

Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022

Aufwand, Kosten und Bestimmungsfaktoren

Regina Grajewski und Stefan Becker

5-Länder-Evaluation 15/2024



Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION

Ministerium für Landwirtschaft
und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen



DOI-Nr.: 10.3220/5LE1721287764000

www.eler-evaluierung.de

Der nachfolgende Text wurde in geschlechtergerechter Sprache erstellt. Soweit geschlechtsneutrale Formulierungen nicht möglich sind, wird mit dem Doppelpunkt im Wort markiert, dass Frauen, Männer und weitere Geschlechtsidentitäten angesprochen sind. Feststehende Begriffe aus Richtlinien und anderen Rechtstexten bleiben unverändert.

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski, Dr. Stefan Becker

Bundesallee 64, 38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5519

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Bundeforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Bundesallee 50

38116 Braunschweig

Braunschweig, Juli 2024

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VI
0 Zusammenfassung und Summary	1
Zusammenfassung	1
Summary	1
1 Einleitung	2
1.1 Anlass der Untersuchung	2
1.2 Aufbau des Berichts	2
2 Kontext: Vereinfachung von Förderpolitiken	3
3 Untersuchungsdesign	4
3.1 Fragestellungen	4
3.2 Untersuchungsgegenstand	4
3.3 Datenerfassung und -analyse	8
3.3.1 Erhebung des Umsetzungsaufwands	8
3.3.2 Berechnung der Implementationskosten	9
3.3.2.1 Absolute Implementationskosten	9
3.3.2.2 Relative Implementationskosten	14
3.3.3 Vergleiche zwischen Förderperioden und Bundesländern	15
3.3.4 Validierung der Ergebnisse und Identifizierung von Bestimmungsfaktoren	15
4 Aufwand und Kosten auf Ebene des Gesamtprogramms	16
4.1 Aufwand- und Kostendarstellung	16
4.1.1 Absolut und relativ	16
4.1.2 Vergleich mit anderen ELER-Programmen	17
4.1.3 Vergleich mit anderen Förderprogrammen	18
4.2 Aufwands- und Kostenentwicklung	20
4.3 Bestimmungsfaktoren	22
4.3.1 Programmvolumen	22
4.3.2 Programmportfolio	23
4.3.3 Regelungsrahmen	25
4.3.4 Organisation	26
4.3.5 Personal	32
4.3.6 IT	32
4.4 Diskussion	33
5 Aufwand und Kosten auf Ebene des Programmoverheads	34
5.1 Aufwands- und Kostendarstellung	34
5.2 Aufwands- und Kostenentwicklung	36
5.3 Bestimmungsfaktoren	36

5.4	Diskussion	37
6	Aufwand und Kosten auf der Umsetzungsebene	38
6.1	Aufteilung auf Verwaltungseinheiten	38
6.2	Aufteilung auf Aufgabenbereiche	39
6.3	Aufteilung auf Maßnahmenbereiche	40
6.4	Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	41
6.4.1	Aufwands- und Kostendarstellung	42
6.4.1.1	Absolut	42
6.4.1.2	Relativ	44
6.4.2	Aufwands- und Kostenentwicklung	45
6.4.3	Bestimmungsfaktoren	47
6.4.3.1	Maßnahmencharakteristika	47
6.4.3.2	Regelungsrahmen	50
6.4.3.3	Organisation	57
6.4.3.4	Personal	58
6.4.3.5	IT	59
6.4.4	Diskussion	61
6.5	InVeKoS-Maßnahmen	63
6.5.1	Aufwands- und Kostendarstellung	63
6.5.1.1	Absolut	63
6.5.1.2	Relativ	65
6.5.2	Aufwands- und Kostenentwicklung	68
6.5.3	Bestimmungsfaktoren	71
6.5.3.1	Maßnahmencharakteristika	71
6.5.3.2	Regelungsrahmen	80
6.5.3.3	Organisation	97
6.5.3.4	Personal	100
6.5.3.5	IT	100
6.5.3.6	Wirkungsorientierung	102
6.5.4	Diskussion	105
7	Exkurs: Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	107
8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	110
8.1	Programm- und Maßnahmenportfolio	111
8.2	Regelungsrahmen	113
8.3	Organisation	116
8.4	Personal	117
8.5	IT	118
	Literaturverzeichnis	121
	Anhang	129
	Anhangsverzeichnis	129

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Öffentliche Ausgaben, absolute und relative Implementationskosten im Programmvergleich.....	17
Abbildung 2:	AK je Mio. Euro jahresdurchschnittlich verausgabte bzw. indikative Mittel im Vergleich der Förderperioden.....	20
Abbildung 3:	Entwicklung der absoluten und relativen IK zwischen drei Erhebungszeitpunkten	21
Abbildung 4:	Verausgabte öffentliche Mittel nach Maßnahmen und Bewilligungsstellen.....	28
Abbildung 5:	Geplante öffentliche Mittel nach Bewilligungsvarianten im Ländervergleich.....	31
Abbildung 6:	Prozentuale Zusammensetzung der auf den Programmoverhead entfallenden Implementationskosten.....	35
Abbildung 7:	Eingesetzte AK und berechnete Kosten auf Maßnahmenebene nach Verwaltungseinheiten und sonstigen Beteiligten.....	39
Abbildung 8:	Relative Implementationskosten nach Maßnahmenbereichen (nach Bezugsgrößen)....	40
Abbildung 9:	Höhe der öffentlichen Fördermittel und relativen IK der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen.....	48
Abbildung 10:	Rangfolge des Aufwandes je ha Förderfläche im Vertragsnaturschutz (n=24).....	67
Abbildung 11:	Veränderung der AK je 1.000 ha Förderfläche bzw. GVE zwischen 2011 und 2017.....	69
Abbildung 12:	Zusammenhang zwischen durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben und relativen Implementationskosten bei Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (ohne Vertragsnaturschutz) sowie Ökolandbau.....	71
Abbildung 13:	Relative IK in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Vertragsfläche von AUKM, Vertragsnaturschutz und Ökologischem Landbau.....	72
Abbildung 14:	AK für Vor-Ort-Kontrollen bezogen auf alle in 2017 geförderten Betriebe.....	82
Abbildung 15:	Finanzkorrekturen der AUKM mit Ziel Biodiversität.....	85
Abbildung 16:	Finanzkorrekturen im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022 ausschließlich basierend auf CC-Kontrollen.....	88
Abbildung 17:	Umfang der Betroffenheit der UNB bezüglich Teilschlagbildungen	93
Abbildung 18:	Umsetzungsaufwand des Vertragsnaturschutzes im Programmvergleich	98
Abbildung 19:	Einbindung der UNB in die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes 2017	98
Abbildung 20:	Eingesetzte AK in den UNB im Verhältnis zur Anzahl der Anträge 2017	99
Abbildung 21:	Verlauf der Bewilligungen und Auszahlungen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	110

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Berücksichtigte Aufgaben-/Tätigkeitsfelder in der IK-Analyse	5
Tabelle 2:	Berücksichtigte Organisationseinheiten und Kostenträger zur Ermittlung der IK (Stand 2018)	7
Tabelle 3:	Verhältnis von Beamt:innen und Angestellten in für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum relevanten Organisationseinheiten der Landesverwaltung.....	9
Tabelle 4:	Verwendete Pauschalen und Daten zur Ermittlung der Personalkosten 2017.....	11
Tabelle 5:	ELER-bezogene AK und Kosten für IT-Leistungen im Jahr 2017 nach Angaben der EU-Zahlstelle und Landesbetrieb WuH	14
Tabelle 6:	Relative Implementationskosten 2017 im Programmvergleich.....	18
Tabelle 7:	Eingesetzte AK je Mio. Euro geplante öffentliche Mittel bzw. ausgezahlte öffentliche Mittel 2016 bis 2018 (Durchschnitt)	18
Tabelle 8:	Veränderung der AK-Anzahl nach Verwaltungseinheit zwischen 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020	22
Tabelle 9:	AK-Ausstattung der Einrichtungen des Programmoverheads im Vergleich der ELER- Programme	35
Tabelle 10:	Veränderung der AK im Programmoverhead zwischen zwei Förderperioden	36
Tabelle 11:	Geplante öffentliche Mittel für Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	41
Tabelle 12:	Eingesetzte AK und absolute Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen 2017	43
Tabelle 13:	Relative Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen.....	45
Tabelle 14:	Veränderung der (relativen) IK ausgewählter Maßnahmen zwischen zwei Programmplanungsperioden	46
Tabelle 15:	Veränderung der Implementationskosten bei LEADER zwischen zwei Förderperioden	47
Tabelle 16:	Finanzkorrekturen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen.....	56
Tabelle 17:	Geplante öffentliche Mittel und Förderumfänge für InVeKoS-Maßnahmen (Fläche und Tier).....	63
Tabelle 18:	Eingesetzte AK und absolute Implementationskosten der ELER-InVeKoS-Maßnahmen.....	64
Tabelle 19:	Relative Implementationskosten der ELER-InVeKoS-Maßnahmen.....	66
Tabelle 20:	Bewertung des Mehraufwandes der Vertragsnaturschutzvarianten	68
Tabelle 21:	Veränderung der IK der InVeKoS-Flächenmaßnahmen zwischen 2011 und 2017.....	70
Tabelle 22:	Finanzkorrekturen im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022 bei InVeKoS- Maßnahmen.....	84
Tabelle 23:	Finanzkorrekturen im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022 basierend auf Verwaltungskontrollen (ELER-InVeKoS)	86

Tabelle 24: Finanzkorrekturen im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2018 basierend auf Vor-Ort-Kontrollen (ELER-InVeKoS)	87
Tabelle 25: Grünland und sonstige Vegetationsflächen (ha gesamt und davon VNS) 2018	95
Tabelle 26: InVeKoS-Maßnahmen (Fläche): Ziele, Maßnahmendesign, Wirkungsstärke und Umsetzungsaufwand.....	103

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Auflösung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete
AK	Arbeitskraft
AL	Ackerland
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AUKM	Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BRH	Bundesrechnungshof
BS	Bescheinigende Stelle(n)
BW	Baden-Württemberg
CC	Cross Compliance
DG Agri	Directorate-General for Agriculture and Rural Development
DGK	Deutsche Grundkarte
DGL	Dauergrünland
DVO	Durchführungsverordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EIP-Agri	Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“
ELAN	Elektronische Antragstellung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EMA	Emissionsmindernde Ausbringung
EML	Emissionsmindernde Lagerung
EP	Europäisches Parlament
EPLR	Entwicklungsprogramm/-plan Ländlicher Raum
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EU-HJ	Haushaltsjahr der Europäischen Union
EU-KOM (EU-COM)	EU-Kommission (European Commission)
EURI	European Union Recovery Instrument
FBB	Forstbetriebsbezirk(e)
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
gD	Gehobener Dienst
GIS	Geografisches Informationssystem
GVE	Großvieheinheiten
HIT	Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere
HNV	High Nature Value

Abkürzung	Auflösung
IDL	Innovationsdienstleister
IK	Implementationskosten
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IRD	Interner Revisionsdienst
IT	Informationstechnologie
KLR	Kosten-Leistungsrechnung
LaFIS	Landwirtschaftliches Flächenidentifikationssystem
LAG	Lokale Aktionsgruppe(n)
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW
LEADER	englischsprachiges Akronym von französisch <i>Liaison entre actions de développement de l'économie rurale</i> , „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“
LHO	Landeshaushaltsordnung
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LOG	Landesorganisationsgesetz
LPLR	Landesprogramm ländlicher Raum 2014 bis 2022 (in Schleswig-Holstein)
LRH	Landesrechnungshof
LWK	Landwirtschaftskammer
M	Maßnahme
MULNV	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (bis 2022)
MLV	Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW (ab 2022)
MUNV	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW (ab 2022)
NASO	Naturschutz-Sonderprogramm
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet(e)
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche(n)
OZG	Onlinezugangsgesetz
RES	Regionale Entwicklungsstrategie(n)
RFA	Regionales Forstamt/Regionale Forstämter
RGV	Raufutter fressende Großvieheinheit
RM	Regionalmanagement(s)
SP	Strategieplan
SPKR	Strategieplankoordinierungsreferent:innen
TH	Technische Hilfe
TV-L	Tarifvertrag der Tarifgemeinschaft deutscher Länder
UNB	Untere Naturschutzbehörde(n)
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
VB	Verwaltungsbehörde(n)
VNS	Vertragsnaturschutz
VSG	Vogelschutzgebiet(e)
VO	Verordnung(en)
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VWK	Verwaltungskontrolle
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz

Abkürzung	Auflösung
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WuH	Landesbetrieb Wald und Holz
ZIM	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand
ZS	Zahlstelle(n)
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung
ZWE	Zuwendungsempfänger:in(nen)

0 Zusammenfassung und Summary

Zusammenfassung

Der Bericht präsentiert und diskutiert den Aufwand und die Kosten für die Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022. Implementation meint alle Tätigkeiten der Verwaltung oder beteiligter Dritter mit dem Ziel, das Programm rechtskonform umzusetzen sowie dem Förderzweck entsprechend Maßnahmen und Projekte zu realisieren. Datenbasis des Berichts sind eine schriftliche Befragung der umsetzenden Stellen und qualitative Interviews zur Validierung und Reflexion der Befragungsergebnisse.

Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode sind die absoluten Implementationskosten weiter gestiegen, relativ zu den verausgabten öffentlichen Mitteln jedoch konstant geblieben. Rund 15 % der absoluten Kosten entfallen auf den Programmoverhead, 85 % auf die Umsetzungsebene. Investive Fördermaßnahmen verursachen im Durchschnitt höhere relative Implementationskosten als die Flächen- und Tiermaßnahmen im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem; allerdings besteht eine erhebliche Varianz innerhalb der Gruppen.

Wichtige Bestimmungsfaktoren der Implementationskosten sind im Programmportfolio, dem Regelungsrahmen, den Organisationsstrukturen und der IT zu finden. Finanziell klein dimensionierte Maßnahmen verursachen, gerade im EU-Kontext, relativ hohe Implementationskosten, ebenso thematisch breit oder bottom-up angelegte Maßnahmen. Im Shared-Management-System, in dem die EU die ordnungsgemäße Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten über detaillierte Umsetzungsregeln sicherzustellen versucht, haben die Anzahl und Intensität der Kontrollen stetig zugenommen und mit ihnen die Implementationskosten. Ferner erhöhen differenzierte und dezentralisierte Bewilligungsstrukturen sowie suboptimale IT-Lösungen mit wenig Nutzerorientierung den Umsetzungsaufwand.

In der Förderperiode 2023 bis 2027 ergeben sich im Rahmen des bundesweiten GAP-Strategieplans und des *New Delivery Model* neue Anforderungen an die Programmsteuerung, insbesondere im verstärkten Zusammenspiel von 1. und 2. Säule in der Grünen Architektur; administrative Entlastung wird sich primär von der Fernerkundung und weiteren Digitalisierungsschritten erhofft. Eine allgemeine Reduzierung der Implementationskosten ist kaum zu erwarten.

Summary

The report analyses and discusses the implementation costs of the NRW Rural Development Programme 2014–2022. 'Implementation' refers to all activities carried out by the state administration or third parties to administer the programme in compliance with EU and national law and to achieve the funding objectives through promoting relevant measures and projects. The report is based on a comprehensive written survey of implementing bodies and supplementary qualitative interviews to validate and interpret the survey findings.

Absolute implementation costs have increased compared to the previous funding period (2007–2013). However, the costs have remained constant in relation to the amount of public funds spent. Roughly 15 % of the absolute costs are linked to programme overheads, while 85 % arise at the operational level of designing support measures as well as authorizing and controlling specific payments. Investment support has higher relative implementation costs than area- and animal-based payments, although there is considerable variation within the groups.

Important factors affecting implementation costs relate to the portfolio of measures, the overarching regulatory framework, organisational structures, and IT. Implementation costs are relatively high for financially small-scale measures, particularly in the EU funding context, as well as for thematically broad or participatory measures. In

its shared management system, the EU seeks to safeguard the correct use of funds through comprehensive implementing acts. As a result, the frequency and intensity of controls have continuously risen, leading to a subsequent rise in implementation costs. Decentralisation of authorizing bodies and substandard IT solutions with inadequate user orientation also contribute to high implementation costs.

In the 2023–2027 funding period, the national CAP Strategic Plan and the New Delivery Model bring about fresh requirements for programme management, especially through stronger links between the two CAP pillars in the green architecture. Some implementation costs could be curbed, for instance through better remote sensing technology and further digitalisation of administrative procedures. It is, however, unlikely that implementation costs will decrease overall.

1 Einleitung

1.1 Anlass der Untersuchung

Im Rahmen der laufenden Begleitung und Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022 wurde – ebenso wie für die weiteren drei Programme der 5-Länder-Evaluation¹ – die erneute Durchführung einer Implementationskostenanalyse (IK-Analyse) im Rahmen des Feinkonzepts zum Bewertungsplan vereinbart.² Die IK-Analyse ermittelt den Aufwand der umsetzenden Verwaltungen, berechnet die Kosten und identifiziert wesentliche Bestimmungsfaktoren der Aufwands-/Kostenhöhe. So können Aussagen zur Umsetzungseffizienz getroffen werden, d. h. zum Verhältnis von administrativen Kosten und verausgabten öffentlichen Mitteln, die im Lichte der Ziele und Wirkungen des Programms und seiner Maßnahmen weiter zu diskutieren sind. Die IK-Analyse soll zum einen Bereiche identifizieren, in denen Verwaltungsaufwand betrieben wird, der sich weder in höheren Förderwirkungen noch in einem höheren Schutz der finanziellen Interessen der EU niederschlägt. Zum anderen sollen Vorschläge entwickelt werden, die zu einer verbesserten Umsetzungseffizienz beitragen, ohne die mit der Förderung beabsichtigten Ziele negativ zu beeinträchtigen. Die Ergebnisse der IK-Analyse fließen außerdem in die Betrachtungen der Fördereffizienz der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022 ein, die 2026 vorzulegen ist. Zum Zeitpunkt der Ex-post-Bewertung liegt eine umfassende Wirkungseinschätzung vor, sodass die Gesamtkosten, die sich aus eingesetzten Fördermitteln und den ermittelten Implementationskosten zusammensetzen, den Wirkungen gegenübergestellt werden können (zur Methodik siehe Fährmann und Grajewski, 2013).

1.2 Aufbau des Berichts

Zunächst führt der Bericht in die allgemeine Diskussion über die Vereinfachung von Förderpolitiken ein, in deren Kontext auch die vorliegende Analyse fällt (Kapitel 2). Die anschließende Darstellung des Untersuchungsdesigns erörtert die erkenntnisleitenden Fragestellungen, die verwendeten Methoden und die erhobenen Daten (Kapitel 3). Im empirischen Berichtsteil werden die Untersuchungsergebnisse auf drei Ebenen dargestellt und diskutiert: Gesamtprogramm (Kapitel 4), Programmoverhead (Kapitel 5) und Maßnahmenumsetzung (Kapitel 6). Ein Exkurs (Kapitel 7) beleuchtet anschließend Auswirkungen und Implikationen der COVID-19-Pandemie für die umsetzende Verwaltung. Die Analyse mündet in der Formulierung zusammenfassender Schlussfolgerungen (Kapitel 8).

¹ PFEIL (Niedersachsen/Bremen), LPLR (Schleswig-Holstein) und EPLR Hessen (Hessen).

² IK-Analysen wurden für die beiden Vorgängerprogramme durchgeführt (siehe Fährmann und Grajewski, 2008; Fährmann et al., 2014).

2 Kontext: Vereinfachung von Förderpolitiken

In Praxis und Wissenschaft wird häufig konstatiert, dass der Aufwand für die Umsetzung von Förderpolitiken – nicht nur EU-finanzierten, sondern auch nationalen – zu hoch sei. Übermäßiger Aufwand entsteht demnach sowohl bei der Verwaltung als auch bei den Zuwendungsempfänger:innen (ZWE). Administrative Vereinfachung ist dadurch ein zentrales Thema der Diskussion um Förderpolitiken geworden (siehe unlängst etwa NKR BW, 2022).

Mit Blick auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und insbesondere die 2. Säule im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) existieren diesbezüglich gleich mehrere Handlungs- und Diskussionsebenen. Wesentlich sind die EU, die durch ihre Gesetzgebungsakte, Durchführungsverordnungen, Leitlinien und Prüffeststellungen den Rahmen setzt, und die Bundesländer, die im föderalen System Deutschlands für die 2. Säule zuständig sind. Förderzweck und Umsetzungsrahmen werden von ihnen in Richtlinien und Erlassen festgelegt. Dem Bund kommt im Kontext der 2. Säule vor allem eine koordinierende Funktion zu. Des Weiteren setzt er einen förderrechtlichen Rahmen über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), einem wichtigen Ko-Finanzierungsinstrument, beispielsweise für Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung, der Agrarinvestitionsförderung oder für den Ökologischen Landbau.

Auf EU-Ebene gibt es seit vielen Jahren Diskussionen über Vereinfachung. Schon auf der Zweiten Europäischen Konferenz über die Entwicklung des ländlichen Raums im Jahr 2003 wurde postuliert, dass die EU-Förderpolitik deutlich vereinfacht werden müsste.³ Parallele Diskussionen wurden auch für die 1. Säule geführt. Einen Überblick über die verschiedenen Reformansätze geben Roza und Selnes (2012), EP (2016) und EU-COM (2019). An die EU-Ebene richtete sich auch das sächsische ELER-Reset-Papier (SMUL, 2016), das einen grundlegenden Neuanfang für den Umsetzungsrahmen der 2. Säule forderte. Auch auf Ebene der Bundesländer ist die administrative Vereinfachung steter Gegenstand von Überlegungen und Bestrebungen, die beispielsweise in den früheren IK-Analysen (Fährmann und Grajewski, 2008; Fährmann et al., 2014) aufgeführt sind. Aufgrund der Zuständigkeit der Länder für die Umsetzung der 2. Säule ist der Bund in Vereinfachungsdiskussionen weniger intensiv eingebunden; es sei denn in einer koordinierenden Funktion.

Neben den unmittelbar betroffenen Akteuren sind auch externe Kontrollinstanzen wie Rechnungshöfe (LRH BW, 2015; EuRH, 2018, 2015, 2017) und Vertreter:innen der Wissenschaft und Beratung (WBAE, 2019; Spatial Foresight und t33, 2018) an der Vereinfachungsdebatte beteiligt. Dem nationalen Haushalts- und Zuwendungsrecht kommt im Shared-Management-System⁴ in der GAP-Umsetzung insofern ebenfalls eine wesentliche Bedeutung zu, als bei der Umsetzung der EU-Förderpolitik die EU-Regelungen und die nationalen Regelungen zu beachten sind. Die nationalen Regelungen sind z. T. nicht mit den europäischen Regelungen harmonisiert (WBAE, 2019S. 14 f.) und weisen eine hohe Komplexität auf, mithin sind auch die diesbezüglichen Vereinfachungsdebatten relevant (Junkernheinrich et al., 2022; AWV, 2018; Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren, 2019; Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie, 2022). Schließlich bringen sich auch die (potenziellen) ZWE von Fördermaßnahmen in die Debatte ein (siehe beispielsweise Gürtler, 2013).

Die Vereinfachungsdebatte hat viele Ergebnisse und Vorschläge hervorgebracht, die auch im Rahmen der vorliegenden Analyse aufgegriffen werden. Gleichwohl ist der Fokus vieler Beiträge eingeschränkt. Es wird häufig

³ Podium 5 auf dieser Konferenz beschäftigte sich intensiv mit der Frage, wie die Verordnung 1257/99 in den Aspekten Programmierung, Finanzmanagement und Kontrollsysteme vereinfacht werden kann.

⁴ Die EU kennt drei Arten der Mittelverwaltung: direkte, indirekte und geteilte Mittelverwaltung, also das Shared-Management-System. Alle großen Förderlinien, also die Kohäsions- und Strukturpolitik und die GAP, unterliegen der geteilten Mittelverwaltung, werden also gemeinsam von EU und den Mitgliedstaaten umgesetzt.

allein auf die Belastung von ZWE abgestellt, die Perspektive der Verwaltungen entweder komplett außer Acht gelassen oder nur rudimentär berücksichtigt. Außerdem fokussieren viele Studien auf das Vereinfachungsziel an sich und reflektieren die Ergebnisse nicht im Lichte der angestrebten Ziele und Förderzwecke. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es sich zumeist um getrennte thematische Studien handelt, die getrennt von Maßnahmen- oder Wirkungsevaluierungen vergeben wurden. Erst in jüngster Zeit wird Effizienz, und darunter fasst die EU auch die Umsetzungseffizienz, als Untersuchungsaspekt in die Maßnahmen- und Wirkungsevaluierungen integriert (siehe beispielsweise Kapitel 5.8 in ADE et al., 2021).⁵

Die Herausforderung im Bereich der Verwaltungsvereinfachung besteht aber gerade darin, abwägende Debatten zu führen sowie Wechselwirkungen und Nebenwirkungen möglicher Reformen zu berücksichtigen. Dafür bedarf es empirischer Beobachtungen zum Umsetzungsaufwand und dessen wesentlichen Bestimmungsfaktoren, um das Vereinfachungspotenzial auszuloten, eingedenk der heterogenen Akteurskonstellationen, Handlungsfelder, Interessensphären und Zielsysteme. Dazu soll die IK-Analyse im Bereich der 2. Säule einen Beitrag leisten.

Dass die Beschäftigung mit Vereinfachung von unverändert hoher praktischer Relevanz ist, zumindest im Bereich der 2. Säule, zeigt sich darin, dass trotz aller Debatten der Umsetzungsaufwand kontinuierlich gestiegen ist, wie frühere IK-Analysen (Fährmann und Grajewski, 2008; Fährmann et al., 2014) zeigen.

3 Untersuchungsdesign

In den folgenden Unterkapiteln werden ausgehend von den untersuchungsleitenden Fragestellungen der Untersuchungsgegenstand sowie das Vorgehen bei der Datenerfassung sowie -analyse beschrieben.

