschränkt werden, sondern allen Schwerpunkten zugänglich sein. Dass ist am besten darüber zu gewährleisten, dass die Maßnahmenrichtlinien hierfür Regelungen vorsehen.
- (50) 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 könnte hierfür geeignet sein.

11.2 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Räumliche Mittelverteilung

- (51) Es gibt eine deutliche Konzentration von Mitteln im Westen Niedersachsens, die auf eine Überlagerung verschiedener Maßnahmen in einzelnen Regionen zurückzuführen ist. Eine generelle Steuerung von Mitteln auf Programmebene in bestimmte Räume ist nicht erfolgt und ist auch zukünftig wenig zielführend. Eine räumliche Schwerpunktsetzung muss auf fachlichen Kriterien basieren, die je nach Maßnahme unterschiedlich sind. So ist es wenig zielführend, für sektorale Maßnahmen wie das AFP eine Gebietskulisse einzuführen. Hier sollte über die Inhalte gesteuert werden. Im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen, z. B. Agrarumweltmaßnahmen und Erschwernisausgleich, gibt es schon heute Gebietskulissen, die weiterentwickelt und auf andere Maßnahmen ausgedehnt werden könnten. Für die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen gibt es vielfältige Strategien, die Treffsicherheit zu erhöhen. Eine räumliche Schwerpunktsetzung ist nur eine von mehreren Optionen, die auch miteinander kombinierbar sind. Dazu gehören inhaltliche Auswahlkriterien, die Bindung an

planerische Grundlagen oder die Verknüpfung mit einem regionalen Entwicklungsansatz.

Programmkoordination

- (52) Die Programmkoordination (ML) sollte sich stärker als Impulsgeber und Moderator für alle beteiligten Ressorts verstehen. 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. Angedacht werden sollte eine auch nach der Genehmigung von PROLAND zu verstetigende Projektgruppenstruktur, wie sie in Ansätzen schon für die Agrarumweltmaßnahmen besteht.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (53) 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.
- (54) 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. Durch die getrennten Zuständigkeiten in Niedersachsen ist darauf zu achten, dass alle Beteiligten denselben Informationsstand haben und wesentliche Entscheidungen auch vorab gemeinsam getroffen werden. Eine Projektgruppenstruktur könnte diesen Abstimmungsprozess vereinfachen.
- (55) Für das Konsultationsverfahren mit der EU-KOM im Rahmen der Programmgenehmigung sind vorab 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 Niedersachsen 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.

- (56) Die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie der Umweltverbände, deren Stellenwert durch die ELER-Verordnung gestärkt wird, kann im laufenden Prozess erfolgen oder nach Erstellung des Programmdokuments. ML und MW haben frühzeitig Informationsveranstaltungen auf Ebene der ehemaligen Regierungsbezirke durchgeführt. Nach grober Konzeptionierung des schwerpunktbezogenen Maßnahmenportfolios durch die Fachreferate sollte eine weitere schwerpunktbezogene Beteiligung der für die jeweiligen thematischen Fragestellungen relevanten Partner erfolgen. Eine Beteiligung auf Programmebene kann nach Fertigstellung des Planungsdokuments stärker in Richtung Information erfolgen.
- (57) 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.
- (58) Wirtschafts- und Sozialpartner sind gemäß ELER-Verordnung zukünftig im Begleitausschuss beteiligt. Organisiert man den Begleitausschuss national, so wird man vorwiegend die Bundesverbände beteiligen. Diese sind aber weit weg von der konkreten Umsetzung in den Bundesländern. Man sollte daher zusätzlich in den Bundesländern ein eigenes Beteiligungsverfahren durchführen.

Finanztechnische Regelungen

- (59) 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 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.
- (60) Das Land Niedersachsen hat sich zumindest für den Maßnahmenbereich des ML 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 Niedersachsen so Schwer-

punktsetzungen nur innerhalb der GAK gestalten. Soweit die GAK neue Fördermöglichkeiten wie die Förderung von Existenzgründungen außerhalb der Landwirtschaft nicht aufgreift, kann sich PROLAND nur sehr begrenzt zu einem Instrument der lokalen Wirtschaftsförderung weiterentwickeln.

- (61) 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 an der Betriebs-LF haben. Aufgrund dieser Problematik sollte die Beratung über Cross Compliance (vgl. Schwerpunkt I) intensiviert werden, da das Regelungssystem im Gegensatz zur guten fachlichen Praxis sehr viel komplexer ist und teilweise über das Fachrecht hinausgeht.
- (62) Die Abrechnung von Maßnahmen anhand von pauschalen Sätzen vorzunehmen, war bislang in Ausnahmefällen in der forstlichen Förderung möglich. Bislang hat die EU-KOM Pauschalen abgelehnt. Aus unserer Sicht gibt es aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung keine Argumente gegen Pauschalregelungen bei Maßnahmen mit geringen Auszahlungsbeträgen je Zuwendungsempfänger (beispielsweise eintägige Fortbildungsveranstaltungen in der Berufsbildung, Beratungsdienste, Managementsysteme). Sichergestellt sein muss nur, dass die Pauschalsätze nachvollziehbar sind und jährlich auf ihre Aktualität hin geprüft werden.

Programmänderungsmodalitäten

- (63) 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 soweit wie möglich in die Mitgliedsstaaten 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 kön-

nen, sollten inhaltliche Anpassungen jederzeit möglich sein, um auf aktuelle Entwicklungen rechtzeitig reagieren zu können.

Begleitsysteme auf Programmebene

- (64) 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 Evaluation. Zukünftig sollte sich die Erfassung von Indikatoren v. a. an dem Zahlstellensystem orientieren, das zukünftig auch Bewilligungsdaten erfassen muss. 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 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.
- (65) Zu klären ist frühzeitig, was im Rahmen des EU-Monitorings zu erfassen ist: nur EU-kofinanzierte Maßnahmen oder auch die sogenannten Artikel-52-Maßnahmen. Aus Sicht der Evaluation bietet sich eine Erfassung von Artikel-52-Maßnahmen an, um ein besseres Gesamtbild der Förderung zu erhalten.
- (66) 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.

Bewertungssystem

- (67) 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 Bewertungsfragen 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.

- (68) Da Evaluierung aufgrund von ökonomischen/zeitlichen Zwängen nicht in der Lage ist, auf alle Fragestellungen umfassend Antworten zu geben, sollten der Austausch mit der Wissenschaft (Universitäten, Forschungsanstalten, usw.) 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.
- (69) Eine 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.
- (70) 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.
- (71) Die singuläre Betrachtung der Wirkungen von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen gleicht einer Ausschnittsbetrachtung, die über das geförderte Instrument hinausgehende Verflechtungen, z. B. zu rein national finanzierten Maßnahmen oder anderen Programmen nur unzureichend berücksichtigen kann. Thematische oder regionsbezogene Evaluierungen zu besonders wichtigen Fragestellungen können zu einem Mehrwert an Informationen führen.