Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 – 2020

Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung

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

5-Länder-Evaluation 7/18

Finanziell unterstützt durch:

HESSEN
Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

EPLR 2014 - 2020

EUROPÄISCHE UNION

Impressum:

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 64, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5247
Fax: 0531 596 5599

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

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

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

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

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

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

Achim Sander
E-Mail: sander@entera.de

Publiziert:

DOI-Nr.: 10.3220/5LE1544691648000
www.eler-evaluierung.de

Braunschweig, im Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis I

Abbildungsverzeichnis V

Tabellenverzeichnis VI

Abkürzungsverzeichnis IX

1 Hintergrund und Aufbau der Vollzugsanalyse 1

2 Methodische Herangehensweise und verwendete Daten 2

3 Eckpunkte des EPLR Hessen 2014 bis 2020 5

3.1 Programm- und Finanzstruktur 5

3.2 Organisationsstruktur der Umsetzung 8

4 Vollzugsanalyse auf Ebene der Fördermaßnahmen 12

4.1 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM 4.1) 12
4.1.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme 12
4.1.2 Darstellung des Outputs 15
4.1.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 16
4.1.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 17

4.2 Verarbeitung und Vermarktung (TM 4.2) 19
4.2.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme 19
4.2.2 Darstellung des Outputs 21
4.2.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 24
4.2.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen 27

4.3 Wegebau Forst (VA 4.3-1) 29
4.3.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme 29
4.3.2 Darstellung des Outputs 30
4.3.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 31
4.3.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 32

4.4 Flurbereinigung (VA 4.3-2) 32
4.4.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme 33
4.4.2 Darstellung des Outputs 35
4.4.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 36
4.4.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 37

4.5 Diversifizierung (TM 6.4) 38

4.5.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme 38
4.5.2 Darstellung des Outputs 40
4.5.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 40
4.5.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 42

4.6 Dorfentwicklung (TM 7.1, TM 7.4) 43
4.6.1 Eckpunkte der Dorfentwicklungsförderung im Rahmen des EPLR 43
4.6.2 Darstellung des Outputs 47
4.6.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 50
4.6.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 54

4.7 Kleine Infrastrukturen (TM 7.2) 57
4.7.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme 57
4.7.2 Darstellung des Outputs 59
4.7.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 60
4.7.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 61

4.8 Breitbandinfrastruktur (TM 7.3) 61
4.8.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme 61
4.8.2 Darstellung des Outputs 63
4.8.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 63
4.8.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 64

4.9 Flächenräumung (TM 8.4) 65
4.9.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme 65
4.9.2 Darstellung des Outputs 66
4.9.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 66
4.9.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 66

4.10 Bodenschutzkalkung (TM 8.5) 66
4.10.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme 66
4.10.2 Darstellung des Outputs 67
4.10.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 68
4.10.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 68

4.11 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (TM 10.1, 11.1, 11.2) 69
4.11.1 Eckpunkte der Teilmaßnahmen 69
4.11.2 Darstellung des Outputs 71
4.11.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 77
4.11.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 82

4.12 Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (TM 13.2) 83
4.12.1 Eckpunkte der Maßnahme 83
4.12.2 Darstellung des Outputs 84
4.12.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 84
4.13.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen 85

4.13 Kooperationsmaßnahmen (TM 16.1, 16.4, 16.5, 16.7) 87
4.13.1 Eckpunkte der Teilmaßnahmen 87
4.13.2 Darstellung des Outputs 92

4.13.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 94
4.13.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen 100

4.14 LEADER (M 19) 104
4.14.1 Eckpunkte der Maßnahme 104
4.14.2 Darstellung des Outputs 108
4.14.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung 113
4.14.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen 126

5 Stärken und Schwächen der Programmumsetzung 132

5.1 Inanspruchnahme und Akzeptanz 133
5.1.1 Bewertung des Umsetzungsstandes 133
5.1.2 Umsetzungsstand vor dem Hintergrund des Leistungsrahmens 138

5.2 Zielorientierung und Wirksamkeit 140
5.2.1 Förderstrategische Ausrichtung und Maßnahmenausgestaltung 140
5.2.2 Wirkungen und Nebenwirkungen der AWK 143

5.3 Umsetzungsrahmen und Entwicklung des Umsetzungsaufwands 146
5.3.1 Organisationsstruktur 147
5.3.1.1 Bewertung der Gesamtstruktur 147
5.3.2 Personelle Ressourcen 152
5.3.3 Rechtsrahmen und Rechtsanwendung 154
5.3.4 IT-Systemlandschaft 165
5.3.5 Finanzmanagement 169
5.3.6 SFC2014 172

6 Gesamtfazit 174

7 Programmbezogene Empfehlungen 178

7.1 Verbesserung von Inanspruchnahme und Akzeptanz 178

7.2 Zielorientierung und Wirksamkeit 178

7.3 Umsetzungsrahmen 179

Literatur 183

Anhang 191

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bausteine der Vollzugsanalyse als Teil des Frühwarnsystems auf Maßnahmenebene	2
Abbildung 2:	Öffentliche Mittel des EPLR Hessen (nach ihrer Herkunft) (Stand 13.02.2015)	5
Abbildung 3:	Verteilung der indikativen Finanzen* nach SPB (Stand 12.10.2016)	6
Abbildung 4:	Strukturlandkarte – Steuerung und Umsetzung des EPLR Hessen 2014 bis 2020 (Stand 2/2017)	10
Abbildung 5:	Hauptziele der geförderten Investitionen*	23
Abbildung 6:	Bewilligte öffentliche Mittel und Vorhaben nach TM 7.1 und TM 7.4 im Zeitablauf (bis 31.12.2016)	48
Abbildung 7:	Anzahl der Vorhaben bei TM 7.1 nach Art der Zuwendungsempfänger	49
Abbildung 8:	Anteil der öffentlichen Auszahlungen und Anzahl der Vorhaben für TM 7.4 nach Art der Zuwendungsempfänger	50
Abbildung 9:	Bewilligte und abgeschlossene Vorhaben zur Umsetzung der REK (TM 19.2)	109
Abbildung 10:	Vorhabenträger der bewilligten und abgeschlossenen LEADER-Vorhaben (TM 19.2, 19.3)	110
Abbildung 11:	Thematische Zuordnung der LEADER-Vorhaben (TM 19.2, 19.3)	111
Abbildung 12:	Gründe für nicht umgesetzte Vorhaben im LEADER-Prozess	112
Abbildung 13:	Die Merkmale des LEADER-Ansatzes	113
Abbildung 14:	Anteil stimmberechtigter LAG-Mitglieder	114
Abbildung 15:	Thematische Ausrichtung der Veranstaltungen	117
Abbildung 16:	Themencode der Mitglieder in den Entscheidungsgremien der LAGn	120
Abbildung 17:	Aufteilung der Arbeitskapazitäten auf unterschiedliche Aufgabenfelder	122
Abbildung 18:	Die drei Steuerungsgrößen für eine erfolgreiche Programmumsetzung	132
Abbildung 19:	Bewilligungsstand zum 31.12.2016 für ELER-investiv	135
Abbildung 20:	Auszahlungsstand der öffentlichen Mittel (einschließlich Top-ups) für laufende und abgeschlossene Vorhaben in % des Planungsstands (**)	138

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Genutzte Sekundärdaten	3
Tabelle 2:	Ampelbewertung zur Ableitung des Anpassungsbedarfs einzelner Fördermaßnahmen	4
Tabelle 3:	Überblick über die in den SPB programmierten (Teil-)Maßnahmen (nach ihrer finanziellen Gewichtung)	7
Tabelle 4:	Zielsetzungen des AFP in den SPB	12
Tabelle 5:	Finanzmittel der TM 4.1 (AFP) in den Jahren 2014-2020	14
Tabelle 6:	Output der TM 4.1 für die Förderjahre 2014-2016	15
Tabelle 7:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für das AFP und Anpassungsbedarf	18
Tabelle 8:	Zielsetzungen der Teilmaßnahme Verarbeitung und Vermarktung (4.2) in den SPB	20
Tabelle 9:	Output der Teilmaßnahme Verarbeitung und Vermarktung (4.2) für die Förderjahre 2015 bis 2016 (Stand 31.12.2016)	22
Tabelle 10:	Verteilung der Investitionszuschüsse der bewilligten Vorhaben auf Sektoren	22
Tabelle 11:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 4.2 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	28
Tabelle 12:	Output der Förderung des forstlichen Wegebaus (VA 4.3-1)	30
Tabelle 13:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Teilmaßnahme Wegebau Forst (VA 4.3-1) und Anpassungsbedarf	32
Tabelle 14:	Zielsetzung der Flurbereinigung in den Schwerpunktbereichen	33
Tabelle 15:	Verteilung der Fördermittel aus 2016 auf die Verfahrensarten nach FlurbG (inkl. der rein national finanzierten Vorhaben)	35
Tabelle 16:	Verteilung der Gesamtkosten aus 2016 auf die Maßnahmengruppen (inkl. der rein national finanzierten Vorhaben)	35
Tabelle 17:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Flurbereinigung (VA 4.3-2) und Anpassungsbedarf	37
Tabelle 18:	Zielsetzungen der Fördermaßnahme 6.4 (FID) in den SPB	38
Tabelle 19:	Finanzmittel der Fördermaßnahme 6.4 (FID) in den Jahren 2014-2020	39
Tabelle 20:	Output von FID (TM 6.4) für die Förderjahre 2014 bis 2016	40
Tabelle 21:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für FID (TM 6.4) und Anpassungsbedarf	43

Tabelle 22:	Fördergegenstände zur Dorfentwicklung gemäß der RL Ländliche Entwicklung	44
Tabelle 23:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse zur Dorfentwicklung (TM 7.1 und TM 7.4) und Anpassungsbedarf	55
Tabelle 24:	Zielsetzung der Teilmaßnahme Kleine Infrastrukturen (TM 7.2) in den Schwerpunktbereichen	57
Tabelle 25:	Ausbauzustand der geförderten Wege vorher und nachher	59
Tabelle 26:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Teilmaßnahme Kleine Infrastrukturen (TM 7.2) und Anpassungsbedarf	61
Tabelle 27:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Teilmaßnahme Breitbandinfrastruktur(TM 7.3) und Anpassungsbedarf	65
Tabelle 28:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Bodenschutzkalkung (TM 8.5) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	68
Tabelle 29:	Zielsetzungen der AUKM (TM 10.1) und des Ökolandbaus (TM 11.1/2) in den Schwerpunktbereichen	69
Tabelle 30:	Lenkungsinstrumente der AUKM und des Ökolandbaus	71
Tabelle 31:	Inanspruchnahme und Zielerreichung von VIK und des Ökolandbaus	72
Tabelle 32:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für AUKM/Ökolandbau und Anpassungsbedarf	82
Tabelle 33:	Zielsetzung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete	83
Tabelle 34:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die AGZ (TM 13.2) und Anpassungsbedarf	86
Tabelle 35:	Zielsetzungen der Teilmaßnahmen EIP und Kooperationen in den SPB	88
Tabelle 36:	Fördersätze zu den Teilmaßnahmen EIP-Agri (Abschnitt A) und Kooperationen (Abschnitte B.–D.) nach der RL-IZ	89
Tabelle 37:	Zuordnung der zehn bewilligten EIP-Vorhaben zu Themen	93
Tabelle 38:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Maßnahme „EIP-Agri“ und die drei anderen Kooperationsmaßnahmen und Anpassungsbedarf	102
Tabelle 39:	Abgeschlossene und bewilligte LEADER-Vorhaben (2014 bis 2016)	108
Tabelle 40:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme LEADER und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	128
Tabelle 41:	Anpassungsbedarf nach Maßnahmen und Steuerungsbereich	176

Abkürzungsverzeichnis

A	
AFP	Agrarinvestitionsförderung = TM 4.1 Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe
ÄfB	Ämter für Bodenmanagement
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AL	Ackerland
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
AWK	Vorhabenbezogene Auswahlkriterien
ANC	Areas with natural constraints
B	
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGA	Begleitausschuss
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSch	Bundes-Immissionsschutz
bEMZ	bereinigte Ertragsmesszahl
BMF	Bundesfinanzministeriums
BS	Bescheinigende Stelle
BWST	Bewilligungsstelle
BWS	Bruttowertschöpfung
C	
CC	Cross Compliance
CLLD	Community led local development
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
D	
DE	Dorfentwicklung
DEK	Dorfentwicklungskonzept
DK	Dauergrünland
DVO	Durchführungsverordnung
E	
EEN	European Evaluation Network for Rural Development
EFP	Einzelbetriebliches Investitionsförderungsprogramm
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EIP	Europäische Innovationspartnerschaften
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU-KOM	Europäische Kommission
EZO	Erzeugerorganisation
F	
FB	Flurbereinigung

FENA	Servicezentrum für Forsteinrichtung und Naturschutz
FFH	Fauna Flora Habitat (-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)
FID	Förderung von Investitionen zur Diversifizierung
Flik	Flächenidentifikator
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FP	Förderperiode
G	
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GL	Grünland
GIS	Geographisches Informationssystem
GO	Geschäftsordnung
GV	Großvieheinheiten
H	
HE	Hessen
HIT	Herkunfts- und Informationssystem für Tiere
HLBG	Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation
HMDF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HMUKLV	Hessische Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (bis 2013)
HMWEVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung
HNV	High Nature Value
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
I	
IDL	Innovationsdienstleister
IfLS	Institut für Ländliche Strukturforschung
IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
IKEK	Integriertes kommunales Entwicklungskonzept
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IK-2016	Neues Investitionskonzept (AFP)
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IR	Interner Revisionsdienst
IT	Informationstechnologie
K	
KWA	Kosten-Wirkungsanalyse
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KLR	Kosten-Leistungsrechnung
KMU	Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen
L	

LA	Lenkungsausschuss
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LE	Ländliche Entwicklung
LF	Landwirtschaftliche Fläche
LFA	Less favoured area (von Natur aus benachteiligte Gebiete)
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative. Abkürzung aus dem Französischen: **L**iaison **e**ntre **a**ctions de **d**éveloppement de l´**é**conomie **r**ural. Übersetzt: LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft.
LHO	Landeshaushaltsordnung
LLH	Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen
LRH	Landesrechnungshof
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
N	
NGA	Next Generation Access-Netze
NRR	Nationale Rahmenregelung
O	
OG	Operationelle Gruppe
ÖVF	Ökologische Vorrangflächen (ÖVF)
P	
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
PSM	Pflanzenschutzmittel
Q	
QZ	Querschnittsziel
R	
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RE	Regionalentwicklung
RGV	Raufutterfressende Großvieheinheit
RL	Richtlinie
RM	Regionalmanagement oder RegionalmanagerInnen
RP	Regierungspräsidium, Regierungspräsidien
S	
SAP-ABACUS	In der WIBank eingesetzte SAP-basierte Software
SILEK	Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte mit räumlichem und thematischem Schwerpunkt
SEStERZ	Software für die Einkommens- und Strukturförderung im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
SFC	Structural Funds Common Database - IT System für das Fondsmanagement der EU 2007 - 2013
SPB	Schwerpunktbereich (nach ELER-Verordnung)
T	
TH	Technische Hilfe
TI	Thünen-Institut
TG	Teilnehmergemeinschaft
TI-LR	Thünen-Institut für Ländliche Räume

TM	Teilmaßnahme
TPD	Technischer Prüfdienst
V	
VA	Vorhabenart
VB	Verwaltungsbehörde
VEen	Verpflichtungsermächtigungen
VIK	Vielfältige Kulturen
VKO	Vereinfachte Kostenoptionen
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
W	
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WiSo-Partner	Wirtschafts- und Sozialpartner
Z	
ZB	Zuständige Behörde
ZS	Zahlstelle
ZWE	Zuwendungsempfänger

1 Hintergrund und Aufbau der Vollzugsanalyse

Die Vollzugsanalyse ist Kernstück des im Feinkonzept zum Bewertungsplan skizzierten „Frühwarnsystems“ zur Identifizierung von Anpassungserfordernissen der Maßnahmenausgestaltung bzw. des implementierten Umsetzungsrahmens (Schnaut et al. 2016). In diesem Sinne fasst der vorliegende Bericht den bislang vorliegenden Erkenntnisstand zu einzelnen Maßnahmen und Themen zusammen und fokussiert insbesondere auf Aspekte der Durchführung.

Zum Zweck der „Frühwarnung“ umfasst die Vollzugsanalyse eine zielorientierte Output-Analyse vor dem Hintergrund der beabsichtigten Wirkungen. Die Analysetiefe und der bisherige Untersuchungsumfang hängen dabei entscheidend vom Umsetzungsstand und der Förderhistorie[1] von Maßnahmen sowie dem Auftreten offensichtlicher Umsetzungshemmnisse ab.

Folgende Fragestellungen sind untersuchungsleitend:

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

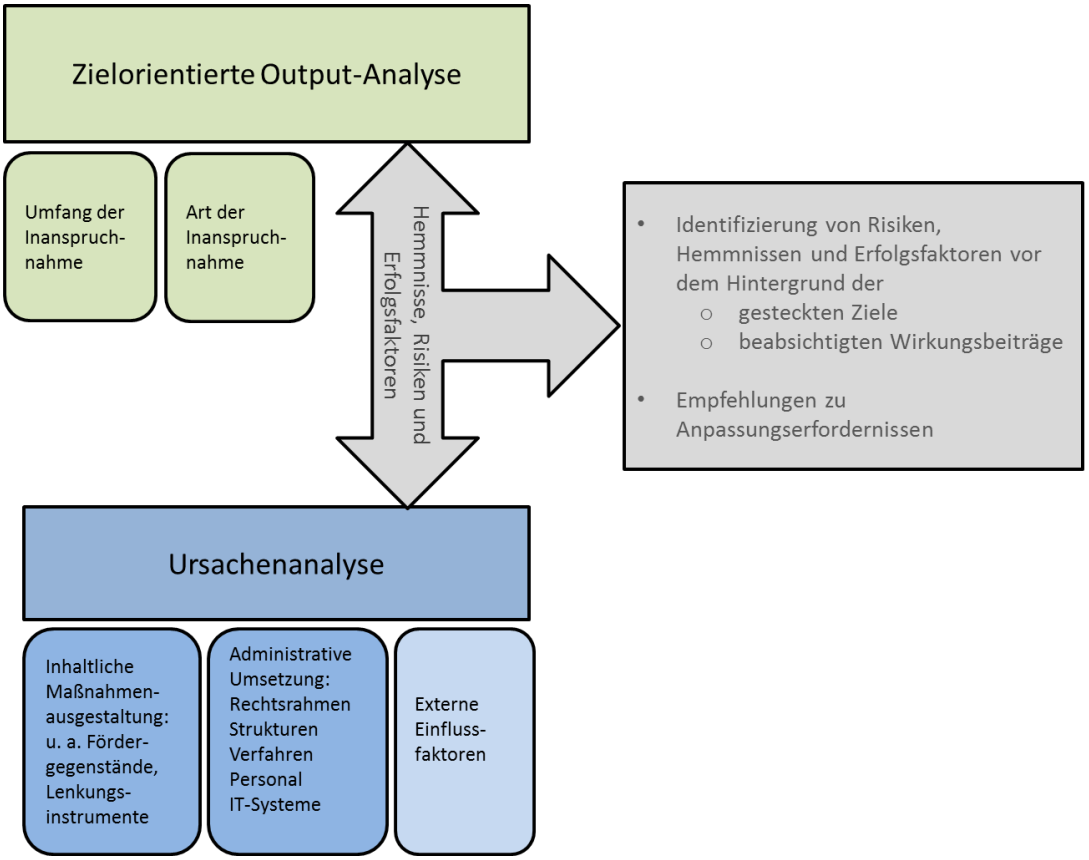
Dazu werden u. a. Förderdaten und erste eigene Erhebungen ausgewertet. Die inhaltliche Maßnahmenausgestaltung (Förderbedingungen, Fördergegenstände, eingesetzte Lenkungsinstrumente wie Auswahlkriterien) sowie die administrative Umsetzung (Verfahrensregelungen, Aufbau und Ablauforganisation, Ressourcen etc.) werden näher betrachtet, um herauszuarbeiten, in welcher Weise diese Aspekte Quantität und Ausrichtung der Inanspruchnahme beeinflussen und wo ggf. nachgesteuert werden sollte. Dabei wird auch der mögliche Einfluss externer Rahmenbedingungen berücksichtigt.

Zentrale Untersuchungsebenen sind die Teilmaßnahmen (TM) und Vorhabenarten (VA) des Programms. Einen Überblick über die Maßnahmenbezeichnungen, Kurzbezeichnungen und ELER-Codes ist im Anhang beigefügt.

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

[1] Handelt es sich um eine im Rahmen des EPLR Hessen (HMUKLV 2015a) erstmals angebotene Maßnahme oder war sie bereits Gegenstand der Vorgängerprogramme und damit auch von bereits zurückliegenden Evaluierungsaktivitäten und -berichten.

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



Quelle: Eigene Darstellung.

In Kapitel 5 „Stärken und Schwächen der Programmumsetzung“ werden die maßnahmenbezogenen Ergebnisse aus der Perspektive der zentralen Steuerungsgrößen für eine „erfolgreiche“ Programmumsetzung verdichtet und mit Erkenntnissen aus ersten programmbezogenen Analysen ergänzt und gespiegelt. Die drei Steuerungsgrößen sind: Inanspruchnahme und Akzeptanz der Förderung, deren Wirksamkeit und Zielorientierung sowie der Umsetzungsrahmen.

2 Methodische Herangehensweise und verwendete Daten

Bei der Vollzugsanalyse handelt es sich um eine formative Evaluation. Es werden Hinweise gegeben, wie – sofern Defizite festzustellen sind – die Programmdurchführung optimiert werden könnte, um die angestrebten Ziele und Wirkungen zu erreichen. Auch eine Zielanpassung an die Durchführungsbedingungen wird diskutiert, wenn deutlich wird, dass beispielsweise der Bedarf falsch eingeschätzt wurde oder der EU-Rahmen es nicht erlaubt, die Maßnahme in ihrer ursprünglichen Konzeption umzusetzen.

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

Tabelle 1: Genutzte Sekundärdaten

	Maßnahmenebene			Programm-ebene
	Investive Maßnahmen	**Kooperations-maßnahmen**	**Flächen-maßnahmen**	
Förderdaten (Auszahlung)	✓	✓	✓	✓
Förderdaten (Bewilligung)	✓	✓	✓	✓
Monitoringdaten	✓	✓	✓	✓
Zahlstellendaten				✓
InVeKoS-Daten			✓	
Rankinglisten (AWK)	✓	✓		
Erhebungsbögen	✓			

Quelle: Eigene Darstellungen.

Die Auswertungen von einzelfallbezogenen Förderdaten (Output-Analyse) beziehen sich überwiegend auf den Zeitraum bis zum 31.12.2016. Die Analyse der finanziellen Umsetzung auf der Grundlage aggregierter Auszahlungs-/Bewilligungsdaten bezieht den Zeitraum bis zum 30.06.2017 mit ein, um auch die aktuelle Dynamik im Hinblick auf Mittelbindung und Auszahlung berücksichtigen zu können. Die Analyse der administrativen Umsetzung und inhaltlichen Ausgestaltung basiert neben den Dokumentenanalysen auf Interviews und Befragungen. Diese wurden schwerpunktmäßig in der ersten Jahreshälfte 2017 durchgeführt. Daher werden relevante Entwicklungen im Jahr 2017 bis spätestens 31.10.2017 berücksichtigt.

Eigene Daten wurden für die Fördermaßnahmen LEADER im Rahmen einer teil-standardisierten Abfrage auf Regionsebene (Regionsabfrage) für das Kalenderjahr 2016 erhoben, die von den Regionalmanagements ausgefüllt wurde (Pollermann 2017). In der Regionsabfrage wurden insbesondere die Strukturen und Kapazitäten des Regionalmanagements, der Lokalen Aktionsgruppen und der weiteren Beteiligungsgremien erfasst. Zudem wurden über offene Fragen auch bisherige Erfolge, Probleme und Verbesserungsansätze abgefragt.

Weitere Formen der qualitativen Datengewinnung waren leitfadengestützte Interviews mit VertreterInnen der Programmsteuerungsebene, Fachreferaten und umsetzenden Stellen. Eine Übersicht der geführten Gespräche ist im Anhang enthalten. Sowohl auf Ebene der Maßnahmen als auch programmbezogen wird auf den Erkenntnissen der Vorgängerperiode und den dazugehörigen Ex-post-Bewertungsergebnissen aufgebaut und Veränderungen herausgestellt. Insbesondere wird auf die Aussagen der Implementationskostenanalyse zurückgegriffen (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014). Daneben wurde eine systematische Sichtung von Förderdokumenten, wie bei-

spielsweise Förderrichtlinien, AWK und Dienstanweisungen vorgenommen. Untersuchungsleitende Fragestellung war bei den qualitativen Erhebungen, inwieweit der institutionelle Rahmen und die Förderausgestaltung sowohl inhaltlich als auch fördertechnisch die Zielerreichung der Fördermaßnahmen unterstützt und den beobachteten Output bedingt bzw. erklärt.

Tabelle 2: Ampelbewertung zur Ableitung des Anpassungsbedarfs einzelner Fördermaßnahmen

Anpassungsbedarf	Empfehlungsrichtung	Dahinterliegende Einschätzung zur Zielerreichung
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Die Maßnahme sollte eingestellt oder wenn sich der ELER-Rahmen als wesentliches Hemmnis darstellt, aus dem Programm genommen werden. Das ist der Fall, wenn anvisierte Ziele mit der Maßnahme nicht erreicht werden, • da die Interventionslogik grundsätzliche Mängel aufweist, • der ELER-Rahmen für die Maßnahme grundsätzlich nicht geeignet ist und es daher keine effektiven Mittel gibt, um grundsätzlich umzusteuern, • es (trotz guter Konzeption) keinen Bedarf/keine Nachfrage gibt.	Ziele werden absehbar nicht erreicht; im Rahmen der gegebenen ELER-Rahmenbedingungen nicht heilbar.
Grundlegender Anpassungsbedarf	• Größere Änderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung und/oder den Umsetzungsprozessen sind erforderlich, damit die Maßnahme die gesteckten Ziele erreichen kann. • Revision der gesteckten Ziele. • Mittelausstattung deutlich erhöhen/absenken.	Eine Zielverfehlung scheint wahrscheinlich, da es grundlegende Schwächen in der Konzeption und oder den Umsetzungsprozessen gibt. Durch Gegenmaßnahmen ist dies aber im Unterschied zu rot „heilbar“.
Geringer Anpassungsbedarf	• Kleinere Änderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung und/oder den Umsetzungsprozessen sind empfehlenswert, damit die Zielerreichung verbessert werden kann. • Überprüfung von Fördervoraussetzungen oder Aufnahme von zusätzlichen Fördergegenständen.	Grundsätzlich läuft die Maßnahme in die richtige Richtung und es kann von der Verfolgung der gesetzten Ziele ausgegangen werden. Empfohlene Änderungen gehen in Richtung einer Optimierung oder der Vorbeugung sich abzeichnender Risiken und Engpässe.
Kein Anpassungsbedarf	• Wenn die Maßnahme sich weiter in diese Richtung entwickelt, muss nicht gegengesteuert werden. Es brauchen keine (nennenswerten) Änderungen in der Konzeption und den Umsetzungsprozessen vorgenommen werden. • Ggf. ist es erforderlich, dass auf bestimmte Aspekte geachtet werden muss, damit die Maßnahme auf einem guten Pfad bleibt.	Ziele werden nach jetziger Lage und Kenntnisstand erreicht.

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den Beobachtungen und Analysen wurden vor dem Hintergrund der jeweiligen Zielsetzungen Anpassungserfordernisse der einzelnen Fördermaßnahmen abgeleitet. Dabei werden vier Stufen ja nach Ausmaß der notwendigen Anpassungen und Handlungsbedarfe unterschieden (siehe hierzu Tabelle 2).

3 Eckpunkte des EPLR Hessen 2014 bis 2020

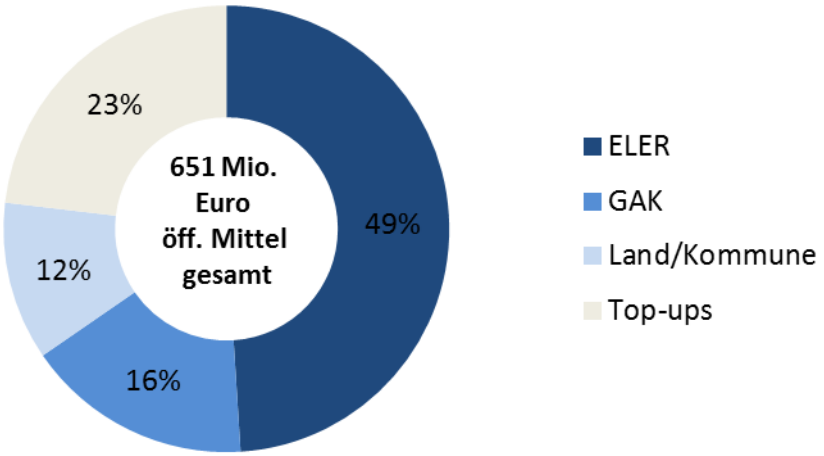
Autorin: Regina Grajewski

3.1 Programm- und Finanzstruktur

Finanzrahmen

Für die Förderperiode 2014 bis 2020 sind rund 651 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln vorgesehen, die sich aus den in Abbildung 2 dargestellten Quellen speisen.

Abbildung 2: Öffentliche Mittel des EPLR Hessen (nach ihrer Herkunft) (Stand 13.02.2015)



Quelle: Eigene Darstellung nach ELER-VB (2015).

Die EU-Mittel umfassen auch Umschichtungsmittel aus der 1. Säule (rund 51 Mio. Euro), die in Gänze zur Finanzierung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) vorgesehen sind.

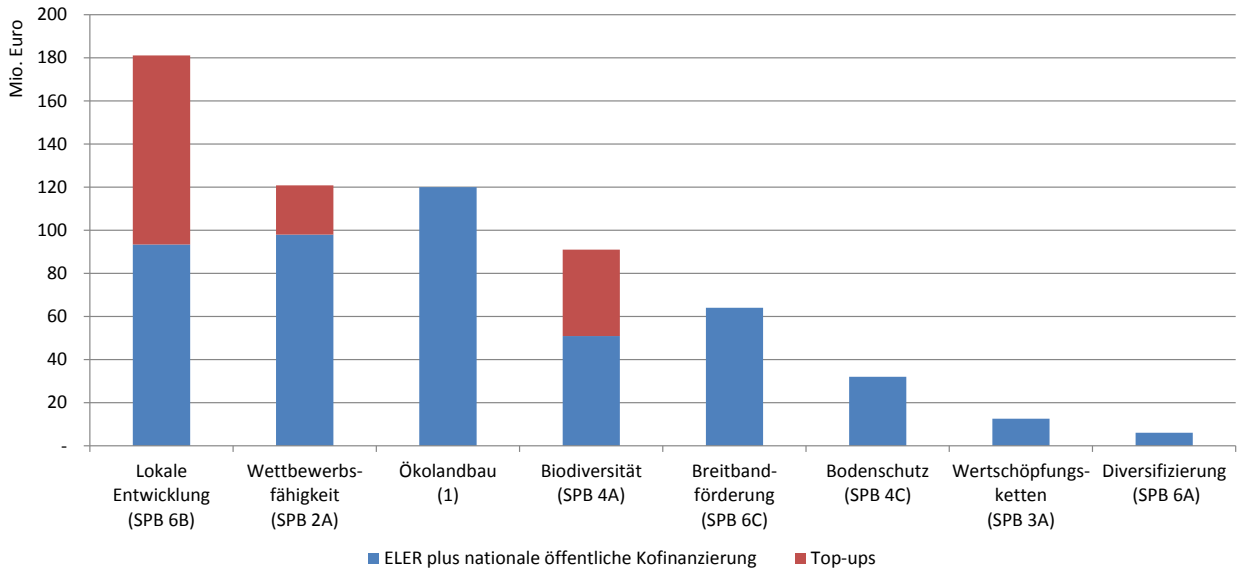
Hessen hat sein Programm im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich verschlankt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, aber auch für die forstliche Förderung. Dies ist vor allem aufgrund der komplexen Umsetzungsstrukturen im Fall der Verwendung von EU-Mitteln und einer angestrebten Vereinfachung bei der Umsetzung von Maßnahmen erfolgt.

Eine Besonderheit im Vergleich zu den anderen Länderprogrammen besteht darin, dass Hessen im Programmplanungsdokument seine vielfältigen rein national finanzierten Maßnahmen systematisch beschrieben hat (HMUKLV 2015a). Dadurch ist der Förderkontext des Programms gut dargestellt und die ELER-Maßnahmen lassen sich in diesen weiteren Kontext einordnen.

Verteilung der indikativen Finanzen nach Schwerpunktbereichen und Maßnahmen

Die Verteilung der Fördermittel nach Schwerpunktbereichen (SPB) ist in Abbildung 3 dargestellt. Die meisten öffentlichen Mittel (29 %) sollen im SPB 6B eingesetzt werden, fast die Häfte allerdings als Top-up-Finanzierung. Mit jeweils 19 % folgt der SPB 2A und der in der Abbildung getrennt ausgewiesene Ökolandbau. Maßnahmen zur Biodiversität folgen mit 14 % (SPB 4A) und immerhin zehn Prozent der Mittel werden für den Breitbandausbau bereitgestellt (SPB 6C).

Abbildung 3: Verteilung der indikativen Finanzen* nach SPB (Stand 12.10.2016)



* Inkl. Top-ups, ohne Technische Hilfe.

(1) Der Ökologische Landbau (M11) wurde aufgrund seiner multifunktionalen Ressourcenschutzwirkung in der Abbildung getrennt ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung nach dem Programmplanungsdokument (HMUKLV 2015a).

Die Binnenstruktur der SPB ist in Bezug auf die Anzahl der enthaltenen Maßnahmen sehr unterschiedlich, wie Tabelle 3 zeigt. Im Vergleich zu anderen Länderprogrammen hat Hessen seine Zahl von (Teil-)Maßnahmen aus den vorstehend genannten Gründen stark reduziert.

Tabelle 3: Überblick über die in den SPB programmierten (Teil-)Maßnahmen (nach ihrer finanziellen Gewichtung)

Schwerpunktbereich/(Teil-)Maßnahmen	Geplante öffentliche Mittel in Mio. Euro	davon Top-ups in Mio. Euro	Anteil Gesamtprogramm (ohne TH) in %
SPB 6B - Lokale Entwicklung	**181,1**	**87,7**	**28,9**
Basisdienstleistungen (7.4)	68,4	56,4	10,9
LEADER (19.1-19.4)	61,6	0,0	9,8
DE-Pläne (7.1)	26,2	24,2	4,2
Kleine Infrastrukturen (7.2)	24,8	7,2	4,0
Zusammenarbeit - Lokale Strategien (16.7)	0,3	0,0	0,04
SPB 2A - Wettbewerbsfähigkeit	**120,8**	**22,8**	**19,3**
Agrarinvestitionsförderung (4.1)	89,6	14,0	14,3
Forst Wegebau (4.3-1)	21,0	7,0	3,3
Flurbereinigung (4.3-2)	6,2	1,8	1,0
EIP-Agri (16.1)	4,0	0,0	0,6
Ökolandbau (*)	**120,0**	**0,0**	**19,1**
Ökolandbau (11.1/11.2)	120,0	0,0	19,1
SPB 4A - Biodiversität	**90,9**	**40,0**	**14,5**
AGZ (13.2)	90,6	40,0	14,4
Zusammenarbeit - Klima (16.5)	0,3	0,0	0,04
Flächenräumung (8.4)	0,1	0,0	0,02
SPB 6C - Breitbandförderung	**64,0**	**0,0**	**10,2**
Breitband (7.3)	64,0	0,0	10,2
SPB 4C-Bodenschutz	**32,0**	**0,0**	**5,1**
AUKM (Vielgliedrige Fruchtfolge) (C1) (10.1)	18,0	0,0	2,9
Bodenschutzkalkung (8.5)	14,0	0,0	2,2
SPB 3A - Wertschöpfungsketten	**12,5**	**0,0**	**2,0**
Zusammenarbeit - Kurze Versorgungsketten/lokale Märkte (16.4)	0,5	0,0	0,1
Verarbeitung und Vermarktung (4.2)	12,0	0,0	1,9
SPB 6A - Diversifizierung	**6,0**	**0,0**	**1,0**
Diversifizierung (FID) (6.4)	6,0	0,0	1,0

(*) Der Ökologische Landbau (11.1 und 11.2) wurde unter SPB 4A programmiert, aufgrund seiner multifunktionalen Ressourcenschutzwirkung wird er in der Tabelle aber getrennt ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung nach dem Programmplanungsdokument (HMUKLV 2015a).

Klassifiziert man die Maßnahmen nach ihrem Interventionstyp, so stehen investive Maßnahmen mit fast 56 % der öffentlichen Mittel an erster Stelle. Es folgen Flächenmaßnahmen mit rund 36 %. Auf planerische Aktivitäten sowie die Förderung von Innovationen und Kooperationen entfallen rund 7 % der öffentlichen Mittel.

Mit dem 2017 eingebrachten 1. Änderungsantrag (HMUKLV 2017d) zum EPLR (HMUKLV 2015a) sollten eigentlich schon erste finanzielle Änderungen vorgenommen werden. Diese wurden allerdings auf das Jahr 2018 verschoben. Enthalten sind im 1. Änderungsantrag vor allem redaktionelle Änderungen und Korrekturen von offensichtlichen Fehlern.

3.2 Organisationsstruktur der Umsetzung

Die Strukturlandkarte (Abbildung 4) umfasst die wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen und illustriert deren erforderlichen Interaktionen. Diese Strukturen sind gegenüber der letzten Förderperiode weitgehend konstant geblieben.

Zur Darstellung der Mehrebenenverflechtung und Koordinationserfordernisse sind in Abbildung 4 auch die wesentlichen Einheiten auf Bundes- und EU-Ebene enthalten. Die Funktionsweise der vertikalen Zusammenarbeit (Land, Bund, EU) beeinflusst die effiziente Programmumsetzung und ist daher auch ein Gegenstand der Betrachtungen in Kapitel 5. Der Schwerpunkt liegt aber auf der Analyse auf Landesebene.

Die Landesebene ist unterteilt in eine übergeordnete Koordinationsebene, in deren Mittelpunkt sowohl die Verwaltungsbehörde (VB) als auch die Leitungsebene der ELER/EGFL-Zahlstelle in der WIBank (ZS) und alle Organisationen mit gesamtprogrammbezogenen Aufgaben stehen (u. a. Zuständige Behörde, Bescheinigende Stelle, etc.). Darunter liegen die Fachreferate, die Bewilligungsstellen sowie die zuständigen Stellen für die Vor-Ort-Kontrollen.

Die Ebene der zusätzlichen Beteiligten enthält im Wesentlichen Beratungsinstitutionen, die die Antragstellenden im Vorfeld und während der Antragsverfahren unterstützen.

Durch ein insgesamt verkleinertes Maßnahmenspektrum sind auf der fachlichen Steuerungsebene nur noch sechs (statt vorher sieben) Fachreferate beteiligt, wobei mit dem Referat IV 6 im HMWEVL ein neuer Fachverantwortlicher (für Breitband) in die ELER-Förderung eingebunden ist. Die Verteilung des Entwicklungsplans auf zwei Ministerien ist geblieben; das für den Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung sowie des Landtourismus zuständige Referat ist jedoch seit dem Jahr 2014 wieder beim HMUKLV angesiedelt.

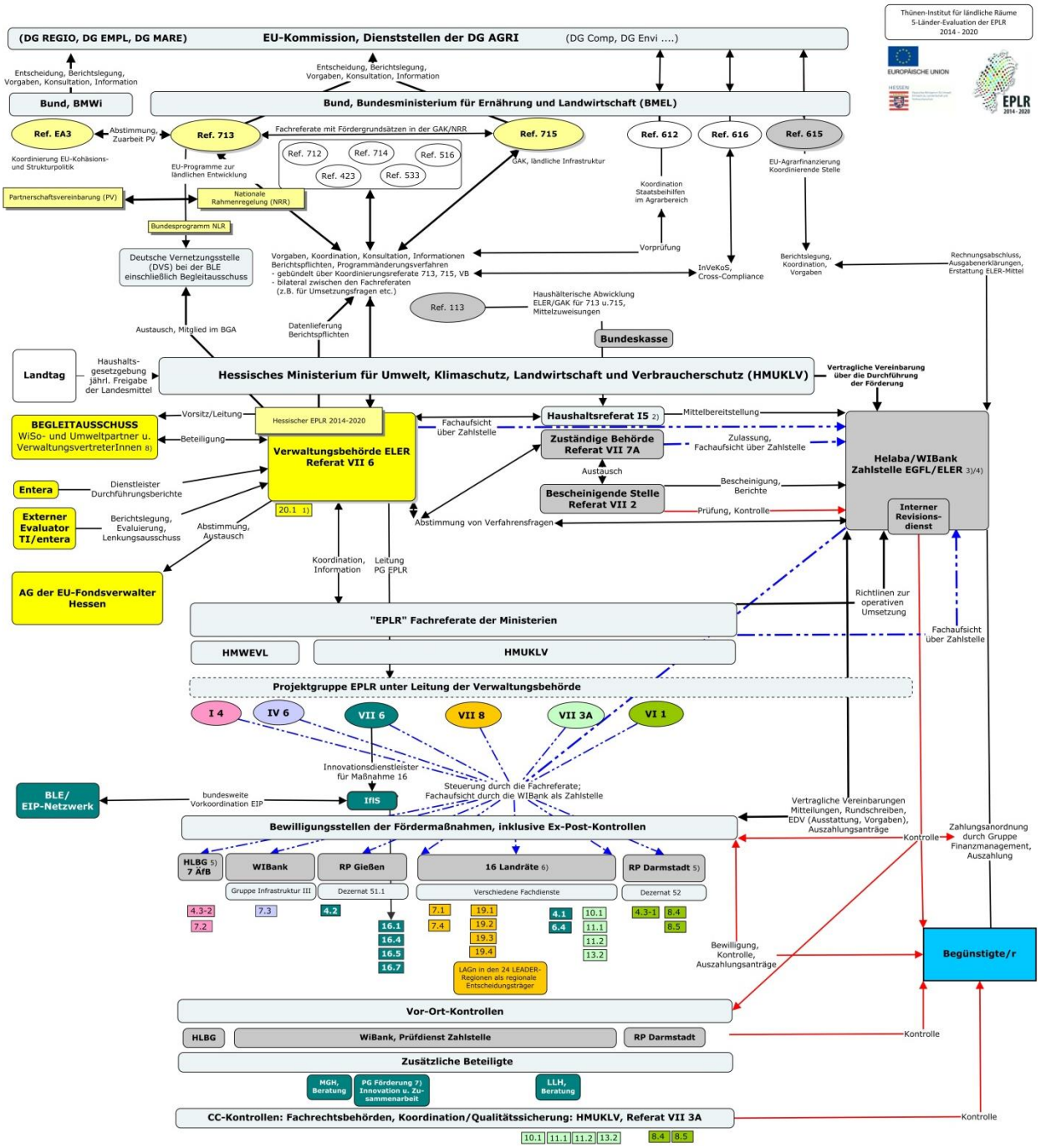
Durch die Herausnahme der naturschutzfachlichen AUKM aus der EU-Förderung sowie der Weinbau-Maßnahme und der Förderung der Bioenergie sind nicht nur auf Ministeriumsebene weniger Fachreferate involviert. Insbesondere der Wegfall der Vertragsnaturschutz-AUKM führt auf den verschiedenen Umsetzungsebenen zu deutlich weniger Akteuren. So sind auf Ebene der Landräte keine naturschutzfachlichen Fachdienste mehr involviert und auch das Servicezentrum für Forsteinrichtung und Naturschutz (FENA) für das Fachmonitoring fällt heraus.

Eine – vor den Ergebnissen der Implementationskostenanalyse (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014) – deutlich positive Organisationsentscheidung liegt darin, dass im Bereich der forstlichen Förderung die 41 Forstämter nicht mehr in Antragsannahme und Verwaltungskontrolle involviert sind. Antragsannahme und Bewilligung wird für den aktuellen EPLR zentral durch den RP Darmstadt abgewickelt. Hessenweit sind fünf Regionalbeauftragte installiert. Diese sind für fördertechnische Angelegenheiten vor Ort zuständig. Sie führen z.B. die Inaugenscheinnahmen durch und beraten die Forstämter und Waldbesitzer in Bezug auf Förderangelegenheiten. Die Regionalbeauftragten stellen damit die Verbindung zwischen Bewilligungsbehörde und Standort dar. Die Forstämter sind nun ausschließlich für die Beratung und Betreuung der Waldbesitzer zuständig.

Durch die Umsetzung aller Teilmaßnahmen des ELER-Code 16 beim RP-Gießen laufen in dessen Referat 51.1 nunmehr mehrere EU-Fördermaßnahmen – neben der V&V-Förderung – zusammen. Mit der Gruppe Infrastruktur III in der WIBank gibt es weiterhin eine Organisationseinheit, die nur eine einzelne ELER Maßnahme umsetzt (Satellitenstruktur). Mit der Breitbandförderung handelt es sich dabei um eine Maßnahme die aufgrund der komplexen Gesamtförderlandschaft hohe Anforderungen an die Abwicklung stellt, auch wenn hier nur sehr wenige Einzelbewilligungen erfolgen werden.

Die Maßnahme EIP-Agri (16.1) und auch die anderen Maßnahmen der Zusammenarbeit (soweit sie bislang umgesetzt wurden) zeichnen sich durch eine hohe Zahl an beteiligten und unterstützenden Strukturen aus. Da ist zum einen der Innovationsdienstleister IfLS zu nennen als auch die Projektgruppe Förderung Innovation und Zusammenarbeit. Zudem werden durch die DVS im Rahmen von Workshops bundesweite Austauschprozesse organisiert.

Abbildung 4: Strukturlandkarte – Steuerung und Umsetzung des EPLR Hessen 2014 bis 2020 (Stand 2/2017)



Legende zu Abbildung 4

Verwaltungsebenen, beteiligte Institutionen

Einrichtungen, die in erster Linie für die zahlstellenkonforme und finanztechnische Abwicklung verantwortlich sind

VII 8 — Fachreferate der Ministerien

Referat mit Koordinierungsfunktion

Strategien, Programme, Rahmenregelungen für die ELER-Förderung

8.5 — Fördermaßnahmen des EPLR (ELER-Codes), Farbgebung nach zuständigem Fachreferat

Abstimmung → formalisierte Beziehung

Fachaufsicht → Fachaufsicht im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung

Kontrolle → Kontrollen im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung

1) Verwaltungsbehörde verwaltet die Technische Hilfe, ELER-Code 20.1

2) Aufstellung Haushalt, Mittelzuweisung an WIBank, RPn, HLBG; Koordinierung mit dem HH-Referat des HMWEVL

3) Abteilung Finanz- u. Rechnungswesen - Gruppe Haushaltsbeauftragung als Nahtstelle zum Haushalt HMUKLV, Mittelbereitstellung

4) Involvierte Organisationseinheiten: Gruppe Zentrale Aufgaben, Gruppe Finanzmanagement Landwirtschaft, Gruppe Investive Programme, Gruppe Flächenprogrammen, Gruppe Prüfdienst Zahlstelle, Interner Revisionsdienst
IT -Entwicklung/technischer Support: Helaba, Bereiche O+I und externe Dienstleister

5) Mittelbehörde mit Steuerungsfunktion, HLBG führt die Fachaufsicht über die ÄfB.

6) Insgesamt sind in den 16 Landratsverwaltungen verschiedene Fachdienststellen mit der Förderung betraut. Die organisatorische Zuordnung obliegt seit der Kommunalisierung den Landräten.

7) Mitglieder der Projektgruppe sind das IfIS, der RP Gießen, der LLH und das Referat VII 6.

8) BMEL und EU-KOM sind jeweils beratende Mitglieder.

ELER-Code	Bezeichnung der Fördermaßnahmen
4.1	Einzelbetriebliche Investitionsförderung (AFP)
4.2	Marktstrukturverbesserung (V&V)
4.3-1	Forstwirtschaftliche Infrastruktur
4.3-2	Flurbereinigung und Investitionen in Infrastruktur
6.4	Diversifizierung
7.1	Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden (DE-Pläne)
7.2	Investitionen in die Schaffung kleiner Infrastrukturen
7.3	Breitbandinfrastruktur
7.4	Dorfentwicklung (Lokale Basisinfrastruktur, öffentliche Daseinsvorsorge)
8.4	Forst Wiederaufbau
8.5	Forst Widerstandsfähigkeit (Waldkalkung)
10.1	AUKM – Vielfältige Kulturen im Ackerbau
11.1	Ökolandbau - Einführung
11.2	Ökolandbau - Beibehaltung
13.2	Förderung benachteiligter Gebiete (AGZ)
16.1	EIP-Agri
16.4	Zusammenarbeit "Kurze Versorgungsketten und lokale Märkte"
16.5	Zusammenarbeit "Minderung und Anpassung an den Klimawandel"
16.7	Zusammenarbeit „Lokale Strategien außerhalb von CLLD/LEADER"
19.1	LEADER - Vorbereitende Unterstützung
19.2	LEADER - Umsetzung von Projekten
19.3	LEADER - Kooperationen
19.4	LEADER - Laufende Kosten
20.1	Technische Hilfe ELER

Abkürzungen	
ÄfB	Ämter für Bodenmanagement
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
DE	Dorfentwicklung
EIP	Europäische Innovationspartnerschaften
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
HLBG	Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation
HMUKLV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HMWEVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
IfIS	Institut für ländliche Strukturforschung
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LLH	Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen
MGH	Marketing Gesellschaft Hessen
NLR	Nationales Netzwerk Ländliche Räume
NRR	Nationale Rahmenregelung
PG	Projektgruppe
RP	Regierungspräsidium
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Vollzugsanalyse auf Ebene der Fördermaßnahmen

In den folgenden Kapiteln wird der Umsetzungsstand der Fördermaßnahmen des EPLR Hessen vor dem Hintergrund der angestrebten maßnahmenspezifischen Zielsetzungen und der genutzten Steuerungsinstrumente reflektiert. Es werden Anpassungserfordernisse identifiziert und wo erforderlich, Empfehlungen zur Optimierung von Ausgestaltung bzw. Umsetzungsregelungen der Fördermaßnahmen gegeben.

4.1 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM 4.1)

AutorInnen: Dr. Henrik Ebers, Lavinia Flint, Bernhard Forstner

4.1.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme

Förderziele

Das Hauptziel des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) besteht darin, die Wirtschaftsleistung der landwirtschaftlichen Betriebe zu steigern, indem ein Beitrag zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen, Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten und Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung unter besonderer Berücksichtigung der Verbesserung des Verbraucher-, Tier-, Umwelt- und Klimaschutzes geleistet wird (HMUKLV 2015a). Aus diesem Grund ist das AFP prioritär dem SPB 2A zugeordnet (siehe Tabelle 4). Nebenziele bestehen in den SPB 5A und 5B zur Verbesserung des Ressourcenverbrauchs (Wasser, Energie) sowie im SPB 5D (Reduzierung von Treibhausgas- und Ammoniakemissionen).

Tabelle 4: Zielsetzungen des AFP in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
4.1				P		O[1]					X[1]	X[1]		X[1]				

Anmerkungen: P = prioritäres programmiertes Ziel; X = sekundäres programmiertes Ziel; O = nicht programmiertes Ziel.
O1: Hierunter fallen die Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität und der Tierschutz.
X[1]: Wassereinsparung durch Beregnungstechnik (5A); energieeffiziente Gebäudetechnik und Energieeffizienzberatung (5B); Reduzierung der Ammoniakemissionen und der kaum bzw. nicht nutzbaren N-Gaben durch Gülleausbringung zu ungünstigen saisonalen Zeitpunkten durch den Bau bzw. die Erweiterung oder Abdeckung von Güllebehältern (5D).

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (Schnaut et al. 2016).

Fördergegenstände

Gefördert werden Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter, durch die die baulichen und technischen Voraussetzungen zur Erzeugung, Verarbeitung oder Direktvermarktung von Anhang-I-Erzeugnissen geschaffen werden (HMUKLV 2015c). Seit dem Bewilligungsjahr 2016 sind ebenso Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft förderfähig, die zu einer deutlichen Emissionsminde-

rung bei der Ausbringung von Wirtschaftsdünger oder zu einer deutlichen Verminderung von Umweltbelastungen bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln führen. Dieser Fördergegenstand wird rein national finanziert und ist daher nicht Gegenstand dieser Evaluation.

LandwirtInnen in Hessen können einen Investitionszuschuss in Höhe von 20 % (Basisförderung), 30 % (bei Investitionen in der Rinderhaltung) bzw. 40 % der Bemessungsgrundlage bei Erfüllung der baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung (Premiumförderung) erhalten. Der Junglandwirtezuschuss beträgt bis zu 10 %-Punkte der Bemessungsgrundlage bzw. max. 20.000 Euro. Investitionen, die im Rahmen einer Kooperation durchgeführt werden, können einen Aufschlag von bis zu 10 %-Punkte auf die genannten Zuschusssätze erhalten. Investitionen, die im Rahmen einer EIP-Agri durchgeführt werden, können einen Aufschlag von bis zu 20 %-Punkte auf die genannten Zuschusssätze erhalten.

Lenkungsinstrumente

Das hessische AFP wurde mit Beginn der aktuellen Förderperiode gemäß den im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK-Rahmenplan) (BMEL 2014b) ab dem Jahr 2014 definierten Fördervoraussetzungen hinsichtlich Erfüllung besonderer Anforderungen im Verbraucher-, Umwelt- oder Klimaschutz deutlich verändert. Darüber hinaus werden in Hessen weitere Fördervoraussetzungen und AWK (HMUKLV 2015g) zur Lenkung der Fördermittel genutzt.

Tierbesatzobergrenzen

Nach Durchführung geförderter Investitionen in bauliche und technische Anlagen der Tierhaltung ist eine Besatzobergrenze von 2,0 Großvieheinheiten (GV) je Hektar selbst bewirtschafteter landwirtschaftlich genutzter Fläche einzuhalten. Eine Überschreitung der GV-Grenze konnte zu Beginn der Förderperiode durch Dungabnahmeverträge in entsprechender Höhe verhindert werden. Diese Möglichkeit wurde im weiteren Verlauf eingeschränkt. Ab dem zweiten Auswahlstichtag des Bewilligungsjahres 2017 entfällt die Möglichkeit ganz, so dass die 2,0 GV/ha-Obergrenze in jedem Fall greift (HMUKLV 2017c, S.4).

Tierbestandsobergrenzen

Bestandsobergrenzen in Anlehnung an den Schwellenwerte nach der 4. BImSchV („vereinfachtes Verfahren“) wirken bei Investitionen in bauliche und technische Anlagen der Tierhaltung lenkend auf die Gewährung von Fördermitteln, da Vorhaben, die zu einer Überschreitung der Bestandsobergrenzen führen, nur noch anteilig gefördert werden (vgl. HMUKLV 2015d, S. 2); dadurch ist die Attraktivität der Inanspruchnahme des AFP für derartige Vorhaben im Zusammenhang mit größeren Tierbeständen geringer.

Beschränkung der Basisförderung

Ab dem zweiten Auswahlstichtag des Bewilligungsjahres 2016 werden Stallneubauten ausschließlich bei Einhaltung der Anforderungen der Premiumförderung gefördert. Lediglich Um- und An-

bauten an bestehende Stallgebäude können in besonderen Ausnahmefällen (z. B. Umstellung von Anbindehaltung bei Rindern in Ortslagen) weiterhin nach den Anforderungen der Basisförderung gefördert werden (HMUKLV 2016b, S. 8)

Wirtschaftsdünger

Ab dem Bewilligungsjahr 2016 sind Lagerstätten für Wirtschaftsdünger nur noch förderfähig (Basisförderung), sofern eine Lagerkapazität von mindestens neun Monaten (flüssige Wirtschaftsdünger) bzw. vier Monaten (feste Wirtschaftsdünger) ab Schlussabnahme des Gesamtvorhabens dauerhaft gewährleistet wird. Ab dem zweiten Auswahlstichtag des Bewilligungsjahres 2016 sind alle neu zu fördernden und bereits vorhandenen Lagerstätten für flüssige Wirtschaftsdünger fest abzudecken bzw. zu überdachen (vgl. HMUKLV 2016b, S.8).

Vorhabenauswahl (Schwellenwerte und Ranking)

Nach Erfüllung der Fördervoraussetzungen erfolgt eine zusätzliche Fördermittellenkung durch das Erreichen eines Schwellenwertes (seit 2014: 40 Punkte) auf der Grundlage einer Bepunktung sowie eines Rankings unter Berücksichtigung der jeweils zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Berücksichtigt sind AWK wie Existenzgründung, Junglandwirtestatus, Fortbildung, Bewirtschaftungsform, Tierschutz bzw. Tierwohl sowie Ressourceneffizienz (HMUKLV 2015g).

Zur Verfügung stehende Finanzmittel

Tabelle 5 enthält die für das AFP laut EPLR zur Verfügung stehenden Finanzmittel der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020.

Tabelle 5: Finanzmittel der TM 4.1 (AFP) in den Jahren 2014-2020

ELER-Code	ELER-Mittel (Mio. Euro)	GAK-Mittel (Mio. Euro)	Zusätzliche nationale Finanzierung (Mio. Euro)	Öffentliche Gesamtausgaben (Mio. Euro)
4.1	37,8	37,8	14,0	89,6

Quelle: ELER-VB (2015).

Mit den zur Verfügung stehenden öffentlichen Mitteln sollten im Förderzeitraum 2014 bis 2020 920 Betriebe gefördert werden. Damit sollten Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Umfang von rund 558 Mio. Euro unterstützt werden. Im Zuge der geplanten 1. Programmänderung wurden die Zielwerte nun deutlich angepasst, da im Rahmen der Programmierung die Vorhaben der Flurbereinigung fälschlicherweise mit einbezogen wurden.

4.1.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen des AFP wurden bis Ende 2016 insgesamt 202 Investitionsvorhaben und öffentliche Mittel in Höhe von etwa 28,9 Mio. Euro bewilligt (Tabelle 6). Davon sind gemäß EU-Monitoring 39 Investitionsvorhaben, die ein Fördermittelvolumen von ca. 3,6 Mio. Euro bündeln, ausgezahlt und abgeschlossen (Stand: 31.12.2016).

Tabelle 6: Output der TM 4.1 für die Förderjahre 2014-2016

Bewilligungsjahr	Anzahl Förderfälle	Nettoinvestitionen (Mio. Euro)	Zuwendungen (Mio. Euro)
2014	57	42,0	10,1
2015	77	46,5	11,7
2016	68	24,5	7,1
Summe	**202**	**113,0**	**28,9**

Quelle: Eigene Berechnungen nach WiBank (2017).

Die meisten öffentlichen Mittel flossen in die Modernisierung und den Neubau von Milchviehställen, wobei deren Anteil im Vergleich zur Vorperiode von rund 60 % auf rund 45 % zurückging. Deutlich angestiegen sind Investitionen in Legehennenställe, und hier vor allem Investitionen in mobile Hühnerställe. Schweine haltende Betriebe (insb. Zuchtsauenhaltung) werden aktuell kaum gefördert, weil keine Anträge gestellt werden.

Lag das mittlere förderfähige Investitionsvolumen 2014/15 noch bei ca. 660.000 Euro je gefördertem Betrieb, hat es sich im Jahr 2016 mit ca. 360.000 Euro nahezu halbiert. Die Antragstellenden investieren also inzwischen (2016) tendenziell in kleinere Investitionen oder Teilmodernisierungen, während größere Investitionen (z. B. ein kompletter Neubau eines Milchviehstalls) derzeit eher nicht getätigt werden. Deutlich gestiegen ist der Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe an der Förderung. Haben diese im Bewilligungsjahr 2014 noch rund 13 % der AFP-Zuschüsse erhalten, betrug ihr Anteil im Bewilligungsjahr 2016 rund 41 %.

Mit dem Junglandwirtebonus wurden 40 Fördermittelempfänger (19,8 % aller Fördermittelempfänger) mit rund 799.000 Euro (2,8 % der gesamten Zuwendungen) zusätzlich unterstützt. Durch den Bonus steigt der Subventionswert der Förderung dieser 40 Förderfälle von 25,0 % auf 27,8 % im Mittel. Das mittlere förderfähige Investitionsvolumen der Junglandwirte liegt mit rund 710.000 Euro deutlich über dem der übrigen Fördermittelempfänger (522.000 Euro).

4.1.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.1.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Fördervoraussetzungen des AFP sind gegenüber der Vorperiode deutlich erhöht und wurden im Laufe der aktuellen Förderperiode zunehmend anspruchsvoller. Dies führt dazu, dass „klassische“ AFP-Investitionsvorhaben, z. B. zur Aufstockung des bisherigen Tierbestandes ohne Erfüllung baulicher Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung, nicht mehr gefördert werden. Darin liegt ein wesentlicher Grund für die geringe Inanspruchnahme der Fördermaßnahme.

Grundsätzlich führt das Punktesystem zur Vorhabenauswahl bei knappem Fördermittelbudget dazu, dass anhand des Rankings nur die AntragstellerInnen mit den höchsten Gesamtpunktzahlen gefördert werden. In der aktuellen Förderperiode hat das Punktesystem bisher keine lenkende Wirkung entfaltet, da die verfügbaren Haushaltsmittel nicht knapp waren. Förderanträge, die weniger als die Mindestpunktzahl 40 erreichen, werden nicht gestellt. Über den Umfang dieser nicht genehmigungsfähigen Investitionsvorhaben liegen keine Informationen vor.

4.1.3.2 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des AFP mit 16 Antrags- und Bewilligungsstellen (Landratsämter) ist im 5-Länder-Vergleich stark dezentralisiert organisiert. Die Verfahren „funktionieren“ weitgehend problemlos. Mit einem Pilotvorhaben soll im Rahmen des E-Governments der Umstieg auf vollständige elektronische Antragstellung und -bearbeitung getestet und vorangetrieben werden. Davon erwartet das HMUKLV einen Bürokratieabbau noch in dieser Förderperiode. Zudem ist eine stärkere Zentralisierung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens in der Diskussion.

4.1.3.3 Externe Einflussfaktoren

Grundsätzlich erleichtern es die zurzeit sehr günstigen Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt bzw. bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank den investitionswilligen Unternehmen, geplante Investitionen bei gegebener Rentabilität auch ohne Förderung durchzuführen. Folglich kann das Hauptziel des AFP, nämlich die „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“, ceteris paribus – sofern z. B. politisch nicht besondere, über das Fachrecht hinausgehende Produktionsbedingungen angestrebt werden – auch über vorhandene Marktangebote erreicht werden.

Die Gründe für die gegenüber dem ursprünglichen Plan geringere Inanspruchnahme des AFP liegen nach Aussagen des Fachreferates einerseits in der aktuellen schwierigen Marktsituation für Milch und Schweinefleisch und andererseits in der z. T. nicht gegebenen Planungssicherheit für

die landwirtschaftlichen Betriebe, die unter anderem durch die unsichere Rechtslage in der Tierhaltung (z. B. Kastenstandsurteil für Zuchtsauen, BVerwG 3 B 11.16), die bisher nicht hinreichend transparente Einführung eines staatlichen Tierwohllabels oder die geplanten bzw. bereits verabschiedeten Novellierungen im Immissionsschutz- und Düngerecht verursacht wird.

Der deutliche Anstieg geförderter Ökobetriebe ist nach Angaben des Fachreferates vor allem auf die sehr gute Beratung (Ökoverbände, LLH), eine attraktive (Öko-)Flächenförderung im EPLR und auf die günstige Erzeugerpreisbildung im Ökolandbau zurückzuführen. Die seit dem Jahr 2014 von der Hessischen Landesregierung verstärkte Förderung über den „Aktionsplan für mehr ökologischen Landbau in Hessen“ zeige insofern auch im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung deutliche Wirkung.

Zusätzlich wirkt auch die auf Bundesebene neu eingeführte Düngeverordnung vor allem für einige Tiere haltende Betriebe als Investitionsbremse. Vergleichsweise hoch ist dagegen der Förderanteil von Geflügelställen in Form von Hühnermobilen. In Zeiten volatiler Märkte stellen sie offensichtlich bei passenden Voraussetzungen eine gute Einkommensalternative für landwirtschaftliche Betriebe dar, die mit geringem Aufwand realisiert werden kann. Zudem ist der Markt für regional und artgerecht erzeugte Eier günstig.

4.1.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Veränderungen der Förderbedingungen führen dazu, dass im Vergleich zur Vorperiode nur noch anspruchsvolle Investitionen in Bezug auf Tiergerechtheits- und Umweltanforderungen gefördert werden. Da rentable Investitionen, die „lediglich“ dem Fachrecht entsprechen, wegen der günstigen allgemeinen Finanzierungsbedingungen in der Regel auch ohne Förderung durchgeführt werden dürften, ist davon auszugehen, dass vom AFP positive Fördereffekte im Hinblick auf die Ziele Tier- und Umweltschutz ausgehen. Mit dem aktuellen Förderregime dürften im Vergleich zur Vorperiode aufgrund der größeren Orientierung auf konkretere Ziele (Umwelt- und Tierschutz) hin Mitnahmeeffekte verringert werden. Allerdings ist aufgrund der gegenüber der Vorperiode geringeren Anzahl von Förderfällen von einer etwas geringeren Reichweite der Fördermaßnahme in der Landwirtschaft des Bundeslandes auszugehen.[2] Inwieweit die geförderten Vorhaben, deren technische Umsetzungen und Wirkungen durch Beiträge in Fachmedien für andere Landwirte publik gemacht werden und dadurch Anstoßeffekte haben, ist derzeit nicht abschätzbar.

Die Junglandwirteförderung dürfte in der jetzigen Ausgestaltung in den meisten Fällen aufgrund seiner begrenzten Höhe – insbesondere bei den tendenziell umfangreicheren Investitionen der Junglandwirte – keine besondere Wirkung haben. Sie sollte daher kritisch überprüft und weiter-

[2] In der vorherigen Förderperiode 2007-2013 wurden insgesamt 715 Fördermittelempfänger mit dem AFP unterstützt.

entwickelt oder eingestellt werden. Zum einen rechtfertigt ein höheres mittleres Investitionsvolumen alleine keinen Bonus. Zum anderen sind mit einem Zuschuss von max. 20.000 Euro, der den Subventionswert der AFP-Förderung bei den Junglandwirten in dieser Förderperiode bisher lediglich um 2,8 %-Punkte erhöhte, kaum strukturelle Wirkungen, dafür aber in hohem Maß Mitnahmeeffekte zu erwarten (vgl. Margarian et al., 2005, S.54f.). Diese Fördermaßnahme kann allenfalls bei kleinen Investitionen, bei denen tatsächlich ein nennenswerter zusätzlicher Anreiz resultiert, als wirksame Unterstützung dienen. Ob dies die Zielgruppe der Förderung ist, kann vom Evaluator nicht beurteilt werden. Die Junglandwirteförderung ist möglicherweise vor allem als politisches Zeichen zu verstehen, dass Hofübernahmen und Existenzgründer seitens der Gesellschaft gewollt sind.

Die geringe Inanspruchnahme der AFP-Förderung ist auch eine Folge der Marktentwicklungen (v. a. Milch, Schweinefleisch), Rechtsunsicherheit (z. B. Zuchtschweine) und hohen baulichen und haltungsbezogenen Anforderungen der AFP-Förderung (Schweine). Vor allem in der Schweinehaltung dürften die Förderobergrenzen (40 % Zuschuss) in einigen Fällen nicht ausreichen, um die auflagenbedingten Mehrkosten auszugleichen. Diese Mehrkosten bestehen einerseits aus den Investitionskosten für tiergerechte Ställe und andererseits aus den oft höheren laufenden Kosten (z. B. für Einstreu und Entmistung).

Tabelle 7: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für das AFP und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		**Maßnahmen-Output**	**Externe Einflussfaktoren**	**Anpassungsbedarf**
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe				
Hohe Anforderungen und Fördervoraussetzungen; zunehmende Fokussierung auf gesellschaftliche Anforderungen	Stark dezentralisiert, Verfahren „funktionieren“ aber weitgehend problemlos. Umstieg auf vollständige elektronische Antragstellung und -bearbeitung noch in dieser Förderperiode und stärkere Zentralisierung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens anvisiert.	Weniger Vorhaben als geplant; Vorhabeninhalte entsprechen aber den Maßnahmenzielen. Hoher Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe	Schwierige Marktsituation für Milch und Schweinefleisch, günstige Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt	Kein Anpassungsbedarf: Ausrichtung auf öffentliche Güter beibehalten.
Junglandwirteförderung				Kritisch überprüfen und weiterentwickeln oder einstellen

Quelle: Eigene Darstellung.

Seit Mitte des Jahres 2016 werden bundeseinheitlich neu hinzugetretene Fördertatbestände, die grundsätzlich auch mit Mitteln des EPLR in der TM 4.1 förderbar wären (Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft), mit rein nationalen Mitteln finanziert. Dies betrifft stallbauunabhängig zu errichtende besonders umwelt- und klimaschutzrelevante Investitionen (z. B. separate Güllelager oder Fahrsilos). Aufgrund der zunächst bis Ende 2019 befristeten rein nationalen Finanzierung erhöhen diese Vorhaben derzeit nicht die Vorhabenzahl der TM 4.1 im EPLR.

Empfehlungen

Die Ausrichtung des AFP auf Bereitstellung öffentlicher Güter sollte grundsätzlich beibehalten werden.

Falls die geringe Inanspruchnahme des AFP für Investitionen in der Schweinehaltung gesteigert werden soll, sollte darauf geachtet werden, dass den höheren baulichen und haltungstechnischen Anforderungen an die Tierhaltung neben der *investiven Förderung* auch eine entsprechende, eventuell mit *laufenden Prämien* kombinierte Kompensation gegenübergestellt wird.

Die Junglandwirteförderung sollte wegen zu erwartender hoher Mitnahmeeffekte eingestellt werden. Alternativ wäre zumindest eine kritische Überprüfung und Weiterentwicklung erforderlich.

4.2 Verarbeitung und Vermarktung (TM 4.2)

AutorInnen: Dr. Henrik Ebers, Lavinia Flint, Bernhard Forstner

4.2.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Förderziele

Mit der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung (V&V) werden in der aktuellen Förderperiode Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Erzeugerzusammenschlüsse sowie Kooperationen und Operationelle Gruppen von landwirtschaftlichen Unternehmen und V&V-Unternehmen unterstützt. Das prioritäre Förderziel ist die nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, um so zur Absatzsicherung beizutragen und Erlösvorteile auf Erzeugerebene zu generieren. Die Förderung soll zur Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (insbesondere von Wasser und/oder Energie) und somit eine ressourcensparende Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen entsprechend den Anforderungen des Marktes unterstützen. Zusätzlich steht auch die Erschließung von Innovationspotenzialen im Fokus der Fördermaßnahme. Vor dem Hintergrund der Förderziele und des GAK-Rahmenplans (BMEL 2014b) wurde die prioritäre Zuordnung der V&V-Förderung vom Fachreferat zum Schwerpunktbereich (SPB) 3A „Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette und Förderung des Risikomanagements in der Landwirtschaft“ vorgenommen.

Die Schwerpunktbereiche 2A „Wettbewerbsfähigkeit“ und 5B „Ressourceneffizienz“ werden von der Fördermaßnahme sekundär berührt (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Zielsetzungen der Teilmaßnahme Verarbeitung und Vermarktung (4.2) in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
4.2				X[1]		P						X[2]						

P: Prioritäres Ziel; Verbesserung der Ressourceneffizienz durch die Umstellung auf Energie sparende und Ressourcen schonenden Produktionsverfahren.

X[1]: Dies bezieht sich auf die Verbesserung der Absatzsicherheit der Primärerzeuger (zur Verbesserung des Erzeugererlöses) (2A).

X[2]: Hierunter fällt die Verbesserung der Energieeffizienz (5B).

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des genehmigten EPLR (HMUKLV 2015a) und der EFP-Förderrichtlinie.

Fördergegenstände

Förderfähig sind Investitionen, die der Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse dienen (HMUKLV 2016a).

Im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013, in der Aufwendungen für Schlachtungen von Rindern und Schweinen nicht förderfähig waren, können diese bei Erfüllung der spezifischen Fördervoraussetzungen in der aktuellen Förderperiode unterstützt werden. Bedingung ist, dass die Antragsteller Kleinst- oder Kleinunternehmen (gemäß KMU-Definition[3]) sind.

Unternehmen bzw. Erzeugerzusammenschlüsse können je nach Investitionsvorhaben und Förderbedingung einen Investitionszuschuss zwischen 10 % und 55 %[4] erhalten. Darüber hinaus können im Gegensatz zur vorherigen Förderperiode auch Nicht-Anhang-I-Erzeugnisse gefördert werden. Der Fördersatz für diese Produktgruppe liegt je nach Unternehmensgrößen zwischen 10 % und 20 % (HMUKLV 2016a).

Lenkungsinstrumente

Die Maßnahme zielt im Vergleich zur vorherigen Förderperiode stärker auf die Aspekte Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Qualitätserzeugnisse. Dem Aspekt des Umwelt- und Ressourcenschutzes wird Rechnung getragen, indem alle Antragsteller nachweisen müssen, dass durch die Investitionen Ressourcen effizienter eingesetzt werden. Der Zuwendungsempfänger muss die

[3] Definition KMU nach Vorgaben der EU-Kommission (EU-KOM (K(2003) 1422)).