3.1 Fragestellungen

Die erkenntnisleitenden Fragestellungen der IK-Analyse ergeben sich aus den Festlegungen im Feinkonzept zum Bewertungsplan für das NRW-Programm Ländlicher Raum 2014–2022 (Bathke et al., 2020):

- Wie hoch sind die mit der Programmimplementation verbundenen öffentlichen Kosten?
- Welche Faktoren bestimmen den Aufwand für die Programmimplementation?
- Welche Optimierungspotenziale lassen sich identifizieren?

3.2 Untersuchungsgegenstand

Unter Implementation werden im Rahmen dieser Untersuchung alle Aufgaben/Tätigkeiten der Verwaltung oder beteiligter Dritter verstanden, die darauf abzielen, ein Förderprogramm rechtskonform umzusetzen sowie dem Förderzweck entsprechend Maßnahmen und Projekte zu realisieren. In diesem weiter gefassten Sinne geht die Implementation der ländlichen Entwicklungsprogramme über das reine Zahlstellenverfahren, das z. B. Gegenstand der Kontrollkostenerhebungen⁶ der EU ist, und die Aufgaben der Verwaltungsbehörde hinaus und schließt weitere Aktivitäten der Fachverwaltungen und beteiligten Dritten, z. B. LEADER-Regionalmanagements, ein (vgl. Tabelle 1).

⁵ In der EU-weiten LEADER-Evaluation gab es eine Frage zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes, auf der Ebene der Zuwendungsempfänger:innen, der Verwaltungen in den Mitgliedstaaten und der Kommissionsdienststellen (Frage 8).

⁶ In regelmäßigen Abständen erfassen die Zahlstellen das Personal mit Zahlstellen-Funktion nach den Kategorien ZS-Aufgaben ohne Kontrolltätigkeit, Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle und CC-Kontrolle zur Lieferung von aggregierten Angaben an die EU.

Tabelle 1: Berücksichtigte Aufgaben-/Tätigkeitsfelder in der IK-Analyse

Aufgaben-/Tätigkeitsfelder	Kernaufgaben im Zahlstellenverfahren und zentrale VB-Aufgaben	Weitere Aktivitäten von Fachverwaltung oder Dritten
Inhaltliche Ausgestaltung, Betreuung und Weiterentwicklung von Programmen und Maßnahmen (nach Programmaufstellung)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Beteiligungs- (Begleitausschuss, Wirtschafts- und Sozialpartner, Umweltverbände), Verhandlungs- und Austauschprozesse (Bund, EU-KOM)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Finanztechnische Steuerung (Programm und Maßnahmen)	<input checked="" type="checkbox"/>	
EDV (Programmierung, Systembetreuung und -pflege)	<input checked="" type="checkbox"/>	
Information, Beratung, Akquise, Öffentlichkeitsarbeit	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Auswahl von Vorhaben	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bewilligung von Vorhaben	<input checked="" type="checkbox"/>	
Kontrollen ¹⁾ (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrollen, Kontrollen übergeordneter Instanzen) inkl. Berichtswesen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Rückforderungen, Sanktionen	<input checked="" type="checkbox"/>	
Monitoring und Evaluation, inklusive Berichtslegungen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

¹⁾ Der Aufwand für die fachrechtlichen Cross-Compliance-Kontrollen (CC-Kontrollen) wird nur erfasst, wenn diese durch die EU-Zahlstelle erfolgen. Eine Erfassung des Aufwandes für CC-Kontrollen anderer Behörden (Ordnungsbehörden der Kreise und kreisfreien Städte) erfolgt, wie im Vorfeld mit der Auftraggeberseite abgestimmt, nicht. Der Aufwand für die Würdigung der Ergebnisse und eventueller Folgen ist jedoch integraler Bestandteil der Förderabwicklung und wird erfasst.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erfassung der Implementationskosten folgt dem Grundsatz einer Teilkostenrechnung. Im Gegensatz zu den Vollkosten, bei deren Betrachtung alle Fixkosten, z. B. auch Nutzungskosten für Gebäude, umzulegen wären, werden bei der Teilkostenrechnung nur die variablen Kosten und die sogenannten Nutzkosten, d. h. Anteile von Gemeinkosten, die direkt an die eingesetzten Kapazitäten gebunden sind, betrachtet. Dahinter steht die Frage, in welcher Höhe v. a. Personalressourcen durch die Umsetzung der Förderung gebunden werden und welche Kosten daraus resultieren, die bei einer Nichtumsetzung der Förderung entfallen würden.

Die Implementationskosten setzen sich zusammen aus

- den Personalkosten aufseiten der Verwaltung (inklusive Personalnebenkosten und Sachkostenpauschalen),
- den umsetzungsrelevanten Personalkosten bei externen Akteuren (z. B. LEADER-Regionalmanagements, Innovationsdienstleister),
- den Anteilen von IT-Kosten, die für die Abwicklung der Maßnahmen benötigt werden, d. h.
 - 1) eigene Systeme,
 - 2) Anteile an gemeinsamen Systemen und
 - 3) Leistungen, die spezifisch in Systeme der 1. Säule eingepflegt werden müssen,
- sowie den Kosten beauftragter Dritter und extern vergebener Leistungen.

Die Implementationskosten beziehen sich auf die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum inklusive der Top-up-Förderung, also der zusätzlichen rein nationalen Mittel, die auf der Grundlage des Programms zum

Einsatz kommen. Die Top-up-Förderung spielt allerdings in NRW keine große Rolle. Der Anteil an den geplanten indikativen Mitteln liegt bei unter 1 % (MULNV, 2018).⁷

Die Analyse beschränkt sich auf die nordrhein-westfälische Verwaltung und beteiligte Dritte in NRW, lässt also den Verwaltungsaufwand auf europäischer und Bundesebene außen vor. Die im Einzelnen berücksichtigten Organisationseinheiten und weitere Kostenträger sind in Tabelle 2 dargestellt.⁸

⁷ Top-ups waren nur bei M07 und M10 vorgesehen, als sogenannte vertikale Top-ups.

⁸ Die Beziehung der Akteure im Rahmen der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum kann der Strukturlandkarte in Anhang 5 entnommen werden. In dieser Karte werden auch der Bund und die EU-Kommission dargestellt, die aber nicht Gegenstand der IK-Analyse sind. Grund ist, dass es kein sachgerechtes Vorgehen gibt, die auf diesen Ebenen anfallenden Implementationskosten anteilig NRW zuzuordnen oder gar den Maßnahmen in NRW.

Tabelle 2: Berücksichtigte Organisationseinheiten und Kostenträger zur Ermittlung der IK (Stand 2018)

Organisationseinheiten und Kostenträger ¹⁾	Anzahl
MULNV ²⁾	
<i>Verwaltungsbehörde</i>	1
<i>Zuständige Behörde einschließlich Zahlstellenkoordination</i>	1
Innovationsdienstleiter EIP-Agri	1
Fachreferate ³⁾	11
Deloitte	
<i>Bescheinigende Stelle</i>	1
Direktor der LWK-NRW als Landesbeauftragter	
<i>EU-Zahlstelle Querschnittsaufgaben</i>	1
<i>EU-Zahlstelle Interner Revisionsdienst</i>	1
<i>IT</i>	1
<i>Bewilligungsstelle (Kreisstellen)</i>	1 (14)
Untere Naturschutzbehörden (UNB)/Biologische Stationen	
<i>Städte und Kreise</i>	37 ⁴⁾
Bezirksregierung	
<i>Dezernat 33</i>	5
<i>Dezernat 51</i>	5
Wald und Holz (WuH)	
<i>Geschäftsstelle Forst</i>	1
<i>Regionalforstämter</i>	14
<i>Forstbetriebsbezirke</i>	242
LANUV	
<i>Fachbereich 17</i>	1
<i>Fachbereich 21</i>	1
<i>Fachbereich 23</i>	1
<i>Fachbereich 25</i>	1
Sonstige	
<i>LEADER-Regionalmanagements</i>	28
<i>Baubetreuung Agrarinvestitionsförderungsprogramm⁵⁾ Technische Hilfe⁵⁾</i>	

¹⁾ *Kursiv* gesetzt – Einrichtungen des Programmoverheads

²⁾ Mit der Landtagswahl 2022 wurde das Ministerium geteilt. Seitdem gibt es ein Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MLV) und ein Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV).

³⁾ Die Strukturlandkarte in Anhang 5 zeigt zehn Fachreferate, die für die administrative Umsetzung zuständig sind. Hinzu kommt noch bei der Maßnahme Bedrohte Haustierrassen das Fachreferat II -2 mit einer rein fachlichen Zuständigkeit, sodass insgesamt elf Fachreferate 2017 in die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum einbezogen waren.

⁴⁾ Bewilligungsfunktion liegt bei 31 Kreisen und sechs Städten mit Kreiskulturlandschaftsprogramm, Bewilligungsfunktion der Stadt Solingen wurde vom Rheinisch-Bergischen Kreis übernommen.

⁵⁾ Kostenträger wurden nur monetär berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Analog zu den vorherigen IK-Analysen werden der Personalaufwand und die sonstigen Kostenpositionen für ein Kalenderjahr erfasst. Das Untersuchungsjahr 2017 soll den Aufwand für ein „Normalförderjahr“ abbilden, d. h. ohne Einfluss der Abwicklung des vorherigen Programms und ohne die Konzeptions- und Lernkosten der Anfangsphase des aktuellen Programms.⁹

⁹ Inwieweit 2017 ein „Normalförderjahr“ war, wird jeweils bei der Ergebnisdarstellung in den folgenden Kapiteln diskutiert.

Schließlich werden mehrere Untersuchungsbereiche unterschieden. So wird zwischen Programmoverhead und Maßnahmenumsetzung differenziert; die anfallenden Kosten ergeben zusammen die Implementationskosten für das Gesamtprogramm. Dem Programmoverhead sind Einrichtungen wie die Verwaltungsbehörde oder die Bescheinigende Stelle zugeordnet (vgl. Tabelle 2). Die getrennte Ausweisung der Overhead-Kosten ist erforderlich, da es keinen adäquaten Schlüssel gibt, den Aufwand auf die Maßnahmen zu verteilen. Die gewählte Differenzierung auf Maßnahmenebene kann Anhang 3 entnommen werden; sie ergibt sich aus den folgenden Punkten (siehe Anhang 4):

- Anforderungen, die sich aus der Wirkungsbewertung im Rahmen der Evaluation ergeben,
- Möglichkeit, die ermittelten Arbeitskräfte (AK) in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) plausibel auf Teilmaßnahmen oder Vorhabenarten zu verteilen,
- Produktdifferenzierung in den Auszahlungsdaten.

Außerdem wird zwischen Förderabwicklung und Vor-Ort-/Ex-post-Kontrollen unterschieden. Ersteres betrifft alle Aufgaben von der Projektanbahnung bis zur Auszahlung bei den Bewilligungsstellen; Letzteres erfasst den Aufwand der für die Kontrollen zuständigen Prüfdienste (der Aufwand der Bewilligungsstellen im Zusammenhang mit diesen Kontrollen wird allerdings unter der Förderabwicklung erfasst, da eine getrennte Erfassung der hierfür anfallenden Arbeitsanteile nicht möglich war).

3.3 Datenerfassung und -analyse

Im Folgenden wird die Vorgehensweise der IK-Analyse beschrieben: die Erhebung des Umsetzungsaufwands, die darauf aufbauende Berechnung der absoluten und relativen Implementationskosten (mit einem gesonderten Hinweis auf die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern) und die Validierung und Reflexion der Ergebnisse.

3.3.1 Erhebung des Umsetzungsaufwands

Im Zentrum der Analyse steht die schriftliche Erhebung des Umsetzungsaufwands für das Jahr 2017. Diese fand als Befragung aller involvierten Dienststellen statt (Vollerhebung). Die Befragung wurde im ersten Halbjahr 2018 vorbereitet und einem Pretest unterzogen, die anschließende Datenerhebung wurde bis Ende desselben Jahres abgeschlossen. Die Fragebögen folgten einem einheitlichen Aufbau, wurden aber für die jeweilige Organisationseinheit spezifiziert. Sie zielten auf die Erfassung der Arbeitszeiten je (Teil-)Maßnahme und Arbeitsbereich ab.¹⁰

Die Fragebögen umfassten folgende Blöcke:

- Personalaufwand 2017 mit einer Aufteilung auf Laufbahngruppen,
- Kosten beauftragter Dritter und extern vergebene Leistungen,
- Besonderheiten des Jahres 2017 (mit Blick auf den Aufwand der umsetzenden Stelle),
- aufwandsbestimmende Merkmale der aktuellen Förderperiode (getrennt nach den Bereichen a) Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren, b) inhaltliche Ausgestaltung, c) Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen und d) technische Rahmenbedingungen (z. B. Unterstützungsleistung IT).

Die Angaben zum Personalaufwand erfolgte in Stellenanteilen bezogen auf eine volle Stelle basierend auf der Nettojahresarbeitszeit (also abzüglich aller unproduktiven Zeiten, wie Urlaub, Krankheit etc.)¹¹ und nach Laufbahnen differenziert. Teilweise konnten die Angaben zum Personalaufwand mit Daten aus Kosten-

¹⁰ Beispielhaft sind in Anhang 1 der Fragebogen für ein Fachreferat und in Anhang 2 für eine Bewilligungsstelle enthalten.

¹¹ 200 produktive Jahresarbeitsstage wurden zugrunde gelegt.

Leistungsrechnungen (KLR) und anderen Dokumentationssystemen plausibilisiert werden, in einigen Fällen handelt es sich um Schätzungen, vor allem bei der Verteilung der AK auf Maßnahmen.

Die Fragebögen wurden ausgewertet, die Daten strukturiert abgelegt. Unstimmigkeiten und Fehlstellen wurden mit den Daten liefernden Stellen geklärt.

3.3.2 Berechnung der Implementationskosten

3.3.2.1 Absolute Implementationskosten

Berechnung der Personalkosten auf der Grundlage der ermittelten AK

Ausgehend von den durch die schriftliche Befragung ermittelten AK wurden unter Berücksichtigung der folgenden Kostenarten die IK berechnet:

- Jahresbruttogehalt (inklusive der unproduktiven Zeiten) differenziert nach Besoldungs- bzw. Gehaltsstufen,
- Personalnebenkosten: Versorgungszuschläge, Beihilfen etc.,
- eine Personalgemeinkostenpauschale von 15 %.¹²

Zur Berechnung der in der obigen Aufzählung genannten ersten beiden Kostenarten wurden die Werte der Personalkostentabellen des Landes zugrunde gelegt (FM, 2016). Das Verhältnis von Beamt:innen zu Angestellten in den einzelnen Verwaltungsbereichen wurde den Aufstellungen des Haushaltsplans entnommen. Daraus ergeben sich die in Tabelle 3 dargestellten Verhältnisse.

Tabelle 3: Verhältnis von Beamt:innen und Angestellten in für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum relevanten Organisationseinheiten der Landesverwaltung

	Beamt:innen	Angestellte	Summe	Anteil Beamt:innen in %	Anteil Angestellte in %
	Anzahl				
MULNV	371	124	495	75	25
Landesforst	531	520	1.051	50	50
LANUV	406	893	1.299	31	79
Bezirksregierungen	4.688	3.394	8.082	58	42

Quelle: Eigene Berechnung nach FM (2017).

Im Bereich der EU-Zahlstelle¹³, des LANUV und des Landesbetriebs WuH bilden die relevanten Produkte innerhalb der KLR-Systeme die Grundlage für die Schätzungen¹⁴ der Dienststellen zur Aufteilung des AK-Einsatzes für die einzelnen (Teil-)Maßnahmen sowie für die Bereiche Förderabwicklung und Vor-Ort-Kontrollen.

¹² Diese Kosten für Personalverwaltung und -führung sowie Hilfsdienste wurden zur besseren Vergleichbarkeit zwischen den Verwaltungseinheiten und Ländern vereinheitlicht. Der Prozentsatz beruht auf Empfehlungen des Arbeitskreises der Kostenrechtsreferent:innen von Bund und Ländern (FIMI, 2017).

¹³ Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter.

¹⁴ Die KLR-Produkte bilden nicht die Systematik unserer Erhebung ab. Daher können die KLR-Ergebnisse zwar die Grundlage für die Ermittlung des AK-Aufwandes bilden. Bei der Differenzierung nach Maßnahmen und Teilmaßnahmen wurde aber eine Schätzung vorgenommen. In der Ausfüllanweisung heißt es dazu: „Die Erfassung soll sich wieder auf die relevanten Produkte der Kosten-Leistungsrechnung (KLR) der Kammer stützen. Diese sollen anhand des Erhebungsbogens durch die relevanten Organisationseinheiten der Kammer in einem unterschiedlichen Detaillierungsgrad auf die einzelnen Maßnahmen/Teilmaßnahmen/Vorhabenarten durch Erfahrungswerte und Schätzungen aufgeteilt werden.“

Für die EU-Zahlstelle hat zudem die Controlling-Abteilung aus den tatsächlichen Personalkostenstrukturen die durchschnittlichen jährlichen Personalkosten pro AK kalkuliert. Diese enthalten bereits die Personalnebenkosten inklusive der Rückstellungen für Beamte. Auf diese Kostenangaben wurde ebenfalls eine Pauschale für Personalgemeinkosten von 15 % aufgeschlagen.¹⁵

Die Kostenberechnung pro AK im Landesbetrieb WuH basiert auf Stundensätzen des Landesbetriebes¹⁶; ein Umrechnungsschlüssel von 1.600 produktiven Jahresarbeitsstunden pro Jahr wurde zugrunde gelegt.

Bei der Befragung der UNB wurden aufgrund der großen Streuungen die durchschnittlichen Besoldungs- bzw. Entgeltstufen abgefragt und den Berechnungen zugrunde gelegt. Daher wurde für die UNB keine einheitliche Pauschale verwendet; stattdessen wurden die entsprechenden Werte aus der Personalkostentabelle genutzt.

Tabelle 4 fasst die verwendeten Pauschalen und Daten zur Kostenberechnung zusammen.

¹⁵ Für die Erhebung 2011 wurden seitens der EU-Zahlstelle die Vollkosten zugestellt, also einschließlich der Gemeinkosten. Diese können nach Einschätzung der Controlling-Abteilung der Landwirtschaftskammer NRW über ein Drittel der gemeldeten Vollkosten ausmachen. Für 2017 wurden Personalkosten inklusive Personalnebenkosten und Rückstellungen für Beamte zugestellt, keine Vollkosten. Um die Personalkosten zwischen den Verwaltungseinheiten und Bundesländern vergleichbar zu machen, wurden generell 15 % Personalgemeinkosten aufgeschlagen. Der Unterschied bei den Gemeinkosten ist beim Vergleich der Implementationskosten zwischen den beiden Förderperioden zu beachten.

¹⁶ Diese liegen bei 75,03 Euro für den höheren, 54,58 Euro für den gehobenen und 39,86 Euro für den mittleren Dienst (Datenlieferung des WuH).

Tabelle 4: Verwendete Pauschalen und Daten zur Ermittlung der Personalkosten 2017

Verwaltungs- einheit	Verhältnis Beamt:innen/ Angestellte in %	Personalkosten/AK			Datengrundlage und Anmerkungen zu den AK- Angaben
		mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst ¹⁾	
MUNLV	75/25	60.399	73.052	99.239	Schätzungen auf Grundlage von Geschäftsverteilungsplänen und Stundenaufschrieben
LANUV	31/69	60.435	74.841	96.375	AK-Berechnung auf Grundlage der KLR-Buchungen
Bezirks- regierungen	58/42	60.413	73.743	98.133	Schätzungen auf Grundlage von Geschäftsverteilungsplänen und Stundenaufschrieben
Landesbetrieb WuH	Nicht relevant	63.776	87.328	120.048	Nach Stundensätzen des WuH und Umrechnung der Stundenbuchungen in AK mit dem Schlüssel 1.600 Jahresarbeitsstunden/AK
Direktor der LWK- NRW als Landesbeauftragter UNB	Personalkosten aus KLR zuzüglich einer Gemeinkostenpauschale von 15 %; die durchschnittlichen Kosten/AK liegen bei rund 77.800 Euro Berechnung auf Grundlage der tatsächlichen Besoldungs- und Entgeltstufen, alternativ nach den Sätzen				AK-Berechnung auf Grundlage der KLR-Buchungen Schätzungen; tlw. auf Grundlage von Geschäftsverteilungsplänen und Stundenaufschrieben

¹⁾ Es werden weiterhin die alten, allgemein gebräuchlichen Begrifflichkeiten genutzt, obgleich es nach dem Dienstrechtsmodernisierungsgesetz 2016 nur noch zwei Laufbahngruppen mit unterschiedlichen Einstiegsämtern gibt.

Quelle: Eigene Berechnung nach eigener schriftlicher Erhebung, FM (2016), FM (2017), FIMI (2017) und Stundensätzen des WuH.

Für einzelne Förderbereiche wurden weitere spezifische Schritte zur Ermittlung der Implementationskosten durchgeführt:

- **Vertragsnaturschutz (VNS):** Bewilligungsstelle für den VNS in NRW sind die UNB. Von 34 der 37 UNB liegt eine Antwort in der schriftlichen Erhebung vor. Für die verbleibenden drei UNB wurde auf Angaben der EU-Zahlstelle zurückgegriffen, aus denen entsprechend die Kosten berechnet wurden.¹⁷ Die Kosten der Biologischen Stationen für ihre Beteiligung an der VNS-Abwicklung wurden nach den Angaben der UNB erfasst. Diese sollten auf der Grundlage der in 2017 abgerechneten Stundenzahlen bzw. Verrechnungseinheiten erfolgen und sowohl den Landes- als auch den Kreisanteil an der Finanzierung enthalten. Darüber hinaus wurden zur Umsetzung des VNS Werkverträge vergeben. Die angegebenen Kosten für die Einbindung der Biologischen Stationen und die vergebenen Werkverträge belaufen sich im Jahr 2017 auf gut 1,02 Mio. Euro. Zudem wurde der Aufwand des LANUV (Fachbereich 23) im Zusammenhang mit dem VNS berücksichtigt. Dieser besteht im Wesentlichen in der Koordination und fachlichen Betreuung der kommunalen Bewilligungsstellen (bis hin zur Fachaufsicht und einzelfallbezogenen Entscheidungen/Anweisungen gegenüber Bewilligungsstellen), der Maßnahmenkonzeption und Ausgestaltung, der Mittelverwaltung sowie Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte,

¹⁷ Die UNB haben laut Verwaltungsvereinbarung im VNS die Pflicht, der EU-Zahlstelle für deren Berichtspflichten notwendige Informationen zusammenzustellen und weiterzuleiten. In einem Fall konnte eine aktuelle Meldung herangezogen werden.

Evaluation und Anfragen. Der Aufwand des Fachbereichs 25 im LANUV für die Koordination des Fachmonitorings (Vergabe von Aufträgen, Abstimmung mit MULNV und UNB, Auswertung von Förderdaten und Evaluation der Ergebnisse) floss ebenfalls anteilig in die Berechnung der IK ein.

- Forstförderung: Beim Landesbetrieb WuH wurde der Aufwand der Geschäftsstelle – inklusive Technischem Prüfdienst und IT – sowie der 14 regionalen Forstämter (RFA) und den 242 Forstbetriebsbezirken (FBB) getrennt abgefragt. Der Aufteilung des Aufwands für nationale Förderung (v. a. Kyrill-Programm) und EU-kofinanzierter Förderung sowie der weiteren Aufteilung auf die einzelnen Teilmaßnahmen und Vorhabenarten wurden die KLR-Stundenvolumina für das Produkt Förderung zugrunde gelegt. Von zwei der insgesamt um die 40 relevanten Sachbearbeiter:innen in den RFÄ konnte kein Rücklauf erzielt werden, da sie zum Zeitpunkt der Erhebung verhindert oder nicht mehr auf der entsprechenden Stelle im Dienst waren. Die von ihnen für 2017 gebuchten Stundenvolumina wurden analog zum Arbeitsaufkommen im jeweiligen Forstamt auf die Fördermaßnahmen verteilt. Von den 242 Forstbetriebsbezirken wurde nur eine Stichprobe von 14 Revierleiter:innen befragt, deren jeweilige Stundenbuchungen für das KLR-Produkt Förderung bei mehr als 100 Stunden im Jahr 2017 lag.¹⁸ Der Rücklauf von zehn Revierleitungen bildet 17 % der insgesamt gebuchten Stunden ab. Die auf dieser Grundlage berechneten Werte zum Anteil der EU-Förderung am Gesamtaufwand für Förderung (70 %) und der einzelnen forstlichen Fördermaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum wurden auf die Gesamtangaben der 242 Revierleitungen hochgerechnet. Daraus ergibt sich auf der Ebene der FBB insgesamt ein Personalaufwand von 3,5 AK.
- Bescheinigende Stelle (BS): Die Aufgabe der BS wird in NRW von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Deloitte wahrgenommen. Von dieser Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gab es keinen Rücklauf. Zur Berechnung der AK und der ungefähren Kosten hat das MULNV die notwendigen Angaben geliefert. Bei den Werten handelt es sich um Umrechnungen aus der Beauftragung bzw. um Erfahrungswerte.

Weitere Kostenpositionen

Neben den Personalkosten in den verschiedenen Verwaltungseinheiten, die mit der Steuerung und Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum betraut sind, wurden weitere Kosten berücksichtigt. So umfasst das NRW-Programm Ländlicher Raum Fördermaßnahmen oder Fördergegenstände, mit denen Strukturen gefördert werden, die Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung übernehmen und somit direkt oder indirekt zu einer Entlastung in den Förderverwaltungen führen. In diesen Fällen sind eingesetzte Mittel nicht als Output der Förderung, sondern als Implementationskosten (Input) zu verstehen. Dies betrifft die Technische Hilfe (TH), mit der auch der Innovationsdienstleister als zentrale Beratungsstelle bei der EIP finanziert wird, die LEADER-Regionalmanagements und die Förderung von Betreuungsgebühren im Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP).

- Die TH-Mittel¹⁹ sind ihrem Zweck entsprechend den Implementationskosten zuzuordnen. Die von der Verwaltungsbehörde bereitgestellten Daten zur TH-Umsetzung wurden wie folgt berücksichtigt: Aus den Jahren 2016 bis 2018 wurde der Durchschnitt gebildet und den verschiedenen Vollzugsebenen zugeordnet. Mit Ausnahme des Innovationsdienstleisters in der EIP (s. u.) blieben dabei die aus der TH finanzierten AK und zugehörige Personalausgaben unberücksichtigt, da sie bei der Personalaufwandserfassung der

¹⁸ Die Grenze wurde gesetzt, um den Aufwand für die Befragung zu minimieren und auch qualifizierte Antworten auf die offenen Fragen zur Umsetzung zu erhalten, für die ein Mindestmaß an Einbindung in die Förderabwicklung erforderlich ist.

¹⁹ Maximal 4 % der ELER-Mittel konnten für die Technische Hilfe programmiert werden. In Artikel 59 der VO (EU) Nr. 1303/2013 ist grundlegend festgelegt, wofür die Mittel eingesetzt werden können. In Absatz (1) heißt es: „Auf Initiative eines Mitgliedstaats können aus den ESI-Fonds Maßnahmen zur Ausarbeitung, zur Verwaltung, zur Begleitung, zur Bewertung, zur Information und Kommunikation, zur Vernetzung, zur Konfliktbeilegung sowie zu Kontrolle und Prüfung unterstützt werden. Die Mitgliedstaaten können die ESI-Fonds zur Unterstützung von Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes für die Begünstigten, einschließlich elektronischer Systeme zum Datenaustausch, von Maßnahmen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Behörden der Mitgliedstaaten und Begünstigten bei der Verwaltung und Nutzung dieser Fonds heranziehen [...]“

Verwaltungseinheiten schon enthalten sind, und es so zu Doppelzählungen gekommen wäre. Alle Ausgaben im Zusammenhang mit Publizitätsverpflichtungen, Öffentlichkeitsarbeit und dem Begleitausschuss wurden der Verwaltungsbehörde zugeordnet; die Kosten der externen Monitoring- und Evaluationsaktivitäten werden getrennt ausgewiesen. Außerdem wurden den drei (Teil)Maßnahmen Vertragsnaturschutz, Ökolandbau, Extensive Grünlandbewirtschaftung Kosten von insgesamt 32.000 Euro aus der TH zugeordnet, für die Erfassung des HNV-Indikators (zur Erfassung siehe BfN, 2012). Bei LEADER wurden Netzwerkaktivitäten aus der TH finanziert, wie z. B. die LEADER-Auftaktveranstaltung.

- Analog zum Vorgehen in den vorherigen IK-Analysen wurden bei LEADER die inhaltliche Beratung und Betreuung der (potenziellen) Projektträger von der Projektidee bis zur Umsetzung (Erstgespräche, Vorstellung in der Lokalen Aktionsgruppe (LAG), Passfähigkeit zur Regionalen Entwicklungsstrategie (RES) und die Unterstützung bei der Erfüllung administrativer Pflichten (Vergabe, Verwendungsnachweise, Verwaltungskontakte etc.) durch die Regionalmanagements (RM) als Umsetzungsaufwand gewertet. Es handelt sich um Tätigkeiten, die bei Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung außerhalb regionaler Prozesse (wie beispielsweise der Dorferneuerung) bei der Verwaltung anfallen und dort kostenwirksam werden. Eine Berücksichtigung dieses Aufwandes und der dazugehörigen Kosten verhindert systematische Verzerrungen bei der Kostendarstellung zwischen den Maßnahmentypen. AK und Personalkosten wurden wie folgt berechnet: Laut der LEADER-Regionsabfrage für 2016 (Pollermann und Schnaut, 2017) entspricht der Aufwand für die oben aufgeführten Tätigkeitsbereiche bei einer Wochenarbeitszeit von 39 Stunden/Woche rund 18,5 Voll-AK. Für die so ermittelten Voll-AK wurden die Kosten berechnet unter Zuhilfenahme der Pauschale im gehobenen Dienst bei den Bezirksregierungen (vgl. Tabelle 4). Die auf diese Weise kalkulatorisch angesetzten Kosten werden zudem bei den ausgezahlten öffentlichen Mitteln der Fördermaßnahme 19.4 in Abzug gebracht, da die Regionalmanagements (RM) hierüber finanziert werden.
- Der Innovationsdienstleister (IDL) ist integraler Bestandteil der Umsetzung der EIP. Daher werden die Kosten des IDL, der im Ministerium selbst angesiedelt ist und aus der TH finanziert wird, in Gänze den IK zugerechnet. Es handelt sich um eine Stelle im höheren Dienst, deren Kosten angelehnt an Tabelle 4 berechnet wurde.
- Betreuungsgebühren werden im Rahmen des AFP als förderfähig anerkannt. Die Unterstützung bei der Antragstellung und Projektabwicklung durch qualifizierte Berater:innen führt zu einem geringeren Aufwand in der Verwaltung. Auf der Basis der Förderdaten wurde der durchschnittliche Zuschuss berechnet, den IK zugeschlagen und bei den ausgezahlten öffentlichen Mitteln in Abzug gebracht.

IT-Kosten

IT-Kosten in Verbindung mit Programmierungsleistungen und weitere Serviceleistungen fallen in erster Linie bei der EU-Zahlstelle und in untergeordneter Größenordnung beim Landesbetrieb WuH an (vgl. Tabelle 5). Das InVeKoS-Forst-Programm, mit dessen Hilfe die ELER-Förderung abgewickelt wird, liegt zwar auf den Servern der EU-Zahlstelle, die Programmierung erfolgt ausschließlich durch den Landesbetrieb WuH.

Tabelle 5: ELER-bezogene AK und Kosten für IT-Leistungen im Jahr 2017 nach Angaben der EU-Zahlstelle und Landesbetrieb WuH

IT-Leistung	Leistungserbringer	AK der Einrichtungen	Personalkosten bzw. Auftragskosten in Euro
			im Jahr 2017
Anwendungsentwicklung	EU-Zahlstelle	8,7	785.088
	extern		155.000
ELAN – Entwicklung elektronische Antragstellung	EU-Zahlstelle	1,3	117.312
	extern		219.000
Systemservice	EU-Zahlstelle	1,0	90.240
	extern		11.000
InVeKoS-Forst-Programm	Landesbetrieb WuH	0,5	42.736
Gesamt		11,5	1.420.376

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2018).

Mit rund 385.000 Euro extern eingekaufter IT-Leistungen lag das Jahr 2017 im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017. Eingekauft wurden Leistungen in den folgenden Bereichen:

- Anwendungsentwicklung, Pflege und Weiterentwicklung von Software durch Externe, Entwicklungsunterstützung,
- Pflege und Weiterentwicklung ELAN²⁰,
- Betriebsunterstützung.

In die IT-Kosten wurden ausschließlich jene Ausgaben einbezogen, die eine Leistung durch Fremdpersonal (externe Entwickler, Pflege/Weiterentwicklung LaFIS²¹/ELAN, Systemunterstützung) beinhalten. (Kalkulatorische) Kosten und Abschreibungen für Hardware etc. blieben ohne Berücksichtigung.

Die IT-Kosten sind zwischen den untersuchten Bundesländern sehr unterschiedlich. Dies hat nur zum Teil mit dem unterschiedlichen Ausmaß der Digitalisierung von Förderverfahren zu tun; obgleich dieses im Bereich der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen sehr breit gestreut ist. Die Unterschiede liegen im Wesentlichen in der IT-Struktur und IT-Governance begründet. Die InVeKoS-Maßnahmen der 2. Säule greifen auf die Systeme der 1. Säule zurück. Es ist nicht einfach, die ELER-spezifischen Kostenanteile zu separieren. Die Zuordnung der Kosten wurde von den Daten liefernden Stellen unterschiedlich vorgenommen. Für die Abwicklung der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen gibt es neben spezifischen Softwaresystemen auch förderprogrammübergreifende Lösungen, in denen die ELER-Förderung als eine Anwendung integriert wird. Auch in solchen Fällen ist die Separierung der ELER-spezifischen Kosten schwierig. Daher bleiben die IT-Kosten bei Ländervergleichen unberücksichtigt.

3.3.2.2 Relative Implementationskosten

Die relativen Implementationskosten setzen die absoluten IK in das Verhältnis zu den verausgabten oder geplanten Fördermitteln. Im Zentrum der Betrachtung steht das Verhältnis der absoluten IK 2017 zu den verausgabten Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018. Durch die Durchschnittsbetrachtung sollen

²⁰ ELAN-NRW ist eine Webanwendung für die elektronische Antragstellung und Verwaltung von Agrarförderanträgen in Nordrhein-Westfalen.

²¹ Landwirtschaftliches Flächenidentifikationssystem.

jährliche Schwankungen und Verzögerungen der Auszahlungen vor allem im Bereich der investiven Maßnahmen geglättet werden. Des Weiteren werden die absoluten IK auf den Sieben-Jahresdurchschnitt der indikativen öffentlichen Mittel sowie die Auszahlungen 2017 bezogen, um die Sensitivität der relativen IK in Abhängigkeit der gewählten Bezugsgröße ermitteln und diskutieren zu können. Die Zahlungsdaten sind den jährlichen Durchführungsberichten für die Kalenderjahre 2016, 2017 und 2018 (MKULNV, 2017, 2018; MULNV, 2019) entnommen; die indikativen Mittel dem Planungsstand nach dem 3. Änderungsantrag (MULNV, 2018).²²

Für die InVeKoS-Maßnahmen werden die absoluten IK ergänzend auf physische Einheiten bezogen, nämlich die geförderte Fläche und die Zahl der Verträge. Für LEADER wird eine Betrachtung der Kosten je Lokaler Aktionsgruppe (LAG) vorgenommen.

Für länderübergreifende Vergleiche wird zudem das Verhältnis der AK zu den geplanten und ausgezahlten öffentlichen Mitteln dargestellt.

3.3.3 Vergleiche zwischen Förderperioden und Bundesländern

Zur Interpretation der Ergebnisse wird in den Kapiteln 4 bis 6 auch ein Vergleich zwischen den Förderperioden und zwischen den Bundesländern vorgenommen. Das Grundgerüst des Erhebungsdesigns und der auf den Daten aufbauenden Berechnungen und Analysen ist über die drei Erhebungszeitpunkte (2005, 2011 und 2017) vergleichbar. Allerdings wurden Anpassungen bei den Kostenberechnungen vorgenommen, insbesondere bei den Personalgemeinkosten. Diese Kosten für Personalverwaltung und -führung sowie Hilfsdienste wurden zur besseren Vergleichbarkeit zwischen den Ländern und den Organisationseinheiten vereinheitlicht. Der Prozentsatz von 15 % beruht auf Empfehlungen des Arbeitskreises der Kostenrechtsreferent:innen von Bund und Ländern (FIMI, 2017). Die in NRW 2011 verwendete Personalgemeinkostenpauschale lag mit 25 % höher; bei der LWK-NRW als Landesbeauftragten aufgrund des Rückgriffs auf die Angaben aus dem Controlling sogar noch höher: nach Angaben der Controllingabteilung der Landwirtschaftskammer bei über einem Drittel der Gesamtkosten (Wintershoff, 2022). Bei der Interpretation des Vergleichs der Kosten zwischen Förderperioden ist dies zu beachten. Die Verwendung einer einheitlichen Gemeinkostenpauschale zwischen Ländern führt allerdings zu einer besseren Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Programmen dieser Förderperiode.

3.3.4 Validierung der Ergebnisse und Identifizierung von Bestimmungsfaktoren

Die quantitative Erhebung der IK wird ergänzt durch einen qualitativen Untersuchungsansatz zur Plausibilisierung und Einordnung der erhobenen Kosten sowie zur Identifizierung wesentlicher Bestimmungsfaktoren.

Hierfür wurden zu zwei Zeitpunkten Vertiefungsinterviews mit beteiligten Verwaltungsstellen geführt: zunächst 2017 mit drei Einrichtungen des Programmoverheads (Verwaltungsbehörde, Zahlstelle, Zuständige Behörde) und dann 2021/2022 erneut mit der Zahlstelle und der Zuständigen Behörde sowie mit sechs Bewilligungsstellen, die in ihrer Gesamtheit das Maßnahmenspektrum des NRW-Programms Ländlicher Raum abdecken.

Die Interviews waren semistrukturiert, einem einheitlichen Aufbau folgend, aber auf die spezifische Situation der Befragten angepasst. Die Interviews umfassten folgende Themenkomplexe:

- Reflexion der Ergebnisse der schriftlichen Erhebung: Bewertung der Ergebnisse durch die Befragten, Nachvollziehbarkeit, mögliche Gründe für die Befunde;

²² Die finanziellen Änderungen infolge der Verlängerung der Förderperiode um zwei Jahre wurden nicht berücksichtigt.

- Förderverfahren: Änderungen gegenüber der Vorperiode, aufwandsbestimmende Regelungen, Unterschiede zu rein national umgesetzten Maßnahmen, festgestellte Fehler, Auswahlverfahren, Finanzierungsregelungen;
- Förderinhalte: Passfähigkeit der Förderangebote, Interdependenzen zwischen Inhalten und Umsetzung;
- Arbeitsabläufe und Strukturen: Funktionsfähigkeit von Abläufen und Zuständigkeitsverteilungen;
- Personalsituation in Bewilligungsstellen: Ausstattung, Fachkräftegewinnung, Qualifikationsanforderungen;
- Technische Ausstattung und EDV-Landschaft: Funktionalität, Neuerungen;
- Förderperiode 2023 bis 2027: Gestaltung des Übergangs, Vereinfachungsmöglichkeiten;
- interne und externe Auswirkungen und Anpassungsstrategien aufgrund der COVID-19-Pandemie.

Die Interviews wurden transkribiert²³ und somit einer systematischen Auswertung zugänglich gemacht.

Ebenfalls Berücksichtigung im qualitativen Analyseteil finden die Freitexteingaben der umsetzenden Stellen im Zuge der schriftlichen Befragung 2018. Gefragt wurde nach aufwandsbestimmenden Aspekten positiver wie negativer Art. Schließlich werden auch die maßnahmenbezogenen Evaluationsergebnisse hinsichtlich des administrativen Aufwands und der Zufriedenheit der ZWE mit Antragstellung, Bewilligung und Abrechnung von Projekten²⁴ sowie einschlägige Verwaltungsdokumente bedacht.

Das gesamte qualitative Datenmaterial wurde nach einem System, das sich den genannten Interviewthemen entlehnt, codiert und ausgewertet. Um die Anonymität der Befragten zu bewahren, werden spezifische Aussagen nur dann zitiert, wenn sie dem Wortlaut nach keiner Verwaltungsstelle direkt zugeschrieben werden können. Diese Zitate werden im Text kursiv dargestellt. Ansonsten erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung auf Basis des gesamten Datenmaterials.

4 Aufwand und Kosten auf Ebene des Gesamtprogramms

Im Folgenden werden die absoluten und relativen IK für das gesamte NRW-Programm dargestellt, mit anderen Förderprogrammen und -perioden verglichen sowie mit Blick auf wesentliche Bestimmungsgründe diskutiert.

4.1 Aufwand- und Kostendarstellung

4.1.1 Absolut und relativ

Insgesamt wurden zur Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum im Jahr 2017 rund 250 AK eingesetzt, mit absoluten Gesamtkosten von 20,9 Mio. Euro. 15 % der IK entstehen auf Ebene des Programmoverheads, 85 % in der Umsetzung der Maßnahmen. Der Bezug der absoluten IK auf den Durchschnitt der öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018 ergibt für die Umsetzung des NRW-Programms relative IK in Höhe von 17,7 %. Das heißt, es werden verwaltungsseitig rund 0,18 Euro aufgewandt, um einen Euro an Fördermitteln auszusahlen. Die Höhe der relativen IK hängt allerdings von der gewählten Bezugsgröße ab. Werden allein die Auszahlungen in 2017 berücksichtigt, liegen die relativen IK bei 19,2 %. Sie sinken auf 12,6 %, wenn die durchschnittlichen geplanten Ausgaben 2014 bis 2020 als Bezugsgröße dienen. Da der Umsetzungsstand 2017 aus unterschiedlichen Gründen nicht den Planungen entsprach (siehe auch Ausführungen in Grajewski et al., 2018), dürften die tatsächlichen relativen IK des NRW-Programms etwas niedriger liegen als die mit Bezug auf die durchschnittlichen Ausgaben

²³ Bei einem Interview wurde die Zustimmung zum Mitschnitt nicht gegeben. Das Interview wurde in einem Gedächtnisprotokoll zusammengefasst.

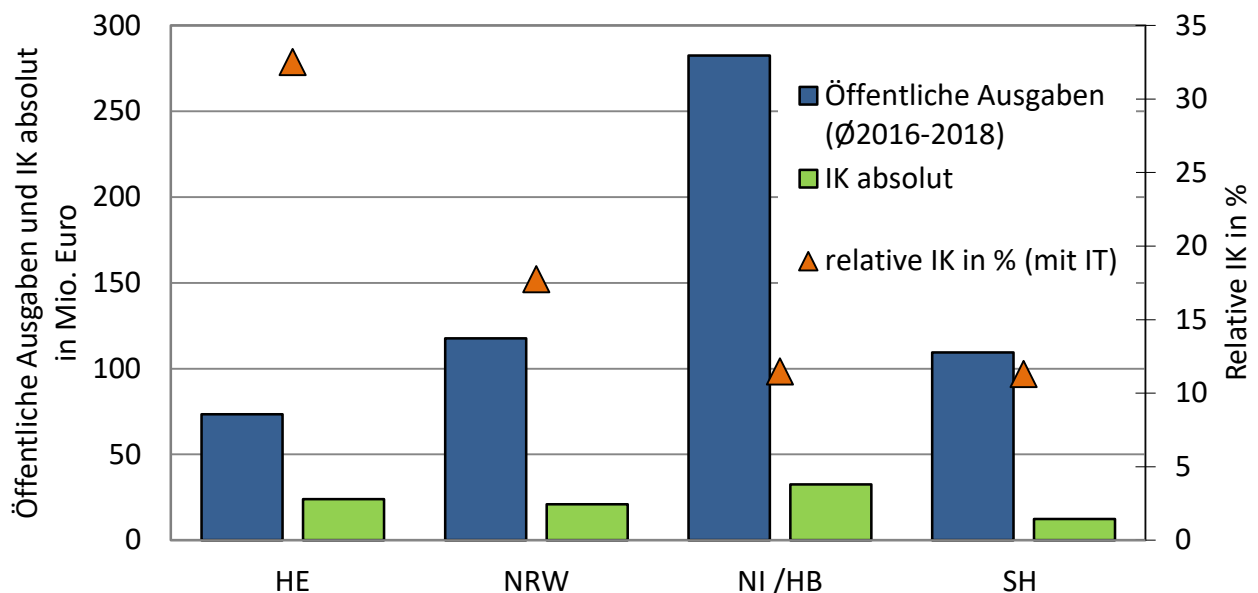
²⁴ Hierzu liegen Erkenntnisse in erster Linie für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen vor; Quelle sind ZWE-Befragungen.

2016 bis 2018 berechneten 17,7 %. Dies setzt allerdings voraus, dass eine steigende Inanspruchnahme und steigender Mittelabfluss nicht zu einem deutlichen Anstieg der absoluten IK führen. Wie auch die Einschätzungen der Befragten in unseren Interviews unterstreichen, dürften sich die absoluten IK aufgrund der hohen Fixkosten und der kurzfristig wenig veränderlichen Personalausstattung in öffentlichen Verwaltungen jedoch als recht unelastisch erweisen.

4.1.2 Vergleich mit anderen ELER-Programmen

Abbildung 1 stellt die IK im Vergleich mit den ebenfalls untersuchten ELER-Programmen dar. Bei den öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 liegt NRW mit SH nahezu gleichauf. In Hessen sind die Ausgaben niedriger, in NI/HB deutlich höher. Die absoluten IK in NRW liegen zwischen SH und NI/HB. Daraus ergeben sich relative IK, die über denen von SH und NI/HB liegen.

Abbildung 1: Öffentliche Ausgaben, absolute und relative Implementationskosten im Programmvergleich



Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018).

Für einen aussagekräftigen Vergleich ist es sinnvoll, die IT-Kosten aufgrund der Erfassungsunterschiede (siehe Kapitel 3.3.2.1) gesondert zu betrachten. Des Weiteren ist die Rolle des Küstenschutzes zu berücksichtigen. NI/HB und SH bieten diese Maßnahme an, überwiegend ohne ELER-Beteiligung als sogenannte Top-up-Maßnahme. Da die Küstenschutzmaßnahmen ein sehr hohes Finanzvolumen bei sehr geringem Verwaltungsaufwand aufweisen, haben sie großen Einfluss auf den Gesamtwert. Aus diesen Gründen werden in Tabelle 6 die relativen IK zusätzlich ohne IT-Kosten und – für die Programme NI/HB und SH – auch ohne Kosten für Küstenschutzmaßnahmen ausgewiesen. Bei dieser Betrachtung liegen die relativen IK der Programme, mit Ausnahme Hessens, wesentlich näher zusammen, wenngleich weiterhin Unterschiede bestehen.

Tabelle 6: Relative Implementationskosten 2017 im Programmvergleich

Kostenstruktur 2017		NRW	HE	NI /HB	SH
Öffentliche Ausgaben Ø 2016-18 ¹⁾	Mio. Euro	118,259	73,346	282,462	109,387
IK absolut 2017	Mio. Euro	20,877	23,861	32,439	12,362
IT-Kosten	Mio. Euro	1,420	0,889	4,135	1,913
Relative IK (mit IT)	in %	17,7	32,5	11,5	11,3
Relative IK (ohne IT)	in %	16,5	31,3	10,0	9,6
Relative IK (ohne IT und Küstenschutz)	in %			13,0	15,9

¹⁾ ohne Technische Hilfe, mit Top-ups

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018) und den Durchführungsberichten der Länder.

Aufgrund der unterschiedlichen Organisations- und auch Gehaltsstrukturen, die der Umsetzung der vier Programme zugrunde liegen, sind in Tabelle 7 die eingesetzten AK auf die öffentlichen Mittel bezogen.²⁵ Auch bei dieser Darstellung bleiben die Unterschiede zwischen den Programmen bestehen, in einer vergleichbaren Abstufung zu der in Tabelle 6 dargestellten Relation zwischen IK und ausgezahlten öffentlichen Mitteln.

Tabelle 7: Eingesetzte AK je Mio. Euro geplante öffentliche Mittel bzw. ausgezahlte öffentliche Mittel 2016 bis 2018 (Durchschnitt)

	NRW	HE	NI/HB	SH
AK 2017	250	252	397	121
Durchschnitt der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2016 bis 2018 in Mio. Euro	118	73	282	127
AK je Mio. Euro	2,1	3,4	1,4	0,9
Geplante öffentliche Mittel im Jahresdurchschnitt in Mio. Euro	169	93	328	124
AK je Mio. Euro	1,5	2,7	1,2	1,0

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018) und Grajewski (2016).

4.1.3 Vergleich mit anderen Förderprogrammen

Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse unserer IK-Analyse mit anderen Studienergebnissen – für den ELER, die EU-Strukturfonds oder nationale Programme – hängt davon ab, wie die Studien den Verwaltungsaufwand und die daraus entstehenden Kosten definiert und erhoben haben. Sweco GmbH (2010) verweist beispielsweise auf den Umstand, dass die administrativen Eigenheiten der EU-Strukturfonds Vergleiche mit anderen Politikfeldern erschweren. Dies gilt gleichermaßen auch für die GAP im Vergleich zur EU-Strukturpolitik oder nationalen Programmen. Aber auch Studien, die sich auf ein Politikfeld beziehen, sind nur eingeschränkt vergleichbar, zumal häufig eine detaillierte Erläuterung der Methode zur Einschätzung der Vergleichbarkeit fehlt. Die folgenden Ausführungen sollen daher nur das Spektrum der Diskussion um Implementationskosten abstecken. Vergleiche zu unserer Studie können nur mit Vorsicht gezogen werden.

In Deutschland hat sich der Landesrechnungshof Baden-Württemberg mit dem Verwaltungsaufwand von EGFL- und ELER-Maßnahmen beschäftigt. In seiner Untersuchung für das Jahr 2013 kommt er zu dem Ergebnis, dass das Verhältnis der Kosten zu den Fördermitteln beim ELER 25 % beträgt (32 % bei ELER-Fläche) (LRH BW, 2015). Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz weist für sein ländliches Entwicklungsprogramm für das Jahr 2016 „Verwaltungskosten pro Euro Fördergeld“ in Höhe von 27,6 Cent pro Euro ausgezahlter Zuwendung bzw. 17,2 Cent pro Euro bewilligter Zuwendung aus (MWVLW,

²⁵ Diese Betrachtungsweise wurde auch in einer Studie von Spatial Foresight und t33 (2018) zu den Umsetzungskosten der EU-Strukturfonds gewählt und als geeignet für vergleichende Darstellungen empfohlen.

2017). Die für diese beiden Länder ausgewiesenen Umsetzungskosten liegen also über den für das NRW-Programm Ländlicher Raum ermittelten IK, bewegen sich eher in der Größenordnung des Hessischen EPLR.

Die EU-Kommission selbst fragt bei den Mitgliedstaaten Umsetzungskosten ab. Diese Kosten beziehen sich auf die Aktivitäten der Zahlstellen im Zusammenhang mit dem Management und den Kontrollen der GAP-Ausgaben – und fußen daher, wie bereits erwähnt, auf einem engeren Umsetzungsverständnis als die vorliegende Analyse. Die Ergebnisse dieser Erhebungen werden im Jahresbericht der DG Agri veröffentlicht. Für 2017 weist der Bericht einen Anteil von 6,7 % an den verausgabten EU-Mitteln der 2. Säule aus (DG Agri, 2018). Für die 1. Säule liegt der Kostenanteil mit 2,1 % deutlich niedriger.