[4] Die Förderung von Investitionen im Rahmen von Operationellen Gruppen (OG) einer EIP-Agri ist bis Ende 2018 befristet (BMEL 2017a).

erforderliche Dokumentation über die Ressourceneffizienz selbstständig erbringen. Möglich ist dies durch die Teilnahme an einer Energieeffizienzberatung, dessen Beratungsergebnisse in einem angemessenen Umfang im Rahmen der Investition umgesetzt werden und durch die Bewilligungsstelle nachprüfbar sein müssen (HMUKLV 2015f). Wird in technische Neuanschaffungen investiert, kann das Kriterium der Ressourceneffizienz bereits durch den Einsatz der neuesten Standards erfüllt sein (ebd.). Je nach Höhe der Energieeffizienz im Vergleich zur Ausgangssituation werden die Investitionen auch im Ranking berücksichtigt.

Eine weitere „alte“ Fördervoraussetzung ist der Abschluss von Lieferverträgen. Dazu müssen V&V-Unternehmen nachweisen, dass mindestens 40 % der im Rahmen des zu fördernden Vorhabens geschaffenen V&V-Kapazität durch Lieferverträge für mindestens fünf Jahre ausgelastet sind (HMUKLV 2016b).

Eine weitere Steuerung der Fördermittelverwendung erfolgt durch die Staffelung der Fördersätze und – nach Erfüllung der Fördervoraussetzungen – zusätzlich durch das Erreichen einer bestimmten Mindestpunktzahl im Rahmen der AWK. Die Mindestpunktzahl liegt bei 200 von maximal möglichen 500 Punkten (HMUKLV 2016a). Die Punktevergabe erfolgt sehr differenziert: pro Kriterium sind bis zu fünf Ausprägungen möglich. Zu den AWK gehören u. a. die Verbesserung der Qualität der Erzeugnisse sowie die Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten, die Steigerung des Einkommens in der Urproduktion, Investitionen mit Risiko bzw. Innovationen und Kooperationen, Erstantragsteller bzw. erstmaliger Antrag in dem betreffenden Erzeugnisbereich und ein Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft und dem Ökosystem, oder Verbesserung des Tierwohls (HMUKLV 2015g). Bei Nichterreichung der Mindestpunktzahl werden Anträge von der Förderung ausgeschlossen. Bei knappen Budgets werden die Anträge anhand eines punktebezogenen Rankings bewilligt.

Zur Verfügung stehende Finanzmittel

Für die TM 4.2 stehen laut Hessischem EPLR in der aktuellen Förderperiode rund 12 Mio. Euro zur Verfügung; diese Summe setzt sich aus 6 Mio. Euro ELER-Mitteln und aus 6 Mio. Euro GAK-Mitteln zusammen.

4.2.2 Darstellung des Outputs

Bis Ende 2016 wurden im Rahmen von V&V insgesamt 2,5 Mio. Euro für zehn Investitionsvorhaben bewilligt (siehe Tabelle 9). Das Bruttoinvestitionsvolumen der bewilligten Vorhaben beträgt ca. 10,29 Mio. Euro (Basis Evaluierungsbögen). Die bisher ausgezahlten Mittel (für teilausgezahlte und abgeschlossene Vorhaben) belaufen sich auf rund 1,19 Mio. Euro davon rund 410.000 Euro für abgeschlossene Vorhaben (ELER-VB 2015). Im Jahr 2014 wurden keine Förderanträge gestellt, da die beihilferechtlichen Voraussetzungen für Neubewilligungen erst zu Beginn des Jahres 2015 vorlagen. Für das Jahr 2017 liegen der Bewilligungsstelle bisher sieben Förderanträge vor (RP Gießen 2017b).

Tabelle 9: Output der Teilmaßnahme Verarbeitung und Vermarktung (4.2) für die Förderjahre 2015 bis 2016 (Stand 31.12.2016)

Bewilligungsjahr	Förderfälle (Anzahl n)	Bruttoinvestitionsvolumen (Mio. Euro)	Zuwendungen (Mio. Euro)
2015	3	2,90	0,78
2016	7	7,39	1,72
Summe	**10**	**10,29**	**2,50**

Quelle: Evaluierungsbögen (n=10), eigene Berechnungen.

Die Analyse der vorliegenden Evaluierungsbögen der bewilligten Vorhaben zeigt, dass das Förderinteresse über mehrere Branchen verteilt ist. Ein eindeutiger Schwerpunkt der Förderanträge ist auch aufgrund der bislang geringen Anzahl an Förderanträgen nicht eindeutig identifizierbar (siehe Tabelle 10).

Tabelle 10: Verteilung der Investitionszuschüsse der bewilligten Vorhaben auf Sektoren

Sektoren	Anzahl (n)	Anteil (%)	Förderfähige Investitionssumme (Mio. Euro)	Anteil (%)	Summe Zuschuss (Mio. Euro)	Anteil (%)
Sonstiges	5	50	5,82	57	1,33	53
Fleisch	3	30	3,77	37	0,93	37
Kartoffeln	2	20	0,70	7	0,24	10
Gesamt	**10**	**100**	**10,29**	**100**	**2,50**	**100**

Quelle: Eigene Berechnungen, Evaluierungsbögen (n=10). Aufgrund der geringen Anzahl der Förderfälle und um die Anonymität zu wahren, beinhaltet der Sektor „Sonstiges“ die Sektoren „versch. Multierzeugnisse“, „Eier & Geflügel“, „Regionale Produkte“, ‚Milch“ und „Getreide“.

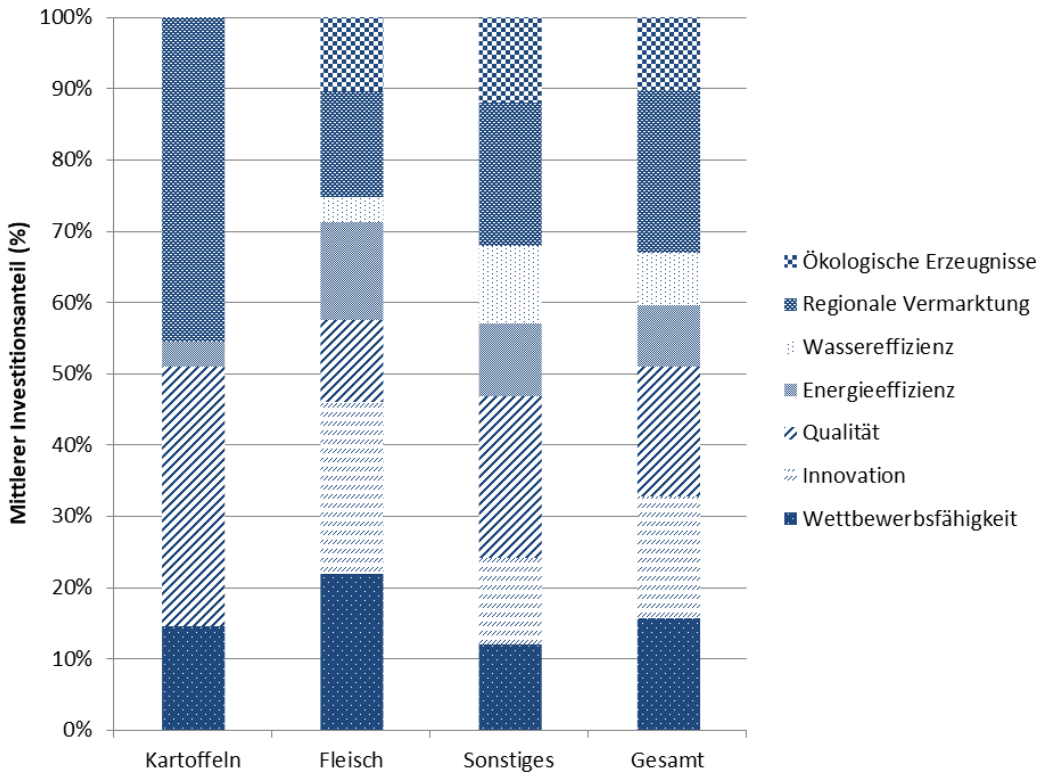
Hinsichtlich der Unternehmensgrößen liegt der Schwerpunkt der Förderung mit 70 % eindeutig bei den kleinen Unternehmen (n=7). Diese Unternehmen investieren sehr umfangreich: Fünf der sieben kleinen Unternehmen führen Investitionen durch, die über 1 Mio. Euro liegen. Mit ca. 2,24 Mio. Euro bündeln sie auch den Großteil der Zuschüsse.

Abbildung 5 zeigt die Ziele, die die Antragsteller mit den geförderten Investitionen erreichen wollen. Die Zielprioritäten werden an den durch die Unternehmen geschätzten Investitionsanteilen gemessen.[5] Die geförderten Investitionen sollen – aggregiert über alle ausgewerteten Förderfälle (bzw. vorliegenden Erhebungsbögen) – vorrangig die regionale Vermarktung der erzeugten Produkte verbessern bzw. erhöhen. An zweiter Stelle steht die Steigerung der Qualität der Produkte.

[5] In den Erhebungsbögen sollen die Angaben aus Sicht der jeweiligen Unternehmensleitung gemacht werden.

Als dritte Zielpriorität folgt die Einführung von Innovationen.[6] Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit war bei sieben von zehn Antragstellern ein weiteres Hauptziel der Investition und liegt mit durchschnittlich 23 % auf Platz vier. Die Verbesserung der Wasser- und Energieeffizienz ist zwar Fördervoraussetzung, wird jedoch von den Antragstellern nicht als vorrangiges Ziel angegeben: Nur fünf Zuwendungsempfänger gaben die Energieeffizienz als Ziel an, im Durchschnitt sollen ca. 13 % der geförderten Investitionen zur Energieeffizienz beitragen. Die Verbesserung der Wassereffizienz wurde nur von drei Zuwendungsempfängern angegeben, die geförderten Investitionen sollen hier zu etwa 11 % zur Wassereffizienz beitragen und haben daher kaum eine Bedeutung. Die Steigerung des Anteils ökologischer Erzeugnisse spielt bei den Antragstellern ebenso eine eher untergeordnete Rolle.

Abbildung 5: Hauptziele der geförderten Investitionen*



* Auf Basis von 10 vorliegenden Evaluierungsbögen.

Quelle: Eigene Berechnungen, Evaluierungsbögen (n=10).

Acht geförderte Unternehmen machten Angaben zur vertraglichen Lieferbeziehung. Drei von ihnen hatten über 90 % ihrer Bezugsware vertraglich gebunden, zwei Unternehmen über 70 % und zwei Unternehmen über 45 %. Ein Unternehmen gab an, weniger als 45 % seiner Bezugsware

[6] Die Einführung von Innovationen wurde nur von zwei Antragsstellern angegeben. Da die geförderte Investition in diesen beiden Fällen zu 35 % und zu 15 % zur Einführung von Innovationen beitragen soll, liegt dieses Ziel an dritter Stelle.

vertraglich gebunden zu haben. Die Fördervoraussetzung einer 40 % igen Vertragsbindung wurde von allen geförderten Unternehmen deutlich übererfüllt.

Nur ein Antragsteller gab an, eine neue Technologie im Unternehmen einzuführen. Zwei weitere Antragsteller vermerkten, dass 35 % bzw. 15 % der geförderten Investition eine Innovation darstellt. Allerdings geben die Investitionsbeschreibungen Hinweise darauf, dass keines der geförderten Vorhaben einen relevanten Innovationsgrad aufweist. Vielmehr ist anhand der Investitionsbeschreibungen davon auszugehen, dass es sich bei den Innovationen in der Regel um den Stand der Technik handelt, der betriebsspezifisch modifiziert wurde.

4.2.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.2.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Inanspruchnahme der V&V-Förderung ist bislang sehr verhalten und liegt insgesamt deutlich hinter den Planzahlen zurück. Es gibt zwar eine hohe Nachfrage von kleinen Unternehmen oder handwerklichen Betrieben, die auch teilweise über einen längeren Zeitraum im Vorfeld einer Antragstellung beraten werden, schließlich aber doch keinen Förderantrag stellen. Diese Betriebe fühlen sich häufig mit den hohen administrativen und inhaltlichen Anforderungen der Förderung überfordert. Zudem dürfte das im Merkblatt zum Antrag auf V&V-Förderung enthaltene Mindestinvestitionsvolumen von 50.000 Euro einige potenzielle Antragsteller von der Antragstellung abhalten. Darüber hinaus dürfte insbesondere bei kleineren Investitionsvorhaben ein ungünstiges Aufwands-Ertragsverhältnis der Förderung gegeben sein. Die Öffnung der Fördermaßnahme 4.2 für Nicht-Anhang-I-Produkte hat aus der Sicht der Bewilligungsstelle bislang nicht zu mehr Anträgen geführt.

Auch die Ausgestaltung der AWK kann hemmend auf die Inanspruchnahme der V&V-Förderung wirken. Nach den Vorgaben des GAK-Fördergrundsatzes V&V (BMEL 2014b) ist die Herstellung von Qualitätserzeugnissen zwar keine Fördervoraussetzung, sie wird jedoch in den AWK im „günstigsten“ Fall mit 150 Punkten bewertet. Da die Mindestpunktzahl bei 200 Punkten liegt, ist es für Antragsteller, die keine Qualitätsprodukte herstellen (z. B. Landhandelsunternehmen), nur schwer möglich die erforderliche Mindestpunktzahl zu erreichen.

Ein weiterer Grund, weshalb die Anzahl der Förderanträge bisher hinter dem Plan zurückblieb, dürfte nach Einschätzung der Bewilligungsstelle in der GAK-Vorgabe der bis zu zwölfjährigen Zweckbindungsfrist und der vertraglichen Lieferbeziehungen begründet sein. Insbesondere förderinteressierte Klein- und Kleinstunternehmen könnten aufgrund der Verpflichtung zur 40 % igen Rohwarenbindung von einer Antragstellung absehen.

Eine wesentliche Fördervoraussetzung ist der Nachweis der Steigerung der Ressourceneffizienz im Bereich Wasser oder Energie. Ab einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. Euro muss

der Zuwendungsempfänger den Nachweis bezüglich der Ressourceneffizienz mithilfe eines externen Gutachtens belegen. Bei Investitionen unter 1 Mio. Euro kann der Zuwendungsempfänger diesen Nachweis selbstständig erbringen. Der Nachweis soll dabei eine Energie- und Ressourceneffizienzberatung beinhalten und das mögliche Einsparpotenzial quantifizieren, damit eine Bewertung dieser Fördervoraussetzung möglich ist. Aus Sicht der Bewilligungsstelle könnte die seit dem Jahr 2014 neue Fördervoraussetzung ‚Steigerung der Ressourceneffizienz' möglicherweise im Rahmen der Beratung potenzieller Antragssteller im Vorfeld einer Förderung noch transparenter erläutert werden.

Die Ausgestaltung der Fördermaßnahme wird insgesamt jedoch im Hinblick auf die politische Zielsetzung aus Sicht der Bewilligungsstelle als „gut" bewertet, da die Förderung bei Erfüllung der Fördervoraussetzungen sehr attraktiv sei.

4.2.3.2 Administrative Umsetzung

Die Bearbeitung und administrative Umsetzung der Fördermaßnahme 4.2 verläuft ohne größere Probleme. Die Zusammenarbeit mit der Zahlstelle bei der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank Hessen) als zuständiger Fachaufsicht wird als „gut" eingeschätzt. Der fachliche Austausch zwischen der für die investiven Maßnahmen zuständigen Abteilung in der WIBank und der Bewilligungsstelle hat sich aus Sicht der Bewilligungsstelle im Zeitablauf verbessert.

Die Bewilligungsstelle wies darauf hin, dass das Erbringen der notwendigen Förderunterlagen (insbesondere der Verwendungsnachweise) vor allem bei kleineren Unternehmen zu Problemen führen kann, da diese nicht wie größere Unternehmen über die notwendige Verwaltung verfügten und dies daher einen sehr hohen Aufwand verursache. Kleinere Unternehmen stoßen an dieser Stelle häufig an ihre Belastungsgrenzen. Eine verstärkte Beratung bei der Antragstellung und Umsetzung der TM 4.2 wäre aus Sicht der Bewilligungsstelle sehr hilfreich. Investitionswillige Unternehmen werden zwar seit Beginn der laufenden Förderperiode von der Offizialberatung des Landesbetriebs Landwirtschaft Hessen (LLH) miterfasst, eine vorhabenbegleitende Betreuung durch externe Baubetreuungsunternehmen wie in der AFP-Förderung gibt es bei V&V jedoch nicht; Informationen über passende Betreuer, an die sich Antragsteller ggf. wenden können, fehlen. Zudem wird die V&V-Förderung in Fachzeitschriften nur wenig „beworben".

Ein Hemmnis in der administrativen Umsetzung der V&V-Förderung kann aus der mangelnden Abstimmung der einzelnen Förderprogramme untereinander entstehen. Nach Einschätzung der Bewilligungsstelle gibt es zwischen den einzelnen Förderprogrammen, den Regionalprogrammen und der Wirtschaftsförderung teilweise eine auf einzelne Vorhaben bezogene Konkurrenz. Die Vielzahl an Verwaltungsstellen erschwert die Kommunikation untereinander.

Das RP Gießen wurde in den Jahren 2010 und 2011 vom Hessischen Landesrechnungshof (HRH) geprüft. Der HRH kritisierte damals eine zu starke Beziehung zwischen Antragsteller und Bewilli-

gungsstelle und stellte zudem viele fachliche Regelungen in Frage (RP Gießen 2017b). Als Folge erhöhte sich der administrative Aufwand für die Bewilligungsstelle, da sie Anträge nun noch intensiver prüfen muss und die Überprüfung der Anträge transparenter und nachvollziehbarer sein muss. Eine weitere Folge ist eine noch striktere Trennung zwischen der Bewilligung und der Beratung der Förderanträge.

4.2.3.3 Externe Einflussfaktoren

Insgesamt ist ein Konsumtrend in Richtung nachhaltiger, regional und ökologisch erzeugter Produkte feststellbar; die Nachfrage nach ökologisch erzeugten Lebensmitteln hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen: Die Umsätze im Bereich der Biolebensmittel wuchsen im Jahr 2015 mit ca. 13 % überdurchschnittlich stark (vgl. DBV 2016, S. 39; Schaack und Rampold 2016b, S. 9). Gleichzeitig zeigen Landwirte aufgrund der anhaltend schwierigen Erlössituation in der konventionellen Landwirtschaft vermehrt Interesse, ihren Betrieb auf ökologische Bewirtschaftung umzustellen. Dies gilt vor allem für den Milchbereich: Die Erzeugerpreise für Bio-Milch lagen im Jahr 2015 mit rund 48,7 Cent um ca. 20 Cent höher als die Erzeugerpreise für konventionell erzeugte Milch (Schaack und Rampold 2016a, S. 20). Auch der Anteil der Bio-Milch an der gesamten Konsummilch stieg von 5,1 % im Jahr 2012 auf 6,3 % im Jahr 2015 an (ebd. S. 21). Daraus kann ein steigender Bedarf an Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung entsprechender Produkte abgeleitet werden.

Ein hemmender externer Einflussfaktor auf die Inanspruchnahme von V&V-Förderung liegt nach Einschätzung der Bewilligungsstelle in der zunehmenden Anzahl von komplexen Unternehmensstrukturen vor allem im Bereich der Kleinst- und Kleinunternehmen. Einige kleinere Unternehmen spalten sich auf und machen das Erkennen von Eigentums-, Besitz- und Haftungsrecht sowie Steuerpflicht zunehmend schwieriger. Für manche förderwillige Unternehmen kann im Einzelfall auch die erforderliche Besicherung ihrer Investition ein Hemmnis zur Inanspruchnahme einer Förderung darstellen.

Im Bereich Schlachtung und Fleischverarbeitung haben vermehrt kleinere Unternehmen das Problem, dass sie nicht (mehr) von den größeren Schlachtereien beliefert werden (können). Die kleineren Schlachtereien wollen daher zunehmend selbst schlachten, wobei die hohen veterinärrechtlichen Anforderungen dazu führen können, dass Unternehmen den erforderlichen nächsten Investitionsschritt nicht tätigen.

Neben den „anspruchsvollen“ Fördervoraussetzungen der TM 4.2 stellen für größere Betriebe wie Molkereien oder Schlachtereien auch noch andere rechtliche Regelungen (wie z. B. das BImSch-Verfahren) ein Hemmnis dar. Die Anforderungen, die diese Unternehmen bei einem nächsten Wachstumsschritt einhalten müssten, erscheinen vielen zu hoch und so verzichten sie mitunter auf die geplante Investition.

4.2.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Aufgrund der beschriebenen externen Einflussfaktoren, der Ausgestaltung der Fördermaßnahme bezüglich der Fördervoraussetzungen und AWK, sowie der Problemlage in der Administration (Problem der „Jährlichkeit“ der Mittel, optimierbare Kommunikation zwischen den im Verfahren beteiligten Verwaltungseinheiten) sind die Gründe für die geringe Inanspruchnahme der TM 4.2 als vielschichtig zu beurteilen.

Um den Bekanntheitsgrad der Fördermaßname und ihrer Möglichkeiten (Förderung auch für Nicht-Anhang-I-Produkte erstmals möglich) zu erhöhen, sollte überlegt werden, antragsbegleitende Beratungen weiter zu verstärken. Der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH) treibt die Förderberatung zwar sehr stark voran, allerdings braucht es mehr Personen, die förderrelevante Informationen aus eigenem Interesse streuen. Ein Betreuungssystem analog zur Agrarinvestitionsförderung ist für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung allerdings vermutlich nicht umsetzbar. Dies liegt daran, dass die Vorhaben in der V&V-Förderung sehr divers sind und es (noch) keine passenden Strukturen gibt. Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Situation könnte die stärkere Einbindung der Handwerkskammern und Verbände in die Förderungsberatung und -betreuung sein.

Mit ihrer jetzigen Ausgestaltung ist die Fördermaßnahme kaum geeignet, um eventuell vorhandene Innovationspotenziale zu erschließen. Damit vermehrt Innovationspotenziale mit der Fördermaßnahme erschlossen werden können, sollte der Begriff „Innovation“ genauer definiert werden. So enthält zum Beispiel die Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung von Innovation und Zusammenarbeit in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten (RL-IZ) eine aus dem EU-Recht abgeleitete Begriffsdefinition und bezieht sich bei der Beschreibung auf „eine erfolgreich in die Praxis umgesetzte Idee, die ein neues Produkt, eine neue Arbeitsweise, Dienstleistung Produktionsweise oder eine neue Art der Organisation sein kann oder auch eine bestehende Arbeitsweise, u. a. in einem geographischen Kontext.“ (RL-IZ). Diese Definition könnte für die V&V-Förderung ebenfalls angewendet werden. Um zu verhindern, dass jede *betriebliche* Neuerung als Innovation bezeichnet wird, sollte die Begriffsdefinition eine Beschränkung auf *branchenweite* Neuerungen bzw. Pilotvorhaben enthalten.

Obwohl die Herstellung von Qualitätserzeugnissen keine Fördervoraussetzung ist, ist es für investitionswillige Unternehmen, die keine Qualitätsprodukte im Sinne der Förderrichtlinie herstellen (z. B. Landhandelsunternehmen im Getreidebereich) nur schwer möglich, die Mindestpunktzahl und damit eine Förderung zu erhalten.

Tabelle 11: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für TM 4.2 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einfluss-faktoren	Anpassungs-bedarf
Maßnahmenausge-staltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen.				
Bei Erfüllung der Fördervoraussetzungen ist die Förderung attraktiv und umfangreich.	Kleinst- und Kleinunternehmen teilweise mit der aufwändigen Antragsstellung überfordert.	Entspricht nicht den Erwartungen bzw. dem Plan.	Steigende Nachfrage nach öko/regional erzeugten Produkten. Schwierige Marktsituation im Fleisch- und Milchsektor. Hohe veterinärrechtliche Vorgaben im Fleischbereich.	Antragsbegleitende Beratung stärken
Ziel: Erschließen von Innovationspotenzialen.				
Einführung von Innovationen wird nur mit geringer Punktzahl gewichtet (10 Punkte, max. 50 Punkte möglich).	Inhalt des Begriffs „Innovation“ ist noch nicht klar definiert.	Es wurden keine grundlegenden Innovationen implementiert, eher „Stand der Technik mit betriebsspezifischen Modifikationen“.		Schärfung des Innovationsbegriffs und Verortung in dem Merkblatt zur Förderung („Definitionen“)
Allgemein				
Zweckbindungsfrist	Bis zu 12 Jahre			Verkürzung

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Um die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in Hessen bekannter zu machen, sollten vermehrt Artikel, Hinweise auf die Fördermaßnahme und ggf. Beispielvorhaben in Fachmedien publiziert werden. In Zusammenarbeit mit Kammern und Verbänden könnten auch Informationsveranstaltungen durchgeführt werden.

Um bei gegebenem Budget die Reichweite der Maßnahme zu erhöhen, sollte erwogen werden, die antragsbegleitende Beratung auszubauen.

Eine Verkürzung der Zweckbindungsfrist von zwölf Jahren (bei Gebäuden) auf fünf Jahre wäre sinnvoll, dürfte aber nach Einschätzung der Bewilligungsstelle an den Vorgaben des geltenden nationalen Haushaltsrechts bzw. des Bundesfinanzministeriums (BMF) scheitern.

Im Hinblick auf das Förderziel „Erschließung von Innovationspotenzialen“ sollte eine klarere Definition des Begriffs Innovation, die rein betriebliche Neuerungen ohne potenziellen Mehrwert für andere Betriebe ausschließt, vorgenommen werden. Dazu kann die Definition der Richtlinien des

Landes Hessen zur Förderung von Innovation und Zusammenarbeit in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten (RL-IZ) genutzt werden.

4.3 Wegebau Forst (VA 4.3-1)

Autorin: Kristin Franz

4.3.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme

Mit der Teilmaßnahme soll eine Verbesserung bzw. Instandsetzung der forstlichen Infrastruktur unterstützt werden, um bisher unzureichend erschlossene Waldgebiete für eine nachhaltige Bewirtschaftung zugänglich zu machen. Die Maßnahme ist prioritär dem SPB 2A zugeordnet, sekundäre Ziele werden im SPB 5C verfolgt. Daneben wird durch die Verbesserung der forstlichen Infrastruktur eine indirekte Unterstützung des Waldumbaus erwartet sowie Verbesserungen in Bezug auf die Prävention und Bewältigung von Schadereignissen als auch auf die Nutzbarkeit des Waldes für die Erholung suchende Bevölkerung. Gefördert werden der Neubau sowie die Grundinstandsetzung und der Ausbau vorhandener Wege inklusive dazugehöriger Anlagen und nötiger Vorarbeiten. Die Maßnahme wird weitgehend unverändert gegenüber dem EPLR Hessen 2007 bis 2013 fortgesetzt.

Die Förderung ist in der Richtlinie für die forstliche Förderung in Hessen geregelt (Forst Förderrichtlinie). Förderfähig sind natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts als Besitzer forstlicher Flächen sowie Gemeinschaftsforsten oder Forstbetriebsgemeinschaften und gleichgestellte Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes und Forstbetriebsvereinigungen nach dem Hessischen Waldgesetz, sofern sie rechtsfähig sind.

Die Förderrichtlinie enthält einige wesentliche Zuwendungsbestimmungen, die für die Zielerreichung bzw. Vermeidung negativer, vor allem ökologischer Auswirkungen von Bedeutung sind. Grundsätzlich sind die anerkannten Regeln des forstwirtschaftlichen Wegebaus zu beachten sowie behördenverbindliche Fachplanungen zu berücksichtigen und ggf. öffentlich-rechtliche Genehmigungen, insbesondere im Hinblick auf Wasser-, Naturschutz- und Forstrecht, vorzulegen. Von der Förderung ausgeschlossen sind u. a.:

- jegliche Wegebefestigungen mit Beton- und Schwarzdecken sowie die Verwendung von Recycling-Materialien,
- i. d. R. Vorhaben, die zu einer Wegedichte über 45 lfm/ha führen.

Es wurden AWK formuliert, die die Besitzart (Einzelbetrieb oder Kooperation), die Art der Wegebaumaßnahme, die Wegelänge und die Wegekategorie (Hauptweg oder Nebenweg) umfassen (HMUKLV 2015g). Die Kriterien sind unterschiedlich gewichtet, die höchste Gewichtung hat die Art der Wegebaumaßnahme (in abfallender Priorisierung: Grundinstandsetzung, Ausbau, Neu-

bau). Bewilligungsfähige Anträge müssen eine Punktzahl von mindestens 380 erreichen. Aufgrund der Betreuungssituation in Hessen sind die eingehenden Anträge in aller Regel in einer zu bewilligenden Form, so dass wegen Nichterreichens der Mindestpunktzahl bislang keine Anträge abgelehnt werden mussten. Zu einer Antragsauswahl aufgrund von Mittelknappheit anhand des durchführten Rankings ist es bisher, auch in der letzten Förderperiode, nicht gekommen.

Die Finanzierung erfolgt über ELER und GAK, Top-ups sind vorgesehen. Rund 21 Mio. Euro öffentliche Mittel wurden für Investitionen in die forstliche Infrastruktur insgesamt eingeplant. Die Förderung erfolgt als Anteilsfinanzierung mit einem Fördersatz von 70 % der zuwendungsfähigen Kosten. Bei Betrieben mit einer Forstbetriebsfläche von über 1.000 ha in Hessen liegt der Fördersatz bei maximal 42 %.

Die Verantwortung für die Maßnahme liegt im HMUKLV beim Referat VI 1, Bewilligungsbehörde ist das Regierungspräsidium Darmstadt (siehe hierzu auch Abbildung 4 in Kapitel 3).

4.3.2 Darstellung des Outputs

Die Maßnahmenumsetzung entspricht den Erwartungen. Insgesamt konnte eine Baustrecke von ca. 650 Tsd. m unterstützt werden. Der Schwerpunkt der Förderung liegt auf der Grundinstandsetzung vorhandener Wege.

Tabelle 12: Output der Förderung des forstlichen Wegebaus (VA 4.3-1)

	Meter	Euro
Ausbau	22.032	3.150.935
Grundinstandsetzung	628.223	
Brücken und sonstige Anlagen	0	
Neubau	30	

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

Mit der gesamten Baustrecke wurde eine Fläche von ca. 50.000. ha verbessert erschlossen. Diese Angaben basiert auf Erhebungsbögen, die im Zuge des Verwendungsnachweises von den Antragstellenden auszufüllen sind.

4.3.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.3.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

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

Die AWK sind auf eine effiziente Mittelvergabe ausgerichtet. Die mit der Maßnahme in der Zielformulierung verbundenen Aspekte wie Erholungsnutzung oder Unterstützung des Waldumbaus spielen in den Kriterien keine Rolle.

4.3.3.2 Administrative Umsetzung

Die administrative Abwicklung der forstlichen Fördermaßnahmen wird von Fachreferat und Bewilligungsbehörde als sehr gut eingeschätzt. Im Jahr 2016 gab es eine Umstellung der Zuständigkeiten in der Abwicklung. Ziel der Umstellung war die strikte Trennung zwischen Hoheit und Dienstleistung und eine Verringerung der Implementationskosten. Der Ablauf wurde stärker zentralisiert. Förderanträge sind nicht mehr bei den Forstämtern sondern ausschließlich beim Regierungspräsidium Darmstadt einzureichen. Die Forstämter von HessenForst sind nun ausschließlich für die Beratung und Betreuung der Waldbesitzer zuständig. Hessenweit sind fünf Regionalbeauftragte installiert. Diese sind für fördertechnische Angelegenheiten vor Ort zuständig. Sie führen z.B. die Inaugenscheinnahmen durch und beraten die Forstämter und Waldbesitzer in Bezug auf Förderangelegenheiten. Die Regionalbeauftragten stellen damit die Verbindung zwischen Bewilligungsbehörde und Standort dar.

Eine weitere Verbesserung bezieht sich auf die IT zur Abwicklung des Bewilligungsgeschäftes. Seit 2016 laufen die forstlichen Maßnahmen ausschließlich als investive Maßnahmen. Das bedeutet v. a. die Unabhängigkeit vom Agrarförderprogramm SEStERZ. Mit diesem Programm gab es in der Vergangenheit immer wieder Probleme. Die Maßnahmen werden jetzt, wie alle investiven Maßnahmen, über SAP abgewickelt. Dies hat eine höhere Verantwortung der Mitarbeiter im Förderteam des RPDA zur Folge, weil diese nun mehr selbst berechnen müssen. Insgesamt wird die Umstellung aber sehr positiv bewertet. SAP ist deutlich flexibler, Probleme mit dem Programm können schneller behoben werden.

Etwas kritischer wird die Kommunikation mit der Bescheinigenden Stelle (BS) wahrgenommen. Um dem besser zu begegnen, wurde der Ablauf im Regierungspräsidium Darmstadt stärker über Checklisten standardisiert. Dies führt pro Förderfall zwar zu zwei bis drei Minuten mehr Zeitaufwand, wird aber von den Mitarbeitern eher als Hilfe wahrgenommen, da gegenüber der BS eine größere Klarheit erreicht werden kann und so Missverständnisse und damit zusammenhängende Beanstandungen vermieden werden. Das Verfahren selbst hat sich dadurch nicht geändert und

auch für die Antragstellenden hat sich bezüglich der Dokumentation und Belegerbringung nichts geändert.

Ebenfalls neu ist die Einführung eines zweiten Stichtages zur Antragseinreichung. Stichtage sind nun der 1. März und der 1. September. Förderfälle mit dem Stichtag 1. März kommen in der Regel im selben Jahr zur Auszahlung. Förderfälle mit dem neuen Stichtag 1. September werden unter Verwendung von Verpflichtungsermächtigungen (VEen) bewilligt und Anfang des jeweils kommenden Jahres ausgezahlt. Der zweite Stichtag wurde eingeführt, da es Probleme mit dem vorzeitigen Maßnahmenbeginn gab bzw. dieser nach Landeshaushaltsordnung so nicht zulässig ist (nur in Katastrophensituationen). Im Bereich des forstlichen Wegebaus wird in größerem Umfang mit VEen gearbeitet. Für die Auszahlung der VEen des jeweils vorhergehenden Jahres muss nicht auf den Bundeshaushalt gewartet werden. Damit stehen die Mittel zur Auszahlung sehr früh im Jahr zur Verfügung. Dies wird als sehr positiv bewertet, da die Waldbesitzer so nicht zu lange in Vorleistung treten müssen.

4.3.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Teilmaßnahme wurde weitgehend unverändert auch in der letzten Periode angeboten. Insgesamt ist sie geeignet, die mit ihr verbundenen Ziele zu erreichen.

Tabelle 13: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Teilmaßnahme Wegebau Forst (VA 4.3-1) und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel 1: Verbesserung bzw. Instandsetzung der forstlichen Infrastruktur, um bisher unzureichend erschlossene Waldgebiete für eine nachhaltige Bewirtschaftung zugänglich zu machen				
Maßnahmenausgestaltung insgesamt zielführend.	Administrative Abwicklung läuft weitgehend reibungslos.	Entspricht den Erwartungen.	nicht relevant	Kein Anpassungsbedarf nötig

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Zum derzeitigen Zeitpunkt werden keine Anpassungserfordernisse gesehen.

4.4 Flurbereinigung (VA 4.3-2)

Autor: Manfred Bathke

4.4.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme

Die Flurbereinigung dient prioritär der Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft (SPB 2A). Meist sind aber land- oder forstwirtschaftliche Strukturprobleme nicht der alleinige Auslöser für eine Flurbereinigung oder Zusammenlegung. Hinzu kommt die verstärkte Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsvorhaben, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz, die vielerorts zu Flächennutzungskonflikten führt. Flurbereinigung kann in solchen Konflikten den Betrieben die nötige Planungssicherheit verschaffen und darüber hinaus durch arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion beitragen.

Die in der vergangenen Förderperiode durchgeführten Fallstudien zur Flurbereinigung haben gezeigt, dass die Bodenordnung sowie der Wegebau zumeist auch der Regulierung der Abflussverhältnisse dienen (Verringerung von Flächenspülung durch hangparallele Bearbeitung nach Bodenordnung, Ausbau von Wegeseitengräben, Erneuerung von Durchlässen etc.). Die Teilmaßnahme leistet daher auch einen Beitrag zu dem SPB 4C durch eine Verringerung der Bodenerosion (Rinnenerosion) sowie eine Reduzierung von Bodenverdichtungen durch Verkleinerung von Vorgewenden.

Tabelle 14: Zielsetzung der Flurbereinigung in den Schwerpunktbereichen

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
4.3.2 Flurbereinigung				P						x								

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (Schnaut et al. 2016).

Rechtsgrundlage der Förderung ist die „Richtlinie für die Finanzierung in Verfahren nach dem FlurbG, dem ländlichen Charakter angepassten Infrastrukturmaßnahmen und auf räumliche und thematische Schwerpunkte beschränkte integrierte ländliche Entwicklungskonzepte“ (FiRiLi 2015).

Gegenstand der Förderung sind Ausgaben für die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und die Gestaltung des ländlichen Raums zur Verbesserung der Agrarstruktur in Verfahren nach dem FlurbG mit Ausnahme des freiwilligen Landtausches nach § 103a FlurbG. Die Förderhöhe liegt zwischen 55 und 75 % der zuwendungsfähigen Ausführungskosten (incl. Mwst.), in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft (TG), gemessen an der bereinigten Ertragsmesszahl (bEMZ). Der Zuschusssatz kann von der Oberen Flurbereinigungsbehörde um fünf Prozentpunkte erhöht werden, sofern es sich um Verfahren mit besonderer ökologischer Zielsetzung oder mit hoher Bedeutung für die Erhaltung der Kulturlandschaft handelt. Bei Verfahren, die der Umsetzung eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzepts (z. B. SILEK oder Regionale Entwicklungskonzepte aus LEADER) dienen, kann der Fördersatz ebenfalls um 5 %-Punkte angehoben werden. Der Fördersatz darf aber insgesamt 80 % nicht überschreiten.

Laut indikativem Finanzplan (ELER-VB 2015) waren lediglich 6,2 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für diese Maßnahme vorgesehen (davon 2,2 Mio. Euro EU-Mittel). Die tatsächlich eingeplanten Finanzmittel waren aber unter TM 7.2 verbucht. Mit dem 1. Änderungsantrag (HMUKLV 2017d) soll dieser Fehler korrigiert werden. Der tatsächliche EU-Anteil beläuft sich dann auf 8,8 Mio. Euro. Inklusive der Top-ups (7,2 Mio. Euro) sind 24,8 Mio. Euro an Fördermitteln für die Flurbereinigung eingeplant.

Gefördert werden Ausführungskosten der Flurbereinigung. Hierzu gehören die Kosten für die Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen (z. B. Wege) sowie auch für landschaftspflegerische (z. B. Anlage von Hecken) und landeskulturelle (bodenverbessernde und landbautechnische) Maßnahmen. Auch die der Teilnehmergemeinschaft (TG) entstehenden Kosten für Vermessung und Wertermittlung der Grundstücke können gefördert werden.

Die Vorhabenauswahl anhand der AWK erfolgt in einem zweigeteilten Verfahren. Zunächst wird eine Entwicklungsskizze für ein in Frage kommendes Verfahrensgebiet erstellt. Diese wird beim Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (HLBG) mit Blick auf die vorhandenen Personalressourcen bei den Ämtern für Bodenmanagement (ÄfB) geprüft. Sofern die Personalressourcen gesichert sind, wird die Entwicklungsskizze zu einem Entwicklungskonzept ausgearbeitet, und es erfolgt eine punktemäßige Bewertung entsprechend der AWK (HMUKLV 2015g). Diese berücksichtigen in erster Linie die Ziele des Verfahrens entsprechend der ELER-Prioritäten. Eine Mindestpunktzahl ist vorgesehen (13 von maximal 40 zu erreichenden Punkten).

Nach dem erfolgten Einleitungsbeschluss werden die in den Gebieten vorgesehenen Einzelvorhaben zu sogenannten Maßnahmenpaketen zusammengefasst, die sinnvollerweise zusammen umgesetzt werden sollen. Die einzelnen Maßnahmenpakete werden ebenfalls nach festgelegten AWK bewertet, wobei für das Ranking zu dem Wert des Maßnahmenpaketes ein Basiswert addiert wird, der sich aus der Bedeutung des Gesamtverfahrens ergibt. Hierdurch wird das Problem gelöst, dass an sich ähnliche Vorhaben unterschiedlich bewertet werden müssen, je nachdem wie groß die Konfliktlage in dem jeweiligen Verfahrensgebiet insgesamt ist.

Die AWK sind sehr komplex definiert. Die Punktevergabe ist aber eindeutig geregelt, da die Kriterien auf objektive Kenndaten der Verfahrensgebiete Bezug nehmen. Die Bewertung erfolgt mit Hilfe eines rechnergestützten Verfahrens.

Es erfolgt ein Stichtagsverfahren mit drei Terminen/Jahr (Ende Februar, Anfang Juli, Ende Okt).

Für den Wegebau ist die „Richtlinie für den ländlichen Wegebau, Teil 1“ in der Fassung vom August 2016 (DWA 2016) anzuwenden.

4.4.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen der Flurbereinigung wurden bis Ende 2016 Auszahlungen in einem Umfang von ca. 2,4 Mio. Euro getätigt. Die erteilten Bewilligungen belaufen sich auf ca. 3,8 Mio. Euro. Die Inanspruchnahme der Fördermittel liegt zurzeit etwas unterhalb der geplanten Entwicklung. Dies ist unter anderem auf die Umstellung des Programmsystems der Flurneuordnungsverwaltung zurückzuführen, die aufgrund der geforderten jahresbezogenen Bewirtschaftung der Fördermittel erforderlich wurde. Eine vollständige Verausgabung der eingeplanten Fördermittel war aufgrund der zwischenzeitlich administrativ sehr aufwendigen Bewirtschaftung nicht möglich. Seit Ende 2016 werden alle Fördertatbestände der Flurbereinigung über ein neues Programm beantragt, bewilligt, verbucht und ausgezahlt. Das Fachreferat geht davon aus, dass aufgrund der zu erwartenden Effizienzgewinne ab 2017 wieder eine vollständige Verausgabung der eingeplanten Fördermittel erfolgen kann.

Tabelle 15 zeigt die Verteilung der Fördermittel aus 2016 auf die Verfahrensarten:

Tabelle 15: Verteilung der Fördermittel aus 2016 auf die Verfahrensarten nach FlurbG (inkl. der rein national finanzierten Vorhaben)

§ FlurbG	Verfahrensart	% der Fördermittel in 2016	Anzahl der Verfahren
1	Regelflurbereinigung	37,6	16
86	Vereinfachte Flurbereinigung	28,1	23
87	Unternehmensflurbereinigung	34,2	22

Quelle: Eigene Auswertung nach Daten der HVBG (2016).

Die eingesetzten Fördermittel verteilen sich relativ gleichmäßig auf die drei Verfahrensarten. Tabelle 16 zeigt die Verteilung der Fördersumme auf die wichtigsten Förderbereiche.

Tabelle 16: Verteilung der Gesamtkosten aus 2016 auf die Maßnahmengruppen (inkl. der rein national finanzierten Vorhaben)

Maßnahmengruppe	Anteil in %
Wegebau	51,0
Wasserwirtschaft	15,8
Landeskulturelle Maßnahmen	4,1
Landschaftsentwicklung	5,1
Sonstige Ausbaumaßnahmen	5,5
Bodenordnung	3,3
Sonstige Ausführungsmaßnahmen	6,3
Maßnahmen der Dorferneuerung	2,7

Quelle: Eigene Auswertung nach Daten der HVBG (2016).

Wie auch in der vergangenen Förderperiode liegt der Schwerpunkt auf dem Wegebau. Aber auch wasserwirtschaftliche Vorhaben spielen eine große Rolle.

4.4.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.4.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Bei der Flurbereinigung handelt es sich um ein seit Jahrzehnten bewährtes Instrument zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und zur Verbesserung der Infrastruktur. Die etablierten Lenkungsinstrumente wurden in Kap. 4.4.1 beschrieben. Sie stellen einen zielgerichteten Einsatz der Fördergelder sicher.

4.4.3.2 Administrative Umsetzung

Die Förderung der Flurbereinigung fügt sich nur bedingt in den von der EU-KOM vorgegebenen starren formalen Rahmen der ELER-Förderung ein, da Flurbereinigungsverfahren nach FlurbG eingeleitet und beendet werden und eine Teilnehmergemeinschaft (TG) sich nach Bundesgesetz gründet. Es erfordert erheblichen verwaltungstechnischen Aufwand, diesen Rahmen mit den Vorgaben nach ELER-Verordnung in Übereinstimmung zu bringen. Insbesondere das von der EU-KOM eingeforderte Auswahlverfahren (Auswahl der Verfahren, Auswahl der Vorhaben) ist hier kritisch zu bewerten. Nach FlurbG werden die umzusetzenden Vorhaben im Rahmen eines Gesamtkonzeptes auf der Grundlage des Plans nach § 41 FlurbG (Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen) festgelegt. Die geforderten AWK lassen sich nur schwer mit diesem spezifischen Ansatz der Flurbereinigung in Übereinstimmung bringen.

Gleichwohl hat das Land mit hohem verwaltungstechnischem Aufwand ein zweistufiges System von AWK etabliert, dass den Forderungen der EU-KOM in vollem Umfang gerecht wird (HMUKLV 2015g). Ein zusätzlicher Effizienzgewinn ist hiermit allerdings nicht verbunden, da die Kriterien der Wirtschaftlichkeit und des effizienten Mitteleinsatzes auch vorher bereits in die Verfahrensauswahl sowie die Erstellung des Plans nach § 41 FlurbG implementiert waren.

Nach Aussagen des Fachreferates im HMWEVL ist der Verwaltungsaufwand durch neue Regularien in dieser Förderperiode etwa um ein Drittel gestiegen, u. a. aufgrund der Stichtagsregelung und der AWK.

Auf die Akzeptanz der Flurbereinigung an sich haben verwaltungstechnische Modalitäten der Förderung keinen Einfluss.

4.4.3.3 Externe Einflussfaktoren

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

Bezüglich der Umsetzung von Wegebauvorhaben im Zusammenhang mit dem Ausbau von Bundesfernstraßen wirkt sich störend aus, dass der Bund die neue Richtlinie für den ländlichen Wegebau (DWA 2016) bisher nicht eingeführt hat. Hier ergeben sich derzeit noch Probleme bei der Anbindung von Wegen oder Überfahrten, die in Zuständigkeit der Bundesfernstraßenverwaltung realisiert werden. Dies verursacht zusätzliche Kosten, hat an sich aber keinen Einfluss auf die Akzeptanz für die Flurbereinigung

4.4.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Maßnahmenumsetzung verläuft gut und zielgerichtet. Tabelle 17 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 17: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Flurbereinigung (VA 4.3-2) und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe durch Bodenordnung und Ausbau der Infrastruktur (Wegebau)				
Nach jetziger Einschätzung werden die Förderziele erreicht.	Insgesamt effiziente Umsetzung, durch EDV-Umstellung etwas verzögert in der Auszahlung	Hohe Nachfrage	Nicht relevant bezüglich der Maßnahmenumsetzung	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Es werden derzeit noch keine Empfehlungen ausgesprochen, die das Land betreffen.

Im Rahmen der Evaluation der vergangenen Förderperiode ist darauf hingewiesen worden, dass die seinerzeit gültige Richtlinie für den ländlichen Wegebau den gestiegenen Anforderungen an ländliche Wege kaum noch gerecht werden konnte. Die neue Richtlinie (DWA 2016) sieht diesbezüglich Anpassungen vor, etwa hinsichtlich der Wegebreite von Hauptwirtschaftswegen, die zu begrüßen sind. Es wäre sicher wünschenswert, wenn auch der Bund die neue Richtlinie in vollem Umfang unterstützen und bei seinen Bauvorhaben berücksichtigen würde.

4.5 Diversifizierung (TM 6.4)

Autor: Henrik Ebers, Bernhard Forstner

4.5.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme

Förderziele

Zur Begleitung des stetigen Strukturwandels in der Landwirtschaft sollen InhaberInnen landwirtschaftlicher Unternehmen bei Investitionen zur Schaffung und Entwicklung von nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (Einkommensstandbeinen) unterstützt und damit ein Beitrag zur Erhaltung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raumes geleistet werden (HMUKLV 2015c, S. 12). Aus diesem Grund ist die Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (FID) prioritär dem SPB 6A (Erleichterung der Diversifizierung, Schaffung und Entwicklung von Kleinunternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen) zugeordnet. Nebenziele werden in den SPB 3A (Organisation der Wertschöpfungskette) und 5C (Nutzung von erneuerbaren Energien) gesehen. Ohne darauf programmiert zu sein, trägt die Fördermaßnahme zu den Zielen des SPB 2A bei, indem sie zur Verbesserung der ökonomischen Leistung der geförderten Unternehmen beiträgt und die Umstrukturierung und Modernisierung der Unternehmen durch Diversifizierung erleichtert.

Tabelle 18: Zielsetzungen der Fördermaßnahme 6.4 (FID) in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6A	6C
6.4				O		X							X			P		

Anmerkungen: P = prioritäres programmiertes Ziel; X = sekundäres programmiertes Ziel; O = nicht programmiertes Ziel.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (Schnaut et al. 2016).

Fördergegenstände

Im Rahmen der FID werden Investitionen in Diversifizierungsbereiche wie Urlaub auf dem Bauernhof, Direktvermarktung, Dienstleistungsangebote und bäuerliche Gastronomie mit Zuschüssen gefördert. Die Zuschusshöhe beträgt 25 % der Bemessungsgrundlage, maximal 200.000 Euro (De-minimis-Grenze).

Lenkungsinstrumente

Zur gezielten Lenkung der Fördermittel sind in der EFP-Förderrichtlinie Fördervoraussetzungen definiert. So kann die FID nur in der Gebietskulisse ländlicher Raum (vgl. HMUKLV 2015c) in Anspruch genommen werden.[7] Diese ist jedoch weiter gefasst als in der letzten Förderperiode. Bei Investitionen in die Pensionspferdehaltung – einem Förderschwerpunkt der vergangenen Förderperiode - sind die speziellen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung entsprechend den Vorgaben der Anlage 1 der Förderrichtlinie zu erfüllen.

Eine weitere Steuerung der Fördermittelverwendung erfolgt – nach Erfüllung der Fördervoraussetzungen – durch das Erreichen eines Schwellenwertes (40 Punkte) auf der Grundlage einer Bepunktung sowie eines Rankings unter Berücksichtigung der jeweils zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Besonders stark „bepunktet“ werden z. B. Investitionen bei Kooperation eines landwirtschaftlichen Betriebes mit Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktungen, bei Teilnahme an einem regional- bzw. überregional organisierten Netzwerk zur Produkt- oder Dienstleistungsvermarktung und bei Betrieben mit wesentlichen Flächenanteilen im benachteiligten Gebiet.

Zur Verfügung stehende Finanzmittel

Der im Zeitraum 2014 bis 2020 geplante Mitteleinsatz wurde gegenüber der Vorperiode verdoppelt. Tabelle 19 enthält die für die Fördermaßnahme 6.4 laut EPLR zur Verfügung stehenden Finanzmittel der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020.

Tabelle 19: Finanzmittel der Fördermaßnahme 6.4 (FID) in den Jahren 2014-2020

ELER-Code	ELER-Mittel (Mio. Euro)	GAK-Mittel (Mio. Euro)	Zusätzliche nationale Finanzierung (Mio. Euro)	Öffentliche Gesamtausgaben (Mio. Euro)
6.4	3,0	3,0	-	6,0

Quelle: ELER-VB (2015).

Insgesamt sollen im Förderzeitraum 2014 bis 2020 90 Förderfälle mit einem Einsatz an öffentlichen Mitteln von 6,0 Mio. Euro gefördert werden. Damit sollen Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Umfang von mindestens 20 Mio. Euro unterstützt werden; diese sollen zur Schaffung von 30 Arbeitsplätzen (Voll-AK) führen.

[7] Die Förderung ist gemäß Artikel 50 ELER-Verordnung begrenzt auf eine Fördergebietskulisse, die das gesamte Land Hessen, mit Ausnahme der Kernbereiche der Städte Bad Homburg, Darmstadt, Frankfurt, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach, Rüsselsheim, Wetzlar und Wiesbaden, umfasst. Darüber hinaus können Investitionen in die Pensionspferdehaltung bzw. Reithallen nur innerhalb der zur Förderung der ländlichen Entwicklung vorgegebenen Gebietskulisse gefördert werden."

4.5.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen von FID wurden bis Ende 2016 insgesamt 30 Investitionsvorhaben und öffentliche Mittel in Höhe von etwa 2,04 Mio. Euro bewilligt (Tabelle 20). Davon sind gemäß EU-Monitoring acht Investitionsvorhaben, die ein Fördermittelvolumen von ca. 351.000 Euro bündeln, ausgezahlt und abgeschlossen (Stand: 31.12.2016). Die Inanspruchnahme der Förderung liegt nach Aussagen des HMUKLV in etwa auf Höhe der Erwartungen. Die verfügbaren Mittel werden voraussichtlich nicht überzeichnet werden.

Tabelle 20: Output von FID (TM 6.4) für die Förderjahre 2014 bis 2016

Bewilligungsjahr	Anzahl Förderfälle	Nettoinvestitionen (Mio. Euro)	Zuwendungen (Mio. Euro)
2014	4	1,54	0,39
2015	15	4,61	0,99
2016	11	2,78	0,66
Summe	**30**	**8,93**	**2,04**

Quelle: Eigene Berechnungen nach WiBank (2017).

Schwerpunkt der bewilligten Vorhaben sind Investitionen in die Direktvermarktung mit 57 % der Förderfälle (58 % der Zuwendungen), gefolgt vom Tourismus (Urlaub auf dem Bauernhof) mit 17 % der Förderfälle (21 % der Zuwendungen). Investitionen in die Pensionstierhaltung machen nur noch 17 % der geförderten Vorhaben bzw. 18 % der Zuwendungen aus. Im Vergleich zur Vorperiode hat sich das durchschnittliche Investitionsvolumen der Förderfälle mit nunmehr rund 300.000 Euro je Fall nahezu verdoppelt.

Räumlich bilden sich zwei deutliche Schwerpunkte heraus. Zum einen die metropolnahen Landkreise Rheingau-Taunus und Main-Kinzig im Süden Hessens auf die knapp 50 % der Zuwendungen entfielen. Zum anderen der Landkreis Kassel im Norden des Landes mit 23,6 % der Zuwendungen.

4.5.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.5.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Durch die deutliche Anhebung der maximalen Zuschusshöhe von 45.000 Euro auf 200.000 Euro und die gegenüber der letzten Förderperiode erweiterte Fördergebietskulisse konnte grundsätzlich eine Ausweitung der Inanspruchnahme erreicht werden. Nach Aussagen des HMUKLV bleibt die Förderung auf Landwirte und mitarbeitende Familienangehörige beschränkt (formulierter Fördergrundsatz), was u. U. kritisch sein kann. Familienangehörige, die zwar nicht auf dem Be-

trieb arbeiten, aber in unmittelbarer Nähe wohnen und für eine gute Geschäftsidee investieren wollen, werden von einer Förderung im Rahmen der FID ausgeschlossen.

Grundsätzlich führt das Punktesystem zur Vorhabenauswahl bei knappem Fördermittelbudget dazu, dass anhand des Rankings nur die AntragstellerInnen mit den höchsten Gesamtpunktzahlen gefördert werden. In der aktuellen Förderperiode konnte das Punktesystem bisher keine lenkende Wirkung entfalten, da die verfügbaren Haushaltsmittel nicht knapp waren. Allerdings dürften Förderanträge, die weniger als die Mindestpunktzahl 40 erreichen, gar nicht gestellt werden, falls Fach- und Förderberatung im Vorfeld die potentiellen AntragstellerInnen beraten. Über den Umfang dieser nicht gestellten Investitionsvorhaben liegen keine Informationen vor.

4.5.3.2 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung der FID mit 16 Antrags- und Bewilligungsstellen (Landratsämtern) ist stark dezentralisiert aufgestellt. Diese Struktur wurde bereits in der Ex-post-Bewertung und der IK-Analyse im Hinblick auf die Umsetzungseffizienz kritisch diskutiert. Gerade bei dieser kleinvolumigen Maßnahme resultierten aus der dezentralen Abwicklung sehr hohe relative IK von über 100 % (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014). Für diese Maßnahme ist zu hinterfragen, ob eine ausreichende Zahl von Förderfällen für ein effizientes Handeln und Aufrechterhalten einer EU-Expertise in den Ämtern erreicht wird. Aufgrund der geringen Fallzahl und der Heterogenität der FID-Förderfälle erfordert die Diversifizierungsförderung wiederholte fachliche Einarbeitung in unterschiedliche Themenfelder (Fachauskünfte, Anträge prüfen etc.).

Durch die Evaluierungsergebnisse werden die derzeit laufenden Diskussionen für eine Zentralisierung der Förderung mit dem Ziel eines effizienteren Ressourceneinsatzes gestützt.

4.5.3.3 Externe Einflussfaktoren

Die Nachfrage nach Diversifizierungsförderung korreliert mit der derzeitigen Situation im Agrarbereich. Stark volatile und im Umbruch befindliche Märkte (vor allem Milchmarkt) sowie Unsicherheiten der rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Rechtslage in der Tierhaltung, Düngerecht) begünstigen den Aufbau von Standbeinen außerhalb der Urproduktion.

Einen großen Einfluss auf die Betriebe und deren strategische Entscheidungen hat die Beratung. Obwohl im Bereich Einkommenskombinationen beim LLH in den jüngsten Jahren Kapazitäten aufgebaut wurden (drei Personen), ist die Beratungsleistung bzw. das Beratungsangebot weiterhin der limitierende Faktor. Hinzu kommt, dass aus Sicht des HMUKLV noch zu viel in den „klassischen“ Diversifizierungsfeldern (Landtourismus, Direktvermarktung) und zu wenig im außerlandwirtschaftlichen Dienstleistungsbereich (z. B. Altenbetreuung) beraten wird. Die starke Heterogenität der relevanten Rechtsbereiche (z. B. Lebensmittelrecht, Umweltrecht, Haftungsrecht, Bau-

recht) erfordert vielfältige Qualifikationen, die von den wenig spezialisierten Beratungskräften kaum angeboten werden können.

Grundsätzlich erleichtern es die zurzeit sehr günstigen Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt bzw. bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank den investitionswilligen Unternehmen, geplante Investitionen bei gegebener Rentabilität auch ohne Förderung durchzuführen. Folglich kann das Hauptziel der FID auch über vorhandene Marktangebote erreicht werden, sofern politisch nicht besondere, über das Fachrecht hinausgehende Haltungsbedingungen wie in der Pensionstierhaltung angestrebt werden.

4.5.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die bereits im Bewilligungsjahr 2014 vorgenommene Erhöhung des maximalen Zuschussvolumens von max. 45.000 Euro auf 200.000 Euro je Förderfall ist positiv zu bewerten. Investitionen in Einkommenskombinationen sind sehr umfangreich (immerhin rund 300.000 Euro im Mittel der laufenden Förderperiode), gerade bei Einstiegsinvestitionen, so dass eine 45.000 Euro-Obergrenze kaum zu Förder-, wohl aber zu hohen Mitnahmeeffekten führt.

Für eine Bewertung der mit der Fördermaßnahme verbundenen Arbeitsplatzeffekte ist es noch zu früh. Frühere Untersuchungen deuten darauf hin, dass diese zwar positiv, aber eher als gering einzustufen sind, da sie überwiegend als geringfügige bzw. kurzfristige Beschäftigung, Teilzeit- und/oder Saisontätigkeiten realisiert werden (vgl. Forstner et al. 2016, S.142).

Die Fördervoraussetzungen für die Haltung von Pensionspferden wurden im Vergleich zur vorherigen Förderperiode etwas angehoben. Dies ist einerseits positiv zu bewerten, da sich die erhöhten Anforderungen an die Haltungsbedingungen positiv auf das Tierwohl auswirken, andererseits ging die Nachfrage in diesem Bereich deutlich zurück, so dass die Reichweite der Maßnahme im Hinblick auf die Verbesserung des Tierwohls gering ist. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es allerdings unklar, ob die Nachfrage aufgrund der erhöhten Fördervoraussetzungen zurückging (kausaler Zusammenhang), oder ob bereits eine Marktsättigung eingetreten ist.

Um die fachliche Qualität im Zusammenhang mit der Antragstellung und -bearbeitung zu verbessern, sollte eine kritische Masse an Anträgen an einer Stelle erreicht werden, damit die Bearbeitung der Anträge mit der nötigen Fachkompetenz des zuständigen Personals erfolgen kann. Durch den anvisierten Umstieg auf eine elektronische Antragstellung und -bearbeitung kann die Zentralisierung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens einen zusätzlichen Schub erhalten.

Tabelle 21: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für FID (TM 6.4) und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einfluss-faktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmen-ausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel: Diversifizierung, Neugründung, Schaffung von Arbeitsplätzen				
Maßnahmenausgestaltung unterstützt stärkere Nutzung von „innovativen" Diversifizierungschancen.	Strukturelle Ineffizienz und hohe Verwaltungskosten aufgrund der Vielzahl an Bewilligungsstellen bei gleichzeitig geringen Antragszahlen.	Inanspruchnahme und geförderte Vorhaben entsprechen den Erwartungen.	Beratungsangebot weiterhin limitierender Faktor.	Zentralisierung der Antragstellung und -bearbeitung. Aufstockung und fachliche Verbreiterung der Fachberatung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Eine Zentralisierung der Antragstellung und -bearbeitung auf eine Stelle soll die Informations- und Bearbeitungsqualität für die (potenziellen) AntragstellerInnen erhöhen.

Die Beratung sollte weiter intensiviert, fachlich verbreitert und personell aufgestockt werden.

4.6 Dorfentwicklung (TM 7.1, TM 7.4)

Autorin: Heike Peter

Im folgenden Kapitel werden die beiden Teilmaßnahmen Dorfentwicklungspläne (TM 7.1) sowie Basisdienstleistungen (TM 7.4) gemeinsam behandelt. Die Teilmaßnahmen verbindet ihre gemeinsame Zielsetzung, die Gebietskulisse „Ländlicher Raum", wie sie im EPLR Hessen (HMUKLV 2015a) definiert ist, sowie identische Umsetzungsstränge. Beide Teilmaßnahmen sind dem hessischen Dorfentwicklungsprogramm zugeordnet und ausschließlich in anerkannten Förderschwerpunkten förderfähig. Sie sind landesrechtlich in der Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der ländlichen Entwicklung (RL Ländliche Entwicklung 2015) verankert und werden auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung (NRR) (BMEL 2014a) angeboten. Die Fachaufsicht liegt beim HMUKLV und der WIBank, als Bewilligungsstellen fungieren die beauftragten Landrätinnen bzw. Landräte.

4.6.1 Eckpunkte der Dorfentwicklungsförderung im Rahmen des EPLR

Das hessische Dorfentwicklungsprogramm zielt auf die aktive Gestaltung des demografischen Wandels. Dörfer im ländlichen Raum sollen als attraktiver und lebendiger Lebensraum erhalten

bleiben, indem in den Ortskernen ländlich geprägter Kommunen zentrale Funktionen gestärkt und eine gute Wohn- und Lebensqualität erhalten bzw. geschaffen werden. Ziele sind dabei die Stärkung der Innenentwicklung, die Steigerung der Energieeffizienz, sowie die Verringerung des Flächenverbrauchs. Darüber hinaus sollen soziale, kulturelle und wirtschaftliche Potentiale vor Ort durch eine eigenständige Entwicklung mobilisiert werden. Mit Hilfe des Dorfentwicklungsprogramms sollen die Vielfalt dörflicher Lebensformen sowie das bau- und kulturgeschichtliche Erbe erhalten und weiterentwickelt werden. Auf der Grundlage eines integrierten kommunalen Entwicklungskonzeptes (IKEK) sollen u. a. Aussagen getroffen werden, wie die Nahversorgung und Infrastruktur längerfristig gesichert werden können. Dabei sind die Bürgermitwirkung ebenso wie der Aufbau von sozialen und kulturellen Netzwerken zur Stärkung der Daseinsvorsorge eigenständige Programmziele (RL Ländliche Entwicklung 2015).

Das primäre Ziel der Teilmaßnahmen liegt im SPB 6B Förderung der lokalen Entwicklung. Darüber hinaus soll Teilmaßnahme 7.1 sekundär auch zum SPB 1A beitragen. Denn die Wissensbasis vor Ort wird beispielsweise durch die Erarbeitung von Mobilitätskonzepten, die Durchführung von Infoveranstaltungen, Schulungen von lokalen Akteuren etc. verbessert.

Zum hessischen Dorfentwicklungsprogramm zählen alle Fördergegenstände, die in der RL Ländliche Entwicklung unter dem Thema Dorfentwicklung aufgeführt sind, auch die, die außerhalb des EPLR Hessen angeboten werden (RL Ländliche Entwicklung 2015). Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Förderprogramm Dorfentwicklung ist die Aufnahme der Kommune in das Dorfentwicklungsprogramm des Landes Hessen. Hessen hat sich mit der Förderperiode 2014 bis 2020 dazu entschieden, die vier Fördergegenstände „Umnutzung, Sanierung und Neubau im Ortskern“, „Freiflächen und Ortsbild“, „Städtebaulich verträglicher Rückbau“ sowie „Interkommunale Dorfentwicklung“[8] außerhalb des EPLR, also ohne EU-Mittel, rein national zu finanzieren. Lediglich die Förderung von Dorfentwicklungsplänen (7.1) sowie Basisdienstleistungen (7.4) erfolgen innerhalb des EPLR Hessen (vgl. Tabelle 22). Die Fördergegenstände außerhalb des EPLR Hessen sind nicht Bestandteil des Evaluierungsauftrages.

Im Rahmen der **Teilmaßnahme 7.1** fördert Hessen

- Integrierte kommunale Entwicklungskonzepte (IKEK),
- Städtebauliche Fachbeiträge sowie
- Ausgaben für Moderations- und Beratungsdienstleistungen, Objektplanungen, Schulungen und Informationsveranstaltungen.

[8] Der Fördertatbestand „Interkommunale Dorfentwicklung“ wurde auf Wunsch der EU-KOM außerhalb des EPLR programmiert. Die EU-KOM sieht in der Förderung der interkommunalen Dorfentwicklung eine zu große Nähe zum LEADER-Ansatz.

Tabelle 22: Fördergegenstände zur Dorfentwicklung gemäß der RL Ländliche Entwicklung

Bezug zum EPLR Hessen	Fördergegenstand	Förderziffer gemäß RL
Innerhalb des EPLR	Dorfentwicklungspläne (7.1)	2.1
	Basisdienstleistungen (7.4)	2.2
Außerhalb des EPLR	Umnutzung, Sanierung und Neubau im Ortskern	2.3
	Freiflächen und Ortsbild	2.4
	Städtebaulich verträglicher Rückbau	2.5

Quelle: Eigene Darstellung nach Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der ländlichen Entwicklung vom 16.02.2015.

Förderfähig sind öffentliche sowie private Träger.[9] Die IKEK bzw. die Städtebaulichen Fachbeiträge bilden eine bedeutende Grundlage für die Inanspruchnahme von Dorferneuerungsmitteln. Bereits im Jahr 2012 – zum Ende der letzten Förderperiode – erfolgte eine umfassende Neuausgestaltung der Dorfentwicklung. Seitdem wird die Maßnahme auf gesamtkommunaler Ebene mit einer größeren inhaltlich-thematischen Bandbreite auf der Basis von IKEK umgesetzt. Der Übergang in die aktuelle Förderperiode erfolgte fließend. Derzeit existieren zwei verschiedene „Typen“ von Dorfentwicklungskonzepten, die als Fördergrundlage dienen, denn bis Ende 2019 befinden sich noch alte DE-Schwerpunkte (Ein-Ort-Förderschwerpunkte) in der Umsetzung. Am 01.01.2016 sind in Hessen 179 Förderschwerpunkte[10] mit insgesamt 706 Orts-/Stadtteilen im Dorfentwicklungsprogramm. Vor dem Umstieg auf die gesamtkommunale Ebene im Jahre 2011 waren 239 Förderschwerpunkte mit insgesamt 305 Orts-/Stadtteilen im Programm (HMUKLV 2016c). Die Anzahl der Förderschwerpunkte hat sich damit deutlich reduziert, gleichzeitig hat sich die Anzahl der Orts-/Stadtteile mehr als verdoppelt.

Durch die Erarbeitung von städtebaulichen Fachbeiträgen erfolgt die Abgrenzung der örtlichen Fördergebiete für private Maßnahmen sowie die Festlegung von Kriterien für eine ortstypische Bauweise mit entsprechenden Gestaltungsempfehlungen (auch für Neubauten). Als Ausgaben für Moderations- und Beratungsdienstleistungen, Objektplanungen, Schulungen und Informationsveranstaltungen sind Dienstleistungen wie z. B. Beratung von Grundstückseigentümern und Investitionsträgern, Marketingmaßnahmen für Innenentwicklungsvorhaben und Architektenentwürfe zur Immobilienvermarktung förderfähig. Darüber hinaus sollen die lokalen Akteure mit qualifizierten Informations- und Weiterbildungsmaßnahmen und mit einer breit angelegten In-

[9] Zu den öffentlichen Trägern zählen kommunale und nicht-kommunale Träger, zu den privaten Trägern zählen natürliche Personen, juristische Personen sowie Personengemeinschaften des privaten Rechts.

[10] Von den 179 Förderschwerpunkten sind 87 einzelne Orts-/Stadtteile, 31 kooperierende Orts-/Stadtteile und 61 gesamte Kommunen.

formationsstrategie in den Dorfentwicklungsprozess eingebunden werden (RL Ländliche Entwicklung).

Im Jahr 2015 wurden die hessischen IKEK bzw. Städtebaulichen Fachbeiträge von je einem externen Planungsbüro (Büro plan und praxis aus Berlin sowie Büro Stadt, Ökonomie und Recht aus Gießen) evaluiert. In Anlehnung an die Evaluierungsergebnisse hat Hessen das Antragsverfahren zur Aufnahme als Förderschwerpunkt in das Förderprogramm Dorfentwicklung überarbeitet. Anpassungen erfolgten z. B. hinsichtlich der Dauer der Umsetzungsphase, dem Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung, den Zeit-, Kosten- und Finanzierungsplänen u. a. (WIBank Hessen 2016). Aufgrund der Überarbeitungszeit setzte das Ministerium im Jahr 2016 die Anerkennung von neuen Förderschwerpunkten aus, erst im Jahr 2017 erfolgte wieder ein Auswahlverfahren. Bis zum 31. März 2017 konnten sich in zehn ausgewählten Landkreisen Kommunen für die Aufnahme als Förderschwerpunkt in das Dorfentwicklungsprogramm im Jahr 2017 bewerben. Die Auswahl der Förderschwerpunkte erfolgt nach einem mehrstufigen Verfahren (Landkreis, WIBank und HMUKLV). Im August 2017 hat die Ministerin des HMUKLV schließlich acht neue Förderschwerpunkte in das Dorfentwicklungsprogramm aufgenommen. Innerhalb von 18 Monaten müssen diese Kommunen ein IKEK erstellen, auf dessen Basis sie dann bis zum Jahr 2024 gefördert werden können.

Durch die Förderung von **Basisdienstleistungen** sollen die Nahversorgung und die Infrastruktur insbesondere in den Ortskernen im ländlichen Raum längerfristig gestärkt und gesichert werden. Dabei spielen auch bürgerschaftliche Aktivitäten zur Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle.

Gefördert werden

1.) Investitionen zur lokalen Basisinfrastruktur von öffentlich kommunalen Trägern sowie

2.) Vorhaben der öffentlichen Daseinsvorsorge von öffentlichen nicht-kommunalen und privaten Trägern.[11]

Zur lokalen Basisinfrastruktur zählen z. B. Einrichtungen zur Versorgung oder zur Betreuung, Einrichtungen des Kultur- und Gemeinschaftslebens sowie zur Erhaltung und Gestaltung der Siedlungsstruktur und des Erscheinungsbildes. Beispiele für öffentliche Daseinsvorsorge von bürgerschaftlichen Initiativen sind organisierte Nachbarschaftshilfen, Hol- und Bringdienste, Tauschbörsen sowie Initiativen zur mobilen Versorgung und für soziale und kulturelle Einrichtungen (RL Ländliche Entwicklung 2015).

Derzeit (Stand 10/2017) befindet sich die RL Ländliche Entwicklung in einer weitreichenden Überarbeitung. Die Evaluierungsergebnisse zu den hessischen IKEK und städtebaulichen Fachbeiträgen

[11] Dabei sind die Begrifflichkeiten „lokale Basisinfrastruktur“ bzw. „öffentlichen Daseinsvorsorge“ nicht trennscharf definiert. Bei der Verwendung dieser Begriffe handelt sich im Rahmen der Richtlinienumsetzung mehr um die Unterscheidung des Zuwendungsempfängers (öffentlich kommunal versus öffentlich nicht-kommunal/privat).

im Jahr 2015 haben ebenso wie die Neugestaltung des GAK-Rahmenplans ab 2017 (BMEL 2017a) mit neuen Fördergegenständen im Förderbereich „Integrierte Ländliche Entwicklung“ zu Anpassungs-/Änderungsbedarf der RL Ländliche Entwicklung geführt. Die neue Richtlinie soll im Jahr 2018 in Kraft treten. Bis dahin ist weiterhin die gültige Richtlinie vom 27.02.2015 für die Beratung und Bewilligung einschließlich der Anwendung des Auswahlverfahrens anzuwenden. Einzelne Aspekte der Neufassung sind jedoch bereits für 2017 zu berücksichtigen, wie beispielsweise die Reduzierung der Förderhöchstbeträge im Programm Dorfentwicklung oder die Umsetzung des neuen ILE/GAK-Fördertatbestandes 9.0 „Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen“ im Rahmen der bisherigen Förderziffer 2.2 (HMUKLV 2017e).

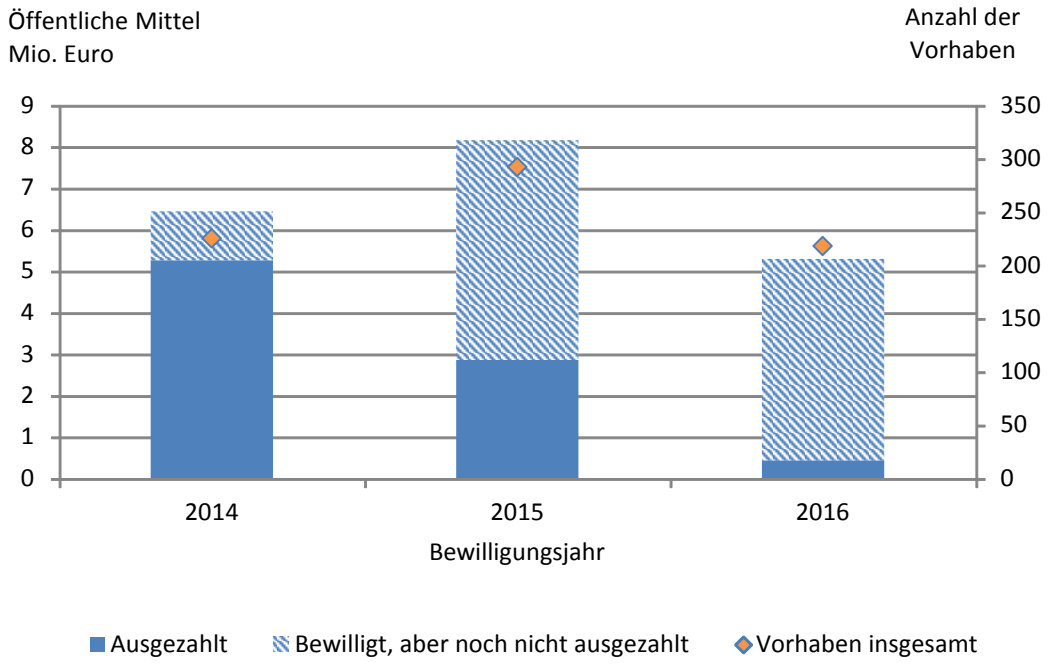
4.6.2 Darstellung des Outputs

Gemäß der indikativen Finanztabelle des EPLR 2014 bis 2020 plant Hessen zur Förderung von Dorfentwicklungsplänen insgesamt rd. 26,2 Mio. Euro öffentliche Mittel einzusetzen, davon rd. 4 % EU-Mittel. Basisdienstleistungen sollen mit rd. 68,4 Mio. Euro öffentliche Mittel unterstützt werden, davon rd. 9 % EU-Mittel. Hessen setzt damit in der Dorfentwicklung in einem beträchtlichen Maße zusätzliche nationale Mittel (Top-ups) ein.

Bis Ende 2016 umfassten Vorhaben der Dorfentwicklung (TM 7.1 und TM 7.4) innerhalb des EPLR knapp ein Viertel der gesamten öffentlichen Ausgaben für Dorfentwicklungsvorhaben innerhalb und außerhalb des EPLR. Der Anteil an EU-Mitteln an der gesamten Dorferneuerungsförderung betrug rd. 10 %. Der weitaus größte Teil waren Landesmittel. GAK-Mittel wurden bis Ende 2016 lediglich für Fördergegenstände außerhalb des EPLR Hessen eingesetzt. Insgesamt verlief die Inanspruchnahme von Vorhaben zur Dorfentwicklung erwartungsgemäß

In den ersten drei Förderjahren wurden insgesamt 735 Dorfentwicklungsvorhaben innerhalb des EPLR bewilligt, davon waren bis Ende 2016 rd. 44 % abgeschlossen. Von den rd. 19,9 Mio. Euro bewilligten öffentlichen Mitteln waren rd. 43 % ausgezahlt. Aufgrund der Vorhabenlaufzeiten steigen die Ausgabereste im Zeitablauf an. Im Jahr 2016 wurden sowohl die geringste Anzahl an Vorhaben als auch der geringste Mittelumfang bewilligt (vgl. Abbildung 6).

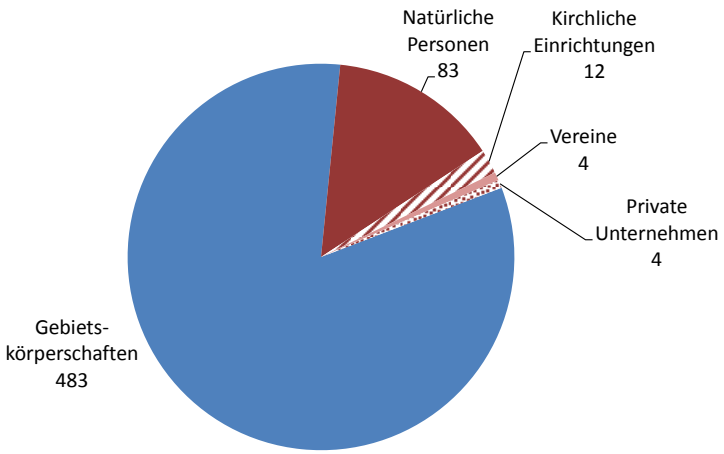
Abbildung 6: Bewilligte öffentliche Mittel und Vorhaben nach TM 7.1 und TM 7.4 im Zeitablauf (bis 31.12.2016)



Quelle: Förderdaten 2014 bis 2016 (WIBank 2017a).

Im Zeitraum 2014 bis 2016 wurden bei der Teilmaßnahme Dorfentwicklungspläne (TM 7.1) insgesamt 586 Vorhaben mit öffentlichen Zuwendungen in Höhe von rd. 4,6 Mio. Euro bewilligt. Bis Ende 2016 war nahezu die Hälfte der Vorhaben abgeschlossen sowie rund die Hälfte der bewilligten öffentlichen Mittel (EU, Bund, Land) ausgezahlt. Als Zuwendungsempfänger dominieren mit rd. 82 % aller Vorhaben eindeutig Gebietskörperschaften (vgl. Abbildung 7). Der Großteil der Vorhaben (rd. 93 %) beinhaltet Objektplanungen und Beratungsleistungen jeglicher Art. Die Erstellung von IKEK bzw. Städtebaulichen Fachbeiträgen betrafen lediglich 43 Vorhaben bzw. rd. 16,3 % aller bewilligten Zuwendungen. Da im Jahr 2016 keine neuen Förderschwerpunkte in das hessische Dorfentwicklungsprogramm aufgenommen wurden, wurden 2016 auch keine neuen IKEK bewilligt.

Abbildung 7: Anzahl der Vorhaben bei TM 7.1 nach Art der Zuwendungsempfänger

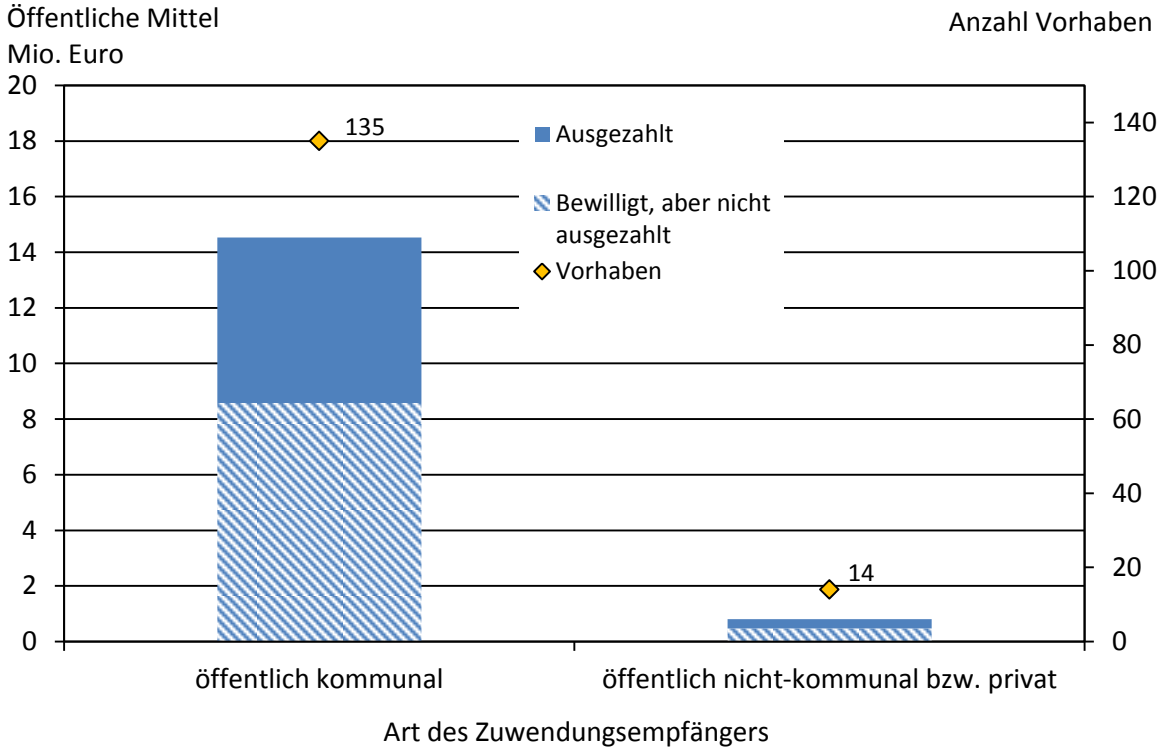


Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten 2014 bis 2016 (WIBank 2017c).

Im Zeitraum 2014 bis 2016 wurden unter den Basisdienstleistungen (TM 7.4) insgesamt 149 Vorhaben mit öffentlichen Zuwendungen in Höhe von rd. 15,23 Mio. Euro bewilligt. Davon wurden bis Ende 2016 rd. 6,29 Mio. Euro öffentliche Mittel ausgezahlt und gut ein Drittel der Vorhaben konnten abgeschlossen werden. Insgesamt überwogen Investitionen in die lokale Basisinfrastruktur von Kommunen (rd. 90 % der Vorhaben)[12] (vgl. Abbildung 8). Die Art der Vorhaben ist sehr vielfältig. Sie reicht von einzelnen Arbeiten an Museen und Backhäusern bis hin zu Bürgerbussen und Dorfläden. Der weitaus größte Teil der öffentlichen Vorhaben betraf jedoch Sanierungen von Dorfgemeinschaftshäusern/Bürgertreffpunkten. Weniger als 10 % der Vorhaben wurden von öffentlichen nicht-kommunalen und privaten Trägern durchgeführt. Immerhin in neun Fällen waren Vereine Vorhabenträger. Hierbei handelte es sich u. a. um einen Dorfladen, einen Bürgerbus, ein Bürgerzentrum und Schwimmbäder.

[12] Der Schwerpunkt bei den öffentlichen-kommunalen Vorhaben hat auch finanztechnische Gründe. Denn der größte Teil der Top-ups stammt aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs, die an die Kommunen auszuschütten sind.

Abbildung 8: Anteil der öffentlichen Auszahlungen und Anzahl der Vorhaben für TM 7.4 nach Art der Zuwendungsempfänger



Quelle: Förderdaten 2014 bis 2016 (WIBank 2017c).

Bis Ende 2016 sind für TM 7.1 und TM 7.4 landesweit Bewilligungen in Höhe von rd. 20 Mio. Euro ausgesprochen worden. Die Inanspruchnahme von DE-Mitteln innerhalb des EPLR war über die Landkreise hinweg sehr unterschiedlich.

4.6.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.6.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Hessen setzt bei der Dorfentwicklungsförderung verschiedene Lenkungsinstrumente ein. Neben der Fördergebietskulisse „Ländlicher Raum“[13] sind dies z. B. die Aufnahme einer Kommune als

[13] Der Anteil der Fläche „Ländlicher Räume“ umfasst rd. 82 % der Landesfläche und der Anteil der dort lebenden Menschen rd. 50 % an der Gesamtbevölkerung (vgl. Kapitel 8.1.1, EPLR Hessen).

Förderschwerpunkt in das Dorfentwicklungsprogramm, Dorfentwicklungskonzepte (z. B. IKEK) als Fördergrundlage, hessenspezifische AWK (HMUKLV 2015g) oder Bagatellgrenzen.[14]

Die EU-KOM misst dem Instrument der AWK eine große Bedeutung zur Maßnahmensteuerung zu. Auswahlkriterien sind so zu fassen, dass sie nicht nur bei knappen Haushaltsmitteln zur Anwendung kommen, sondern eine Mindestqualität festlegen, die jedes Vorhaben erreichen muss. Damit verbunden ist auch eine Änderung von Bewilligungsverfahren, weg von kontinuierlicher Bewilligung hin zu klaren Stichtagsregelungen (Tietz und Grajewski 2016). Zu den Stichtagen melden die Bewilligungsstellen der WIBank alle bewilligungsreifen Anträge mit Angabe der Gesamtpunktzahl. Angaben zur Einzelbepunktung je Auswahlkriterium müssen die Bewilligungsstellen bei unklarer Sachlage auf Rückfrage einreichen. Auch die rein national finanzierten Vorhaben (ohne EU-Mittel) durchlaufen das Auswahlverfahren und sind Bestandteil der landesweiten Prioritätenlisten. Das Fachreferat hat für die Bewilligungsstellen Erläuterungen zur Anwendung der AWK formuliert. Damit soll die Punktvergabe über die 16 Bewilligungsstellen hinweg vergleichbar werden. In Gänze lässt sich Subjektivität aber nicht ausschließen. Hessen hat die Anzahl der Stichtage von vier im Jahr 2015 auf drei Stichtage im Jahr 2016 reduziert (20.5.2016, 8.7.2016 und 30.9.2016). Aufgrund des ausreichend großen Bewilligungskontingentes für Dorfentwicklungsvorhaben konnten bislang alle Vorhaben, die auf die Landesliste gelangt sind, bewilligt werden.[15] Damit erfüllt die Anwendung der AWK bis dato die Funktion der Sicherung der Mindestqualität, die jedes Vorhaben erreichen muss.

Zur Auswahl von Dorfentwicklungsplänen werden für

(1) die Ausarbeitung von IKEK bzw. städtebaulichen Fachbeiträgen sowie für

(2) Moderations- und Beratungsdienstleistungen, Objektplanungen, Schulungen und Informationsveranstaltungen

unterschiedliche AWK formuliert.

Für IKEK/Städtebauliche Fachbeiträge werden die Betroffenheit und der innovative Umgang mit zukunftsfähigen Entwicklungsprozessen, der Innenentwicklung, dem demografischen Wandel sowie überörtlicher und interkommunaler Kooperationen bewertet. IKEKs bzw. Städtebauliche Fachbeiträge erhalten im Auswahlverfahren per se die Höchstpunktzahl. Denn nach Aussagen der Fachaufsicht haben die Kommunen bereits bei der vorgeschalteten Aufnahme ins Dorferneuerungsprogramm die AWK erfüllt.

---

[14] Zuwendungen werden nur bewilligt, wenn die nachgewiesenen zuwendungsfähigen Ausgaben für investive Vorhaben im Einzelfall mindestens 10.000 Euro und für nicht-investive Vorhaben im Einzelfall mindestens 1.500 Euro betragen (jeweils Nettobeträge) (RL Ländliche Entwicklung 2015, Teil III Allgemeine Bestimmungen, Ziffer 16).

[15] Die Bedarfsmeldungen der Landräte überstiegen die verfügbaren Mittel im Vorfeld jedoch um das Doppelte. Es konnte dementsprechend nicht davon ausgegangen werden, dass die Mittel für alle Vorhaben ausreichen.

Bei Vorhaben nach (2) beziehen sich die vier Kriterien auf die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und bürgerschaftlicher Kooperationen, die Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität sowie der Energieeffizienz, die Stärkung des kulturellen Erbes und der Dorfökologie sowie die aktive Gestaltung von Schrumpfungsprozessen. Die Punktzahl fällt umso höher aus, je mehr das Vorhaben von gesamtkommunaler Bedeutung ist und sich nicht nur auf einzelne Ortsteile bezieht. Bei Objektplanungen für private Vorhaben ist der gesamtkommunale Bezug nicht gegeben, damit erhalten diese Vorhaben weniger Punkte und rutschen auf der Prioritätenliste nach unten. Insgesamt sind die AWK sehr allgemein und weich formuliert und wenig operationalisiert (HMUKLV 2015g).

Das hessische Auswahlverfahren für TM 7.4 untergliedert sich dem Status des Antragstellers entsprechend in die beiden Teilbereiche: (1) Investitionen von öffentlichen kommunalen Trägern bzw. (2) Investitionen von öffentlichen nicht-kommunalen und privaten Trägern. Unabhängig von der Trägerschaft werden Vorhaben zur Verbesserung der Mobilität/Erreichbarkeit und die lokale Energieeffizienz sowie generationsübergreifende Angebote hoch eingestuft. Darüber hinaus werden bei öffentlichen kommunalen Trägern innovative Startvorhaben zur Verbesserung der Infrastruktur hoch bewertet. Dahingegen wird bei öffentlichen nicht-kommunalen Trägern und privaten Trägern die Steigerung der lokalen Wertschöpfung bewertet. Letztlich gelangen alle bewilligungsreifen Anträge unabhängig von der Trägerschaft auf eine Prioritätenliste. Darüber hinaus orientiert sich das System der AWK für TM 7.4 an der Neuausrichtung der Dorfentwicklungsförderung mit Fokus auf den gesamtkommunalen Ansatz. Vorhaben, die sich aus den „alten“ Dorfentwicklungskonzepten (Ein-Ort-Förderschwerpunkte) ableiten, sind jedoch eher Dorf/Ortsteil bezogen ausgerichtet als gesamtkommunal. Für diese Vorhaben können unter Umständen die Anwendung des Auswahlverfahrens sowie die Erreichung des Schwellenwerts problematisch sein. Den Bewilligungsstellen liegen hierzu spezielle Bearbeitungshinweise zur Handhabung von Vorhaben der beiden Teilbereiche vor.

Mit den Erfahrungen der ersten drei Anwendungsjahre wird im Land Verbesserungsbedarf in der Formulierung der AWK für TM 7.1 und TM 7.4 gesehen. Mit der Verabschiedung der modifizierten RL Ländliche Entwicklung sollen auch die AWK überarbeitet werden.

4.6.3.2 Administrative Umsetzung

Die Einflussfaktoren der administrativen Umsetzung auf die Inanspruchnahme und Umsetzung sind vielfältig.

Mit der Entscheidung, einzelne Fördergegenstände zur Dorfentwicklung außerhalb des EPLR anzubieten, ist Hessen einen entscheidenden Schritt gegangen. Für rein national finanzierte Dorfentwicklungsvorhaben (innerhalb und außerhalb des EPLR) entfällt das von der EU-vorgeschriebene Verwaltungs- und Kontrollsystem wie z. B. Vor-Ort-Kontrollen, die Sanktionsregelungen etc. Obwohl EU-seitig nicht erforderlich, hat sich Hessen allerdings dazu entschieden,

rein national finanzierte Vorhaben innerhalb von TM 7.1 und TM 7.4 in das **Auswahlverfahren** aufzunehmen und unabhängig der Finanzierungsquellen eine gemeinsame Prioritätenliste zu erstellen. An dieser Stelle wird der EU-Rahmen auf rein nationale Vorhaben angewendet, auch um gegenüber den Antragstellern das Antragsverfahren zu vereinheitlichen. Für Vorhaben nach den Förderziffern 2.3 bis 2.5 (Dorfentwicklung außerhalb des EPLR) entfällt das landesweite Ranking anhand von AWK. Dennoch hat jede Bewilligungsstelle ein internes Verfahren zur Priorisierung entwickelt, um bei Mittelknappheit ein transparentes Verfahren der Auswahl vorhalten zu können. Auf einer gemeinsamen Veranstaltung hat die Bewilligungsstelle Korbach ihr Bepunktungs- und Bewertungssystem zur Diskussion gestellt. Das System traf bei den anderen Bewilligungsstellen auf Zuspruch, bzw. sie fanden sich in diesem System wieder.

Das Finanzmanagement des Landes zielt darauf ab, bewilligte Mittel zeitnah abfließen zu lassen. Die Gründe, warum zum Beispiel Kommunen die bereitgestellten Mittel nicht abrufen, sind vielfältig: Unsicherheiten und Zeitverzögerungen durch die Regelungen zur Vergabe, Verzögerungen bei der Abrechnung von Baumaterial für Arbeiten in Eigenleistungen, Ausstände von Handwerkerrechnungen u. a. Die Bewilligungsstelle Vogelsberg beispielsweise hat ein internes Auszahlungsmanagement aufgebaut, im Zuge dessen begünstigte Kommunen bereits im Sommer kontaktiert werden, um die rechtzeitige Einreichung von Auszahlungsanträgen zu forcieren. Die Auszahlungsquote konnte im LK Vogelsberg so im Jahr 2016 deutlich erhöht werden.

Zur **landesweiten Mittelsteuerung** fordert die WIBank die Bewilligungsstellen jährlich auf, für das folgende Kalenderjahr den zu erwartenden Mittelbedarf für die Dorfentwicklung realistisch und fundiert zu prognostizieren. Im Jahr 2016 wurden sowohl von privaten als auch von kommunalen Vorhabenträgern deutlich weniger Mittel beantragt als vorher prognostiziert. Gründe dafür können fehlende Eigenmittel der potentiellen Antragsteller zur Kofinanzierung der Vorhaben oder auch im Falle von Kommunen in der Haushaltssicherung eine späte Genehmigung des Haushaltes sein.

Das Thema **Vergabe** hat in dieser Förderperiode deutlich an Bedeutung gewonnen. Die Bewilligungsstellen prüfen im Rahmen der Verwaltungskontrolle bei allen Anträgen den Vorgang der Vergabe. Verstöße sind mit EU-seitigen Finanzkorrekturen verbunden. Das Vergaberecht ist in seiner Anwendung sehr komplex und auslegungsintensiv. Die WIBank hat in der Vergangenheit für die MitarbeiterInnen in den Bewilligungsstellen eine spezielle Fortbildung zu diesem Thema angeboten. Darüber hinaus sind auch die Vorgaben der EU zur Kostenplausibilisierung (Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) umfassend.

Zum direkten **Austausch** zwischen Fachaufsicht (HMUKLV/WIBank), Bewilligungsstellen und EU-Zahlstelle finden regelmäßig (zweimal jährlich) gemeinsame Arbeitstreffen Dorfentwicklung/Regionalentwicklung statt. Darüber hinaus gibt es einen Arbeitskreis zur Kommentierung der RL Ländliche Entwicklung, der sich aus MitarbeiterInnen des Fachreferats, der WIBank und aus den vier Bewilligungsstellen der LK Marburg-Biedenkopf, Vogelsbergkreis, Darmstadt-Dieburg und Lahn-Dill zusammensetzt. Außerhalb dieser formalen Dienstbesprechungen treffen sich die

kommunalen Bewilligungsstellen intern zum Erfahrungsaustauch und zu Fortbildungen im Bildungsseminar Rauischholzhausen. Arbeitsspitzen sind am Ende des Jahres zu verzeichnen, wenn Bewilligungen und Auszahlungen parallel laufen. Darüber hinaus binden Themen wie z. B. die Überarbeitung der RL Ländliche Entwicklung, die Neuausrichtung der GAK, der erhöhte Beratungsbedarf der Kommunen in Richtung gesamtkommunalen Ansatz zusätzlich viel Arbeitszeit. Durch den neuen Förderansatz hin zur kommunalen Ebene sind zwar weniger Förderschwerpunkte im Verfahren, aber die Anzahl der beteiligten Ortsteile ist deutlich gestiegen. Die Bewilligungsstellen vermuten, dass demzufolge die Nachfrage besonders von privaten Dorfentwicklungsvorhaben (außerhalb und innerhalb des EPLR) und damit das Arbeitsaufkommen in den Bewilligungsstellen steigen werden.

Die Fachaufsicht stellt sämtliche Dokumente mit Bezug zur RL Ländliche Entwicklung für die an der Umsetzung beteiligten Stellen im internetbasierten Teamraum zur Verfügung. Dazu gehören auch vertiefende Informationen, die die Auslegung der RL Ländliche Entwicklung erläutern.

Nach Aussagen der Bewilligungsstellen ist der **gesamtkommunale Ansatz** der Dorferneuerungsförderung noch nicht in den Köpfen der Kommunen verankert ist. Die Kommunen denken noch viel auf Dorf-/Ortsteilebene. Hier besteht noch Bedarf an Öffentlichkeitsarbeit und die Sensibilisierung der Planungsbüros. Durch die Änderung der Konzeptebene von einem Ort/Dorf auf die gesamte Kommune ist der Anspruch an die geförderten Dorfentwicklungsvorhaben in Richtung einer gesamtkommunalen Bedeutung gewachsen. Dabei ist der Begriff „gesamtkommunale Bedeutung“ nicht eindeutig definiert. Es zeichnet sich ab, dass die „gesamtkommunalen“ Vorhaben komplexer sind – teilweise werden auch verschiedene Fördertöpfe genutzt. Die Förderung von Basisdienstleistungen bietet ein thematisch breit aufgestelltes Feld an Fördermöglichkeiten, womit die Abgrenzung der Förderfähigkeit im Rahmen des ELER aufwändiger geworden ist.

4.6.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Im Vergleich zur Vorgängerperiode sind die Fördergegenstände zur Dorfentwicklung im Rahmen der RL Ländliche Entwicklung weitgehend gleichgeblieben, allerdings werden einzelne Fördergegenstände nur noch außerhalb des EPLR Hessen angeboten. Die beiden Teilmaßnahmen Dorfentwicklungspläne (TM 7.1) sowie Basisdienstleistungen (TM 7.4) sind Bestandteil des EPLR Hessen. Ihre Umsetzung verlief weitestgehend plangemäß und zielgerichtet. Tabelle 23 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 23: Ergebnisse der Vollzugsanalyse zur Dorfentwicklung (TM 7.1 und TM 7.4) und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Mit dem Ziel der aktiven Gestaltung des demografischen Wandels sollen in den Ortskernen ländlich geprägter Kommunen zentrale Funktionen gestärkt und eine gute Wohn- und Lebensqualität erhalten bzw. geschaffen werden.				
Dorfentwicklungspläne **(7.1)** und Basisdienstleistungen **(7.4)**: Inhaltliche Ausgestaltung unterstützt lokale Entwicklung	Komplexe Anforderungen hinsichtlich Vergabe und Kostenplausibilisierung sowohl für Antragsteller als auch für Bewilligungsstellen Internetbasierter Teamraum sichert den Informationsfluss an sämtliche Verwaltungsstellen	Inanspruchnahme erwartungsgemäß, jedoch stark unterschiedlich in einzelnen Landkreisen		Vergabe/ Kostenplausibilisierung: Die landrätlichen Verwaltungen sollten in ihrer Funktion als Bewilligungsstelle die MitarbeiterInnen hierin weiterhin schulen Neue Ansätze zur Verbesserung der Umsetzungsabläufe von einzelnen Bewilligungsstellen kommunizieren und evtl. als good practice Beispiele diskutieren
Dorfentwicklungspläne **(7.1)** sind gemeindespezifisch und abgestimmt Durch gesamtkommunalen Ansatz sind mehr Ortsteile im DE-Programm Bis 2019 Parallelität von zwei Konzepttypen: Ein-Ort-Verfahren sowie gesamtkommunale DE-Konzepte (IKEK)	Beratungsbedarf bei Kommunen durch gesamtkommunalen Ansatz gestiegen Nachfrage nach privaten DE-Maßnahmen (vornehmlich Fördergegenstände außerhalb des EPLR Hessen) wird vermutlich steigen Auswahlverfahren nicht passgenau für zwei verschiedene DE-Konzept-Typen Formulierung der AWK weich	2016 keine Neuaufnahme von Förderschwerpunkten, folglich keine Bewilligung von IKEK/Städtebaulichen Fachbeiträgen		Sensibilisierung der Gemeinden für gesamtkommunalen Ansatz Auswahlverfahren überarbeiten
Basisdienstleistungen (7.4): Thematisch breit aufgestelltes Feld an	Unterschiedliche AWK für öffentliche kommunale bzw. öffentliche	Verzögerte Inanspruchnahme aufgrund Priori-	Neuer Fördertatbestand der GAK Basis-	Auswahlverfahren überarbeiten

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Fördermöglichkeiten	nicht-kommunale oder private Träger nicht nachvollziehbar Abgrenzung der Förderfähigkeit im Rahmen des ELER aufwändig	sierung vorgeschalteter Konzepte Durch den hohen Einsatz von Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich hauptsächlich Kommunen als Vorhabenträger, nur wenige öffentliche nicht-kommunale oder private Träger	dienstleistungen	

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Insgesamt verlief die Inanspruchnahme der beiden Dorfentwicklungsmaßnahmen 7.1 und 7.4 erwartungsgemäß. Dadurch dass Hessen bereits im Jahr 2012 – zum Ende der letzten Förderperiode – mit der Etablierung von IKEK die Dorfentwicklung auf die gesamtkommunale Ebene gehoben hat, erfolgte der Übergang in die aktuelle Förderperiode fließend. Die Evaluierungsergebnisse zu den hessischen IKEK und städtebaulichen Fachbeiträgen im Jahr 2015 haben ebenso wie die Neugestaltung des GAK-Rahmenplans ab 2017 mit neuen Fördergegenständen im Förderbereich „Integrierte Ländliche Entwicklung“ zu Anpassungs-/Änderungsbedarf der RL Ländliche Entwicklung geführt. Im Zuge dessen werden nach Aussagen der Fachaufsicht auch die AWK überarbeitet.

Es sollte sicher gestellt sein, dass vor dem Hintergrund der neuen Aufgaben (z. B. Überarbeitung der RL Ländliche Entwicklung, Umsetzung der neuen GAK-Grundsätze, evtl. Mehrzahl an privaten Dorfentwicklungsvorhaben) in allen beteiligten Stellen (Fachreferat/WIBank, EU-Zahlstelle, Bewilligungsstellen) eine nachhaltig vorausschauende Personalentwicklung zur Umsetzung der RL Ländliche Entwicklung erfolgt (vgl. Fährmann, Grajewski, Reiter 2014, Kapitel 5.6).

Der gesamtkommunale Ansatz der Dorfentwicklungsförderung ist noch nicht in den Köpfen der Kommunen verankert. Die Bewilligungsstellen sollten hierfür sowohl die Kommunen als auch Planungsbüros sensibilisieren. Es sollte mit Veranstaltungen, guten Beispielen u. ä. Überzeugungsarbeit angesetzt werden.

Die Themen Vergabe und Kostenplausibilisierung sind sehr komplex und zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Antragstellung von Bedeutung. Die landrätlichen Verwaltungen sollten in ihrer Funktion als Bewilligungsstelle die MitarbeiterInnen hierin weiterhin schulen und so den Kompetenzaufbau zur Aufgabenbewältigung sicherstellen. Darüber hinaus sollten neue Ansätze von einzelnen Bewilligungsstellen (z. B. Dezimieren von Ausgaberesten, Auswahlverfahren bei Dorfentwicklungsvorhaben außerhalb des EPLR) kommuniziert und evtl. als good practice Beispiele diskutiert werden.

4.7 Kleine Infrastrukturen (TM 7.2)

Autor: Manfred Bathke

4.7.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme

Unter dem ELER-Code 7.2 fördert das Land Hessen kleine Infrastrukturen mit hoher Bedeutung für den ländlichen Raum (Verbindungswege, Kreuzungsbauwerke). In erster Linie handelt es sich um Wegebaumaßnahmen sowie die Erneuerung von Brückenbauwerken. Einen Vorrang genießen Vorhaben, die aus einem Entwicklungskonzept heraus vorgeschlagen wurden (ILEK, SILEK, IKEK).

Die Förderung der kleinen Infrastrukturen soll damit einen Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raumes (SPB 6B) sowie zur Erschließung land- und forstwirtschaftlicher Flächen (SPB 2A) leisten. Da der Wegebau zumeist auch der Regulierung der Abflussverhältnisse dient (Ausbau von Wegeseitengräben, Erneuerung von Durchlässen etc.), wird auch ein Beitrag zum SBP 4C erwartet.

Tabelle 24: Zielsetzung der Teilmaßnahme Kleine Infrastrukturen (TM 7.2) in den Schwerpunktbereichen

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
7.2				x						x							P	

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (Schnaut et al. 2016).

Die Förderung erfolgt gemäß Art. 20 der ELER-Verordnung in Verbindung mit der NRR (BMEL 2014a) im Rahmen der GAK (BMEL 2014b). Grundlage der Förderung ist die Richtlinie vom 24.07.2015 in der Fassung vom 05.01.2016. Das Land gewährt gemäß dieser Richtlinie Fördermittel für den Ausbau von dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturen, insbesondere zur Erschließung der landwirtschaftlichen oder touristischen Entwicklungspotenziale im Rahmen der Einkommensdiversifizierung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe.

Gefördert werden laut Richtlinie (FiRiLi 2015):

- die Vorbereitung, Begleitung und Ausführung der dem ländlichen Charakter angepassten Infrastrukturmaßnahmen, einschließlich der hierfür notwendigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen,
- der Neubau von Wegen, die Befestigung vorhandener, nicht oder nicht ausreichend befestigter Wege im ländlichen Raum, einschließlich der dazugehörenden Kreuzungsbauwerke und erforderlicher Nebenanlagen und die Schaffung von Wegeersatzmaßnahmen,
- die Schaffung stationärer Transporteinrichtungen als Wegeersatz in Weinbergssteillagen einschließlich dazugehöriger Arbeiten an Weinbergsmauern.

Zuwendungsempfänger sind Gemeinden oder Gemeindeverbände aber auch Wasser- und Bodenverbände oder vergleichbare Körperschaften sowie auch natürliche Personen und Personengesellschaften.

Laut indikativem Finanzplan (Stand: 13.02.2015) waren 24,8 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für diese Maßnahme vorgesehen (8,8 Mio. Euro an EU-Mitteln). Hierin waren irrtümlich Finanzmittel der Flurbereinigung (VA 4.3-2) mit enthalten. Mit dem 1. Änderungsantrag (HMUKLV 2017d) soll dieser Fehler korrigiert werden. Der tatsächliche EU-Anteil beläuft sich auf 2,2 Mio. Euro. Inklusive der Top-ups (1,8 Mio. Euro) sind damit 6,2 Mio. Euro an Fördermitteln für „kleine Infrastrukturen“ eingeplant.

Gefördert werden die über einem Schwellenwert von 25.000 Euro hinausgehenden förderfähigen Ausgaben. Der Zuschusssatz beträgt 65 % für Gemeinden und Wasser- und Bodenverbände sowie 35 % bei natürlichen Personen. Wenn die Maßnahme der Umsetzung eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes dient, wird der Zuschuss um 5 Prozentpunkte erhöht. Der Zuschusssatz darf nicht höher sein, als der sich bei einem Verfahren nach dem FlurbG ergebenden Zuschusssatz.

Die Anträge müssen mit Kostenvoranschlägen zu den festgelegten Stichtagen (28. Februar, 30. Juni, 30. Oktober) bei der örtlichen Flurbereinigungsbehörde (Amt für Bodenmanagement) gestellt werden, die auf der Grundlage eines Rankings auch die Bewilligungen erteilt. Die AWK (HMUKLV 2015g) berücksichtigen die Art der Infrastrukturmaßnahme, die durch einen Wegebau erschlossene Fläche sowie die zu erwartenden Wirkungen in verschiedenen Bereichen (z. B. Förderung der Einkommensdiversifizierung, Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, Effizienz der Wassernutzung). Der Schwellenwert liegt bei 13 Punkten, maximal können 39 Punkte erreicht werden. Sechs Punkte können allein dadurch erreicht werden, wenn es sich um ein Vorhaben handelt, welches im Rahmen eines Planungsverfahrens (ILEK, SILEK oder IKEK) entwickelt und empfohlen wurde. Das Ranking und die Auswahl der Vorhaben erfolgen zentral durch das Hessische Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (Dezernat II2 Bodenmanagement).

Technische Grundlage der Förderung ist die „Richtlinie für den ländlichen Wegebau, Teil 1“ in der aktuellen Fassung vom August 2016 (DWA 2016). Nach dieser RLW sollten Hauptwirtschaftswege mind. auf 3,5 m ausgebaut werden, ebenso einspurige Verbindungswege. Zweispurige Verbindungswege sollten danach auf mindestens 4,70 m ausgebaut werden.

4.7.2 Darstellung des Outputs

Es wurden bisher Auszahlungen für elf Fördervorhaben in einem Umfang von rund 1,0 Mio. Euro getätigt. Der Bewilligungsstand liegt mit 1,8 Mio. Euro etwas höher. Die Inanspruchnahme der Fördermittel liegt oberhalb der geplanten Entwicklung.

Die förderfähigen Kosten für die bewilligten Vorhaben liegen bei knapp 3,0 Mio. Euro. Vorgesehen ist ein Wegeausbau auf einer Länge von 20,47 km. Der Ausbau erfolgt bis auf eine Ausnahme als Asphaltdecke. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Ausbauzustand der geförderten Wege vorher und nachher.

Tabelle 25: Ausbauzustand der geförderten Wege vorher und nachher

		vorher	nachher
Wegebreite	3,0 m	18,40 km	14,04 km
	3,5 m	2,07 km	6,43 km
Wegebefestigung	Asphalt	13,25 km	18,40 km
	Beton	0,95 km	-
	Schotter ohne Bindemittel	3,57 km	2,07 km
	Verschiedene Befestigungsarten	2,70 km	-

Quelle: Eigene Auswertung nach Daten der der HVBG (2016).

Auf etwa 20 % der geförderten Wege wurde eine Wegeverbreiterung von 3,0 auf 3,5 m vorgenommen. Der Ausbau erfolgte weit überwiegend in Asphaltbauweise. Ehemalige Beton- oder Schotterstrecken wurden in geringem Umfang in Asphaltwege umgebaut. In der überwiegenden Zahl der Fälle wurden bereits vorhandene Asphaltwege stärker befestigt. Eine Wegebefestigung auf neuer Trasse erfolgt nicht.

4.7.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.7.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Mit der Teilmaßnahme 7.2 wird eine Förderung von Wegebaumaßnahmen auch außerhalb der Verfahrensgebiete der Flurbereinigung angeboten. Dies trifft bei den Kommunen offensichtlich auf einen großen Bedarf.

Über die AWK ist sichergestellt, dass vorrangig Infrastrukturmaßnahmen mit hoher Bedeutung für den ländlichen Raum (Verbindungswege, Kreuzungsbauwerke) gefördert werden. Einen Vorrang genießen auch Infrastrukturvorhaben, die aus einem Entwicklungskonzept heraus vorgeschlagen wurden (ILEK, SILEK, IKEK). Insgesamt ist davon auszugehen, dass mit der Förderung der kleinen Infrastrukturen ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raumes geleistet wird.

Der Schwellenwert von 25.000 Euro erscheint zunächst relativ hoch. Allerdings entspricht dies einer Wegelänge von ca. 0,2 km. Die für eine Förderung beantragten Wegeabschnitte sind in der Regel deutlich länger.

In Anbetracht der zur Verfügung stehenden Finanzmittel erscheinen die inhaltliche Ausgestaltung der Förderrichtlinie und auch der Schwellenwert angemessen.

4.7.3.2 Administrative Umsetzung

Besondere Hemmnisse sind derzeit nicht erkennbar.

Die AWK (HMUKLV 2015g) berücksichtigen sehr differenziert die Erschließungs- und sonstigen Wegefunktionen und ermöglichen unserer Einschätzung nach die geforderte Auswahl von Vorhaben mit hohem Zielerreichungsgrad hinsichtlich der ELER-Ziele.

4.7.3.3 Externe Einflussfaktoren

Der Bedarf der Gemeinden an Fördermitteln für den ländlichen Wegebau ist nach unserer Einschätzung relativ hoch. Dementsprechend stößt die Maßnahme bei den Kommunen auf großes Interesse. Allerdings stellt für viele Gemeinden der erforderliche Eigenanteil ein wesentliches Hemmnis dar. Die Frage der kommunalen Haushalte wäre allerdings an anderer Stelle zu diskutieren.

4.7.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Insgesamt ist davon auszugehen, dass mit der Förderung der kleinen Infrastrukturen ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raumes geleistet wird (SPB 6B). Auch Beiträge zu den Schwerpunktbereichen 2A (Verringerung der Transportkosten für die Landwirtschaft) und 4C (Regulierung der Wasserverhältnisse, Verringerung der Bodenerosion) sind zu erwarten.

Die Maßnahmenumsetzung verläuft ohne Probleme und zielgerichtet. Tabelle 26 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 26: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Teilmaßnahme Kleine Infrastrukturen (TM 7.2) und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel: Entwicklung ländlicher Räume durch verkehrstechnische Erschließung landwirtschaftlicher und touristischer Entwicklungspotenziale				
Nach derzeitiger Einschätzung werden die Förderziele in den drei genannten SPB erreicht.	Insgesamt effiziente Umsetzung	Hohe Nachfrage	Nicht relevant	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Es werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.8 Breitbandinfrastruktur (TM 7.3)

Autorin: Birgit Fengler

4.8.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Das Ziel der Förderung der Breitbandinfrastruktur im EPLR unter SPB 6C ist die Schaffung einer zuverlässigen, erschwinglichen und hochwertigen Breitbandinfrastruktur, die die Nutzung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien in bislang aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen oder technologischer Restriktionen unversorgten ländlichen Gebieten ermöglicht.

Die gesamte Breitbandförderung in Hessen ist einer gemeinsamen Richtlinie (Richtlinie zur Förderung der Breitbandversorgung im Land Hessen) vom 29.08.2016 geregelt (Breitbandrichtlinie). Darin sind neben der Förderung über den ELER auch die Förderung auf der Grundlage der beiden Gemeinschaftsaufgaben GAK und GRW sowie landesspezifische Förderansätze geregelt. Die För-

derung des Breitbandausbaus mit ELER-Mitteln wurde in dieser Förderperiode neu aufgenommen.

Förderfähig sind im Rahmen des EPLR:

- aktive und passive Breitbandinfrastrukturen einschließlich ihrer Schaffung, Verbesserung und Ausdehnung sowie Bereitstellung des Zugangs zu Breitband- und öffentlichen e-Government-Lösungen,
- Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke und
- Förderung der Verlegung von Leerrohren.

Als Begünstigte kommen Gemeinden, Gemeindeverbände und andere Gebietskörperschaften in Frage. Darüber hinaus sind privatrechtlich organisierte Gesellschaften, die sich in alleiniger öffentlicher Eigentümerschaft befinden und die eine wesentliche Verbesserung der Breitbandversorgung in unterversorgten Gebieten gewährleisten zu den Konditionen öffentlicher Träger antragsberechtigt. Welche Merkmale sie hierzu erfüllen müssen, ist in der Richtlinie detailliert geregelt.

Voraussetzungen für die Förderung sind unter anderem der Nachweis einer fehlenden oder unzureichenden Breitbandversorgung unter 30 Mbit/s, die Durchführung eines Markterkundungsverfahrens, die Verbesserung der Breitbandversorgung mit einer Steigerung von 100 % oder mehr – mindestens jedoch 30 Mbit/s im Download. Die eingereichten Vorhaben werden anhand der AWK bewertet, bspw. die Zuordnung des Vorhabens zu einem besonders ausgeprägten ländlichen Raum oder besonders geringe Anschlusszahlen im zu versorgenden Gebiet. Ein Antrag auf Förderung kann bei der WIBank gestellt werden, die auch für alle weiteren Breitbandförderansätze Hessens die zentrale antragsannehmende Stelle ist.

Eine weitere Förderoption besteht über das Bundesförderprogramm für den Breitbandausbau. Die Hessische Breitbandrichtlinie enthält im Rahmen der Landesförderung für den Breitbandinfrastrukturausbau auch die Kofinanzierung bewilligter Bundesanträge als Zuwendungszweck. Eine Besonderheit in Hessen stellen die Umsetzungsstrukturen dar: die fachliche Zuständigkeit für die gesamte Breitbandförderung ist im Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (MW) gebündelt. Die administrative Umsetzung erfolgt über die WIBank, Gruppe Infrastruktur.

Das im EPLR formulierte Ziel von fünf Vorhaben bei EU-Mitteln in Höhe von 32 Mio. Euro zeigt, dass hier finanziell sehr umfangreiche Vorhaben umgesetzt werden sollen.

4.8.2 Darstellung des Outputs

Im Februar 2017 wurde ein erstes Vorhaben in Höhe von 20 Mio. Euro der Breitband Nordhessen GmbH bewilligt. Die Breitband Nordhessen GmbH stellt einen deutschlandweit besonderen Ansatz zur Organisation des Breitbandausbaus dar: Sie wurde im Februar 2014 von den fünf nordhessischen Landkreisen Hersfeld-Rotenburg, Kassel, Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner gegründet. Ihr Ziel ist, den flächendeckenden Ausbau eines Hochgeschwindigkeitsinternets voranzubringen. Sie übernimmt dabei die gesamte Koordination und den Ausbau der Glasfaservernetzung in den nordhessischen Landkreisen. Auf Basis eines FTTC-Konzepts (Glasfaserausbau bis zum Kabelverzweiger) soll ein neues Hochgeschwindigkeitsnetz entstehen. Die Zielgröße sind dabei Breitbandanschlüsse mit Geschwindigkeiten von mindestens 30 Megabit pro Sekunde (Mbit/s). Die Umsetzung erfolgt im sogenannten Betreibermodell, d. h. die Breitband Nordhessen GmbH ist Eigentümerin der gesamten passiven Infrastruktur (Leerrohre, Glasfaser, etc.). Diese passive Infrastruktur wird sie an die Netcom Kassel vermieten (über die wiederum die Endkunden einen Anschluss erhalten können) (siehe auch: http://www.breitband-nordhessen.de/de/home.html).

Für die verbleibenden EU-Mittel in Höhe von 12 Mio. Euro war die Förderung eines weiteren Clusters in Hessen in Planung. Dort erfolgt der Ausbau marktgetrieben durch die Telekom AG. Deshalb ist eine Förderung in der ursprünglich geplanten Dimension aktuell nicht notwendig. Zur Unterstützung einer flächendeckenden Abdeckung mit schnellem Breitband im ländlichen Raum sind daher mittlerweile weitergehende Lösungen in der Diskussion (z. B. Versorgung von Weilern und Einzelgehöften, WLAN im öffentlichen Raum, Abdeckung von z.B. touristischen „points of interest“).

4.8.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Insgesamt gibt es ein umfangreiches Paket an Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten für den Breitbandausbau, das für die kommunalen Akteure vor Ort aufgrund der zu beachtenden Regulierungs- und Beihilfevorschriften mit hohem Aufwand in der Einarbeitung und Umsetzung verbunden ist. In Bezug auf die **administrative Umsetzung** stellt dies für die potenziellen Zuwendungsempfänger eine große Herausforderung dar. Dafür gibt es in Hessen einerseits ein etabliertes Netz an Unterstützungsstrukturen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen: Hessenweit ist das Breitbandbüro Hessen aktiv. Dieses stellt Informationen zu Finanzierungs- und Förderungsfragen, zu technischen und solchen die Ausbaustatus in den Kommunen betreffenden Fragen bereit. Zudem wird Vernetzungsarbeit der verschiedenen im Breitbandausbau relevanten Akteure geleistet. Auf der nächsten räumlichen Ebene gibt es vier regionale Breitbandberater, die als Ansprechpartner den Landkreisen, Gemeindeverbänden und Gemeinden zur Verfügung stehen. Jeder Kreis hat wiederum einen Kreiskoordinator benannt, der für die Zusammenfassung, Steuerung und Planung der kreisweiten Ausbauaktivitäten im Breitbandbereich zuständig ist. Die Umsetzung der finanziellen Förderung ist bei der WIBank hessenweit gebündelt.

Neben den Zuwendungsempfängern ist auch für die Verwaltungsseite die Maßnahme mit erheblichem Aufwand verbunden. Um eine bestmögliche Umsetzung der ELER-Maßnahmen sicherzustellen, ist eine umfangreiche Einarbeitung und Unterstützung durch die ELER-Verwaltungsbehörde erfolgt. Bei dem bisher bewilligten, finanziell sehr umfangreichen Vorhaben besteht zudem das Problem, dass die Anlastungskonsequenzen im Falle von festgestellten Fehlern sehr hoch wären (siehe hierzu auch Kapitel 5.3.3).

Die **externen Rahmenbedingungen** für den Breitbandausbau sind komplex. Neben der Förderung über den ELER gibt es mehrere andere Fördermöglichkeiten über die GAK, die GRW, das Bundesprogramm Breitbandausbau, den EFRE und landesspezifische Förderansätze. Durch die **Ausgestaltung der ELER-Förderung** mit Einbindung in eine umfassende Förderrichtlinie des Landes wurde ein guter und abgestimmter Ansatz der Fördermöglichkeiten im Zuständigkeitsbereich des Landes Hessen gewählt.

Das Bundesprogramm Breitband existiert zusätzlich zu den Förderangeboten Hessens und ist grundsätzlich attraktiv und erfordert aufgrund der Fristigkeit auch eine vorrangige Beantragung.[16] Im Rahmen dieses Programms wurden im 1. bis 3. Call bis zum Frühjahr 2017 sieben Vorhaben und 29,5 Mio. Euro Fördermittel bewilligt. Diese betreffen die Kreise Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf, Fulda, Limburg-Weilburg, Lahn-Dill, Rheingau-Taunus, Wetterau und Vogelsberg.

Neben der zersplitterten Förderlandschaft machen auch rechtliche und technische Veränderungen bzw. Weiterentwicklungen den Breitbandausbau zu einem sehr dynamischen Prozess. In rechtlicher Hinsicht hat z. B. die Rahmenregelung für Next Generation Access-Netze (NGA-Rahmenregelung) aus Juni 2015 neue Förderansätze ermöglicht. Neue technische Möglichkeiten in Kombination mit politischen Entscheidungen, wie beim Thema Vectoring, VULA-Produkten oder dem DigiNetzG, verändern die Umsetzungsmöglichkeiten.

4.8.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Der Breitbandausbau in Hessen wird bereits langjährig engagiert durch das Land vorangetrieben. Mit der aktuellen Richtlinie wurde ein Förderrahmen geschaffen, in dem die verschiedenen Fördertöpfe im Land aufeinander abgestimmt sind. Im Februar 2017 wurde ein erstes, finanziell sehr umfangreiches Fördervorhaben mit EU-Mitteln bewilligt. Die Förderung im Rahmen des ELER ist damit vergleichsweise spät gestartet, hat aber einen gut abgestimmten und auf die hessischen Verhältnisse angepassten Ansatz gefunden. Dem späten Start liegt die lange Planungs- und Vorlaufzeit des sehr umfangreichen Clusterprojekts zugrunde. Aktuell wird die Weiterentwicklung der Maßnahme diskutiert, da ein weiteres anvisiertes Vorhaben aufgrund eines eigenwirtschaftli-

[16] Die Ausgestaltung des Bundesprogramms stellt sich in der Umsetzung teilweise als problematisch heraus. Beispiele hierfür sind die Aufgreifschwelle von 30 Mbit/s, durch die Gebiete mit mehr als 30 Mbit/s nicht in die Förderung einbezogen werden können oder die komplexen Antrags- und Umsetzungsmodalitäten.

chen Ausbaus nicht wie ursprünglich vorgesehen umgesetzt wird. Die Umsetzung der gesamten Breitbandförderung des Landes erfolgt in einem organisatorischen Strang gebündelt im MW und über die WIBank.

Tabelle 27: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Teilmaßnahme Breitbandinfrastruktur(TM 7.3) und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einfluss-faktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel 1 Bevölkerung in ländlichen Räumen einen Zugang zu hochleistungsfähiger Internet-Infrastruktur zu verschaffen				
Sinnvolle Ausgestaltung um hochleistungsfähige Internet-Infrastruktur zu schaffen.	Komplexes Antragsverfahren, unter ELER-Bedingungen noch aufwändiger	Ein umfangreiches Vorhaben bewilligt	Bundesprogramm Breitbandausbau; externe Regulierungs- und Beihilfevorgaben	Kein Änderungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Zum aktuellen Zeitpunkt werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.9 Flächenräumung (TM 8.4)

Autorin: Kristin Franz

4.9.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme

Im Rahmen der Teilmaßnahme können beim Eintreten außergewöhnlicher Schadereignisse Soforthilfemaßnahmen zur Beseitigung der Schäden geregelt werden. Die Maßnahme ist dem SPB 4A zugeordnet. Vorgesehen ist die Förderung der Aufarbeitung von Schadholz und die Flächenräumung. Eine ähnliche „Platzhaltermaßnahme“ für den Katastrophenfall war auch im EPLR Hessen 2007 bis 2013 vorgesehen.

Die Maßnahme ist in Grundzügen in der Richtlinie für die forstliche Förderung in Hessen geregelt (Forst Förderrichtlinie). Förderfähig sind natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts als Besitzer forstlicher Flächen sowie Gemeinschaftsforsten oder Forstbetriebsgemeinschaften und gleichgestellte Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes und Forstbetriebsvereinigungen nach dem Hessischen Waldgesetz, sofern sie rechtsfähig sind.

Es wurden auch bereits AWK formuliert, die die Besitzart (Privat- oder Körperschaftswald) und die betroffene Betriebsfläche umfassen (HMUKLV 2015g). Bewilligungsfähige Anträge müssen eine Punktzahl von mindestens 380 erreichen.

Die Finanzierung erfolgt gegebenenfalls über ELER und Land, Top-ups sind aktuell nicht vorgesehen. Im Ereignisfall ist die Förderung als Festbetragsfinanzierung von 3 Euro pro Festmeter aufgearbeitetes Schadholz vorgesehen.

Die Verantwortung für die Maßnahme liegt im HMUKLV beim Referat VI-1, Bewilligungsbehörde ist das Regierungspräsidium Darmstadt (siehe hierzu auch Abbildung 4 in Kapitel 3).

4.9.2 Darstellung des Outputs

Im bisherigen Verlauf der Förderperiode ist kein Schadereignis eingetreten, dass die Umsetzung der Maßnahme erfordert hätte.

4.9.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Die tatsächliche Maßnahmenumsetzung und der Förderablauf hängen vom konkreten Schadereignis ab. Zum aktuellen Zeitpunkt sind deshalb keine Aussagen in Bezug auf eine potentielle Inanspruchnahme möglich.

4.9.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Hierzu sind derzeit keine Aussagen möglich.

4.10 Bodenschutzkalkung (TM 8.5)

Autorin: Kristin Franz

4.10.1 Eckpunkte der Teilmaßnahme

Mit der Teilmaßnahme soll die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Filter-, Puffer- und Speicherfunktion der Waldböden und damit die Sicherung der Stabilität und der natürlichen Biodiversität des Waldes unterstützt werden. Im Hessischen EPLR werden mit der Maßnahme prioritär Ziele im Schwerpunktbereich 4C und sekundär in den Schwerpunktbereichen 4A und 4B verfolgt. Gefördert wird die Bodenschutzkalkung mit bis zu 3 t Kalk/ha inklusive der zughörigen Kalkanalyse. Die Maßnahme wird weitgehend unverändert gegenüber dem EPLR Hessen 2007 bis 2013 fortgesetzt.

Die Förderung ist in der Richtlinie für die forstliche Förderung in Hessen geregelt (Forst Förderrichtlinie). Förderfähig sind natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts als Besitzer forstlicher Flächen sowie Gemeinschaftsforsten oder Forstbetriebsgemeinschaften und gleichgestellte Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes und Forstbetriebsvereinigungen nach dem Hessischen Waldgesetz, sofern sie rechtsfähig sind.

Die Förderrichtlinie enthält einige wesentliche Zuwendungsbestimmungen, die für die Zielerreichung bzw. Vermeidung negativer ökologischer Auswirkungen von Bedeutung sind. Voraussetzung für die Förderung ist eine gutachterliche Stellungnahme der Zweckmäßigkeit und Unbedenklichkeit der geplanten Maßnahme. Gegebenenfalls ist eine Boden- oder Blatt- bzw. Nadelanalyse vorzunehmen. Die Kalkung hat in der Zeit von September bis Februar zu erfolgen. Aus Naturschutzgründen sind besonders empfindliche Bereiche (z. B. Naturschutzgebiete oder gewässernahe Bach- und Flussabschnitte) von der Förderung ausgeschlossen.

Es wurden AWK formuliert, die die Besitzart (Einzelbetrieb oder Kooperation), den Kalkungsturnus, die Flächengröße und, ob die Kalkungsmaßnahme in einem Kalkungsgebiet mit Verbund mit anderen Waldbesitzern liegt, beinhalten (HMUKLV 2015g). Bewilligungsfähige Anträge müssen eine Punktzahl von mindestens 350 erreichen. Aufgrund der Betreuungssituation in Hessen sind die eingehenden Anträge in aller Regel in einer bewilligungsfähigen Form, erreichen also die Mindestpunktzahl. Zu einer Antragsauswahl aufgrund von Mittelknappheit ist es bisher, auch in der letzten Förderperiode, nicht gekommen.

Die Finanzierung erfolgt über ELER und GAK. Rund 14 Mio. Euro öffentliche Mittel wurden für die Bodenschutzkalkung insgesamt eingeplant. Die Förderung erfolgt als Anteilsfinanzierung mit einem Fördersatz von 90 % der zuwendungsfähigen Kosten. Bei privaten Waldbesitzern mit einem Waldeigentum von weniger als 30 ha beträgt die Zuwendung 100 % der nachgewiesenen zuwendungsfähigen Kosten.

Die Verantwortung für die Maßnahme liegt im HMUKLV beim Referat VI-1, Bewilligungsbehörde ist das Regierungspräsidium Darmstadt.

4.10.2 Darstellung des Outputs

Die Maßnahmenumsetzung entspricht den Erwartungen. Insgesamt konnte eine Fläche von ca. 7.500 ha gekalkt werden. Dafür wurden ca. 1,5 Mio. Euro öffentliche Mittel eingesetzt.

4.10.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.10.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Im Hinblick auf die Minimierung möglicher negativer Umweltauswirkungen sind die Zuwendungsvoraussetzungen für die Maßnahme als zweckdienlich einzuschätzen. Die AWK sind auf eine effiziente Mittelvergabe ausgerichtet.

4.10.3.2 Administrative Umsetzung

Die administrative Abwicklung der forstlichen Fördermaßnahmen wird von Fachreferat und Bewilligungsbehörde als sehr gut eingeschätzt. Nähere Ausführungen enthält das Kapitel zum Wegebau Forst (Kapitel 4.3.3.2).

4.10.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Teilmaßnahme wurde weitgehend unverändert auch in der letzten Periode angeboten. Insgesamt ist sie geeignet, die mit ihr verbundenen Ziele zu erreichen.

Tabelle 28: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Bodenschutzkalkung (TM 8.5) und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel 1: Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Filter-, Puffer- und Speicherfunktion der Waldböden				
Maßnahmenausgestaltung insgesamt zielführend.	Administrative Abwicklung läuft weitgehend reibungslos.	Entspricht den Erwartungen.		Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Zum derzeitigen Zeitpunkt gibt es keine Anpassungserfordernisse.

4.11 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (TM 10.1, 11.1, 11.2)

AutorInnen: Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf , Achim Sander (entera)

4.11.1 Eckpunkte der Teilmaßnahmen

In Hessen wurde mit dem Vorhaben „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“ (VIK) nur ein Vorhaben aus dem breiten Spektrum möglicher Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im EPLR programmiert. Grundlage für VIK ist die HALM-Richtlinie „Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen“ vom 21.09.2015[17] (HALM-RL). Förderzweck der HALM-RL ist ein breites Zielspektrum im Ressourcen- und Kulturlandschaftsschutz. Für die Förderung von VIK wird kein gesondertes Förderziel angegeben. Laut EPLR trägt die Maßnahme „zur Erhöhung der natürlichen Wasserrückhaltung sowie zur Verbesserung der Bodenstruktur und somit auch des Bodenwasserhaushalts (qualitativ wie quantitativ) bei.“ Im Weiteren wird im EPLR auf den Wortlaut der Nationalen Rahmenregelung verwiesen.

Die „Einführung und Beibehaltung des Ökologischen Landbaus“ (M11) wird ebenfalls über die HALM-Richtlinie gefördert. Der EPLR führt hierzu aus, dass durch den Ökolandbau „positive ökologische Leistungen für Umwelt, Naturschutz, Artenvielfalt und Landschaftsbild erbracht“ werden und „die Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten und deren Lebensräume in besonderer Weise“ gefördert wird.

Tabelle 29 dokumentiert die Programmierung prioritärer und sekundärer Ziele für die beiden Maßnahmen.

Tabelle 29: Zielsetzungen der AUKM (TM 10.1) und des Ökolandbaus (TM 11.1/2) in den Schwerpunktbereichen

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
10.1 Vielfältige Kulturen								x	P	P								
11.1/2 Ökolandbau								P	x	x								

P=Prioritäres Ziel, x=Sekundäres Ziel

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (Schnaut et al. 2016).

Der Ökolandbau soll prioritär zum SPB 4A (Biodiversität) beitragen. Gefördert wird die Einführung oder Beibehaltung eines ökologischen Anbauverfahrens nach den Vorschriften der VO (EG) Nr. 834/2007 auf Ackerland, Dauergrünland und im Feldgemüse oder in Dauerkulturen. Relevan-

[17] Es gibt zwischenzeitlich eine Neufassung der HALM-Richtlinie vom 28.11.2017.

te Wirkungspfade entstehen u. a. durch den Verzicht auf chem.-synth. Dünge- und Pflanzenschutzmittel. Für Dauergrünland ist ein Mindestviehbesatz von 0,3 RGV/ha DGL vorzuweisen.

Mit der Förderung der VIK sollen sekundäre Wirkungsbeiträge zur Biodiversität erbracht werden. Dies erfolgt über eine Erweiterung enger Fruchtfolgen über zusätzliche Fruchtfolgeglieder (Kulturartendiversität) und die Verbesserung des Blütenangebots durch Leguminosen (z. B. Förderung von blütenbesuchenden Insekten und daran gebundenen Nahrungsketten).

Für VIK wurden prioritäre Beiträge zu den SPB 4B (Wasserschutz) und SPB 4C (Bodenschutz) programmiert.[18] Wirkungen werden durch eine Verbesserung der Bodenstruktur und der allgemeinen Bodenfruchtbarkeit erwartet. Durch die Verbesserung der Bodenstruktur und damit des Infiltrationsvermögens der Böden können Beiträge zu einer Verringerung der Bodenerosion erwartet werden. Hierüber kann der Bodenverlust auf Ackerflächen verringert und der erosionsbedingte Nährstoffeintrag in Oberflächengewässer verhindert werden. Dafür sind jährlich mind. fünf Hauptfruchtarten anzubauen, darunter mind. 10 % Leguminosen. Der Getreideanteil darf 66 % der Ackerfläche nicht überschreiten.

Für den Wasser- und Bodenschutz (SPB 4B, 4C) wurden beim Ökolandbau Sekundärwirkungen programmiert. Relevante Wirkungspfade sind der Verzicht auf chem.-synth. Dünge- und Pflanzenschutzmittel sowie der Schutz von Oberflächengewässern durch die Verhinderung von Bodeneintrag bei geeigneten Bodenbedeckungen.

Die Maßnahmen werden über maßnahmenspezifische Verpflichtungen inhaltlich gelenkt. Tabelle 30 gibt einen Überblick über **Lenkungsinstrumente**. Zusätzlich sind AWK bei AUKM und der Förderung des Ökologischen Landbaus bei überzeichneten Budgets (Antragsüberhänge) vorgesehen (HALM-RL, Anlage 2). Diese kamen für die VIK für die Antragstellung 2014 zur Anwendung. Aus der Anwendung der AWK resultiert eine räumliche Steuerung der Förderung auf sensible Gebiete für den Wasser- und Bodenschutz. Im Hinblick auf den Bodenschutz sind dies konkret Gebiete mit hohem Handlungsbedarf für den Erosionsschutz (Schläge mit Gefährdungskategorien $CC_{Wasser1}$ oder $CC_{Wasser2}$). Im Hinblick auf den Wasserschutz sind dies Gebiete mit hohem und sehr hohem Belastungspotential für das Grundwasser sowie sensible Gebiete für den Oberflächenwasserschutz.

[18] Damit liegt für diese Vorhabenart eine Ausnahme vor. I. d. R. ist für Vorhaben nach ELER-Code 10.1/10.2 nur **ein** prioritäres Ziels zulässig.

Tabelle 30: Lenkungsinstrumente der AUKM und des Ökolandbaus

ELER-Code	Förderkulisse	Landnutzung	Bagatellgrenze [1)]	spez. Regelung
10.1 VIK	--	AL	50 Euro, z. B. 0,6 ha bei kleinkörn. Leguminosen	Leguminosenanbau, festgelegte Min./Max.-Anteile der mind. fünf Hauptkulturen
11.1/2 ÖKO	--	AL, GL, DK	500 Euro, z. B. 1,9 ha Ackerland	mind. 0,3 RGV/ha DGL

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

Quelle: Förderrichtlinien HALM (HALM-RL).

Die Förderung des Ökolandbaus wurde bereits in der letzten Förderperiode 2007 bis 2013 angeboten und wird jetzt fortgeführt. Die Prämiensätze wurden deutlich erhöht und damit dem landwirtschaftlichen Preisniveau zum Berechnungszeitpunkt angepasst. Eine Unterscheidung der Prämie zwischen Einführern und Beibehaltern wird nicht vorgenommen. Die VIK werden in dieser Förderperiode erstmalig angeboten. Eine Kombination mit dem Greening (Ökologische Vorrangflächen, ÖVF) ist ausgeschlossen. Der Verpflichtungszeitraum beträgt für beide Maßnahmen mindestens fünf Jahre, jeweils auf das Kalenderjahr bezogen. Die **Finanzierung** erfolgt über ELER-, GAK- und landeseigene Mittel. Insgesamt sind für die AUKM 18 Mio. Euro und für den Ökolandbau 120 Mio. öffentliche Mittel eingeplant (HMUKLV 2015a). Der Mittelansatz umfasst auch die Auszahlungen 2015 für das Verpflichtungsjahr 2014 und damit dem letzten Jahr, das den HIAP Regularien unterlag (HMUELV 2010).

Wie bereits in der Vorperiode sind die Landratsämter der Kreise Bewilligungsstellen (siehe hierzu auch Strukturlandkarte in Kapitel 3.2).

4.11.2 Darstellung des Outputs

Tabelle 31 gibt einen Überblick über den Förderverlauf für die VIK und den Ökologischen Landbau.

Tabelle 31: Inanspruchnahme und Zielerreichung von VIK und des Ökolandbaus

			2012 1)	2013 1)	2014 1)	2015 2)	2016 2)	2017 2)	Zielerreichung 3) [%]
10.1	Vielfältige Kulturen	[ha]				31.155	31.155	31.155	65
		[n]				455	455	455	
11.1/2	Ökologischer Landbau	[ha]	71.111	76.579	74.713	80.452	85.313	94.558	105
		[n]	1.576	1.657	1.618	1.693	1.799	1.948	

1) Auswertung der Förderdaten/InVeKoS; unter [ha] ist die bewilligte Fläche dargestellt; vgl. Ex-post-Evaluation 2007 bis 2013.
2) Mitteilung des Fachreferats vom 20.08. bzw. 06.09.2018; unter [ha] ist die Verpflichtungsfläche dargestellt.
3) Zielsetzungen aus dem EPLR, Kap. 11.4.

Quellen: Eigene Darstellung, Ex-post Evaluation 2007 bis 2013 (Forstner et al. 2016).

Die ersten Bewilligungen der Förderperiode 2014 bis 2020 wurden im Jahr 2014 ausgesprochen. Diese kamen im Jahr 2016 erstmalig zur Auszahlung. Im dargestellten Zeitraum verzeichnet die Förderung des Ökolandbaus konstant Zuwächse. Gegenüber 2014, als letztes Jahr der Vorgängerperiode, steigt die Verpflichtungsfläche bis 2017 um knapp 10.000 ha (es sind genau 9.245 ha). Damit übersteigt der Zuwachs deutlich den Erwartungswert der VB von 4.000 ha. Der Ökologische Landbau erreichte in 2017 rd. 11 % der hessischen LF. Das Förderziel von 90.000 ha für die laufende Förderperiode wurde somit bereits übertroffen.

Die Förderfläche der VIK verbleibt mit gut 31.000 ha wegen der nur einmaligen Öffnung des Förderangebotes in 2015 auf konstantem Niveau. Die Zielerreichung liegt damit bei 65 % der ursprünglich angestrebten 48.000 ha Förderfläche. Die aktuelle Förderfläche deckt 6,5 % der hessischen Ackerfläche ab, wobei diese von nur knapp 3 % der potenziell förderfähigen Betriebe (mit Ackerfläche über der Bagatellgrenze) eingebracht wird. Die Förderflächen werden zu 60 % von konventionell und zu 40 % von ökologisch wirtschaftenden Betrieben bewirtschaftet. Der Fördersatz der konventionell wirtschaftenden Unternehmen ist höher als der der ökologisch wirtschaftenden, da im Rahmen der Prämienkalkulation für letztere eine andere Referenzfruchtfolge unterstellt wird. Der Anteil von ökologisch wirtschaftenden Betrieben unter den Antragsstellern war in der Finanzplanung höher angesetzt. Tatsächlich verschob sich das Verhältnis Öko-konventionell hin zu den konventionell wirtschaftenden Betrieben, so dass ein höherer Flächenumfang mit einem erhöhten Prämiensatz bedacht werden musste. Trotz fehlender flächenbezogener Zielerreichung wurde das Förderangebot daher bereits aufgrund der Mittelausschöpfung nach dem ersten Antragsjahr wieder geschlossen.

Charakterisierung teilnehmender Betriebe

Zur ersten, näheren Einordnung der an den VIK und/oder dem Ökologischen Landbau teilnehmenden Betriebe wurden für den vorliegenden Bericht eine Analyse der InVeKoS-Daten 2015

(WiBank 2017b) durchgeführt und einige Variablen mit Daten aus den Vorjahren verglichen (Vorher-Nachher-Vergleiche). Die Zahl der als Teilnehmer im Jahr 2015 identifizierbaren Betriebe in den für die Evaluierung zur Verfügung stehenden InVeKoS-Daten weicht aufgrund unterschiedlicher Datenziehungszeitpunkte leicht von den in Tabelle 31 gelisteten Förderzahlen ab.

Vielfältige Kulturen

Bei den Teilnehmern an den VIK handelt es sich um Betriebe mit einer mittleren Flächenausstattung von 105 ha LF und einem mittleren Ackeranteil von 68 %. Die teilnehmenden Betriebe übertreffen damit die Flächenausstattung der potenziell teilnahmeberechtigen Betriebe ohne Förderung um mehr als das Doppelte, auch der Ackeranteil liegt leicht höher als bei den Nichtteilnehmern. VIK adressiert also flächenstarke, eher ackerbaulich ausgerichtete Betriebe.

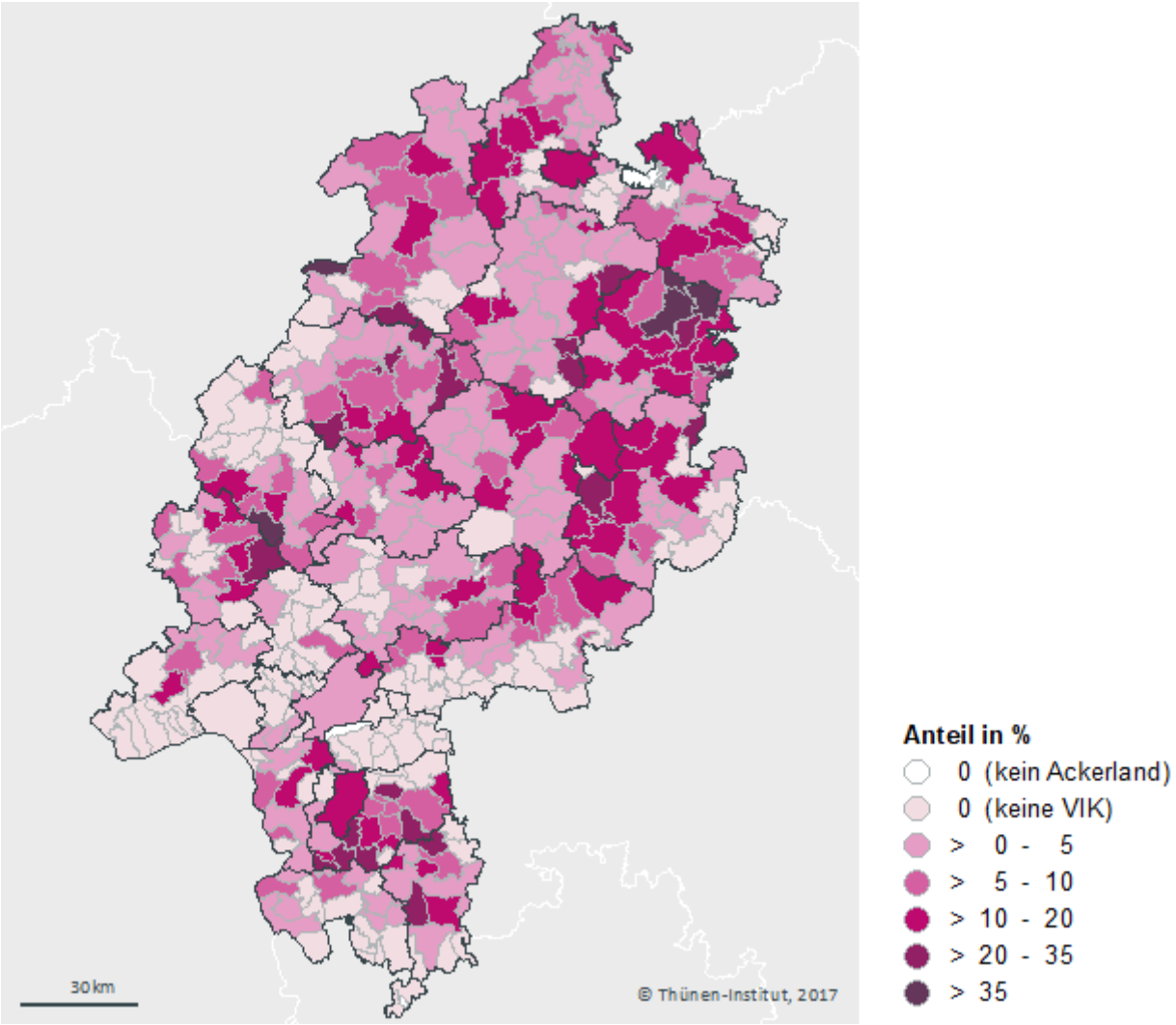
Die Auswertungen der InVeKoS-Daten in der Zeitreihe (2015 vs. 2014) zeigen bei konventionell wirtschaftenden Betrieben im ersten Jahr nach dem Einstieg in die Förderung einen deutlich größeren Anbauumfang von Leguminosen als vor der Teilnahme. Für diese Betriebe ist nachzuweisen, dass die Teilnahme an der Förderung einen – bereinigt um den Greeningeffekt – Flächenzuwachs von rd. 1.850 ha zusätzlicher Leguminosenfläche im Jahr 2015 induziert hat. Der Anbauumfang von Leguminosen auf Ökobetrieben stieg dagegen im Mittel nur sehr geringfügig an. Der Anteil von Leguminosen an der Förderfläche liegt bei knapp 23 %, der Anteil großkörniger Leguminosen davon liegt mit 52 % etwas über dem der kleinkörnigen Leguminosen.