Spatial Foresight und t33 (2018) haben EU-weit die administrativen Kosten für die ESIF-Programme ermittelt. Statt eines „Normalförderjahrs“ wurde in dieser Studie versucht, den gesamten Programmverlauf abzubilden²⁶. Im Ergebnis weist die Studie einen Anteil der administrativen Kosten an den öffentlichen Mitteln von 8,3 % für den ELER aus, ein deutlich höherer Wert als die anderen ESI-Fonds (Spatial Foresight und t33, 2018, S. 37), gleichzeitig allerdings wesentlich niedriger als die Ergebnisse der IK-Analysen. Neben anderen Erfassungszeiträumen und Begriffsverständnissen dürfte dies vor allem unterschiedlichen Gehaltsstrukturen geschuldet sein. Die Betrachtung nach eingesetzten AK je Mio. Euro ergibt vergleichbare Größenordnungen. Mit Ausnahme von Hessen liegen alle anderen Programme, so auch das NRW-Programm Ländlicher Raum, unter den in der Studie ausgewiesenen 2,18 AK je Mio. Euro (vgl. Tabelle 7).

Eine Studie von Ecorys (European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, 2019), die sich allerdings nur auf den InVeKoS-Bereich bezieht, hat Kosten von rund 3 % des GAP-Budgets für die in die Untersuchung einbezogenen Mitgliedstaaten ermittelt. Dieser Wert bezieht sich auf die GAP insgesamt; es wird geschätzt, dass der InVeKoS-Bereich der 2. Säule dabei vergleichsweise höhere Kosten verursacht.

Zur Einordnung der Ergebnisse der IK-Analyse können auch Untersuchungen der Vollzugswirtschaftlichkeit herangezogen werden, die auf der Grundlage der Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (BHO) für einzelne Förderprogramme vorliegen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es sich – im Vergleich zu den ländlichen Entwicklungsprogrammen – nicht um komplexe Programme handelt, sondern eher um einzelne Maßnahmen.

In einer Studie von dena (2016) wurde für ein Mittelstandsförderprogramm²⁷ der Anteil der Verwaltungskosten an den Programmkosten mit 4 % angegeben, wobei sich der Aufwand bei Einzel- und systemischen Ansätzen deutlich unterscheidet. Zum Vergleich werden zwei Beratungsmaßnahmen herangezogen. Bei diesen liegen die Anteile bei 19 % (Energieeinsparung vor Ort) und 13 % (Energieberatung im Mittelstand). Der Bundesrechnungshof (BRH) hat 2019 Förderprogramme des Bundes untersucht. Er kommt bei den Programmen „Altersgerecht umbauen“ und „Energetische Stadtsanierung“ auf Verwaltungskostenanteile von 20 bzw. 12 % (BRH, 2019).²⁸ Für zwei Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds, das EXIST-Gründungsstipendium bzw. das EXIST-Forschungstransfer, wurden Verwaltungskosten von 5,6 % bzw. 5,4 % berechnet (Lübbens und Böhmer, 2021). Overheadkosten und mittelbare Personalkosten wurden dabei aber nicht berücksichtigt. Gleiches gilt auch für die Ergebnisse von Kaufmann et al. (2019) für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), für das ein durchschnittlicher Anteil der Kosten der Projektträger am Fördervolumen von 3,5 % ausgewiesen wird.

²⁶ Die Kostenentwicklung verläuft demnach in den ersten Jahren ansteigend, verbleibt in der Programmmitte auf einem hohen Niveau, um dann gegen Ende der Förderperiode wieder abzusinken. Unberücksichtigt bleibt dabei, dass sich zu Beginn und am Ende die Programmperioden überschneiden.

²⁷ Förderprogramm „Investitionszuschüsse zum Einsatz hocheffizienter Querschnittstechnologien im Mittelstand“.

²⁸ Der Bundesrechnungshof erachtet diesen Anteil als deutlich zu hoch und führt aus: „Fördermittel sollten soweit wie möglich dem eigentlichen Zweck der Förderung zugutekommen. Das BMI sollte darauf hinwirken, den Anteil der Durchführungskosten an den ausgegebenen Fördermitteln deutlich zu senken. Dafür muss es untersuchen, ob die Beauftragung der KfW wirtschaftlich ist und ob die Programminhalte und -verfahren anders ausgestaltet werden können“ (BRH, 2019, S. 16).

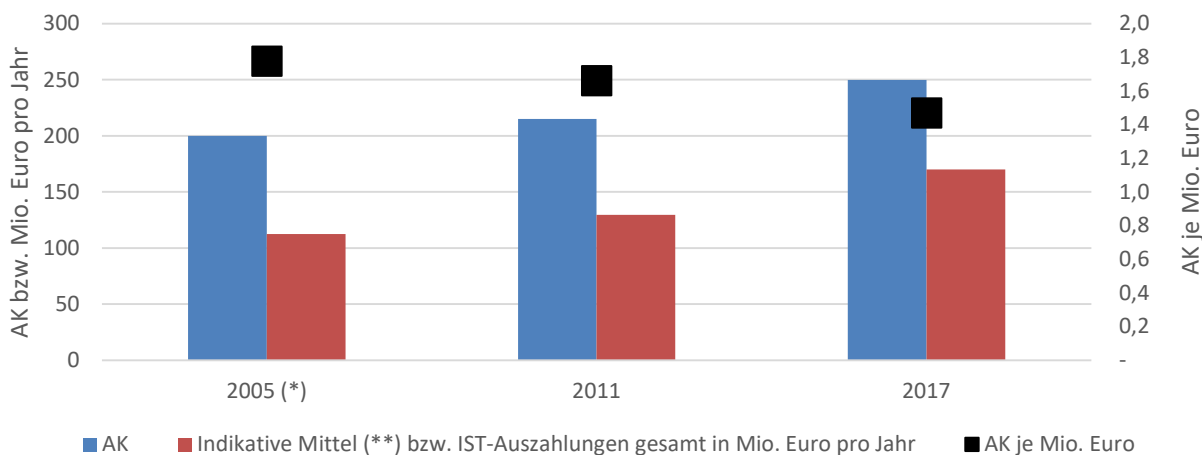
Auch wenn die Ergebnisse nur eingeschränkt vergleichbar sind und aufgrund der anderen Erfassungssystematik die relativen IK der Förderung eher unterschätzen, so deuten sie dennoch darauf hin, dass die Implementation der ländlichen Entwicklungsprogramme einen vergleichsweise hohen Aufwand verursacht.

4.2 Aufwands- und Kostenentwicklung

Gegenüber dem Vorgängerprogramm (mit Erfassungsjahr 2011) hat sich der sich AK-Einsatz zur Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum um 16 % erhöht. Die Erhöhung 2011 gegenüber 2005 fiel mit 8 % geringer aus, obwohl das LEADER-Programm damals in das EPLR integriert und deutlich ausgeweitet wurde.²⁹ 2005 lag der AK-Einsatz bei rund 200 AK, 2011 bei 215 AK und im Jahr 2017 bei rund 250 AK.

Die absolute Steigerung der eingesetzten AK über die drei betrachteten Förderperioden geht einher mit einem wachsenden finanziellen Programmvolumen. Werden die ermittelten AK auf die jahresdurchschnittlich in den Förderperioden verausgabten bzw. geplanten öffentlichen Mittel bezogen, ergibt sich ein zurückgehender AK-Einsatz je 1 Mio. Euro öffentliche Mittel (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: AK je Mio. Euro jahresdurchschnittlich verausgabte bzw. indikative Mittel im Vergleich der Förderperioden



(*) ohne das getrennt programmierte und umgesetzte LEADER+-Programm (drei LEADER-Regionen).

(**) indikative Mittel für das NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020.

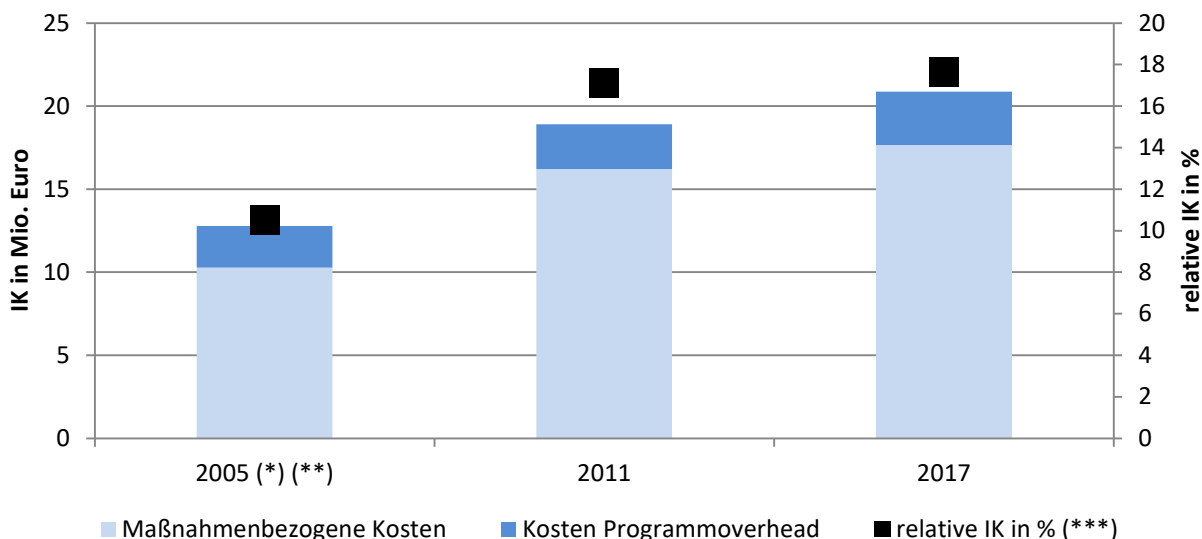
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Fähmann und Grajewski (2008), Fähmann et al. (2014), Fähmann und Grajewski (2018).

Insgesamt hat sich das Niveau der absoluten IK schrittweise erhöht, von 12,8 Mio. Euro im Jahr 2005 über 18,9 Mio. Euro im Jahr 2011 auf rund 20,9 Mio. Euro im Jahr 2017 (vgl. Abbildung 3). Der IK-Anstieg zwischen 2005 und 2011 ist auf ein verändertes Programmportfolio, z. B. die Integration von LEADER, zurückzuführen, ist aber auch eine Folge der deutlich höheren Anforderungen an die IT, der Beauftragung Dritter und eines gestiegenen AK-Einsatzes in Verbindung mit höheren Gehältern in den umsetzenden Einheiten. Zwischen 2011

²⁹ 2000 bis 2006 wurde LEADER als eigenständiges Programm umgesetzt und wurde demnach nicht in die IK-Analyse, die sich nur auf das NRW-Programm Ländlicher Raum erstreckte, für das Jahr 2005 einbezogen.

und 2017 fällt der Kostenanstieg geringer aus, wobei dieser Effekt auch auf eine geänderte Methode bei der Berechnung der Gemeinkosten im Rahmen unser IK-Analyse zurückzuführen ist.³⁰

Abbildung 3: Entwicklung der absoluten und relativen IK zwischen drei Erhebungszeitpunkten



(*) ohne das getrennt programmierte und umgesetzte LEADER+-Programm (drei LEADER-Regionen).

(**) IT-Kosten wurden überschlägig bei Maßnahmen abgezogen und dem Programmoverhead zugeschlagen.

(***) 2005 bezogen auf Auszahlungen 2005, 2011 bezogen auf den Durchschnitt der Auszahlungen 2010–2012, 2017 bezogen auf den Durchschnitt der Auszahlungen 2016–2018.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Fähmann und Grajewski (2008), Fähmann et al. (2014), Fähmann und Grajewski (2018).

Bei den relativen IK ist kein signifikanter Anstieg zu verzeichnen. Zwischen 2005 und 2011 waren sie noch von 10,5 auf 17,1 % gestiegen (vgl. Abbildung 3). In der laufenden Förderperiode sind sie mit 17,7 % nahezu stabil geblieben. Höheren absoluten IK stehen dabei höhere öffentliche Ausgaben gegenüber.

AK-Entwicklung nach Verwaltungseinheiten

Über alle Verwaltungseinheiten hinweg wurden zwischen den beiden Förderperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 rund 35 AK mehr erfasst (vgl. Tabelle 8). Für die einzelnen Verwaltungseinheiten hat sich die Situation allerdings unterschiedlich entwickelt. Bei den meisten Verwaltungseinheiten gab es einen Personalaufwuchs, der auch mit einer höheren Anzahl von zu betreuenden Maßnahmen und einem höheren Finanzvolumen einhergeht. Bei den UNB blieb der Personalbestand stabil, wobei die Biologischen Stationen in stärkerem Umfang beauftragt wurden. Auch die Dezernate 51 der Bezirksregierungen haben nicht mehr Personal eingesetzt. Bei Wald und Holz ist der AK-Einsatz indes deutlich zurückgegangen, verursacht auch durch die Notwendigkeit, zunächst die zur Verfügung stehenden Mittel des Kyrill-Sofortprogramms abzuwickeln.

³⁰ Bei der Interpretation dieser Befunde ist zu berücksichtigen, dass bei der LWK-NRW als Landesbeauftragten, auf die rund ein Drittel der AK entfällt, auf die Personalkosten 2017 aufgrund der besseren Vergleichbarkeit im Querschnitt 15 % Gemeinkosten aufgeschlagen wurden. 2011 wurden von der Controlling-Abteilung die Personalkosten inklusive der Gemeinkosten geliefert, die anteilig deutlich höher lagen als die 2017 verwendete Pauschale. Durch diese veränderte Erfassungsmethode steht dem Anstieg der AK bei der LWK-NRW als Landesbeauftragtem (+17 %) sogar ein Rückgang der Kosten gegenüber. Auch bei den anderen Organisationseinheiten würden die Personalkosten 2017 höher liegen, wenn wir den Ansatz von 2011 mit 25 % Gemeinkosten fortgeschrieben hätten.

Tabelle 8: Veränderung der AK-Anzahl nach Verwaltungseinheit zwischen 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020

Verwaltungseinheiten	NRW-Programm Umsetzung 2017			NRW-Programm Umsetzung 2011			Entwicklungen gegenüber 2011/Förderperiode 2007 - 2013			
	maßnahmen- bezogen	programm- bezogen	EPLR gesamt	maßnahmen- bezogen	programm- bezogen	EPLR gesamt	AK-Aufwand	Anzahl Maßnahmen	Geplante Fördermittel ²⁾	Anzahl LEADER- Regionen
	AK	AK	AK	AK	AK	AK				
MULNV	15,2	8,0	23,2	7,8	7,0	14,7	158%	höher	131%	
LWK-NRW als Landesbeauftragter	63,9	20,2	84,1	57,8	14,21	72,0	117%	höher	118%	
UNB	47,2	0,0	47,2	49,5	0,0	49,5	95% ¹⁾	gleich	141%	
Bezirksregierungen (Dez. 33)	42,1	0,0	42,1	29,1	0,0	29,1	145%	höher	215%	von 12 auf 28
Bezirksregierungen (Dez. 51)	9,3	0,0	9,3	9,2	0,0	9,2	101%	gleich	142%	
LEADER Regionalmanagements	18,5	0,0	18,5	5,0	0,0	5,0	369%	höher ³⁾	246%	von 12 auf 28
Wald und Holz (WuH)	14,7	0,5	15,2	27,5	0,0	27,5	55%	höher	162%	
LANUV	10,4	0,0	10,4	8,1	0,0	8,1	128%	höher	116%	
Verwaltung insgesamt	221,2	28,7	250,0	194,0	21,2	215,1	116%	höher	139%	

¹⁾ Kosten für die Biologischen Stationen sind deutlich von 0,47 auf 1,02 Mio. Euro angestiegen. Kostenniveau daher bei 101%

²⁾ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Finanzangaben der VB; Vergleich Finanzabschluss 2015 mit den indikativen Finanzdaten des letztgenehmigten Programmplanungsdokuments.

³⁾ Breiteres Vorhabenspektrum durch Umstellung von Richtlinien- auf Zielkonformität.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018) und Fährmann et al. (2014).

4.3 Bestimmungsfaktoren

Die IK des NRW-Programms Ländlicher Raum werden durch das Zusammenwirken von Faktoren auf den Ebenen Gesamtprogramm, Programmoverhead und Maßnahmenumsetzung bestimmt. Maßgebliche Faktoren auf der erstgenannten Ebene sind das Programmvolumen und das Programmportfolio, der generelle Rechtsrahmen, die Umstellungsstrukturen und die IT-Infrastruktur.³¹

4.3.1 Programmvolumen

Das Programmvolumen spielt eine wichtige Rolle für den Umsetzungsaufwand. Der Fixkostenanteil von EU-Programmen ist hoch, da unabhängig von den indikativen Mitteln Verfahrensabläufe festgelegt und in IT-Systeme integriert werden müssen. Daher ist grundsätzlich ein degressiver Kostenverlauf zu beobachten.

Das zeigt sich auch für das NRW-Programm. Es ist mit einer Mittelausstattung von rund 1,2 Mrd. Euro in die Förderperiode gestartet, zuzüglich eines geringen Ansatzes für sogenannte vertikale Top-ups. Der Mittelaufwuchs gegenüber der Vorperiode 2007 bis 2013 fiel mit 31 % recht hoch aus, in erster Linie aufgrund der Umschichtungsmittel aus der 1. Säule. Gleichzeitig sind zwar auch die absoluten IK gestiegen, allerdings nur um rund 10 % (zu beachten ist allerdings die unterschiedliche Berechnungsmethodik der Personalkosten).

Im Nexus von Programmvolumen und Maßnahmenportfolio ist auch die Festlegung der EU-Beteiligungssätze für die IK relevant. NRW hat sich dazu entschieden, niedrigere Beteiligungssätze als möglich einzusetzen.³² „Der ELER-Beteiligungssatz wurde zu Programmbeginn bewusst sehr niedrig angesetzt, um zusammen mit der nationalen Kofinanzierung eine möglichst umfängliche Förderung für die Förderperiode vorzusehen“ (MULNV,

³¹ In der folgenden Diskussion werden mitunter Aspekte berührt, die in den folgenden Kapiteln zum Programmoverhead und zur Maßnahmenumsetzung noch vertieft werden.

³² Bei M1 45 % statt 80 %, bei M2, M4 (z. T), M7 und M8 45 % statt 53 % und bei weiteren Maßnahmen statt 75 % (bzw. 80 %) nur 45 %.

2022). Andere Bundesländer haben hingegen die Höchstgrenzen der Beteiligungssätze ausgereizt, und die nicht zur Darstellung der öffentlichen nationalen Kofinanzierung erforderlichen Mittel als horizontale Top-ups programmiert oder in reine Landesmaßnahmen überführt. Daraus resultieren im Grundsatz niedrigere IK des Gesamtprogramms.³³

Eine weitere Konzentration der EU-Mittel hätte – zumindest im Nicht-InVeKoS-Bereich – auch für das NRW-Programm kostensenkend wirken können, zumindest wenn dadurch das Maßnahmenpektrum reduziert worden wäre. Die Empfehlung, die Beteiligungssätze hochzusetzen, wurde auch schon in der vorherigen IK-Analyse gegeben: „Die auf diese Weise ‚frei‘ werdenden Landesmittel sollten für Maßnahmen eingesetzt werden, die sich unter EU-Bedingungen nur mit hohem Aufwand umsetzen lassen“ (Fährmann et al., 2014: S. 73).

4.3.2 Programmportfolio

Das Programmportfolio kann sich auf mehrfachem Wege auf die IK auswirken. Wesentliche Faktoren sind die Zahl der Maßnahmen, deren budgetäre Ausstattung und Förderhistorie, die Planung der Inanspruchnahme und die Art der angebotenen Maßnahmen.

Im Grundsatz erzeugt eine höhere Maßnahmenzahl durch maßnahmenspezifische Fixkosten und vermehrten Koordinationsaufwand höhere IK. Das NRW-Programm führt im Wesentlichen das Maßnahmenportfolio der vorausgegangenen Förderperiode fort. Verglichen mit dem Vorgängerprogramm sind es – normiert auf die Systematik des Vorgängerprogramms³⁴ – 27 Maßnahmen statt 26 Maßnahmen. Die Zahl der programmierten Maßnahmen allein liefert somit keine Erklärung für die gestiegenen IK.

Anders verhält es sich mit der budgetären Ausstattung der Maßnahmen. Spiegelbildlich zum Gesamtprogramm mit seinem Mittelvolumen weisen Maßnahmen mit einer geringen budgetären Ausstattung oftmals hohe Fixkostenanteile und damit eine geringe Umsetzungseffizienz auf, weil unabhängig vom Förderbudget eigene zahlstellenkonforme Verfahren zu implementieren sind. Im NRW-Programm zeigt sich diesbezüglich große Varianz. Als Kleinmaßnahmen werden – wie in den beiden vorherigen IK-Analysen – Maßnahmen mit einem Budget von 1 Mio. Euro geplanter öffentlicher Mittel pro Jahr bezeichnet. Acht Maßnahmen, also ein Viertel des in der IK-Analyse betrachteten Maßnahmenportfolios, liegen unter diesem Wert. Ihr Anteil liegt mit 1,133 Mio. Euro bei rund 6 % der maßnahmenbezogenen IK, bei nur 2 % der geplanten öffentlichen Mittel. Es handelt sich demnach im Mittel um Maßnahmen mit einem überproportionalen Anteil an den IK in Relation zu ihren Anteilen an den Fördermitteln. Die relativen IK liegen bei rund 34 %. Sie erhöhen zudem die IK auf Ebene des Programmoverheads, die von der Anzahl angebotener Maßnahmen beeinflusst werden.

Die Förderhistorie der Maßnahmen und ihre Einbettung in die Förderlandschaft beeinflussen ebenfalls den Umsetzungsaufwand. Neue Maßnahmen erfordern hohe Investitionen zu Beginn und sind noch über längere Zeit mit erheblichen Lern- und Anpassungskosten verbunden, da zumeist kontinuierlich nachgesteuert werden muss.

Bei den InVeKoS-Maßnahmen überwiegt im NRW-Programm die Kontinuität. Es mussten keine komplett neuen Maßnahmen implementiert werden (Grajewski und Fährmann, 2017), sondern nur an kleineren Stellschrauben Änderungen vorgenommen werden. Dabei handelt es sich allerdings, wie unsere Interviews unterstreichen, um einen kontinuierlichen Anpassungsprozess, der den Aufwand von Jahr zu Jahr wachsen lässt (siehe Beispiele in Kapitel 6). Aufwandserhöhend war allerdings die verstärkte Verschränkung der 2. Säule mit der 1. Säule über das

³³ Ob horizontale Top-ups oder reine Landesmaßnahmen geringere Implementationskosten als EU-finanzierte Maßnahmen aufweisen, lässt sich nicht eindeutig klären. Geringere Kosten sind zu vermuten, wenn tatsächlich ganze Maßnahmenblöcke aus der EU-Förderung herausgenommen und auch nicht mehr als Top-ups geführt werden, denn Letztere unterliegen auch weiterhin dem EU-Monitoring und der Evaluation.

³⁴ Dabei entsprechen die Maßnahmen 322, 313 und 321 7.11 und 7.4/7.5, 323 7.13 und 7.6 sowie 227 den unter 8.5 programmierten Forstmaßnahmen.

Greening. Aus dem Programm herausgenommen wurde die Natura 2000-Förderung im Forst aufgrund der geringen Inanspruchnahme und des hohen Verwaltungsaufwandes (Fährmann et al., 2014, S. 70).

Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen gab es vier Neuzugänge³⁵ und eine grundlegend neu konzipierte Maßnahme. Drei der neuen Maßnahmen (EMA, EML, Wegenetzkonzepte) konnten in bewährte Strukturen integriert werden, und die Inanspruchnahme war gut abschätzbar.³⁶ Bei der EIP als neuer Maßnahme konnte weder auf Strukturen noch Vorerfahrungen zurückgegriffen werden. Es gab aber zumindest einen deutschlandweiten Austausch, sodass auf Erfahrungen aus anderen Bundesländern zurückgegriffen werden konnte (Grajewski et al., 2018, S. 162). Holz 2015 knüpft an die Maßnahme 123 B aus der Förderperiode 2007 bis 2013, wurde allerdings völlig neu konzipiert (Grajewski et al., 2018, Kapitel 4.13). Holz 2015 ist zwar eingebunden in die bewährten Umsetzungsstrukturen des Landesbetriebs WuH, verursachte allerdings durch die unzureichende Abschätzung der potenziellen Inanspruchnahme vergleichsweise hohe Kosten.

Auch bei den etablierten Maßnahmen ist die Schätzung der Inanspruchnahme von großer Bedeutung für den Umsetzungsaufwand. Eine Überschätzung der Inanspruchnahme führt zu „Leerleistungen“ der Verwaltung und somit zu unnötig hohen Fixkosten. Bei drei Maßnahmen wurde mit der Programmänderung 2021 eine Mittelreduktion um 50 % und mehr vorgenommen. Zwei dieser Maßnahmen³⁷ sind Berufsbildung und Beratung, die auch schon in der Vorgängerperiode im Mittelansatz deutlich reduziert werden mussten (Fährmann et al., 2014, S. 56/57). Mit Blick auf die IK ist fragwürdig, warum diese offenbar schwierig abzuschätzenden Maßnahmen – zudem mit einem deutlich komplexeren Förderdesign – erneut in das Programm aufgenommen wurden.

Schließlich wirken sich auch Änderungen am Programmportfolio während der Förderperiode auf die IK aus. Nach der Landtagswahl 2017 wurden die Maßnahmen Dorfentwicklungspläne und Dorferneuerung/Dorfentwicklung als rein GAK-finanzierte Maßnahmen dem neu gebildeten Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung zugeordnet. Damit wurden nur noch die bereits mit ELER-Mitteln bewilligten Projekte im NRW-Programm Ländlicher Raum abgewickelt. Die getätigten Investitionen für beide Maßnahmen, z. B. in die Entwicklung der IT und der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, verteilen sich somit nur auf einen sehr kurzen Umsetzungszeitraum.