Deutliche Unterschiede weisen die Teilnehmer bei der Anzahl der Ackerkulturen im Vergleich zu den Nichtteilnehmern auf. Letztere bauen im Durchschnitt vier Kulturen auf ihren Ackerflächen an, auf den Ackerflächen teilnehmender Betriebe sind im Mittel dagegen 7,5 förderfähige Kulturen in einem Anbaujahr zu finden. Bemerkenswert ist auch, dass dieser Unterschied ähnlich ausgeprägt auch bei Betrieben des Ökologischen Landbaus festzustellen ist (Verhältnis 4:8).[19]

Teilnehmer an der VIK-Förderung bewirtschaften rund 47 % der Ackerfläche im Ökolandbau. Karte 1 zeigt die regionale Verteilung der Förderflächen der VIK.

[19] Mit diesen lediglich auf einem Auszählen von Kulturcodes aus dem FNN des Förderantrags basierenden Vergleichen sind keine Aussagen bezüglich der Bedeutung von Anbauumfängen der Kulturarten(gruppen) verbunden.

Karte 1: Vielfältige Kulturen (VIK) - Anteil der Ackerfläche geförderter Betriebe am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis von InVeKoS-Daten 2015 (WiBank 2017b).

Der Schwerpunkt der Förderflächen liegt in Nordhessen mit einer besonderen Konzentration im Raum Hersfeld-Rotenburg auf den dortigen Kalk- und Sandsteinböden. Ein weiterer Schwerpunkt liegt im Kreis Darmstadt-Dieburg auf den Sand- und Kiesböden. Die ackerbaulichen Gunststandorte in Hessen weisen einen vergleichsweise geringeren Anteil an Förderfläche auf.

Ökologischer Landbau

Im Jahr 2015 wurden unter Zugrundelegung der im InVeKoS identifizierten Teilnehmer[20] 10,4 % der LF hessischer Betriebe ökologisch bewirtschaftet.[21] Im Mittel sind ökologisch bewirtschaftete Betriebe mit 51 ha LF deutlich größer als die konventionell wirtschaftenden Betriebe (37 ha LF). Die mittlere Betriebsfläche der Teilnehmer wuchs gegenüber 2012 um gut 2 ha an. Wie schon zur Ex-post-Evaluierung (Forstner et al. 2016) festgestellt, besteht kein klarer Zusammenhang zwischen der Produktionsweise und der Betriebsgröße. Der mittlere Grünlandanteil auf teilnehmenden Betrieben erreicht 64 %. Die größte Teilnehmergruppe an der Öko-Förderung stellen weiterhin Betriebe, die überwiegend Raufutterfresser halten.

Im Jahr 2012 hatten 1.245 Betriebe und damit bereits 85 % der Teilnehmer aus 2015 an der Förderung des Ökolandbaus unter HIAP teilgenommen.[22] Diese Betriebe bewirtschaften eine LF von zusammen 68.200 ha und fast 80 % der Förderfläche des Jahres 2015. Mit knapp 55 ha liegt die Flächenausstattung in dieser Gruppe über dem Mittel aller Ökolandbau-Teilnehmer in 2015. Die Flächenausstattung der Betriebe ist gegenüber 2012 im Mittel um 2,6 ha angewachsen, womit das Flächenwachstum deutlich höher ausfällt als bei Nichtteilnehmern.

Neue Teilnehmer: Von den unter gleicher Personenident (PI) im InVeKoS identifizierbaren Betrieben haben seit 2012 insgesamt 221 auf die ökologische Produktionsweise umgestellt.[23] Sie bewirtschafteten im Jahr 2015 gut 7.600 ha LF (6.700 ha Förderfläche). Die hinzu gewonnene Fläche hat einen Anteil von knapp 9 % an der Öko-Förderfläche 2015. Mit einer durchschnittlichen Flächenausstattung von 34,5 ha LF sind diese Betriebe um fast 20 ha kleiner als die oben dargestellten „Altteilnehmer“ und auch nochmal um 2,5 ha kleiner als die Betriebe, die im Zeitraum 2007 bis 2012 umgestellt haben. Es handelt sich bei den neuen Teilnehmern überwiegend um reine Grünlandbetriebe (Grünlandanteil 80 %).

Gut 41 % dieser Betriebe haben in 2012 bereits an einer AUM teilgenommen, zum überwiegenden Teil an Varianten der HIAP-Grünlandextensivierung (805 ha, nur in drei Fällen Natura-2000-

[20] Die Gesamtheit der Ökobetriebe im InVeKoS 2015 beträgt 1.644 Betriebe, also rund 50 Betriebe weniger als in der Zeitreihentabelle, die das Fachreferat zur Verfügung gestellt hat (vgl. Tabelle 31).

[21] 18,4 % des im InVeKoS erfassten Dauergrünlandes, 5,4 % der Acker- und knapp 10 % der Dauerkulturfläche.

[22] Eindeutig kann diese Aussage nur für die 1.466 Betriebe belegt werden, die im InVeKoS 2012 und 2015 unter identischer Personenident (PI) geführt wurden.

[23] Neue Teilnehmer sind entsprechend der Hilfskonstruktion in der Ex-post-Bewertung (Forstner et al. 2016) definiert als Betriebe, die in 2012 und 2015 unter identischer Personenident geführt wurden und 2012 keine Ökolandbauförderung erhielten.

Förderung). Auf 58 % der zuvor schon unter HIAP vertraglich gebundenen Fläche wurden naturschutzfachliche Sonderleistungen gefördert (NSL). Der Anteil des unter HIAP geförderten Grünlands am gesamten Grünland dieser Betriebe beläuft sich auf rund 30 %. Mit im Mittel 37,4 ha ist die bewirtschaftete Fläche der ehemaligen HIAP-Teilnehmer etwas größer als die aller neu am Ökolandbau teilnehmenden Betriebe.

Neben den über den Personenident in der Jahresreihe eindeutig zuzuordnenden Betrieben, die zuvor als neue Teilnehmer bezeichnet werden, sind unter den aktuellen Teilnehmern noch jene zu finden, deren Personenident 2012 noch nicht im InVeKoS geführt wurde. Diese sind nicht eindeutig als ‚neue' Ökobetriebe zu klassifizieren. Über deren betriebliche Vergangenheit kann anhand von InVeKoS keine Aussage abgeleitet werden. Wahrscheinlich ist, dass unter diesen auch Betriebe zu finden sind, die zuvor schon ökologisch gewirtschaftet haben, aber aufgrund einer Änderung der Betriebsform nicht mehr mit ihrer ursprünglichen PI in den Daten für 2015 identifizierbar waren.[24] Es handelt sich insgesamt um 178 Betriebe, die zusammen eine LF von 7.855 ha bzw. gut 9 % der Ökoförderfläche bewirtschaften.

Im Jahr 2015 sind also neben den 85 % der Teilnehmern, die schon 2012 als geförderte Betriebe im InVeKoS geführt wurden, fast 400 Betriebe mit einer neuen PI zu finden. Allerdings lassen sich im Betrachtungszeitraum auch 162 Betriebe unter identischer PI identifizieren, die weiterhin wirtschaften und im Jahr 2015 nicht mehr als gefördert gekennzeichnet waren. Es kann dies als Indiz gesehen werden, dass diese Betriebe (wieder) konventionell wirtschaften, was aber noch durch Einbeziehung weiterer Förderjahre zu prüfen wäre. Deren Förderfläche betrug in 2012 noch knapp 4.580 ha, die LF dieser Betriebe umfasste insgesamt 5.004 ha. Damit war die Fläche dieser Betriebe im jetzt ausgewerteten Zeitraum bis 2015 größer als die einer vergleichbaren Auswertung zur letzten Ex-post-Bewertung (Forstner et al. 2016) mit Betrachtungszeitraum 2007 bis 2012. Der Anteil dieser Betriebe beträgt zur Basis der in 2012 ökologisch wirtschaftenden Betriebe gut 10 %. Deren Flächenausstattung lag 2012 bei knapp 31 ha und ist im Betrachtungszeitraum bis 2015 sogar im Mittel um 2,5 ha gesunken. Ähnlich wie in der letzten Auswertung handelt es sich bei 95 % dieser Fallgruppe um Betriebe mit Grünland bei einem mittleren Grünlandanteil von 83 %.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Vergleich zum Zeitraum 2007 bis 2012 in den letzten Jahren offenbar die schon in der Ex-post-Bewertung (Forstner et al. 2016) thematisierte Dynamik im Ökologischen Landbau in Hessen noch zugenommen hat, und dies vor allem auf den Grünlandstandorten in den Mittelgebirgslagen. Zur Ursachenforschung müssen vertiefende Analysen in den folgenden Evaluierungsphasen durchgeführt werden. Verwiesen sei an dieser Stelle aber schon auf externe Einflussfaktoren, vor allem auf die Situation auf den Agrarmärkten (siehe Kapitel 4.11.3.3).

[24] 169 Betriebe, die eine Ökoförderung in 2012 erhalten haben, sind in den Daten aus 2015 nicht mehr unter ihrer ursprünglichen PI zu finden.

4.11.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.11.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die für VIK und Ökolandbau etablierten Lenkungsinstrumente wurden in Kap. 4.11.1 beschrieben. Ein zielgerichteter Einsatz der Fördergelder soll durch die jeweiligen Maßnahmenauflagen erreicht werden. Sowohl der Ökolandbau als auch die VIK werden flächendeckend angeboten. Durch die o. g. Anwendung der AWK für die VIK im Jahr 2014, das zugleich das einzige Antragsjahr im Untersuchungszeitraum war, erfolgte de facto eine Lenkung der Förderung auf sensiblen Gebiete des Wasser- und Bodenschutz, die wiederum mit den SPB 4B und 4C korrespondieren. Durch die Bagatellgrenzen soll der Verwaltungsaufwand bei erwünschtem Wirkungsumfang und Effektivität gering gehalten werden.

Für den Ökolandbau mit prioritärem **Beitrag zum SPB 4A** wurde bereits in der Ex-post-Evaluation 2007 bis 2013 nachgewiesen (Forstner et al. 2016), dass relevante Wirkungspfade bedient werden und mittlere Biodiversitätswirkungen auftreten. Es wurden Optimierungsvorschläge unterbreitet (z. B. wurde auf Anregungen in Fuchs und Stein-Bachinger (2008) verwiesen, die zeigen, wie bei üblichen Anbauverfahren im Ökolandbau negative Wirkungen auf Tierarten der Feldflur reduziert werden können). Geringe (sekundäre) Wirkungsbeiträge sind vom Anbau VIK zu erwarten (Kulturartendiversität, Blütenangebot).

Der Nachweis eines prioritären Wirkungsbeitrags der VIK für Wasserschutzziele im **SPB 4B** steht noch aus. Bezogen auf den Einsatz von Stickstoff wird laut Literatur für Leguminosen von einem Vorfruchtwert von 20 bis 30 kg N/ha für die Folgekultur ausgegangen. Ob dieser Anrechnung findet und daraus eine Absenkung von N-Überschüssen resultiert, muss in späteren Evaluierungsphasen analysiert werden. Für ein vergleichbares Förderangebot in NRW konnte ein solcher Effekt nicht nachgewiesen werden. Auch sind weitere Effekte der Aufweitung einer Fruchtfolge wie etwa eine Minderung des N-Austrags und der PSM-Intensität noch zu untersuchen. Die sekundären Wirkungsbeiträge des Ökologischen Landbaus sind durch Literatur und auch durch Ergebnisse der Ex-post-Bewertung gut belegt (Forstner et al. 2016). Zu berücksichtigen ist auch, dass unter den Teilnehmern an VIK ca. 41 % Ökobetriebe sind, die bereits vor Einstieg in die AUKM-Förderung vergleichsweise häufig Leguminosen anbauen. In diesen Fällen ist nicht von einem zusätzlichen Effekt durch die Teilnahme an VIK auszugehen.

Bezüglich der Bodenschutzziele im **SPB 4C** zielt VIK darauf ab, enge Fruchtfolgen durch zusätzliche Fruchtfolgeglieder zu erweitern und gezielt Humusmehrer in die Fruchtfolge aufzunehmen. Entsprechende Anpassungsreaktionen der Betriebe wurden weiter oben bereits beschrieben (Ausweitung der Leguminosenfläche). Vor diesem Hintergrund sind positive Effekte für die Bodenstruktur und eventuell auch den Bodenhumusgehalt zu erwarten. Auch auf die Vorteile bezüglich der Reduzierung bodenbürtiger Schadorganismen kann an dieser Stelle ergänzend hingewiesen werden. Wie bereits oben erwähnt sind etwa 40 % der teilnehmenden Betriebe Ökobetriebe. Aufgrund der bereits stärker diversifizierten Fruchtfolgen auf diesen Betrieben sind die

zusätzlichen Bodenschutzwirkungen durch die VIK hier eher gering. Diese ersten vorläufigen Befunde sollen in den folgenden Evaluierungsphasen noch durch weitere Analysen gestützt werden.

4.11.3.2 Administrative Umsetzung

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

Zur Ex-post-Bewertung 2016 wurden die Implementationskosten der öffentlichen Verwaltung als Maß für die Umsetzungseffizienz erfasst, Erklärungsgründe für unterschiedliche Kostenstrukturen von Maßnahmen identifiziert und Aussagen zu Teilnahmehemmnissen der Antragsstellenden an AUM abgeleitet (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014).

Ausgehend von diesen Ergebnissen werden folgend Aspekte herausgearbeitet, die im Vergleich zur Vorperiode zu einer tendenziellen Steigerung bzw. Minderung des administrativen Aufwands führen und damit Inanspruchnahme und Umsetzbarkeit beeinflussen. Die Einordnung basiert auf Dokumentenanalysen. Die Darstellung hat vorläufigen Charakter.

Administrationsaufwand für die öffentliche Verwaltung

Zusammenfassende Aussage der Implementationskostenanalyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung waren (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014):

- Die Implementationskosten des HIAP sind bezogen auf die geförderte Flächeneinheit im Vergleich der untersuchten Bundesländer[25] in Hessen hoch. Die relativen Implementationskosten[26] des HIAP betrugen knapp 26 %, allerdings mit einer breiten Varianz über die Teilmaßnahmen. Der Ökolandbau verursachte mit relativen IK von 10 % oder absolut mit 16 Euro/ha die geringsten Verwaltungsaufwendungen.
- Der Ökologische Landbau erreicht (hohe) positive Umweltwirkungen/Flächeneinheit. Diese begründen und rechtfertigen einen Teil des Implementationsaufwandes.

[25] Untersuchte Bundesländer Hessen, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein Westfalen, Schleswig Holstein.

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

- Wesentlicher Kostenfaktor der AUM sind die Kontrollkosten, die sich wiederum in den EU-Vorgaben zur Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung begründen und in einem kleinstrukturierten Bundesland wie Hessen nochmals stärker zum Tragen kommen.

Mit Beginn der Förderphase hat Hessen den Umfang der im ELER geförderten AUKM deutlich eingeschränkt. Unter EU-Kofinanzierung werden im HALM nur der Ökologische Landbau und als AUKM die VIK gefördert. Die anderen AUM des HIAP wurden z. T. inhaltlich neu gestaltet und national finanziert fortgeführt. Damit werden in Bezug auf das Fördervolumen kleinere und auch verwaltungsaufwendige Maßnahmen außerhalb des ELER-Rahmens gefördert. Mit der Förderung des Ökologischen Landbaus verbleibt ein Förderangebot im Maßnahmenportfolio, das sich durch hohe Verwaltungseffizienz sowie Multifunktionalität bei den Umweltwirkungen auszeichnet. Im Hinblick auf die Verwaltungsökonomie sind die vorgenommenen Anpassungen als zielführend einzustufen, wenngleich noch keine validen Aussagen zu den VIK getroffen werden können.

Während die dargestellten Anpassungen bei der Ausgestaltung des HALM in der Entscheidungskompetenz des Landes liegen, ist Hessen auch mit Regelungsänderungen der EU konfrontiert. Diese haben ebenfalls Einfluss auf die Verwaltungsaufwendungen.

Tendenziell erhöhend auf den Verwaltungsaufwand wirken die folgenden Sachverhalte:

- Vor-Ort-Kontrollen: Während in der vorherigen Förderperiode „alle Verpflichtungen und Auflagen eines Begünstigen, die zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs überprüft werden konnten“ Prüfgegenstand einer physischen VOK waren, sind jetzt die Einhaltung aller Förderkriterien, Verpflichtungen und sonstigen Auflagen der Beihilferegelung zu prüfen (VO (EU) Nr. 809/2014, Art. 26 (3)). Für die AUKM ergibt sich hieraus, dass bspw. die Einhaltung aller terminlichen Vorgaben eines AUKM-Vorhaben zu prüfen sind. In einem solchen Fall ist die VOK zwingend mit mehreren Kontrollterminen vor Ort verbunden.
- Die Einhaltung des Greening stellt ebenso wie die Einhaltung der CC-Standards die Baseline für die AUKM dar. Verstöße gegen die Baseline-Standards können in Abhängigkeit von der Schwere des Verstoßes zusätzlich zur Sanktionierung von AUKM-Zahlungen führen. Vor diesem Hintergrund muss ein Datenabgleich zwischen den beiden Baseline-Systemen und den AUKM gewährt sein. Da bereits in der Vorperiode der CC-Standard Bestand hatte, ergibt sich aktuell ein Mehraufwand für den Datenaustausch Greening-Standards/AUKM.
- Seit 2015 ersetzt das CC-Frühwarnsystem die bis Ende 2014 geltende Bagatellregelung. Nach dem Frühwarnsystem kann für CC-Verstöße mit geringer Schwere, begrenzten Ausmaßes und geringer Dauer in begründeten Einzelfällen einmalig eine Verwarnung ausgesprochen werden, bei der von einer Sanktionierung abgesehen wird. Sofern innerhalb von drei Jahren bei einer weiteren Kontrolle erneut gegen die gleiche Anforderung verstoßen wird, erfolgt eine rückwirkende Sanktionierung. Über die Baseline-Verknüpfung von AUKM/Ökologischen Landbau und CC kann hieraus auch eine Sanktionierung der AUKM-Zahlung resultieren. Vom Grundsatz erhöhen sich über diesen Mechanismus die potentielle Sanktionsanzahl bei den AUKM und damit der Verwaltungsaufwand.

Reduzierend auf den Umsetzungsaufwand wirken:

- die (Wieder)Einführung der Bagatellgrenze für Rückforderungen in Höhe von 100 Euro (Art. 97 (3) der VO (EU) Nr. 1306/2013), die in Deutschland Anwendung findet. Damit werden Rückforderungen nicht außenwirksam, die sich auf bis zu 100 Euro je Begünstigten und Jahr belaufen. Kürzungen/Sanktionen unterhalb der Bagatellgrenze müssen allerdings in den EDV-Systemen mitgeführt werden und sind (dann) bei Erreichen der Bagatellgrenze durch weitere Abweichungen zu verhängen. Im Ergebnis reduziert sich die Anzahl der "vollstreckten" Rückforderungen und der damit verbundenen Verwaltungsvorgänge[27] deutlich,
- langfristig die Nutzung der GIS-basierten Lageskizzen, die erstens ein Auffinden von Flächen vor Ort bei physischen VOK und zweitens durch Einpflegen von Umweltkulissen auch den Datenabgleich vereinfachen und ggf. perspektivisch die Fehleranfälligkeit reduzieren kann. Kurzfristig haben jedoch die Schaffung der Datengrundlage, das Einpflegen von AUKM spezifischen Umweltkulissen[28] sowie die Ungeübtheit der Anwender und die damit einhergehenden gehäuften Inplausibilitäten einen erhöhten Verwaltungsaufwand verursacht.

Aufwand für Antragstellende

Neue Hemmnisse für die Antragstellenden, die auf die Ausgestaltung des HALM zurückzuführen sind, konnten nicht identifiziert werden. Wie oben dargestellt, sind eher gegenläufige Tendenzen zu verzeichnen. Das Antragsverfahren der AUKM und für den Ökologischen Landbau ist den Landwirten langjährig bekannt und als etabliert einzustufen.

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

4.11.3.3 Externe Einflussfaktoren

Die Teilnahmebereitschaft an dem Förderangebot wird maßgeblich durch betriebswirtschaftliche Überlegungen gesteuert, wie z. B. die Höhe der Prämie. Die betriebsindividuelle Einschätzung der Attraktivität einer Förderprämie wird durch die **Preisentwicklung bei den landwirtschaftlichen Produkten** sowie den wichtigsten Produktionsmitteln (Dünger, Pflanzenschutz) bestimmt. Für die Berechnung der Prämiensätze sind die „wesentliche Datengrundlage die Standarddeckungsbeiträge nach der EU-Typologie gemittelt über die Wirtschaftsjahre 2010/2011 bis 2012/2013. Dabei

[27] Wie bspw. Zahl der Schreiben und Kontrolle der Zahlungseingänge.

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

werden sowohl die Produktionsleistungen als auch die Produktionskosten berücksichtigt“ (vgl. BMEL 2014, Kap. 5.2.6.5 bzw. Kap. 5.2.7.2). In dem genannten Zeitraum war ein relatives Preishoch beim Getreide zu beobachten im Vergleich zu 2014 bis 2016, so dass die Prämien für Landwirte attraktiver wurden. Aufgrund der seit 2014 bis Mitte 2016 stark gesunkenen Preise für konventionell erzeugte Milch und der deutlich höhere Auszahlungspreise für Ökomilch wurde die Umstellung auf die ökologische Wirtschaftsweise insbesondere für Grünlandbetriebe attraktiv.[29]

Diese externen Einflüsse sind starken Schwankungen unterworfen, so dass weder potenzielle Maßnahmenteilnehmer noch die Verwaltungsbehörde im Voraus sagen kann, ob bei einer fünfjährigen Verpflichtung ein summarisch besonders attraktives Angebot besteht. Dennoch scheint es so, dass sich Teilnahmewillige von einer aktuellen Situation in ihrer Entscheidung beeinflussen lassen.

Das **Greening** als Bestandteil der 1. Säule hat auf direkten und indirekten Pfaden Wirkung auf die freiwillige Inanspruchnahme von Förderangeboten der 2. Säule. Neben betriebsindividuellen Konstellationen haben auch Ausgestaltung und Prämienhöhe der AUKM sowie eine potenzielle Kombinierbarkeit von AUKM mit Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) im Rahmen der Greening-Verpflichtungen Einfluss auf die Entscheidungen der BetriebsleiterInnen. Da in Hessen eine Kombination von VIK und ÖVF nicht zulässig ist (und Öko-Betriebe grundsätzlich vom Greening ausgenommen sind), könnten sich nur indirekte Wirkungen auf die Teilnahme an AUKM ergeben, nämlich wenn ÖVF-pflichtige Betriebe entscheiden, keine zusätzlichen AUKM in Anspruch zu nehmen. Gründe dafür könnten sein:

- Zum Teil leicht unterschiedliche Bestimmungen für ÖVF und AUKM verkomplizieren die Koordination für eine gleichzeitige Teilnahme an ÖVF-ähnlichen AUKM. So z. B. beim ÖVF-Leguminosenanbau: Festgelegte Aussaat- und Erntetermine, Zwang einer nachfolgenden Winterung abweichend zum Anbau von VIK in Hessen.
- Alleinig für ÖVF bereitgestellte Flächen stehen für AUKM nicht mehr zur Verfügung.
- In Zukunft könnten geänderte ÖVF-Bestimmungen, wie z. B. das Verbot von PSM-Einsatz, das Verhältnis ÖVF-AUKM zusätzlich beeinflussen.
- Auch in der Diskussion befindliche geänderte Gewichtungsfaktoren für ÖVF oder die Erhöhung des ÖVF-Anteils von 5 % auf 7 % des Ackerlandes könnten die Teilnahme an AUKM zusätzlich beeinflussen, z. B. indem mehr Fläche für ÖVF bereitgestellt werden muss.

[29] Allerdings kann auf Grundlage der zur Verfügung stehenden InVeKoS-Daten nicht ermittelt werden, welchen Anteil Milchviehbetriebe an den neuen Ökolandbau-Teilnehmern haben. Die geringe mittlere Flächengröße dieser Betriebe spricht eher gegen eine solche Annahme.

4.11.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Hessen hat in dieser Förderperiode mit dem Ökologischen Landbau und den VIK die Anzahl der ELER-kofinanzierten Vorhabenarten deutlich eingeschränkt. Weitaus mehr Förderangebote, wie z. B. der Vertragsnaturschutz, sind zwar Bestandteil der HALM Richtlinie, ihre Finanzierung erfolgt jedoch rein national. Diese Förderangebote sind nicht Gegenstand der Evaluierung. Mit der aktuellen Evaluierung kann daher, anders als in der Vergangenheit, nur ein sehr begrenzter Förderausschnitt bewertet werden. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Aussagen einzuordnen.

Tabelle 32: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für AUKM/Ökolandbau und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einfluss-faktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel 1 Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt				
11.1./2 ÖKO Großflächige, mittlere Wirkungen im Grünland und Ackerland	Geringer Verwaltungsaufwand	Output-Ziel fast erreicht; deutliche Steigerung seit letzter Förderperiode	Marktpreise, Milchpreiskrise	Kein Anpassungsbedarf; Optimierungen durch Zusatzmodule weiterhin möglich.
Ziele 2+3 Verbesserung der Wasserwirtschaft, Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung				
10.1 VIK Wasserschutzwirkung potenziell möglich, aber noch nicht belegt, positive Effekte für Bodenstruktur und Bodenfruchtbarkeit zu erwarten	Bislang keine Erkenntnisse	gemessen am Flächenziel verhalten; wegen fehlender Mittel bereits nach erstem Antragsjahr geschlossen	Greening (keine Kombination), Marktpreise	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Nach derzeitigem Stand der Evaluierung können keine Empfehlungen zu den VIK gegeben werden.

Bezogen auf den Ökologischen Landbau wird erneut auf die Empfehlungen der Ex-post-Evaluierung (Forstner et al. 2016) verwiesen. Es wird kein grundsätzlicher Handlungsbedarf gesehen, aber höhere Wirkungen insbesondere für biotische Schutzgüter durch geeignete Zusatzmodule zusätzlich zu den Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL) der HALM-Richtlinie wären möglich (z. B. im Ackerfutterbau). Auch der Hinweis zum erhöhten Beratungsbedarf infolge der hohen Dynamik im Ökolandbau gilt weiterhin.

4.12 Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (TM 13.2)

AutorInnen: Karin Reiter, Achim Sander

4.12.1 Eckpunkte der Maßnahme

Laut Richtlinie dient die Ausgleichszulage (AGZ) der Kompensation von Einkommensverlusten und zusätzlichen Kosten landwirtschaftlicher Unternehmen, die in benachteiligten Gebieten wirtschaften. Gegenstand der Förderung ist die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in benachteiligten Gebieten zur Erhaltung der Landwirtschaft sowie zur Offenhaltung der Landschaft.

Tabelle 33 zeigt die Zuordnung der AGZ zum prioritären Ziel Biodiversität und zu den sekundären Zielen Verbesserung der Wirtschaftsleistung (SPB 2A), Wasser- (SPB 4B) und Bodenschutz (SPB 4C).

Unter Kapitel 5.2.4.1 des Entwicklungsplan für den ländlichen Raum wird für den SPB 4A ausgeführt, dass der AGZ "im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung einer nachhaltigen und standortangepassten Landbewirtschaftung in benachteiligten Gebieten [….] weiterhin eine wichtige Bedeutung zukommt." Eine darüber hinausgehende Konkretisierung im Hinblick auf das Biodiversitätsziel (SPB 4A) ist dem Programmplanungsdokument nicht zu entnehmen. Durch das Fachreferat wird bestätigt, dass mit der Zuordnung des prioritären Ziels zum SPB 4A den zum Zeitprunkt der Programmerstellung geltenden KOM-Vorgaben gefolgt wurde, da keine alternative Zuordnung zu den Schwerpunktbereichen bestand.

Im Kapitel 5.2.2.1 des Programmplanungsdokuments findet die AGZ bei der Darstellung des SPB 2A (Verbesserung der Wirtschaftsleistung) keine Erwähnung. Es liegt keine inhaltliche Herleitung des sekundären Ziels vor (vgl. Kapitel 8.2.7 und 11.3 in HMUKLV 2015a). Laut Ausführung des Fachreferates wird mit der Zielzuweisung das in der Richtlinie formulierte Kompensationsziel zum Ausdruck gebracht, das einem teilweisen Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen von Betrieben mit Flächen in der Zielkulisse dienen soll.

Die den SPB 4B und 4C zugewiesenen Sekundärziele (Wasser- bzw. Bodenschutz) gelten erst nach erfolgter Neuabgrenzung der Förderkulisse. Bei der Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete sollen entsprechende Abgrenzungsparameter einfließen.

Tabelle 33: Zielsetzung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
13.1/2 Ausgleichzahlung für benachteiligte Gebiete				x				P	(x)	(x)								

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (Schnaut et al. 2016).

Die Ausgestaltung der AGZ orientiert sich an der NRR (BMEL 2014a). Während im Fall der Ackernutzung unabhängig von der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) die Zahlung 25 Euro/ha beträgt, ist sie für Grünland (GL) in Abhängigkeit von der LVZ von 25 bis 136 Euro/ha gestaffelt. Beträge unter 250 Euro je Betrieb kommen nicht zur Auszahlung (Bagatellgrenze). Die Auszahlung ist zusätzlich in Abhängigkeit vom Förderflächenumfang degressiv über drei Stufen gestaffelt. Bis zu 100 ha Förderfläche werden 100 % der Prämie ausgezahlt, zwischen 101 bis 250 ha Förderfläche 80 % und von 250 bis 500 ha 60 %. Für Förderflächen über 500 ha je Betrieb unterbleibt die Auszahlung. Es bestehen keine weiteren, an die Zahlung gebundenen Anforderungen. Nach der geltenden Gebietsabgrenzung der benachteiligten Gebiete liegen 43 % der hessischen LF in der AGZ-Gebietskulisse.

4.12.2 Darstellung des Outputs

In 2014 und 2015 wurde die AGZ rein national und im Kalenderjahr 2016 erstmalig (wieder) aus Mitteln des ELER finanziert. Insgesamt wurden in 2016 20,586 Millionen Euro gewährt, wobei der Betrag eine Sonderzahlung zur Abpufferung der Milchpreiskrise in Höhe von 4,939 Mio. Euro aus Landesmitteln beinhaltete.

Durch die reguläre AGZ-Zahlung, also ohne die Sonderzahlung, wurden in 2016 9.564 Betriebe oder 54 % der in Hessen wirtschaftenden landwirtschaftlichen Unternehmen gefördert. Die durchschnittliche Zahlung/Betrieb beläuft sich auf rd. 1.640 Euro/a oder einem durchschnittlichen Gewinnanteil von 2,8 % eines in Hessen konventionell wirtschaftenden Haupterwerbsbetriebes.[30] Insgesamt wurden für rd. 333.300 ha LF Ausgleichzulage gezahlt, davon ein Drittel Ackerfläche und zwei Drittel Grünland. Die Förderfläche entspricht rd. 23 % des hessischen Ackerlandes und 77 % des Grünlands. Der geplante Förderumfang wird im vollen Umfang erreicht.

Die Sonderzahlung „Milch“ beschränkte sich mit 25 Euro/ha auf GL. Auch für sie galt die o. g. Bagatellgrenze, so dass sich eine betriebliche Mindestfläche von 10 ha GL errechnet. Da nur über den Grünlandumfang gelenkt wurde und somit nicht ausschließlich Milchviehhalter Sonderzahlungen erhielten, überstieg die Zahl der Empfängerbetriebe mit rd. 5.650 deutlich die Zahl der in der Statistik ausgewiesenen hessischen Milchviehhalter (2013: 3.600 Betriebe). Im Durchschnittlich erhielten die Geförderten knapp 900 Euro/Betrieb.

4.12.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Die Fördervoraussetzungen der AGZ wurden in Kapitel 4.12.1 beschrieben. Es bestehen keine grundsätzlichen durch die Förderausgestaltung bedingten Einschränkungen und Hemmnisse. Das

[30] Bezugsjahr Wirtschaftsjahr 2013/2014 mit 57.903 Euro.

Antragsverfahren für die Landwirte folgt bereits langjährig den gleichen Verwaltungsabläufen. Die Förderanträge werden EDV-basiert zusammen mit dem Sammelantrag gestellt. Neu sind geobasierte Lageskizzen, die wie für alle flächengebundenen Zahlungen vorzulegen sind. Für die beantragten AGZ-Schläge bzw. Teilschläge müssen entsprechende Geometrien vom Antragsteller erzeugt werden. d

4.13.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Das Ziel eines mit der AGZ-Zahlung induzierten Biodiversitätsschutzes wird von den EvaluatorInnen in Frage gestellt. Weder die Förderauflagen noch die Kulissenbildung weisen Lenkungsfunktionen für den Biodiversitätsschutz auf. Dies spiegelt sich beispielsweise darin wider, dass in Ermangelung von Nutzungsauflagen gleichermaßen intensive als auch (sehr) extensive Nutzungen der Fläche förderfähig sind. Bereits in der Vergangenheit konnte der AGZ bei vergleichbaren Förderbestimmungen und in identischer Zielkulisse keine konkreten Biodiversitätswirkungen zugewiesen werden.

Ob und in welchem Umfang ggf. agrarstrukturell-konservierende Wirkungen entstehen, die indirekt Einfluss auf die biologische Vielfalt haben, ist vom jeweiligen Einzelfall abhängig. Dieser Effekt kann jedoch nur für Flächen angenommen werden, die (akut) von Nutzungsaufgabe bedroht sind. Der erreichte Flächenumfang geht mit 77 % der hessischen Grünlandfläche jedoch deutlich über die potentiell von einer Nutzungsaufgabe bedrohten Standorte hinaus. Wenn auf Marginalstandorten eine naturschutzfachlich unerwünschte Nutzungsaufgabe mit Brachfallen oder eine ungewollte Aufforstung auf Einzelflächen zu befürchten ist, wären im Hinblick auf das 4A-Biodiversitätsziel diese Standorte zu identifizieren und gezielt, ggf. auch mit höheren, wirksamen Prämiensätzen, zu fördern.

Analog gilt die Argumentationslinie für das Förderziel „Offenhaltung der Landschaft“ durch Fortführung der landwirtschaftlichen Nutzung.[31] Auch für diese Problemlage ist sowohl die AGZ-Kulisse als auch die inhaltliche Ausgestaltung des Förderinstruments als zu unspezifisch einzustufen. Diese Bewertung begründet sich u. a. in der Diversität der Problemursachen. So ist davon auszugehen, dass regional z. B. im Großraum Frankfurt (Taunus/Wiesbaden) eine (sehr) hohe Nachfrage nach landwirtschaftlichen Fläche besteht, um diese einer außerlandwirtschaftlichen Nutzung (Überbauung) zuzuführen, während in anderen Regionen wie bspw. in Teilen des Taunus oder Vogelsberg die Offenhaltung der Landschaft einer fortschreitenden Aufforstung entgegen wirken soll. Während im Fall der o. g. hohen außerlandwirtschaftlichen Flächennachfrage Raumnutzungskonzepte und damit z. B. die (Nicht-)Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten ein adäquateres Lenkungsinstrument darstellen, bieten im zweiten Fall AUKM eine effektivere Alternative. Durch letztere kann nicht nur allgemein die Offenhaltung der Landschaft gewährleistet,

[31] Das Ziel der Offenhaltung der Landschaft kann auch losgelöst vom Biodiversitätsziel interpretiert werden, z. B. als Landschaftsziel.

sondern mittels entsprechender Förderausgestaltung auch die gewünschte Flächennutzung konkretisiert werden.

Im Zusammenhang mit dem sekundären SPB 2A-Ziel ist festzustellen, dass die formulierte Rentabilitätssteigerungen der Flächennutzung per se Ergebnis der Zahlung der Ausgleichszulage ist. Dies begründet sich darin, dass die Zahlung nicht an einkommensmindernde oder kostensteigernde Förderauflagen[32] gebunden ist. Eine rein auf Transferzahlungen ausgerichtete Erhöhung der Wirtschaftlichkeit entspricht allerdings nicht dem Interventionsziel des SPB 2A (vgl. auch Art. 5 (2a) der ELER-Verordnung). Interventionen im Sinne des SPB 2A sind auf die Schaffung von wirtschaftlichen Voraussetzungen ausgerichtet, die perspektivisch der Erbringung von Wirtschaftsleistung dienen, also auf eine sich selbst tragende und damit förderunabhängige Steigerung der Wettbewerbskraft der landwirtschaftlichen Unternehmen. Vor diesem Hintergrund ist die Zuordnung des sekundären Ziels der AGZ zum SPB 2A vom Grundsatz her als falsch einzustufen. Es ist kein Zielbeitrag zu erwarten.

Tabelle 34: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die AGZ (TM 13.2) und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel Biodiversität: Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in benachteiligten Gebieten zur Erhaltung der Landwirtschaft, Offenhaltung der Landschaft.				
Keine Inhaltliche Ausrichtung auf das Biodiversitätsziel. Keine inhaltliche Ausrichtung auf eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit/ der Wirtschaftsleistung im Sinne des SPB 2A.	Etablierte Maßnahme, hohe Umsetzungseffizienz	Plangemäße Nachfrage	Nicht relevant	Deutliche Umgestaltung der Förderung durch Konzentrierung der Förderung auf Gebiete in denen Aufgabe der Flächennutzung nachweisgewiesen werden kann. Zusätzlich Prüfung einer obligaten Teilnahme an AUKM, um Biodiversitätswirkungen zu sichern.

Quelle: Eigene Darstellung.

Damit wird ein Dilemma der EU-Vorgaben deutlich: Die weitgehend ohne Bewirtschaftungsbedingungen ausgestaltete Ausgleichszahlung nach Art. 31 ELER-Verordnung ist nicht konsistent in die Interventionslogik der EU eingebunden und daher weder dem SPB 4A noch dem SPB 2A sinnvoll zuzuordnen. Gleichwohl könnte eine ambitioniert ausgestaltete AGZ (eng umrissene, mono-

[32] Wie dies bspw. bei der Ausgestaltung der AUKM der Fall ist. Bei den AUKM dient die Prämienzahlung der Kompensation von durch die AUKM verursachten Einkommensverlusten und zusätzlicher Kosten.

thematische Zieldefinition, zielorientierte Förderkulisse, problemorientierte Teilnehmer-Adressierung) Wirkungsbeiträge zu den GAP-Zielen liefern.

Empfehlungen

Im Hinblick auf das prioritäre Ziel der Biodiversitätsförderung wird eine deutliche Schärfung der Förderausgestaltung empfohlen. Bei der Schärfung der Förderausgestaltung ist das Teilziel „Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung“ verbunden mit der Vermeidung von Produktionsaufgabe von LF anders zu behandeln als die durch die AGZ-Förderung intendierte Vermeidung einer Nutzungsintensivierung, woraus sich wiederum positive Biodiversitätseffekte ergeben sollen.

Für das erstgenannte Teilziel wird eine Konzentrierung der Förderung auf Gebiete mit klaren Hinweisen zur Nutzungsaufgabe empfohlen und damit eine deutlich Beschränkung der Förderung auf Teilgebiete der noch bis Ende 2018 geltenden Förderkulisse. Ein erster Anhaltspunkt zur Identifizierung entsprechender Regionen kann ein (deutlich) erlahmender Pachtmarkt für Landwirtschaftsflächen insbesondere für Grünland sein sowie der Verlust von Grünland durch Aufforstung.

Für das zweite Teilziel ist festzustellen, dass bereits in der aktuellen Ausgangssituation auf einem Gros der LF in der Förderkulisse Intensitätsniveaus der Flächenbewirtschaftung vorherrschen, die (deutlich) über dem Niveau liegen, das positive Biodiversitätseffekte induziert. Vor diesem Hintergrund müsste gleichermaßen das bestehende Intensitätsniveau der Flächenbewirtschaftung gesenkt und weitere Intensivierung vermieden werden. Die aktuelle Ausgestaltung der Förderung ist hierauf – wie oben dargelegt – nicht ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund wird eine kritische Prüfung empfohlen, ob das Biodiversitätsziel zielgerichteter mit dem Förderinstrument der AUKM zu erreichen ist bzw. die Ausgleichszulage mit einer obligaten Teilnahme von AUKM kombiniert werden sollte, um den entsprechenden Wirkungseffekt zu erzielen.

Unter der Maßgabe, dass das Biodiversitätsziel auch nach Neuabgrenzung der ANC-Kulisse bestand hat, sollte im Zuge der Neuabgrenzung sichergestellt werden, dass die dargestellten Problemlagen gezielt adressiert werden.

4.13 Kooperationsmaßnahmen (TM 16.1, 16.4, 16.5, 16.7)

AutorInnen: Winfried Eberhardt, Henrik Ebers, Bernhard Forstner, Achim Sander (entera), Gitta Schnaut

4.13.1 Eckpunkte der Teilmaßnahmen

Unter dem ELER-Code 16 werden vier Teilmaßnahmen im Rahmen der Richtlinie zur Förderung von Innovation und Zusammenarbeit in der Landwirtschaft und ländlichen Gebieten in Hessen

(RL-IZ) gefördert. Die Richtlinie fasst Teilmaßnahmen zusammen, bei denen die Erarbeitung von neuartigen Ansätzen und gemeinsamen Lösungen durch die Zusammenarbeit in so genannten Operationellen Gruppen (OG) (TM 16.1) bzw. von Akteuren und Einrichtung von Clustern und Netzwerken im Vordergrund steht. Dazu wird jeweils die Erstellung von Konzepten, Durchführbarkeitsstudien und eines Aktionsplans unterstützt. Die Teilmaßnahmen werden in dieser Förderperiode erstmalig angeboten. Dies sind im Einzelnen:

- TM 16.1 Förderung für die Einrichtung und Tätigkeit Operationeller Gruppen (OG) der EIP „Landwirtschaftliche Produktion und Nachhaltigkeit“ (EIP-Agri).
- TM 16.4 Förderung der Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Versorgungskette zur Schaffung und Entwicklung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte (IuZ-Versorgung).
- TM 16.5 Förderung der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Eindämmung des Klimawandels oder die Anpassung an dessen Auswirkungen (IuZ-Klima).
- TM 16.7 Förderung der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Unterstützung von lokalen Strategien, die nicht unter die von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung fallen (IuZ-lokale Strategien).

Die prioritären Ziele der vier Teilmaßnahmen sind unterschiedlichen Schwerpunktbereichen zugeordnet (Tabelle 35): Verbesserung der Wirtschaftsleistung (SPB 2A) durch das EIP, Erhöhung der Wertschöpfung (SPB 3A) durch verbesserte Versorgungsketten, Verbesserung der Biodiversität (SPB 4A) durch Kooperationen zum Klimaschutz sowie Förderung der lokalen Entwicklung (SPB 6B) durch lokale Entwicklungsstrategien. Erreicht werden sollen diese Ziele durch Innovation (SPB 1A) und Zusammenarbeit (SBP 1B) unterschiedlicher Akteure. Darüber hinaus hat TM 16.5 Sekundärziele im Klimaschutz (SBP 5B bis 5E).

Tabelle 35: Zielsetzungen der Teilmaßnahmen EIP und Kooperationen in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1c	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
16.1	X	X		P														
16.4	X	X				P												
16.5	X	X						P				X	X	X	X			
16.7	X	X															P	

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

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (Schnaut et al. 2016).

Das Finanzvolumen der eingeplanten öffentlichen Mittel beträgt bei Programmstart für die Förderperiode 2014 bis 2020 für EIP-Agri insgesamt 4,0 Mio. Euro und für die drei anderen Teilmaßnahmen insgesamt 1,0 Mio. Euro (davon 500.000 Euro für TM 16.4 und jeweils 250.000 Euro für TM 16.5 bzw. TM 16.7). Mit dem 1. Änderungsantrag (HMUKLV 2017d) wurden alle vier Teilmaßnahmen mit Top-Ups verstärkt.

Das Fachreferat VII 6 im HMUKLV ist für die Konzeption der Teilmaßnahmen verantwortlich. Dort erfolgen die Festlegung der Vorgehensweise bei der Umsetzung und die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme sowie die Fachaufsicht über die zuständige Bewilligungsbehörde, das RP Gießen (Dezernat 51.1). Die Bewilligungsbehörde entscheidet auf Grundlage der AWK bzw. der darauf basierenden Rankingliste zu einer Teilmaßnahme und der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel über den Antrag, sie steht aber auch bei fördertechnischen Fragen zur Verfügung. Weitere Ansprechpartner für interessierte Akteure sind das Institut für Ländliche Strukturforschung (IfLS) als hessischer Innovationsdienstleister (IDL) und ergänzend bei Beratungsfragen der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH).

Tabelle 36: Fördersätze zu den Teilmaßnahmen EIP-Agri (Abschnitt A) und Kooperationen (Abschnitte B.–D.) nach der RL-IZ

Höhe der Förderung für	**Vorhaben im Bereich Anhang I-Erzeugnisse**	**Vorhaben im Bereich nicht Anhang I-Erzeugnisse**
EIP-Agri (TM 16.1)		
Laufende Ausgaben der Zusammenarbeit (alle Ausgaben nach A - Nr. 5.2.1)	100 %	50 %
	Ausgaben für allgemeine Geschäftsaufgaben als Pauschale i.H. von 15 % der angemessenen Personalausgaben	
	Laufende Ausgaben dürfen 25 % der förderfähigen Ausgaben eines Vorhabens nicht überschreiten	
Ausgaben von Vorhaben nach A. Nr. 5.2.2 - Ausgaben nach Buchstabe a)-f)	100 %	50 %
- Investitionsausgaben nach Buchstabe g)	50 %	50 %
	Gesamtbetrag je Vorhaben nach A. Nr. 5.2.2 max. 200.000 Euro	
Kooperationen (TM 16.4, 16.5 und 16.7)		
Ausgaben für Konzepterstellung zur Zusammenarbeit, Durchführbarkeitsstudien und eines Aktionsplans (nach B-D. Nr. 5.2.1)	50 %	25 %
Laufende Ausgaben der Zusammenarbeit nach B-D. Nr. 5.2.2	5 Jahre nach Gründung abnehmend in %: 60 / 60 / 50 / 40 / 20	5 Jahre nach Gründung abnehmend in %: 30 / 30 / 25 / 20 / 10
Nur 16.4: Ausgaben für Absatzförderungsmaßnahmen (nach B. Nr. 5.2.3)	50 %	25 %
	Gesamtbetrag der gewährten Förderzuwendung nach B—D. Nr. 5.2.1 und 5.2.2 (bei TM 16.4 einschl. Nr. 5.2.3) darf insgesamt 200.000 Euro nicht überschreiten	
	Alle vier 16er TM: Förderung ist auf einen Zeitraum von max. 5 Jahren ab dem Datum der Bewilligung begrenzt	

Quelle: RL-IZ.

Der IDL dient als erste Anlaufstelle und berät interessierte Antragsteller von OG und Kooperationen. Er vernetzt die Operationellen Gruppen und Netzwerke in Hessen und bundesweit im Rahmen des EIP-Netzwerkes. Zu den Aufgaben des IDL gehören insbesondere:

- Bereitstellung von Informationen und auf Verfahrensvorschriften hinweisen,
- Gewinnung und Vernetzung potenzieller und interessierter Akteure,
- Unterstützung bei Bildung und Betrieb von OG und Kooperationen.

Tabelle 36 zeigt die unterschiedlichen finanziellen Förderbedingungen zu den vier Teilmaßnahmen. Die Fördersätze sind bei EIP-Agri am höchsten.

EIP-Agri (TM 16.1)

Gegenstand der Förderung sind bei EIP-Agri erstens Ausgaben für die Einrichtung und laufende Aufgaben der Zusammenarbeit innerhalb einer OG und zweitens Ausgaben für die Durchführung eines Innovationsvorhabens. Finanzielle Unterstützung in Form eines Zuschusses erhalten „Operationelle Gruppen“ (OG), die sich aus unterschiedlichen Akteuren wie Landwirten, Wissenschaftlern, Beratern und anderen Akteuren der folgenden Bereiche zusammensetzen: Unternehmen der landwirtschaftlichen Primärproduktion, Unternehmen des vor- und nachgelagerten Bereichs, Forschungseinrichtungen, Verbände, landwirtschaftliche Beratungs- und Dienstleistungseinrichtungen. Eine OG muss mindestens aus zwei Mitgliedern bestehen, davon mindestens ein Unternehmen der Primärproduktion. Die OG und der überwiegende Teil ihrer Mitglieder müssen ihren Sitz und wirtschaftlichen Schwerpunkt in Hessen haben. Einen Förderantrag kann eine rechtsfähige OG nach Artikel 56 der ELER Verordnung stellen. Die Rechtsform der Zusammenarbeit einer OG ist frei wählbar, ihre Beziehungen zueinander sind in einer Kooperationsvereinbarung zu regeln. Dieser Vertrag beinhaltet u. a. auch zwingend die Benennung von einem hauptverantwortlichen Vorhabensträger, von Rechten und Pflichten, Dauer der Zusammenarbeit und die Verwertung entstehender Rechte.

Für EIP-Vorhaben sind in HE insbesondere folgende sechs thematische Schwerpunkte, neben dem übergreifenden Innovationsziel, vorgegeben:

- Wertschöpfung – Verbesserung der Wertschöpfung landwirtschaftlicher Produkte durch innovative Verarbeitungs- und Vermarktungsprogramme zum Aufbau und Qualifizierung regionaler Wertschöpfungsketten.
- Diversifizierung – Diversifizierung landwirtschaftlicher Aktivitäten, u. a. in Richtung sozialer Funktionen.
- Klimawandel - Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen.
- Anbau- und Nutzungsverfahren – Entwicklung effektiver, umweltgerechter und/oder ökologischer Anbau und Nutzungsverfahren, Verbesserung der Produktivität der Pflanzenproduktion und des Gartenbaus über standortangepasste Sorten, Düngung und Bodenbearbeitung.

- Tierhaltung – Verbesserung der Tierhaltung durch tiergerechte und leistungsorientierte Haltungs- und Zuchtverfahren.
- Zusammenarbeit - Stärkung der Zusammenarbeit und Aktivitäten auf der Grundlage lokaler Strategien außerhalb von LEADER.

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

Der Gesamtbetrag der gewährten Zuwendung (Zuschuss) für Ausgaben für die Durchführung eines einzelnen Innovationsvorhabens ist in HE auf maximal 200.000 Euro begrenzt. Hinzu kommt die Förderung für die Einrichtung und die laufenden Ausgaben der Zusammenarbeit innerhalb einer OG (Geschäftsausgaben einer OG). Diese dürfen 25 Prozent der förderfähigen Ausgaben eines Vorhabens nicht überschreiten.

Die unterschiedliche Höhe der Fördersätze bei „mit"/„ohne Bezug auf landwirtschaftliche Erzeugnisse" zeigt Tabelle 36.

Die Auswahl einer OG und ihres Innovationsvorhabens erfolgt im Rahmen eines zweistufigen Antrags- und Auswahlverfahrens. Bei jedem Call wird wie folgt vorgegangen:

(1) Einreichung von Aktionsplänen zum festgelegten Stichtag beim IDL,

(2) Vorprüfung der eingereichten Aktionspläne nebst Anlagen durch Bewilligungsbehörde, HMUKLV, IDL und LLH, die in einer Projektgruppe organisiert sind,

(3) Einholung von fachlichen Stellungnahmen zu den Vorhaben zur Unterstützung bzw. Absicherung (ca. 1-2 Seiten anhand von Hilfsfragen), je nach Art des Vorhabens bei Wissenschaftlern, HMUKLV, LLH sowie ggf. weiteren Organisationen,

(4) fachliches Votum durch EIP-Beirat mündet in Einstufung der eingereichten Vorhaben und Mitteilung dieser Einschätzung an die Gruppen,

(5) Gruppen entscheiden, ob sie einen Antrag stellen, ihr Vorhaben ggf. nachbessern oder auf die Antragstellung verzichten: Einreichung vollständiger Förderanträge interessierter Gruppen zur Bewilligung.

(6) Bewertung des Vorhabens und Ranking, anschließend Mittelzuweisung durch WIBank auf der Grundlage des Rankings, danach Bewilligung des Vorhabens durch die Bewilligungsstelle oder Ablehnung des Antrages durch die Bewilligungsstelle.

Weitere Kooperationsmaßnahmen

Die drei Teilmaßnahmen zur Zusammenarbeit (TM 16.4, 16.5 und 16.7) beruhen auf der Bildung von Kooperationen mit verschiedenen Partnern und der gemeinsamen Erstellung von Konzepten und eines Aktionsplans für die Zusammenarbeit mit verschiedenen thematischen Ausrichtungen.

Die Akteure können aus der Landwirtschaft, dem Gartenbau, dem Weinbau, entlang der Nahrungsketten angesiedelt sein.

Das Ziel der TM IuZ-Versorgung (TM 16.4) ist die Entwicklung kurzer Versorgungsketten (maximal ein zwischengeschalteter Akteur zwischen Erzeuger und Verbraucher) und lokaler Märkte (Radius bis zu 75 km um den Betrieb).

Die TM IuZ-Klima (TM 16.5) legt einen Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure zur Minderung des Klimawandels oder zur Anpassung an seine Folgen. Dies soll durch die Umsetzung innovativer Ansätze erreicht werden.

Die TM IuZ-Lokale Strategien (TM 16.7) ist zum einen breit angelegt und ermöglicht regionale Ziele und Strategien zur lokalen Entwicklung in kooperativer Zusammenarbeit zu verfolgen. Zum anderen wird verstärkt auf die wirtschaftliche In-Wert-Setzung ländlicher Regionen und auf die Schaffung von innovativen Geschäftsmodellen fokussiert. Durch Kooperationen und Synergien in diesem Bereich sollen Chancen regionaler Wirtschaftsakteure gesteigert werden.

Für IuZ-Versorgung, IuZ-Klima und IuZ-Lokale Strategien können Anträge ohne Fristvorgabe beim RP Gießen eingereicht werden. Es gab 2017 drei Auswahlstichtage für eingereichte Anträge (07.04., 07.07. und 06.10.).

4.13.2 Darstellung des Outputs

Das bisherige Interesse an den vier Teilmaßnahmen war unterschiedlich hoch: Im Rahmen der EIP-Agri (TM 16.1) und IuZ-Versorgung (TM 16.4) sind erste mehrjährige Vorhaben bewilligt worden. Zu IuZ-Klima (TM 16.5) und IuZ Lokale Strategien (TM 16.7) gab es bisher keine Anträge. Zu IuZ-Klima lag 2015 zumindest ein Aktionsplan vor („Getreidemonitoring“), der jedoch nicht zur Bewilligung kam. Aufgrund der mehrjährigen Laufzeiten gibt es Mitte 2017 noch keine abgeschlossenen Vorhaben.

EIP-Agri (16.1)

Im 1. Call wurden Ende 2015 sieben Vorhaben zu EIP-Agri und im 2. Call ein Jahr später drei weitere bewilligt. Damit waren Ende 2016 insgesamt zehn OG in ihrer Start- bzw. ersten Arbeitsphase. Damit ist das im EPLR gesetzte Ziel von zehn OG zu EIP-Agri bereits erreicht.

Die Laufzeit der Vorhaben ist unterschiedlich lang, zwischen zwei bis fünf Jahren. Das letzte der ersten zehn EIP-Agri-Vorhaben endet voraussichtlich zum Jahresende 2021. Das bewilligte Mittelvolumen (Fördersumme) für diese zehn Vorhaben beträgt gemäß den Angaben in der Vorhaben-

liste insgesamt rund 2,4 Mio. Euro. Vorhabenbezogen reichen die bewilligten Summen von 105.000 Euro (Minimum) bis 273.000 Euro[33] (Maximum).

Alle bewilligten Vorhaben fokussieren auf Prozess- bzw. Verfahrensinnovation. Die Selbst-Zuordnung der zehn OG zu den sechs thematischen Schwerpunkten des EIP-Agri ergibt folgende Verteilung (Mehrfachnennungen möglich). Sieben OG haben sich zwei bis vier thematischen Schwerpunkten zugeordnet.

- Verbesserung der Wertschöpfung landwirtschaftlicher Produkte: 7 OG,
- Diversifizierung landwirtschaftlicher Aktivitäten: keine OG,
- Eindämmung Klimawandel und Anpassung an seine Folgen: 6 OG,
- Entwicklung effektiver Anbau- und Nutzungsverfahren: 6 OG,
- Verbesserung der Tierhaltung: 1 OG,
- Stärkung der Zusammenarbeit außerhalb von LEADER: 3 OG.

Tabelle 37 zeigt eine detailliertere Zuordnung der zehn OG zu sechs Themen. Gut erkennbar sind die zwei Schwerpunkte Pflanzenbau und Wertschöpfungsketten.

Tabelle 37: Zuordnung der zehn bewilligten EIP-Vorhaben zu Themen

Themen	Anzahl der OG
Pflanzenbau inkl. Obst und Dauerkulturen	3
Regionale Erzeugung / Wertschöpfungsketten / Vermarktung	3
Leguminosen	1
Geflügel	1
Bewässerung und Gewässerschutz	1
Beratung, Software, Tools	1
Gesamt	10

Quelle: Eigene Zuordnung auf Basis der Vorhabenskizzen (OG 2016).

Betrachtet man die weitere Zusammensetzung der zehn OG zeigt sich, dass als hauptverantwortliche Vorhabenträger bei fünf der EIP-Vorhaben Forschungsinstitutionen (drei Universitäten/Hochschulen) beteiligt sind, bei den restlichen fünf Vorhaben sind es Firmen, ein eingetragener Verein und eine Genossenschaft mehrerer landwirtschaftlicher Betriebe bzw. Geflügelhöfe. Unter den assoziierten Partnern befinden sich aus nachgelagerten Verarbeitungsbereichen u. a. Bäckereien oder Saatgutzuchtbetriebe. Darüber hinaus ist eine hohe Beteiligung von beratenden Institutionen in den OG festzustellen. Diese spielen im Hinblick auf die Verbindung zwischen Wis-

[33] Inkl. laufender Ausgaben und Mehrwertsteuer.

senschaft und Praxis eine wichtige Rolle. In drei OG sind Beratungsunternehmen direktes Mitglied der OG, als assoziierter Partner ist zudem der LLH in sechs OG beteiligt. In OG ohne eindeutig ausgewiesene Berater sind die zuvor genannten Universitäts- oder Hochschulinstitute als Hauptverantwortliche tätig, die ihre fachliche Expertise einbringen.

Der Netzwerkcharakter wird durch die Gesamtanzahl der Akteure deutlich: insgesamt sind fast 80 Vorhabenpartner an den zehn OG beteiligt, davon etwa die Hälfte Betriebe aus Landwirtschaft bzw. Gartenbau.

Weitere Kooperationsmaßnahmen

Umgesetzt wurde bislang nur die Teilmaßnahme 16.4. In den Jahren 2015 und 2016 wurde jeweils eine Bewilligung erteilt (Umfang insgesamt rd. 0,65 Mio. Euro), und zwar für die Kooperation „Beerenobst Hessen“ (Optimierung der Direktvermarktung heimischer Früchte) und die Kooperation „BZG“ (Verbesserung kurzer Wertschöpfungsketten beim Blumen- und Zierpflanzengroßmarkt Rhein-Main e.G.). Beide Kooperationen haben ihre Arbeit aufgenommen. Ein dritter Aktionsplan („Hessische Milch- und Käsestraße“) wurde 2015 eingereicht, aber wieder zurückgezogen.

An der großen Kooperation „BZG“ beteiligen sich 16 Gartenbaubetriebe, vier Unternehmen des Blumengroßhandels und weitere sechs sogenannte assoziierte Partner (u. a. Verbände, Gartenbauzentrum und LLH). Die Kooperation „Beerenobst“ besteht aus der Beerenobstgemeinschaft Rhön/Vogelsberg (BOG), der Biologischen Anbaugemeinschaft GbR (BAG), eine Werbeagentur und einem Beratungsunternehmen; sie umfasst insgesamt etwa 15 landwirtschaftliche Betriebe.

In den beiden anderen Teilmaßnahmen erfolgte noch keine Bewilligung. Damit liegt die Umsetzung bislang deutlich unter dem im EPLR gesetzten Ziel von zehn Kooperationen.

4.13.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.13.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

EIP-Agri (TM 16.1)

In der 1. Auswahlrunde kamen die AWK der ursprünglichen Fassung der RL-IZ (Stand 20.04.2015) zur Anwendung. In den aktuellen AWK zu EIP-Agri (Stand 23.06.2016) zur Bewertung der eingereichten Aktionspläne können maximal 120 Punkte zu vier Aspekten mit insgesamt 16 Kriterien (1. Struktur der OG 25 Punkte, 2. Inhaltliche Bewertung des Vorhabens 20 Punkte, 3. Voraussichtlicher Innovationsgehalt 40 Punkte und 4. Qualität des Aktionsplanes 35 Punkte) erreicht werden. Der Schwellenwert beträgt 60 Punkte. Die drei Aktionspläne aus der 2. Antragsrunde zeichneten sich durch gute Qualität und hohe Punktwerte aus (jeweils über 100 Punkte).

Beim Kriterium „Erwarteter Innovationsgrad“ haben sie jeweils den mittleren Wert (15 Punkte) von drei möglichen Punktzahlen (5/15/25) erhalten. Dieser Wert steht für die Ausprägung „Verbesserungsinnovation (spürbarer, mittelfristiger Wettbewerbsvorteil)“.

Durch die Bewilligungen der ersten zehn OG zu EIP-Agri sind bereits über die Hälfte der bei Programmbeginn vorgesehenen Mittel gebunden. Als Obergrenze für Innovationsvorhaben (investive Einzelvorhaben) sind in Hessen 200.000 Euro je Vorhaben und zuzüglich bis zu 25 % für laufende Geschäftsausgaben vorgegeben. Die Obergrenze für bewilligte öffentliche Mittel liegt daher bei rund 270.000 Euro pro OG.

Die diesjährige Frist zur Einreichung der Aktionspläne zu EIP-Agri beim IDL endete Mitte Mai 2017 (3. Call/Antragsrunde). Auswahlstichtag eingereichter Anträge für EIP-Vorhaben ist der 17.11.2017 (ein Termin pro Jahr).

Um die Verbindung zwischen Landwirtschaft, Nahrungsmittelerzeugung und Forstwirtschaft sowie Forschung sicherzustellen, sind in den Richtlinien verschiedene Anforderungen für EIP-Agri vorgesehen, so z. B. die Mitgliedschaft mindestens eines Unternehmens der landwirtschaftlichen Primärproduktion. Diese Voraussetzung wird in allen OG erfüllt. Die Bereitschaft potenzieller Akteure/Mitglieder zur Teilnahme an einer OG bzw. Kooperation ist v. a. unter landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben jedoch schwer einzuschätzen. Eine besondere Herausforderung besteht daher darin, das Interesse der Betriebe für eine Mitarbeit zu wecken und auch bei der „Stange“ zuhalten. Dafür braucht es gute und effiziente Strukturen, da die Betriebe ja mehr oder weniger „ehrenamtlich“ mitarbeiten.

Zu Beginn interessierten sich vor allem bestehende Netzwerke / etablierte Multiplikatoren, die sich in der Förderlandschaft auskennen für EIP-Agri. Bis EIP-Agri als Angebot bei den Landwirten ankommt, braucht(e) es einige Zeit, für den Informationsprozess sind immer wieder neue Impulse erforderlich. EIP-Agri wird von Landwirten u. a. als gute Möglichkeit gesehen, „als Landwirt mal an die Forschung ranzukommen“, weil die Landwirtschaft anders als andere Branchen, keine eigene Auftragsforschung finanziert. In HE gibt es „eine „klassische“ OG, die die Kernidee von EIP repräsentiert: die OG „Hessische Biohuhn eG“ besteht fast ausschließlich aus Landwirten und Praktikern.

Die vorgesehene Ausprägung zu jedem Kriterium der AWK und die Abstufung der möglichen Punkte lässt bei EIP-Agri eine ausreichend differenzierte Bewertung zu.

Weitere Kooperationsmaßnahmen

Das einzige im Jahr 2016 bewertete Vorhaben zur TM 16.4 IuZ-Versorgung zeigt, es müssen nicht alle der vorgesehenen 18 AWK erfüllt sein, um den Schwellenwert zu überschreiten.

Zu IuZ-Klima gibt es bisher nur wenige Aktivitäten. Der 2015 vorgelegte Aktionsplan „Getreidemonitoring“ wurde vermutlich nicht weiterverfolgt, weil es die darin beschriebene Innovation bereits in HE gab. Eine andere an der Maßnahme interessierte Gruppe hat sich entschieden ihr

Vorhaben im Rahmen von HALM[34] zu beantragen und durchzuführen. IuZ-Klima weist thematisch deutliche Überschneidungen zum EIP-Agri auf, bei jedoch ungünstigeren finanziellen Förderkonditionen (vgl. Tabelle 2). Nach Aussagen des IDL zielen die Beratungsanfragen zunächst auf die finanziellen Förderkonditionen, während die organisatorischen Unterschiede zwischen einer OG und einer Kooperation von den Interessenten nicht gesehen werden. Der dritte thematische Schwerpunkt des EIP-Agri deckt den inhaltlichen Förderzweck von IuZ-Klima mit ab (vgl. oben: sechs OG mit Klimathemen). Abweichend ist im EIP-Agri jedoch der (nicht näher definierte) Innovationsansatz sowie die Einrichtung einer OG zwingend. Der IDL berichtete, dass erste Vorhabenanfragen häufig nicht weiterverfolgt wurden, wenn keine Aussicht auf eine 100 %-Förderung bestanden. Vor diesem Hintergrund und auch alternativen Strukturen in der HALM-Richtlinie sind auch in Zukunft kaum Vorhabenanträge für TM 16.5 zu erwarten.

In der Außendarstellung, d. h. für potenzielle Interessenten, ist Teil C der RL-IZ deutlich den inhaltlichen Themenbereichen Minderung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen zugeordnet. Die Bewerbung und Information des IDL erfolgt ebenfalls in diese Zielrichtung. Unverständlich ist daher die prioritäre Programmierung unter Schwerpunktbereich 4A Biodiversität und damit die Zuordnung potenzieller Wirkbeiträge zur „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt […], sowie des Zustands der europäischen Landschaften“ (Art 5 (4a) ELER-Verordnung). Grundsätzlich sind Maßnahmen zur Entwicklung der Biodiversität als Mittel zur Klimafolgenanpassung denkbar, wie z. B. die Entwicklung klimaangepasster Getreidesorten („Kulturartendiversität“). Die RL-IZ deutet mit einer etwas verklausulierten Formulierung[35] diesen Zusammenhang an, trägt aber nicht zur klaren Definition des Förderzwecks bei. Dieser Handlungsbereich ist extrem eng zugeschnitten und ebenfalls gut unter EIP-Agri subsummierbar. Die AWK für IuZ-Klima setzen weder besondere Schwerpunkte bei der biologischen Vielfalt noch beim Klimaschutz.

Die zu den drei Teilmaßnahmen vorgesehenen AWK und die Abstufung der erreichbaren Punkte ermöglicht eine ausreichend differenzierte Bewertung eingereichter Anträge. Ablehnungen gab es bisher keine. Ein Grund hierfür könnte sein, dass die Antragsteller zu Vorhabenidee und Aktionsplan zuvor ausführlich durch IDL und LLH beraten bzw. durch die Bewilligungsbehörde informiert worden sind. Die formulierten AWK wirken sich damit bereits im Vorfeld auf die Antragsqualität aus. Noch nicht bewilligungsreife Anträge sind in Richtung der Kriterien beraten worden.

---

[34] Richtlinien für das Hessische Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen (HALM-RL). Die „Förderung der Zusammenarbeit“ (HALM, Teil A) wird rein national finanziert.

[35] RL-IZ, Teil C, 1. Zweck der Förderung: „Diese Teilmaßnahme soll zur Entwicklung und /oder Umsetzung von gemeinsamen Konzepten für ökologische Verfahren zum Schutz der Biologischen Vielfalt beitragen und hierdurch auch das übergreifende Ziel Umweltschutz unterstützen. Hierdurch soll der Erreichung der Klimaschutzziele nähergekommen werden.“

Geplante Änderungen zu EIP-Agri und den drei Teilmaßnahmen

Die bisherigen Erfahrungen in der Förderperiode und eine andauernde Nachfrage nach Vorhaben, im Rahmen von EIP-Agri aber auch bei IuZ-Versorgung haben Änderungsbedarf im EPLR aufgezeigt, der in dem 1. Änderungsantrag (HMUKLV 2017d) aufgenommen wurde. Er betrifft neben redaktionellen Änderungen Anpassungen in der Finanzierung sowie vor allem die Einführung von Standardeinheitskosten zur Abrechnung von Personalausgaben:

- Mittelaufstockung durch Top-ups (1,0 Mio. Euro) mit Erhöhung der Finanzansätze bei TM 16.1 um 0,8 Mio. Euro, bei TM 16.4 um 0,1 Mio. Euro sowie bei den TM 16.5 und 16.7 um jeweils 0,05 Mio. Euro,
- Einführung von Standardeinheitskosten zur Abrechnung von Personalausgaben,
- Umstellung und Erhöhung des Gesamtbetrags der gewährten Zuwendungen je Vorhaben auf maximal 400.000 EUR.

Diese Änderungen werden aus Sicht des Evaluators begrüßt, weil das angesetzte Gesamtbudget zu EIP-Agri (etwa 4 Mio. Euro) bereits durch die ersten zehn bewilligten Vorhaben aus den ersten beiden Antragsrunden zu rund zwei Drittel ausgeschöpft und der Zielwert (unterstützte OG) erreicht war. Für die TM 16.5 und 16.7 erscheint die Mittelaufstockung nach derzeitigem Kenntnisstand nicht erforderlich nachvollziehbar, allerdings sind die Mittel innerhalb der Maßnahme 16 frei verschiebbar.

4.13.3.2 Administrative Umsetzung

Die Aufstellung der hessischen Richtlinien zu Innovation und Zusammenarbeit mit ihren komplexen neuen Inhalten erforderte umfangreiche Abstimmungsprozesse und viel Zeit. Die RL-IZ wurde im Dezember 2015 verabschiedet.

Das IfLS ist seit Ende 2014 als IDL für die OG und Kooperationen aktiv und bildet eine wichtige Schnittstelle zwischen Praxis und Verwaltung. Am Anfang ging es vor allem darum, die Verwaltungsbehörde beim Aufstellen des neuen Verwaltungsverfahrens zu unterstützen. Der IDL bietet Information, Hilfestellung und Unterstützung bei der Planung und Antragstellung von Ideen bzw. Vorhaben an. Im Newsletter „Innovation und Zusammenarbeit in Hessen“ wird die Öffentlichkeit regelmäßig über aktuelle Entwicklungen und Wichtiges aus den letzten Monaten informiert. Zur Information, der Entwicklung von Vorhabenideen sowie zum Austausch untereinander wurden interessierte Akteure und Verwaltung einerseits zu einer Auftaktveranstaltung im April 2015 mit Teilnahme der Ministerin sowie einer weiteren Veranstaltung im April 2017 eingeladen. Darüber hinaus werden die bereits geförderten Gruppen von der Bewilligungsbehörde anlassbezogen zu Workshops eingeladen, wo Fragen der Umsetzung diskutiert werden.

Die Bewilligungsbehörde RP Gießen führt seit zwei Jahren Arbeitstreffen der für die Umsetzung von EIP-Agri in Deutschland zuständigen Bewilligungsbehörden in Hessen durch, die sehr gut an-

genommen werden und bereits zum dritten Mal stattgefunden haben. Dabei geht es um einen Austausch zur administrativen Umsetzung der Teilmaßnahme 16.1.

Der LLH nimmt bei der Umsetzung ebenfalls eine wichtige Position ein, indem er das Thema Innovation über die Beratungsschiene unterstützt und bei den Akteuren aus der Praxis für die vier Teilmaßnahmen werben kann.

EIP-Agri (TM 16.1)

Im März 2015 wurde ein informelles Interessenbekundungsverfahren vom HMUKLV durchgeführt, bei dem insgesamt 12 Interessenbekundungen mit 13 Vorhaben zu verschiedensten Themen eingereicht wurden. Die EIP-Auftaktveranstaltung im April 2015 hatte das Ziel, einen Überblick über die Fördermöglichkeiten, die aktuellen Entwicklungen in den Bereichen Wissenstransfer, Zusammenarbeit und Innovation in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft zu geben, mit Möglichkeit zum Austausch und dem Einbringen weiterer Ideen. Im vierten Quartal 2015 folgten die Einreichung der Aktionspläne, die Konstituierung des EIP-Beirats und die erste Auswahlrunde von OG bei EIP-Agri, im Dezember letztendlich die Einreichung und Bewilligung der Anträge. In der Startphase kam es zu finanziellen Engpässen bei den OG, da nach den Auszahlungsanträgen/Mittelabrufen die Auszahlungen erst spät erfolgt sind. Die Technische Hilfe wurde in den Jahren 2015 und 2016 u. a. genutzt um in der Startphase die Sachkosten des IDL für die Umsetzung und Koordinierung des Förderverfahrens, Kosten der Auftakt- und Informationsveranstaltung und die Reisekosten für den EIP-Beirat zu finanzieren.

Aus dem 1. Call wurden Ende 2015 sieben Anträge bewilligt und ein Jahr später aus dem 2. Call drei weitere Anträge. Es gab keine Ablehnungen, weil die Antragsteller in der Regel zu ihrer Vorhabenidee und ihrem Aktionsplan zuvor intensiv durch den IDL und LLH beraten bzw. durch die Bewilligungsbehörde informiert worden sind. Nach einer überschlägigen Schätzung des IDL hat er bis April 2017 zu insgesamt rd. 40 bis 50 Vorhabenideen Interessierte beraten. In 2015 und in 2016 hatte jeweils eine Gruppe keine Aussicht auf Bewilligung, diese Gruppen haben den Antrag dann im nächsten Jahr in einer deutlich überarbeiteten Version vorgelegt und bewilligt bekommen. Die Umsetzung der ersten Vorhaben im Rahmen von EIP-Agri startete im Januar 2016, die letzten drei im Dezember 2016. Somit waren Ende 2016 insgesamt zehn Operationelle Gruppen (OG) in ihrer Start- bzw. ersten Arbeitsphase.

Im Rahmen der Umsetzung der Maßnahme EIP-Agri gab es insbesondere im Laufe des Jahres 2016 vorab nicht absehbare beihilferechtliche Fragen und fördertechnische Hemmnisse. HMUKLV und Bewilligungsbehörde mussten dabei zumeist fallbezogene Entscheidungen treffen und prüfen, unter welche beihilferechtliche Regelung der einzelne Antrag / Ausgabeposten fällt. Fördertechnisch galt es z. B. praktikable Lösungen für die Einreichung von Originalbelegen und Kontoauszügen, Rechnung Externer/Dritter an die die OG und eine lange Vorfinanzierung bis zur Auszahlung zu entwickeln. D. h. die fördertechnische Abwicklung verlangte von der Antragstellung über die Bewilligung und erste Kontrollen bis zum ersten Verwendungsnachweis allen Beteiligten - den Mitgliedern einer OG, dem IDL und den Behörden – mehr als bei anderen Maßnahmen ab,

zumal in den OG viele neue Akteure ohne ELER-Erfahrung beteiligt sind. Aufgrund der gewonnenen Erfahrungen sollen im Laufe des Jahres 2017 u. a. die hessischen Richtlinien und bestehenden Formulare zur Einreichung von Aktionsplänen überarbeitet und, sofern möglich, vereinfacht werden.

Sobald eine OG bewilligt worden ist, müssen einige Leistungen vorfinanziert werden, bis die Fördermittel abgerufen werden können. In der Regel übernimmt das federführende OG-Mitglied (Leadpartner) diese Vorfinanzierung für seine OG-Mitglieder. Die Belastung ist umso stärker, je kleiner und finanzschwächer ein hauptverantwortlicher Vorhabenträger ist. Mindestens eine OG musste zur Überbrückung in 2016 einen zweiten Kredit aufnehmen. Daraufhin wurde eine geänderte Vorgehensweise bei der Vorlage von VN festgelegt (bisher nur zu zwei vorgegebenen Terminen, jetzt kontinuierlich). Damit besteht das v.g. Problem nicht mehr.

Der oben genannte EIP-Beirat nimmt die fachliche Bewertung der eingereichten Aktionspläne vor. Drei Akteursgruppen haben darin mit jeweils einer Stimme Stimmrecht (Wissenschaft, Landwirtschaft und HMUKLV). IDL, RP Gießen und LLH sind beratende Mitglieder. Bisher sind alle Anträge einvernehmlich votiert worden.

Da die Vorhaben zu EIP-Agri eine Laufzeit von zumeist drei bis maximal fünf Jahren haben und die OG sich danach in der Regel vermutlich auflöst, wird der Erfolg und die Verstetigung der Vorhaben davon abhängen, ob es gelingt das gewonnene Wissen in einem Kommunikationsprozess zu transportieren. Neben den Beraterorganisationen kommt hier dem IDL eine wichtige Funktion zu, weil beide den Überblick über die hessischen Vorhaben haben und sich im Austausch mit anderen Akteuren/Gruppen in HE bzw. den anderen Bundesländern befinden. Ob und inwieweit die Verstetigung gelingt, kann erst nach Abschluss der Vorhaben bzw. auf Maßnahmenebene am Ende der Förderperiode beantwortet werden.

4.13.3.3 Externe Einflussfaktoren

Externe Einflussfaktoren auf EIP-Agri gehen teilweise von anderen Programmen im Bereich von Innovation aus, wie „Horizon 2020“, das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation bündelt die EU-Forschungsförderung. Dieses ist 2014 mit dem Ziel angelaufen, zum Aufbau einer unionsweiten wissens- und innovationsgestützten Gesellschaft und Wirtschaft beizutragen. Hierüber können ebenfalls Innovationen in der Landwirtschaft gefördert werden. Das Forschungsprogramm „Horizon 2020“ stärkt den internationalen Austausch und hat verschiedene thematische Netzwerke finanziert. Im Netzwerk Euro-Dairy (EuroMilch) werden z.B. Forschungsergebnisse und Innovationen aus der Milchviehhaltung aus 14 Ländern und 32 Regionen katalogisiert.

Zudem läuft über die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die Deutsche Innovationspartnerschaft Agrar (DIP 2015), bei der seit Ende 2012 auch Vorhabenanträge für die „Experimentelle Entwicklung“ gestellt werden können. DIP hat das Ziel, die Leistungsfähigkeit der deutschen

Landwirtschaft zu verbessern. Hauptaufgabe ist es, die Innovationskraft im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung zu verbessern und somit einen Beitrag zu umweltpolitischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungszielen zu leisten. Im Unterschied zu EIP-Agri verfolgt DIP keinen Bottom-up-Ansatz. Projekte werden mit einer Projektskizze von einer DIP-Mitgliederorganisation vorgeschlagen. Die Fördergrundlage der DIP ist das Programm zur Innovationsförderung des BMEL und die Richtlinie über die Verwendung des Zweckvermögens des Bundes bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank zur Förderung von Innovationen in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und dem Gartenbau.

Die TM 16.5 Kooperation Klimawandel konkurriert teilweise mit Förderinhalten der HALM-Richtlinie.

Eine konkurrierende Fördermaßnahme für die TM 16.7 gibt es nicht. Zur LEADER-Förderung gibt es inhaltliche Schnittstellen, jedoch findet diese strikt mit Bezug zu den LEADER-Regionen statt, die TM 16.7 dagegen kann ohne Bindung an einzelne LEADER-Regionen umgesetzt werden. Inhaltlich gibt es auch Schnittstellen zu der Servicestelle und dem Kompetenznetzwerk „Vitale Orte 2030“, allerdings ist dieser Ansatz stärker lokal ausgerichtet.

Für welchen Förderansatz sich potenzielle Akteure einer OG oder Kooperation entscheiden, ist schwer vorhersehbar.

4.13.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Umsetzung der neuen Teilmaßnahmen EIP-Agri und IuZ-Versorgung verlief in Hessen annähernd wie geplant. Die ersten OG und die erste Kooperation starteten Anfang 2016, die OG aus dem 2. Call haben 2017 ihre Arbeit aufgenommen. Der bewilligte Förderumfang entspricht den Planwerten. Die beiden anderen Teilmaßnahmen stoßen bislang nicht auf Nachfrage.

Das zweistufige Auswahlverfahren für die OG zu EIP-Agri hat sich bewährt. Das Rankingsystem ist für die Auswahl der OG/ Vorhaben eine gute Basis. Mit der Auswahl der zu fördernden Vorhaben sind die Voraussetzungen für die Erreichung der Output- und Wirkungsziele geschaffen worden. Sollte die Antragsgüte im 4. Call Anfang 2018 ein hohes Niveau erreichen, ist zu prüfen, ob das geplante Mittelvolumen weiter heraufgesetzt werden kann und weitere OG unterstützt werden können. Die angedachte Erhöhung des Zielindikators für zu unterstützende EIP-Vorhaben mit dem 2. Änderungsantrag (HMUKLV 2018) zum EPLR wird daher begrüßt.

Trotz unterschiedlicher Zusammensetzungen in den einzelnen OG sind nach jetzigem Kenntnisstand Strukturen entstanden, die eine vielversprechende Verbindung zwischen Landwirtschaft und Nahrungsmittelerzeugung sowie Forschung und Innovation darstellen. Die in den OG und Kooperationen vertretenen Akteure sind mit der Regelungstiefe und der Kleinteiligkeit im ELER

wenig vertraut. Eine Förderung ausschließlich mit nationalen Mitteln würde zu einer Entlastung beitragen.

Die mit dem 1. Änderungsantrag von der EU-KOM genehmigten Änderungen (u. a. Erhöhung der Obergrenze beim Zuschussbetrag) werden begrüßt (HMUKLV 2017d). In mehreren Bundesländern ist von Beginn an ein höherer Zuschuss als 200.000 Euro je OG möglich gewesen, teilweise bis zu eine Mio. Euro je OG. Die dargelegten Gesamtausgaben in den Aktionsplänen der bisher bewilligten zehn Vorhaben zu EIP-Agri liegen in HE im Vergleich zu anderen Bundesländer in der Tendenz niedriger.

Zurzeit sind aus Bewertungssicht zu EIP-Agri keine zeitnahen Anpassungen erforderlich.

Die TM 16.4 wird nach Aussagen der Bewilligungsstelle (RP Gießen) als sehr attraktiv eingeschätzt (RP Gießen 2017). Trotz der bisher nur zwei umgesetzten Vorhaben ist die Nachfrage bei potenziellen Antragstellern hoch, was sich durch entsprechende Nachfrage nach Beratungen im Vorfeld der Antragsstellung ausdrückt. Das IfLS als Innovationsdienstleister berät derzeit hauptsächlich „nur“ im Vorfeld der Antragstellung. Viele Interessenten bzw. Antragsteller der TM 16.4 haben jedoch kaum bzw. keine Erfahrungen mit einer EU-Förderung. Daher braucht es vor allem eine vorhabenbegleitende Beratung nach erfolgreicher Antragstellung.

Zu den zwei Kooperationsmaßnahmen TM 16.5 und TM 16.7 gibt es bisher keine Anträge. Hauptgrund bei IuZ-Klima dürften die gegenüber EIP-Agri schlechteren Förderkonditionen sein, daneben evtl. auch der unklar formulierte Richtlinientext im Teil C.

Die Entwicklung von Kooperationen zur Umsetzung lokaler Strategien mit der TM 16.7 über den LEADER-Ansatz hinaus, hat durchaus das Potenzial die Zusammenarbeit zu relevanten Themen zu stärken. Die nicht vorhandene Nachfrage deutet auf mangelnden Bedarf oder zu geringe Kenntnisse bei potenziellen Akteuren hin. Da die Bedarfsermittlung vor der Aufstellung erfolgt sein sollte, bleibt nun noch die Möglichkeit den Informationstransfer zur potenziellen Zielgruppe zu erhöhen. Dies könnte u. a. über die Strukturen der beiden naheliegenden hessischen Ansätze („Vitale Orte 2030“ und „LEADER“) erfolgen.

Tabelle 38: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Maßnahme „EIP-Agri“ und die drei anderen Kooperationsmaßnahmen und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel: EIP-Agri (TM **16.1)** schafft einen Anreiz für die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure				
Die bisher bewilligten Mittel und OG lassen ein Erreichen der Förderziele erwarten	Bisher effiziente Umsetzung	plangemäß	Nicht relevant	Kein Anpassungsbedarf
Ziel: IuZ-Versorgung (TM **16.4)** befördert die Zusammenarbeit und den Absatz im nahegelegenen Umfeld / für lokale Märkte				
Bereits bewilligte Kooperationen zeigen den Bedarf auf. Förderziele durchaus erreichbar.	Bisher effiziente Umsetzung	Bisher noch unter Plan	Nicht relevant	Kein Anpassungsbedarf
Ziel: IuZ-Klima (TM **16.5)** trägt zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt bei				
1) Zwischen IuZ-Klima und EIP-Agri gibt es Überschneidungen in den inhaltlich-thematischen Förderbestimmungen, wobei IuZ-Klima schlechtere finanzielle Förderkonditionen aufweist. Sofern innovative Vorhaben angestrebt werden, ist eine Teilnahme an IuZ-Klima unwahrscheinlich. 2) Die prioritäre Zielsetzung im SPB 4A passt inhaltlich nur bedingt zur Maßnahmenausrichtung auf den Klimaschutz und die -folgenanpassung.	Bisher keine Umsetzung.	Kein Output.	Nicht relevant	Grundlegender Anpassungsbedarf im Hinblick auf: 1) Förderstrategie im Rahmen der RL-IZ 2) prioritäre Zielsetzung im SPB 4A und damit auch die Förderziele laut Kap. 11.1 EPLR für die Priorität 4
Ziel: IuZ-lokale Strategien (TM **16.7)** Entwicklungsprozesse zu initiieren im Hinblick auf Schaffung von innovativen Geschäftsmodellen und Chancen von Wirtschaftsakteuren durch Synergien und der In-Wert-Setzung ländlicher Regionen zu entwickeln und wahrzunehmen.				
Ausgestaltung bietet geeignete Möglichkeiten.	Bisher keine Umsetzung.	Kein Output.	Nicht relevant	Verstärkte Information über die Maßnahme bei geeigneten Akteuren.

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Sollte im Rahmen des 3. Calls zu EIP-Agri im Jahr 2017 bereits eine größere Anzahl Aktionsplänen mit hohem Qualitätsniveau eingereicht werden, wird empfohlen zu prüfen, ob das geplante Mittelvolumen für nachfolgende Calls ab 2018 nochmals heraufgesetzt werden kann und mehr als die bei Programmbeginn angesetzten 10 OG bzw. ggf. sogar mehr als die zurzeit in der Arbeitsgruppe IuZ diskutierte Erhöhung (angedacht sind 15 OG) im Förderzeitraum unterstützt werden können. Alternativ wäre bei zögerlicher Nachfrage zu TM 16.5 und 16.7 eine Verschiebung von Mitteln zu TM 16.1 zu überlegen.

Für die Teilmaßnahme TM 16.4 können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Empfehlungen abgeleitet werden.

Für die Teilmaßnahme 16.5 IuZ-Klima werden folgende optionale Empfehlungen ausgesprochen. Sie können einerseits der Klarstellung der Förderarchitektur durch Klärung von Förderzielen und Förderinhalten (stringente Interventionslogik) dienen andererseits eine Teilnahme an Kooperationen in Klimaschutzprojekten attraktiver gestalten.

- Option 1: Um für mehr Klarheit in der Förderstrategie zu sorgen, könnte der Teil C der RL-IZ aufgegeben und in Teil A integriert werden. Durch die weitgehende inhaltliche Überschneidung könnte dafür Teil C gestrichen werden, ohne Teil A ergänzen zu müssen. Die Fördermittel stehen damit ebenfalls EIP-Agri zur Verfügung.
- Option 2: Sofern explizit ein Förderschwerpunkt zum Klimaschutz und zur Klimafolgenanpassung gewünscht ist, sollte dieser mit dem Teil A ebenbürtigen Förderkonditionen ausgestattet und detaillierter auf Klimaschutzbelange ausgerichtet werden. Dazu gehörten auch spezifische AWK. In der Folge müsste die prioritäre Zielsetzung der Teilmaßnahme in der Priorität 5 angesiedelt sowie der thematische Schwerpunkt 3 „Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen“ aus Teil A gestrichen werden. Dieses Vorgehen ließe auch Förderbedingungen für IuZ-Klima zu, die von Teil A abweichen und ggf. den Klima-Schwerpunkt besonders fördern können, wie z. B. keine Innovationen, aber Verbreitung von Produkten, Techniken, Verfahren.

Für die TM 16.7. könnte spezifische Öffentlichkeitsarbeit zur Maßnahme u. a. über die Strukturen der beiden naheliegenden hessischen Ansätze („Vitale Orte 2030“ und „LEADER“) erfolgen.

4.14 LEADER (M 19)

Autorin: Gitta Schnaut

4.14.1 Eckpunkte der Maßnahme

Mit dem LEADER-Ansatz soll die „lokale Entwicklung in ländlichen Gebieten“ (SPB 6B) gefördert werden, die ein Teil der Priorität 6 „Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten“ darstellt. Im Zentrum des LEADER-Ansatzes stehen die LEADER-Merkmale (siehe Abbildung 5). Auf diesen sowie auf der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der Förderung liegen die bisherigen Analysen die in diesem Bericht dargestellt werden. Beides sind Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Generierung und Umsetzung von Vorhaben zur lokalen Entwicklung.

Die Ausgestaltung der LEADER-Förderung ist in der Richtlinie zur Förderung der Ländlichen Entwicklung dargelegt, die sich derzeit in Überarbeitung befindet (RL Ländliche Entwicklung 2015). Als Fördergegenstände sind sowohl investive als auch konzeptionelle Vorhaben möglich. Hessen bietet bei LEADER alle vier möglichen Teilmaßnahmen (19.1-19.4) an. Eine Besonderheit ist, dass die Teilmaßnahme 19.2 in vier Untermaßnahmen gegliedert ist:

- TM19.1: Vorbereitung einer lokalen Entwicklungsstrategie gemäß LEADER,
- TM19.2: Umsetzung eines Regionalen Entwicklungskonzepts (REK),

Untermaßnahme	Förderausgestaltung
TM19.2a Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen mit Schaffung von Arbeitsplätzen zur Umsetzung der REK	Potenzielle ZWE: Unternehmen Zuwendung: bis 35 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, max. 45 Tsd. Euro Fördersumme
TM19.2b Gründung und Entwicklung von touristischen Kleinstunternehmen entsprechend des strategischen Marketingziels „Natur- und Landerlebnis“ zur Umsetzung der REK	Potenzielle ZWE: Unternehmen Zuwendung: bis 35 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, max. 25 Tsd. Euro Fördersumme
TM19.2c Ausgaben für Vorhaben der öffentlichen Daseinsvorsorge mit einnahmeschaffender bzw. erwerbswirtschaftlicher Orientierung zur Umsetzung der REK	Potenzielle ZWE: Öffentliche und private Träger Zuwendung: kommunale Träger: durchschn. 65%, öffentliche nicht-kommunale Träger und LAGn: 60%, private Träger: 50%. max. 200 Tsd. Euro Fördersumme[36])
TM19.2d Sonstige investive und nicht investive Vorhaben zur Umsetzung der REK	Potenzielle ZWE: Öffentliche und private Träger Zuwendung: kommunale Träger: durchschn. 65%, öffentliche nicht-kommunale Träger und LAGn: 60%,

[36] Ausnahme Kinderbetreuung, bis 300.000 Euro.

	private Träger: 50% mit Ausnahme von privaten Trägern von Vorhaben ohne Bezug zur öffentlichen Daseinsvorsorge, dann 35% und max. 45 Tsd. Euro) max. 200 Tsd. Euro Fördersumme4

- TM19.3: Vorbereitung und Durchführung von Kooperationsvorhaben (wie 19.2d),
- TM19.4: Laufende Kosten: Personalausgaben (RM) und Sachausgaben sowie Dienstleistungen für die Fortschreibung eines REK.

Es ist insgesamt der Einsatz von 61,5 Mio. Euro öffentlicher Mittel vorgesehen. Der größte Teil soll für Vorhaben zur Umsetzung der REK (19.2) eingesetzt werden, etwa 22 % für die laufenden Kosten, 10 % für Kooperationsvorhaben und 2 % für die Vorbereitung der REK. Die nationale Kofinanzierung privater Vorhaben wird aus Landesmitteln finanziert. Die Kofinanzierung der öffentlichen Vorhaben muss von den Kommunen der Regionen aufgebracht werden.

Förderhistorie

Die Anzahl der LEADER-Regionen stieg im Vergleich zur vorherigen Förderperiode von 20 auf 24, davon sind vier erstmalig LEADER-Region.[37] Alle Regionen haben Erfahrung in der Regionalentwicklung, bei neun Regionen hat sich der Gebietszuschnitt verändert. Der Großteil des ländlichen Raums in Hessen ist somit LEADER-Fördergebiet.

Die grundlegenden Elemente des LEADER-Ansatzes sind gleich geblieben (siehe Abbildung 5). EU- und landesseitig wurde stärker strategisch verankert, dass die REK inhaltlich zentrale Grundlage zur Förderung von Umsetzungsvorhaben sein sollen. Damit einhergehen auch umfangreichere verfahrensseitige Anforderungen an die Vorhabenauswahl durch das LAGEntscheidungsgremium.

Ein neuer Ansatz in Hessen ist, dass Planung und Vorbereitung von Vorhaben und Kooperationsvorhaben in dem Gesamtvorhaben integriert sind (keine eigene Förderziffer) und dafür 20 % zuwendungsfähigen Ausgaben des Gesamtvorhabens verwendet werden können.

Zuständigkeit für die Umsetzung

Auf Landesebene gibt es eine Aufgabenteilung zwischen HMUKLV und WIBank.[38] Die Aufgaben des Fachreferats liegen in der Festlegung der übergeordneten Rahmenbedingungen wie der Erstellung der Richtlinie und der Auswahl der LEADER-Regionen. Die WIBank als Zahlstelle ist zuständig für die operationelle Steuerung, die Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen und die Überwachung der Einhaltung der EU- und Landesvorgaben bei den LAGn.

[37] Diese waren vorher HELER-Regionen (Hessische ELER Fördergebiete).

[38] Hier und folgend ist die Gruppe „investive Programme“ der WIBank gemeint.

Bewilligungsstellen sind gemäß der Richtlinie zur Förderung der Ländlichen Entwicklung (RL Ländliche Entwicklung 2015) die Landräte und Landrätinnen bzw. ihre Fach- und Förderbehörden. Ihnen obliegt die Bewilligung auf Basis der Rechtsmäßigkeitsprüfung der eingereichten Anträge (Förderfähigkeit) und das weitere zuwendungsrechtliche Verfahren.

Die Vorhabenauswahl, -entwicklung und Umsetzung der REK ist die wesentliche Aufgabe der LAGn. Basis für die LAGn zur Beurteilung der Förderwürdigkeit und die Priorisierung Vorhaben sind die Grundsätze[39] zur Ausgestaltung, Anwendung und Transparenz des Vorhabenauswahlverfahrens durch das LAG-Entscheidungsgremium für die Förderperiode 2014 bis 2020 (HMUKLV 2015e). Die wesentlichen Anforderungen wurden auch schon im Aufruf zum LEADER-Wettbewerb (HMWVL 2013b) dargelegt. Darin wird darauf hingewiesen, dass die Vorhabenauswahl auf Basis zuschussreifer Vorhaben erfolgen muss, was eine enge Zusammenarbeit zwischen Bewilligungsstelle und LAG unabdingbar macht. Gleichzeitig wird klargestellt, dass die Aufgabe der Bewilligungsstelle die Bewertung der Förderfähigkeit umfasst, nicht jedoch die Mitwirkung im Auswahlprozess der LAG.

Zur Unterstützung der Arbeit der LAG kann ein Regionalmanagement etabliert werden, dessen Förderung an einen Stellenumfang von mindestens 1,5 AK bis zum Ende der EU-Förderperiode geknüpft ist. Die Aufgaben des Regionalmanagements sind lt. Richtlinie insbesondere Öffentlichkeitsarbeit zu den Inhalten und Zielen des REK, Motivation lokaler Akteure zur Mitarbeit, Suche möglicher VorhabenträgerInnen, Vorbereitung des Vorhabenauswahlprozesses, die Unterstützung bei der Vorhabenentwicklung und Vorbereitung der Förderverfahren, der bedarfsorientierten Evaluierung und Anpassung des REK. Die Aufgabensteuerung liegt bei der LAG. Begleitend sind Berichtspflichten zur Umsetzung der LEADER-Prozesse gegenüber der Verwaltung zu erbringen.

Ein Instrument des Austauschs in Hessen sind die jährlichen Informationsveranstaltungen des Fachreferats und der WIBank mit den RM und/oder den Bewilligungsstellen.

Lenkungsinstrumente

Innerhalb dieses Förderansatzes kommen verschiedene Lenkungsinstrumente des Landes zum Einsatz:

- Das Bewerbungs- und Auswahlverfahren der LEADER-Regionen im Hinblick auf die hessischen LEADER-Zielsetzungen anhand von Basis- und zusätzlichen Bewertungskriterien die im Aufruf zum LEADER-Wettbewerb dargelegt sind. Die Anforderungen an die REK sind auch im „Leitfaden für die inhaltliche und redaktionelle Ausgestaltung von Regionalen Entwicklungskonzep-

[39] Diese beruhen weitgehend auf der mehrheitlichen Empfehlung der LEADER-Referenten des BMEL und der Bundesländer zu den Grundsätzen (LEADER-Referenten des BMEL und der Bundesländer 2015), die wiederum auf den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der ELER- und ESI-Verordnung beruhen.

te“ dargelegt (HMWVL 2013a). Der Leitfaden enthält detaillierte Anforderungen zu neun inhaltlichen Aspekten.[40]

- Bei der Arbeit der LAG ist das Quorum von mindestens 50 % an Wirtschafts- und Sozialpartnern bei jeder einzelnen Vorhabenauswahl einzuhalten. Die Arbeitsweise beim regionale Entscheidungs- und Auswahlverfahren ist transparent, diskriminierungsfrei und unter Vermeidung von Interessenskonflikten sicherzustellen. Dies ist in den Grundsätzen zum Vorhabenauswahlverfahren (HMUKLV 2015e) dargelegt. Genauere Erläuterungen zur Eigenständigkeit der LAG und Vermeidung von Interessenskonflikten (v. a. im Verhältnis zwischen LAG und landrätlicher Verwaltung) wurden u. a. im Erlass vom 4.9.2017 und bei der Infoveranstaltung im Jahr 2015 seitens HMUKLV und WIBank gegeben.
- Regionales Budget: Dies beträgt durchschnittlich zwei Mio. Euro[41] pro Region. Varianzen ergeben sich aus den Aufschlägen zum Grundbudget[42] anhand Einwohnerzahl und dem Ranking im Wettbewerbsverfahren. Im 5-Länder-Vergleich handelt es sich um die geringsten regionalen Budgets. Die Bereitstellung der Finanzmittel für die Regionen erfolgt in „Jahresscheiben“ und unter dem Haushaltsvorbehalt des Landes Hessen. Anpassungen der jeweiligen Budgets sind auf Basis des Mittelabflusses im Jahr 2017 vorgesehen. Der Einsatz von Landesmitteln forciert die Beteiligung privater Akteure bei der Vorhabenumsetzung durch die Bereitstellung der erforderlichen öffentlichen Kofinanzierung. Der Ausgabenanteil für die laufenden Kosten der LAG darf im Verhältnis zu den öffentlichen Gesamtausgaben 25 % nicht übersteigen. Die Umsetzungsvorhaben bewegen sich im Rahmen der o. g. „Untermaßnahmen“ der 19.2, deren Höchstförderung auf Vorschlag der LAG und unter Zustimmung des Ministeriums einmalig überschritten werden kann. Die Bagatellgrenze für investive Vorhaben liegt bei 10.000 Euro zuschussfähiger Kosten pro Vorhaben[43], die Mindestfördersumme ist je nach Förderquote unterschiedlich und liegt zwischen 3.500 Euro (Unternehmen) und 6.500 Euro. Für nichtinvestive Vorhaben liegt sie bei 1.500 Euro. Im Vergleich mit den 4 Bundesländern[44] liegt sie damit für private ZWE im oberen Bereich, für öffentliche ZWE im mittleren.

---

[40] U. a. ein Beteiligungsprozess bei der Erstellung, eine verstärkte Ausrichtung auf das „eine Region – eine Strategie“-Prinzip, die Einordnung des REK in andere Strategien und die übergeordneten Ziele, mindestens drei aus der SWOT und der Bedarfsanalyse abgeleitete Handlungsfelder incl. des operationalisierten Zielzustands, einen aus den Handlungsfeldern abgeleiteten Aktionsplan, Beschreibung des Verfahrens und der Kriterien zur Vorhabenauswahl (die eine Rangfolge der Vorhaben ermöglichen und den Beitrag zum REK darlegen), der Finanzplan nach Handlungsfeldern und Jahren, zwei terminierte Selbstevaluierungen im Rahmen des Prozessmonitorings und der Evaluierung.

[41] Summe aus EU-, Landes- und GAK-Mittel

[42] Grundbudget liegt bei etwa 80-90 %.

[43] Diese Grenze war im Jahr 2013 auf 3.000 Euro herabgesetzt.

[44] Mindest-Fördersummen: NI/HB: 500 EUR bzw. 1.000 EUR für Vorhaben von Gebietskörperschaften. SH: 7.500 Euro bei Begünstigten als öffentliche Auftraggeber nach § 98 GWB und 3.000 Euro bei sonstigen Begünstigten. NRW: 2.000 Euro (bei privaten Antragstellern) / 12.500 Euro (bei öffentlichen Antragstellern).

4.14.2 Darstellung des Outputs

Tabelle 39 gibt einen Überblick über die Umsetzung der Maßnahmen. Bis zum 31.12.2016 wurden 376 Vorhaben bewilligt. Insgesamt ist etwa die Hälfte der geplanten EU-Mittel gebunden, Hessen liegt damit im Ländervergleich an dritter Stelle. Für die „Vorbereitung der REK“ wurden etwa 2/3 der geplanten Mittel eingesetzt. Da nun alle REK erstellt sind, werden diese Mittel dafür auch nicht mehr abgerufen. Für die Kooperationsvorhaben wurden bislang nur 6 % der dafür geplanten EU-Mittel abgerufen.

Tabelle 39: Abgeschlossene und bewilligte LEADER-Vorhaben (2014 bis 2016)

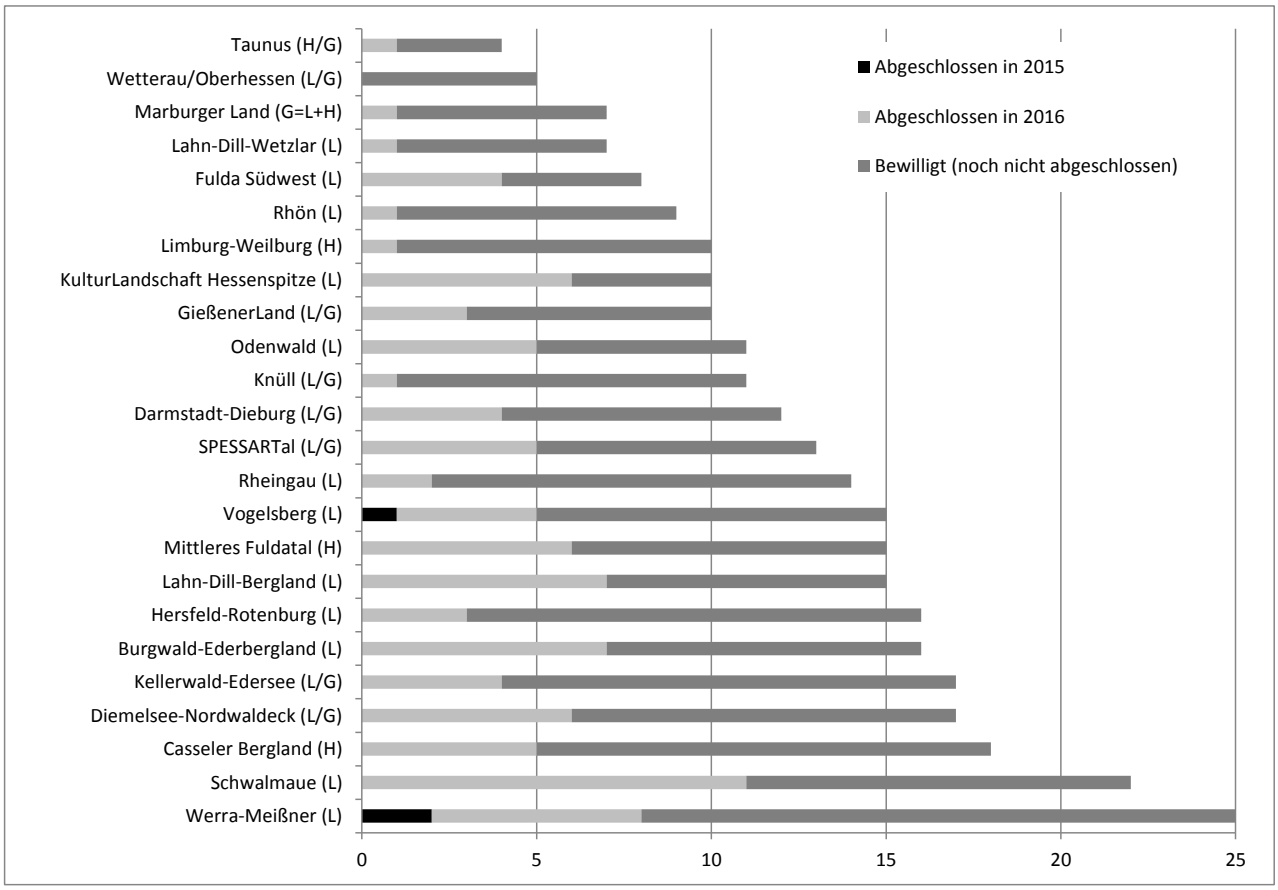
Teilmaßnahmen	Summe bewilligter + abgeschlossener Vorhaben		Anteil gebundener* EU-Mittel (gem. EPLR 2015)	Abgeschlossene Vorhaben			Bewilligte Vorhaben**
		EU-Mittel* in Tsd.		2014	2015	2016	
	Anzahl	Euro	%	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl
19.1 Vorbereitung REK	24	552	62,5	20	4	0	0
19.2 Umsetzung REK (Summe 19.a-d)	307	9.949	37,6	0	3	94	210
davon:							
19.2a Kleinstunternehmen	59	1.093	k.A.	0	2	25	32
19.2b tour. Kleinstunternehmen	25	349	k.A.	0	0	10	15
19.2c Daseinsvorsorge	12	728	k.A.	0	0	2	10
19.2d Sonstige	211	7.779	k.A.	0	1	57	153
19.3 Kooperationen	15	214	5,9	0	0	7	8
19.4 Laufende LAG-Kosten	30	8.638	95,6	0	0	2	28
Gesamtergebnis	376	19.352	48,4	20	7	103	246

*verausgabte + durch Bewilligungen gebundene EU-Mittel
** Ende 2016 noch nicht abgeschlossen

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten 2014-2016 (WIBank 2017d).

Die regionale Umsetzung zeigt große Varianzen (siehe Abbildung 9). Der Umsetzungsstand liegt bis Ende 2016 zwischen vier und 25 Vorhaben pro Region. Umsetzungsschwerpunkte befinden sich bislang in Nordhessen. Der Einfluss der Änderung von Gebietszuschnitten auf die quantitative Vorhabenumsetzung ist nicht eindeutig. Zwar gab es bei den drei umsetzungsschwächsten Regionen Änderungen, aber auch bei zwei Regionen, die im umsetzungsstarken Bereich liegen.

Abbildung 9: Bewilligte und abgeschlossene Vorhaben zur Umsetzung der REK (TM 19.2)

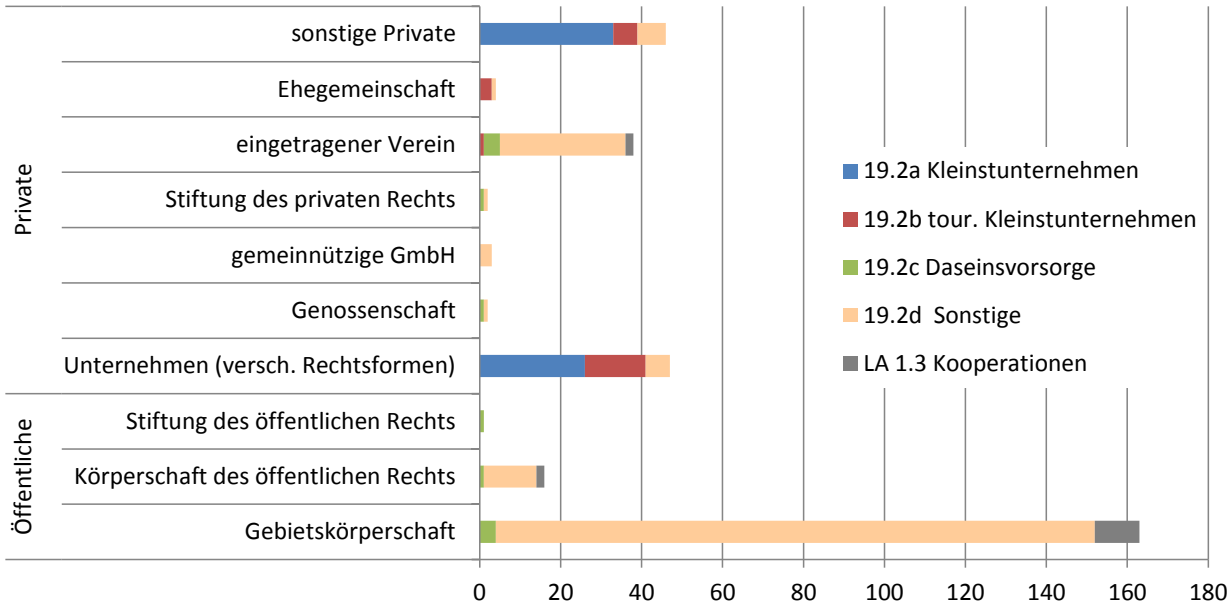


(L)= LEADER-Region 2007 bis 2013, (H)= HELER-Region 2007 bis 2013, (G)=Änderungen im Gebietszuschnitt.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten 2014-2016 (WIBank 2017d).

Bei der Betrachtung der Vorhabenträger (siehe Abbildung 10), zeigt sich, dass die meisten Vorhaben von Gebietskörperschaften umgesetzt werden. Geht man davon aus, dass die Träger ohne Angabe private Wirtschaftsunternehmen sind, da es sich vorrangig um die TM 19.2a handelt, werden am zweithäufigsten Vorhaben von Unternehmen umgesetzt.

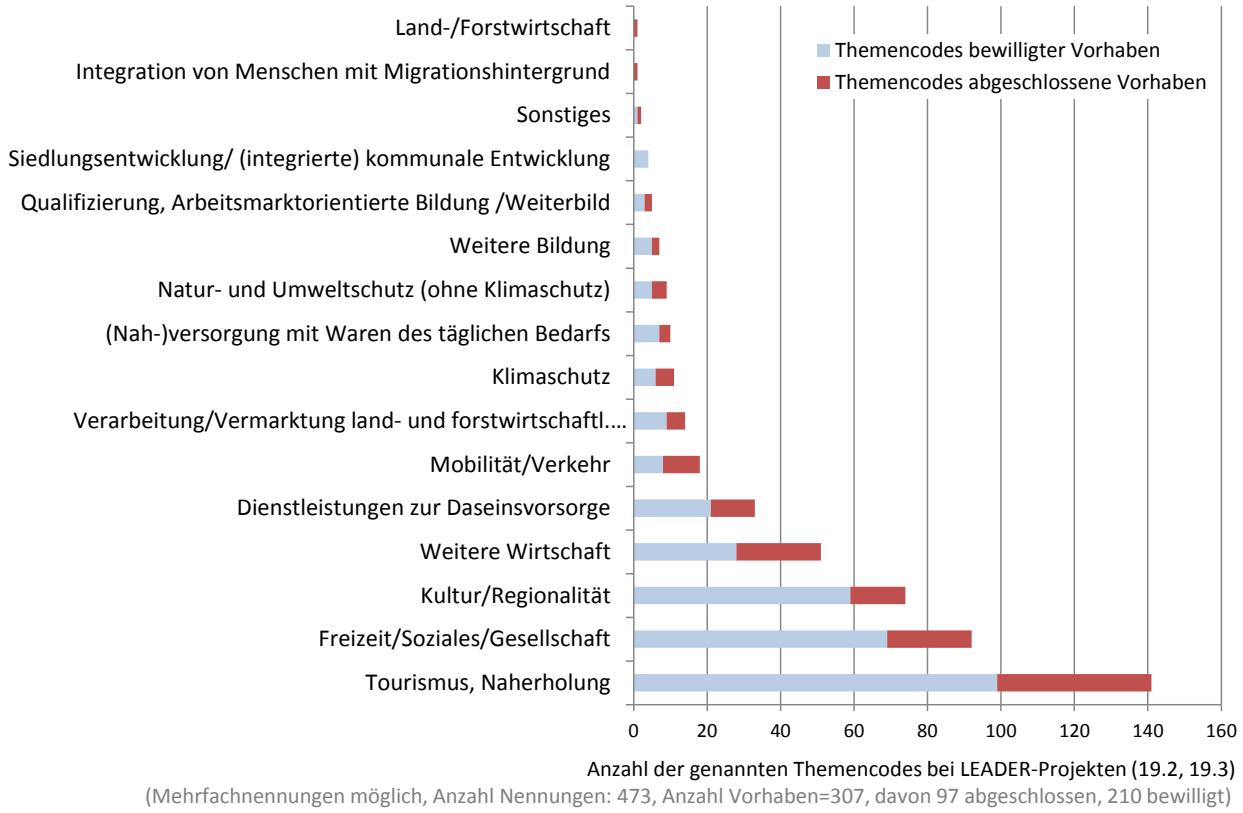
Abbildung 10: Vorhabenträger der bewilligten und abgeschlossenen LEADER-Vorhaben (TM 19.2, 19.3)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten 2014-2016 (WIBank 2017d).

Durch eine Zuordnung zu Themencodes in den Förderdaten können die Vorhaben detaillierter kategorisiert werden (siehe Abbildung 11). Insgesamt weisen die Vorhaben eine große thematische Vielfalt auf. Mit Abstand am häufigsten erfolgte eine Zuordnung zu den Themencodes Tourismus/Naherholung.

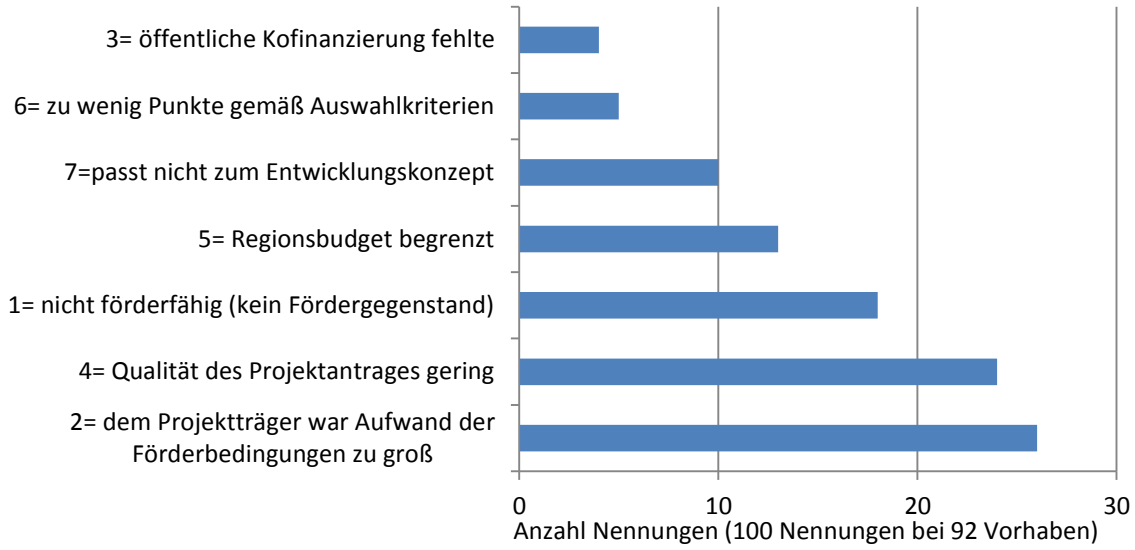
Abbildung 11: Thematische Zuordnung der LEADER-Vorhaben (TM 19.2, 19.3)



Quelle: Regionsabfrage 2017 (Pollermann 2017).

Es wurden weitere 113 Vorhaben in der Regionsabfrage genannt, die an die LAG herangetragen, aber letztlich nicht umgesetzt wurden. Nach Angaben in der Abfrage, wurden 15 von der LAG abgelehnt, 20 von den Bewilligungsstellen als nicht förderfähig beurteilt und der größte Teil wurde aus anderen Gründen nicht umgesetzt. Genauere Gründe wurden zu 92 Vorhaben angegeben (siehe Abbildung 12).

Abbildung 12: Gründe für nicht umgesetzte Vorhaben im LEADER-Prozess



Quelle: Regionsabfrage 2017 (Pollermann 2017).

Während Kategorie 4 (Qualität), 7 (passt nicht zum REK), 6 (zu wenig Punkte), die Funktionsfähigkeit des Auswahlsystems zeigen, sind die gehäuften Angaben in Kategorie 2 (Aufwand) und 1 (kein Fördergegenstand) genauer zu betrachten, da es sich durchaus um potenziell passende Vorhaben handeln könnte.

Die häufigste Kategorie (2=Aufwand) wurde mit acht Texteinträgen näher erläutert. Die Einträge bezogen sich auf den nicht einhaltbaren zeitlichen Rahmen für Existenzgründer bzw. eine Ladeneröffnung, die erforderliche Arbeitsplatzschaffung bei der Unternehmensförderung sowie allgemeine Aussagen in Bezug auf „Langwierigkeit“ und „Aufwand“. Inwiefern die Vorhaben dennoch ohne Förderung umgesetzt wurden, ist nur von einem Vorhaben bekannt, welches lt. Regionsabfrage in verminderter Qualität umgesetzt wurde.

In der Kategorie 1 (nicht förderfähig/kein Fördergegenstand) gab es zu 11 Vorhaben freie textliche Erläuterungen. Diese beziehen sich Großteils auf Schwierigkeiten bei der Schaffung eines Vollzeitarbeitsplatzes bei der Förderung von Kleinstunternehmen.

Andere genannte Hindernisse beziehen sich eher auf allgemeine Förderbedingungen, wie z. B. erforderlicher vorzeitiger Maßnahmenbeginn oder allgemein die Marktlage. Es wurde auch auf unterschiedliche Einschätzungen zur Förderfähigkeit zwischen Bewilligungsstelle und WIBank/Ministerium hingewiesen und die „Nicht-Kompatibilität“ zwischen KfW-Startgeld und LEADER, wozu es jedoch Anfang 2017 eine Änderung hin zu einer Vereinbarkeit gab.

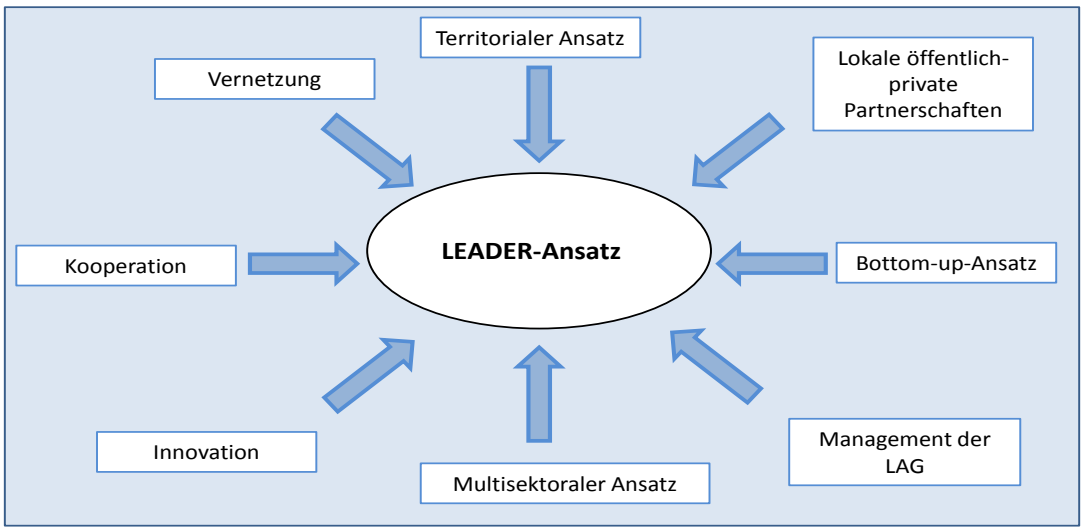
4.14.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.14.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Einfluss der Maßnahmenkonzeption auf die Implementierung der LEADER-Merkmale

Der LEADER-Ansatz als methodischer Kern der Förderung basiert auf den in Abbildung 13 dargestellten LEADER-Merkmalen. Sie bilden das Grundgerüst für einen Teil der Evaluierung und dieses Berichtskapitel.[45]

Abbildung 13: Die Merkmale des LEADER-Ansatzes



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

Stärker als in der vorherigen Förderperiode wird die Ausgestaltung des methodischen Ansatzes in Regelungen aufgegriffen. Die hessischen Regelungen basieren auf EU-Verordnungen[46], Leitfäden und „Arbeitspapieren“ der EU-KOM zu LEADER und CLLD[47] sowie den Mehrheitlichen Empfehlungen zur LEADER-Vorhabenauswahl (LEADER-Referenten des BMEL und der Bundesländer 2015b).

---

[45] Zu den Merkmalen „Territorialer Ansatz“ und „Vernetzung“ liegen noch zu wenige Evaluierungsergebnisse vor, sie werden deswegen in diesem Bericht nicht behandelt. Die Lokalen öffentlichen-Partnerschaften werden folgend mit den Lokalen Aktionsgruppen gleichgesetzt. Der Bottom-up-Ansatz wird im Hinblick auf die Entscheidungsmacht für die LAGn und der weiteren Beteiligung von Akteuren betrachtet. Das Management der LAG wird hier auf das Regionalmanagement fokussiert. Kooperation wird im Hinblick auf Kooperationsvorhaben betrachtet. Weitere Einordnungen und Erläuterungen zu den Merkmalen sind im Modulbericht LEADER der Ex-post-Bewertung 2016 (Schnaut und Moser 2016) enthalten.

[46] Artikel 32-35 der ESI-Verordnung (CLLD - Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung), Artikel 42-44 der ELER-Verordnung (LEADER als Ausgestaltung von CLLD), DVO (EU) Nr. 808/2014.

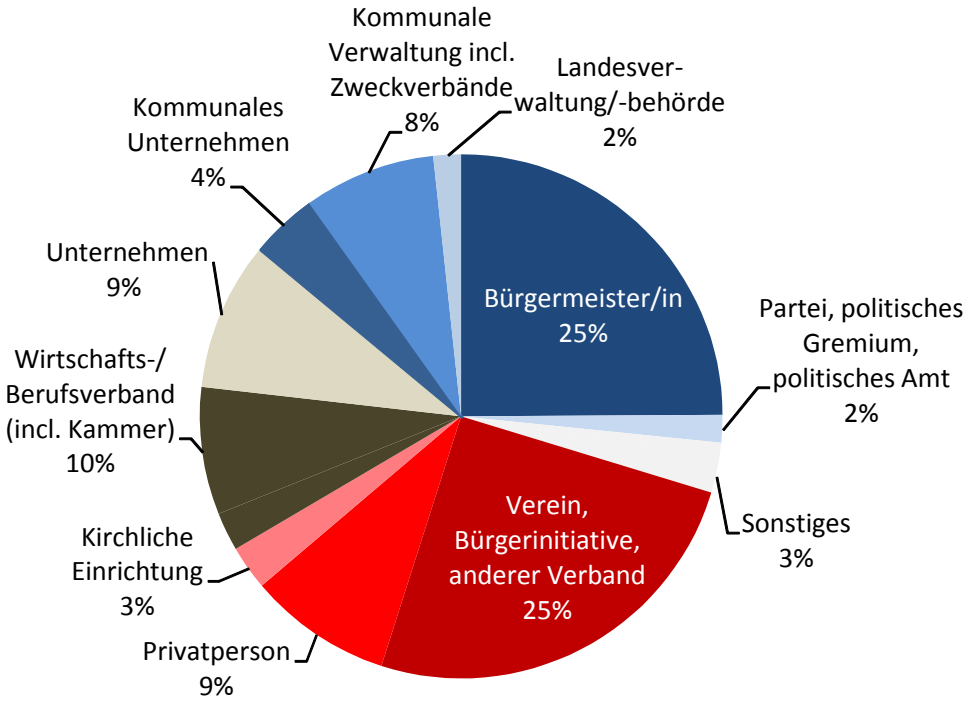
[47] Z. B. EU-KOM (2013b).

Lokale öffentlich-private Partnerschaften (entspricht den Lokalen Aktionsgruppen)

Anhand der Angaben aus allen Regionen in der Regionsabfrage 2017[48] (RA17) gibt es insgesamt 405 LAG-Mitglieder in den Entscheidungsgremien. In allen Entscheidungsgremien liegt der WiSo-Anteil der stimmberechtigten Mitglieder über 50 % und erfüllt damit eine grundlegende Voraussetzung des LEADER-Ansatzes. Im Durchschnitt liegt der Anteil der WiSo-Partner bei 64 % (mit einer Spannweite zwischen 53 % und 75 %). Der Anteil der stimmberechtigten WiSo-Partner, die unter kommunalem Einfluss stehen ist mit weniger als einem Prozent zu vernachlässigen. Anhand des Institutionencodes[49] zeigt sich, dass landesweit betrachtet, fast ein Drittel der stimmberechtigten LAG-Mitglieder zivilgesellschaftliche Akteure sind (Privatpersonen und Vereine/Verbände). Akteure der Wirtschaft machen 18 % aus, und ebenfalls etwa ein Drittel sind Akteure des öffentlichen Sektors (siehe Abbildung 14).

Die Regelungen waren also ausreichend, um eine breite Mischung institutioneller Herkünfte zu erzielen. Die Beteiligung privater Akteure bleibt jedoch nach Angaben der RM in der Regionsabfrage sowie Aussagen aus den Bewilligungsstellen eine stetige Herausforderung.

Abbildung 14: Anteil stimmberechtigter LAG-Mitglieder



Quelle: Regionsabfrage 2017 (Pollermann 2017).

[48] Die Angaben der in 2017 hierzu befragten Regionalmanagements bezogen sich auf das Kalenderjahr 2016. Die Rücklaufquote lag bei 92 %, so dass die Angaben von allen 22 LEADER-Regionen vorliegen. Es wurden insbesondere die Strukturen und Kapazitäten des Regionalmanagements, der Lokalen Aktionsgruppen und der weiteren Beteiligungsgremien erfasst. Zudem wurden über offene Fragen auch bisherige Erfolge, Probleme und Verbesserungsansätze abgefragt.

[49] Kategorisierung der Organisationen für die, die Mitglieder in der LAG sind.

Der Frauenanteil unter den stimmberechtigten Mitgliedern beträgt 22 % und ist damit im Vergleich zur vorherigen Förderperiode (19 % in den LEADER- und 13 % in den HELER-Regionen) leicht gestiegen. Er ist dennoch im Vergleich der vier Länder und dem angestrebten Gleichstellungsziel bei der Programmumsetzung (gemäß Durchführungsverordnung (DVO) (EU) Nr. 808/2014, Anhang VII, Ziffer 8) als gering zu bewerten.

Die o. g. Grundsätze zur Arbeit der LAG führte in einigen Regionen zu tlw. langwierigen Nachsteuerungsprozessen bei Zusammensetzung und organisatorischer Verfassung.[50] Die zentrale Aufgabe der LAG, nämlich die Vorhabenauswahl zur Umsetzung der REK, stellt die LAG in dieser Förderperiode vor größere Herausforderungen, die im Folgenden auf Basis der geführten Gespräche und der Regionsabfrage erläutert werden:

- Die Kriterien passten nicht optimal zum REK. Dies führte dazu, dass auch Vorhaben priorisiert werden konnten, die nicht so gut zu dem REK passen.
- Es zeigt sich in den Jahresberichten der Regionen, dass bestimmte Handlungsfelder übermäßig „bedient“ wurden und dementsprechend das im REK für ein Handlungsfeld festgelegte Budget bereits früher aufgebraucht wird als das Budget anderer Handlungsfelder. Dies kann unterschiedliche Ursachen haben, z. B. unpassende AWK, veränderter oder falsch eingeschätzter Bedarf, höhere Nachfrage von Vorhabeninteressenten, Lenkung durch regionale Presse- und Öffentlichkeit. Bei gleichbleibender Umsetzung wäre die Folge, dass nur einem Teil der in den Konzepten erarbeiteten und vereinbarten Herausforderungen und Handlungsfeldern mit Vorhaben begegnet würde.
- Es kam vor, dass Vorhabenskizzen zum Zeitpunkt der LAG-Sitzung inhaltlich oder fördertechnisch noch nicht „ausgereift“ waren, dennoch priorisiert wurden, was eigentlich den Vorgaben im o. g. Wettbewerbsaufruf widersprach. Dies hatte zur Folge, dass hoch priorisierte Vorhaben, dann (noch) nicht förderfähig waren und andere „fertige“ Vorhaben mit geringerer Priorität (aber durchaus über der Mindestpunktzahl) nicht zum Zuge kamen oder es zu Verzögerungen kam.

Das Land steuert mit Erlassen gegen diese Entwicklungen. Es wird damit die strikte Einhaltung der strategischen Kaskade (REK – AWK – Vorhaben) mit enger (Mittel-)Bindung an die REK-Handlungsfelder eingefordert, ebenso die Prüfung auf Förderfähigkeit der Vorhaben vor ihrer Priorisierung. Die Landräte wurden angewiesen, keine Vorhaben in finanziell ausgeschöpften Handlungsfeldern mehr zu bewilligen, bevor nicht das REK und die regionale Finanztabelle angepasst wurden. Es wird auch auf die Möglichkeit hingewiesen, das REK (und die AWK) anzupassen.[51]

---

[50] Aspekte waren z.B. die Eigenständigkeit der LAGn gegenüber dem landrätlichen Einflussbereich und die Vertretung der relevanten Themen des REK in den LAGn.

[51] Anpassung der REK mit einmaliger Förderung (19.4) in der Förderperiode.

Nach Einschätzung der Interviewpartner resultierten die Herausforderungen auch daraus, dass eine 100 %ige Passfähigkeit aller Elemente (REK, Handlungsfelder, AWK, LAG-Zusammensetzung) in dem dafür zu Verfügung stehenden Zeitraum nur schwer zu leisten gewesen sei. Darüber hinaus wird die strikte Orientierung an REK und AWK auch als Hemmnis für Entwicklungen und Aktivitäten der LAG wahrgenommen. Zum einen würden innovative oder breit angelegte (Vorhaben-)Ansätze behindert, da sie schwer einzuordnen und mittels der AWK zu beurteilen seien. Zum anderen seien frühe Umsetzungen und Aktionen als erste Erfolge für die Zusammenarbeit und Motivation der LAG-Mitglieder wichtige Faktoren, die mit zu langer theoretischer (Vor)Arbeit behindert würden.

Es wird deutlich, dass dem REK eine unterschiedliche Bedeutung und Verbindlichkeit bei der Umsetzung zugemessen wird. Aus Sicht der Evaluierung ist eine REK-orientierte Umsetzung eine notwendige Grundlage des LEADER-Prozesses, ebenso das kohärente Zusammenspiel der Elemente (REK-Handlungsfelder-LAG-AWK). Den praktischen Herausforderungen muss mit laufenden und begründeten Änderungen begegnet werden. Die Änderungen sollten LAG-getragen und transparent sein.

Bottom-up-Ansatz

Bei der Betrachtung des Bottom-up-Ansatzes spielt das Ausmaß der Entscheidungskompetenz der lokalen Ebene sowie die Partizipation und Beteiligung von Akteuren eine Rolle.

Die Beteiligung und Mitarbeit der BürgerInnen und den in der Region relevanten Wirtschafts- und Sozialpartnern bei Entwicklung und Umsetzung der lokalen Entwicklungskonzepte wird in den Regionen zum Beispiel durch Arbeits- und Projektgruppen sowie Veranstaltungen gewährleistet.[52] Neben den LAGn wurden in insgesamt 103 Arbeits- und Projektgruppen im Jahr 2016 ca. 1353 Personen (524 öffentliche, 829 private Akteure) beteiligt. 45 % der Arbeits- und Projektgruppen stehen allen BürgerInnen offen.

Die Beteiligung in den Arbeitskreisen sowie bei der Erstellung der REK wurde von einigen Interviewpartnern jedoch auch kritisch gesehen, da sie einen zu geringen Anteil der regionalen Akteure widerspiegelten und die Beteiligung in den Regionen sehr unterschiedlich verankert sei. Grundsätzlich sieht das Land die Einbeziehung der regionalen Akteure als wichtiges LEADER-Merkmal an. Es gibt aber keine näheren Vorgaben zum Ausmaß der Beteiligung in der Umsetzung. Dass die Beteiligung dennoch relativ breit aufgestellt wurde, zeigt, dass die meisten Regionen selbst von diesem Aspekt des LEADER-Ansatzes überzeugt sind.

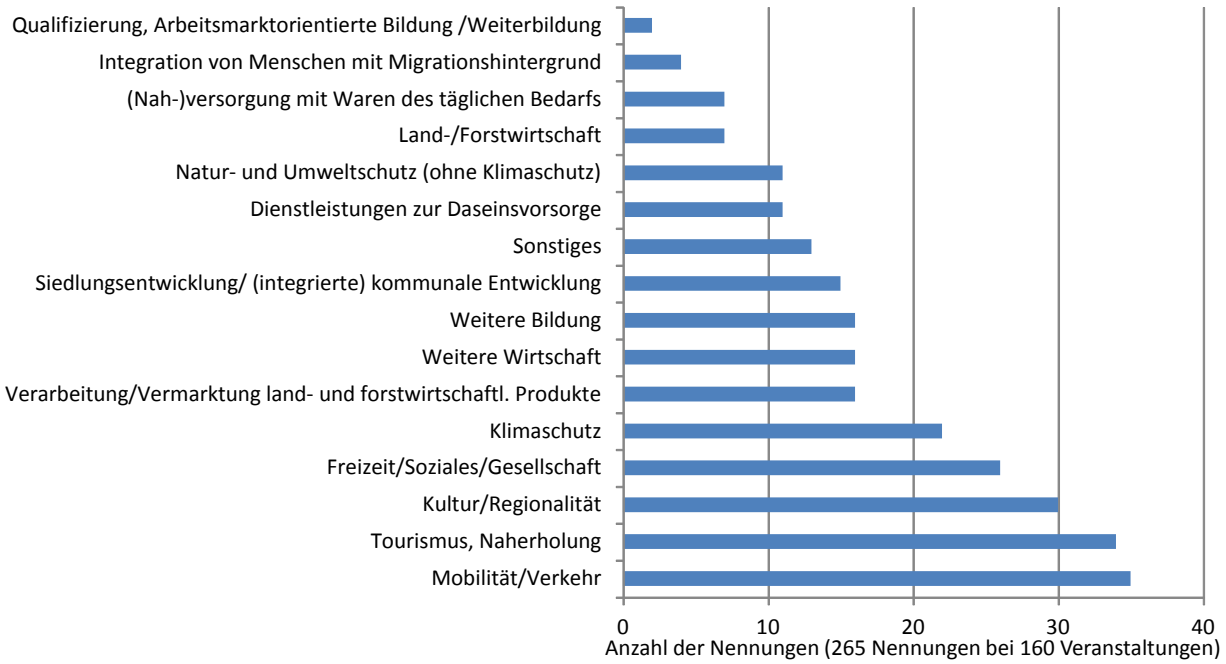
Ein weiterer Beleg für die Breite von Information und Beteiligung der Öffentlichkeit sind zahlreiche weitere Veranstaltungen. Über die Arbeitskreise hinaus fanden mindestens[53] 155 Veranstal-

[52] Alle folgenden Angaben zu den AK und Veranstaltungen stammen aus der Regionsabfrage 2017.

[53] Nach Aussagen der ausfüllenden RM wurden teilweise nur die wesentlichen Veranstaltungen eingetragen.

tungen statt, in denen etwa 75.000 Menschen beteiligt wurden oder sich informieren konnten. Darüber hinaus waren zwei Regionen auf dem Hessentag[54] vertreten. Etwa 60 % der Veranstaltungen waren öffentlich, an diesen nahmen 97 % aller erreichten Personen teil. LEADER-Regionen waren etwa bei einem Viertel aller Veranstaltungen Ausrichter (z. B. aktive Informations- oder Auftaktveranstaltung in den beteiligten Kommunen). Bei dem Großteil der Veranstaltungen (75 %) war die „LEADER-Region“ eingeladen oder Mitveranstalter (z. B. Beiträge in Sitzungen von kommunalen Gremien, Parteien, Interessenvertretungen, Vereinen oder Verbänden). Der Großteil der Veranstaltungen war thematisch fokussiert oder verknüpfte bestimmte Themen. Schwerpunkte lagen auf Mobilität/Verkehr (z. B. Workshop "Mobilität auf dem Lande") und Tourismus/Naherholung (z. B. Infoveranstaltung für Gastgeber "Qualität schafft Erfolg") (siehe Abbildung 15). Etwa ein Fünftel der Veranstaltungen war inhaltlich breit aufgestellt: Vielzahl von Themen, Vorstellung des LEADER-Ansatzes und des REK oder Diskussion über die Siedlungs-und Regionsentwicklung in den Kommunen der Region.

Abbildung 15: Thematische Ausrichtung der Veranstaltungen



Quelle: Regionsabfrage 2017 (Pollermann 2017).

Ein weiterer Aspekt bei der Ausgestaltung des Bottom-up-Ansatzes sind die Entscheidungskompetenzen und -möglichkeiten der Regionen. Das Land weist in der Richtlinie und im weiteren schriftlichen und mündlichen Austausch im Kontext der Funktionstrennung den LAGn die Beurteilung der Förderwürdigkeit und die Priorisierung der zu fördernden Vorhaben auf Basis der REK und AWK zu. Dies entspricht voll und ganz dem Bottom-up-Prinzip.

[54] Ca. 1 Mio. BesucherInnen.

Das Land hat zur Umsetzung der REK den Rahmen in Form der o .g. vier Untermaßnahmen (19.2) gesetzt.[55] Darin wird deutlich, dass das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Maßnahmen zur Unternehmensförderung (und tlw. mit verpflichtender Arbeitsplatzschaffung) sowie der einnahmeschaffenden bzw. erwerbswirtschaftlichen Orientierung bei der Förderung der öffentlichen Daseinsvorsorge verfolgt wird.

Leitende Regelungen, die z. T. beihilferechtliche Grundsätze aufgreifen und zum Teil inhaltliche Ausrichtungen aufzeigen, werden in den „vertiefenden Informationen" erläutert. Darin sind die förderfähigen Bereiche der Daseinsvorsorge (gemäß TM 19.2c) beschrieben. Zudem sind zur Umsetzung des REK die Gründung und Entwicklung von touristischen Kleinstunternehmen unter bestimmten Bedingungen möglich.[56] Mit der Untermaßnahme 19.2d wird die Förderung allen Vorhaben geöffnet, die der Umsetzung der REK dienen, sofern sie nicht zu a-c passen.

Die Kritikpunkte, die aus den Gesprächen und der Regionsabfrage am Konzept der Untermaßnahmen deutlich werden, beziehen sich auf die Einengung der Vorhaben durch die leitenden Regelungen, v. a. die verpflichtende Schaffung von unbefristeten Vollarbeitsplätzen bei der Kleinstunternehmensförderung, da dies als zu hohe Hürde angesehen wird.

Es wird von den regionalen Akteuren außerdem eine deutliche Steuerung „von oben" wahrgenommen, die immer detaillierter würde. Hinderlich seien dabei zum einen Änderungen im laufenden Prozess sowie die Komplexität der Vorgaben. Dies beeinträchtige und verzögere die Vorhabenberatung. Darüber hinaus seien die Strukturen „hierarchischer" geworden, in denen fachlicher Diskurs unerwünscht sei. Dies wird als Zurücksetzung der regionalen Strukturen und „Untergrabung" des LEADER-Ansatzes verstanden.

Auch der Finanzrahmen, die jährlich zugewiesenen Kontingente und die jährlichen Bewilligungszeiträume werden als deutlich einschränkend im Hinblick auf die Entscheidungsfreiheit der LAG wahrgenommen.

Nach Einschätzung der Evaluatorin hat Hessen im Vergleich zu den anderen Bundesländern den LAGn zum einen den Rahmen expliziter und genauer aufgezeigt und fordert die Einhaltung konsequent ein. Ein Großteil der Rahmensetzung resultiert aus übergeordneten Rechtsgrundlagen der EU und des Landes, die den Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln zugrunde liegen (wie z.B. die Haushaltsordnungen, Vergabeverordnungen, s. Kapitel 5). Mit ihnen werden die Grundsätze bei der Bewirtschaftung öffentlicher Haushalte verfolgt.[57] Die hessischen Regelungen sollen zum

---

[55] Die Möglichkeit der Übertragung der Festlegung der Förderbedingungen auf die LAGn wurde nicht angeboten.

[56] Dies wird in den vertiefenden Informationen „Unternehmensförderung in der Regionalentwicklung" (Juni 2018) wiederum in den Punkten III a – c ausgeführt, Bedingungen für die touristischen Unternehmen sind der Bezug zum strategischen Marketingziel „Natur- und Landerlebnis" oder die Umnutzung von regionaltypischer Bausubstanz für Ferienwohnungen/Ferienhäuser.

[57] Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Zweckbindung, Gleichbehandlung, Diskriminierungsverbot, Verpflichtung zur Transparenz,…

einen dem Schutz der Zuwendungsempfänger dienen sowie der eigenen Absicherung gegenüber Anlastungen. Zum anderen sollen mit den Rahmensetzungen auch Landesstrategien im LEADER-Ansatz integriert werden. Dazu zählt die Hessen-spezifische Ausrichtung der Unternehmensförderung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Beurteilung dieser Form der Unternehmensförderung wird zukünftig genauer betrachtet.[58] Die Integration von bzw. in übergeordnete Strategien ist ein nachvollziehbarer Politikansatz, der durch die Bereitstellung von Landesmitteln unterstützt wird. Durch die weitgehende Integration der außerlandwirtschaftlichen ELER-Förderung (außer der DE und Breitband) in den LEADER-Ansatz verbleiben dem Land kaum eigene Handlungsfelder für förderpolitische Ansätze von landesweiter Bedeutung. Diese kann das Land fast nur über die Regionen (und über die DE) einbringen. Eine Folge davon ist, dass der regional verankerte Bottom-up-Ansatz sich innerhalb eines top-down festgelegten Rahmens bewegt.Zwei Aspekte steigern aus der regionalen Perspektive die Wahrnehmung einer starken Steuerung „von oben“. Zum einen die Historie der Regionalforen, die bereits vor der EU-Förderung Regionalentwicklung weitgehend entsprechend des LEADER-Ansatzes betrieben haben. Deren eigenständige Aktivitäten wurden derzeit auch durch das hessische Ministerium unterstützt. Zum anderen die Vielzahl der beteiligten eigenständigen Institutionen, deren Konstellationen sich im Laufe der Zeit häufig verändert haben.[59] Es resultieren daraus formelle und informelle Aushandlungsprozesse (v.a. über Sicherung und Ausweitung) der „eigenen“ Einflussbereiche.

Es ist hervorzuheben, dass der informelle Veränderungsprozess durch die Kommunalisierung (und damit vor allem die Abschaffung der Sonderverwaltung in 2005) anscheinend immer noch nicht abgeschlossen ist. Dies zeigt sich im unterschiedlichen Selbstverständnis der Bewilligungsstellen.[60] Je nach Selbstverständnis der regionalen LEADER-Arbeit (RM und LAG) entstehen hierdurch unterschiedliche Ausprägungen der Zusammenarbeit, von kooperativ bis konkurrierend. Diese manifestieren sich in der Begleitung der LAG-Arbeit, z. B. bei der Teilnahme an Sitzungen, Hinweise auf die Einhaltung LEADER-Grundsätze oder bei der fachlichen Einschätzung zu den potenziellen Vorhaben sowie bei der Vorhabenbegleitung z. B. bei der Einordnung zur Förderziffer oder der Antragsbearbeitung.