Ein weiterer Einfluss auf die IK geht von der Art der Fördermaßnahmen aus. In vorherigen Analysen konnte herausgearbeitet werden, dass insbesondere Maßnahmen, bei denen potenzielle ZWE aktiv angesprochen werden und bei denen geförderte Projekte sehr individuell ausfallen, mit höheren IK verbunden sind (Fährmann et al., 2014, S. 165ff; Fährmann und Grajewski, 2013). Ein Vergleich zwischen den beiden Förderperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2022 zeigt, dass der Anteil dieser Maßnahmen³⁸ am öffentlichen Programmvolume leicht von 24 % auf 19 % zurückgegangen ist. Der Anteil an den gesamten IK ist allerdings leicht gestiegen, von 44 % auf 49 %. Eine Ursache liegt im steigenden Umsetzungsaufwand bei LEADER (siehe auch Kapitel 6.4).

³⁵ Darüber hinaus gab es zwei Maßnahmen unter 16.7, die in das Programm aufgenommen wurden, aber nicht in die Umsetzung kamen. Gescheitert ist die Integration der Maßnahmen an der Inkompatibilität von fachlichen Anforderungen mit den Vorgaben der ELER-Verordnung, die sich nach der Programmgenehmigung bei der Aufstellung der konkreten Richtlinien ergaben. Die Kosten der gescheiterten Umsetzung wurden zwar nicht in der IK-Analyse erfasst, aber zumindest bei 16.71 „Kooperationen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Vorbeugung prekärer Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien“ wurde viel Aufwand betrieben, der hätte vermieden werden können (siehe auch Grajewski et al., 2018).

³⁶ Bei EMA und EML mussten die Mittel aufgrund der hohen Nachfrage noch aufgestockt werden.

³⁷ Bei der dritten Maßnahme handelt es sich um Holz 2015.

³⁸ Verglichen wurden die ausgezahlten öffentlichen Mittel des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 und die geplanten Mittel im NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020 (3. Änderungsantrag). Berücksichtigt wurden folgende Maßnahmen: Investiver Naturschutz, Dorfentwicklung (einschließlich Planung), Waldbauliche Maßnahmen (mit Ausnahme der Bodenschutzkalkung), LEADER, Vertragsnaturschutz, EIP.

4.3.3 Regelungsrahmen

Die Umsetzung der ELER-Programme erfolgt in einem komplexen Rechtsrahmen, der unmittelbar auf das Shared-Management-System zurückzuführen ist, in dem die Verwaltung alleinig den Mitgliedstaaten obliegt und die EU eine rechtmäßige und ordnungsgemäße Mittelverwendung nur über detaillierte Umsetzungsregeln sicherstellen kann (siehe auch Ausführungen in WBAE, 2019, Kapitel 3). Obgleich schon seit Anfang der 2000er Jahre über die Vereinfachung der EU-Förderung diskutiert wird (siehe Kapitel 2), ist die Komplexität stetig gewachsen.

Insbesondere die Intensität und die Zahl der Prüfungen hat seit den 1990er Jahren deutlich zugenommen. Dies betrifft die internen Prüfungen (Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrolle) und die externen Kontrollen durch die EU, die BS und den Internen Revisionsdienst (IRD), die jetzt auch Detailregelungen von Maßnahmen prüfen. Daneben prüfen Rechnungshöfe, vor allem von EU und Land. Dadurch steigt nicht nur der Aufwand im Programmoverhead, sondern auch der Aufwand auf Maßnahmenebene in der Begleitung und Würdigung von Prüfergebnissen.³⁹

Das ausdifferenzierte Kontrollsystem ist auch auf die sogenannte Wesentlichkeitsschwelle in der Fehlerquote bei den Ausgaben zurückzuführen, bei deren Überschreiten der Europäische Rechnungshof (ERH) ein positives Prüfurteil versagt, d. h., dass laut ERH-Auffassung die Zahlungen zu viele Fehler aufweisen. Die Schwelle liegt bei 2 % und gilt für alle Politikbereiche der EU – trotz einer Diskussion, differenzierte Fehlerquoten je nach Politikbereich zuzulassen (EU-COM, 2018). Diese Wesentlichkeitsschwelle ist nicht primärrechtlich vorgegeben, sondern basiert auf einem politischen Konsens (WBAE, 2019, S. 16). Wie der WBAE (2019) weiter ausführt, ist dieser Maßstab sehr gering im Verhältnis zu den in Deutschland von den Landesrechnungshöfen festgestellten Fehlerquoten von 20 bis 30 % in den Landesverwaltungen. EU-weit ist die Fehlerrate, wie die DG Agri 2021 im Ausschuss für ländliche Entwicklung vorstellte, von 5,19 % im Jahr 2013 auf 2,7 % in 2019 gesunken, um 2020 wieder leicht auf 2,92 % anzusteigen (DG Agri Unit F1 – Conception and consistency of rural development, 2021). In den Annual Activity Reports der EU wird je Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre die Fehlerrate ausgewiesen. NRW lag bezogen auf die Adjusted error rate⁴⁰ zumeist bei knapp über 2 % (DG Agri, 2021), in manchen Jahren auch deutlich darunter. Hohe Fehlerraten wurden zumeist nur für die InVeKoS-Maßnahmen berechnet, bislang aber ohne die Notwendigkeit, Aktionspläne durchführen zu müssen, wie in den Interviews berichtet wird. Auch wenn die Wesentlichkeitsschwelle in NRW im Durchschnitt des Programms in den meisten Jahren nur leicht überschritten wird, sorgt das System von internen und externen Kontrollen für einen hohen Verwaltungsaufwand, bei insgesamt geringen Anteilen von tatsächlich vorzunehmenden Finanzkorrekturen an den verausgabten Mitteln (siehe Kapitel 6.4 und 6.5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Verwaltungskontrolle 100 % der Vorhaben kontrolliert werden.

Aufgrund weniger Änderungen des Rechtsrahmens in der Förderperiode 2014 bis 2022 haben die Ausführungen der IK-Analyse des Vorgängerprogramms zum Rechtsrahmen weiterhin Bestand (Fährmann et al., 2014, Kapitel 5.2). Als wesentliche problematische Merkmale wurden damals die große Anzahl additiver, auslegungsbedürftiger Regelungen, zahlreiche Verordnungen des Rates und der EU-Kommission, die Fluktuation im Rechtsrahmen, die Leitlinien der EU-Kommission für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen sowie die sich ständig ändernde Rechtsauslegung durch Kontroll-/Prüfergebnisse unterschiedlicher Institutionen identifiziert.

³⁹ Dabei wurde im Rahmen der geführten Interviews auch immer wieder angemerkt, dass sich die Aussagen der verschiedenen Prüfinstanzen widersprechen. So war bei einer EIP-Prüfung der Interne Revisionsdienst der Auffassung, dass Arbeitsverträge aus Datenschutzgründen nicht in die Förderakte gehören, die BS hingegen forderte sie ein. Insgesamt wurden die BS-Prüfungen aus Sicht von Bewilligungsstellen als sehr arbeitsaufwendig eingeschätzt, auch wegen der daraus resultierenden Konsequenzen.

⁴⁰ DG Agri (2021) beschreibt in Anhang 5 das Konzept der Adjusted error rate. Diese wird ermittelt auf der Basis der von den Zahlstellen berichteten Fehlerrate (auf der Basis der zufällig gezogenen Vor-Ort-Kontrollen). Es fließen in die Adjusted error rate auch noch Informationen von externen Kontrollaktivitäten ein, die von den Bescheinigenden Stellen, den EU-Prüfern und dem Europäischen Rechnungshof vorgenommen werden.

Weiterhin ist die Hybridstellung des ELER zu beachten (Tietz und Grajewski, 2016). In der Förderperiode 2014 bis 2022 ist der ELER Teil der EU-Strukturpolitik, folglich sind einzelne Regelungen der Dachverordnung (VO (EU) 1303/2013) zu beachten. Für die Flächenmaßnahmen gelten die Regelungen aus dem InVeKoS, deutlich geprägt von den Direktzahlungen der 1. Säule. Die Verschränkung des ELER mit der 1. Säule ist zudem durch das Greening gewachsen, was die Umsetzung komplexer macht.

Durch die Umsetzung der ELER-Förderung im Shared-Management-System ist ferner das Haushaltsrecht von Bund und Ländern zu beachten, also die Landeshaushaltsordnung (bei der Nutzung von Mitteln des Bundes im Rahmen der GAK auch die BHO), das Haushaltsgesetz und Verwaltungsvorschriften sowie das Verwaltungsverfahrensgesetz. Darüber hinaus sind die Richtlinien für die Zweckbestimmung der gewährten Zuwendungen zu beachten.

Außerdem gilt, dass nationale Regelungen des Haushalts- und Zuwendungsrechts – sozusagen im Huckepack-Verfahren – kontroll- und sanktionsrelevant werden. Dies gilt etwa für das Vergaberecht. Das Vergaberecht ist zwar, zumindest im Unterschwellenbereich, gestaltbar. Die Zuständigkeit liegt aber im Finanzministerium. Weitergehende Vereinfachungen erfordern demnach einen komplexen Abstimmungsprozess und konnten nur vereinzelt, und auch in unterschiedlicher Ausprägung je nach Richtlinie, realisiert werden.

Unabhängig von der Frage der EU-Finanzierung strahlt auch das europäische Wettbewerbsrecht durch seine Regelungen der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise in der Europäischen Union (AEUV) auf die Gewährung von Zuwendungen aus. Auch bei nationalen Zuwendungen ist demnach immer zu prüfen, welche beihilferechtliche Grundlage gilt (Gumpert, 2020).

Im nationalen Förderkontext gibt es größere Ermessensspielräume im Vergleich zu EU-Förderverfahren. Die umsetzenden Stellen können zwar nicht Förderrichtlinien frei interpretieren und Verwaltungsverfahrensgesetz sowie Haushaltsordnung außer Acht lassen. Bei der Umsetzung von Zweckprogrammen ist die Möglichkeit, Ermessen auszuüben, aber wichtig. Es „braucht zu ihrem Gelingen Ermessensspielräume, da die Realität immer anders aussieht als von Planern eines Programms gedacht“ (Noack, 2009). Erfahrungen, regionale, lokale und einzelfallbezogene Besonderheiten müssen in Förderentscheidungen einfließen können. Dieser Anforderung steht der Anspruch gegenüber, eine Homogenität im Verwaltungshandeln sicherzustellen, um Anlastungsrisiken zu minimieren. Dies ist am einfachsten zu gewährleisten, wenn das Ermessen durch umfassende Regelungen stark reduziert wird. Je mehr Ermessen zugestanden wird, desto höher ist der Abstimmungsaufwand, damit nicht in ähnlich gelagerten Fällen anders entschieden wird, sowie der Aufwand für Begründungen, die auch bei externen Kontrollen nachvollzogen werden können. Vor allem Maßnahmen, die einen heterogenen ZWE-Kreis und dementsprechend vielfältige Vorhaben haben, Bottom-up-Ansätze verfolgen und einer proaktiven Akquise bedürfen, brauchen flexiblere Förderbedingungen und größere Ermessensspielräume. Maßnahmen, denen wir die aufgeführten Eigenschaften zugewiesen haben,⁴¹ hatten im Durchschnitt relative Implementationskosten von 35 %, also deutlich höhere Implementationskosten im Vergleich zum Gesamtprogramm.

4.3.4 Organisation

Der EU-Rahmen setzt in starkem Maße auf einen einheitlichen Vollzug. Wie schon oben erwähnt, gibt es deutlich weniger Ermessen im Vergleich zur nationalen Förderung. Wenn EU-Förderung dezentral umgesetzt wird, steigen die Koordinationskosten zwischen den Behörden sowohl vertikal als auch horizontal. Ein höherer Aufwand besteht auch, wenn die Institutionstypen, die an der Umsetzung beteiligt sind, sehr unterschiedlich sind. Des

⁴¹ Dazu gehören von den InVeKoS-Maßnahmen der Vertragsnaturschutz, von den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen der investive Naturschutz, die EIP, LEADER, Dorferneuerung/-entwicklung, Naturschutzmaßnahmen im Wald, Waldumbau und sonstige Maßnahmen Waldumbau.

Weiteren sind Satellitenlösungen mit einem höheren Aufwand verbunden, weil nicht auf Expertise innerhalb der Organisation zurückgegriffen werden kann.

Die Umsetzungsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum hat sich gegenüber dem vorherigen Programm nur in Details geändert. Es handelte sich 2017 zum Zeitpunkt der Erhebung um ein Monoressortprogramm⁴², mit einer Zahlstellenfunktion beim Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragtem, einer extern vergebenen BS und fünf Institutionen⁴³ mit Bewilligungsfunktion (mit einer unterschiedlichen starken Verästelung auf die Regionen): Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter mit Kreisstellen der LWK, Untere Naturschutzbehörden (UNB), Landesbetrieb Wald und Holz (WuH), Bezirksregierungen und Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV).

Alle Institutionen, die das jetzige Programm umsetzen, waren schon in der Vorperiode beteiligt. Zuständigkeiten und Abläufe sind daher eingespielt, auch wenn es eine große Vielfalt an unterschiedlichen Beteiligten gibt und das institutionelle Gerüst insgesamt sehr komplex ist (siehe dazu im Detail die Strukturlandkarte in Anhang 5).

Durch die Kontinuität in den Umsetzungsstrukturen sind die im Rahmen der IK-Analyse des Vorgängerprogramms herausgearbeiteten Stärken und Schwächen (Fährmann et al., 2014, Kapitel 5.3) weiterhin gültig. Als Stärken sind die Konzentration und Homogenität der Strukturen auf der Steuerungsebene zu nennen, als Schwächen kann die starke Auffächerung und Heterogenität der Bewilligungsebene gelten. Ferner ist die Zusammenarbeit zwischen der Zahlstelle und den delegierten Bereichen, also den Institutionen mit Bewilligungsfunktion außerhalb der LWK, aufgrund des Landesorganisationsgesetzes herausfordernder, als wenn die Zahlstelle direkt im Ministerium angesiedelt wäre.

Die Programmsteuerungsebene ist weiterhin recht kompakt aufgestellt und weist wenig Schnittstellen auf. Es handelt sich um ein Monoressortprogramm (bis 2022). Zentrale Akteure auf Steuerungsebene sind die VB, die Zahlstellenkoordination, die zehn Fachreferate⁴⁴ und der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter, der als Landesoberbehörde die Zahlstellenfunktion wahrnimmt. Damit sind die Fachreferate nicht Teil der Zahlstelle, wie beispielsweise in Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit einem zum Teil sehr geringen Teil ihrer Arbeitszeit. Im Vergleich der untersuchten Programme weist NRW in Relation zum Programmvolumen eine vergleichsweise geringe AK-Ausstattung im Programmoverhead auf (siehe Kapitel 5).

Auf der Umsetzungsebene ist die Situation komplexer. Es gibt neben der LWK vier weitere Institutionen mit Bewilligungsfunktion. Insgesamt zwölf Verwaltungsstränge zwischen Fachreferat und Bewilligungsstellen können unterschieden werden. Dass die Fachreferate nicht Teil der Zahlstelle sind und es damit eine Trennung zwischen der fachlich-inhaltlichen Steuerung über Richtlinien und Projektauswahlkriterien vom operativen Geschäft der Zahlstelle gibt, kann vorteilhaft sein. Allerdings ist die Trennung der beiden Aufgabenbereiche in der Praxis nicht eindeutig und erfordert einen kontinuierlichen Austausch. Probleme entstehen dann, wenn, vor allem aufgrund von Personalknappheiten, die Fachreferate nicht rechtzeitig die Fördervorgaben entwickeln. Gerade bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen hat dies zu Verzögerungen in der Anfangsphase geführt (siehe auch Kapitel 6.4).

Institutionelle Heterogenität schlägt sich darin nieder, dass Fach- und Dienstaufsicht unterschiedlich geregelt sind und die Institutionen unterschiedlichen Interessen, normativen Orientierungen und Selbstverständnissen folgen. Je vielfältiger die beteiligten Institutionen diesbezüglich sind, desto eher entstehen Reibungsverluste. In

⁴² Nach der Landtagswahl 2022 wurde das MULNV in ein Landwirtschafts- und ein Umweltministerium aufgeteilt, sodass seither die Fachreferate auf zwei Ministerien verteilt sind.

⁴³ Es gibt Diskussionen, das LANUV fachlich zu trennen, sodass sich – je nach Zuschnitt – auch die Zahl der Institutionen mit Bewilligungsfunktion auf sechs erhöhen könnte.

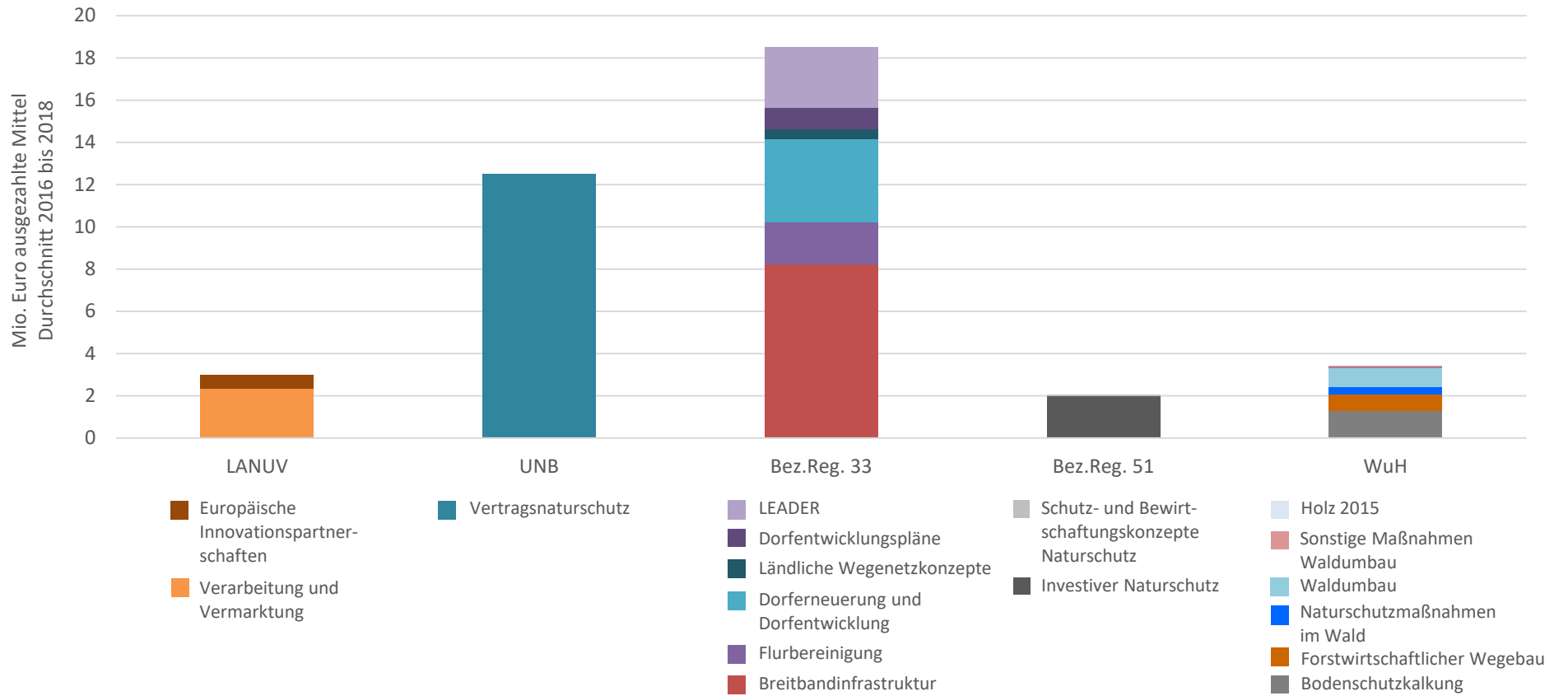
⁴⁴ Zu den zehn Fachreferaten, die auch für die administrative Umsetzung zuständig sind, kommt bei der Maßnahme Bedrohte Haustierrassen noch das Fachreferat II -2 mit einer rein fachlichen Zuständigkeit hinzu, sodass insgesamt 11 Fachreferate 2017 in die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum einbezogen waren.

NRW lassen sich neben dem Direktor der LWK als Landesbeauftragtem vier Institutionstypen unterscheiden, an die die Bewilligungsfunktion delegiert wurde: Landesverwaltung (Bezirksregierungen), Fachverwaltung (LANUV), Untere Naturschutzbehörden, Landesbetrieb WuH⁴⁵.

Abbildung 4 zeigt die 2016 bis 2018 im Mittel verausgabten Mittel der delegierten Stellen nach Maßnahmen. Die meisten Mittel und das vielfältigste Maßnahmenspektrum entfallen auf die Dezernate 33 der fünf Bezirksregierungen. Die UNB stehen mittelmäßig mit dem Vertragsnaturschutz an zweiter Stelle. Auf alle anderen Bewilligungsstellen entfällt nur ein geringer Mittelanteil. Der WuH hat gemessen an den geringen verausgabten Mitteln ein vergleichsweise breites Maßnahmenspektrum zu bearbeiten.

⁴⁵ Der WuH ist gemäß Landesorganisationsgesetz (LOG) Landesoberbehörde und könnte auch zur Fachverwaltung gerechnet werden.

Abbildung 4: Verausgabte öffentliche Mittel nach Maßnahmen und Bewilligungsstellen



Quelle: Eigene Darstellung nach jährlichen Durchführungsberichten (MKULNV, 2018, 2017, 2016b).

Diese delegierten Bewilligungsstellen sind Teil der EU-Zahlstelle, gleichzeitig aber auch Teil von Institutionen mit eigenen handlungsleitenden Zielen und Interessen. Zu den delegierten Bewilligungsstellen gehört mit dem LANUV eine Landesoberbehörde, die Bezirksregierungen sind Landesmittelbehörden, die UNB fungieren als Untere Landesbehörden, und beim Landesbetrieb WuH handelt es sich gemäß LOG um einen rechtlich unselbstständigen, organisatorisch abgesonderten Teil der Landesverwaltung.

Diese Konstellation bringt spezifische Herausforderungen mit sich. Es gibt zwar Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Direktor der LWK als Landesbeauftragtem und den delegierten Stellen. Diese eröffnen aber nicht die Möglichkeit, Regelungen per Erlass zu treffen. Nach LOG NRW ist der LWK-Direktor – als Landesbeauftragter – Landesoberbehörde. Allein durch die Zulassung als Zahlstelle hat die LWK nicht die Möglichkeit, andere Landesbehörden wie das LANUV, den WuH oder die Bezirksregierungen anzuweisen. Gesteuert werden diese Institutionen in vertikaler Sicht durch die Zahlstellenfachaufsicht sowie die Fach- und Dienstaufsicht:

- Für Verfahrensfragen und die technische Abwicklung ist die EU-Zahlstelle in Zusammenarbeit mit dem Referat für Zahlstellenangelegenheiten im Ministerium zuständig. Grundlage für die Zahlstellenfachaufsicht sind die Delegationsvereinbarungen der EU-Zahlstelle mit den Bewilligungsstellen. In diesen Vereinbarungen sind die Zuständigkeiten geregelt. Darüber hinaus gibt es die ELER-Rahmenregelung aus dem Ministerium (MKULNV, 2016d).
- Fachliche Aspekte und inhaltliche Steuerung obliegen den Fachreferaten, aber auch spezifisch eingerichteten Koordinierungsstellen. Generell liegt die Fachaufsicht, wie im LOG festgelegt, beim fachlich zuständigen Ministerium. Bei den UNB und RFA übernehmen das LANUV mit seiner Koordinierungsstelle und die Geschäftsstelle Forst die Funktion eines fachlichen Mittlers und transportieren die fachlichen Aspekte nach oben und unten.
- Daneben ist die Dienstaufsicht von Relevanz, da sich diese auf den Aufbau, die innere Ordnung und die Personalangelegenheiten einer Behörde erstreckt. Wie die Fachaufsicht ist die Dienstaufsicht im LOG geregelt. Die Dienstaufsicht obliegt im Fall der Bezirksregierung und den UNB dem Innenministerium, ansonsten dem Fachministerium. Belange der EU-Förderung spielen in der Dienstaufsicht keine Rolle. Damit haben sich in den Bezirksregierungen und den UNB sehr unterschiedliche Binnenstrukturen und Abläufe herausgebildet, auch bezüglich der Digitalisierung der Arbeitsabläufe.

Die verschiedenen Regelkreise sind nicht trennscharf voneinander abgegrenzt. Verfahrensfragen und die technische Abwicklung der EU-Zahlstelle berühren auch fachlich-inhaltliche Aspekte, für die die Fachreferate federführend zuständig sind, und Organisations- und Personalfragen, die Gegenstand der Dienstaufsicht sind.

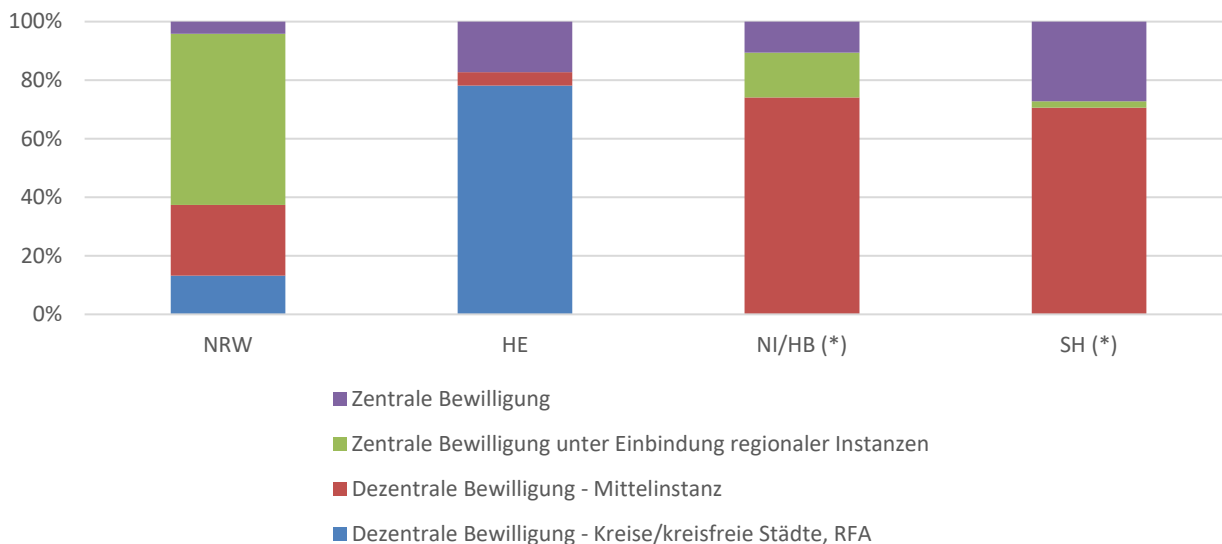
Die Umsetzungsorganisation ist zudem von einer Vielzahl von Bewilligungseinheiten und weiteren Beteiligten im Antragsverfahren gekennzeichnet. Der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter bewilligt zentral, hat aber für die meisten Maßnahmen die Kreisstellen vorgeschaltet, die die eingehenden Anträge bis zur Bewilligungsreife bearbeiten. Im delegierten Bereich gibt es verschiedene Dezentralitätsstufen. Das LANUV bewilligt zentral. Es gibt fünf Bezirksregierungen mit Bewilligungsfunktion. Beim Landesbetrieb WuH sind neben 14 RFA auch noch zahlreiche FBB in die Förderung einbezogen. Im Vertragsnaturschutz sind die bei den Kreisen und kreisfreien Städten verorteten UNB Bewilligungsstelle. Zentral bewilligt, ohne weitere Beteiligung regionaler Stellen, werden 4 % der geplanten öffentlichen Mittel. Dezentral, also auf Kreisebene bewilligt, wird der Vertragsnaturschutz, auf den rund 10 % der geplanten öffentlichen Mittel entfallen. Der Rest der Maßnahmen wird entweder zentral bewilligt, aber mit Beteiligung nachgeordneter Stellen oder von Mittelinstanzen wie den Bezirksregierungen. Im Ländervergleich überwiegt in NRW damit die zentrale Bewilligung, überwiegend mit Einbindung regionaler Instanzen (vgl. Abbildung 5).

Die Zentralität der Bewilligungsfunktion hat einen Einfluss auf den Umsetzungsaufwand: Je gebündelter die Bewilligungsfunktion, desto geringer fällt in der Tendenz der Umsetzungsaufwand aus. Ein hoher Aufwand kann

gleichwohl gerechtfertigt sein. So kann es wichtig sein, als Bewilligungsstelle in der Fläche präsent zu sein, auch für die Akzeptanz und Umsetzungsqualität von Vorhaben.⁴⁶

Bei allen Organisationseinheiten, die auf der regionalen Ebene in der Förderabwicklung aktiv sind, sei es als antragsannahmende Stelle oder als Bewilligungsstelle, haben sich sehr unterschiedliche Binnenstrukturen herausgebildet in Abhängigkeit von den Maßnahmenschwerpunkten und den Präferenzen der Organisation. Dies gilt, abseits der von der EU-Zahlstelle bereitgestellten Software, auch für die eigens entwickelten Softwarelösungen, mit denen die Fördersachbearbeitung erleichtert werden soll.

Abbildung 5: Geplante öffentliche Mittel nach Bewilligungsvarianten im Ländervergleich



(*) ohne die Mittel für den Küstenschutz, da beim Küstenschutz die Top-up-Förderung überwiegt.

Quelle: Eigene Darstellung nach MULNV (2018), (HMUKLV, 2017), (ML, 2018), (MELUND, 2018).

Die BS wurde schon in der vorherigen Förderperiode aus dem Finanzministerium in eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft verlagert. Damit hat sich die Organisation der Prüfung und die Prüfphilosophie verändert. Während die Einrichtungen des Programmoverheads die Verlagerung insgesamt positiv bewerten, eine effektivere und rationellere Organisation der Prüfungen und innerhalb der verschiedenen Rollen eine Kommunikation auf Augenhöhe sehen, sind die Bewilligungsstellen in ihrer Bewertung der BS kritischer.

In der Regel prüft die BS nach dem Wechsel in eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht vor Ort, sondern lässt sich die Akten schicken. Das Finanzministerium hat sich die Akten vor Ort angeschaut und nach Ende der Prüfung eine direkte Rückmeldung gegeben. Diese gewollt anonyme Zusammenarbeit mit der jetzigen BS stößt bei den Bewilligungsstellen auf Kritik, weil ihnen der Austausch und die direkte Rückkopplung, auch zur Erläuterung von Sachverhalten, fehlt. Zudem stellt es die Bewilligungsstellen vor Probleme, wenn die physischen Akten so lange außer Haus sind; z. T. soll auf Prüffeststellungen reagiert werden, wenn die Akten noch gar nicht wieder zurück sind. Auch das Anfordern von Akten in Zeiten, in denen eigentlich die Auszahlungen vorbereitet werden, wird kritisch gesehen. Vor der COVID-19-Pandemie war in den regelmäßig stattfindenden ZVE-Gesprächen vereinbart worden, dass die BS mehr vor Ort kontrollieren sollte, man schneller die Ergebnisse austauscht und erledigt. Durch die COVID-19-bedingten Einschränkungen in den Kontakten hat sich der Austausch wieder auf den Postweg verlagert, sollte aber nun wieder stärker auf die direkte Prüfung vor Ort verlagert werden.

⁴⁶ Die Entscheidungen über Organisationsstrukturen werden in der Regel allerdings weitgehend unabhängig von den Erfordernissen einer EU-Förderverwaltung getroffen, z. B. hinsichtlich der Kommunalisierung von Verwaltungsaufgaben.

Schließlich sind auch Verwaltungsreformen jenseits von Umstrukturierungen relevant, vor allem durch die dadurch verursachten Personalabgänge. In der vorausgegangenen Förderperiode führte ein neues Standort- und Personalkonzept der Landwirtschaftskammer zur Auflösung des Standortes Bonn und dem Umzug nach Münster. Dies verstärkte personelle Engpässe und führte zu einem Verlust von Erfahrungswissen und personeller Kontinuität. Dieser Prozess ist inzwischen abgeschlossen.

4.3.5 Personal

Die Personalsituation im öffentlichen Dienst ist in vielen Bereichen angespannt – was sich auf die administrative Leistungsfähigkeit auswirken kann (siehe etwa Brand und Salzgeber, 2022). Dies trifft laut unseren Interviews auch auf die mit der Umsetzung des NRW-Programms befassten Stellen auf allen Ebenen zu, von der Ministeriumsebene bis hinunter zu den Bewilligungsstellen. Daraus erwachsen vielfältige Herausforderungen für die Umsetzung des NRW-Programms. So gibt es kaum noch Redundanzen, um beispielsweise krankheitsbedingte Personalausfälle oder Personen im Erziehungsurlaub ausgleichen zu können. Personalengpässe haben außerdem zum verzögerten Start einzelner investiver Maßnahmen beigetragen (siehe Kapitel 6.4). Problematisch ist zudem eine hohe Personalfuktuation. Das Anforderungsprofil und die Arbeitsbedingungen (Befristung und/oder niedrige Eingruppierung) passen oftmals nicht zusammen, sodass es schwierig ist, frei werdende oder neue Stellen zu besetzen bzw. das bestehende Personal langfristig zu halten. Hinzu kommt, dass aufgrund des komplexen Regelungsrahmens im Bereich der ELER-Förderung die Einarbeitungszeiten sehr lang sind und ein hoher Schulungsbedarf resultiert. Im Bereich IT ist – aufgrund der Gehaltsstruktur im öffentlichen Dienst – die Problematik, geeignetes Personal zu finden, noch ausgeprägter als bei den Verwaltungskräften. Daher müssen, obgleich ein Schwerpunkt auf der eigenen Softwareentwicklung bei der Zahlstelle liegt, auch Aufgaben nach außen vergeben werden. Bei Verwaltungskräften kommt es eher auf die Konkurrenzsituation vor Ort an und die Eingruppierungsmöglichkeiten. Die Kommunalverwaltung beispielsweise, die einem anderen Tarifvertrag als die Landwirtschaftskammer unterliegt, kann die normale Sachbearbeitung höher eingruppieren.

Prozesssicherheit steht bei der Gestaltung der Bewilligungsabläufe im Vordergrund. Die dadurch erforderliche Funktionstrennung, auch unterlegt mit entsprechenden Rechtevergaben in den IT-Systemen, bindet in den EU-Verfahren mehr Personen im Vergleich zur rein nationalen Förderung.

Der Zahlstelle obliegt es, die Angemessenheit der Personalausstattung in den Bewilligungsstellen im Rahmen ihrer Zahlstellenfachaufsicht zu prüfen. Direkte Einflussmöglichkeiten auf die Personalausstattung bestehen allerdings kaum, weder seitens der Zahlstelle noch des federführenden Ressorts. Die Dienstaufsicht, also auch die Entscheidung über die Stellenausstattung, liegt bei den UNB bei den jeweiligen Oberkreisdirektoren und bei den Bezirksregierungen beim Innenministerium. Die Zahlstelle kann im Rahmen ihrer fachaufsichtlichen Zuständigkeit indirekt Einfluss nehmen. So kann sie über generelle Feststellungen darauf hinweisen, dass beispielsweise Checklisten nicht ordnungsgemäß abgearbeitet werden. Auch die Zuständige Behörde hat ein indirektes Steuerungsinstrument, indem sie im Rahmen der Zulassung der Zahlstelle prüft, welche Aufgabenbeschreibungen die in der Zahlstelle tätigen Personen haben. Diese Informationen helfen, die Angemessenheit der Personalausstattung zu beurteilen.

4.3.6 IT

Das Gros der eingesetzten IT-Programme sind Eigenprodukte der Landwirtschaftskammer in ihrer Funktion als EU-Zahlstelle. Im Zentrum steht das InVeKoS-Programm, über das die Zahlungsvorgänge der 1. und 2. Säule abgewickelt werden. Nur die Entwicklung einzelner Bausteine, wie beispielsweise das geobasierte Antragsverfahren (ELAN) und die GIS-Umsetzung, wurden extern vergeben. ELAN verfügt über entsprechende Schnittstellen zum internen Verwaltungssystem InVeKoS. Daneben existieren ein forstliches Programm auf der

Basis von InVeKoS und das ebenfalls von der Zahlstelle entwickelte NASO⁴⁷-Programm, mit dem die UNB die Verträge des Vertragsnaturschutzes erfassen. Das NASO-Programm verfügt über keine direkte Schnittstelle zum InVeKoS-Programm. Alle weiteren Bewilligungsstellen nutzen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben mehr oder weniger eigenständig entwickelte Lösungen; sie geben die zahlstellenrelevanten Daten direkt in das InVeKoS-Programm ein.

IT-Produkte inhäusig zu entwickeln, bietet einige Vorteile. Insbesondere kann zügig auf Fehlermeldungen und Anforderungsänderungen reagiert werden, auch durch die räumliche Nähe bedingt, ist das IT-Personal schneller für Anfragen erreichbar, als es bei externen Dienstleistern der Fall ist. Nachteil ist die Limitierung durch die gewachsenen Strukturen. *„Das Problem bei InVeKoS in NRW ist, dass es ein sehr altes Programm ist. [...] Die ganze Struktur ist natürlich aus den Anfangsphasen der Förderung immer wieder angepasst worden. Aber wenn Sie an einen Gebrauchtwagen neue Scheinwerfer anbauen, haben Sie noch keinen Neuwagen, sondern einen gebrauchten Wagen mit neuen Scheinwerfern. Die leuchten zwar so gut wie neue Scheinwerfer, aber trotzdem ist es ein altes Auto. Da wäre sicher irgendwann mal der Punkt, wo man da einen Schnitt zieht und ein völlig neues internes Verwaltungsprogramm macht. Das ist aber ziemlich viel Aufwand, weil natürlich alle Datenbanken darauf ausgerichtet sind und das sind ziemlich viele.“*

Während im Bereich der Flächenmaßnahmen der 1. und 2. Säule (mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes) die IT-Infrastruktur von der Antragstellung bis zur Auszahlung gut aufgestellt ist und sich weiterentwickelt (z. B. im Bereich des Flächenmonitorings), sind die investiven Förderbereiche im Kern auf das InVeKoS-Programm angewiesen. Das Programm ist aus Sicht der Befragten wenig nutzerfreundlich und bietet kaum Funktionalitäten. Es kam zudem zu Verzögerungen in der Bereitstellung von Modulen. Zum einen lag dies daran, dass viele rechtliche Anforderungen erst verspätet definiert wurden, zum anderen aber auch an dem Fokus der Zahlstelle auf der Programmierung für die Abwicklung der finanzstarken InVeKoS-Maßnahmen der 1. und 2. Säule.

Die UNB als Bewilligungsstelle für den Vertragsnaturschutz setzen das NASO-Programm ein. An dem Programm wurden im Zuge der Umstellung auf digitale Antragsverfahren zwar Änderungen vorgenommen, viele der Kritikpunkte aus Nutzersicht, die schon in der vorherigen IK-Analyse geäußert wurden, bestehen aber fort.⁴⁸

4.4 Diskussion

In der Förderperiode 2023 bis 2027 gibt es kein eigenständiges EPLR mehr. Die ELER-kofinanzierten Maßnahmen sind nun Teil des nationalen GAP-Strategieplans, zusammen mit den Interventionen der 1. Säule. NRW plant den Einsatz von knapp über 1 Mrd. Euro (BMEL, 2023); bezogen auf die Programmlaufzeit stehen also jährlich mehr Mittel zur Verfügung im Vergleich zur Förderperiode 2014 bis 2022. Das Portfolio der Maßnahmen mit ELER-Kofinanzierung hat sich deutlich reduziert. Es werden nur noch vier Interventionen im ELER-Nicht-InVeKoS-Bereich angeboten (BMEL, 2022). Damit wurden auch Befunde der IK-Analyse eines zu aufgefächerten Maßnahmenportfolios mit einer z. T. sehr geringen Finanzausstattung aufgegriffen. Beides erhöht tendenziell den Umsetzungsaufwand. Bei den im Programm verbliebenen Nicht-InVeKoS-Maßnahmen handelt es sich zudem um etablierte Maßnahmen mit eingespielten Umsetzungssystemen, bei denen auch die Inanspruchnahme gut planbar ist. Durch die geringere Anzahl von Maßnahmen vereinfacht sich auch die Bewilligungsstruktur. Dies

⁴⁷ Naturschutz-Sonderprogramm.

⁴⁸ Nach Informationen des Ministeriums wird ab dem Antragsjahr 2023 für die Auszahlungs- und Bewilligungsanträge die Anwendung InVeKoS genutzt. Das bedeutet, dass in Zukunft die Nutzung einer eigenen Datenbank für den Vertragsnaturschutz und damit die aufwendige Synchronisation zwischen InVeKoS- und Vertragsnaturschutzdatenbank entfällt. Die VN-Daten und z. B. das Flächenverzeichnis befinden sich dann in der gleichen Datenbank. Neben der Einführung von InVeKoS für Anträge ab 2023 wird die NASO-Anwendung für ältere Anträge weiterhin erreichbar bleiben. Die finale Abschaltung ist von der weiteren Entwicklung abhängig.

verringert den Aufwand auf Ebene des Programmoverheads und in der Umsetzung der Maßnahmen, die – wenn sie weiter fortgeführt werden sollten – eine geringe Fixkostenbelastung haben.

Im InVeKoS-Bereich nimmt die Verschränkung mit der 1. Säule zu. Vor allem die inhaltliche und organisatorische Abstimmung mit den Ökoregelungen sorgt für einen Mehraufwand, zumal die einjährig angebotenen Ökoregelungen kontinuierlich nachgesteuert werden, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) sowie den Ökolandbau. Da die Verfahren weitgehend digitalisiert abgewickelt werden, kommt es auf agile und flexible IT-Systeme an, mit denen schnell auf neue Anforderungen zu reagieren ist. Die dezentrale Bewilligungsstruktur im Vertragsnaturschutz bleibt bestehen. Damit wird eine Organisationsstruktur gewählt, die in Zusammenarbeit mit den Biologischen Stationen eine hohe Fachlichkeit gewährleistet, allerdings auch hohe Kosten in der administrativen Abwicklung nach sich zieht, weil die Vielzahl von Bewilligungsstellen immer auf den gleichen Stand gebracht werden müssen und das eingesetzte IT-System aus Sicht der Bewilligungsstellen verbesserungswürdig ist.

Die Digitalisierungsanforderungen werden zukünftig noch weiter steigen, sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in Relation zu den Antragstellenden. In der GAP-Förderperiode ab 2023 setzt die EU-Kommission in starkem Maße auf Digitalisierung, insbesondere mit Fokus auf die Flächenmaßnahmen, als Beitrag zur Vereinfachung (EU-COM, 2019). Hinzu kommen Anforderungen, die sich aus nationalen Prozessen ergeben, wie die Einführung der elektronischen Akte und das Onlinezugangsgesetz (OZG). Voraussetzung ist eine stärkere Standardisierung, technisch und rechtlich. Diese sollte aber nicht zulasten der inhaltlichen Qualität der Fördermaßnahmen gehen.

Wesentlich für die Umsetzung ist qualifiziertes Personal, und die Qualifikationsanforderungen sind im EU-Kontext andere als in der „normalen“ Fördersachbearbeitung. Das Personal war bislang auskömmlich, Fluktuationen und vorübergehende Ausfälle konnten jedoch angesichts der dünnen Personaldecke nur unzureichend kompensiert werden, vor allem in den Ministerien und bei kleineren Maßnahmen, für die nur wenige Personen zuständig sind oder bei stark zersplitterten Bewilligungsstrukturen. Von daher ist die Entscheidung, den ELER-Teil im GAP-Strategieplan stärker zu konzentrieren, auch personalseitig sinnvoll. Engpässe wird es trotz allem weiterhin geben, da insgesamt die Personalsituation im öffentlichen Dienst angespannt ist und nicht nur zur freien Wirtschaft, sondern auch innerhalb des öffentlichen Dienstes die Konkurrenzsituation groß ist.

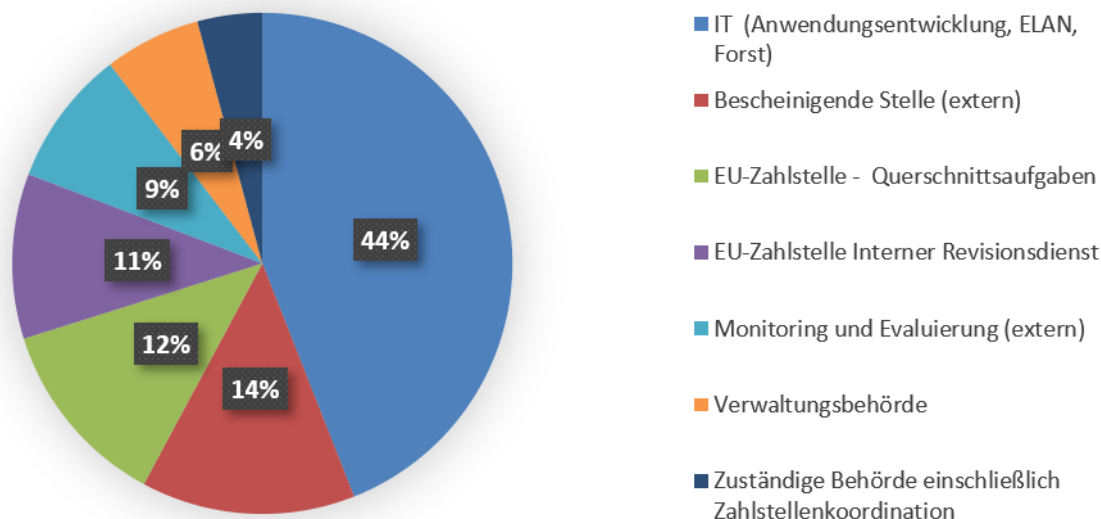
5 Aufwand und Kosten auf Ebene des Programmoverheads

Der Overhead umfasst die Stellen, die jenseits der konkreten Maßnahmenumsetzung an der Implementation des NRW-Programms beteiligt sind. Auch Kosten für IT sowie Monitoring und Evaluation werden dazugezählt. Dieses Kapitel stellt die damit verbundenen IK dar und erläutert wesentliche Bestimmungsgründe.

5.1 Aufwands- und Kostendarstellung

Auf den Programmoverhead entfallen mit 3,2 Mio. Euro (basierend auf rund 29 AK und den externen Vergaben) rund 15 % der gesamten Implementationskosten. Die Zusammensetzung stellt Abbildung 6 dar. Den größten Posten nimmt mit 44 % die IT ein.

Abbildung 6: Prozentuale Zusammensetzung der auf den Programmoverhead entfallenden Implementationskosten



Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018).

Wird die IT aus der vergleichenden Betrachtung ausgeklammert (siehe auch Ausführungen in Kapitel 3.3.2), so ist die AK-Ausstattung auf Ebene des Programmoverheads zwischen den Ländern auf ähnlichem Niveau (vgl. Tabelle 9). Nur NI/HB setzt deutlich mehr AK ein, wenn zusätzlich zur VB die beteiligten Einheiten im niedersächsischen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung und die Koordinierungsstellen im niedersächsischen Umweltministerium und in Bremen berücksichtigt werden.

Tabelle 9: AK-Ausstattung der Einrichtungen des Programmoverheads im Vergleich der ELER-Programme

	Eingesetzte AK 2017			
	NRW	SH	HE	NI/HB
Zahlstelle ¹⁾	5,70	4,69	5,65	7,60
Interner Revisionsdienst	3,50	2,60	2,10	3,90
Verwaltungsbehörde ²⁾	2,03	3,51	5,39	14,35
Zuständige Behörde ³⁾	1,50	0,17	0,30	1,10
Bescheinigende Stelle	4,50	5,13	4,40	4,93
GESAMT-AK Programmoverhead	17,23	16,10	17,84	31,88
Geplante öffentliche Mittel im Durchschnitt in Mio. Euro	169	124	93	328
AK Programmoverhead (ohne IT) je Mio. Euro	0,10	0,13	0,19	0,10
Geplante öffentliche Mittel im Durchschnitt in Mio. Euro (ohne Top-ups)	168	89	71	232
AK Programmoverhead (ohne IT) je Mio. Euro	0,10	0,18	0,25	0,14

¹⁾ In HE einschließlich nicht auf die Maßnahmen verteilter Aufwand der Gruppe investive Programme (3,4 AK) und 0,75 AK für die TH.

²⁾ in NI/HB mit den ausgelagerten Einheiten, die "Kern-VB" hat 8,8 AK (ML).

³⁾ in NRW einschließlich Zahlstellenkoordination.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der schriftlichen Befragung (Fährmann und Grajewski, 2018).

Tabelle 9 zeigt auch, dass die AK-Ausstattung auf Ebene des Programmoverheads weitgehend unabhängig vom Programmvolumen ist. Die AK im Programmoverhead (ohne IT), bezogen auf je 1 Mio. Euro geplanter öffentlicher Mittel, liegen mit 0,1 AK in NRW und NI/HB am niedrigsten. Hessen mit dem kleinsten Programm hat den höchsten Wert mit 0,19 AK/1 Mio. Euro.

Da die Einrichtungen des Programmoverheads im Wesentlichen auf den EU-kofinanzierten Programmteil fokussiert sind, wurden in Tabelle 9 die Top-up-Mittel herausgerechnet. NRW, das kaum Top-up-Mittel einsetzt,

bleibt bei 0,1 AK je Mio. Euro, während bei den anderen ELER-Programmen die Relation von AK im Programmoverhead je Mio. Euro geplanter öffentlicher Mittel ansteigt.

5.2 Aufwands- und Kostenentwicklung

Der AK-Einsatz ist gegenüber dem Vorgängerprogramm gestiegen (vgl. Tabelle 10). Rund zehn AK mehr werden im Programmoverhead eingesetzt, das entspricht einer Zunahme von 58 %. Besonders ausgeprägt ist der Anstieg im Bereich IT, von 4,7 auf 11,5 AK. Auch der IRD der Zahlstelle wurde deutlich aufgestockt, von 1,7 auf 3,5 AK.

Tabelle 10: Veränderung der AK im Programmoverhead zwischen zwei Förderperioden

Vollzugseinheiten	Förderperiode		Absolute Veränderung	Relative Veränderung
	2007 bis 2013 2011 ¹⁾	2014 bis 2022 2017		
	AK			
Verwaltungsbehörde	1,3	2,0	0,7	56%
EU-Zahlstelle - Querschnittsaufgaben	4,8	5,7	0,9	19%
EU-Zahlstelle - Interner Revisionsdienst	1,7	3,5	1,8	106%
Zuständige Behörde/ Zahlstellenkoordination	1,4	1,5	0,1	7%
Bescheinigende Stelle	4,3	4,5	0,2	5%
IT	4,7	11,5	6,8	145%
Programmoverhead gesamt	18,2	28,7	10,5	58%
Anteil an den AK gesamt	8,5%	11,5%		

¹⁾ Im Erhebungsjahr 2011 wurde der Bereich Auszahlung/Verbuchung der Zahlstelle dem Programmoverhead zugeschlagen, 2017 hingegen auf die Maßnahmen verteilt. Daher wurde zur besseren Vergleichbarkeit diese Position für 2011 nicht aufgeführt.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der schriftlichen Befragung (Fährmann und Grajewski, 2018) und (Fährmann et al., 2014).

Auch die Kosten sind gegenüber dem Vorgängerprogramm gestiegen (um 10 %), und das nicht nur aufgrund der gewachsenen AK-Zahlen und der insgesamt gestiegenen Personalkosten. Auch externe Beauftragungen für IT-Dienstleistungen haben zugenommen. Insgesamt sind die Kosten (einschließlich IT-Kosten sowie Ausgaben für Monitoring und Evaluation) von 2,7 Mio. Euro auf 3,23 Mio. Euro gestiegen. Die Berechnungsgrundlage wurde allerdings geändert (siehe Kapitel 3.3.3); die Kosten würden 2017 deutlich höher liegen, wenn die 2011 verwendeten Gemeinkostenzuschläge verwandt worden wären.

5.3 Bestimmungsfaktoren

In den beiden Bereichen, die gegenüber 2011 deutlich verstärkt wurden, IT und IRD, sind höhere rechtliche Anforderungen seitens der EU maßgeblich, die weitgehend unabhängig vom Programmvolumen sind.