Multisektoraler Ansatz

Der multisektorale Ansatz wird in den Regularien durch Anforderungen an Design und Umsetzung der Entwicklungsstrategie sowie an die der LAG-Zusammensetzung aufgegriffen. In der Umset-

---

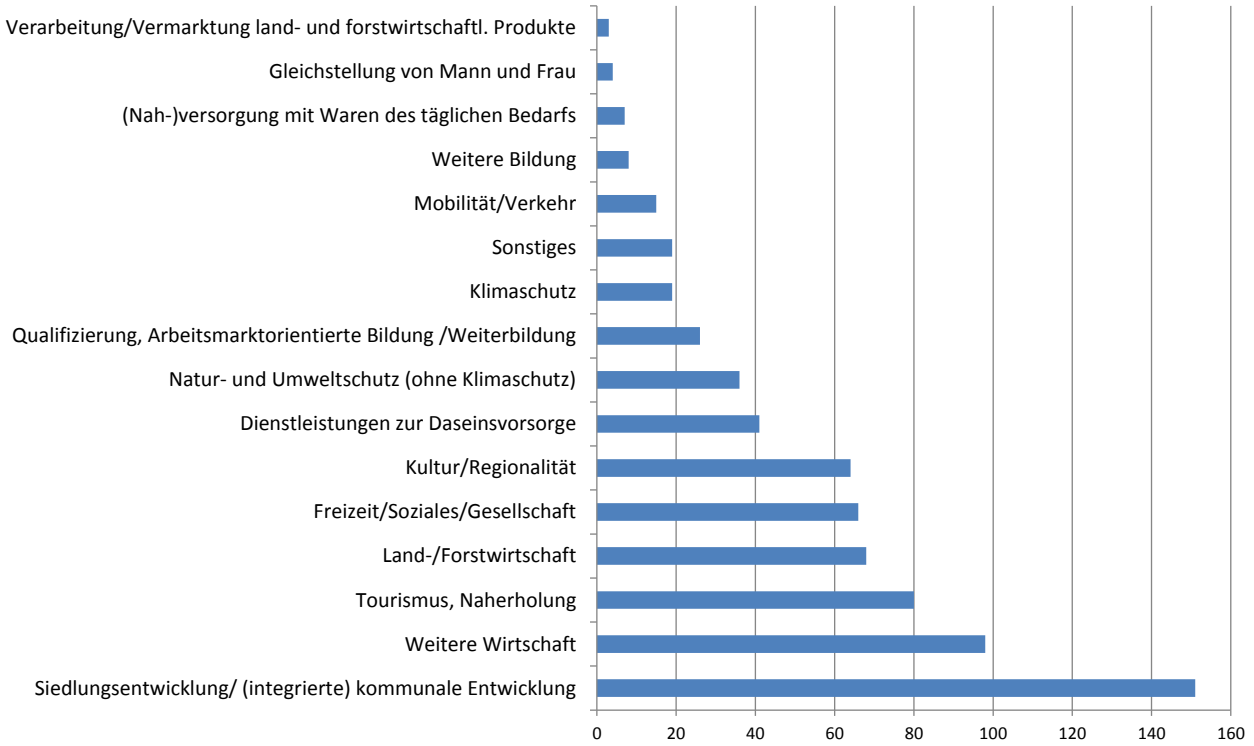
[58] Es sollen dabei verschiedene Aspekte berücksichtigt werden, so z. B. die Argumentation des Landes, dass perspektivisch auskömmliche Einkommenssituationen gefördert werden sollen und keine prekären Arbeitssituationen. Auf der andern Seite zeigt sich z. B. in der Evaluierung der Diversifizierung in landwirtschaftlichen Betrieben, dass die Entwicklung von Kleinstunternehmen hin zu einem eigeständigen Zweig häufig iterativ erfolgt und mit geringfügigen Nebentätigkeiten beginnt. Des Weiteren ist die Nachhaltigkeit von eigenständiger Teil-/oder Vollzeitarbeit nach familienbedingter Pause zu betrachten.

[59] Z. B. IBH ->WIBank, Zuständigkeiten für die Bewilligungsfunktion, Ministeriumswechsel des Fachreferats, Kommunalisierung –> Aufgaben der Ämter

[60] Was sich auch in verschiedenen Eigenbezeichnungen ausdrückt.

zung finden sich vielfältige Themen bei der Vorhabenumsetzung (siehe Abbildung 11*)*. Zum anderen weisen die Akteure in den LAGn eine breite thematische Vielfalt auf (siehe Abbildung 16).

Abbildung 16: Themencode der Mitglieder in den Entscheidungsgremien der LAGn



Quelle: Regionsabfrage 2017 (Pollermann 2017).

Innovation

Innovation wird in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Im LEADER-Kontext wird immer wieder betont, dass es (lediglich) um eine Neuerung für die Region, jedoch nicht eine wirkliche Neuentwicklung gehen muss.[61] Dabei geht es nicht nur um technische Neuerungen, sondern auch um soziale Innovation (Dargan und Shucksmith, 2008; Dax et al. 2016; Schnaut, Pollermann und Raue 2012). Betrachtungsebenen können die Bedingungen zur Entstehung von Innovation, die realisierten Vorhaben und die Verbreitung der Neuerung sein.

[61] Im FACT Sheet der EU-KOM (2006) wird dieses Merkmal „Innovation erleichtern“ genannt. Innovation umfasst darin die Einführung eines neuen Erzeugnisses, eines neuen Prozesses, einer neuen Organisation oder eines neuen Marktes. Es werden Besonderheiten und Herausforderungen Ländlicher Gebiete beschrieben, denen mit dem LEADER-Ansatz begegnet werden soll, z. B. schwächer ausgeprägte Beziehungen zu Forschungs- und Entwicklungszentren. Gemeint sind auch der Transfer und die Anpassung von Innovationen, die an anderer Stelle entwickelt wurden, die Modernisierung traditioneller Formen von Know-how oder das Finden von neuen Lösungen für anhaltende ländliche Probleme, die andere Politikmaßnahmen nicht zufriedenstellend und nachhaltig lösen konnten.

Eine umfassende Analyse ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, erste Erkenntnisse und Eindrücke werden folgend wiedergegeben.

In den Gesprächen wurden Bedenken geäußert, dass der innovative Charakter des LEADER-Ansatzes verloren geht, da sich eine Tendenz zu „normaler Wirtschaftsförderung[62]“ zeige, und es immer stärker um die Verbreitung von „Mode-Themen“ („früher Backhäuser, jetzt Wohnmobilstellplätze“) ginge. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass diese Vorhaben auch durchaus neu und passend für mehrere Regionen sein können.

Es zeigt sich auch, dass die Definition und die Einschätzungen zum Innovationsgehalt von Vorhaben zwischen Akteuren auseinandergehen.

Kooperation(-svorhaben)

Die Umsetzung von Kooperationsvorhaben mit anderen (LEADER-)Regionen hat für das Ministerium eine hohe Bedeutung. Daher wurde der Finanzansatz für Kooperationsvorhaben auf mindestens 10 % des Budgets festgelegt. Bis 2016 wurden 15 Kooperationsvorhaben bewilligt und sieben abgeschlossen. Die einzelnen Vorhaben bilden teilweise das Gesamtvorhaben und wurden aus Gründen der Vereinfachung in den Regionen separat abgerechnet. Die Verausgabung liegt in allen Regionen deutlich unter der 10 %-Marke. Die zeitaufwändigen Vorarbeiten und Regularien, v. a. zur finanziellen Abwicklung erschweren die Umsetzung und damit auch die Inanspruchnahme. Da sich die Regularien landesseitig kaum vereinfachen lassen, wird die hessische Zielsetzung auf 5 % des regionalen LEADER-Budgets für Kooperationsvorhaben seitens des Landes angepasst.

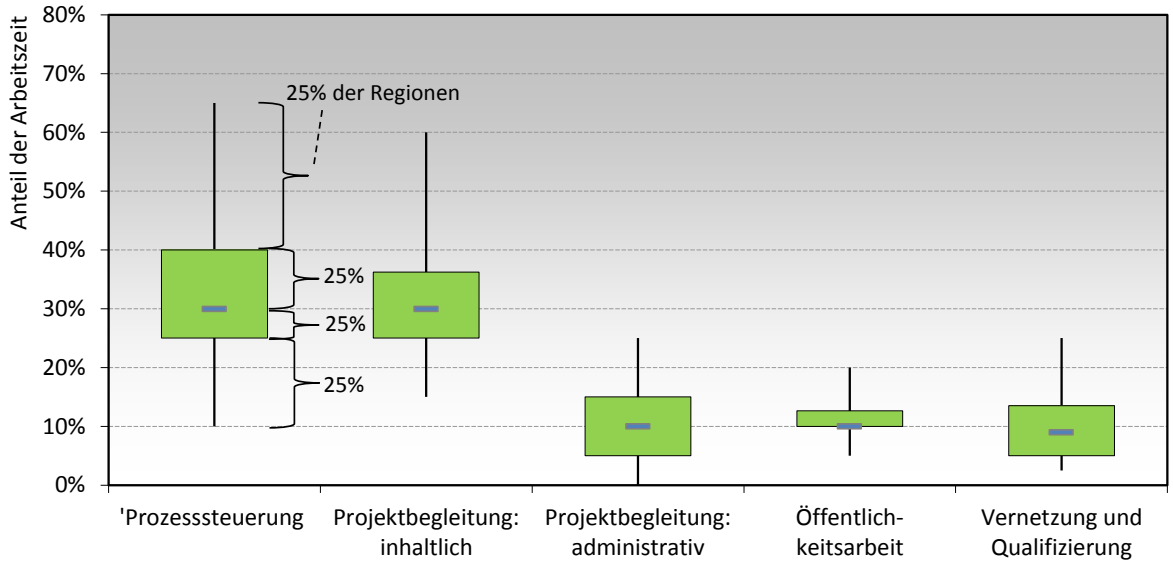
Management der LAG – Regionalmanagement

Im Durchschnitt liegen die verfügbaren Ressourcen der RM bei den vom Land geforderten 1,5 AK. Die Personalausstattung kommt den im CLLD-Leitfaden genannten zwei Beschäftigten als Richtwert zur geeigneten Ausstattung schon nahe.

Die Verteilung der Arbeitskapazitäten auf die unterschiedlichen Aufgaben zeigt, dass mit etwa 30 % der Arbeitszeit der höchste Anteil bei der inhaltlichen Vorhabenbegleitung liegt. Etwas weniger wird für die Prozessteuerung verwendet, jedoch mit einer größeren Spannbreite zwischen den Regionen. Die anderen Aufgabenfelder nehmen etwa 10 % der Arbeitszeit ein (vgl. Abbildung 17).

[62] „Hallenbauprogramm für normale Handwerksbetriebe“.

Abbildung 17: Aufteilung der Arbeitskapazitäten auf unterschiedliche Aufgabenfelder



Quelle: Regionsabfrage 2017.

Zur Wahrnehmung der vielseitigen Aufgabenfelder sind vielfältige Qualifikationen und Kompetenzen erforderlich, deren Entwicklung und Anpassung lt. Richtlinie bedarfsorientiert erfolgen soll.

In den Interviews wird die Bedeutung der Qualität der Arbeit des RM hervorgehoben, ebenso die Breite der Aufgabenpalette und die hohen Anforderungen an Fähigkeiten und Wissen. Es wird von hervorragender Arbeit der RM berichtet. Es wurden aber auch Defizite bei der Aufgabenwahrnehmung benannt, so z. B. im Bereich der Weiterentwicklung von Handlungsfeldern und entsprechenden Vorhaben, in der regionalen Vernetzung, in der Unterstützung der Vorhabenträger bei den formalen Anforderungen bei der Antragstellung, der Begleitung der Vorhaben über die Bewilligung hinaus (im Hinblick auf zeitgerechte Umsetzung und Antragstellung zur Auszahlung) sowie der Mittelsteuerung. Zum Kapazitätsaufbau bei den RM vor allem für alle Aufgaben der Mittelbewirtschaftung und der administrativen Umsetzung hat das Land in Zusammenarbeit mit der WIBank einen 2-tägigen Workshop im Jahr 2016 ausgerichtet.

Insgesamt zeigt sich seitens des Landes und der Bewilligungsstellen ein heterogenes Bild in der Einschätzung der RM im Hinblick auf die Wahrnehmung der unterschiedlichen Aufgabenbereiche. Dies lässt sich zum einen auf die unterschiedlichen Kompetenzen, Qualifikationen und Erfahrung zurückführen. Es scheint aber auch fehlende Akzeptanz seitens der RM für (tlw. neue) Regelungen zu geben. Die „Innensicht“ der Regionen (der LAG-Mitglieder) auf die Arbeit des RM ist zum jetzigen Zeitpunkt für diese Förderperiode noch nicht erfasst.

4.14.3.2 Administrative Umsetzung

Regionsauswahl

Einer der ersten Schritte bei der Umsetzung des LEADER-Ansatzes war der Wettbewerb zur Regionen-Auswahl. Die Bekanntmachung erfolgte Ende 2013 mit einer Informationsveranstaltung, dem Aufruf im Staatsanzeiger und einem Leitfaden zur Erstellung der REK. Bis zum 1. September 2014 konnten die Bewerbungsunterlagen eingereicht werden. Die meisten LEADER-Regionen wurden zu Korrekturen und Nacharbeiten an den Konzepten und Strukturen aufgerufen. Diese wurden sehr unterschiedlich aufgenommen und umgesetzt. Letztlich wurden im Februar 2015 alle Bewerberregionen anerkannt, vereinzelt jedoch später, nachdem die Korrekturen abgeschlossen waren.

Administrativer Aufwand für Antragstellende

Aus den Gesprächen und der Regionsabfrage zeigt sich eine unterschiedliche Wahrnehmung zum administrativen Aufwand für die Antragstellenden. Auf der einen Seite wird der Aufwand, der für das Antragsverfahren aufgebracht werden muss, im Großen und Ganzen als angemessen eingeschätzt. So sei es für den Vorhabenerfolg sowieso erforderlich, „sich Gedanken zu machen über das was, wer, warum, wieviel Kosten, Finanzierung und die Langfristigkeit des Vorhabens", und das müsse genau und plausibel vor Bewilligung dargelegt werden. Ein Großteil der RM sieht durchaus große Herausforderungen im administrativen Verfahren für die Antragstellenden.

Bedenklich ist, dass sich nach Aussagen der regionalen Akteure das zeitintensive Bottom-up-Verfahren in Kombination mit Klärungen zur Förderfähigkeit, den Erfordernissen der Antragstellung und den Sanktionsregelungen negativ auf die Bereitschaft und die Zufriedenheit der Antragstellenden auswirkt und es zu einer Selektion, hin zu Fördererfahrenen kommen kann. Besonders schwierig scheint es jedoch für die Antragstellenden zu werden, wenn sich die Auskünfte seitens der RM oder Bewilligungsstellen unterscheiden, z. B. über die Einordung in die Richtlinienziffer oder die Zeiträume bis zu Bewilligung bzw. Priorisierung, was durchaus vorkommt.

Es wurde in den Interviews und der Regionsabfrage erwähnt, dass sich vor allem die privaten Akteure mit den Regularien überfordert fühlten, jedoch sei die Qualität der Unterlagen von Kommunen oft auch nicht besser. Dies sei jedoch von Fall zu Fall verschieden und hänge auch von der Erfahrung der Kommune ab.

Administrative Umsetzung für RM und Bewilligungsstellen

Die RM sowie die Bewilligungsstellen sind der Meinung, dass der administrative Aufwand auch für sie selbst gestiegen sei. Es müssen viele Vorhabenspezifische Grundlagen beachtet werden, die aufgrund des offeneren LEADER-Ansatzes wesentlich weniger standardisierbar sind als z. B. bei der DE, wodurch sich die Zeitdauer zur Prüfung der Förderfähigkeit erhöht. Dies ist nachvollziehbar (auch seitens der Zahlstelle), denn aus der starken Orientierung der Förderung an den REK, gilt für jede Region ein individueller Förderrahmen. Nachträgliche Konkretisierungen der

Regelungen erfolgen teilweise erst im Laufe der Förderperiode. Es kommt laut Regionsabfrage vor, dass dadurch geplante (und tlw. in den REK verankerte) Vorhaben nur noch eingeschränkt umsetzbar sind.

Es fällt auf, dass in Hessen im 5-Länder-Vergleich vieles durch schriftliche Dokumente geregelt wird. Diese sind auf der Informationsplattform „Teamraum“ eingestellt und für die beteiligten Akteure in unterschiedlichem Ausmaß zugänglich. Grundsätzlich ist dies eine sinnvolle Einrichtung. Die eingestellten Dokumente ersetzen jedoch nicht den direkten Austausch über Auslegungsfragen und Ermessensspielräume zwischen den Bewilligungsstellen und der WIBank. Die „Rückversicherungsmentalität“ hat aufgrund der Komplexität und zur Vermeidung von Sanktionen nach Einschätzung der regionalen Akteure weiter zugenommen. Das Ausmaß und die Akribie der leitenden Regelungen und die damit korrespondierenden Prüfungen werden seitens der regionalen Akteure als zu hoch eingeschätzt. Es werden auch verwaltungsinterne Abläufe bemängelt, deren Sinn sich den Bewilligungsstellen teilweise nicht erschließt, gleichwohl werden sie umgesetzt und angewendet. Die Abläufe, Hintergründe und Erfordernisse der Verwaltungsumsetzung, die aus rechtlichen Grundlagen seitens der EU und des Landes resultieren, wurden den Bewilligungsstellen seitens der WIBank in einer Schulung näher gebracht. Es wird seitens der WIBank betont, dass es sich dabei lediglich um die Umsetzung der notwendigen Vorgaben handelt.

Es zeigt sich auch, dass die Bewilligungsstellen unterschiedlich stark belastet sind, zum einen durch die ungleiche Anzahl der zugehörigen Regionen bzw. Kommunen in LEADER-Regionen sowie dem unterschiedlichen Umsetzungsstand. Auch der fachliche Hintergrund und die Erfahrung der MitarbeiterInnen spielen eine Rolle bei der Bearbeitung.

Die RM sehen neben den vorhabenbezogenen Antrags- und Umsetzungsverfahren, auch bei der Arbeit der LAG einen erhöhten administrativen Aufwand, wie z. B. die Dokumentation zur Publizität und Vorhabenauswahl und die Kontrollen. Nach Einschätzung der Evaluierung sind Publizität und Transparenz zu gewährleisten, da sie eine Basis des LEADER-Ansatzes widerspiegeln. Die landesseitigen Forderungen sind Folge des konsequenteren Ansatzes in dieser Förderperiode. Die Angemessenheit von Ausmaß und Detailgrad sollte überprüft werden. Es wird in der Regionsabfrage darauf hingewiesen, dass der Informationsfluss zu den RM bzw. der Austausch mit den RM seitens des Fachreferats und der WIBank verstärkt werden sollte.

Zusammenarbeit RM und BWS

Die Art und Weise der Einbeziehung der Bewilligungsstellen vor den LAG-Sitzungen wurde in den Regionen unterschiedlich gelebt. Mit dem Erlass (April 2017) wird die Prüfung auf Förderfähigkeit vor der Vorhabenauswahl in der LAG (erneut) klargestellt. Die Beurteilung der Förderfähigkeit kann nur geleistet werden, wenn wesentliche Unterlagen zum Antragsverfahren der Bewilligungsstelle auch vorab zu Verfügung stehen. Es ist in dem Erlass auch geregelt, dass die Beschaffung dieser Unterlagen Aufgabe von RM und Antragstellenden sind. Hierbei kam es in der Vergangenheit zu Schwierigkeiten, da die Unterlagen tlw. nicht die notwendige Qualität aufwiesen oder zu kurzfristig vor dem Entscheidungstermin vorlagen.

Auf der einen Seite ist fraglich, ob es dem Antragstellenden zumutbar ist, alle Unterlagen zusammenzustellen, ohne eine Einschätzung über die Förder*würdigkeit*; auf der anderen Seite ist es auch wichtig für die LAG bzw. deren Mittelbewirtschaftung, nur förder*fähige* Vorhaben zu priorisieren. Mögliche positive (z. B. schnellere Bewilligung nach Priorisierung) oder negative Auswirkungen (z. B. Bevorzugung „einfacher“ Vorhaben) dieser Regelung auf das Auswahlverfahren, sollten betrachtet und abgewogen werden. Hier scheint eine enge Kommunikation zwischen RM und Bewilligungsstelle die zentrale Stellschraube zu sein

Finanzmanagement

Eine weitere Herausforderung für die Regionen stellt die Jährlichkeit der regionalen Mittelzuweisungen dar. Dieser Aspekt beruht darauf, dass die Landesmittel erst mit dem jährlich verabschiedeten Landeshaushalt zu Verfügung gestellt werden können. Ganz praktisch bedeutet dies z. B. dass die Regionsbudgets nicht von Jahresbeginn bis Jahresende zu Verfügung stehen. Die Zeiträume, in denen bewilligt, umgesetzt und ausgezahlt werden kann, werden von den RM als zu eng eingeschätzt. Das Entstehen und die Entwicklung von Vorhabenideen bis zu „reifen“ Vorhabenvorschlägen kann zwar mit Erfahrung und Geschick des RM in Teilen gesteuert werden, ist jedoch auch ein unkalkulierbarer Prozess, der abhängig von den Vorhaben und Trägern ist.[63]

Dies macht auch die Vorausplanung der erforderlichen Mittel für das nächste (Haushalts)Jahr schwierig, was sich in der landesseitigen Mittelabfrage bei den Regionen widerspiegelte. Darin waren deutlich höhere Bedarfe genannt als das Budget hergibt, sowie eine geringe Orientierung an den Budgets für die Handlungsfelder in den REK. Auf Landesebene potenzieren sich die regionalen Unsicherheiten bei der Vorausschätzung. Es ist deswegen eine große Herausforderung, die Landesmittel den Regionen bedarfsgerecht zu Verfügung zu stellen, ohne Haushaltsreste zu riskieren. Um den Unsicherheiten entgegen zu wirken, wurde seitens des Landes eine Informationsveranstaltung zu dem Thema Finanzen im Jahr 2017 angesetzt.

Auf der regionalen Ebene zeigt sich, dass das in Jahresscheiben aufgeteilte Regionsbudget die kontinuierliche Umsetzung einschränkt. Es kann z. B. dazu kommen, dass das gesamte Jahresvolumen aufgebraucht wird, wenn kommunale Vorhaben mit großem Finanzvolumen oder einige Kleinstunternehmen Aussicht auf hohe Priorisierung haben. Darüber hinaus hat sich die Nachfrage der Kommunen in dieser Förderperiode erhöht. Hilfreich ist, dass die Richtlinie Ausnahmetatbestände[64] zulässt und das Instrument des Mitteltauschs zwischen den Regionen eingeführt wurde. Jedoch wird die Budgethöhe an sich pro Region von vielen regionalen Akteuren als zu gering für eine umfassende Regionalentwicklung eingeschätzt.[65]

---

[63] Besonders häufig wurden (Teil-)Existenzgründungen genannt, bei denen es Probleme mit der Zeitschiene gibt.

[64] Überschreitung der jährlichen Budgets.

[65] Das Ministerium schätzt hingegen die Anzahl der Regionen für eine bedarfsorientierte Regionalentwicklung als zu hoch ein.

Vor diesem Hintergrund wird das Verhältnis von Aufwand für den gesamten LEADER-Prozess und Umsetzungsmittel von verschiedenen Akteuren in Frage gestellt. Es wird in diesem Zusammenhang von der Herausforderung berichtet, die LAG kontinuierlich aufrechtzuerhalten sowie deren und die eigene (RM) Legitimation zu vermitteln.

Zudem wurde von einzelnen Befragten die Förderquote (und Summe) für Kleinstunternehmen als zu hoch und die Förderquote für Ehrenamt und Vereine als zu niedrig eingeschätzt.

4.14.3.3 Externe Einflussfaktoren

Ein Einflussfaktor auf die Inanspruchnahme ist die Finanzkraft der Kommunen. Das Aufbringen des Eigenanteils zur nationalen Kofinanzierung sei für finanzschwache Kommunen schwer. Zum einen können diese Kommunen kaum Vorhaben umsetzten, zum anderen besteht das Risiko, dass deren Beteiligung am Prozess abnimmt.

Es gibt andere Förderangebote, so z. B. das Kommunalinvestitionsprogramm, die nach Einschätzung einzelner RM mit weniger Aufwand umzusetzen sind.

4.14.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Die Ansprüche an das Wettbewerbsverfahren waren verhältnismäßig hoch durch die Basis- und Qualitätskriterien. Diese waren gut auf die Merkmale des LEADER-Ansatzes ausgerichtet. Die Regionsbudgets auch am Ranking zu orientieren, entspricht dem Wettbewerbsgedanken. Rückmeldungen des Auswahlgremiums zu der eingereichten Bewerbung (REK) können zur regionalen Qualitätsentwicklung sinnvoll sein, wenn diese nachvollziehbar sind. Die Anpassungen bis zur Anerkennung waren teilweise sehr langwierig. Die LEADER-Regionen sind mittlerweile alle entsprechend der LEADER-Merkmale aufgestellt und anerkannt.

Die Kohärenz aller Elemente miteinander (LAG, AWK, REK/Handlungsfelder) ist ein hoher Anspruch, der laufend verfolgt werden sollte. Positiv ist, dass die Anpassung der Elemente im Laufe der Förderperiode möglich und förderfähig ist, so dass deren weitere Entwicklung Teil des Prozesses sein kann. Dieser Prozess sollte möglichst einfach und praktikabel möglich sein, aber dennoch transparent und entsprechend der LEADER-Grundsätze erfolgen. Dabei sollte regional geprüft werden, welche Lösungsansätze tragfähig sind, z. B. Änderung der REK und/oder der AWK, Änderung der möglichen Punktwerte der AWK, Änderungen der Auswahlverfahren, z. B. durch “Aufrufverfahren je Handlungsfeld“, aktive Suche nach Vorhabenideen für unterrepräsentierte Handlungsfelder.

Vor dem Hintergrund des relativ geringen Regionsbudgets und der Förderung des RM sollte die regionale Umsetzung nicht ausschließlich auf die Verausgabung der LEADER-Mittel ausgerichtet sein. Darüber hinaus kann und sollte die Nutzung weiterer Fördermittel, die Weiterentwicklung von Handlungsfeldern bzw. Lösungsansätzen, die Vernetzung und Aktivierung regionaler Akteure auch ohne Inanspruchnahme des Regionsbudgets (gemäß Teilmaßnahmen 19.2 und 19.3) erfolgen und zur nachhaltigen Legitimation der LAG und des RM beitragen. Wie aus den Jahresberichten hervorgeht, erfolgt dies bereits in zahlreichen LEADER-Regionen. Die Weiterentwicklung des CLLD-Ansatzes zur fondsübergreifenden Zusammenarbeit wäre hilfreich für die Umsetzung der übergreifenden REK.[66]

Insgesamt stellen sich der gemeinsame Dialog, die Kooperationskultur und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der beteiligten Institutionen sehr heterogen dar. Hier sind weiterhin Bemühungen für eine kooperative Zusammenarbeit erforderlich.

Herausforderungen bei der Vorhabenberatung und der administrativen Umsetzung stellen die zahlreichen (Nach-)steuerungen und die umfangreichen Regelwerke dar. Diese sollten sich im Sinne des Bottom-up-Ansatzes vor allem auf formelle Vorgaben zur Sicherstellung der rechtssicheren Umsetzung konzentrieren.

Die Prüfung der Rahmenregelungen auf Kohärenz mit dem LEADER-Ansatz sowie die Entwicklung von Vorschlägen zur Anpassungen zukünftiger Förderansätze, auch auf EU-Ebene[67], sind durchaus sinnvoll. Dafür könnten die hessischen Akteure ihre gemeinsamen Interessen bündeln.

Es sollten Wege gefunden werden, wie die landrätlichen Verwaltungen neben der Beurteilung der Förderfähigkeit, der formalen Vorhabenabwicklung und Kontrolle der regionalen Umsetzung, auch als Partner mit Expertenwissen und Erfahrung einer Fachverwaltung bei der Vorhaben- oder Themenentwicklung einbezogen werden können, ohne die Eigenständigkeit der LAG bei dem Auswahlverfahren zu beschneiden.

Eine Synopse der Analyseergebnisse ist in Tabelle 40 enthalten, der Anpassungsbedarf wird über die Empfehlungen im nächsten Abschnitt konkretisiert.

---

[66] Deren Ausrichtung auf „eine Region – eine Strategie“ in dieser Förderperiode verstärkt im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens eingefordert wurde.

[67] wie z. B. vom Sächsischen Ministerium in Bezug auf den ELER (SMUL 2016)

Tabelle 40: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme LEADER und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	**Administrative Umsetzung**			
Ziel 1 Aufstellung der Regionen nach LEADER-Merkmalen				
Die Maßnahme ist zielgerichtet auf die LEADER-Merkmale ausgerichtet. Die Entscheidungskompetenz über die Umsetzung der REK im Sinne des Bottom-up-Ansatz ist den LAGn zugewiesen.	Es kam zu regionalen Nachsteuerungen, die vereinzelt langwierig waren.	Regionale Aufstellung ist in allen Regionen erfolgt.		Regionen: • Weiterentwicklung der regionalen Strukturen gemäß der LEADER-Merkmale, v. a. Passfähigkeit der regionalen AWK zu den REK und Handlungsfeldern. • Vernetzung, Beteiligung und regionale Ausrichtung stärken Land/WIBank: • sofern noch nicht durchgängig erfolgt Nachsteuerungsaktivitäten der Regionen einfach ermöglichen
Ziel 2 Umsetzung der REK durch Vorhaben und Aktionen				
Das Förderspektrum basiert auf teilweise landesseitig inhaltlich ausgerichteten Rahmenregelungen der Untermaßnahmen. Der regional verankerte Bottom-up-Ansatz bewegt sich innerhalb eines top-down festgelegten Rahmens.	Relativ früher Umsetzungsbeginn. Hohe Regelungsdichte mittels Dokumente. Komplexität erfordert Abstimmungs- und Lernprozesse. Förderverfahren insbesondere für unerfahrene Antragstellende kompliziert.	Umsetzungsstand (insbesondere bei TM 19.2) ist im Ländervergleich recht hoch.		Regionen: • Vorhaben und Aktivitäten über LEADER-Förderung hinaus forcieren Land/WIBank: • Nachsteuerungen bei Untermaßnahmen sollten bedarfsorientiert fortgeführt werden. Dabei sollte der Top-down-Rahmen den Bottom-up-Ansatz nicht stärker einengen. • Rahmenbedingungen (z.B. Mittelbereitstellung, Bewilligungszeiträume) auf möglichst kontinuierlichen regionalen Umsetzungsprozess ausrichten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

An die Regionen

Regionale LEADER-Strukturen entwickeln

- Eine Aufgabe der einzelnen Regionen ist es, die regionalen Strukturen gemäß den LEADER-Merkmalen im Rahmen der vorgesehenen Selbstevaluierungen zu prüfen und weiterzuentwickeln, so z. B. die inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungsstrategien und der Handlungsfelder, die Qualität und Funktionalität der AWK, die Zusammensetzung der Akteure und die Einbindung weiterer Akteure über zusätzliche Beteiligungsgremien (wie Arbeitskreise). Auch ganz praktische Aspekte sollten regelmäßig überdacht werden, wie z. B. Sitzungszeitpunkt, Art und Weise der Vorhabenvorstellung, Teilnahme der Bewilligungsstellen an LAG-Sitzungen, u. a.
- Der unverhältnismäßige Aufwand der Förderverfahren für Vorhaben mit geringem Finanzvolumen oder die Einschränkungen der Förderfähigkeit im ELER sollte die Regionen dazu anregen, nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten zu suchen. Zum einen wären dies andere Förderprogramme, zum anderen könnte auch ein gemeinsamer regionaler „Finanztopf“ etabliert werden, der sich aus Spenden oder Beiträgen regionaler Institutionen und Unternehmen speist.[68]
- Gerade in den Regionen mit neuen Gebietszuschnitten sollte die Entwicklung der Vernetzung, die kooperative Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch mit relevanten Akteuren, zu denen auch die Bewilligungsstellen zählen, ein wichtiges Arbeitsfeld darstellen.
- Der Kapazitätsaufbau bei den RM sollte stetig und bedarfsorientiert erfolgen, z. B. durch spezifische Weiterbildung, Erfahrungslernen und Reflektion, Austausch mit erfahrenen Akteuren und Regionen. Der Verein der Hessischen Regionalforen sollte seine Arbeit diesbezüglich weiterführen. Darüber hinaus sollte jede/r einzelne selbstverantwortlich aktiv werden.

An das Fachreferat und die WIBank

Leitende Regelungen

- Die Regelungen wie z. B. die vertiefenden Informationen sind in Hessen recht umfänglich, detailliert und tlw. inhaltlich leitende Bestimmungen. Zum einen sollten diese nachträglichen (nach der Richtlinie erschienenen) inhaltlichen Ausgestaltungen im Sinne des Bottom-up-Ansatzes so gering wie möglich gehalten werden. Zum andern sollten diese Regelungen zukünftig so früh wie möglich und transparent für alle Beteiligten zu Verfügung stehen,[69] damit sie bei der REK und AWK-Erstellung bzw. Anpassung berücksichtigt werden können.

---

[68] Die rechtlichen Grundlagen und die regionsspezifische Ausgangssituation (Rechtsform, Gemeinnützigkeit, etc.) sind vorab genau zu prüfen.

[69] Dies hängt auch von der Frühzeitigkeit und Verständlichkeit der EU-Rahmensetzung ab.

- Textliche Ausführungen zur rechtssicheren Umsetzung, ergänzt um mündliche Erläuterungen zum besseren Verständnis sollten weiterhin erfolgen, jedoch zum einen nicht über das notwendige Maß hinaus und zum andern mit nachvollziehbaren Erläuterungen zu Anlass und Notwendigkeit.

Richtlinie: Anpassungen und Klärungen

- Die Ausrichtung auf Einnahme schaffende Vorhaben bei der Maßnahme zur Förderung der Daseinsvorsorge (19c) erscheint vor dem Hintergrund der Herausforderungen in den ländlichen Räumen unpassend und sollte überdacht werden.
- Aufnahme der Möglichkeit des additiven Einsatzes des KfW-Gründerkredits (unter Vorbehalt der de-minimis-Bescheinigung) in die Richtlinie, sofern rechtlich miteinander vereinbar.
- Aufnahme der GAK-Maßnahme Kleinstunternehmen zur Grundversorgung (8.0) in die Richtlinie, sofern es bei der Beibehaltung der Untermaßnahmen bleibt. Die Ausrichtung auf Förderung der Grundversorgung auch ohne Arbeitsplatzschaffung erweitert das Spektrum zur Umsetzung der REK.

Anforderungen an LEADER-Grundlagen prüfen

- Grundlegende LEADER-Qualitätskriterien wie z. B. das kohärente Zusammenspiel der Elemente (REK-Handlungsfelder-LAG-AWK) oder die Eigenständigkeit und die Zusammensetzung der LAGn oder die Transparenz der Vorhabenauswahl in den Regionen sollten durchaus weiterhin eingefordert werden. Es ist jedoch zu prüfen, inwiefern sich Anforderungen und die Herausforderungen der praktischen Umsetzung annähern können, ohne ihre Funktion zu verlieren. Dazu wären Einblicke in die praktische Arbeit der Regionen oder ein Austausch darüber außerhalb der Kontrollgespräche sinnvoll.
- Die Umsetzung des LEADER-Prinzip mit gleichzeitiger Integration von bzw. in übergeordnete Strategien sollte grundsätzlich kritisch überprüft werden. Die Alternative zur jetzigen Situation - Aufteilung der Förderung in „Förderung nach dem LEADER-Ansatz“ und „Förderung von landesstrategisch ausgerichteten Maßnahmen ohne LEADER-Bindung“ - erscheint jedoch bei dem ohnehin geringen Regionsbudget des LEADER-Ansatzes in Hessen und den Großteils allgemeingültigen rechtlichen Rahmenbedingungen der Förderung derzeit nicht sinnvoll. Vor diesem Hintergrund sind weitere Überlegungen für die neue Förderperiode anzustellen.

Finanzierungsschwierigkeiten mit Zwischendarlehen begegnen

- Zur Verminderung der Problematik der Vorfinanzierung privater Antragstellenden sollte die Möglichkeit für Zwischendarlehen durch Landesinstitutionen eruiert werden.[70]

[70] So wurde in Sachsen die Möglichkeit geschaffen, auf Grundlage des Bewilligungsbescheides einen günstigen Kredit über ein Landeskreditinstitut zu erhalten.

Kooperationsvorhaben

- Den Herausforderungen bei der Initiierung und Umsetzung von Kooperationsvorhaben könnte durch Unterstützungsstrukturen (z. B. mehr Information, Beratung und Vernetzungstreffen) begegnet werden.
- Die Fördergrundlagen sollten auf Vereinfachungen geprüft und ggf. weiterentwickelt werden.

Zahlstellenverfahren

- Die unangemessenen Sanktionsregularien des ELER sollten EU-seitig hinterfragt und geändert werden (z. B. sollten unbeabsichtigte Fehler nicht mit Betrugsversuchen gleichgesetzt werden). Kurzfristig ist jedoch auch zu prüfen, ob die Sanktionsleitlinien abgemildert eingesetzt werden können.

Aktive Akteure aller Ebenen

Zusammenarbeit zwischen den Ebenen verbessern

- Insgesamt stellen sich der gemeinsame Dialog, die Kooperationskultur und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Politikebenen wie auch zwischen persönlicher und institutioneller Kommunikation sehr heterogen dar. Hier sind weiterhin Bemühungen für eine kooperative Zusammenarbeit vor allem an den Schnittstellen erforderlich.
- Vor dem Hintergrund der Vielzahl der beteiligten eigenständigen Institutionen und deren Veränderungsprozesse im Laufe der Zeit, wären kontinuierliche Strukturen hilfreich in denen sich geeignete Prozesse mit passenden und klaren Einflussbereichen einspielen können und weniger Aushandlungsprozesse notwendig sind.
- Der Informationsaustausch mit den Regionen sollte vom Land weiterverfolgt werden, auch zweitätige oder regionale Treffen[71] wären eine Möglichkeit. Auch die Regionen können diesen Austausch forcieren, anregen oder durchführen. Daneben wären zusätzliche bedarfsorientierte Informationsangebote, Beratung und ggf. Fortbildungen (wie es z.B. mit einem Workshop in 2016 erfolgt ist) sinnvolle Schritte. Zusätzliche Ressourcen wären dafür nötig und hilfreich.

Mehr stimmberechtigte Frauen in den Entscheidungsgremien

- Der Anteil stimmberechtigter Frauen in den Entscheidungsgremien ist sehr gering. Es sollten gemeinsame verbindliche Anstrengungen unternommen werden, das zu ändern.

An die Bundesebene

Es ist zu prüfen, inwieweit die Vorgaben für Kooperationsvorhaben vereinfacht und vereinheitlicht werden können, um auch bundeslandübergreifende/internationale Kooperationsvorhaben

[71] Hierzu könnten Erfahrungen aus Schleswig-Holstein oder Niedersachsen eingeholt werden, die bereits in der vorherigen Förderperiode die Treffen mehrtägig oder häufiger oder regional ausgerichtet haben.

zu erleichtern. Der Bund könnte im Rahmen der ILE-/LEADER-ReferentInnenrunde eine bündelnde und leitende Funktion übernehmen.

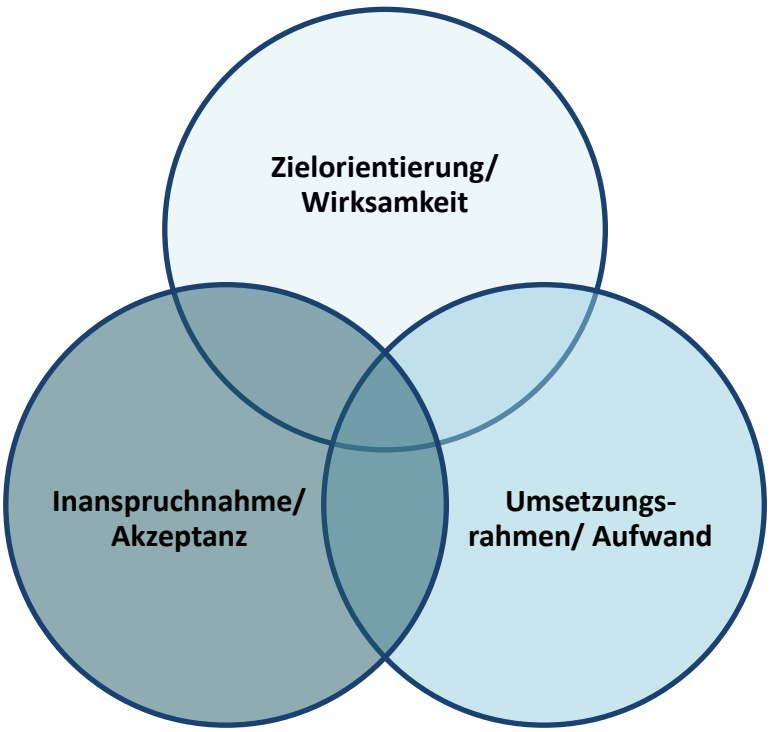
5 Stärken und Schwächen der Programmumsetzung

Autorinnen: Barbara Fährmann, Regina Grajewski

In diesem Kapitel werden die maßnahmenbezogenen Ergebnisse aus Kapitel 4 verdichtet und mit Erkenntnissen aus der Programmperspektive ergänzt und gespiegelt. Die Darstellung der Programmsicht beruht auf Expertengesprächen, Dokumentenanalysen und einem Rückgriff auf die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse der vorhergehenden Programmperiode (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014). Zur besseren Einordnung der Ergebnisse aus den Erhebungen und Gesprächen in Hessen werden auch Aussagen aus den Interviews mit den Zahlstellen und Verwaltungsbehörden im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung einbezogen.

Für die Einschätzung der Stärken und Schwächen der Programmumsetzung wird auf die Ausprägung der drei zentralen Steuerungsgrößen für eine erfolgreiche Programmimplementierung abgehoben: Zielorientierung/Wirksamkeit, Inanspruchnahme/Akzeptanz und Umsetzungsrahmen/Aufwand. Diese Aspekte stehen in engen Wechselbeziehungen zueinander, sodass erfolgreiche Förderung insgesamt entscheidend davon abhängt, wie gut diese Steuerungsgrößen austariert sind (siehe Abbildung 18). Die Herausforderung besteht in einer angemessenen Balance.

Abbildung 18: Die drei Steuerungsgrößen für eine erfolgreiche Programmumsetzung



Quelle:Eigene Darstellung.

Im folgenden Kapitel 5.1 werden Inanspruchnahme und Akzeptanz nach Maßnahmengruppen (Investive Maßnahmen, Flächenmaßnahmen und Kooperations- und planerische Maßnahmen) näher beleuchtet und vor dem Hintergrund notwendiger Handlungserfordernisse diskutiert. Unter Kapitel 5.2 wird herausgearbeitet, inwieweit der EPLR Hessen durch die Ausgestaltung des Programms und der einzelnen Maßnahmen die Zielorientierung gestärkt hat. Unter Kapitel 5.3 werden Kernelemente der administrativen Umsetzung wie Organisationsstruktur, Personalausstattung, Rechtsrahmen, IT-Systeme, beleuchtet, die den Rahmen, Handlungsfähigkeit und Aufwand der Akteure bestimmen. Damit beeinflussen sie direkt und indirekt sowohl die Inanspruchnahme als auch die Wirksamkeit.

5.1 Inanspruchnahme und Akzeptanz

Als Indikator für die Inanspruchnahme der Förderangebote des EPLR Hessen wird im Folgenden der Bewilligungs- und Auszahlungsstand der Fördermaßnahmen betrachtet. Insbesondere die Bewilligungsdaten geben dabei Hinweise, wieweit die Fördermaßnahmen auf den mit den Planzahlen geschätzten Bedarf treffen bzw. eine entsprechende Akzeptanz erfahren. Sie vermitteln zudem einen Eindruck über den Spielraum, der in der Förderperiode noch besteht, und weisen auf den Handlungsbedarf hin, entweder die Inanspruchnahme zu steigern oder rechtzeitig die Mittel in andere Maßnahmen umzuschichten. Die Auszahlungsdaten lassen Rückschlüsse auf den tatsächlichen Realisierungsstand von Vorhaben und die erforderlichen Zeitspannen zu.

Kurz eingegangen wird an dieser Stelle auf Aussagegehalt und Implikationen des in dieser Förderperiode implementierten Leistungsrahmens.

5.1.1 Bewertung des Umsetzungsstandes

Die Darstellung der Bewilligungsdaten beruht auf den Statistiken, die für die Berichterstattung gegenüber der EU-KOM erstellt werden und folgt damit den Vorgaben der EU-KOM bzw. weiteren Erläuterungen in einem Handbuch der Bund-Länder-Arbeitsgruppe EU-Monitoring (Elbe et al. 2017). Die definitorischen Vorgaben und der unterschiedliche Charakter der Fördermaßnahmen müssen bei der Interpretation der Bewilligungsdaten berücksichtigt werden, vor allem bezüglich der Einschätzung, wie groß der verbleibende finanzielle Spielraum in der Programmplanungsperiode noch ist. Auch bei den Zahlungsdaten sind verschiedene definitorische Aspekte zu berücksichtigen, die die Interpretation und Vergleichbarkeit einschränken. Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei den Flächenmaßnahmen in unterschiedlichem Umfang noch Auszahlungen für Altverpflichtungen enthalten sind, die die Interpretation der Monitoringzahlen zusätzlich erschweren.

Bewilligungsstand der EPLR-Maßnahmen

Von den für Förderung zur Verfügung stehenden Mitteln (also ohne den Ansatz für die Technische Hilfe) sind zum 31.12.2016 schon knapp über ein Drittel gebunden (HMUKLV 2017a). Unter

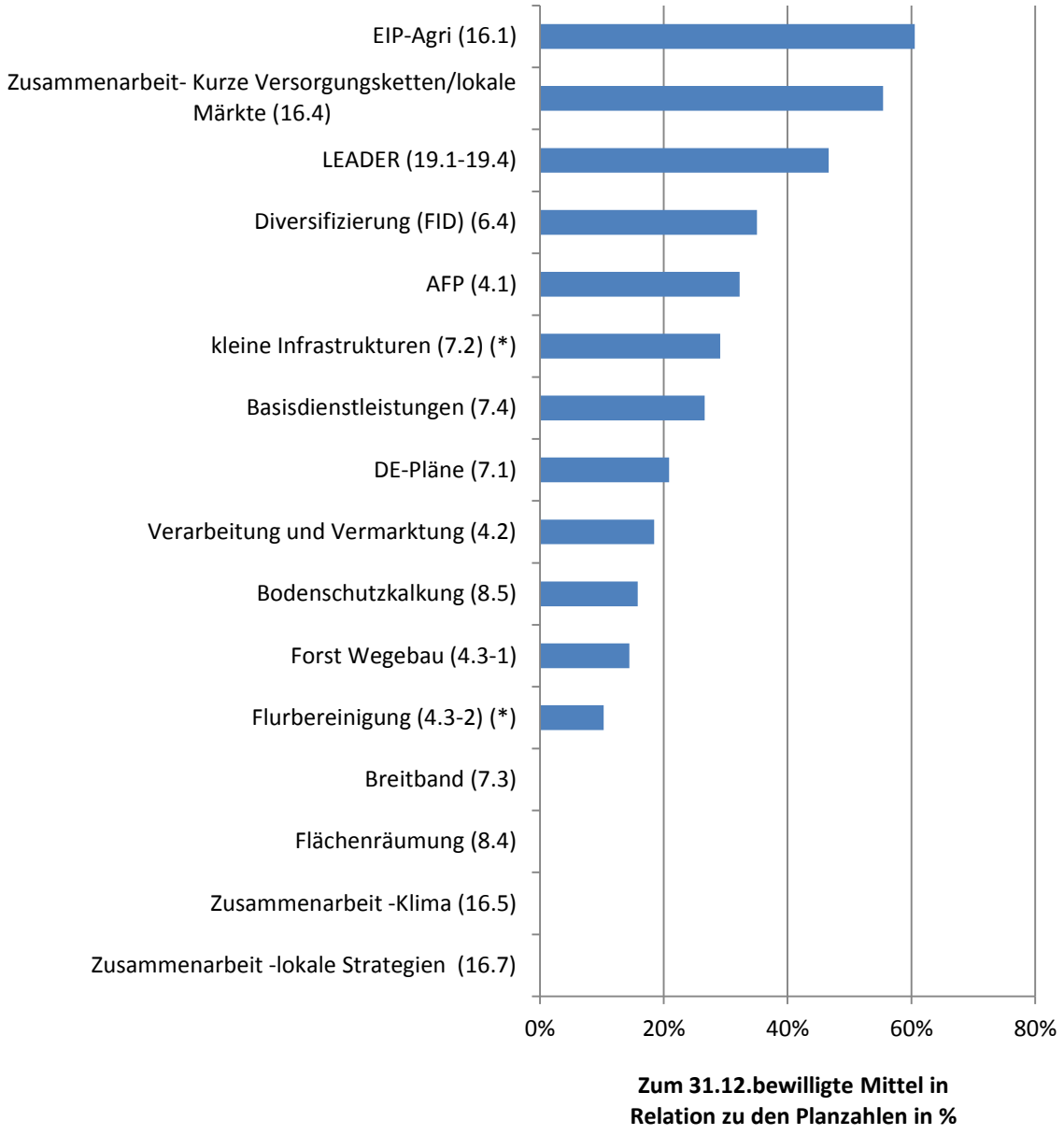
Berücksichtigung der 5-Jährigkeit der Verpflichtung bei AUKM und dem Ökolandbau (s. u.) liegt die tatsächliche Mittelbindung noch deutlich höher.

Drei Flächenmaßnahmen bietet Hessen an: die Vielfältige Fruchtfolge (10.1), den Ökologischen Landbau (11.1/11.2) und die AGZ (13.2). Für 10.1 und 11.1/11.2 stehen rund 138 Mio. Euro zur Verfügung, davon war schon ein Fünftel über Altverpflichtungen gebunden. Die Vielfältige Fruchtfolge war nur 2015 zur Antragstellung geöffnet; aufgrund der 5-Jährigkeit der Verpflichtungen sind die zur Verfügung stehenden Mittel damit vollständig gebunden. Gleiches gilt für den Ökologischen Landbau, bei dem das zur Verfügung stehende Budget kaum noch Spielraum für weitere Zuwächse zulässt.[72] Auch die AGZ-Mittel fließen im vorgesehenen Umfang ab.

Der Bewilligungsstand bei investiven (Teil-)Maßnahmen ist hingegen sehr unterschiedlich und spiegelt einen verzögerten Programmstart (z. B. durch erforderliche Vorarbeiten), aber auch eine zögerliche bis fehlende Inanspruchnahme wider. Abbildung 19 zeigt die unterschiedlichen Bewilligungsstände der investiven Maßnahmen.

[72] Die im EU-Monitoring enthaltenen Bewilligungszahlen spiegeln diese Dynamik allerdings nicht wider, weil sie sich auf die jährlich gestellten Auszahlungsanträge beziehen und nicht auf den Erstantrag mit dem fünfjährigen Bewilligungsrahmen. Dieses Vorgehen wurde in Absprache mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Monitoring gewählt, um möglichst realistisch die Umsetzungsdynamik darstellen zu können, da die im Erstantrag bewilligten Verpflichtungen nur den groben Rahmen setzen, der durch die jährlich gestellten Auszahlungsanträge umgesetzt wird.

Abbildung 19: Bewilligungsstand zum 31.12.2016 für ELER-investiv



(*) durch einen Fehler wurden die Haushaltsansätze der beiden Teilmaßnahmen vertauscht, Gegenstand des 1. Änderungsantrags, in Abbildung schon korrigiert

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von HMUKLV (2017a)

Bei den beiden Kooperationsteilmaßnahmen 16.1 und 16.4 sind durch die Auswahl der Kooperationen, die über einen längeren Zeitraum ihr jeweiliges Vorhaben umsetzen, schon umfangreiche Mittel gebunden. Es ist daher beabsichtigt, im Rahmen einer Programmänderung durch Umschichtungen zusätzliche weitere Mittel zur Verfügung zu stellen, um weitere Calls, z. B. im Bereich EIP, bedienen zu können. Bei LEADER ist auch schon nahezu die Hälfte der zur Verfügung

stehenden Mittel gebunden. Ein großer Teil wurde durch die LAG-Managements (19.4) gebunden. Im Vergleich zu anderen Länderprogrammen ist aber der Bewilligungsstand auch bei der LEADER-Teilmaßnahme (19.2) sehr hoch.

Die einzelbetrieblichen Maßnahmen (TM 4.1 und TM 6.4), die sich an landwirtschaftliche Betriebe richten, laufen den Planungen entsprechend, während die V&V-Förderung aus unterschiedlichen Gründen geringer als geplant nachgefragt wird. Die Förderung im Bereich Dorfentwicklung (7.1 und 7.4) entspricht ebenfalls den Erwartungen. Im Bereich Flurbereinigung und Investitionen in Infrastrukturen (TM 4.3-2) und der TM 4.3-1 (Forstwirtschaftliche Infrastruktur)können administrative Veränderungen für Verzögerungen in der Umsetzung benannt werden. Bei der Förderung der Breitbandinfrastruktur (7.3) waren erhebliche konzeptionelle Vorarbeiten erforderlich, die erstmals in 2017 zur Bewilligung eines umfangreichen Vorhabens geführt haben (siehe Kapitel 4.8). Die weiteren drei Teilmaßnahmen in Abbildung 19 ohne Bewilligung wurden entweder vorsorglich für den Fall von Schadereignissen programmiert (8.4) oder blieben bislang ohne konkrete realisierungsfähige Vorhabenideen. Für die Programmsteuerung sind die letzten drei Teilmaßnahmen aufgrund ihres geringen Mittelansatzes aber wenig relevant.

Auszahlungsstand im Vergleich zum Bundes- und EU-Durchschnitt

Die im Folgenden dargestellten Auszahlungsstände beruhen auf den Ausgabenerklärungen der Zahlstelle und bilden die laufend ausgezahlten ELER-Mittel ab (Stand 31.12.2016). Geht man von sechs Umsetzungsjahren (2015 bis 2020) und weiteren drei Jahren zur Auszahlung im Rahmen von n+3 aus, dann müssten, legt man einen linearen Umsetzungsverlauf zugrunde, bis zum 31.12.2016 idealtypisch 22 % der Mittel ausgezahlt worden sein. Der Begriff idealtypisch verweist schon darauf, dass insbesondere bei investiven Maßnahmen die Ausgaben oftmals einen progressiven Verlauf nehmen, mit entsprechenden Problemen in der Sicherstellung der öffentlichen nationalen Kofinanzierung gegen Ende der Förderperiode.

Hessen kommt, bezogen auf die ELER-Mittel, dem idealtypischen Ausgabenstand sehr nah. Der Mittelabfluss liegt, wie Tabelle 41 zeigt, im Schnitt bei 19 %, und damit deutlich über dem Bundes- und EU-Durchschnitt. Nur bei der AGZ (13.2) und der TH (20) liegt der ELER bezogene Ausgabenstand unter den Planzahlen. Bei der AGZ ist dies darauf zurückzuführen, dass erst 2016 die Umschichtungsmittel aus der 1. Säule der GAP für Auszahlungen zur Verfügung standen. Bei der TH gab es Umstrukturierungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem, so dass die ELER-Zahlungen vorübergehend ausgesetzt wurden (HMUKLV 2017b, Kapitel 7).

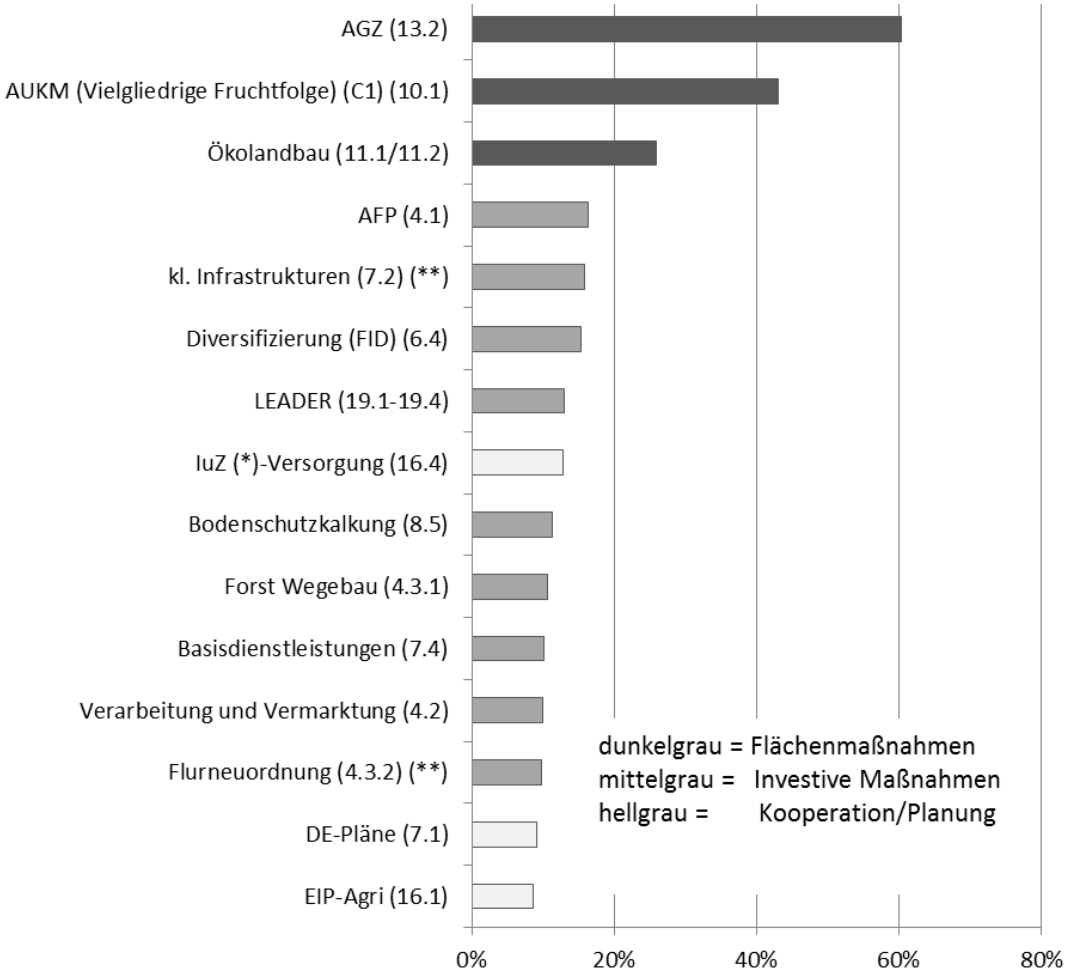
Tabelle 41: Auszahlungsstand der ELER-Mittel zum 31.12.2016 nach Maßnahmen im Vergleich zum Bundes- und EU-Durchschnitt

	ELER-Mittel geplant lt. Finanzplan	ELER-Mittel zum 31.12.2016 gemäß Ausgabenerklärung	Mittelabfluss in % in HE	Mittelabfluss in % in D	Mittelabfluss in % im EU-Durchschnitt
Maßnahmen					
M04	53.000.000	10.177.047,61	19,2%	9,8%	7,1%
M06	3.000.000	458.857,32	15,3%	5,7%	7,3%
M07	47.800.000	4.037.672,17	8,4%	4,9%	3,4%
M08	7.050.000	786.088,47	11,2%	7,5%	9,5%
M10	13.500.000	5.802.423,92	43,0%	22,0%	23,7%
M11	90.000.000	23.221.300,90	25,8%	23,6%	17,0%
M13	50.589.000	10.100.641,62	20,0%	33,5%	30,7%
M16	4.000.000	324.829,60	8,1%	2,4%	1,8%
M19	40.010.564	5.334.640,73	13,3%	3,9%	3,0%
M20	9.915.427	417.886,67	4,2%	7,8%	8,3%
Gesamt	318.864.991	60.661.389,01	19,0%	14,7%	14,1%

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2017).

Abbildung 20 stellt die Auszahlungsstände für laufende und abgeschlossene Vorhaben dar. Da die Flächenmaßnahmen zum einen jährlich ausgezahlt werden und zum anderen umfangreiche Altverpflichtungen existierten, sind die Auszahlungsstände bei diesen Maßnahmen hoch. Bei investiven Maßnahmen und den im Bereich Kooperation/Planung angesiedelten Maßnahmen liegen die Auszahlungsstände deutlich niedriger, was auf die Mehrjährigkeit zurückzuführen ist, aber auch, und dieses Problem wird auch aktiv angegangen, an Verzögerungen durch das nicht zeitnahe Vorlegen der für Auszahlungen erforderlichen Unterlagen seitens der ZWE (siehe Kapitel 4.6).

Abbildung 20: Auszahlungsstand der öffentlichen Mittel (einschließlich Top-ups) für laufende und abgeschlossene Vorhaben in % des Planungsstands (**)



(*) durch einen Fehler wurden die Haushaltsansätze der beiden Teilmaßnahmen vertauscht, Gegenstand des 1. Änderungsantrags (HMUKLV 2017d), in der Abbildung schon korrigiert.

(**) Zusammenarbeit -lokale Strategien (16.7), Zusammenarbeit - Klima (16.5), Flächenräumung (8.4), Breitband (7.3) bislang ohne Auszahlung.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUKLV (2017a).

5.1.2 Umsetzungsstand vor dem Hintergrund des Leistungsrahmens

In dieser Förderperiode wurde auf europäischer Ebene das Instrument des Leistungsrahmens wieder aufgelegt. Es gilt für alle ESI-Fonds. Für die umsetzenden Verwaltungen soll hierüber ein Anreiz- und Druckmittel geschaffen werden, realistische Ziele zu definieren und die Programme planmäßig umzusetzen. Auf Ebene der einzelnen Prioritäten waren Zielwerte und Etappenziele für 2018 (sogenannte Meilensteine) festzulegen. Diese setzen sich aus „Meldungen“ der Maßnahmenverantwortlichen zu den einzelnen Prioritäten zusammen. Vom Erreichen der Etappenziele ist die Zuteilung der sogenannten Leistungsreserve auf Prioritätsebene von 6 % der Pro-

grammmittel abhängig. Für den EPLR Hessen geht es insgesamt um ein Mittelvolumen von rund 16 Mio. Euro an ELER-Mitteln.

Aus Sicht der Evaluierung ist das Instrument mit grundlegenden Schwächen und Nebenwirkungen verbunden. Bereits in der Analyse der Verordnungsvorschläge wurde der Leistungsrahmen kritisch bewertet (Grajewski 2011). Die Kritikpunkte bezogen sich vor allem auf die potentielle Lenkungswirkung der Leistungsreserve hin zu einfach umzusetzenden Vorhaben, die einen plangemäßen Mittelabfluss sicherstellen.

Darüber hinaus wiesen die Vorgaben erhebliche handwerkliche Schwächen auf. Es wurde nicht Bezug genommen auf die in den Ausgabenerklärungen erfassten Zahlungsströme, sondern eine enge Verknüpfung mit dem Monitoring hergestellt. Dieses berücksichtigt nur abgeschlossene Vorhaben. Im Juli 2014, als das Programm zur Genehmigung vorgelegt wurde, waren die Diskussionen in Deutschland bezüglich einer Operationalisierung der EU-Monitoring-Vorgaben noch nicht abgeschlossen. Die Setzung der Meilensteine im Leistungsrahmen erfolgte daher unter erheblicher Unsicherheit.

Aktuelle Entwicklungen und Schlussfolgerung

Aufgrund der Aus- und Nebenwirkungen des Instruments und der sich abzeichnenden europaweiten Probleme sind Anpassungsreaktionen erforderlich. Die EU-KOM hat im Juni 2017 angekündigt, eine Änderung der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 215/2014 und 2015/207 vorzunehmen, um die Berichterstattung der ESI-Fonds in Bezug auf den Leistungsrahmen zu harmonisieren. Gleichzeitig eröffnet sie im speziellen für den ELER die Möglichkeit, auch über laufende Vorhaben zu berichten, die noch nicht abgeschlossen sind, und diese damit auch für den Leistungsrahmen anrechnen zu können. Relevant wird dies erst für den Durchführungsbericht im Jahr 2018, wobei die Detailausgestaltung noch in den entsprechenden Gremien, also dem Rural Development Committee (RDC), abgestimmt werden muss.

Mit dieser angekündigten Möglichkeit, lenkt die EU-KOM ein. Diese Option ist aber mutmaßlich mit dem Preis notwendiger Anpassungen der Erfassungssystematik des Monitorings und der entsprechenden IT-Systeme im laufenden Fördergeschäft verbunden. Aus unserer Sicht sollten die auf mehreren Ebenen verschuldeten handwerklichen Mängel in den Ursprungsprogrammen als offensichtliche Fehler gewertet werden und Anpassungen der Zielwerte erfolgen dürfen.

Perspektivisch sollten die Lehren aus dem Misserfolg des Leistungsrahmens dazu führen, in der nächsten Förderperiode andere Instrumente zu wählen, um eine zügige Programmumsetzung zu unterstützen. Mit dem Leistungsrahmen wurden in dieser Förderperiode zusammen mit den neuen strategischen und inhaltlichen Ausrichtungen der Förderung zu viel Impulse und Spannungen gleichzeitig an das Fördersystem angelegt. Zudem wurde im Vorfeld zu wenig kommuniziert und abgeschätzt, wie der Mechanismus in das komplexe Programm- und Umsetzungsgefüge eingreift.

5.2 Zielorientierung und Wirksamkeit

Zielorientierung und Wirksamkeit als Steuerungsgröße werden vor allem unter dem Aspekt betrachtet, ob das Programmportfolio, also die Auswahl und Ausgestaltung der Maßnahmen, geeignet ist, die angestrebten Ziele zu erreichen. Die Bewertung zu Wirksamkeit und Wirkungen wird auf der Grundlage der empirischen Analysen künftiger Evaluierungsschritte in den nächsten Jahren erfolgen.

Die hier vorgenommen Einschätzungen bauen auf den Ergebnissen der Ex-post-Bewertung des Vorläuferprogramms, den Output-Analysen der bislang umgesetzten Förderung sowie den geführten Gesprächen auf Programmebene auf. Sie dienen dazu, zu überprüfen, inwieweit die Maßnahmenausgestaltung und die darin enthaltenen Lenkungsinstrumente (Förderauflagen, AWK, Kulissen etc.) geeignet sind, die maßnahmenbezogenen Ziele zu erreichen.

5.2.1 Förderstrategische Ausrichtung und Maßnahmenausgestaltung

Stringente Programmierung trägt: im dritten Jahr noch kein Änderungsantrag

Aus den Erfahrungen der letzten Förderperiode wurden im Hinblick auf den strategischen Programmierungsansatz deutliche Konsequenzen gezogen. Das Maßnahmenportfolio zur ländlichen Entwicklung wurde fachlich weiterentwickelt und anschließend in die EPLR-Förderung integriert oder als eine nationale Maßnahme angeboten. Bei ersterem wurde auf bestimmte Merkmalsausprägung geachtet, die mit den EU-Förderverfahren weniger “kollidieren“. Hierdurch wurde die Förderung in vielen Handlungsfeldern des Programms gegenüber der letzten Förderperiode deutlich konzentriert.

Im Bereich der AUKM wurde das HALM-Programm fachlich weiter ausdifferenziert und gleichzeitig das Angebot innerhalb des EPLR auf wenige „große“ Teilmaßnahmen reduziert. Mit dem Ökolandbau wurde eine sowohl kosteneffizient umzusetzende als auch multifunktional wirksame Förderung weiter ausgebaut. Insgesamt wird das HALM in Bezug auf den Umsetzungsaufwand von der ZS besser bewertet als HIAP. Dies gilt auch für die Anforderungen an die EDV, die im HIAP sehr komplex waren. Aus Sicht der ZS wären noch größere Vereinfachungen möglich gewesen. HALM stellt einen Kompromiss aus einer starken fachlichen Orientierung und Differenzierung von Fördertatbeständen und Kontrollierbarkeit dar.

Im Forst wurde eine den AUKM vergleichbare Strategie ergriffen. Die EU-Mittel wurden auf zwei Maßnahmen, den Wegebau und die Bodenschutzkalkung, konzentriert. Alle anderen Maßnahmen werden ausschließlich mit GAK-Mitteln finanziert. Die Richtlinie wurde deutlich verschlankt. Auch bei der Dorfentwicklung werden wesentliche Bausteine komplett außerhalb des Programms umgesetzt.

Als Indiz für die fachlich und auch förderstrategisch gut durchdachte und tragfähige Konzeption des EPLR Hessen kann gewertet werden, dass es im Gegensatz zu anderen Bundesländern noch kein abgeschlossenes Änderungsverfahren gegeben hat.

Anzumerken ist aber, dass durch diese Strategie das Programm nur noch einen kleinen Ausschnitt der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Hessen abbildet. Eine Gesamtschau der Aktivitäten auch im Rahmen der Evaluierung ist kaum noch möglich. Diese Tendenz zeichnet sich vor dem Hintergrund des ELER-Umsetzungsrahmens in vielen Bundesländern ab. Das Ausmaß variiert mit den finanziellen Möglichkeiten des jeweiligen Landes. In Hessen ist dieses aufgrund der guten Lage des Landeshaushalts besonders groß. Positiv herauszustellen ist aber die im Anhang zum EPLR enthaltene Übersicht über den kompletten Förderansatz mit allen auch rein national finanzierten Maßnahmen und den Gründen, die zu einer Heraussteuerung geführt haben.

Neue anspruchsvolle Maßnahmen Innovation und Zusammenarbeit (IuZ) und Breitband im EU-Förderrahmen schwierig(er) umzusetzen

Neben den o. g. Konzentrationen wurden einige wenige neue Maßnahmen und Förderansätze in das Programm aufgenommen. Das sind zum einen die Förderung von Kooperationen im Rahmen der Maßnahme Innovation und Zusammenarbeit (IuZ) und zum anderen die Förderung des Breitbandausbaus. Diese werden einerseits von den Verantwortlichen als inhaltliche Leuchttürme des EPLR Hessen gesehen, da sie gesellschaftlich relevante Themen ansprechen; gleichzeitig sind sie aber nicht einfach in der Umsetzung.

Die Akteurskonstellation bei IuZ ist sehr komplex, was einen hohen Umsetzungsaufwand bedingt. Die VB spricht diesbezüglich vom *„magischen Viereck“* aus Innovationsdienstleister, Fachreferat, Bewilligungsstelle und LLH. Der LLH nimmt eine wichtige Position ein, um das Thema Innovation über die Beratung zu befördern und dafür in der Praxis zu werben. Die in den Operationellen Gruppen (OG) vertretenen eher ELER fernen Akteure stellen die Regelungstiefe und Kleinteiligkeit im ELER heraus, die sie aus anderen Bereichen (z. B. Horizon-2020) nicht kennen. IuZ ist ein neuer Förderansatz, der Denkanstöße befördert. Eine Förderung mit ausschließlich nationalen Mitteln würde aber zu einer administrativen Entlastung führen. Die Konstellation bliebe zwar ähnlich abstimmungsintensiv, aber die Vorschriften des Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssystems nach VO (EU) Nr. 809/2014 würden keine Anwendung finden.

Auch Breitband wäre ohne EU-Mittel nach Einschätzung der WIBank nicht mit wesentlich weniger Aufwand, wohl aber im Hinblick auf die geltenden EU-Regularien mit einem geringeren Fehlerrisiko umzusetzen. Da es bislang keine Erfahrungen mit der Breitbandförderung im Rahmen von ELER in Hessen gibt und es sich bei dem Nordhessen Cluster um ein sehr großes Vorhaben in Nordhessen handelt, liegt die Annahme nahe, dieses Vorhaben im Hinblick auf das Fehlerrisiko relativ hoch einzustufen.

Regionale Ansätze durch LEADER weiter gestärkt – Anspruch, regionale Zielausrichtung und Aufwand sind gestiegen

Der LEADER-Ansatz wurde weiter ausgebaut, sowohl in Bezug auf die Anzahl der Regionen als auch die inhaltlichen Anforderungen und regionalen Gestaltungsspielräume. Weiterhin versucht Hessen hierüber auch landesweit bedeutsame Ziele umzusetzen und stellt dementsprechend Kofinanzierungsmittel zur Verfügung.

Nach wie vor ist die Finanzausstattung der Regionen im Vergleich zu anderen Bundesländern eher gering, dagegen werden die Anforderungen an die REK, deren Umsetzung und die Arbeit der LAG auf hohem Niveau konsequent eingefordert. Das Verhältnis von Aufwand und finanziellem Gestaltungs- und Umsetzungsspielraum wurde bereits zur letzten Förderperiode kritisch angemerkt.

Vereinfachend im Bereich der Ländlichen Entwicklung wirkt sich die wegfallende Differenzierung in HELER- und LEADER-Regionen durch die einheitliche Umsetzung der regionalen Prozesse über LEADER aus. Positiv herauszustellen ist auch der im Ländervergleich höhere Umsetzungsstand. Die Abwicklung ist aber mit hohem Verfahrens- und Abstimmungsaufwand vieler Akteure verbunden, und verläuft nicht ganz reibungslos (siehe Kapitel 4.14 und 5.3.1.2).

Teilweise Inkonsistenzen in der Ausgestaltung der einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen

Ähnlich wie in einigen anderen Bundesländern führt die strategische (Neu)Ausrichtung der Maßnahmen AFP und V&V zu maßnahmeninhärenten Zielkonflikten, zu hohen Anforderungen an die Vorhaben und an die Antragsunterlagen und führt dadurch zu Einschränkungen bei der gewünschten Nachfrage. Im AFP dürften mit dem aktuellen Förderregime im Vergleich zur Vorperiode aufgrund der größeren Orientierung auf konkretere Ziele (Umwelt- und Tierschutz) Mitnahmeeffekte verringert werden. Bei V&V ist es die Kombination aus Förderausrichtung auf Klein- und Kleinstunternehmen, Ressourcenschutz und Innovation bei gleichzeitig hohen Nachweispflichten im Antragsverfahren und Förderauflagen, die trotz des Interesses vieler Unternehmen zu einer sehr verhaltenen Inanspruchnahme führen. Für beide Maßnahmen können aber im Rahmen der maßnahmenbezogenen Vollzugsanalyse Handlungsansätze zur Verbesserung aufgezeigt werden, ohne dass die ursprüngliche – positiv zu bewertende – Zielausrichtung verändert werden muss (siehe Kapitel 4.1 und 4.2).