Für die IT waren höhere Anforderungen durch die geobasierte Antragstellung wesentlich. Davon sind auch die Flächenmaßnahmen der 2. Säule betroffen. Ein Teil dieser Anforderungen wurde an externe Anbieter vergeben. Des Weiteren mussten neue Vorgaben für den investiven Bereich in die InVeKoS-Software integriert sowie die

Module für die neuen Maßnahmen entwickelt werden.⁴⁹ Auch die Monitoringvorgaben mussten in die IT integriert werden. Schließlich müssen im Bereich Finanzmanagement die Umschichtungs- und jüngst auch die Mittel aus dem Wiederaufbaufonds getrennt verwaltet werden.

Der IRD hatte 2017 doppelt so viel Personal wie 2011. Grund dafür sind höhere Anforderungen an Umfang und Tiefe der Prüfungen gegenüber der vorherigen Förderperiode. Der IRD hat zwar einen gewissen Gestaltungsspielraum bei den Prüfungen; innerhalb von fünf Jahren sind aber alle wesentlichen Maßnahmen mindestens einmal zu prüfen. Gerade bei neuen oder inhaltlich stark veränderten Maßnahmen kommt dem IRD eine wichtige Rolle zu, da er neben den Konformitätsprüfungen auch Systemprüfungen durchführt, also die Verfahrensabläufe prüft. Zusätzlich zu den Prüftätigkeiten ist der IRD auch präventiv beratend tätig, um Verfahren weiter zu optimieren und Anlastungsrisiken zu verringern.

Insgesamt entspricht die AK-Ausstattung NRW der der anderen Bundesländer, mit Ausnahme NI/HB. Die interne Strukturierung ist aber anders. Erstens ist die VB in NRW vergleichsweise schlank aufgebaut, im Kern besteht sie aus einer Person. Eine personelle Verstärkung im Bereich der Sachbearbeitung gab es im Umsetzungszeitraum nur partiell, in der Regel befristet für zwei Jahre und aus TH-Mitteln finanziert. Erst gegen Ende der Förderperiode ist es gelungen, die Stelle der Sachbearbeitung unbefristet ausschreiben zu können. Durch die knappe personelle Ausstattung konzentriert sich die VB auf ihr Kerngeschäft. Aufgrund der organisatorischen Aufstellung sind Aufgaben, die in anderen Bundesländern bei der VB liegen, bei der Zahlstelle angesiedelt, z. B. die Zusammenstellung der Angaben für das EU-Monitoring. zweitens wurde die Funktion der Zuständigen Behörde 2017 in das Fachreferat reintegriert. Formal fungiert der Staatssekretär als Zuständige Behörde, das Fachreferat als Geschäftsstelle (unabhängig von den Weisungen der Abteilungsleitung). Daneben ist in dem Fachreferat auch die Aufsicht über die Zahlstelle in koordinierender Weise angesiedelt. Diese Funktion ist, wie schon in Kapitel 4.3.4 ausgeführt, aufgrund des Landesorganisationsgesetzes notwendig.

5.4 Diskussion

AK-Ausstattung und Kosten des Programmoverheads sind gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 gestiegen. Die Kosten für den Programmoverhead sind mit 19 % deutlich stärker gestiegen als bei den Maßnahmen mit neun Prozent. Der Anteil des Programmoverheads an den gesamten Implementationskosten liegt 2017 allerdings mit 15 % nur einen Prozentpunkt höher als 2011.

Auch wenn der Programmoverhead personell verstärkt wurde und die IT durch externe Dienstleister zusätzlich unterstützt wurde, so klaffen in manchen Bereichen die gestiegenen Anforderungen im Bereich der Programmsteuerung und die vorhandenen Ressourcen auseinander. Dies gilt insbesondere für die IT⁵⁰ und die VB. Gerade im Bereich IT ist es schwierig, den Bedarf zu decken. In beiden Bereichen sind zudem weiter steigende Anforderungen in der Förderperiode 2023 bis 2027 absehbar.

Gemäß den gesetzlichen Vorgaben hat beispielsweise die Kommunikation zwischen Antragstellenden und EU-Zahlstelle bei der LWK ab 2023 ausschließlich digital zu erfolgen; schon ab 2022 wird das satellitengestützte Flächenmonitoring eingeführt (LWK Nordrhein-Westfalen, 2022). Da der Vertragsnaturschutz auch weiterhin

⁴⁹ Für den gesamten Bereich der Förderung der 1. und 2. Säule der GAP sind die IT-Kosten nach Angaben der EU-Zahlstelle deutlich gestiegen. Mit einer Summe von 964.000 Euro in 2017 liegen die erfragten IT-Leistungen durch Dritte deutlich über dem Wert von 2014 (339.000 Euro) und um 83.000 Euro über dem Schnitt der Jahre 2014 bis 2016, allerdings unter den Werten für 2015 (1.062.000 Euro) und 2016 (1.242.000 Euro). Nach überschlägiger Berechnung lag die Stellenbesetzung in den Jahren 2014 bis 2016 im Mittel deutlich unter dem Wert von 27,23 Stellen in 2017. Der Personalaufwand ist für alle IT-Leistungen für die Förderung (inklusive der 1. Säule) von 2014 bis 2017 von 18,04 Stellen im Jahr 2014 bis zu 27,23 Stellen 2017 stetig angewachsen (Fährmann und Grajewski, 2018).

⁵⁰ Eine aktuelle Studie von McKinsey & Company (2023) geht von einer weiter wachsenden Lücke zwischen Bedarf und vorhandenem Angebot aus.

eine zentrale Rolle innerhalb der Flächenmaßnahmen in NRW spielt, nehmen die Ansprüche an das NASO-Programm weiter zu.⁵¹ Auch bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen werden die Digitalisierungsanforderungen zunehmen, nicht zuletzt auch durch die Anforderungen aus dem OZG.

Die Verwaltungsbehörde stand schon in der Förderperiode 2014 bis 2022 vor größeren Herausforderungen. Das Finanzmanagement wurde komplizierter durch die Integration der Umschichtungsmittel aus der 1. Säule, über die eine getrennte Buchhaltung erfolgen muss. Das Berichtswesen wurde aufwendiger und bekam durch die Leistungsreserve auch eine höhere Bedeutung, mit ggf. finanziellen Folgen bei Nichterreichung der gesetzten Ziele. Infolge der zweijährigen Verlängerung kommen noch die sogenannten EURI-Mittel hinzu, die auch getrennt zu verwalten sind. Die Überlappungen der Programmperioden lassen zudem den Arbeitsaufwand steigen. Im GAP-Strategieplan kommt dem finanziellen und materiellen Monitoring eine noch größere Bedeutung zu und zwar als kontinuierlicher Prozess. Dafür braucht es personelle Ressourcen, um entsprechend mit den Fachreferaten (ab 2022 unter Einbeziehung eines zweiten Ministeriums) das Programm zu steuern. Größere Soll-Ist-Abweichungen können finanzielle Kürzungen nach sich ziehen. Die Verwaltungsbehörde muss mit der Zahlstelle die erforderlichen Daten für den Leistungsbericht zusammenstellen, plausibilisieren und interpretieren. Neben aggregierten Daten sind auch noch disaggregierte Daten zu liefern. Dafür müssen die IT-Systeme entsprechend angepasst werden. Hinzu kommt ein wachsender Abstimmungsbedarf mit der Bundesebene aufgrund des nationalen GAP-Strategieplans.

6 Aufwand und Kosten auf der Umsetzungsebene

Auf der Umsetzungsebene fällt mit 85 % ein Großteil der IK des NRW-Programms Ländlicher Raum an. Dieses Kapitel bietet einen umfassenden Überblick über Kostenstrukturen und Bestimmungsgründe. Zunächst erfolgt eine Differenzierung der AK und IK nach Verwaltungseinheiten, Aufgaben- und Maßnahmenbereichen. Anschließend werden die Maßnahmen im Nicht-InVeKoS- sowie im InVeKoS-Bereich vertiefend betrachtet.

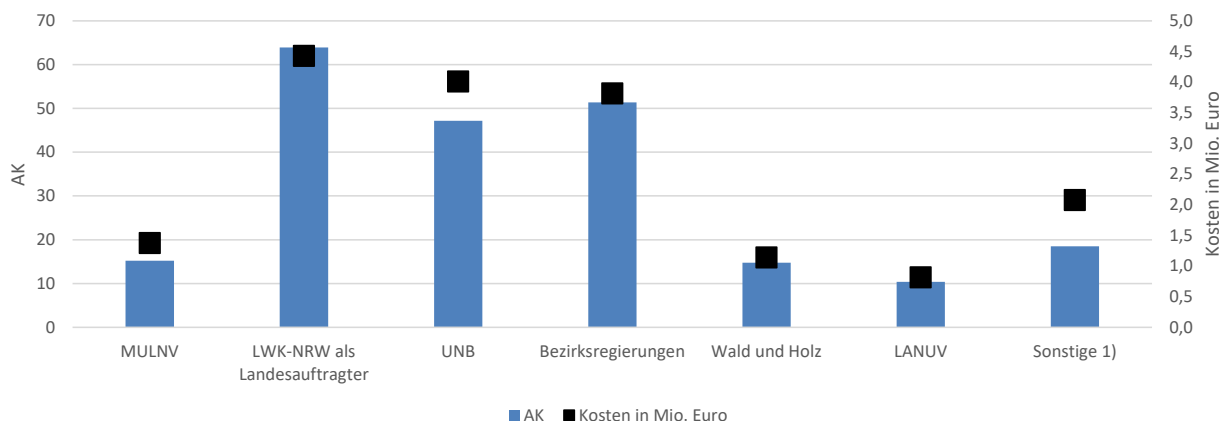
6.1 Aufteilung auf Verwaltungseinheiten

Die Umsetzung der Maßnahmen wird gesteuert von den Fachreferaten im Ministerium⁵². Die Bewilligung erfolgt zum einen im Zuständigkeitsbereich des Direktors der LWK-NRW als Landesbeauftragter. Die LWK-NRW setzt mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes alle Flächenmaßnahmen sowie die agrarnahen Fördermaßnahmen um. Daneben ist die Bewilligungsfunktion an vier weitere Stellen delegiert: die UNB, die Bezirksregierungen, den Landesbetrieb WuH und das LANUV. In der IK-Analyse berücksichtigt wurden zudem die LEADER-Regionalmanagements mit den Anteilen, die der administrativen Umsetzung zuzuordnen sind, die Baubetreuung beim AFP und der IDL zur Unterstützung der EIP, der im Ministerium angesiedelt ist. Bei der Umsetzung des Vertragsnaturschutzes sind auch die Biologischen Stationen involviert, deren Kosten bei den UNB berücksichtigt wurden. Abbildung 7 zeigt die eingesetzten AK und die damit verbundenen Kosten nach den genannten Verwaltungseinheiten.

⁵¹ Ab 2023 gibt es nach Aussagen des MUNV eine stärkere Anbindung in der Abwicklung des Vertragsnaturschutzes an die allgemeine Software der EU-Zahlstelle zur Abwicklung der Flächenzahlungen. Für die Abwicklung der Förderperiode 2014 bis 2022 bleibt das NASO-Programm allerdings weiter bestehen.

⁵² Bis Juni 2022 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MUNLV). Seit Juni 2022 sind die Zuständigkeiten auf zwei Ministerien aufgeteilt: das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV) sowie das Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MLV). Im MUNV liegt die Zuständigkeit für den Vertragsnaturschutz, die Natura 2000-Ausgleichszahlung und den investiven Naturschutz. Alle anderen Maßnahmen und die Koordination sind im MLV angesiedelt.

Abbildung 7: Eingesetzte AK und berechnete Kosten auf Maßnahmenebene nach Verwaltungseinheiten und sonstigen Beteiligten



¹⁾ LEADER-Regionalmanagements mit 18,5 AK und 1,4 Mio. Euro errechneten Kosten, Baubetreuung mit 0,68 Mio. Euro an Kosten.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann und Grajewski, 2018).

Insgesamt 221,2 AK werden auf Maßnahmenebene eingesetzt, rund 27 AK mehr als in der Vorperiode. Deutlich mehr Personal setzen die Dezernate 33 der Bezirksregierungen ein, insbesondere aufgrund der Ausweitung von LEADER. Demgegenüber ist der AK-Einsatz bei WuH deutlich zurückgegangen, da die Inanspruchnahme deutlich hinter den Planungen zurückliegt.

29 % der auf Maßnahmenebene eingesetzten AK entfallen auf die LWK-NRW als Landesbeauftragten, gefolgt von den Bezirksregierungen (23 %) und den UNB (21 %). Bei den maßnahmenbezogenen Kosten entfällt ein Viertel auf die LWK-NRW als Landesbeauftragter, gefolgt von den UNB mit 23 % und den Bezirksregierungen mit 22 %.

6.2 Aufteilung auf Aufgabenbereiche

Zwei Aufgabenbereiche können in der Implementation unterschieden werden: Förderabwicklung sowie Vor-Ort- (VOK) und Ex-post-Kontrollen. Der Aufwand für die Förderabwicklung hängt neben den EU-Vorgaben vom nationalen Haushaltsrecht und dem Verwaltungsverfahrensgesetz sowie vielen weiteren Stellschrauben ab. Dazu gehören u. a. das Maßnahmendesign, die Ablauforganisation, das Finanzmanagement und die Eignung der IT-Systeme. Bei den VOK und Ex-post-Kontrollen handelt es sich hingegen um einen Bereich, der vollständig auf EU-Vorgaben zurückzuführen ist.

Der Anteil der beiden Aufgabenbereiche am gesamten Umsetzungsaufwand ist sehr unterschiedlich. Bei der Diskussion möglicher Ansatzpunkte, den Umsetzungsaufwand zu senken, ist diese Unterschiedlichkeit zu berücksichtigen. Im Durchschnitt aller Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum liegt der Anteil der VOK/Ex-post-Kontrollen im Jahr 2017 bezogen auf die eingesetzten AK bei rund 15,5 %. Bei den InVeKoS-Maßnahmen liegt der Anteil der für VOK eingesetzten AK bei 27 %, während bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen rund 6 % der AK für VOK/Ex-post-Kontrollen eingesetzt werden. Das unterschiedliche Verhältnis zwischen den Aufgabenkomplexen bei InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen liegt vor allem in der Standardisierbarkeit der Antragsbearbeitung begründet. Bei den Flächenmaßnahmen wird das gesamte Antragsverfahren mit den Verwaltungskontrollen stark von der EDV unterstützt, während es sich bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen um sehr heterogene Vorhaben handelt, mit entsprechendem (analogem) Beratungs- und Prüfungsaufwand. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass aufgrund des verzögerten Umsetzungsstandes bei einigen Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (z. B. LEADER) der AK-Anteil für VOK und Ex-post-Kontrollen geringer als in einem normalen Umsetzungsjahr ausfällt.

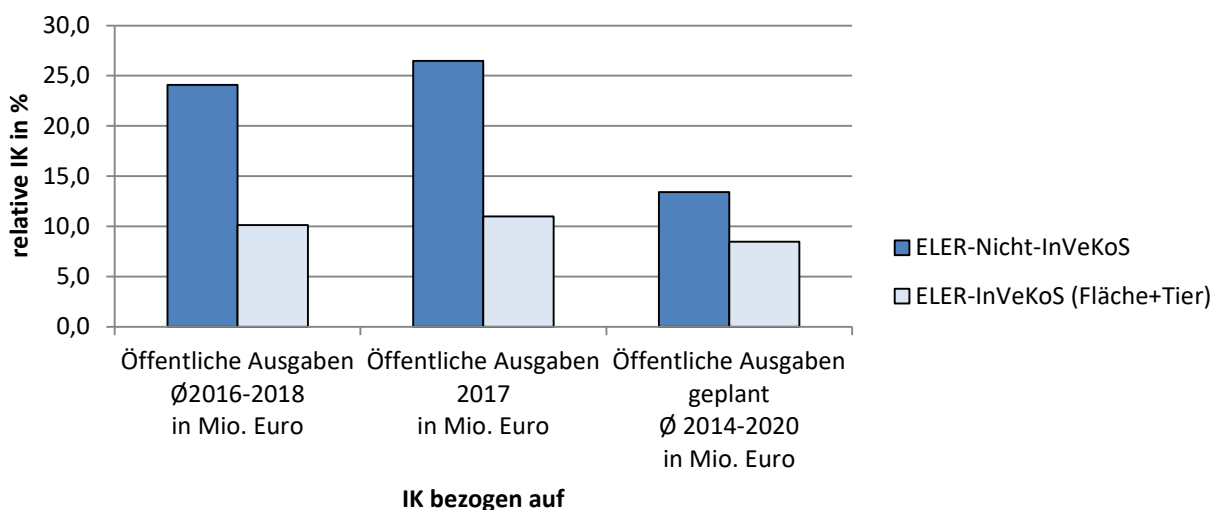
6.3 Aufteilung auf Maßnahmenbereiche

Im Jahr 2017 verursachte die Umsetzung der Maßnahmen des NRW-Programms IK von 17,6 Mio. Euro. Dahinter stand ein Einsatz von 221 AK. 45 % der Kosten und 46 % der AK entfielen dabei auf InVeKoS-Maßnahmen, 55 % der Kosten und 54 % der AK entsprechend auf die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen.

In Bezug auf den Durchschnitt der öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018 ergeben sich für die ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen mit 23,9 % deutlich höhere relative IK als für die InVeKoS-Maßnahmen (10,2 %). Dieser Unterschied ergibt sich auch bei Bezug auf die Auszahlungen 2017. Wird hingegen der Durchschnitt der geplanten Ausgaben (Planungsstand 21.01.2019) als Grundlage genommen, nähern sich die relativen IK beider Maßnahmenbereiche an.

Abbildung 8 zeigt, dass die relativen IK stark von der Auszahlungsdynamik abhängen. Mit fünfjährigen Verträgen und jährlichen Auszahlungen garantieren die ELER-InVeKoS-Maßnahmen einen kontinuierlichen Mittelabfluss, sodass sich die relativen IK nur unwesentlich zwischen den drei gewählten Bezugsgrößen unterscheiden.

Abbildung 8: Relative Implementationskosten nach Maßnahmenbereichen (nach Bezugsgrößen)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2018).

Bei den ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen sieht die Situation anders aus. Die relativen IK liegen bezogen auf den Durchschnitt der geplanten öffentlichen Ausgaben bei 13,4 %, also deutlich niedriger als bei Bezug auf den Durchschnitt 2016 bis 2018. Der Bezug auf den Durchschnitt der geplanten Ausgaben gibt die Richtung an, in die sich die relativen IK bei steigender Inanspruchnahme entwickeln könnten, vorausgesetzt, dass damit nicht auch die IK steigen würden.

Im Vorgängerprogramm lagen die relativen IK 2011 bezogen auf den Durchschnitt der Ausgaben 2010 bis 2012 bei beiden Maßnahmenbereichen bei 14,3 %, im InVeKoS-Bereich also höher als 2017. Im Nicht-InVeKoS-Bereich war der Umsetzungsstand 2011 höher als 2017, sodass die relativen IK niedriger lagen. Mit Bezug auf den Durchschnitt der verausgabten Mittel im NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 liegen die relativen IK bei 11 % (InVeKoS) und 14 % (Nicht-InVeKoS). Der Abstand zwischen den beiden Maßnahmenbereichen hat sich also etwas vergrößert.

6.4 Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Im Rahmen der IK-Analyse werden 21 Maßnahmen im Nicht-InVeKoS-Bereich unterschieden. Grob lassen sich die Maßnahmen dem Agrarsektor, dem Forstsektor, der ländlichen Entwicklung und dem Naturschutz zuordnen. Im Vordergrund stehen bauliche Investitionen; es werden aber auch planerische Leistungen und Investitionen in Kooperationen und Humankapital gefördert.

Das geplante Fördervolumen stellt sich sehr unterschiedlich dar, wie Tabelle 11 zeigt. Auf die fünf finanzstärksten Maßnahmen entfallen rund 70 % der geplanten Mittel. Die verbleibenden 30 % der öffentlichen Mittel teilen sich 16 unterschiedliche Maßnahmen.

Tabelle 11: Geplante öffentliche Mittel für Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Code/Maßnahmenbezeichnung	Geplante indikative öffentliche Mittel 2014 bis 2020 in Euro
1.1 Berufsbildung	5.333.333,00
2.1 Einzelbetriebliche Beratung	3.555.555,56
4.11 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	100.351.111,11
4.12 Emissionsmindernde Ausbringung (EMA)	13.288.888,89
4.2 Verarbeitung und Vermarktung	21.333.333,00
4.31 Forstwirtschaftlicher Wegebau	8.703.844,44
4.32 Flurbereinigung	28.124.442,22
4.4 Emissionsmindernde Lagerung (EML)	19.933.333,33
7.11 Dorfentwicklungspläne	2.666.667,00
7.12 Ländliche Wegenetzkonzepte	2.222.222,00
7.13 Schutz- und Bewirtschaftungskonzepte Naturschutz	1.591.111,11
7.3 Breitbandinfrastruktur	124.322.222,22
7.4/5 Dorferneuerung und Dorfentwicklung	17.377.777,78
7.6 Investiver Naturschutz	38.186.666,67
8.51 Waldumbau	10.988.694,29
8.52 Bodenschutzkalkung	16.141.639,11
8.53 Sonstige Maßnahmen Waldumbau	950.550,59
8.54 Naturschutzmaßnahmen im Wald	4.363.560,46
8.6 Holz 2015	8.444.444,44
16.1/2 Europäische Innovationspartnerschaften	9.421.428,57
19 LEADER	66.066.396,24
Gesamt	503.367.222,02

Quelle: Eigene Darstellung nach MULNV (2018).

6.4.1 Aufwands- und Kostendarstellung

6.4.1.1 Absolut

Die AK und daraus ermittelten Kosten stellt Tabelle 12 dar. Mit 3,1 Mio. Euro entfällt allein rund ein Drittel der Kosten im Nicht-InVeKoS-Bereich auf die Umsetzung von LEADER, gefolgt vom AFP mit rund einer Mio. Euro. Die maßnahmenbezogene Steuerungsebene im MULNV umfasst rund 10 % der AK und 11 % der Kosten. Bei drei Maßnahmen wurden Unterstützungsstrukturen außerhalb der Verwaltung den IK zugeschlagen. Dies betrifft das AFP, EIP und LEADER (siehe Ausführungen in Kapitel 3.3.2). Rund ein Fünftel der Kosten für die Umsetzung der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen entsteht für diese Betreuungsstrukturen.

Tabelle 12: Eingesetzte AK und absolute Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen 2017

Vollzugsebenen NRW-Programm Ländlicher Raum	MULNV		LWK-NRW als Landesbeauftragter		Bezirksregierungen (Dezernate 33, 51)		LEADER-Regional- managements ⁴⁾ , Baubetreuung ⁸⁾		Wald und Holz (WuH)		LANUV (Fachbereiche 17,21,23,25)		TH	Gesamt AK
	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ³⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK	Kosten in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ⁵⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	Kosten ⁶⁾ in Mio. Euro	
1.1 Berufsbildung	0,55	0,045	0,75	0,048										1,30
2.1 Einzelbetriebliche Beratung	0,55	0,045	0,62	0,046										1,17
4.11 AFP	0,27	0,020	4,76	0,361				0,680						5,03
4.12 EMA	0,11	0,008	2,75	0,195										2,86
4.31 Forstwirtschaftlicher Wegebau	0,35	0,027	0,17	0,010					2,80	0,216				3,32
4.32 Flurbereinigung	0,65	0,054	0,28	0,016	3,20	0,218								4,13
4.2 Verarbeitung und Vermarktung	0,25	0,025	0,15	0,009							5,00	0,385		5,40
4.4 EML	0,11	0,008	2,95	0,208										3,06
7.11 Dorfentwicklungspläne	0,20	0,017	0,22	0,013	4,55	0,333								4,97
7.12 Ländliche Wegenetzkonzepte	0,20	0,017	0,10	0,006	1,42	0,105								1,72
7.13 Schutz- und Bewirtschaftungskonzepte Naturschutz			0,16	0,009	0,86	0,065								1,02
7.3 Breitbandinfrastruktur	2,40	0,230	0,37	0,021	5,58	0,429								8,35
7.4/5 Dorferneuerung und Dorfentwicklung	1,10	0,099	0,14	0,010	7,56	0,541								8,80
7.6 Investiver Naturschutz	0,30	0,028	0,16	0,009	8,42	0,643								8,88
8.51 Waldumbau	0,33	0,025	0,04	0,002					7,38	0,549				7,76
8.52 Bodenschutzkalkung	0,35	0,027	0,04	0,002					1,63	0,133				2,02
8.53 Sonstige Maßnahmen Waldumbau	0,25	0,017	0,04	0,002					0,62	0,051				0,91
8.54 Naturschutzmaßnahmen im Wald	0,30	0,022	0,04	0,002					1,67	0,135				2,01
8.6 Holz 2015	0,15	0,012	0,07	0,004					0,64	0,056				0,86
16.1/2 Europäische Innovationspartnerschaften ⁷⁾	1,56	0,148	0,20	0,012							1,90	0,153		3,66
19 LEADER	2,30	0,228	0,60	0,035	19,79	1,480	18,5	1,362					0,001	41,16
Summe Maßnahmen	12,3	1,102	14,62	1,020	51,38	3,814	18,5	2,042	14,7	1,140	6,90	0,538	0,001	118,39

¹⁾ Angaben auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung 2018 bei den einzelnen Dienststellen. ²⁾ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Zusammenstellung nach Personalkosten für den Einzelplan 10 (FM NRW, 2016) sowie des Haushaltsplans 2017 (FM NR)

³⁾ Angaben der LWK-NRW auf der Grundlage der KLR-Daten ohne Gebäudekosten sowie kalkulatorische Abschreibung und Zinsen.

⁴⁾ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Befragung der RM zur wöchentlichen Stundenausstattung sowie zur erforderlichen Arbeitszeit für Projektmanagement und administrative Aufgaben. Zur Berechnung der Kosten wurde die Kostenpauschale für den gD bei der Bezirksregierung verwendet.