Ausgleichszulage – keine ausreichende Zielorientierung und unspezifische Wirkungen

Die AGZ ist weiterhin im Programm enthalten und die effiziente Umsetzbarkeit und ihre Einkommenseffekte sind unumstritten. Bereits im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde aber herausgestellt, dass von der AGZ bei der derzeitigen Förderausgestaltung weder Umweltwirkungen noch andere strukturelle Effekte im Hinblick auf die Verhinderung potenzieller Nutzungsaufgabe ausgehen. Durch die nach wie vor bestehenden Schwächen in der Interventionslogik und der weiterhin unspezifischen Ausgestaltung der Maßnahme bleiben diese Aussagen bestehen. Für das Ziel des Erhalts und der Verbesserung der Biodiversität leistet die AGZ keinen Beitrag. Seitens der

Evaluatoren wird die Einstellung der AGZ-Förderung und die Umwidmung der Fördergelder zugunsten von flächenbezogenen Maßnahmen des SPB 4A als wesentlich zielgerichteter eingestuft (siehe hierzu Kapitel 4.12).

5.2.2 Wirkungen und Nebenwirkungen der AWK

Neben Förderfähigkeitskriterien ist im Bereich ELER-investiv zusätzlich eine stärkere Zielorientierung über Auswahlkriterien und Auswahlverfahren möglich und durch den Regelungsrahmen der ELER-Verordnung gefordert. Neben inhaltlichen Steuerungsaspekten hat die verbindliche Einführung der AWK (HMUKLV 2015g) und eines Rankingverfahrens Auswirkungen auf die Förderabläufe. Die in der letzten Förderperiode noch überwiegend üblich laufenden Bewilligungen wurden auf Stichtagsverfahren umgestellt. Die Anzahl der festgelegten Stichtage/Antragsrunden pro Jahr variiert zwischen den Maßnahmen und zwischen den Bundesländern deutlich. In Hessen ist die Anzahl vergleichsweise hoch. Die Einschätzung von Seiten der unterschiedlichen Akteure und auch der Evaluation zu den Vorgaben zur Anwendung von AWK sowie der etablierten Verfahren fällt differenziert aus.

Positive Effekte der AWK

Insgesamt wird das Instrument von den Akteuren auf der Steuerungsebene positiv bewertet. Sie werden von den Fachreferaten proaktiv zur Profilierung und förderpolitischer Feinsteuerung genutzt. Es können mit jeder neuen Antragsrunde auch neue Akzente gesetzt und neue Bedarfe berücksichtigt werden, ohne dass eine Programm- oder Richtlinienänderung o. ä. erforderlich wäre. Allein die wiederholte Befassung des Begleitausschusses[73] mit AWK-Änderungen belegt, dass dieses Instrument genutzt wird. Dies wird aus Sicht der VB noch im Laufe der weiteren Förderperiode an Dynamik gewinnen, beispielsweise für Rechtsänderungen, die zu berücksichtigen sind.

Den AWK wird eine wichtige Funktion zur besseren Gewährleistung von Transparenz und Objektivität zugesprochen. Sie stärken die Eigenverantwortung der BearbeiterInnen und entziehen Entscheidungen einer politischen Einflussnahme. Damit hat diese europäische Anforderung in Teilen zu einer Verbesserung der Förderpraxis geführt. So werden in Hessen auch national geförderte Top-ups im Bereich der ländlichen Entwicklung (DE, Basisdienstleistungen) in die gemeinsame Prioritätenlisten integriert. Für rein nationale Vorhaben im Bereich der Dorfentwicklung wurden ähnlich AWK-basierte Verfahren entwickelt und angewandt.

Auch wenn die AWK überwiegend noch nicht zu Ablehnungen führen, wirken sie sich doch auf die Antragsqualität aus. Noch nicht bewilligungsreife Vorhaben werden in die Richtung der Kriterien weiterentwickelt. Dies gilt insbesondere für IuZ, aber auch für das AFP. Bislang erfolgte zwar ein

[73] Der Begleitausschuss ist nach Artikel 49 der ELER-Verordnung vor der Festlegung von AWK anzuhören.

Ranking, aber es musste noch kein Vorhaben abgelehnt werden. Im Bereich des AFP wurden bei Überzeichnung für das jeweilige Stichtagsbudget Vorhaben in den nächsten Antragzeitraum verschoben.

Allein das Wissen, dass es einen Wettbewerb um das beste Vorhaben gibt, führt durchaus dazu, dass die Förderanträge und Vorhaben eine größere Qualität und Fundiertheit aufweisen. Fraglich ist aber der tatsächliche Gehalt dieses Effektes. Teilweise werden eher Formulierungen über Platzieren bestimmter Schlüsselbegriffe angepasst, als die Vorhabeninhalte. Solche Vorhaben können dann aber zu einem späteren Zeitraum aus der Förderung herausfallen. Entsprechende Einzelfälle sind bekanntgeworden (z. B. bei AFP) und z. T. wurden die erforderlichen Konsequenzen gezogen.

Für kleine Infrastrukturen (7.2) wurde von Seiten der Evaluierung positiv herausgestellt, dass die AWK differenziert die Erschließungs- und sonstigen Wegefunktionen berücksichtigen und so bei dieser stark nachgefragten Maßnahme zu einer Auswahl von Vorhaben mit einem besonders hohen Zielerreichungsgrad hinsichtlich der ELER-Ziele führen.

Kritische Aspekte der AWK und der aufgesetzten Verfahren

Vergleichbarkeit und Objektivität sind eine Herausforderung

Eine Herausforderung ist in Hessen die Kombination aus einigen auslegungsfähigen AWK mit der Vielzahl von Bewilligungsstellen (siehe Kapitel 5.3.1) beispielsweise bei AFP, FID aber auch der Dorferneuerung. Für eine homogene/vergleichbare Auslegung bedarf es zusätzlicher Erläuterungen durch das Fachreferat und detaillierte Arbeitshilfen. Diese wurden vom Fachreferat erstellt und den Bewilligungsstellen über die Zahlstelle zur Verfügung gestellt. Man hat versucht, AWK zu wählen, die relativ einfach handhabbar sind. Das konnte nicht immer ganz eingehalten werden, da sich der politische Gestaltungswille in Teilen auch in auslegungsbedürftigen AWK niederschlägt. Als Beispiel wurde u. a. das AFP-Kriterium „Stallbau in besonders entwicklungsfähigen Lagen“ angeführt, dass ohne entsprechende Auslegungshinweise schwierig vergleichbar zu operationalisieren wäre.

Wachsende Anforderungen an die Finanzsteuerung und Effekte auf Verfahrenslänge

Das in Hessen für die meisten Maßnahmen implementierte Blockmodell mit mehreren Stichtagen in einem Förderjahr erfordert die Aufteilung des Budgets. Das Budget wurde bislang gleichmäßig auf das jeweilige Förderjahr verteilt. Bei Maßnahmen mit niedrigem Gesamtbudget ist das etwas schwieriger, eine sinnvolle Budgetaufteilung vorzunehmen, um überhaupt über eine ausreichende Masse für die Vorhabenanträge und erforderlichen Zuwendungsbeträge zu verfügen. In diesen Fällen kann es sinnvoll sein, den ersten Stichtag mit einem höheren Budget auszustatten. Es besteht immer die Möglichkeit, nicht verausgabtes Budget auf den nächsten Stichtag zu übertragen.

Das Blockmodell mit der Stichtagsregelung stand seitens der Antragsteller teilweise in der Kritik, vor allem bei denjenigen, die beim ersten Auswahltermin nicht zum Zuge kamen und auf eine

Warteliste gesetzt wurden. Auch bei den Bewilligungsstellen gab es anfänglich Kritik. Mittlerweile haben sich aus Sicht von VB und WIBank die Verfahren weitgehend etabliert.

Die verzögernden und aus Sicht der AntragstellerInnen verfahrensverlängernden Nebeneffekte der AWK und Auswahlverfahren wurden auch in den anderen Bundesländern angemerkt. Dort treten diese zum Teil deutlich stärker zu Tage, da größtenteils weniger Stichtage geplant sind. So hat Niedersachsen für viele Maßnahmen nur ein bis zwei Antragstichtage jährlich eingerichtet.

Mehraufwand ohne Mehrwert: Beispiel Flurbereinigung

Insbesondere für die Flurbereinigung ist das verbindliche Auswahlverfahren (Auswahl der Verfahren, Auswahl der Vorhaben) vor seinem Aufwand-Nutzen-Verhältnis kritisch zu bewerten. Nach § 41 FlurbG werden die umzusetzenden Vorhaben im Rahmen eines Gesamtkonzeptes auf der Grundlage des Plans (Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen) festgelegt. Die geforderten AWK lassen sich nur schwer mit diesem spezifischen Ansatz der Flurbereinigung in Übereinstimmung bringen. Gleichwohl hat das Land ein zweistufiges System von AWK etabliert, dass den Anforderungen der EU-KOM gerecht wird. Ein zusätzlicher Effizienzgewinn ist hiermit allerdings nicht verbunden, da die Kriterien der Wirtschaftlichkeit und des effizienten Mitteleinsatzes auch vorher bereits in die Verfahrensauswahl sowie die Erstellung des Plans nach § 41 FlurbG implementiert waren. Nach Aussagen des Fachreferates im HMWEVL ist der Verwaltungsaufwand durch neue Regularien in dieser Förderperiode etwa um ein Drittel gestiegen, u. a. aufgrund der Stichtagsregelung und der AWK (siehe Kapitel 4.4).

Mit dem Beispiel der Flurbereinigung wird deutlich, dass das verbindliche Konzept der AWK und Auswahlverfahren bei bestimmten Fördermaßnahmen an Grenzen der Sinnhaftigkeit stößt. Dabei handelt es sich generell um Maßnahmen, die behördengleitet umgesetzt werden und auf Fachplanungen mit bereits vorgenommenen Priorisierungen basieren. In anderen Bundesländern gehören hierzu auch fachbehördlich geleitete Maßnahmen im Bereich des investiven Natur- und Gewässerschutzes. In Hessen ist es bislang hauptsächlich die Flurbereinigung.

Fazit und Ausblick

Generell hat sich das Konzept der AWK bei vielen Maßnahmen bewährt. Sie sind geeignet die Zielausrichtung der Förderung abzubilden und diese zu unterstützen. Da sie nicht statisch sind, können sie mit zunehmendem Erfahrungswissen und auch im Austausch mit anderen Bundesländern weiterentwickelt werden. Insbesondere bei den Teilmaßnahmen 7.1 und 7.4 wurde im Rahmen der maßnahmenbezogenen Vollzugsanalyse ein Überarbeitungsbedarf herausgestellt (siehe Kapitel 4.6).

Seitens der EU ist eine „Aufweichung“ der AWK vorgesehen, die eventuell dazu geeignet ist, die oben aufgezeigten Grenzen und Schwächen der AWK-gestützten Vorhabenauswahl zu beheben.

Die sogenannte OMNIBUS-Verordnung[74] sieht Änderungen von Artikel 49 der ELER-Verordnung über die Vorhabenauswahl vor. So soll in Artikel 49 Absatz 1 der generelle Passus eingeführt werden, dass auf die Festlegung von AWK verzichtet werden kann, wenn nach „Natur des Vorhabens“ solche nicht möglich sind und eine andere Art der Auswahl im EPLR beschrieben wird. Dieser Ansatz eröffnet damit Optionen, für die oben genannten Fördermaßnahmen, deren Vorhabenauswahl hinreichend über vorgelagerte Fachplanungen qualitätsgesichert und priorisiert ist, auf die AWK zu verzichten. Dies wird begrüßt, da damit das Konzept der AWK differenzierter und effektiver angewandt werden kann.

Aus Gründen der Vereinfachung ist eine weitere Änderung mit der Einführung einer Bagatellregelung für Kleinstvorhaben in Artikel 48 der DVO (EU) Nr. 809/2014 vorgesehen. Bei Anträgen unterhalb eines bestimmten Finanzvolumens kann auf das Auswahlverfahren verzichtet werden und eine fortlaufende Bewilligung erfolgen. Der Ansatz einer spezifischen Kleinstvorhabenregelung innerhalb der Fördermaßnahmen wird von Seiten der Evaluation kritisch gesehen: So sind Transparenz und Qualitätssicherung auch bei Kleinstvorhaben erforderlich. Die Etablierung zweier Verfahren innerhalb einer Fördermaßnahme ist nicht mit Vereinfachungseffekten verbunden, sondern birgt eher neue Risiken, z. B. wenn die Wertgrenzen, ab denen das vereinfachte Verfahren gelten soll, falsch berechnet wurden.

5.3 Umsetzungsrahmen und Entwicklung des Umsetzungsaufwands

Der Aspekt der ausreichenden institutionellen Kapazitäten wurde für die Förderperiode durch die Formulierung eines eigenen thematischen Ziels (Art. 9 Nr. 11 der ESI-Verordnung) und dezidierter Anforderungen an die Darstellungen im Programmplanungsdokument sowie die Ex-ante-Evaluierung (EEN und EU-COM 2012) aufgewertet. Notwendig für eine erfolgreiche Programmumsetzung und zielkonforme Inanspruchnahme ist die Handlungsfähigkeit der Verwaltung und der AntragstellerInnen. Auf Seiten der Verwaltung muss der Aufwand mit den vorhandenen Ressourcen zu bewältigen sein, auf Seiten der AntragstellerInnen geht es um die Verhältnismäßigkeit von Verwaltungsaufwand und Risiken.

Die Erfüllung dieser Voraussetzungen wird durch den Umsetzungsrahmen bestimmt. Dieser besteht im Wesentlichen aus den Organisationsstrukturen, der personellen Ausstattung, dem Regelungsrahmen, der IT-Landschaft und dem Finanzmanagement. Für die Arbeit der Förderverwaltung und deren Leistungsfähigkeit ist zudem die SFC 2014-Schnittstelle zur Kommission von Bedeutung.

---

[74] „Verordnung über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union“. Sie ist Teil des Pakets zur Überprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). Mit ihr wurden Änderungen an allen vier grundlegenden GAP-Verordnungen vorgenommen, um die GAP im Interesse der Landwirte und der einzelstaatlichen Behörden zu vereinfachen.

In vielen Bereichen konnten zur Ex-post-Bewertung des Hessischen EPLR 2007 bis 2013 kritische Faktoren für einen effizienten Ressourceneinsatz identifiziert werden (Forstner et al. 2016, Kapitel 10.2). In diesem Bericht werden erste Erkenntnisse – auf Basis der maßnahmen- bzw. programmbezogenen Erhebungen – zu positiven und weiterhin kritischen Entwicklungen herausgestellt. Damit wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Umfassende Analysen sind im Rahmen der Implementationskostenanalyse (Bericht 2019) vorgesehen.

5.3.1 Organisationsstruktur

5.3.1.1 Bewertung der Gesamtstruktur

Grundsätzliche Herausforderungen der gewählten Organisationsstruktur bleiben bestehen

Die gewählte Organisationsstruktur in Hessen (siehe Abbildung 4, Kapitel 3.2) ist vor dem Hintergrund der spezifischen Anforderungen und Erfordernisse im EU-Förderkontext (sachgerechten und agilen Steuerungsfähigkeit in einem Mehrebenensystem, Sicherstellung der Homogenität im Verwaltungshandeln zur Minimierung des Anlastungsrisikos) aufgrund der zahlreichen Schnittstellen und unterschiedlichen involvierten Institutstypen (Landesverwaltungen, Kommunalverwaltungen und Bank) herausfordernd. Die Auswirkungen und Risiken wurden im Rahmen der IK-Analyse 2014 (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014) deutlich herausgearbeitet.

Aus der horizontal und vertikal aufgegliederten Organisationsstruktur resultiert nach wie vor ein hoher Abstimmungs- und Koordinationsbedarf. So gehen die Aussagen der GesprächspartnerInnen zu diesem Themenkomplex in eine ähnliche Richtung: Die Stärken und Schwächen sind die gleichen wie in der vorhergehenden Förderperiode. Die Konstruktion mit einer Bank als ZS ist im ELER immer noch ein Alleinstellungsmerkmal innerhalb der EU. Unter Kosten- und Effizienzgesichtspunkten bleibt die Kombination aus der Übertragung der ZS-Funktion an die WIBank bei gleichzeitiger Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion für das Gros der Fördermaßnahmen schwierig und nicht optimal. Es besteht ein hohes Maß an (personalintensivem) Koordinationsaufwand auf unterschiedlichen Ebenen und die Bewilligungsstruktur ist sehr kleinteilig aufgestellt. Zudem bleibt die Konstruktion einer „geteilten Fachaufsicht“ über die Bewilligungsstellen von Seiten der Fachreferate (fachlich, inhaltliche Aspekte) und der WIBank als ZS (Aspekte des Zahlstellenverfahrens) bestehen.

Verbesserte Kommunikation und Zusammenarbeit in der Organisationsstruktur

Gegenüber der Situation zum Zeitpunkt der IK-Analyse 2014 hat es aber nach bisherigem Erkenntnisstand deutliche Fortschritte im Umgang mit den verbundenen Problemfeldern bzw. Kon-

fliktlinien gegeben. Aus der Perspektive der landrätlichen Bewilligungsstellen liegen derzeit aber erst vereinzelte Einschätzungen vor.[75]

Insbesondere auf der Steuerungsebene überwiegt der Eindruck, dass *„ein Gewöhnungseffekt eingetreten“* sei. Die anfänglichen Unstimmigkeiten haben sich zu einem konstruktiven Miteinander der verschiedenen Akteure entwickelt. Die Zusammenarbeit mit der WIBank wird von Seiten des Ministeriums als *„gut und vertrauensvoll bezeichnet.“* Aus Sicht der ZS gilt das sowohl zwischen den Ministerien und der WIBank als auch zwischen WIBank und Bewilligungsstellen.

Zur Stärkung der kooperativen Zusammenarbeit haben insbesondere die verstärkten Kommunikationsstrukturen (VB - Fachreferate - WIBank) u. a. durch die Einführung regelmäßiger Jour-fixe beigetragen. In der Kommunikation WIBank-Bewilligungsstellen übernimmt die Extranet-Plattform der Hessischen Landesverwaltung „Teamraum“ eine wesentliche Austausch- und Transparenzfunktion, da hier alle (wesentlichen) Dokumente für den Handlungsrahmen der Bewilligungsstellen abgelegt werden.

Verankerung einer Fachaufsicht in den vertraglichen Grundlagen zur Übertragung der ZS-Funktion

Im Rahmen der IK-Analyse wurden die geringe Steuerungsmöglichkeit und fehlenden klaren Anforderungen des Landes an die Aufgabenerfüllung der WIBank in der vertraglichen Grundlage kritisiert (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014, S. 7). Diesen Defiziten in der Ausgestaltung der Aufgabenübertragung wurde in den neuen vertraglichen Grundlagen für diese Förderperiode entgegengewirkt. So enthalten die überarbeiteten vertraglichen Grundlagen für die Aufgabenübertragung der ZS an die WIBank eine Fachaufsicht der VB/Fachreferate über die WIBank. Das führt zu klareren Verantwortlichkeiten und verbesserten Aussteuerungsmöglichkeiten.

Die Ausübung einer qualifizierten Fachaufsicht ist jedoch mit Mehrarbeit der VB bzw. der Fachreferate verbunden, insbesondere im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen. So bedarf die starke Ausdifferenzierung des HALM-Programms einer verstärkten fachlichen Steuerung. Auch wenn der überwiegende Anteil der Teilmaßnahmen national angeboten wird, erfolgt deren Abwicklung über die WIBank. Diese Mehrarbeit des Fachreferats verstärkt die dort ohnehin bereits angespannte Personalsituation (siehe Kapitel 5.2), da sie nicht kompensiert wird.

Deutliche organisatorische Verbesserungen im Bereich der Forstförderung

Parallel zur stringenteren Zuordnung national und EU-geförderter Fördermaßnahmen und der klaren Konzentration der EU-Förderung auf Wegebau und Bodenschutzkalkung wurde auch die Organisation der Förderabwicklung gestrafft, um Koordinierungsaufwand und Fehlerrisiken zu minimieren. Die Defizite in der Aufbau- und Ablauforganisation der forstlichen Förderung waren

[75] Eine systematische Erhebung ist für die neue Implementationskostenanalyse 2018/2019 geplant.

in der IK Analyse deutlich zutage getreten und haben u. a. zu sehr hohen relativen Implementationskosten der Maßnahmen geführt (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014).

Seit 2016 sind die 41 Forstämter nicht mehr in die Antragsannahme involviert. Stattdessen wurden sechs Regionalbeauftragte eingesetzt. Diese gehören organisatorisch zum RP Darmstadt und sind Teil der Zahlstelle. Diese Regionalbeauftragten sollen für die Verwaltungskontrolle vor Ort eingesetzt werden (Inaugenscheinnahme). Durch die neue Struktur sind die Funktionen Beratung und Bewilligung klar getrennt. Verbesserungen wurden auch durch die Integration der forstlichen Förderung in das IT-System der investiven Maßnahmen erzielt (siehe Kapitel 5.3.4). Ein vollständiger Wechsel der Zuständigkeiten für die forstliche Förderung aus der Gruppe Flächenprogramme in die Gruppe Investive Programme in der WIBank wurde 01.November 2018 vollzogen.

Zentralisierungspotenziale weiter vorhanden

Die im 5-Länder-Vergleich starke Dezentralisierung der Bewilligungsstruktur durch die Förderabwicklung über 16 landrätliche Verwaltungen besteht fort. Gerade im Zusammenhang mit kleinvolumigen Maßnahmen mit wenigen Förderfällen konnten für die zurückliegende Förderperiode strukturelle Ineffizienzen identifiziert werden (Forstner et al. 2016, Kapitel 10.2). Eine hohe Anzahl von Bewilligungsstellen erfordert viel Personal – in den Bewilligungsstellen und auch zu deren Koordination. Zudem ist der Anteil des Grundaufwandes (Fixkosten einer Maßnahme) höher, je mehr Stellen involviert sind. Es ist nach wie vor zu hinterfragen, ob für einige Maßnahmen (FID und auch AFP) eine kritische Masse von Förderfällen für effizientes Handeln und Aufrechterhalten einer EU-Expertise erreicht wird. Von Seiten der ZS wird herausgestellt, dass teilweise keine Routine zur Antragsbearbeitung aufgebaut werden kann. Dadurch kann die Fehlerhäufigkeit steigen.

Ob es für alle diese Maßnahmen sinnvoll ist, eine disperse Bewilligungsstruktur aufrechtzuerhalten, sollte intensiv diskutiert und mögliche Alternativen entwickelt werden. Möglichkeiten zur Zentralisierung im Bereich der einzelbetrieblichen Förderungen wurden bereits in den Empfehlungen zur IK-Analyse 2014 gesehen.

Im Bereich der DE/RE bietet sich aus fachlichen und förderpolitischen Gründen eine organisatorische Zentralisierung aus Sicht der GesprächspartnerInnen weniger an. Zur Ausgestaltung der Förderung und der ländlichen Entwicklung ist ein wesentlich stärkerer Ortsbezug notwendig. Auch für die Flächenförderung sind die landrätlichen Bewilligungsstellen wegen ihrer Kenntnis der Antragstellenden und Flächen sowie ihrer Beratungsleistung vor Ort erforderlich. Zu ähnlichen Erkenntnissen kam bereits die IK-Analyse 2014: Zur Kompetenzbündelung sollten eher die Möglichkeiten der stärkeren Kooperation zwischen den Kreisen intensiviert werden. Die Überlegungen sollten auch die Bildung von Schwerpunktämtern, ähnlich wie in anderen Bundesländern, mit einbeziehen (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014).

Auswirkung der Kommunalisierung im Sinne heterogener Strukturen besteht fort

Die organisatorische Einbindung und Aufgliederung der ehemaligen Agrarverwaltung in den 16 Landratsverwaltungen ist sehr heterogen, ebenso die Größe bzw. Personalausstattung. Teilweise gehen auf dieser Ebene die Umorganisation- und Umstrukturierungsprozesse weiter, was den Aufbau fester stabiler Bezüge innerhalb der mehrstufigen Förderverwaltung des Hessischen EPLR erschwert. Gleichzeitig war diese „Diversifizierung“ ein Kernziel der Kommunalisierung, da hierüber die Einschränkungen der Landräte in ihrer Organisations- und Personalhoheit aufgehoben werden sollten. „Die personelle und organisatorische Verfügungsmacht sollte die Landkreise durch Umorganisation in die Lage setzen, Einsparpotentiale und Synergien zu nutzen, ohne dass der Vollzug der Aufgaben behindert werde“ (HRH 2011).

Die ZS kommt in ihrer aktuellen Einschätzung zu dem Schluss, dass auch im Hinblick auf die fachliche Zusammensetzung des eingesetzten Personals große Unterschiede bestehen. Die Personalplanung und Stellennachbesetzung vor Ort hängt auch davon ab, ob ein Landkreis unter dem Schutzschirm steht. Die Personalausstattung ist mittlerweile sehr unterschiedlich und korreliert nicht mit der Verteilung bzw. dem Aufkommen von Antragszahlen (zu den personellen Ressourcen siehe Kapitel 5.3.2).

Insgesamt Fortschritte erzielt und Folgen gelindert – erhöhter Grundaufwand bleibt

Eine Kernempfehlung der IK-Analyse lautete, in der neuen Förderperiode erneute Umbrüche (z. B. durch Rückverlagerung von Funktionen) aufgrund der hohen (Lern)Kosten und Risiken für die EU-Förderung zu vermeiden und stattdessen Optimierungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Gefüges auszuloten. Das ist in Teilen durch die Verbesserung der Kommunikationsstrukturen, der Reduzierung und Glättung der Schnittstellen insbesondere zwischen den Fachreferaten und der WIBank und eine effektivere Fachaufsicht gegenüber den Bewilligungsstellen durch den Ausbau der Koordinierung und fachlichen Unterstützungsstrukturen der WIBank erfolgt.

5.3.1.2 Entwicklungen an verschiedenen Schnittstellen

Fachreferate – WIBank

Die Zusammenarbeit zwischen WIBank und Fachreferaten läuft nach Einschätzung der GesprächspartnerInnen deutlich harmonischer als in der Vergangenheit, wo sich nach eigener Darstellung (siehe Fährmann, Grajewski, Reiter 2014) die beiden Akteure jeweils auf die Kernkompetenz zurückgezogen haben: die WIBank auf die Umsetzung und die Fachreferate auf die Richtlinienkompetenz. Inzwischen ist der Austausch über alle Gruppen hinweg wesentlich intensiver und es wird gemeinsam an Vorgehensweisen und Problemlösungen gearbeitet.

Eine Folge der oben genannten vertraglich verankerten Fachaufsicht ist die stichprobenartige Begleitung der fachaufsichtlichen Gespräche der WIBank mit den Bewilligungsstellen durch die

Fachreferate. Dies ermöglicht dem Ministerium Einblicke in das Vorgehen von WIBank und Bewilligungsstellen und den Umsetzungsalltag. Zudem gibt es regelmäßige Arbeitsgespräche, Jour fixe sowie Fortbildungsveranstaltungen, die die WIBank anbietet, unter Beteiligung der Fachreferate.

Der Austausch und die Zusammenarbeit werden in beide Richtungen mittlerweile als sehr gut bewertet.

WIBank – Bewilligungsstellen

Die Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen – Regierungspräsidien, Landrätliche Verwaltungen – wird ebenfalls als deutlich konstruktiver und besser bewertet. Aus Sicht der WIBank wurden zurückschauend von beiden Seiten im Rahmen der Etablierung der neuen Organisationsstruktur Kommunikationsfehler begangen. Insbesondere wurde der Bank in der Vergangenheit generell die Kompetenz und Fachlichkeit als ZS im Bereich ELER-Fläche zu fungieren abgesprochen. Das hat sich aus Sicht der WIBank gewandelt.

Die Veränderung des Verhältnisses lässt sich am geänderten Ton und Umgang mit dem jährlichen Statusreports der Bewilligungsstellen über Kritikpunkte an die WIBank, den IT-Systemen, den aufgesetzten Verfahren etc. ablesen. Dieser ist mittlerweile deutlich sachorientierter verfasst und dient als Grundlage für den Austausch, gezielten Kapazitätsaufbau und „Fahrplan“ für die Behebung von Schwachstellen.

Bei allem konstruktiven Miteinander bleibt aber die Tatsache bestehen, dass es zwischen der WIBank als ZS und den Bewilligungsstellen unterschiedliche Interessen gibt. So wird es bei der Einschätzung zur Funktionalität der IT-Systeme immer Differenzen geben. Die Kosten-Nutzen-Bewertungen der WIBank unterscheiden sich von denen der Landräte (siehe auch Kapitel 5.3.4).

Zusammenarbeit von LEADER-Regionalmanagements – Bewilligungsstellen – WIBank

Im hessischen EPLR kommt der über LEADER erfolgenden Förderung eine große Bedeutung zu. Neben den Landratsverwaltungen als Bewilligungsstellen spielen die LAGn und Geschäftsstellen der Regionen für den Bereich der Vorhabenanbahnung und -management eine zentrale Rolle. Schon in der IK-Analyse des Vorgängerprogramms wurde herausgestellt, dass das Zusammenspiel von Bewilligungsstellen und den LEADER-Geschäftsstellen nicht immer reibungslos verläuft. Aufgrund der hohen Fachlichkeit und des Selbstverständnisses der Verwaltung für die ländliche Entwicklung in den entsprechenden Fachdienststellen der landrätlichen Verwaltung, war die Gefahr der Doppelstrukturen und Reibungsverluste in der Zusammenarbeit mit den LEADER-Regionen in Hessen stärker als in den anderen Bundesländern gegeben. Die Zuständigkeiten und Kompetenzen in der gesamten Konstruktion zwischen LEADER/HELER-Geschäftsstellen, den landrätlichen Verwaltungen, der WIBank und dem Fachministerium schienen einer weiteren Klärung zu bedürfen. Hierzu wurde eine klarere Aufgabenbeschreibung und -abgrenzung für die nächste Förderperiode empfohlen. Auf diesem Gebiet hat es bereits viele Anstrengungen und Klarstellungen gegeben. Trotzdem erscheint die Gesamtkonstellation nicht vollständig spannungsfrei. Die Klärung

und Anwendung von Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, Hol- und Bringschuld in Bezug auf fördertechnische Expertise sind ein kontinuierlicher Prozess.

Durch die strategische Neuausrichtung von LEADER in dieser Förderperiode in Richtung stärkere Relevanz der REK zur Beurteilung der Förderwürdigkeit von Vorhaben und der damit gewachsenen regionalen Gestaltungsspielräume musste das Verständnis dafür– wie auch in den anderen Bundesländern – überprüft und angepasst werden. Es haben Verschiebungen in den Entscheidungsgefügen stattgefunden, die neu auszutarieren sind. Damit sind auch die verfahrensseitigen Anforderungen an REK-Erstellung und Vorhabenauswahl durch das LAG-Entscheidungsgremium gestiegen und auch die Regionalmanagements, zu deren Aufgaben die Unterstützung bei der Vorhabenentwicklung und Vorbereitung der Förderverfahren gehört, müssen sehr gut aufgestellt sein. Das gilt insbesondere im Hinblick auf den komplexen Förderrechtsrahmen (siehe Kapitel 5.3.2) inklusive der regionalen Mittelbewirtschaftung. Die landrätlichen Verwaltungen sind für die Überprüfung der Förderfähigkeit zuständig, diese kann nur geleistet werden, wenn ihr die entsprechenden Unterlagen zum Antragsverfahren vorliegen. Diese auf die Prüfung der Förderfähigkeit reduzierte Zuständigkeit der Ämter läuft in Teilen dem ausgeprägten Selbstverständnis zuwider, ländliche Entwicklung zu gestalten.

Für die RM sowie die Bewilligungsstellen ist durch den offeneren LEADER-Ansatz die Arbeitsbelastung gestiegen, teilweise auch durch die wesentlich individuelleren Vorhabenansätze. Hierfür versucht die Fachgruppe in der WIBank über entsprechende Regelungen und Mitteilungsschreiben einen klaren Handlungsrahmen festzulegen. Das wird teilweise wiederum als Überregulierung empfunden.

Auch wenn sich bestimmte Spannungsfelder in allen Ländern der 5-Länder-Evaluierung in ähnlicher Form abzeichnen, treten in Hessen Reibungen an den Schnittstellen stärker zu Tage (siehe hierzu und zu Empfehlungen Kapitel 4.14).

5.3.2 Personelle Ressourcen

Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur quantitativ, sondern auch in fachlicher Hinsicht. Im Bereich der Förderung wachsen gerade die Anforderungen aus unterschiedlichsten Rechtsmaterien kontinuierlich an. In allen Ländern der 5-Länder-Evaluierung ist die Situation in dieser Hinsicht zunehmend kritisch zu bewerten. Noch gibt es aus Sicht der ZS in Hessen derzeit kein virulentes Problem. Einige Engpässe und zunehmende Probleme bei der Sicherstellung des im Zusammenhang mit der Umsetzung von komplexen Fördermaßnahmen erforderlichen Fachpersonals zeichnen sich aber ab. Diese beziehen sich in erster Linie auf die landrätlichen Verwaltungen und vereinzelt die Fachreferate.

Schleichende Erosion der Fachlichkeit

Nach Aussage der GesprächspartnerInnen in der WIBank und der VB sind die landrätlichen Bewilligungsstellen unterschiedlich aufgestellt. Dies betrifft die Personalstärke, aber auch die fachliche Zusammensetzung (SachbearbeiterInnen mit Verwaltungsausbildung oder fachlicher Ausbildung). Zur fachlichen und verfahrensrechtlich sicheren und richtigen Umsetzung bedarf es einer ausgewogenen Mischung aus Verwaltungs- und Fachexpertise.

Es ist eine Personalfluktuation zu verzeichnen, sowohl bei den Abteilungsleitungen als auch in der Sachbearbeitung. Dabei ist bei den Bewilligungsstellen verstärkt eine Tendenz zu beobachten, die Stellen mit Verwaltungspersonal zu besetzen, zumal so auf Personal aus den landrätlichen Verwaltungen selbst zurückgegriffen werden kann. Dabei ist in der Regel auch eine niedrigere gehaltsmäßige Einstufung verbunden. Damit geht tendenziell Fachlichkeit verloren. Die zu bearbeitenden Verfahren sind komplex und finanziell z. T. umfangreich. SachbearbeiterInnen, deren Aufgaben sich z. B. an Entgeltgruppe 6 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst des Landes Hessen (TV-H) orientieren, verfügen nicht unbedingt über das erforderliche Wissen, diese komplexen Verfahren mit anspruchsvollen Rechtsgebieten wie Vergabe, Beihilferecht, Sanktionen umzusetzen.

Perspektivisch ein wachsendes Problem

Auch wenn es aktuell noch keine umsetzungsgefährdenden Personalengpässe gibt, zeichnen sich mittelfristig deutliche auf die Verwaltung zurollende Probleme ab. So wird in den nächsten Jahren ein erheblicher Teil von (Erfahrungs-)WissensträgerInnen aus Altersgründen ausscheiden, sowohl in den Bewilligungsstellen als auch im Ministerium. Dieser Entwicklung muss rechtzeitig strategisch begegnet werden. Insgesamt ist schon heute zu beobachten, dass in den Bewilligungsstellen die Stellen weder von der Fachlichkeit noch von der Wertigkeit angemessen nachbesetzt werden (s. o.). Dieses Thema wird auch in den Besprechungen mit den Leitungen der zuständigen landrätlichen Verwaltungen besprochen. Den Bewilligungsstellen ist das Problem bewusst. Sie sind untereinander im Gespräch, um Strategien zu entwickeln, bei neuem Personal eine erforderliche fördertechnische Kompetenz aufzubauen. Bei Kommunen unter dem Schutzschirm sieht die WIBank nur begrenzte Möglichkeiten einer adäquaten fachlichen Nachbesetzung.

Bedarf nach Qualifizierung und Spezialwissen in Teilen der EPLR-Umsetzung

Die EU-Erfahrung und Expertise der MitarbeiterInnen der Bewilligungsstellen sind wichtige Faktoren, um Vorhaben ohne größere Probleme umsetzen zu können. Ein zentrales Thema sind in allen Bewilligungsstellen u. a. die Anforderungen, die sich aus der notwendigen Überprüfung der rechtskonformen Anwendung des Vergaberechts ergeben.

Das Qualifizierungsangebot der WIBank stärkt gezielt für ausgewählte Themenfelder den Kapazitätsaufbau. Angebote bezogen sich in den letzten Jahren auf Vergabe, Antibetrugsstrategie der Zahlstelle, EDV-Schulungen und Zinsberechnungen. Teilweise finden die Schulungen auch nicht

im großen Kreis statt, sondern in den einzelnen Bewilligungsstellen. Auch die RM werden verstärkt geschult (z. B. im Bereich Haushaltsrecht und Finanzmanagement). Diese Schulungen können aber keine für die Aufgabenerfüllung adäquate Ausbildung ersetzen. Zudem sind die Kompetenzentwicklung und der Kompetenzerhalt grundsätzlich primär die Aufgabe der Landräte selbst.

Ein Ansatz zur Qualifizierung wird auch in der Einrichtung gegenseitiger Praktikumsmöglichkeiten gesehen. Hierdurch könnten die Bewilligungsstellen voneinander lernen. So absolvieren die neu angestellten PrüfmitarbeiterInnen der WIBank derzeit ein solches Praktikum bei den Bewilligungsstellen, um die Praxis besser kennenzulernen. Auch umgekehrt besteht das – bislang allerdings noch nicht genutzte – Angebot, bei der WIBank zu hospitieren. Diese Möglichkeiten sollten aus Sicht der Evaluierung genutzt und intensiviert werden. Bereits zur IK-Analyse wurde in anderen Ländern die Empfehlung gegeben, über neue Wege Perspektivwechsel in dem vielschichtigen Umsetzungsgefüge von Förderprogrammen zu ermöglichen. Neben dem Erkenntnisgewinn können die gegenseitigen Praxiseinblicke wertvolle Rückwirkungen auf das jeweils eigene Handlungsprogramm haben und zu einem gemeinsamen Verständnis innerhalb der Organisationsstruktur führen. So sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, ein solches „Austauschprogramm-Förderverwaltung“ zu etablieren.

5.3.3 Rechtsrahmen und Rechtsanwendung

Die stark angewachsene Ausdifferenzierung des ELER-spezifischen Rechtsrahmens hat bereits in der letzten Förderperiode teilweise zu unverhältnismäßigem Aufwand geführt. Dies gilt vor dem Hintergrund der nochmals angewachsenen Regelungsdichte sowie Kontrolltiefe umso mehr für die laufende Periode. Für die Steuerungs- und Koordinierungsebene ist der Aufwand für die gesamte Programmumsetzung nach eigenen Aussagen von der Tendenz weiter steigend. Der Routinegewinn ist eher gering. Der steigende Aufwand hat verschiedene Ursachen. Im Folgenden werden einige Aspekte des Regelungs- und Kontrollrahmens herausgegriffen, die Bewilligungsstellen und Steuerungsebene vor Herausforderungen stellen, Schulungs- und Klärungsbedarf erfordern und die auch auf die Inanspruchnahme Einfluss haben.[76] Dabei geht es um allgemeine Merkmale und spezifische Regelungen aus dem EU-Recht, Rechtsgebiete im Zusammenspiel aus EU-Recht und nationalen Bestimmungen sowie landesrechtliche Bestimmungen und Verfahren.

[76] Da es noch nicht klar ist, ob und welche Neuerungen der geänderten Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 von Hessen aufgegriffen werden, beziehen sich die folgenden Ausführungen ausschließlich auf den geltenden Regelungsstand.

5.3.3.1 Rechtsrahmen, Kontrollen und Fehlerraten

Steigender Aufwand durch Rechtsrahmen und Rechtsauslegung

Der Regelungsrahmen hat gegenüber der Vorperiode nochmals an Komplexität gewonnen. Dabei ist es nicht nur die Regelungsdichte der aus unterschiedlichen Verordnungen stammenden delegierten Rechts- und Durchführungsrechtsakte, die die Umsetzung verkompliziert. Immer wieder thematisiert und problematisiert wurden Leitlinien und Prüffeststellungen, die – obwohl im untergesetzlichen Bereich – zur Richtschnur für die Umsetzung und damit zu „Quasirecht“ werden. Eine gute Bestandsaufnahme zu den Implikationen des Rechtsrahmens der laufenden Förderperiode liefern das ELER-Reset-Papier (SMUL 2016) und eine Studie des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg (LRH BW 2015). Es wird offensichtlich das Ziel verfolgt, jegliches Risiko für den Fonds auszuschließen mit der Folge, dass die geforderte Genauigkeit in keinem Verhältnis zur praktischen Vernunft bei der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen steht und die Handlungsspielräume der MS weiter eingeengt werden. Hinzu kommt die Problematik, dass der Aufwand nicht innerhalb der Verwaltung verbleibt, sondern durch immer mehr und detaillierte Checklisten auch an die potentiellen ZWE durchgereicht wird.

Für einige Fördermaßnahmen werden die als weiter ansteigend wahrgenommenen bürokratischen Hürden und Risiken der EU-Förderung als relevantes Hemmnis für die Maßnahmenakzeptanz gesehen. Dies gilt insbesondere für LEADER, aber auch die Förderung im Rahmen der TM 4.2 (V&V), TM 6.4 (FID) und TM 16.1 (EIP-Agri). Der zeitliche und bürokratische Aufwand wurde in der Regionsabfrage von den befragten RegionalmanagerInnen als eine Gefahr für die Zukunft von LEADER gesehen (siehe Kapitel 4.14.3).

Besonders ELER-investiv ist von der wachsenden Komplexität durch die Vielzahl der zu beachtenden Verordnungen und das Nebeneinander von ESI-Verordnung und ELER-Verordnung betroffen. In der konkreten Umsetzung müssen diese alle beachtet werden, obgleich es auf der Ebene der delegierten Verordnungen oder Leitlinien auch manchmal widersprüchliche Regelungen gibt. Dies hat zu (noch) umfangreicheren Antragsunterlagen für die AntragstellerInnen und für die Bewilligungsstellen mit (noch) umfassenderen Dokumentationen geführt. Auch die ZS hat in den Fördersynopsen einzelne Aspekte viel umfangreicher beleuchtet. In Teamraum, dem Dokumentenverwaltungssystem, schlägt sich diese Entwicklung in einer deutlich angestiegenen Anzahl von Dokumenten nieder. Dieser Umstand wurde im Rahmen der LEADER-Bewertung von den Bewilligungsstellen und den RM kritisch angemerkt (siehe Kapitel 4.14.3).

Für die flächenbezogenen Maßnahmen resultieren die gestiegenen Anforderungen aus der 1. Säule. Greening, Prüfergebnisse und Urteile zum Thema Dauergrünland, Aktiver Landwirt/Betriebsinhaber wirken sich auf die Umsetzung der 2.-Säule-Maßnahmen aus. KOM-Prüfungen aus anderen Ländern haben beispielsweise gezeigt, dass die deutschen Regelungen zum Aktiven Landwirt nachzubessern sind. Daraus resultierten Nacharbeiten sowohl auf Seiten

der WIBank als auch der Bewilligungsstellen, da die Prüfung für das Jahr 2015 noch einmal wiederholt wurde.[77]

Die Betroffenheit der eigenen Arbeit durch teilweise wenig verbindliche Aussagen der EU-KOM wurde von mehreren Verwaltungsbehörden, so auch in Hessen thematisiert. Es besteht ein zentraler Widerspruch darin, dass es einerseits einen umfassend formalisierten Rechtsrahmen mit Detailregelungen gibt und gleichzeitig ein großes Maß an Unklarheit herrscht, der Raum für subjektive und durch Einzelpersonen geprägte Auslegungen lässt. Meinungen Einzelner können zuweilen die gleiche Verbindlichkeit wie Rechtsnormen entfalten. Allein die Tatsache, dass viele relevante Rechts- und Arbeitsdokumente in englischer Sprache und lange nur als vorläufige Fassungen vorliegen, führt zu einem hohen Übersetzungs- und Interpretationsaufwand bei verbleibender Rechtsunsicherheit. Damit sind die Rahmenbedingungen für die Umsetzung insgesamt und insbesondere für die Steuerungsebene VB und Zahlstellenleitung nicht optimal.

Zunehmende Kontrolldichte im System

Die Intensität und die Zahl der Prüfungen haben seit den 1990er Jahren deutlich zugenommen. Dies betrifft nicht nur die Prüfdienste der EU (KOM und ERH), sondern auch die Arbeit der Bescheinigenden Stelle (BS) und des Internen Revisionsdienstes (IRD). Es ist zu beobachten, dass sich dadurch die Spirale aus Prüfbeanstandungen und Gegenreaktion mit neuen Regelungen auch in dieser Förderperiode weiterdreht.

Mit den Prüfungsaktivitäten ist eine sehr zeitintensive Vor- und Nachbereitung verknüpft, und im Zeitraum der Prüfung selbst wird viel Personal gebunden. Im Nachgang müssen umfangreiche Informationen nachgeliefert werden, und es finden weitere Konsultationen zur Klärung offener Fragen statt. Der Anteil dieser Arbeit wächst nach Aussage aller GesprächspartnerInnen stetig an. Der Druck zur Rechtfertigung und Begründung ist groß und führt zu umfangreichen Stellungnahmen.

Derzeit wird Hessen von übergeordneten Prüfungen relativ verschont. Die letzte Prüfung seitens der EU-KOM fand im Zusammenhang mit der Zulassung der ZS statt. Auswirkungen anderer Prüfungen (siehe oben) sind trotzdem spürbar und verursachen eine Anpassung der Systeme, sowohl im Regelungsrahmen wie auch in der IT und im Vollzug.

Wenn sich beispielsweise die Auffassung des ERH zum Dauergrünland bestätigt, könnte dies Auswirkungen auch auf die Umsetzung in Hessen haben.[78] Betroffen wären der Ökolandbau (TM

[77] Dies betraf nach Aussagen der WIBank vor allem die sogenannte In-Between-Gruppe, also die Betriebe mit über 5.000 Euro Zahlungsansprüchen aber unter 38 ha, die an einer VOK teilgenommen haben. In Hessen handelt es sich um rund 400 Betriebe, die noch einmal vertieft durch eine Prüfung von vorzulegenden Einzelbelegen überprüft werden mussten. Die Vorgabe trifft nicht nur die Zahlungsempfänger der 1. Säule, sondern ist auch für die AGZ relevant.

11.1 und 11.2) (Mindesttierbesatz auf Grünland) und die AGZ (TM 13.2) (aufgrund der unterschiedlichen Zahlungen zwischen Acker- und Grünland).

Die Kontrolldichte hat auch innerhalb des Zahlstellensystems deutlich zugenommen. Maßgeblich für die flächenbezogenen Maßnahmen ist die neue Anforderung der Kontrollverordnung, Kontrollen auflagenscharf durchzuführen. In der Kontrolle werden alle HALM-Maßnahmen gleich behandelt, auch wenn sie rein national finanziert werden.[79] Mit dieser neuen Anforderung wächst die Anzahl der erforderlichen Kontrollen und entsprechend die Personalmehrbedarfe des Technischen Prüfdienstes (TPD). Der TPD für die VOK wurde um sechs AK aufgestockt. Damit liegt Hessen im Ländervergleich nach Einschätzung der WIBank im unteren Bereich der Kapazitäten und Kapazitätsaufstockungen, da die ZS Hessen stärker auf die Möglichkeiten der Fernerkundung setzt.

Im investiven Bereich erzeugt LEADER (M 19) einen zusätzlichen Kontrollaufwand. Die größere Eigenständigkeit der LEADER-Regionen, Vorhaben auf der Grundlage ihrer Strategien auszuwählen und zu fördern, erfordert eine Sicherstellung transparenter Strukturen und Auswahlverfahren der LAGn. Hierzu werden zusätzlich zur schriftlichen Dokumentation der Vorhabenauswahl, von Seiten der koordinierenden Stelle in der ZS Vor-Ort-Kontrollen in Form von Aufsichtsgesprächen bei den LAGn unter Anwesenheit der Ämter durchgeführt. Mit dem Fachreferat wurde vereinbart, dass in den ersten drei Jahren jede LAG einmal besucht werden soll. In 2017 sollen 14 LAGn aufgesucht werden.

Fehler und Fehlerrate – viel Handlungs- und Rechtfertigungsdruck

Regelmäßig weist der ERH auf eine konstant zu hohe Fehlerrate im Bereich „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ hin. Die Fehlerrate ist für die EU-KOM der Indikator für die Zuverlässigkeit des Kontrollsystems. Daher ist sie bzw. ihr Berechnungsmodus ein stark aufgeladenes Thema und Ausgangspunkt für den steigenden „Druck“ im ELER-Umsetzungssystem. Das hat viele Ursachen:

- Die sogenannte Wesentlichkeitsschwelle der Fehlerrate, bei deren Überschreitung Folgen für die Zahlstellen „drohen“, ist für das Politikfeld der ländlichen Entwicklung sehr niedrig.

---

[78] Bei Dauergrünland geht es um die Frage des Referenzzeitraums. Deutschland hat 2010 als Ausgangspunkt gewählt, EU-seitig wird die Auffassung vertreten, dass 2009 als Referenz dienen müsste. Eine endgültige Entscheidung der KOM lag zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor.

[79] Die Konsequenzen bei festgestellten Fehlern sind aber andere. Die Sanktionsberechnung, die das nationale Recht nicht kennt, fällt weg. Wie hoch die Unterschiede im Aufwand zwischen EU-Maßnahmen und nationalen Maßnahmen ausfällt, kann seriös nicht geschätzt werden.

- Die Aufgreifschwelle für Fehler, d. h. welche (Verfahrens-)Abweichungen als fehlerhaft ausgezahlte Mittel interpretiert werden, ist ebenfalls sehr niedrig.Die Kontrollstatistiken und die daraus abgeleitete Fehlerquote weisen statistische und handwerkliche Schwächen auf.
- Die Fehlerratenberechnung der EU-KOM ist intransparent.
- Die Folgen für die Zahlstellen und die Landeshaushalte sind mitunter drastisch.
- Die Rechtsgrundlagen für diese Instrumente sind nicht gegeben.
- Die Suche nach den Fehlern führt zur Verselbstständigung des Prüfsystems (siehe oben).

Im Folgenden werden einige Punkte etwas näher beleuchtet.

Die von der EU-KOM „ermittelten“ Fehlerraten[80] beruhen auf den von den Zahlstellen im Rahmen von VOKn und Verwaltungskontrollen festgestellten Fehlern. Diese Angaben werden von den Zahlstellen an die EU-KOM gemeldet und von dieser zunächst eine „reported error rate“ und u. a. auch eine „adjusted error rate“ berechnet. In letztere fließen Zuschläge aus anderen Informationsquellen, z. B. Prüfungen seitens der EU-KOM oder des ERH sowie Feststellungen der BS oder auch Einschätzungen zur Qualität der zugrunde liegenden Kontrollstatistiken des Landes mit ein. Die akzeptable Quote liegt unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Bei einer Fehlerrate zwischen 2 % und 5 % prüft die KOM, ob aufgrund der ggf. schon von der ZS ergriffenen Maßnahmen zur Fehlerreduzierung auf einen Vorbehalt verzichtet werden kann. Ab einem Wert von 5 % wird die betroffene ZS grundsätzlich unter Vorbehalt gestellt, so dass alle Zahlungen vorbehaltlich vorzunehmender Abhilfemaßnahmen erfolgen. Von den Zahlstellen sind dann bis zur Aufhebung des Vorbehalts Aktionspläne zu erstellen und die entsprechenden Abhilfemaßnahmen zu implementieren.

Die Berechnungsalgorithmen für die „adjusted error rate“ sind hochgradig komplex und kaum nachvollziehbar. Vor allem sind sie für die Verantwortlichen in den Zahlstellen kaum vorhersehbar. Unklar ist u. a., welche Ergebnisse, welcher zum Teil auch noch nicht abgeschlossenen Prüfungen mit welchen Gewichtungen einfließen.

Die Rechtsgrundlage, auf der diese Instrumente, wie Aktionspläne, Art der Fehlerquotenberechnung und Vorbehalte beruhen, ist für die Verwaltungen in Bund und Ländern nicht erkennbar. Gleichzeitig verursachen sie einen erheblichen Verwaltungsaufwand und führen zur „Unruhe“ im System.

Aufgrund der derzeit eher geringen Fehlerquoten ist Hessen bislang nicht von den Folgen einer zu hohen Fehlerrate betroffen. Sie steht weder unter Vorbehalt noch müssen der EU-KOM Aktionspläne vorgelegt werden. Nach Aussage der ZS ist die Ausprägung der Fehler sehr unterschiedlich. Das Auftreten von Fehlern hängt mit der Komplexität der Maßnahmen zusammen. Je komplexer

[80] Anteil der fehlerhaft ausgezahlten Mittel an den im Betrachtungszeitraum insgesamt ausgezahlten Mitteln.

diese ist, desto besser muss der Antragsteller beraten werden, um „Fallstricke“ zu kennen und zu vermeiden. Die Arbeit der Bewilligungsstellen hat sich dahingehend deutlich verbessert, könnte aber noch weiter intensiviert werden.

Es ist aus Sicht des Evaluators dringend diskussionswürdig, welche inhaltliche Qualität die Fehler aufweisen und was in die Ratenberechnung einfließt. Handelt es sich um Fehler, die dem Förderzweck zuwiderlaufen, oder um Verfahrensfehler. Die Aufgreifschwelle für Beanstandungen ist sehr niedrig. Im ELER-Reset-Papier wird von einer „Spirale der Prüffeststellungen“ gesprochen, d. h. jede Kontrollfeststellung erzeugt wieder neue Regelungen, die wiederum das Verstoßrisiko erhöhen (SMUL 2016).

Aufgedeckte Fehler lassen verschiedene Schlussfolgerungen zu. Sie können als Anhaltspunkte dafür gewertet werden, dass das Kontrollsystem der Zahlstelle funktioniert, Unregelmäßigkeiten festgestellt und Mittel zurückgefordert werden. Die Erfahrungen der befragten ZahlstellenvertreterInnen in den Ländern weisen aber darauf hin, dass die EU-KOM (und der ERH) aufgedeckte Fehler ausschließlich als Indikator für ein Nichtfunktionieren der Verwaltungs-und Kontrollsysteme und erforderliche Gegenmaßnahmen heranzieht. Der Grenzertrag von Systemverbesserung ist aus der Perspektive der befragten ZS aber erreicht. Die Ergebnisse der Untersuchungen des Baden-Württembergischen Rechnungshofes veranschaulichen dies anhand einiger Zahlen: Die durchschnittlich korrigierten Beträge pro Kontrollfall liegen für ELER InVeKoS bei 80 Euro bei einem Verhältnis von Fehler zu Kosten der VOK von 1 : 67, die von ELER investiv bei 25 Euro und einem Verhältnis 1 : 70 (LRH BW 2015, S. 55).

5.3.3.2 Problematische Bestimmungen und Rechtsgebiete für ELER-Förderverfahren

Sanktionierung von Begünstigten – viel Aufwand für eine unangemessene Regelung

Die Sanktionierungsregelungen sind ein sehr komplexes Rechtsgefüge und in mehreren Verordnungen enthalten.[81] Es gibt im investiven Bereich zwar gegenüber der letzten Förderperiode eine Erleichterung durch die Erhöhung der Sanktionsschwelle für nicht förderfähige Beträge von drei auf zehn Prozent (Artikel 63 der VO (EU) Nr. 809/2014), was zu einer Verringerung der Zahlungen mit Sanktionen führt. Gleichzeitig müssen unterschiedliche Auslöser für Sanktionen beachtet werden. Die Artikel 63-Verwaltungssanktionen müssen dann angewandt werden, wenn die Differenz zwischen dem im Auszahlungsantrag beantragten Betrag und dem von der Bewilligungsbehörde festgestellten Betrag mehr als zehn Prozent beträgt. Beispiele hierfür sind die Nichtberücksichtigung von Skonti, Rabatten oder Preisnachlässen oder die Abrechnung von nicht bewilligten

[81] Die Ablehnung und Rücknahme bzw. Kürzung der Förderung sowie die Anwendung von Verwaltungssanktionen werden grundsätzlich in den Artikeln 63 und 64 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 geregelt. Für investive ELER-Maßnahmen werden sie in Artikel 63 der Verordnung (EU) Nr. 809/2014 und Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 weiter spezifiziert.

und somit nicht förderfähigen Ausgaben. Davon zu trennen sind Sanktionen nach Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014. Die aufgrund dieser Verordnung zu verhängenden Sanktionen basieren auf Verstößen gegen Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstige Auflagen (hierzu zählen auch Vergabeverstöße).

Die Vorgaben zur Sanktionierung stellen die Zahlstelle/Bewilligungsstellen vor Herausforderungen. Da das nationale Zuwendungsrecht keine Sanktionierung kennt, müssen die AntragstellerInnen schon mit dem Antrag davon in Kenntnis gesetzt werden, unter welchen Umständen es zu einer Sanktionierung kommen kann. Die Rechtsfolgen eines zumeist sehr umfangreichen Bewilligungsbescheides können von Nicht-Förderprofis nicht immer überblickt werden. Der Beratungsaufwand der Verwaltung (und auch der Regionalmanagements im Bereich LEADER) steigt dadurch.

Die Gefahr der Sanktionierung wird als wahrnehmbare Hemmschwelle für die Inanspruchnahme von ELER-Mitteln gewertet. Die „Rückversicherungsmentalität“ hat auch zur Vermeidung von Sanktionen nach Einschätzung der regionalen Akteure weiter zugenommen.

Grundsätzlich, und dies wurde auch schon in der IK-Analyse für die letzte Förderperiode ausführlich diskutiert, ist für den Bereich ELER-investiv die Sanktionierung grundlegend in Frage zu stellen. Sie ist systemfremd und maßgeblich für die Schaffung eines Klimas der Angst.

ELER-Förderverfahren und Vergaberecht

Die Vergabevorschriften und die Überprüfung ihrer Einhaltung sind kein neues Thema und waren auch schon vor 2014 relevant.[82] Sie entwickeln sich aber in der jetzigen Förderperiode zu einem zentralen und konfliktträchtigen Thema, u. a. weil sie aufgrund der Fehleranfälligkeit in den Fokus der übergeordneten Prüf- und Kontrollinstanzen und folglich auch der BS gerückt sind. Die Zahlstellen reagieren auf Prüfbeanstandungen mit höheren Anforderungen an Nachweispflichten, Dokumentationen und Prüfschritten sowie zusätzlichen Schulungen. Diese „Dynamik“ ist in allen Bundesländern zu beobachten.

Auch wenn bei den überwiegenden Förderfällen die Schwellenwerte für die geltenden „europäischen Vergaberichtlinien“ nicht erreicht werden, ist die Einhaltung der nationalen Bestimmungen Gegenstand der Prüfung. Aufgedeckte Fehler schlagen sich – auch im Unterschwellenbereich – in der Fehlerquote nieder und sind zu sanktionieren. Das Vergabeverfahren ist unterhalb der (hohen) EU-Schwellenwerte für unterschiedliche Leistungen nach landesrechtlichen Bestimmungen durchzuführen.[83]

---

[82] Materiell-rechtlich hat nur die Richtlinie 2014/24/EU zu neuen europarechtlichen Vorgaben im Vergaberecht geführt, welche der Bundesgesetzgeber mit dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz zum 18.04.2016 umgesetzt hat.

[83] Das sind u. a. die Landeshaushaltsordnung (LHO), die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen, die Vergabe und Vertragsordnungen für Leistungen oder für Bauleistungen (VOL, VOB) und das Hessische Vergabegesetz.

Für nicht öffentliche Auftraggeber gilt grundsätzlich ein in den jeweiligen Förder-RL festgelegtes vereinfachtes Vergabeverfahren, da die Vorgaben des Landes- und des kommunalen Haushaltsrechts sowie des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes (HVTG) für nicht öffentliche Auftraggeber mit einem Fördersatz von max. 50% nicht unmittelbar anzuwenden sind. Im Rahmen der Aktualisierung von Förderrichtlinien forderte das Hessische Finanzministerium z. T. nicht immer einheitliche Formulierungen zur Anwendung des Vergaberechts im Falle nicht öffentlicher Auftraggeber in den jeweiligen Richtlinientexten, auch wenn über diese investive ELER-Maßnahmen umgesetzt wurden. Diese Textfassungen entsprachen zurückliegend nicht immer präzise der seit dem Jahr 2011 erzielten Einigung zur Anwendung des Vergaberechts bei nicht öffentlichen Auftraggebern zwischen HMUKLV, Hessischem Finanzministerium und Hessischem Rechnungshof für die damaligen Teilmaßnahmen 121 und 311 C. Die ELER-Verwaltungsbehörde hatte aufgrund der erzielten Einigung eine einheitliche Vorgehensweise für alle ELER-kofinanzierten investiven Maßnahmen mit Rundschreiben 01/2013 vom 8. Mai 2013 eröffnet (HMUKLV 2013). Öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 99 GWB haben das Vergaberecht voll umfänglich einzuhalten und zu dokumentieren.

Die Vergabe ist ein facettenreiches und komplexes Rechtsgebiet, das sowohl auf Seiten der Antragstellenden als auch der Verwaltungen, die die Richtigkeit der Rechtsanwendung überprüfen müssen, das notwendige Wissen voraussetzt. Für einen sicheren Umgang mit der Rechtsmaterie bedarf es entsprechender Routine und kontinuierlicher Weiterbildung. Gleichzeitig trifft das Vergaberecht innerhalb der Förderung auf einen EU-Rahmen, in dem Verfahrensfehler abzuprüfen und mögliche Fehler[84] „ermessensfrei“ mit vorzunehmenden Finanzkorrekturen zu belegen sind, unabhängig davon, ob durch den Fehler ein Schaden für die Union entstanden ist. Die BearbeiterInnen der Bewilligungsstellen kennen sich nicht zwingend mit den Details des Vergaberechts aus, müssen aber prüfen und bestätigen, dass ZWE alle Bestimmungen eingehalten und richtig ausgeführt wurden. Dabei gibt es im Vergaberecht nicht immer die eine richtige Lösung; viele Begriffe bedürfen der Auslegung. Aus Sicht der Bewilligungsstellen ist dieses Gebiet eine große Herausforderung und Belastung.

Für diejenigen AntragstellerInnen, die Vergaberecht anwenden müssen, können die möglichen Konsequenzen bei aufgedeckten Fehlern folgenschwer sein (EU-KOM 2013a). Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen sowie gegen das Einholen von Mindestangeboten stellen die Nichteinhaltung einer Auflage und damit einen Sanktionierungssachverhalt nach Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 dar. Schon formale Fehler können Korrekturen auslösen. Die einschlägigen EU-Leitlinien zur Festlegung von Finanzkorrekturen bei Vergabeverstößen für konkrete Verstöße einen jeweiligen Korrektursatz zwischen 5 % und 100 %vor. Diese Regelungen sind auch im Unterschwellenbereich anzuwenden.

[84] In der entsprechenden EU-Leitlinie werden 25 Fehlertypen unterschieden.

Seit Sommer 2017 wurden wiederholt von der WIBank für die verschiedenen Bearbeiterkreise in den Bewilligungsstellen eine Fortbildung zum Thema Vergabe durchgeführt. Mit dem größeren Wissen erhofft man sich auch eine größere Sicherheit für die durchzuführenden Verwaltungskontrollen zur Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen als auch eine verbesserte Information der Antragstellenden.

Neben diesen Aktivitäten ist weiterhin die Frage zu stellen, ob schon alle Möglichkeiten der Vereinfachung ausgeschöpft wurden. So könnten z. B. die Regelungen in den einzelnen Richtlinien durch eine sogenannte ANBest-ELER[85] in Analogie zu anderen Ländern gebündelt und vereinheitlicht werden. Dieser Ansatz wird dort sehr positiv bewertet und als Vereinfachung eigestuft. Die Entwicklung einer ANBest-ELER müsste vom Finanzministerium unterstützt werden.

Eine wesentliche Erleichterung würde es darstellen, wenn die EU bei ihren Konformitätsprüfungen nur vergaberechtliche Bestimmungen, die in den Oberschwellenbereich fallen und folglich vom Anwendungsbereich der RL 2014/24/EU abgedeckt sind, prüfen bzw. mit Rechtsfolgen belegen würde.

Plausibilisierung der Kosten

Unabhängig der Trägerschaft (öffentlich oder privat) und des Auftragsvolumens ist das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. So müssen nach EU-Recht die Kosten anhand eines geeigneten Bewertungssystems bewertet werden, wie z. B. Referenzkosten, Vergleich verschiedener Angebote oder Bewertungsausschuss (Art. 48 Abs. 2e der VO (EU) Nr. 809/2014,). Während also beim Zeitpunkt der Auftragsvergabe gerade für die Privaten landesrechtlich ein vereinfachtes Verfahren angewendet wird, gelten im Zuge der Kostenplausibilisierung zum Zeitpunkt der Antragstellung nach EU-Recht erhöhte Anforderungen. Das führt seitens der Bewilligungsstellen und bei den AntragstellerInnen zur Verunsicherung, zumal es oftmals für private AntragstellerInnen schwierig ist, überhaupt drei Angebote z. B. von (lokalen) Handwerkern zu bekommen. Nach Meinung der Bewilligungsstellen kann dies in ländlichen Kommunen noch eher ein Problem sein als in Kommunen in der Nähe von Verdichtungsräumen mit einer Vielzahl von Handwerksbetrieben.

Anforderungen an die Nutzung der Technischen Hilfe (TH)

Die Nutzung und Abwicklung der TH ist in dieser Förderperiode besonders von geänderten Anforderungen an Abläufe, Kontrollen (Verwaltungskontrollen und VOK) und Überprüfungen betroffen. Die TH wird de facto einer Fördermaßnahme gleichgestellt, obwohl das jeweilige Land der einzige Bedarfsanmelder sein kann, und es keine „klassischen“ ZWE gibt. Die für diese geänderte

[85] Niedersachsen verfügt seit dieser Förderperiode über Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ANBest-ELER), die sämtliche Bestimmungen z.B. der Leistungsvergabe etc. bündeln und harmonisieren. Sie gelten für alle investiven ELER-Fördermaßnahmen.

Sichtweise ausschlaggebende Rechtsgrundlage ist in diesem Punkt nicht eindeutig und aus Sicht der befragten 5-Länder-VBn nicht nachvollziehbar. So gibt es Unterschiede in den verschiedenen Sprachfassungen der Rechtstexte der DVO zur Kontrollverordnung die in den Rechts- bzw. Handlungsfolgen von großer Bedeutung sind. Während in der deutschen Fassung in Artikel 62 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 809/2014 alle Kontrollbestimmungen der Artikel 48 bis 52 und 53 „entsprechend“ anzuwenden sind, heißt dies in der englischen Fassung, dass dies „mutatis mutandis“ erfolgen soll, d. h. unter dem Vorbehalt einer entsprechenden sachgerechten Anpassung dieser Regelungen. Diese Formulierung weist ausdrücklich auf die Besonderheit der TH hin, und impliziert, dass die Gleichsetzung mit Fördermaßnahmen nicht beabsichtigt war bzw. ist.

Diese Ungenauigkeit im Rechtsrahmen ist für die Umsetzung der Programme unter Nutzung der TH mit deutlichen negativen Folgen verbunden. Zudem bestehen unterschiedliche Verfahren und Lösungen zur Umsetzung der TH in den Bundesländern.

Um auf der sicheren Seite zu sein, fordern die Bescheinigenden Stellen in Hessen, aber auch in Niedersachsen ein maßnahmenäquivalentes Vorgehen ein, was zu einer Aufwandssteigerung geführt hat. Nach Einschätzung der befragten VBn ist die TH daher sehr schwer so einzusetzen, wie sie gedacht ist, nämlich als Unterstützungsinstrument für die Verwaltungsstrukturen.

Das von der VB in Hessen für die Abwicklung der TH praktizierte Verfahren wurde aufgrund der maßnahmengleichen Behandlung der TH, von der BS bemängelt. Insbesondere das von der BS aufgeworfene Problem der fehlenden funktionalen Trennung zwischen „Bedarfsanmelder“ und „Entscheider“ konnten nicht ministeriumsintern gelöst werden, so dass seitens des HMUKLV entschieden wurde, dass die TH künftig über die WIBank umgesetzt werden soll.[86]

In allen Bundesländern kommen die Verwaltungsbehörden zu dem Schluss, dass der Aufwand und die einzuhaltenden Verfahren nicht angemessen sind. Mit dem stark gestiegenen Aufwand sinkt die Wirksamkeit der Mittel der TH für ihr eigentliches Ziel der Unterstützung und des Kapazitätsaufbaus in der Programmumsetzung deutlich.

5.3.3.3 Förderrechtliche Bestimmungen auf Landesebene

Die Förderverfahren werden nicht nur durch den europäischen Rechtsrahmen, sondern auch durch die Rechtssetzung auf Landesebene bestimmt. Diesbezüglich verfügen die Landesverwaltungen (Richtliniengestaltung, Dienstanweisungen etc.) über einen unmittelbaren Gestaltungsspielraum. An dieser Stelle soll auf einige positive wie auch negative Entwicklungen eingegangen werden.

[86] Ab Mitte Dezember 2017 ist die WIBank (Gruppe Investive Programme) für die Verwaltung der TH-Mittel zuständig.

Mehrwertsteuerförderung – konsequenter Verzicht führt zu Vereinfachungen

Im Gegensatz zu den anderen Ländern in der 5-Länder-Evaluieurung hat sich Hessen für einen weitgehenden Verzicht der Mehrwertsteuerförderung entschieden, sowohl bei privaten als auch bei öffentlichen Zuwendungsempfängern. Lediglich bei den Teilmaßnahmen 4.3-2 und 7.2 findet diese aus rein nationalen Mitteln statt. Damit werden Mehraufwand und Fehlerrisiken für die Verwaltung und die AntragstellerInnen vermieden. Dieser Schritt gehört aus Sicht der Evaluierung zu den Stärken der Programmumsetzung. Der Nachweis der Nichtvorsteuerabzugsberechtigung ist sehr schwierig zu führen und diesbezüglich wurden in den anderen Bundesländern teilweise als praxisfern beurteilte Verfahren etabliert.

Nach Auffassung der ZS wird diese Entscheidung auch von den ZWE[87] positiv bewertet, auch wenn der Förderbetrag geringer ausfällt. Diese Regelung gilt für alle Maßnahmen, die von der Zahlstelle direkt gesteuert werden.

Vereinfachung durch praktikable Zinsregelung und Harmonisierung der Anwendung

Bezüglich der Zinsregelung bei Rückforderungen wurde in Hessen eine Vereinheitlichung über alle Finanzierungslinien hergestellt. Auch bei HALM gelten die gleichen Regelungen wie bei einer mit EU-Mitteln kofinanzierten Maßnahme.

Ab einem festgelegten Stichtag gilt eine 60 Tage Rückzahlungsfrist ohne Zinsen. Die Zahlungsmoral ist gut, so dass die 60 Tage Frist bei 80 % der Fälle eingehalten wird. In diesen Fällen muss nicht einmal eine Berechnung der anfallenden Zinsen erfolgen. Wenn die Forderung nicht nach 60 Tagen beglichen ist, übernimmt die WIBank einen Betrag von bis zu zehn Euro Zinsforderung. Nur Fälle, bei denen auch diese „Kostenübernahme“ nicht abhilft, werden beschieden. Diese Fälle sind sehr gering.

Ein wesentlicher Schritt zur Vereinfachung war darüber hinaus die Angleichung der Zinsregelungen für alle Haushaltslinien. Davor musste im Einzelnen geprüft werden, wie das konkrete Vorhaben finanziert wurde, da für alle Finanzierungslinien unterschiedliche Regelungen für Zinsberechnungen bestanden. Das Umweltministerium hat mit dem Finanzministerium eine Regelung geschaffen, die die Arbeit deutlich erleichtert.

Eine im Rahmen der OMNIBUS-Verordnung zur Änderung der EU-Basisverordnungen diskutierte Bagatellregelung für die Zinsen wäre daher aus Sicht des Landes nicht zielführend.

---

[87] Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass der Hessische EPLR im Gegensatz zu den anderen 5-Länder-Programmen keine investiven Fördermaßnahmen im Bereich des Gewässer-, Natur- oder Hochwasserschutzes enthält. Gerade bei diesen oft durch Vereine und kleine Verbände getragenen Maßnahmen bedeutet die Nichtförderung der Mehrwertsteuer eine hohe finanzielle Belastung, die förderpolitischen Zielen zuwiderlaufen kann.

5.3.4 IT-Systemlandschaft

Funktionale, bedienerfreundliche und aktuelle IT-Systeme sind eine Kernvoraussetzung für eine effiziente Umsetzung.

Insgesamt hat sich die IT im Rahmen der IK-Analyse 2014 als ein neuralgischer Punkt herausgestellt und wurde von wesentlichen Akteuren als das zentrale hausgemachte Problem im Bereich der Förderabwicklung in der Förderperiode 2007 bis 2013 bewertet (Forstner et al. 2016, S. 333 ff). Im Bereich der IT akkumulierten sich die strukturellen Probleme aus Organisation, Maßnahmenarchitektur und zurückliegenden IT-Systemwechseln.

Diesbezüglich hat es an vielen Stellschrauben aus Sicht der VB, ZS und auch von Bewilligungsstellen in dieser Förderperiode Verbesserungen geben, sowohl im Bereich der Soft- und Hardwarelösungen, als auch im Bereich der IT-Governance. Letztere betrifft insbesondere die Einbindung der Nutzer in die Systementwicklungen, deren Schulung und eine enge Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen.

Hintergrund und Systemarchitektur[88]

Mit der Übertragung der Zahlstellenfunktion an die WIBank im Jahr 2010 war auch die Übernahme der im Bereich der Förderbank eingesetzten SAP-basierten Software (SAP-ABACUS) für die investiven ELER-Maßnahmen verknüpft. Die Verwaltung der flächenbezogenen Maßnahmen erfolgt über spezifische Softwaremodule, die dem Softwareprogramm SEStERZ[89] angegliedert sind. Bei SEStERZ handelte es sich noch um ein unter der Ägide des Umweltministeriums entwickeltes System, das bei der Übernahme durch die WIBank aufgrund der erreichten Verschachtelung bereits als wenig zukunftsfähig galt. Es sollte durch ein neues System (LAWI 2014) abgelöst werden.

Die Bewertung beider Systeme durch die Bewilligungsstellen fiel im Rahmen der IK-Analyse 2014 in der letzten Förderperiode äußerst kritisch aus (siehe hierzu genauer, Fährmann, Grajewski, Reiter 2014). SEStERZ galt als veraltetes Programm mit geringer Anwenderfreundlichkeit. Die Entscheidung, SEStERZ als veraltetes System durch LAWI 2014 abzulösen, hat sowohl noch unter der Zuständigkeit des HMUELV als auch der WIBank dazu geführt, nur noch das unbedingt Erforderliche in die Anpassung von SEStERZ zu investieren. Als Mangel wurden auch die Zeitverluste aufgrund von unzureichenden Zeitfenstern des Dienstleisters HZD gesehen (zu den Hintergründen hierzu unten).

---

[88] Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Systeme zur Abwicklung der investiven und flächenbezogenen Fördermaßnahmen.

[89] Software für die Einkommens- und Strukturförderung im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft.

Das System SAP-ABAKUS für den investiven Bereich stellte zwar alle für die Zahlbarmachung erforderlichen Funktionalitäten bereit, aufgrund der Sicherheitsarchitektur waren Vorgänge und insbesondere Änderungsbescheide aber nur mit umfangreichen Bearbeitungsschleifen einzugeben. Parallel waren zusätzliche manuelle Arbeitsschritte erforderlich.

Die damaligen Analysen zeigten, dass unterschiedliche Auffassungen zwischen WIBank und Bewilligungsstellen über erforderliche Funktionalitäten bestanden. Ein grundlegendes Problem lag in der ungeklärten Kostentragung für Programmierungen, die aus Sicht der WIBank weniger erforderlich und mit der SAP-Architektur schwierig vereinbar waren. Dies betraf die detaillierte Abbildung von Fördermaßnahmen und IT-Funktionalitäten, die vor allem aus Sicht der Bewilligungsstellen und der Verwaltungsbehörde notwendig waren.

Entwicklungen bei SEStERZ

Partielle Verbesserungen der Anwendungen für die aktuelle Förderperiode

Für die aktuelle Förderperiode wurde innerhalb von SEStERZ das Fachgebiet der AUKM neu aufgebaut. Laut Einschätzung der WIBank sind die Rückmeldungen seitens der Bewilligungsstellen bezüglich der Handhabung positiv. Aufgrund der Fülle an möglichen Kombinationen und Bescheidvarianten und der extremen Verschachtelung im System sind besonders zu Beginn der Förderperiode viele Fehler aufgetreten. Diese führen gerade in Zeiten von Arbeitsspitzen zu Kritik aus den Bewilligungsstellen. Wenn der spezifische Förderfall mit der Software nicht abgebildet werden kann, bedeutet dies eine Doppelarbeit. Die Veränderungsmöglichkeiten von SEStERZ sind aus Sicht der WIBank aber schon aufgrund der nicht modularen Struktur ausgereizt. Trotzdem ist das System noch geeignet, die Massenverfahren abzuwickeln.

Systemneuentwicklung weist in eine zukunftsfähige Richtung

Das Vorhaben LAWI 2014 wurde 2014 abgeschlossen. Die Ergebnisse wurden aber nicht produktiv gesetzt. Nach einer Reflexionsphase in der WIBank wurden Betrieb (s. u.) und Weiterentwicklung der EDV-Systeme für die Flächenförderung ausgeschrieben und Anfang 2017 der Zuschlag erteilt. Die Weiterentwicklung zielt auf die Ablösung von SEStERZ ab. Das neue System soll mit Beginn der kommenden Förderperiode produktiv gehen. Es ist eine eigenständige SAP-Lösung und kein Bestandteil des Bankensystems.

Es wurde für die Systementwickler die Vorgabe verankert, die potentiellen Nutzer in den Bewilligungsstellen in die Entwicklung mit einzubinden. Nach Ansicht der WIBank hat das Konsortium einen gut durchdachten Zeit- und Fahrplan sowohl für die Programmierung der einzelnen Maßnahmen als auch der Nutzereinbindung vorgelegt. SEStERZ wird bis zur erfolgreichen Systemumstellung weiterbetrieben.

Umzug auf neues Rechenzentrum bringt erste Verbesserungen für die Bewilligungsstellen

Die o. g. Ausschreibung umfasste auch den Baustein Betrieb und schloss den Weiterbetrieb von SEStERZ mit geringeren Ausfallzeiten bzw. besserer Verfügbarkeit des Systems ein. Dafür wurde vom Auftragnehmer der Umzug vom derzeitigen Server der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) auf ein leistungsfähiges Rechenzentrum angeboten. Die Migration wurde in 2017 abgeschlossen. Da die HZD keine Korrekturauslieferung für Software oder Daten (patches) in der Nacht und am Wochenende ausführt, musste das System häufiger tagsüber in der Arbeitswoche abgeschaltet werden. Damit stand es den Bewilligungsstellen und der WIBank für mehrere Stunden bis zu ganzen Tagen nicht zur Verfügung. Dieser Zeitverlust hat einen deutlichen Einfluss auf die Arbeitsabläufe. Von dem Übergang auf ein neues Rechenzentrum sind nach Einschätzung der ZS ein Zeitgewinn auf Seiten der umsetzenden Stellen zu erwarten, ggf. auch eine Reduzierung von Fehlern, die früher aufgrund der Arbeitsverdichtung entstanden.

Herauslösung der forstlichen Förderung aus SEStERZ bringt Erleichterungen

In der letzten Förderperiode wurde die forstliche Förderung ebenfalls über SEStERZ abgewickelt, was immer wieder zu ernsthaften Problemen geführt hat (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014, Kapitel 5.7.2.3). Da die Forstmaßnahmen in dieser Förderperiode keinen Flächenbezug mehr aufweisen, sondern als investive Maßnahmen zu betrachten sind, wurde SEStERZ als antragsführendes System abgelöst und durch eine ABACUS-Anwendung ersetzt. Im RP Darmstadt wird insgesamt die Umstellung als sehr positiv bewertet (siehe Kapitel 4.3).

Entwicklungen im Bereich SAP-ABAKUS

Im Bereich SAP-ABAKUS hat die ZS nach eigenen Angaben viel in Fortentwicklungen investiert. In der Bewertung der Bewilligungsstellen ist das System nutzerfreundlicher geworden und die Zufriedenheit insgesamt angestiegen. Da SAP-ABACUS eine Standardverwaltungssoftware ist, in der die Förderprogramme abgewickelt werden und nicht ein auf die spezifische Maßnahme hin entwickeltes Programm, gibt es aber weiterhin Grenzen und aus der Sicht der Bewilligungsstellen Kritikpunkte. Manche wünschenswerten Funktionalitäten sind technisch nicht umsetzbar, bei anderen sprechen Kosten-Nutzen-Erwägungen der WIBank dagegen. SAP-ABACUS ist in erster Linie darauf ausgerichtet, alle erforderlichen Funktionalitäten im Zahlstellenverfahren abzubilden (Kontrollen, Plausibilitäten). Darüber hinaus werden aber auch die AWK im System abgebildet.

Fortschritte in Richtung E-Government in enger Abstimmung zwischen WIBank und Bewilligungsstellen

Seit 2017 erfolgt die Flächenförderung ausschließlich über die digitale Antragstellung via Datenstick. Es handelt sich in Hessen derzeit noch um eine digitale[90], nicht um eine online-basierte Antragstellung über ein Portal wie in anderen Bundesländern. Da Hessen bislang noch eine hohe Quote der Papierantragstellung aufwies, dauert die Entwicklung entsprechend länger und ist in-

[90] Diese Form erfüllt die im ELER verbindlich vorgeschriebene Einführung einer digitalen Antragstellung ab 2018.

tensiver zu betreuen. Schon die digitale Antragstellung wird vermutlich für einen Teil der weniger IT-affinen Landwirte einen Herausforderung sein. Daher wurde neben den Bewilligungsstellen erstmalig auch der Hessische Bauernverband intensiv geschult. Dadurch haben die LandwirtInnen weitere kompetente AnsprechpartnerInnen.

Der Umstieg auf eine online-basierte Antragstellung in der Flächenförderung soll laut WIBank schrittweise vollzogen werden. In der Antragsphase 2017 gibt es einen Pilotversuch mit rund zehn AntragstellerInnen je Bewilligungsstelle, die an einem online-gestützten Verfahren teilnehmen, mit dem die Antragsdaten online hochgeladen werden können. Gemeinsam mit den Bewilligungsstellen wurde versucht, das breite Spektrum an AntragstellerInnen abzudecken: digital affine Personen und Personen, die bislang einen Papierantrag gestellt haben, aus Regionen mit guter und schlechter Internetverbindung. Dieser Versuch soll ausgewertet werden und Erkenntnisse für das weitere Vorgehen hin zu einer digitalen Antragstellung liefern. Die ersten Feedbacks der AntragstellerInnen, die diese Software schon genutzt haben, sind laut WIBank in Bezug auf die Nutzerfreundlichkeit positiv.

Das gemeinsame Vorgehen mit den Bewilligungsstellen zur Weiterentwicklung des online-Antragstellungsverfahrens spiegelt das gewandelte Verständnis bei der Entwicklung von Softwarelösungen der WIBank wider. Die IT-Entwicklung soll zukünftig stärker über iterative Entwicklungs- und Testschritte erfolgen und nicht mehr als umfassende Systemlösungen. Wichtig wird es sein, die zu entwickelnden Lösungen und deren Voraussetzungen mit den zur Verfügung stehenden Internetverbindungen der Landwirte in Einklang zu bringen. Im zweiten Halbjahr 2017 werden die Ergebnisse des Versuchs gemeinsam mit den Bewilligungsstellen ausgewertet, um daraus Erkenntnisse für die Antragstellung 2018 zu ziehen.

Ein weiteres Handlungsfeld ist die **Einführung einer digitalen Förderbeantragung und -bearbeitung bei investiven Fördermaßnahmen**. Die Grundlagen hierfür sind sowohl in der Verordnung zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Verordnung) als auch in der ELER-Verordnung zu finden, in der Aussagen zum weiteren Ausbau des e-Governments enthalten sind. Im hessischen EPLR sind Maßnahmen aufgeführt, welche die Durchführung erleichtern und damit auch den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten wie die Verwaltung selbst, verringern sollen. Hierzu zählt auch der Ausbau der digitalen Antragstellung und -bearbeitung. Die Möglichkeiten einer digitalen Antragstellung und -bearbeitung sollen laut EPLR bis zur Halbzeit der Umsetzung des EPLR 2014 - 2020 weiterentwickelt und sukzessive im investiven Bereich ausgeweitet werden. Hierunter fallen grundsätzlich alle investiven Fördermaßnahmen des EPLR. Antragstellern soll die Möglichkeit eröffnet werden, Förderanträge online zu stellen und die Vorhaben über die Bewilligung- und Finanzierungsphase weiter transparent digital abzuwickeln. Dies hat auch den Vorteil, dass Antragsdaten direkt bei den Bewilligungsstellen und der WIBank ohne manuelle Erfassung weiter verarbeitet werden können.

Vor diesem Hintergrund ist beabsichtigt, ein entsprechendes IT-Verfahren bei der WIBank zu entwickeln und einzuführen. In einem ersten Teilabschnitt ist für die Jahre 2018 und 2019 vorge-

sehen die digitale Förderbeantragung und -bearbeitung im Rahmen eines Pilotvorhabens (Phase 1) in der TM 4.1 („Agrarinvestitionsförderungsprogramm“ (AFP)) umzusetzen. Daran anschließend soll bis Ende 2023 die Umsetzung aller anderen investiven Fördermaßnahmen in einer Phase 2 erfolgen.

Die Effekte im Hinblick auf Vereinfachung werden im Rahmen der Evaluierung betrachtet, insbesondere im Rahmen der Implementationskostenanalyse.

Konstruktivere Zusammenarbeit aller Beteiligten

Schon gegen Ende der letzten Förderperiode wurde das System der FachanwendungsbetreuerInnen wiederbelebt und der Austausch zwischen WIBank und Bewilligungsstellen intensiviert. Es gibt Fachanwendungsbetreuer, die die WIBank bei den verschiedenen Bewilligungsstellen rekrutiert. Diese nehmen monatlich an einem Austausch innerhalb der WIBank teil. Sie werden auch in die späteren Tests von Funktionalitäten einbezogen. Dieser Ansatz enthält gleichzeitig Schulungsaspekte und schafft eine fundierte Entscheidungsgrundlage über die Einsatzfähigkeit von Anwendungen. Dadurch ist die Kritik aus Sicht der ZS deutlich abgeflacht. Auch für ABACUS gibt es einen Ansprechpartner für die WIBank je Bewilligungsstelle.

Ein zentrales Problem- und Konfliktfeld der letzten Förderperiode lag in der Bewertung und Aushandlung notwendiger Anpassungserfordernisse der IT infolge von geänderten inhaltlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Für die betroffenen Organisationseinheiten stellen die Nachverhandlungen eine Mehrbelastung dar. Es ist für jeden Einzelfall zu klären, ob die jeweils gewünschte Anpassung noch vom Vertrag abgedeckt ist (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014, S. 153). Änderungen in den Systemen sind der WIBank nach wie vor grundsätzlich vom Land zu vergüten. Allerdings ist mit dem neuen Vertrag zu Beginn der Förderperiode das Budget für Programmierung deutlich aufgestockt worden, so dass nicht mehr bei jeder Detailänderung nachverhandelt werden muss. Zudem ist das Anforderungsprofil an die IT-Systeme detaillierter geregelt. Die Aussagen der GespächspartnerInnen lassen darauf schließen, dass hierüber ein kooperativer Stil bei der Umsetzung von Anforderungen gestärkt wird.

Ein Manko besteht weiterhin fort: Die Anforderungen an die IT verhandelt jedes Fachreferat mit der WIBank direkt. Besser wäre u. E. eine entsprechende bündelnde und koordinierende Stelle im Ministerium, um die Prozesse zu vereinheitlichen und für die Fachreferate zu vereinfachen. Diese Empfehlung wurde bereits in der IK-Analyse 2014 gegeben.

5.3.5 Finanzmanagement

Ein effektives und vorausschauendes Finanzmanagement ist ein wesentliches Steuerungsinstrument für die reibungsfreie Abwicklung eines Förderprogramms und die vollständige Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel. Für die Finanzsteuerung des Gesamtprogramms ist die

VB zuständig. Sie initiierte im Laufe der vorangegangenen Förderperiode die AG-Finanzmanagement, deren Arbeit in der laufenden Förderperiode fortgesetzt wird.

In der letzten Förderperiode nahm dieses Themenfeld aufgrund der Vielzahl der auftretenden Probleme einen sehr großen Raum in der IK-Analyse ein. So wurde das Aufgabenfeld der Finanzsteuerung als symptomatisch für die kommunikationsaufwendige und anfällige Umsetzungsstruktur des hessischen EPLR bewertet. Es bedurfte stetiger Anstrengungen, alle Beteiligten über Ressort- und Institutionsgrenzen hinweg zu koordinieren und einen rechtzeitigen, gesicherten Informations- und Datenaustausch zu bewerkstelligen. Bei zeitlichen und terminlichen Engpässen traten in diesem Bereich wiederholt Schwachstellen auf (Fährmann, Grajewski, Reiter 2014, Kapitel 5.4.3).

Deutlicher Erfolg der AG-Finanzen

Die Anzahl der beteiligten Akteure an der Finanzsteuerung ist deutlich höher als in anderen Bundesländern. Dies ist auch in dieser Förderperiode gleichgeblieben. Positive Ergebnisse zeigen sich durch die bereits gegen Ende der letzten Förderperiode eingerichtete AG-Finanzmanagement. Sowohl VB als auch WIBank stellen die deutlich verbesserten Kommunikationsstrukturen heraus. Anlassbezogen und ab der zweiten Jahreshälfte regelmäßig treffen sich die VertreterInnen der beiden Ministerien (Haushalt, Fachreferate mit ELER-Maßnahmen) und die WIBank, um Fragen der Finanzsteuerung zu diskutieren und sich über anstehende Themen auszutauschen. Mittelbedarfe und auch freiwerdende Mittel sind regelmäßig Thema dieser Arbeitsgruppe. So ist man schon gut aufgestellt, wenn beispielsweise die Mittelzuweisungen kommen. Sehr positiv hat sich die kontinuierliche Überwachung der Mittelbindungen durch die VB ausgewirkt. Ziel ist, am Ende eines jeden Jahres alle nationalen Mittel (Bund/Land) zu verausgaben. Gegenüber den Fachreferaten werden klare Termine gesetzt. Wenn die Mittel nicht abfließen, wird bedarfsgerecht zwischen Fördermaßnahmen umgeschichtet.

Datenaustausch und Datengrundlagen deutlich verbessert

Im Rahmen der Aufgabenerfüllung liefert die WIBank Daten über den finanziellen Umsetzungsstand an die VB. Positiv herauszustellen ist, dass die WIBank-Systeme eine Schnittstelle zum Landesreferenzmodell aufweisen, mit dem der Haushalt abgewickelt wird. Die VB kann über das Landes-SAP tagesaktuelle Auswertungen zu den ausgezahlten und bewilligten Mitteln machen.

Mittelbindungen durch Bewilligungen im Agrarumweltbereich bedürfen einer besonderen Überwachung

Bei den 5-jährigen Agrarumweltmaßnahmen treten größere Abweichungen bei den beantragten zu den ausgezahlten Mitteln auf. Diese entstehen dadurch, dass in den jährlichen Auszahlungsanträgen ein Flächenkorridor besteht, in dem sich die Antragsteller bewegen können und letztendlich weniger beantragt wird, als bei der ursprünglichen Beantragung vor dem Verpflichtungszeitraum. Im Rahmen der Finanzsteuerung ist darauf zu achten, dass diese Mittel wieder neu bewilligt werden, damit am Ende der Förderperiode auch alle geplanten Mittel Verwendung finden.

Im investiven Bereich (DE/RE) müssen viele Akteure zusammenspielen

Im investiven Bereich sind für einen planmäßigen Mittelabfluss weitere Akteure ausschlaggebend, so beispielsweise die Bewilligungsstellen selbst (s. u.) und das Finanzministerium im Hinblick auf die frühzeitige Zuweisung der Haushaltsmittel. Aus Sicht von VB und WIBank hat sich die frühzeitige Bereitstellung von Neubewilligungsmitteln (Landesmittel) verbessert. Auch der Bund ist bemüht, die Bundesmittel für GAK-Vorhaben rechtzeitiger zur Verfügung zu stellen. Aber die Mittel aus dem KFA[91] wurden beispielswiese im Jahr 2017 nach Angaben der WIBank zu einem völlig anderen Zeitpunkt zugewiesen als die anderen Mittel. Ohne KFA-Mittel – bzw. sämtliche Zuweisungen – können die Bewilligungsstellen nicht mit dem Fördergeschäft beginnen. Je früher die Zuweisungen erfolgen, desto vorteilhafter wirkt sich dies auf den Arbeitsfluss in den Bewilligungsstellen/Regionalmanagements aus und nimmt den zeitlichen Druck aus dem Fördergeschäft.

So werden die Zeiträume, in denen bewilligt, umgesetzt und ausgezahlt werden kann trotz der erzielten Verbesserungen, von den RM als sehr eng eingeschätzt. Vor diesem Grund wird verstärkt bei investiven Förderungen mit Verpflichtungsermächtigungen kommender Jahre bewilligt anstatt mit Kassenmitteln der laufenden Jahre. Zu den Herausforderungen des Finanzmanagements in den LEADER-Regionen siehe Kapitel 4.14

Deutliche Verbesserungen bei der Abfinanzierung bewilligter Mittel

Die WIBank hat in vergangenen Jahren Abfinanzierungen aus Bewilligungen von Vorjahren nur dann vorgenommen, wenn sie vom Ministerium einen Kassenanschlag bekommen hat. Dieses Verfahren wurde geändert. Für bestehende Verpflichtungen aus Bewilligungen der Vorjahre wird keine gesonderte Zuweisung benötigt. Der ZWE hat einen Anspruch auf die Zahlung, so dass Zahlungsanträge schon zu Beginn des jeweiligen Jahres gestellt werden können. Voraussetzung ist nur, dass die SAP-Systeme freigeschaltet sind.

Erfolgsfaktor zeitnahe Auszahlung im Bereich DE/RE/LEADER

Ein weiterer wesentlicher Akteur für eine planmäßige Mittelverausgabung und die Vermeidung extremer Arbeitsspitzen (vor Kassenschluss) sind die Bewilligungsstellen selber und die Regionalmanagements. Bereits in der IK-Analyse 2014 wurde herausgestellt, dass es wichtig ist, auf die Antragstellenden im Sinne eines rechtzeitigen und korrekten Auszahlungsantrags einzuwirken. Diesbezüglich ist eine effektive Vorhabenbegleitung durch die RM bzw. durch die Bewilligungsstellen gefordert.

Auch wenn der unmittelbare Einfluss auf die Begünstigten begrenzt ist, da sich bestimmte Bauvorhaben nicht beschleunigen lassen, zeigt das Beispiel der Bewilligungsstelle Vogelsberg, dass effektive Handlungsmöglichkeiten bestehen. So hat die Bewilligungsstelle Vogelsberg ein internes Auszahlungsmanagement aufgebaut. Kommunen werden bereits im Sommer kontaktiert, um die

[91] Kommunaler Finanzausgleich.

rechtzeitige Einreichung von Auszahlungsanträgen zu forcieren. Die Auszahlungsquote konnte im LK Vogelsberg so von 65 % im Jahr 2015 auf 85 % im Jahr 2016 erhöht werden (siehe Kapitel 4.6).

AGZ ermöglicht eine größere finanztechnische Flexibilität

Ähnlich wie in der Förderperiode 2007 bis 2013 eröffnet die AGZ Möglichkeiten für eine flexiblere Mittelsteuerung und -umschichtung. Zum einen sorgen die eingeplanten nationalen Top-ups für finanztechnische Flexibilität. Zum anderen liegt der Auszahlungszeitraum für die AGZ am Ende des Jahres. Wenn im investiven Bereich Mittel nicht abgerufen werden, können nicht verausgabte Mittel, v. a. GAK-Mittel noch in der AGZ eingesetzt werden. Dieser für das Finanzmanagement positive Effekt der AGZ ist aus Sicht der Fördermitteleffektivität jedoch kritisch zu bewerten. Die teilweise unter den Erwartungen liegende Inanspruchnahme bzw. die hohen Vorlaufzeiten in den ambitionierten Maßnahmen des EPLR haben in der letzten Förderperiode zu einer über die Jahre deutlichen Mittelverschiebung in Richtung AGZ geführt. Hierdurch wurde eine Maßnahme verstärkt, die aufgrund ihrer Konzeption nur schwer messbare Zielbeiträge leisten kann.

Übergeordnete aufwandssteigernde Entwicklungen werden weniger herausgestellt

In den anderen Verwaltungen der 5-Länder-Evaluieurung wurden in den Gesprächen die angewachsene Komplexität und Vielschichtigkeit des Finanzmanagements stark thematisiert. Allein durch die drei getrennt zu bewirtschaftenden EU-Mittelarten (ELER-Mittel, Restmittel der Direktzahlungen und Umschichtungsmittel) und den langen Planungshorizont mit der n+3-Regelung sei der Koordinierungs- und Steuerungsaufwand stark angestiegen.

Dieser Effekt wird in Hessen aufgrund der deutlich verbesserten Prozeduren und IT-Lösungen gegenüber der letzten Förderperiode nicht so zum Ausdruck gebracht. Die verstetigten und eingespielten Abstimmungsprozesse, verbesserten Kommunikationsstrukturen und transparente Aufgabenteilung lassen die VB in Hessen zu dem Schluss kommen, dass im Bereich Finanzmanagement der Aufwand eher gesunken ist. Dies verdeutlicht den Einfluss landesspezifischer Ausgestaltungen der Umsetzungsprozesse auf den Aufwand.

5.3.6 SFC2014

Das Informationssystem SFC2014 steht exemplarisch für Entwicklungen, die das Zusammenspiel EU-KOM zu umsetzenden Landesverwaltungen erschweren und die zu Lasten einer „guten“ Arbeit und eines effizienten Ressourceneinsatzes in den Landesverwaltungen gehen.

Zu kritisieren ist aus Sicht der hessischen VB weniger die Einrichtung einer Schnittstelle und des SFC2014 an sich, sondern die Verzögerungen in der Bereitstellung der Anforderungen, handwerkliche Fehler und kontinuierliche Änderungen. Die negativen Auswirkungen betreffen insbesondere die Arbeitsfelder Programmierung und Programmänderungsverfahren, Monitoring und Evalu-

ierung, während SFC nach Auffassung der WIBank für den Bereich der Ausgabenerklärungen weitgehend ohne Probleme funktioniert.

Die Bedeutung des gemeinsamen Informationssystems SFC2014 zum elektronischen Informationsaustausch mit der EU-KOM hat insbesondere für die Arbeit der VB deutlich zugenommen. Rolle und Funktion sowie der verpflichtende Charakter sind in Artikel 74 Absatz 4 der ELER-Verordnung und weiteren Durchführungsverordnungen festgeschrieben. Gleichzeitig weist das System handwerkliche Mängel auf, die dem Grad der Verbindlichkeit nicht entsprechen. Die aufgesetzten technischen Lösungen beeinflussen zudem Art, Qualität und Inhalte sowohl der Programme als auch der zu erstellenden Jahresberichte. Dies betrifft vorgegebene Zeichenbegrenzungen, die Struktur der Eingabefelder und die einprogrammierten Verknüpfungen und Plausibilitätskontrollen. Das Resultat sind nicht mehr lesbare Dokumente. Letzteres betrifft insbesondere die WiSo-Partner und den Begleitausschuss, die über den Durchführungsbericht ihre rechtlich vorgeschriebene Entscheidungsfunktion ausüben müssen.

Der Erfassungsaufwand für das Monitoring, das organisatorisch in der WIBank verankert ist, wurde als deutlich gestiegen eingestuft. Das liegt in erster Linie daran, dass die Struktur mit denen die erforderlichen Daten erhoben und zusammengestellt werden nicht mehr mit der der Eingabemaske des SFC übereinstimmen. Bei der erforderlichen manuellen Eingabe kann es schnell zu Übertragungsfehlern kommen, zumal es keine Möglichkeit gibt, Zahlen zu kopieren und einzufügen. Für ein effizientes Arbeiten müsste die EU-KOM ein komfortableres System mit entsprechenden Schnittstellen zur Verfügung stellen.

Bestimmte Funktionen wie die Plausibilitätskontrollen zwischen Finanzen, Indikatoren etc. können zu Erleichterungen und Qualitätssicherung führen. Insgesamt ist die technische Lösung jedoch einseitig auf Bedarfe der EU-KOM ausgerichtet, und die Mängel führen in den Verwaltungsbehörden nach übereinstimmender Einschätzung der von uns befragten VBn zu Mehrarbeit. Deren wesentlichen Kritikpunkte sind:

- unzureichende Testphasen,
- zu späte Freischaltung von Eingabemasken für Berichte; dies führt zu wiederholten Anpassungsbedarfen der geleisteten Vorarbeiten,
- intransparente Programmierung ohne Kommunikation der Änderungen,
- neue Versionseinführungen ohne Änderungssynopsen oder Vorabkommunikation der z. T. auch vorgenommen inhaltlichen Änderungen,
- fehlende Copy-paste-Funktion und weitere (erforderliche) Funktionalitäten, so können weder lesbare Gesamtdokumente mit gleichbleibenden Seitenzahlen noch Finanztabellen ausgedruckt werden.

Auch das SFC-Anforderungsmanagement und die IT-Governance weisen Schwächen auf. Ersteres verläuft zu unkoordiniert und intransparent. Es gibt kein formalisiertes und transparentes Verfah-

ren oder Tracking-System, mit Hilfe dessen die AnwenderInnen in den Ländern ihre Bedarfe melden und die Umsetzung der Anforderungen bzw. Behebung von Mängeln verfolgen können. Das geschieht durch „zufällige Entdeckungen“ der Veränderungen bei der nächsten Anwendung. Auch hier kommt erschwerend hinzu, dass sämtliche technische Dokumente und das System selber nur in Englisch verfasst sind. Das gilt auch für das Supportportal. Das führt zu Sprachbarrieren. Aufgrund der Bedeutung des Systems für die tägliche Arbeit der Verwaltungsbehörden sind die genannten Punkte stark verbesserungswürdig.

6 Gesamtfazit

Insgesamt ist der hessische EPLR auf einem guten Weg. Die drei Steuerungsgrößen Zielorientierung/Wirksamkeit, Inanspruchnahme/Akzeptanz und Umsetzungsrahmen/Aufwand sind gut ausbalanciert. Bei dem überwiegenden Teil der Maßnahmen wird im Hinblick auf die gesamte Förderperiode bislang kein Handlungs- bzw. Anpassungsbedarf gesehen.

Vor allen Dingen im Vergleich mit den anderen Bundesländern der 5-Länder-Evaluierung ist der Umsetzungsstand als gut zu bewerten. Der Mittelabfluss liegt, im Schnitt bei 19 % (Stand: 31.12.2016), und damit deutlich über dem Bundes- und EU-Durchschnitt.

Bei den externen Faktoren, die die Umsetzung des EPLR Hessen beeinflussen, handelt es sich insbesondere um Wechselwirkungen mit sektorbezogenen Markt- und Preisentwicklungen. Während diese insbesondere für den Ökolandbau zu hoher Nachfragedynamik geführt haben, hemmen sie Maßnahmen zur Förderung betrieblicher Investitionen. Bei letzteren kommen einerseits die günstigen Finanzierungsbedingungen am Kapitelmarkt, andererseits aber auch die unsichere Rechtslage (Tierhaltung, Immissionsschutz, Düngerecht, etc.) hinzu. Kritisch gesehen werden kann eine zunehmende Förderkonkurrenz zwischen ELER und GAK und weiteren Bundesprogrammen im Bereich der ländlichen Entwicklung. Diese Konkurrenz ist in Hessen bislang überwiegend indirekter Natur, da anders als in anderen Bundesländern nicht direkt gleiche oder vergleichbare Maßnahmen innerhalb und außerhalb des EPLR angeboten werden. Aber alle thematisch ähnlichen Förderansätze greifen auf die gleichen (knappen) Ressourcen in den Verwaltungen zurück und konkurrieren um die gleichen potenziellen Vorhabenträger. Die zersplitterte Förderlandschaft für den Breitbandausbau (Bund/Land) und die sehr dynamische rechtliche und technische Weiterentwicklung in diesem Bereich verursachen einen andauernden Koordinations- und Anpassungsdruck auf die entsprechende Fördermaßnahme im EPLR.

Größere und zum Teil auf die anspruchsvolle Maßnahmenkonzeption sowie die Marktbedingungen zurückzuführenden Akzeptanzprobleme gibt es bei V&V (TM 4.2) und für Teilbereiche im AFP (TM 4.1). Bei diesen Teilmaßnahmen müssen für eine zielgemäße Inanspruchnahme die oben genannten Steuerungsgrößen besser austariert werden. Für stärkere Fortschritte bei tiergerech-

ten Verfahren in der Schweinehaltung ist eine Investitionsförderung für die Realisierung der höheren baulichen Anforderungen ggf. nicht ausreichend, da die höheren haltungstechnischen Anforderungen zu einer andauernden Erhöhung der Produktionskosten führen.

Die Teilmaßnahmen der Zusammenarbeit (IuZ, TM 16.4,16.5 und 16.7) bedürfen, außer bei EIP-Agri, (TM 16.1) noch einer gewisser konzeptioneller Schärfung, „Richtlinienstraffung“ und intensiverer Mobilisierung potenzieller Akteure. Hier konnten erst wenige Einzelfälle bewilligt werden.

Zur Wasserschutzwirkung der Agarumweltmaßnahme VIK können noch keine gesicherten Aussagen zur Wirksamkeit getroffen werden. Obwohl das Flächenziel noch nicht erreicht ist, stehen keine Mittel mehr für weitere Bewilligungen zu Verfügung.

Die insgesamt aber gute inhaltliche Qualität des EPLR in Bezug auf die Zielorientierung wird durch die Zusammenschau der ermittelten maßnahmenbezogenen Anpassungsbedarfe[92] in Kapitel 4 deutlich.

Tabelle 41 stellt die Fördermaßnahmen zusammen, bei denen ein Anpassungsbedarf gesehen wird. Hierbei wird zwischen den drei diskutierten Steuerungsbereichen als „Verursacher“ für den herausgestellten Anpassungsbedarf differenziert. Bei den Maßnahmen, bei denen aufgrund der Maßnahmenausgestaltung Defizite in der Zielerreichung gesehen werden, bezieht sich dies zumeist nur auf einzelne Zielbereiche. Diese werden aufgeführt. Für Anpassungsbedarfe, die auf den landesspezifischen Umsetzungsrahmen abzielen, werden die Ansatzpunkte genannt. Genauere Ausführungen enthalten die einzelnen Maßnahmenkapitel. Unabhängig von den in Tabelle 41 zusammengefassten maßnahmenbezogenen Ergebnissen werden noch weitere Handlungsfelder gesehen. Diese werden in den programmbezogenen Empfehlungen in Kapitel 7 aufgegriffen.

[92] Zu den möglichen Kategorien und Definitionen siehe Kapitel 2.2.

Tabelle 41: Anpassungsbedarf nach Maßnahmen und Steuerungsbereich

Anpassungsbedarf	Fördermaßnahme	Inanspruchnahme/ Akzeptanz	Zielorientierung/Wirksamkeit (Maßnahmenausgestaltung)		(landesspezifischer) Umsetzungsrahmen	
grundlegender Anpassungsbedarf	Junglandwirteförderung im AFP (4.1)		X	Zielverfehlung Wettbewerbsfähigkeit		
	FID (ELER-Code 6.4)				X	Stärkung der Umsetzungseffizienz durch Zentralisierung, Stärkung der Fachberatung
	AGZ (13.1)		X	Zielverfehlung Biodiversität, dauerhafte Nutzung		
	IuZ-Klima (ELER-Code 16.5)	X	X	Prioritäre Zielsetzung unter Biodiversität unpassend	X	Förderstrategische Abgrenzung zu EIP
Geringer Anpassungsbedarf	AFP (4.1) tiergerechte Landwirtschaft	X	X	Ggf. Kombination mit Tierwohlprämie erwägen		
	V&V (4.2)	X		Schärfung Innovationsbegriff	X	Stärken von Beratungsstrukturen Verkürzung Zweckbindungsfrist
	DEP und Basisdienstleistungen (ELER-Code 7.1, 7.4)				X	Optimierung des Abwicklungsverfahrens und der AWK
	IuZ-lokale Strategien (ELER-Code 16.7)	X			X	Gezielte Mobilisierung und Akquise bei potenziellen Akteuren
	LEADER (ELER-Code 19)				X	Nachsteuerung über AWK & REK Anpassungen Abwicklungsverfahren

Quelle: Eigene Darstellung nach maßnahmenbezogenen Vollzugsanalysen.

Bei einem Großteil der Fördermaßnahmen wird kein Anpassungsbedarf für das Erreichen der im EPLR gesteckten inhaltlichen Ziele gesehen. Dementsprechend werden auch nur wenige Empfehlungen ausgesprochen. Empfehlungen liegen mit Ausnahme der TM 4.1 (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, TM 13.1 (AGZ) und der TM 16.5 (Unterstützung von Aktionen zur Minderung oder Anpassung an den Klimawandel) eher im Bereich der administrativen Umsetzung zur Optimierung der Abwicklungsverfahren.

Für die AGZ wird aufgrund der zu unspezifischen Maßnahmenkonzeption die Umwidmung der Mittel für zielgerichtete AUKM empfohlen. Auch sollte die AFP-Junglandwirteförderung einge-

stellt werden, da diese in ihrer derzeitigen Ausprägung mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden ist. Alternativ könnte überlegt werden, wie man diese Förderung grundlegend ändert, damit sie eine signifikante Wirkung erzielt. Dies sollte über eine Änderung der GAK-Fördergrundsätze versucht werden.

Herausfordernd, koordinations- und personalintensiv ist und bleibt die Umsetzungsstruktur des EPLR Hessen. Gegenüber den Analysen zur ex-post Evaluierung konnten aber organisatorische Verbesserungen in einzelnen Förderbereichen (insbesondere Forst) und einer insgesamt atmosphärischen „Entspannung“ und Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den wesentlichen Akteuren der VB, Fachreferate, WIBank und Bewilligungsstellen festgestellt werden. Die anfänglichen Unstimmigkeiten haben sich zu einem konstruktiven Miteinander entwickelt. Auch führt die Reduzierung und Konzentration der Maßnahmen und Teilmaßnahmen im Programm zu Entlastungen und Aufwandsreduzierungen und mildert somit die Auswirkungen der implementierten Organisationsstruktur ab. Hier werden aber weiterhin Optimierungs- und Zentralisierungsansätze gesehen.

Im 5-Länder-Vergleich treten in Hessen an den zahlreichen Schnittstellen zwischen den Instanzen der ländlichen Regionalentwicklung[93] stärkere Reibungsverluste im konstruktiven Miteinander zu Tage.

In puncto IT-Landschaft gibt es derzeit in Bezug auf die wesentlichen Komponenten SEStERZ und ABACUS keine Hinweise auf gravierende Probleme mehr. Es haben sich vielmehr Verbesserungen ergeben. Die grundlegenden Schwächen von SEStERZ werden aber erst mit der Einführung des neuen Systems ausgeräumt werden können. Diese ist für den Beginn der nächsten Förderperiode anvisiert.

Die teilweise positiven Tendenzen auf Landesebene zur aufwand- und risikoreduzierenden Umsetzung werden durch negative Entwicklungen im Bereich der EU-Vorgaben überkompensiert. Steigende, in Teilen unangemessene Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, grundlegende Fehlentwicklungen im Rechtsrahmen sowie der „Instrumentalisierung“ der Fehlerraten und handwerkliche Fehler technischer Vorgaben erschweren effizientes Arbeiten in den Förderverwaltungen. Einige der aufgezeigten Entwicklungen sind in Teilen auch mit einer Überlastung der personellen Ressourcen auf EU-Ebene zu erklären. Bedingt durch Kosteneinsparungen kam es Ende 2016 zu umfangreichen Umstrukturierungen innerhalb der GD Agri sowie zu Personaleinsparungen. Engpässe und „Unterausstattung“ auf dieser Ebene schlagen bis zu den Verwaltungen in den Ländern durch.

[93] LEADER-LAGn bzw. RM, ländrätliche Verwaltungen, Gruppe investive Maßnahmen der WIBank und Fachreferat

7 Programmbezogene Empfehlungen

An dieser Stelle werden überwiegend programmbezogene Empfehlungen zusammengestellt. Die maßnahmenbezogenen Anpassungsbedarfe und Empfehlungen sind im Detail Kapitel 4 zu entnehmen. Die Empfehlungen richten sich im Wesentlichen an das Land und die EU-KOM, vereinzelt an den Bund.

7.1 Verbesserung von Inanspruchnahme und Akzeptanz

An das Land

- Aktivierende und stützende Beratungsstrukturen sind ein Erfolgsfaktor für Fördermaßnahmen, diese könnten insbesondere für die TM 4.1 im Bereich Tierwohl, V&V (TM 4.2), FID (TM 6.4) und Ökolandbau (TM 11.1, 11.2) (weiter)ausgebaut werden. Insbesondere für die Zielgruppe der Klein- und Kleinstunternehmen im Bereich der V&V Förderung der V&V sollte überlegt werden, wie eine derzeit bereits durch den LLH erfolgende antragsbegleitende Beratung und vorhabenbegleitende Betreuung verstetigt und gestärkt werden könnte.

An den Bund

- Zur Vermeidung von Förderkonkurrenzen und damit verbundenen Reibungsverlusten sollte insbesondere der Bund seine Förderangebote besser und frühzeitig mit den Ländern abstimmen.

An die EU

- In der nächsten Förderperiode sollten andere Instrumente als die leistungsgebundene Reserve genutzt werden, um eine zügige Programmumsetzung zu unterstützen. In ihrer derzeitigen Ausprägung haben sich Leistungsrahmen und Leistungsreserve als eine Fehlkonstruktion erwiesen, mit einer fragwürdigen Steuerungswirkung und mit viel Abstimmungs- und Koordinationsaufwand verbunden.

7.2 Zielorientierung und Wirksamkeit

An das Land

- Insgesamt zeichnen sich das Programmportfolio und die Ausgestaltung der Maßnahmen durch eine hohe Zielorientierung aus. Die Möglichkeit der Feinsteuerung und Nachjustierung über die Anpassung der AWK wird, wo sinnvoll, genutzt. Dies sollte so fortgesetzt werden. Grundsätzlich sollten die AWK kontinuierlich in ihrer positiven wie negativen Selektionswirkung überprüft werden. Von der durch die Änderung der Kontroll-VO eröffneten Möglichkeit

einer Nichtanwendung der AWK für Kleinstvorhaben innerhalb von Fördermaßnahmen sollte kein Gebrauch gemacht werden.

- Für eine stärkere Effektivität des Mitteleinsatzes sollten sowohl die Mittel der AGZ in wirksame AUKM umgeschichtet als auch die Junglandwirteförderung innerhalb des AFP abgeschafft bzw. alternativ grundlegend geändert werden.

An die EU

- Mit der anvisierten Änderung von Artikel 49 der ELER-Verordnung zur Vorhabenauswahl durch die OMNIBUS-Verordnung sind Ansätze zu erkennen, die verpflichtende Anwendung von AWK für alle Maßnahmen „aufzuweichen“. Das wird begrüßt. Für die erforderlichen Begründungen und Nachweise einer anderen qualifizierten Auswahl sollte die EU-KOM einen praktikablen und „ermöglichenden“ Rahmen setzen, damit es den Ländern tatsächlich möglich ist, rechtssicher auf deren Anwendung bei bestimmten Maßnahmen zu verzichten. Für Hessen ist das insbesondere für die Flurbereinigung von Relevanz.

7.3 Umsetzungsrahmen

An das Land

Organisationsstruktur

- Die gewählte Organisationsstruktur in Hessen ist vor dem Hintergrund der spezifischen Anforderungen und Erfordernisse im EU-Förderkontext aufgrund der zahlreichen Schnittstellen und unterschiedlichen involvierten Institutionstypen (u. a. bedingt durch die Kommunalisierung) komplexer als in den anderen Ländern und herausfordernd. Die Zusammenarbeit hat sich aber deutlich verbessert. Schlüsselfaktor hierzu ist eine intensivierte und rechtzeitige Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Akteuren durch verschiedene Kommunikationskanäle und Foren. Diese sollten verstetigt und wo notwendig noch intensiviert werden. Die Schnittstelle LEADER-RM, Bewilligungsstellen, Fachreferat und WIBank scheint dabei noch weiterer Klärung über Rollenverständnis, Hol- und Bringschuld und Verantwortlichkeiten zu bedürfen.
- Die im 5-Länder-Vergleich starke Dezentralisierung der Bewilligungsstruktur durch die Förderabwicklung über 16 landrätliche Verwaltungen besteht fort. Es ist nach wie vor zu hinterfragen, ob für einige Teilmaßnahmen (FID und auch AFP) eine kritische Masse von Förderfällen für effizientes Handeln und Aufrechterhalten einer EU-Expertise erreicht wird. Ob es für diese Maßnahmen sinnvoll ist, eine disperse Bewilligungsstruktur aufrechtzuerhalten, sollte intensiv diskutiert und mögliche Alternativen entwickelt werden. Möglichkeiten zur Zentralisierung im Bereich der einzelbetrieblichen Förderungen wurden bereits in den Empfehlungen zur IK-Analyse 2014 gesehen.

Personalsituation

- Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur quantitativ, sondern auch in fachlicher Hinsicht. Derzeit wird noch kein virulentes Problem in Hessen gesehen. Die Auswirkungen der zu beobachtenden Verschiebung im Stellenkegel der landrätlichen Bewilligungsstellen durch den Ersatz von Fach- durch Verwaltungspersonal müssen vor dem Hintergrund der notwendigen Expertise für die Bewilligungsfunktion kritisch reflektiert werden.
- Ein zentrales Thema ist der stetige Wissensaufbau auf den verschiedenen Ebenen der Organisationsstruktur, für die komplexen EU-Förderverfahren und die damit verbundenen speziellen Rechtsgebiete. Anforderungen, die sich aus der notwendigen Überprüfung der rechtskonformen Anwendung des Vergaberechts ergeben sind ein zentraler Bestandteil der notwendigen Fachexpertise. Diesbezüglich gibt es noch Optimierungsbedarfe und -möglichkeiten zum Kapazitätsaufbau und der Qualifizierung insbesondere auf Ebene der Bewilligungsstellen, aber auch der LEADER-RM. Das Schulungsangebot der WIBank ist dementsprechend bedarfsorientiert fortzuführen, gleichermaßen ist aber auch Eigeninitiative der betreffenden Stellen selbst (z. B. Landräte, LEADER-RM) erforderlich. Ein Ansatz zur Qualifizierung und zur Effektivierung der Einarbeitungszeiten neuer MitarbeiterInnen wird auch in der Einrichtung gegenseitiger Praktikumsmöglichkeiten in den verschiedenen Bereichen der Umsetzungsstruktur gesehen. Hierdurch könnten auch die Bewilligungsstellen voneinander lernen. Diese bereits von der WIBank angebotenen Möglichkeiten sollten aus Sicht der Evaluierung genutzt und intensiviert werden. Bereits zur IK-Analyse wurde in anderen Ländern die Empfehlung gegeben, über neue Wege Perspektivwechsel in dem vielschichtigen Umsetzungsgefüge von Förderprogrammen zu ermöglichen. Neben dem Erkenntnisgewinn können die gegenseitigen Praxiseinblicke wertvolle Rückwirkungen auf das jeweils eigene Handlungsprogramm haben und zu einem gemeinsamen Verständnis innerhalb der Organisationsstruktur führen. So sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, ein solches „Austauschprogramm-Förderverwaltung“ zu etablieren.
- Zudem stehen perspektivisch in der gesamten Förderverwaltung altersbedingt massive Abgänge mit dem entsprechenden Knowhow-Verlust an. Denen sollte rechtzeitig strategisch begegnet werden, um Risiken für das Zahlstellengeschäft zu vermeiden. Z. B auf Ebene der Fachreferate durch zeitlich „überlappende“ Neubesetzungen und auf Ebene der Bewilligungsstellen ggf. durch Poolbildungen für bestimmte Rechts- und Fachfragen.

Regelungsrahmen

- Der Regelungsrahmen ist zwar in starkem Maße durch die EU-Ebene bestimmt. Es bestehen aber landesspezifische Auslegungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten, z. B. in Bezug auf die Bestimmungen des Haushalts- und Vergaberechts. So könnten z. B. die Regelungen in den einzelnen Richtlinien durch eine sogenannte ANBest-ELER in Analogie zu den anderen Ländern, wie beispielsweise in Sachsen und Niedersachsen, gebündelt und vereinheitlicht werden. Dieser Ansatz wird dort sehr positiv bewertet und als Vereinfachung eingestuft. Die Entwicklung einer entsprechenden ANBest müsste vom Finanzministerium unterstützt werden.

- Der Verzicht der Mehrwertsteuerförderung trägt zur Verfahrensvereinfachung und größeren Rechtssicherheit bei. Er sollte daher beibehalten werden. In den anderen Bundesländern wurden sehr aufwändige Verfahren zur Nachweiserbringung der Nichtvorsteuerabzugsberechtigung eingeführt.

IT-Landschaft

- In dieser Förderperiode hat es in diesem für eine effiziente Umsetzung zentralen Bereich Verbesserungen geben, sowohl im Bereich der Soft- und Hardwarelösungen, als auch im Bereich der IT-Governance. Nach wie vor verhandelt aber jedes Fachreferat in Bezug auf (Neu)Programmierungsanforderungen grundsätzlich bilateral mit der WIBank, auch wenn es eine Stelle in der Fachabteilung im Ministerium gibt, die die Prozesse managt.

An die EU

Rechtsrahmen

- Für die derzeitige Förderperiode gilt, dass das größte Vereinfachungspotential darin besteht, die Regelungen konstant zu halten. Die Systeme sind jetzt, wenn auch mit großem Aufwand, aufgesetzt.
- Ein Überdenken der derzeitigen Schieflage in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen kann und sollte aber bereits jetzt beginnen. Grundlagen für eine Neuausrichtung ist ein neues Verständnis von Fehlern und Fehlerquote. So sollte eine neue Verständigung darüber erfolgen, welche formalen Abweichungen als (finanzielle) Fehler zu bewerten sind und in entsprechende Statistiken einfließen sollen. Ein weiterer Ansatz wäre eine Abschichtung für Handlungs- und Rechtsfolgen zwischen EU-Rechtsrahmen und nationalen Regelungen: Während das gesamte Verfahren Gegenstand von Kontrollen sein sollte, sollten finanzielle Korrekturen gegenüber den Begünstigten und Anlastungen gegenüber den Zahlstellen nur bei Verstößen gegen EU-Recht erfolgen. Das würde bereits viel Druck aus dem System nehmen und die derzeitigen Entwicklungen durchbrechen. Die Folgen von aufgedeckten Fehlern in Bezug auf nationale Regelungen könnten nach den bewährten Regeln des Zuwendungsrechts und des Verwaltungsverfahrensrechts eingestuft und behandelt werden.
- Auch der Sanktionsmechanismus, mit seinen Ursprüngen in der 1. Säule der GAP, sollte aus dem ELER herausgelöst werden.
- Für die künftige Förderperiode sei auf die Situationsanalyse im ELER-Reset-Papier (SMUL 2016), die Untersuchung des Rechnungshofes Baden-Württemberg (LRH BW 2015) und das Bund-Länder-Papier zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik (BMEL 2017b) sowie die in erwähnten Dokumenten enthaltenen Empfehlungen verwiesen. Es besteht dringender Handlungsbedarf, ohne dass wir eine Empfehlung geben könnten, welche der derzeit diskutierten Optionen zu präferieren wäre. Unseres Erachtens sollte ein Fokus auf die Frage gerichtet sein, welche Ziele mit der GAP erreicht werden sollen, der Umsetzungsrahmen muss dann zu den Zielen passen und darf sie nicht konterkarieren.

SFC

Aufgrund der deutlichen Schwächen des Informationssystems SFC und der Bedeutung für die tägliche Arbeit der Verwaltungsbehörden, sind kurzfristige Verbesserungen dringend erforderlich. Ansatzpunkte sind u. a.

- Stärkung der Benutzerfreundlichkeit durch Programmierung erforderlicher Funktionalitäten,
- Qualitätsverbesserungen im Bereich der Testphasen und zeitlichen Planungsabläufe insbesondere vor einer neuen Berichtslegungsphase,
- ein strukturiertes und für die Anwender transparenteres Anforderungsmanagement.

Literatur

BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2014a): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland - ELER (NRR) 2014-2020. zu finden in < https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/NRR-2014-2020.pdf;jsessionid=920CF33C4A668CEF9E8108F5BD40BC14.1_cid367?__blob=publicationFile> [zitiert am 13.09.2018]

BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2014b): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2014 - 2017.

BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017a): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2017-2020.

BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft Referat 713 (2017b): Bund-Länder-Papier zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung. Stand 23.05.2017 (unveröffentlicht)

Breitbandrichtlinie: Richtlinie zur Förderung der Breitbandversorgung im Land Hessen, vom 29. August 2016. Staatsanzeiger für das Land Hessen, 2016/25. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, zu finden in <www.breitband-in-hessen.de> [zitiert am 28.08.2017]

Bundesprogramm Breitbandausbau: Richtlinie „Förderung zur Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland" Bekanntmachung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 22. Oktober 2015, 1. Novelle vom 03.07.2018

BVerwG, Bundesverwaltungsgericht (3 B 11.16) Kastenstandsurteil für Zuchtsauen Az 3 B 11.16 – Beschluss vom 08. November 2016.

Dargan L und Shucksmith M (2008) LEADER and Innovation. Sociologia Ruralis 48:3, pp 274-291

Dax T, Strahl W, Kirwan J und Maye D (2016) The Leader programme 2007-2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. European Urban and Regional Studies 23:1, pp 56-68

DBV, Deutscher Bauernverband (2016) Situationsbericht 2016/17 - Trends und Fakten zur Landwirtschaft

DIP, Deutsche Innovationspartnerschaft Agrar (2015) Förderangebot der BLE, zu finden in < https://www.ble.de/DE/Projektfoerderung/Foerderungen-Auftraege/Innovationen/Deutsche-Innovationspartnerschaft-Agrar/deutsche-innovationspartnerschaft-agrar_node.html > [zitiert am 13.09.2018]

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/207: Durchführungsverordnung (EU) 2015/207 der Kommission vom 20. Januar 2015 mit detaillierten Regelungen zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Muster für den Fortschrittsbericht, die Vorlage von Informationen zu einem Großprojekt, den gemeinsamen Aktionsplan, die Durchführungsberichte für das Ziel „Wachstum und Beschäftigung", die Verwaltungserklärung, die Prüfstrategie, den Bestätigungsvermerk, den jährlichen Kontrollbericht und die Methode zur Durchführung der Kosten-Nutzen-Analyse sowie gemäß Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf das Muster für die Durchführungsberichte für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit", Amtsblatt der Europäischen Union vom 13.2.2015, L 38/1 zu finden in < https://www.esf-bw.de/esf/fileadmin/_migrated/content_uploads/Durchfuehrungsverordnung__EU__Nr._207_2015.pdf> [zitiert am 13.09.2018]

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014: Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission vom 7. März 2014 zur Festlegung von Vorschriften für die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds im Hinblick auf eine Methodik für die Anpassung an den Klimawandel, die Festlegung von Etappenzielen und Vorgaben im Leistungsrahmen und die Nomenklatur der Interventionskategorien für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, Amtsblatt der Europäischen Union vom 8.3.2014, L 69/65 zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0215&from=DE> [zitiert am 13.09.2018]

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014: Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Amtsblatt der Europäischen Union vom 31.7.2014, L 227/18 zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_227_R_0002> [zitiert am 13.09.2018]

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014: Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance, Amtsblatt der Europäischen Union vom 31.7.2014, L 227/69 zu finden in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0809&from=DE [zitiert am 13.09.2018]

DWA, Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft Abwasser und Abfall e. V. (2016) Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW). Hennef

EEN, European Evaluation Network for Rural Development und EU-COM, European Commission (2012): Getting the most from your RDP: Guidelines for the Ex ante Evaluation of 2014-2020 RDPs (Draft August 2012). Brüssel. EU-Kommission, zu finden in<http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/guidelines/2014-2020-ex-ante-draft-08-2012_en.pdf> [zitiert am 14.07.2014]

Elbe S, Geberth F, Grajewski R, Lins T, Schöber J, Schwarz C, Trefflich A, Kannegießer T und Willenbrock O (2017) Handbuch ELER-Monitoring 2014 - 2020 (Stand 10.02.2017). Bonn

ELER-VB (2015) Indikative Finanztabelle EPLR 2014 - 2020 (EU-kofinanzierte Maßnahmen). Stand 26.02.2015. Email vom 12.06.2015.

ELER-Verordnung: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Amtsblatt der Europäischen Union 347/487 vom 20.12.2013, zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=DE > [zitiert am 13.09.2018]

ESI-Verordnung: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/320 DE vom 20.12.2013, Publication Service of the European Union, zu finden in <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=DE> [zitiert am 07.01.2014].

EU-KOM (K(2003) 1422): Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen - Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003. Amtsblatt der EU Nr.L 124/36, zu finden in http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361&from=EN [zitiert am 12.09.2018]

EU-KOM, Europäische Kommission (2013a): Beschluss der Kommission vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet. Interreg-bayaut, zufinden in < http://www.interreg-bayaut.net/interreg_iv/content/dokumente/Dokumente%20EK/Leitlinien%20fuer%20Finanzkorrekturen_131219.pdf> [zitiert am 18.06.2017]

EU-KOM, Europäische Kommission (2013b): Gemeinsame Anleitung der Generaldirektionen AGRI, EMP, MARE, REGIO der europäischen Kommission zur gemeinschaftsgeführten lokalen Entwicklung in europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Brüssel: zu finden in <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/02_Regionen/leader_clld/CLLD_guidance_290413_final_DE.pdf> [zitiert am 14.4.2014b] nicht mehr im Internet verfügbar

EU-KOM, Europäische Kommission GD Landwirtschaft (2017) Financial Dashboard (Programme level - in Euro) Implementation by Measure (31/12/2016). Email vom 24.04.2017

EU-KOM, Europäische Kommission GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2006) Fact sheet "Der LEADER-Ansatz". Ein grundlegender Leitfaden. Brüssel.

Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014) Ex-post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2007 bis 2013. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/HE/10-2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf> [zitiert am 8.06.2016]

FiRiLi 2015: Richtlinien für die Finanzierung in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz, dem ländlichen Charakter angepassten Infrastrukturmaßnahmen und auf räumliche und thematische Schwerpunkte beschränkte integrierte ländliche Entwicklungskonzepte vom 24.07.2015 in der Fassung vom 05.01.2016 (Finanzierungsrichtlinien - FiRiLi 2015). Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, zu finden in <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwju58rzsLXdAhWILFAKHXsjCtEQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwirtschaft.hessen.de%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fmedia%2Fhmwvl%2F20160105_firili_2015_ae1.pdf&usg=AOvVaw0bE5k4JusPwPAWZtr8JZAL> [zitiert am 12.09.2018]

FlurbG: Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist.

Forst Förderrichtlinie: Richtlinie für die forstliche Förderung in Hessen vom 17. Dezember 2015., VI 1 88f08.09-6/2014/12

Forstner B, Grajewski G, Bathke M, Bergschmidt A, Dickel R, Eberhardt W, Ebers H, Fährmann B, Fengler B, Franz K, Moser A, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schnaut G, Schwarz G, Spengler M und Tietz A (2016) Ex-post-Bewertung Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/HE/0-Ex-post-Bewertung_Hessen_EPLR_Endbericht.pdf> [zitiert am 26.07.2017]

Fuchs S und Stein-Bachinger K (2008) Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum. Bioland Verlags GmbH, Mainz

Grajewski R, ed. (2011) Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014. Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 08/2011 Braunschweig. zu finden in http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn049621.pdf [zitiert am 25.01.2016].

GWB: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S.1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151) geändert worden ist.

HALM-RL: Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen HALM, Richtlinien vom 21. September 2015. Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen, zu finden in <www.wibank.de> [zitiert am 28.08.2017] nicht mehr im Internet verfügbar

HALM-RL: Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen HALM, Richtlinien vom 28. November 2017. Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen, zu finden in <www.wibank.de> [zitiert am 12.09.2018]

HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Richtlinien für die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und naturschutzfachlich wertvoller Flächen in Hessen Richtlinien vom 27.10.2010 (StAnz 51/2010, S. 2743), zu finden in https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/HMUELV/hiap-richtlinien_2010.pdf [zitiert am 13.09.2018]

HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013) Vorgehensweise für alle ELER-kofinanzierten investiven Maßnahmen. Rundschreiben 01/2013 vom 8. Mai 2013

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015a) Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014-2020 - Technisches EU-Dokument (Stand 12.02.2015). Wiesbaden, zu finden in https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/entwicklungsplan_fuer_den_laendlichen_raum_hessen_eplr_2014-2020_genehmigte_fassung_13.02.2015_0.pdf [zitiert am 12.09.2018]

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015b) National finanzierte Maßnahmen zur Förderung einer integrierten Politik für den ländlichen Raum in Hessen. Anlage 4 zum EPLR Hessen 2014 - 2020. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: <https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/anlage_4_-_national_finanzierte_massnahmen_zur_foerderung_einer_intergrierten_politik_fuer_den_laendlichen_raum_in_hessen_-_09122014.pdf> [zitiert am 6.01.2016].

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015c) Richtlinien Einzelbetriebliches Förderungsprogramm Landwirtschaft (EFP-Förderrichtlinie) vom 1. September 2014. StAnz-Hessen 5/2015, p 94, zu finden in <http://www.staatsanzeiger-hessen.de/download/StAnz-Hessen-Ausgabe-2015-5.pdf#page=10> [zitiert am 09.10.2015].

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015d) Merkblatt zum Förderantrag für das Einzelbetriebliche Förderungsprogramm Landwirtschaft (EFP). Wiesbaden.

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015e) Grundsätze zur Ausgestaltung, Anwendung und Transparenz des Projektauswahlverfahrens durch das LAG-Entscheidungsgremium für die Förderperiode 2014-2020, Wiesbaden, zu finden in <https://www.rffs.de/app/download/12561004832/Vorgaben%2BProjektauswahlverfahren%2BLAG.pdf%3Ft%3D1438247501+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=firefox-b> [zitiert am 12.09.2018]

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015f) Merkblatt Ressourceneffizienz im Zusammenhang mit der Gewährung von Fördermitteln zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Hessen.

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015g) Auswahlkriterien zum Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR) für die Programmplanungsperiode 2014 – 2020 in der Fassung vom 20. April 2015 (unveröffentlicht)

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016a) Merkblatt zum Antrag auf Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Hessen. Wiesbaden

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016b) EFP-Einführungserlass 2016. Wiesbaden.

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016c) Förderung der Dorfentwicklung in Hessen; Anerkennung neuer Förderschwerpunkte 2016. Erlass des HMUKLV vom 25.01.2016 (unveröffentlicht)

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017a) Finanzdaten EPLR Hessen (Auszahlungen für abgeschlossene Vorhaben, Auszahlungen für teilausgezahlte und abgeschlossene Vorhaben, Bewilligungen) in den Kalenderjahren 2014-2015 und 2016.

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017b) Jährlicher Durchführungsbericht Germany - Rural Development Programme (Regional) - Hesse (Zeitraum 01/01/2016 - 31/12/2016). Wiesbaden.

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017c) EFP-Einführungserlass 2017. Wiesbaden.

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017d) 1. Änderungsantrag zum Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014-2020. Genehmigung der 1. Änderung 14.12.2017.

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017e) Förderung der ländlichen Entwicklung Neufassung der Richtlinie 2018/Förderjahr 2017. Erlass des HMUKLV vom 23.03.2017 (unveröffentlicht)

HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2018) 2. Änderungsantrag zum Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014-2020. Stand 13.08.2018.

HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2013b) Aufruf zur Teilnahme am Bewerbungs- und Auswahlverfahren LEADER 2014-2020. StAnz-Hessen 52, pp 1594-1599.

HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2013a) Leitfaden für die inhaltliche und redaktionelle Ausgestaltung von regionalen Entwicklungskonzepten (REK) als Grundlage für die Auswahl von LEADER-Fördergebieten 2014-2020. Wiesbaden.

HRH, Hessischer Rechnungshof (2011) 22. Zusammenfassender Bericht 2011 (Kommunalbericht), 146. vergleichende Prüfung "Kommunalisierungsgesetz". Darmstadt, zu finden in <http://www.rechnungshof-hessen.de> [zitiert am 12.09.2018]

HWBG, Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation (2016) Förderdaten Flurbereinigung (unveröffentlicht)

LEADER-Referenten des BMEL und der Bundesländer (2015) Mehrheitliche Empfehlung der LEADER-Referenten der Bundesländer und des BMEL für die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) in Deutschland zur Ausgestaltung, Anwendung und Transparenz des Projektauswahlverfahrens durch das LAG-Entscheidungsgremium - Neufassung für die Förderperiode 2014 - 2020.

LRH BW, Rechnungshof Baden-Württemberg (2015) Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Landesrechnungshof Baden-Württemberg, zu finden in <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf> [zitiert am 10.08.2015]

Margarian A, Forstner B, Dirksmeyer W und Zimmer Y (2005) Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004, Bericht für Hessen. Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, zu finden in https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi041143.pdf [zitiert am 12.07.2010]

Nationaler Rahmen Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2017-2020.

OG, Operationelle Gruppen (2016) Vorhabenskizzen der Operationellen Gruppen im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP-Agri), 1. Call in Hessen. ELER-Teilmaßnahmen unter M16 (Zusammenarbeit) (unveröffentlicht)

Omnibus-Verordnung: Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und (EU) Nr. 652/2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial, Amtsblatt der Europäischen Union vom 29.12.2017, L 350/1, zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2393&from=DE> [zitiert am 13.09.2018]

Pollermann K (2017) ELER-Maßnahme M19 (LEADER). Schriftliche Befragung der Regionalmanagements der LEADER-Regionen in Hessen (unveröffentlicht)

RL 2004/18/EG: Richtlinie 2014/24/EU des Europäisches Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, Amtsblatt der Europäischen Union vom 8.3.2014, 94/65, zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> [zitiert am 13.09.2018]

RL Ländliche Entwicklung 2015: Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der ländlichen Entwicklung, Stand 16.02.2015. StAnz-Hessen 12 vom 16.03.2015

RL-IZ: Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung von Innovation und Zusammenarbeit in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten (RL-IZ), 2015

RP Gießen, Regierungspräsidium Gießen (2017a): Förderdaten der Förderung Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Investitionsförderung), Förderperiode 2014-2010, Regierungspräsidium Gießen, Hessen (unveröffentlicht)

RP Gießen, Regierungspräsidium Gießen (2017b): Inanspruchnahme der Fördermaßnahme 4.2 (V&V) in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 (Stand bis 2016), Expertengespräch

Schaack D und Rampold C (2016b) AMI Markt Bilanz Öko-Landbau 2016

Schnaut G und Moser A (2016) Ex-post-Bewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013: Modulbericht 8_MB Ländliche Regionalentwicklung (LEADER/HELER). Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/HE/8_MB_HELER_LEADER.pdf> [zitiert am 20.09.2017].

Schnaut G, Pollermann K und Raue P (2012) LEADER - an approach to innovative and suitable solutions in rural areas? - Paper prepared for presentation at the 131st EAAE Seminar 'Innovation for Agricultural Competitiveness and Sustainability of Rural Areas', Prague, Czech Republic, September 18-19, 2012, zu finden in <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/135779/2/Schnaut.pdf> [zitiert am 17.08.2015]

Schnaut G, Fährmann B, Fengler B, Eberhardt W, Roggendorf W, Reiter K, Sander A, Bormann K, Grajewski R, Raue R, Peter H, Forstner B, Bergschmidt A, Bathke M und A Tietz (2016) Feinkonzept zum Bewertungsplan EPLR – Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 – 2020. Stand 05.2016. 5-Länder-Evaluation 04/16 (unveröffentlicht)

SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016) Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET), zu finden in <https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/NeuausrichtungderELER-Foerderungnach2020_ELER-RESET.pdf> [zitiert am 26.10.2016]

Tietz A und Grajewski R (2016) EU-Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland ab 2014: Zwischen Kontinuität und Wandel. In: Eberstein, Karl, H. und Untiedt, G. (eds): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln. S. Abschnitt VI

Verordnung (EU) Nr. 1306/2013: Verordnung (EU) Nr. 1306/2013: Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäisches Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, Amtsblatt der Europäischen Union vom 20.12.2013, L 347/549, zu finden in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1306> [zitiert am 13.09.2018]

Verordnung (EU) Nr. 640/2014: Delegierte Verordnung (EU) Nr. 640/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance, Amtsblatt der Europäischen Union vom 20.6.2014, L 181/48, zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640> [zitiert am 13.09.2018]

WIBank, Wirtschafts und Infrastrukturbank (2016) Förderung der Dorfentwicklung in Hessen; Informationen zum Antragsverfahren "Aufnahme als Förderschwerpunkt in das Förderprogramm Dorfentwicklung im Jahr 2017", Stand 22.09.2016, zu finden in <https://www.wibank.de/blob/wibank/405340/a77d3786e4f43c98323a285130f0b12c/information-zu-foerderschwerpunkten-2017-data.pdf> [zitiert am 06.04.2017]

WIBank, Wirtschafts und Infrastrukturbank (2017a) Bewilligungsdaten der ELER-Maßnahmen Agrarinvestitionsförderung (AFP) und der Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (FID). Förderjahre 2014 bis 2016 (unveröffentlicht)

WIBank, Wirtschafts und Infrastrukturbank (2017b) Förderdaten der ELER-Maßnahme M10 (Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen) und M11 (Ökologischer Landbau) sowie Flächen und Nutzungsnachweise aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS). Förderjahr 2012, 2013 und 2015 (unveröffentlicht)

WIBank, Wirtschafts und Infrastrukturbank (2017c) Förderdaten der ELER-Maßnahme M7 (Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten). Förderjahre 2014 bis 2016 (unveröffentlicht)

WIBank, Wirtschafts und Infrastrukturbank (2017d) Förderdaten der ELER-Maßnahme M19 (LEADER). Förderjahre 2014 und 2016 (unveröffentlicht)

Anhang

Tabelle A-1: Qualitative Erhebungen: Verwaltungseinheiten, Gesprächsart, Gesprächsdatum

Institution, Förderbereich bzw. Maßnahme	Gesprächsart	Gesprächs-datum
HMUKLV, Referat VII Verwaltungsbehörde, Gesamtprogramm	Face-to-face	15.03.2017
WIBank, Zahlstelle EGFL/ELER, Gesamtprogramm	Face-to-face	27.03.2017
WIBank, HMUKLV, Referat VII 8, Dorf- und Regionalentwicklung	Face-to-face	30.03..2017
HMWEVL, Ref. VII 5, Flurbereinigung, Wegebau	Face-to-face	28.04.2017
HMUKLV, Referat VII 8, Dorf- und Regionalentwicklung	Face-to-face	05.05.2017
Kreisverwaltung Marburg-Biedenkopf, Fachbereich Ländlicher Raum und Verbraucherschutz, Fachdienst Dorf- und Regionalentwicklung	Face-to-face	04.05.2017
Kreisverwaltung Vogelsbergkreis, Amt für Wirtschaft und den ländlichen Raum	Face-to-face	04.05.2017
RP Gießen, Dez. 51.1, Europäische Innovationspartnerschaften (EIP-Agri) und Kooperationsmaßnahmen	Face-to-Face Telefonisch	26.04.2017 22.02.2107
IfLS als Innovationsdienstleister (IDL), Europäische Innovationspartnerschaften (EIP-Agri) und Kooperationsmaßnahmen	Face-to-Face Telefonisch	26.04.2017 19.06.2017
HMUKLV, Referat VII 6, Europäische Innovationspartnerschaften (EIP-Agri)	Face-to-Face	26.04.2017
HMUKLV, Referat VII 6, Förderung der Innovation und Zusammenarbeit (16.1 bis 16.7)	Telefonisch	19.06.2017
HMUKLV, Referat VI 1 und RP Darmstadt, Dez. V 52, Forstliche Fördermaßnahmen	Face-to-Face	21.03.2017
RP Gießen, Dez. 51.1 Landwirtschaft, Marktstruktur, V&V	Telefonisch	25.04.2017
HMUKLV, Referat VII 6, AFP und V&V	Telefonisch	21.04.2017
HMWVL, Referat IV 6, Technologiepolitik, digitale Infrastruktur	Telefonisch	15.09.2017

Tabelle A-2: Bezeichnungen der Teilmaßnahmen (EU-Codes)

Teilmaßnahmen	Kurzbezeichnung
Förderung für Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe (4.1)	Agrarinvestitionsförderung (AFP)
Förderung für Investitionen in die Verarbeitung, Vermarktung und/oder Entwicklung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (4.2)	Verarbeitung und Vermarktung (V&V)
Förderung für Investitionen in die Schaffung und Entwicklung nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten (Diversifizierung) (6.4)	Diversifizierung (FID)
Investitionen in die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raums (Flurbereinigung) (4.3-2)	Flurbereinigung
Förderung für Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung aller Arten von kleinen Infrastrukturen (7.2)	Kleine Infrastrukturen
Förderung für die Ausarbeitung von Plänen für die Entwicklung von Gemeinden und Dörfern in ländlichen Gebieten und ihrer Basisdienstleistungen (Dorfentwicklung) (7.1)	Dorfentwicklungspläne
Förderung für Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung lokaler Basisdienstleistungen für die ländliche Bevölkerung, einschließlich Freizeit und Kultur, und die dazugehörige Infrastruktur (Dorfentwicklung) (7.4)	Basisdienstleistungen
Vorbereitung einer lokalen Entwicklungsstrategie gemäß LEADER (19.1)	LEADER
Umsetzung von Vorhaben im Rahmen der lokalen Entwicklungsstrategie (19.2)	
Vorbereitung und Durchführung von Kooperationsvorhaben der Lokalen Aktionsgruppe (19.3)	
Förderung der laufenden Kosten der Lokalen Aktionsgruppen und der Sensibilisierung (19.4)	
Förderung für die Breitbandinfrastruktur (7.3)	Breitbandinfrastruktur
Investitionen in den forstwirtschaftlichen Wegebau (4.3-1)	Wegebau Forst
Förderung für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen (8.4)	Flächenräumung
Förderung für Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme (8.5)	Bodenschutzkalkung
Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen (vielfältige Kulturen im Ackerbau) (10.1)	Vielfältige Kulturen im Ackerbau (VIK)
Zahlungen für die Einführung ökologischer landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverfahren und -methoden (Neueinsteiger) (11.1), Zahlungen für die Beibehaltung ökologischer landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverfahren und -methoden (Beibehalter) (11.2)	Ökologischer Landbau
Ausgleichszahlungen für andere, aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete (13.2.)	Ausgleichszulage (AGZ)
Förderung für die Einrichtung und Tätigkeit Operationeller Gruppen (OG) der EIP „Landwirtschaftliche Produktion und Nachhaltigkeit“ (16.1)	EIP-Agri
Förderung der Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Versorgungskette zur Schaffung und Entwicklung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte und für Absatzförderungsmaßnahmen (16.4)	IuZ-Versorgung
Förderung der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Eindämmung des Klimawandels oder die Anpassung an dessen Auswirkungen (16.5)	IuZ-Klima
Förderung der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Unterstützung von lokalen Strate-	IuZ-lokale Strategien

Teilmaßnahmen	Kurzbezeichnung
gien, die nicht unter die von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung fallen (16.7)	
Technische Hilfe (20.1)	TH