⁵⁾ Berechnung erfolgte nach Stundensätzen des WuH und einem Umrechnungsschlüssel von 1.600 Jahresarbeitsstunden pro AK.

⁶⁾ Angaben der VB, gemittelte Kosten 2016-2018 wurden den Aufgabenbereichen zugeordnet, Personalkosten sind, mit Ausnahme des EIP-Brokers, in den schriftlichen Erhebungen enthalten (siehe ¹⁾)

⁷⁾ Angaben für den Aufwand im MULNV beinhalten auch den aus der TH finanzierten EIP-Broker in der Projektgruppe "Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft und Ernährung. Perspektive 2030".

⁸⁾ Durchschnitt der förderfähigen Betreuungsgebühren 2016 bis 2018 gemäß Förderdatenbank.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2018).

6.4.1.2 Relativ

Bezogen auf die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018 liegen die relativen IK im Nicht-InVeKoS-Bereich bei 24,1 % (vgl. Tabelle 13). Die Unterschiede zwischen den Maßnahmen sind beträchtlich. Die relativen IK bei Breitband liegen mit 8,2 % am niedrigsten. Es gibt demgegenüber drei Maßnahmen mit relativen IK von über 100 %. Für diese Maßnahmen wird also mehr Geld für die Umsetzung aufgewandt als Fördermittel verausgabt werden. Die Gründe liegen vornehmlich in einer geringen Inanspruchnahme im Beobachtungszeitraum, die temporärer⁵³ (LEADER) oder struktureller Natur⁵⁴ (Holz 2015, Einzelbetriebliche Beratung) waren.

Werden die IK zum Durchschnitt der geplanten öffentlichen Ausgaben 2014 bis 2020 in Beziehung gesetzt, sinken die relativen Kosten auf 13,4 %. Eine Verringerung der Kosten zeigt sich bei den meisten Maßnahmen. Nur bei Dorfentwicklungsplänen sowie Dorferneuerung und Dorfentwicklung zeitigt diese Betrachtungsweise höhere relative IK. Beide Maßnahmen wurden im Zuge einer Umressortierung infolge der Landtagswahl 2017 vom MULNV in das Heimatministerium verlagert, das beide Maßnahmen als reine GAK-Maßnahmen weiterführte. Die EU-Mittel wurden in andere Maßnahmen umgeschichtet. Über das NRW-Programm Ländlicher Raum werden nur noch die schon bewilligten Vorhaben ausfinanziert. Durch geringere durchschnittliche Ausgaben, bezogen auf den gesamten Programmzeitraum, erhöhen sich die relativen IK.

⁵³ Zum einen wurde die Zahl der LEADER-Gruppen deutlich erhöht, zum anderen änderte sich der grundlegende Förderansatz. Dadurch mussten zu Beginn viele Verfahrensschritte neu festgelegt werden, was zu Verzögerungen in der Umsetzung zu Beginn führte, siehe auch Ausführungen in Grajewski et al. (2018).

⁵⁴ Strukturelle Gründe einer geringen Inanspruchnahme liegen im Wesentlichen in einer Maßnahmenkonzeption, in denen der Förderbedarf unzureichend ermittelt wurde.

Tabelle 13: Relative Implementationskosten der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Code/Maßnahmenbezeichnung	Absolute IK in Mio. Euro ¹⁾²⁾	Öffentliche Ausgaben Ø2016-2018 in Mio. Euro ⁵⁾	Relative IK in %	Öffentliche Ausgaben geplant ⁴⁾ Ø 2014-2020 in Mio. Euro	Relative IK in %
1.1 Berufsbildung	0,093	0,221	42,0	0,762	12,2
2.1 Einzelbetriebliche Beratung	0,091	0,061	150,3	0,508	17,9
4.11 AFP ⁶⁾	1,061	9,172	11,6	14,336	7,4
4.12 EMA	0,203	1,428	14,2	1,898	10,7
4.31 Forstwirtschaftlicher Wegebau	0,253	0,771	32,8	1,243	20,3
4.32 Flurbereinigung	0,288	1,970	14,6	4,018	7,2
4.2 Verarbeitung und Vermarktung	0,419	2,346	17,9	3,048	13,7
4.4 EML	0,216	2,239	9,6	2,848	7,6
7.11 Dorfentwicklungspläne	0,363	0,966	37,6	0,381	95,3
7.12 Ländliche Wegenetzkonzepte	0,128	0,506	25,3	0,317	40,3
7.13 Schutz- und Bewirtschaftungskonzepte Naturschutz	0,074	0,079	93,7	0,227	32,6
7.3 Breitbandinfrastruktur	0,680	8,248	8,2	17,760	3,8
7.4/5 Dorferneuerung und Dorfentwicklung	0,650	3,935	16,5	2,483	26,2
7.6 Investiver Naturschutz	0,680	1,984	34,3	5,455	12,5
8.51 Waldumbau	0,576	0,884	65,2	1,570	36,7
8.52 Bodenschutzkalkung	0,162	1,298	12,5	2,306	7,0
8.53 Sonstige Maßnahmen Waldumbau	0,070	0,076	91,6	0,136	51,5
8.54 Naturschutzmaßnahmen im Wald	0,159	0,351	45,3	0,623	25,5
8.6 Holz 2015	0,072	0,017	416,8	1,206	6,0
16.1/2 Europäische Innovationspartnerschaften	0,313	0,642	48,8	1,346	23,3
19 LEADER ³⁾	3,106	2,883	107,7	9,438	32,9
Gesamt Maßnahmen (einschließlich Top-ups)	9,657	40,076	24,1	71,910	13,4

¹⁾ Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann, Grajewski 2018).

²⁾ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Zusammenstellung nach Personalkosten für den Einzelplan 10 (FM NRW, 2016) sowie des Haushaltsplans 2017 (FM NRW 2017).

³⁾ Anrechnung der Kosten der RM und entsprechender Abzug der Kosten von den ausgezahlten Mitteln der TM 19.4.

⁴⁾ Berechnung aufgrund der Finanzpläne aus jährlichem Durchführungsbericht und Programmplanungsdokument. Budgetumfänge für Teilmaßnahmen teilweise geschätzt auf der Grundlage der bisherigen Ausgabenstruktur. Sieben-Jahres-Durchschnitt.

⁵⁾ Berücksichtigt wurden bei der Durchschnittsbildung nur die Jahre, in denen Auszahlungen getätigt wurden.

⁶⁾ Bei den öffentlichen Ausgaben wurde der Betreuungszuschuss abgezogen, stattdessen bei den IK berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

6.4.2 Aufwands- und Kostenentwicklung

Im Jahr 2017 wurden rund 118 AK für die Abwicklung der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen eingesetzt, eine Steigerung von 16 AK gegenüber dem Jahr 2011. Die absoluten Kosten sind von 7,8 Mio. Euro auf 9,7 Mio. Euro gestiegen.⁵⁵

Im Vorgängerprogramm lagen die relativen IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen – bezogen auf den Durchschnitt der 2010 bis 2012 ausgezahlten öffentlichen Mittel – bei 14,3 % und somit deutlich niedriger als im jetzigen Programm mit 24,1 %. Bezogen auf die durchschnittlich verausgabten Mittel 2007 bis 2013 bzw. den Durchschnitt der indikativen Mittel 2014 bis 2020 fallen die relativen IK allerdings nahezu gleich aus (14 % gegenüber 13,4 %). Ein Grund ist der im Vergleich zur Vorperiode geringere Umsetzungsstand zur Mitte der Programmlaufzeit.

Tabelle 14 zeigt die Veränderung der relativen IK einzelner Maßnahmen im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013. Nur bei LEADER liegen die relativen IK in der Förderperiode 2014 bis 2020 deutlich über den relativen IK

⁵⁵ Hinzuweisen ist auf die geänderte Gemeinkostenberechnung (siehe Kapitel 3.3.3). Die Kosten 2017 werden dadurch gegenüber 2011 eher unterschätzt.

2007 bis 2013. Bei den anderen Maßnahmen sind die relativen IK geringer oder gleichbleibend – vorausgesetzt, die Inanspruchnahme läuft wie geplant. Mit dem Änderungsantrag 2021 wurde auf die geringe Inanspruchnahme der Maßnahmen Berufsbildung und Beratung sowie der forstlichen Förderung reagiert. Die Mittelansätze wurden deutlich reduziert, sodass die in Tabelle 14 dargestellten relativen IK in der Tendenz zu gering ausfallen. In der Berufsbildung und Beratung dürften sich die Werte durch die Mittelabsenkung deutlich verschlechtern. In der forstlichen Förderung dürften die relativen IK auch höher ausfallen; allerdings nicht mehr die hohen Werte der Vorperiode bezogen auf den Durchschnitt der verausgabten Mittel erreichen.

Tabelle 14: Veränderung der (relativen) IK ausgewählter Maßnahmen zwischen zwei Programmplanungsperioden

Code/Maßnahmenbezeichnung	NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020			NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013		
	Absolute IK in Mio. Euro ¹⁾²⁾	Öffentliche Ausgaben geplant ⁴⁾ Ø 2014-2020	Relative IK in %	Absolute IK in Mio. Euro	Öffentliche Ausgaben getätigt ⁷⁾ Ø 2007-2013	Relative IK in %
1.1 Berufsbildung	0,093	0,762	12,2	0,086	0,491	17,6
2.1 Einzelbetriebliche Beratung	0,091	0,508	17,9	0,130	0,010	1.359,4
4.11 AFP ⁶⁾	1,061	14,336	7,4	1,901	18,453	10,3
4.31 Forstwirtschaftlicher Wegebau	0,253	1,243	20,3	0,321	0,912	35,2
4.32 Flurbereinigung	0,288	4,018	7,2	0,544	2,664	20,4
4.2 Verarbeitung und Vermarktung	0,419	3,048	13,7	0,491	3,778	13,0
7.13/7.6 Schutz- und Bewirtschaftungskonzepte Naturschutz/Investiver Naturschutz	0,754	5,683	13,3	0,708	3,421	20,7
8.5 Forstliche Förderung	0,967	4,635	13,3	1,345	1,979	68,0
19 LEADER ³⁾	3,106	9,438	32,9	0,640	4,253	15,0
Gesamt Maßnahmen (einschließlich Top-ups)	7,032	43,670	16,1	6,166	35,961	17,1

¹⁾ Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann, Grajewski 2018).

²⁾ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Zusammenstellung nach Personalkosten für den Einzelplan 10 (FM NRW, 2016) sowie des Haushaltsplans 2017 (FM NRW 2017).

³⁾ Anrechnung der Kosten der RM und entsprechender Abzug der Kosten von den ausgezahlten Mitteln der TM 19.4.

⁴⁾ Berechnung aufgrund der Finanzpläne aus jährlichem Durchführungsbericht und Programmplanungsdokument. Budgetumfänge für Teilmaßnahmen teilweise geschätzt auf der Grundlage der bisherigen Ausgabenstruktur (7-Jahresdurchschnitt).

⁵⁾ Berücksichtigt wurden bei der Durchschnittsbildung nur die Jahre, in denen Auszahlungen getätigt wurden.

⁶⁾ Bei den öffentlichen Ausgaben wurde der Betreuungszuschuss abgezogen, stattdessen bei den IK berücksichtigt. Analog wurde dies bei den Angaben für 2007 bis 2013 gemacht (0,87 Mio. Euro).

⁷⁾ Öffentliche Ausgaben gemäß Durchführungsbericht 2016 (7-Jahresdurchschnitt)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018), Fährmann et al. (2014) sowie Finanzdaten (MULNV, 2018; MKULNV, 2016b).

LEADER ist die Maßnahme mit den höchsten absoluten IK im Nicht-InVeKoS-Bereich sowie hohen relativen IK im Kontext des Gesamtprogramms. Tabelle 15 stellt die Veränderungen zur vorherigen Förderperiode dar. Die Zahl der LAG hat sich mehr als verdoppelt. Neben den 12 Regionen, die bereits 2007 bis 2013 existierten, wurden 16 weitere Regionen neu aufgenommen. Damit haben sich die AK sowohl bei den Bezirksregierungen als auch bei den Regionalmanagements, die anteilig mit umgerechnet 18,5 AK berücksichtigt wurden, deutlich erhöht. Durch den verzögerten Start von LEADER in der Programmperiode 2014 bis 2022 liegen die relativen IK bezogen auf die durchschnittlichen Ausgaben 2016 bis 2018 bei über 100 %. Die relativen IK gemessen an den verausgabten Mitteln dürften allerdings sinken, wie der Bezug auf die durchschnittlichen Planzahlen zeigt. Aber auch dann erscheint die Umsetzung von LEADER in der laufenden Förderperiode aufwendiger. Der Bezug der IK auf die Zahl der zu betreuenden LAG zeigt, dass der relative Umsetzungsaufwand ungefähr doppelt so hoch ausfällt (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Veränderung der Implementationskosten bei LEADER zwischen zwei Förderperioden

Zahl der LAG		AK		Abs. IK in Mio. Euro		Rel. IK in % (bez. auf durchschnittliche Ausgaben aus drei Jahren)		Rel. IK in % (bez. auf insgesamt verausgabte Mittel ¹⁾ bzw. indikative Mittel ²⁾		IK je LAG in Mio. Euro	
						Erhebungsjahr					
2007-13	2014-20	2011	2017	2011	2017	2011	2017	2011	2017	2011	2017
12	28	8,8	41,2	0,640	3,100	36,0	107,7	15,0	28,7	0,05	0,11

¹⁾ NRW-Programm 2007 bis 2013, Jahresbericht 2015 (MKULNV, 2016b).

²⁾ NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020, Durchführungsbericht 2018 (MULNV, 2019).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fähmann und Grajewski (2018), Fähmann et al. (2014) und Finanzdaten (MKULNV, 2016b; MULNV, 2019).

6.4.3 Bestimmungsfaktoren

Im Folgenden werden die Bestimmungsfaktoren identifiziert, die sich auf Basis der quantitativen und qualitativen Daten als maßgeblich für die Höhe der IK auf Umsetzungsebene darstellen. Die Erörterung gliedert sich in die Bereiche Maßnahmencharakteristika, Regelungsrahmen, Organisation und IT.

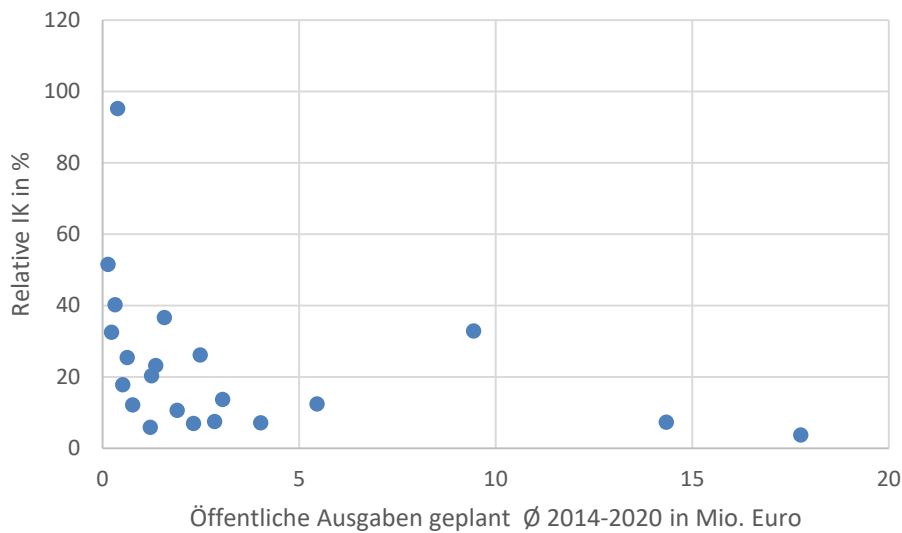
6.4.3.1 Maßnahmencharakteristika

Maßnahmenhistorie

Grundsätzlich können neue oder stark modifizierte Maßnahmen administrative Lern- und Anpassungskosten erzeugen und verstärkte Informationsaktivitäten gegenüber der Zielgruppe erfordern. Wie in Kapitel 4 skizziert, hat die Integration neuer Maßnahmen in das NRW-Programm unterschiedliche Effekte auf die IK erzeugt. Die Maßnahmen EMA und EML finden sich mit 14,2 % bzw. 9,6 % am unteren Ende der relativen IK-Skala im Nicht-InVeKoS-Bereich. Wesentlich ist dafür die inhaltliche und organisatorische Nähe zum AFP, dessen IK mit 11,6 % denn auch zwischen den beiden neuen Maßnahmen liegt. Die Maßnahme Wegenetzkonzepte liegt mit 25,3 % nahe dem Durchschnitt im Nicht-InVeKoS-Bereich. Zwar wurde in der Befragung ein besonderer Beratungsbedarf bei den ZWE attestiert; gleichzeitig aber konnte auf bekannte Arbeitsabläufe in den Flurbereinigungsbehörden zurückgegriffen werden. Auch hier sind also die Anpassungskosten begrenzt. Ähnliches gilt für Holz 2015, das sich gut in die Umsetzungsstrukturen im Landesbetrieb Wald und Holz NRW integrieren ließ. Die hohen relativen IK sind hier vornehmlich auf fehlende Inanspruchnahme zurückzuführen, die sich im Beobachtungszeitraum auf die mangelnde Bekanntheit und Attraktivität der Maßnahme zurückführen lassen (Franz, 2019). Anders stellt sich indes die Situation bei der EIP dar (48,8 % IK), bei deren Einführung das komplexe Maßnahmendesign gerade in der Anfangsphase alle Beteiligten vor Herausforderungen stellte (Grajewski et al., 2018: S. 124). Dies ist der einzige Fall im Nicht-InVeKoS-Bereich, bei dem sich die Neuartigkeit der Maßnahme in bedeutendem Maße auf die IK ausgewirkt hat.

Finanzielle Parameter

Weiterhin zeigen die Zahlen, wie schon in den vorherigen Untersuchungen, einen Zusammenhang zwischen den IK und dem Finanzvolumen einer Maßnahme. Tendenziell reduzieren sich die relativen IK bei einem größeren Finanzvolumen (vgl. Abbildung 9). Die vier Maßnahmen mit den geringsten Mittelansätzen (weniger als 500.000 Euro im jährlichen Durchschnitt) sind unter den sechs Maßnahmen mit den höchsten relativen IK (bezogen auf die geplanten Ausgaben). Dies deutet auf administrative Fixkosten hin, deren Bedeutung mit zunehmendem Budget abnimmt. Eine Ausnahme stellt LEADER dar, das trotz eines hohen Fördervolumens vergleichsweise hohe IK aufweist. Aufgrund seines besonderen Förderansatzes ist LEADER jedoch ohnehin anders zu bewerten (siehe Förderansatz unten).

Abbildung 9: Höhe der öffentlichen Fördermittel und relativen IK der ELER-Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Das Finanzvolumen darf als Bestimmungsfaktor gleichwohl nicht isoliert betrachtet werden. Darauf deutet allein schon der Umstand hin, dass Maßnahmen mit ähnlichem Finanzvolumen unterschiedliche IK aufweisen. In vorherigen Analysen wurde ergänzend auf die durchschnittliche Vorhabengröße und Fallanzahl als potenziell relevante Kostenfaktoren hingewiesen, wenngleich der Zusammenhang wenig robust erschien (Fährmann et al., 2014: S. 59). Im Einzelfall kann von größeren Vorhaben und kleineren Fallzahlen allerdings ein aufwandsminimierender Effekt ausgehen. So ist etwa im investiven Naturschutz in dieser Förderperiode die Möglichkeit zur Antragstellung durch Privatpersonen entfallen.⁵⁶ Dadurch haben sich die Fallzahlen signifikant verringert und somit auch der Aufwand in der Antragsbearbeitung. Vorher, so einer der Befragten, habe der Umsetzungsaufwand der Maßnahme in keinem angemessenen Verhältnis zum Ertrag, also des realisierten Outputs, gestanden.

Förderansatz

Auffällige Unterschiede in den maßnahmenspezifischen IK zeigen sich entlang der Förderausrichtung. So weisen die Maßnahmen im Bereich Humankapital (Beratung und Berufsbildung) aufgrund vergleichsweise niedriger Auszahlungssummen einen hohen administrativen Grundaufwand auf. Bei der Beratungsmaßnahme musste zudem aufgrund der EU-Vorgaben erstmalig eine EU-weite Ausschreibung zur Auswahl der Beratungsanbieter vorgeschaltet werden. Diese Ausschreibung erzeugte aufseiten des Fachreferats einen hohen Aufwand und führte zu Verzögerungen im Start der Maßnahme (Eberhardt, 2021). Aus Tabelle 13 wird zudem ersichtlich, dass Maßnahmen, die der Erstellung von Plänen und Konzepten dienen, tendenziell höhere IK aufweisen als Maßnahmen, die betriebliche oder infrastrukturelle Investitionen unterstützen. Dies ist primär einem höheren Betreuungsaufwand geschuldet. Auf den Beratungsbedarf bei Wegenetzkonzepten wurde bereits hingewiesen. Bei den Dorfentwicklungsplänen erzeugt die Betreuung des Planungs- und Partizipationsprozesses enormen

⁵⁶ Allerdings besteht die Möglichkeit, dass Gemeinden, Kreise oder Vereine die Kleinstprojekte von Privatpersonen bündeln und gemeinsamen beantragen. Dazu müssen die Privaten eine Ermächtigung unterschreiben, dass auf ihrem Grundstück ein Vorhaben (z. B. Pflanzung eines Obstbaums) durchgeführt wird und dass sie auch die Mindestzweckbindungsfrist einhalten. Darüber hinaus werden Privatpersonen im Rahmen einer Landesrichtlinie gefördert, siehe auch Ausführungen in Bathke (2023).

Aufwand; das sei, so ein paraphrasiertes Zitat aus einem anderen Bundesland, in der Maßnahmenabwicklung nicht mit der Sanierung einer Turnhalle zu vergleichen.

Doch auch bei der betrieblichen oder infrastrukturellen Investitionsförderung existiert eine enorme Spreizung der relativen IK. Dort lassen sich hinsichtlich des Förderspektrums sehr unterschiedliche Fokussierungsgrade finden. Je fokussierter die Maßnahme, desto wahrscheinlicher sind standardisierte Verfahren und administrative Routinegewinne, desto einfacher ist mithin eine Maßnahme in der Tendenz umzusetzen. EMA und EML dürften mit ihren eng umrissenen Fördergegenständen und der klaren Zielgruppe dafür die zwei bedeutendsten Beispiele sein. Prägnantes Gegenbeispiel ist LEADER. Bei den Vorhaben ist eine breite thematische Vielfalt festzustellen, mit entsprechend vielen Akteuren. Es könne, so eine pointierte Beschreibung, „so ziemlich alles“ gefördert werden. Dadurch steigt der Aufwand bei den Bewilligungsstellen und den Regionalmanagements. Bei Ersteren müssen häufig fallbezogene Entscheidungen getroffen werden, vor allem bezüglich der beihilferechtlichen Einordnung der eingereichten Vorhaben (siehe im Detail dazu weiter unten).

LEADER ist, wie bereits erwähnt, mit Blick auf den verfolgten Bottom-up-Ansatz ohnehin ein besonderer Fall.⁵⁷ Die damit verfolgte Vorhabenauswahl erfordert die Aufstellung regionaler Entwicklungsstrategien mit Definition von Auswahlkriterien, die Einrichtung von Entscheidungsgremien und die Dokumentation der Auswahlverfahren. In der Summe ist dieses Arrangement in der Förderumsetzung aufwendiger als ein rein behördengeleitetes Verfahren mit einer einheitlichen Auswahlmatrix. Zu Beginn der Förderperiode waren außerdem Nacharbeiten an den Entwicklungskonzepten erforderlich und im Umsetzungsverlauf sind immer wieder Nachjustierungen vorzunehmen. Die Funktionsweise der LAG und die Transparenz der Entscheidungsprozesse sind zudem Gegenstände von Kontrollen durch die Bewilligungsstellen und die EU-Zahlstelle.

Außerdem adressiert LEADER nicht allein die Förderung einzelner Vorhaben, sondern darüber hinaus auch die Vernetzung innerhalb einer Region und zwischen den Regionen. Wie in Kapitel 3.3. erwähnt, werden die Kosten der Vernetzung (M19.4) – abzüglich der Kosten des Regionalmanagements für eher administrative Aufgaben – dem Maßnahmen-Output zugeordnet. Die Vernetzung wirkt sich darüber hinaus aber auch aufwandserhöhend auf das Fachreferat und die Bewilligungsstellen aus. Vernetzung spielt auch bei den EIP eine bedeutende Rolle. Zu den Aufgaben des Innovationsdienstleisters, dessen Aufwand in Gänze unter die IK subsumiert wird, fallen die Gewinnung, Beratung und Vernetzung von Akteuren sowie die Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzungsarbeit innerhalb des Landes und im nationalen wie internationalen EIP-Netzwerk (siehe Kapitel 3.3.2.1).

Zielgruppe

Mit den zuvor genannten Merkmalen in Zusammenhang steht auch die Heterogenität der Antragstellenden hinsichtlich ihrer Erfahrungen und Kapazitäten. Davon hängt der Beratungs- und Betreuungsaufwand aufseiten der Verwaltung in wesentlichem Maße ab. Im Bereich der Agrarförderung zeigt sich beispielsweise bei V&V, dass „die größeren Unternehmen, die bereits mehrfach eine Förderung in Anspruch genommen haben, bereits ein ausreichendes Maß an Professionalität und Erfahrung bei der Beantragung der Förderung besitzen. Dies erleichtert eine Antragstellung im Vergleich zu kleineren Unternehmen bzw. kleineren Investitionsvolumina und insbesondere im Vergleich zu Unternehmen, die erstmalig einen Förderantrag stellen“ (Forstner, 2020: S. 32). Im Bereich von Dorfentwicklung und LEADER sind es vornehmlich kleine Kommunen und private Antragstellende, die einen höheren Betreuungsaufwand durch insbesondere einen höheren Kommunikationsbedarf erzeugen.

Beim investiven Naturschutz hat die bereits erwähnte Festlegung, anders als in der Förderperiode 2007 bis 2013 keine privaten Antragstellenden mehr zu fördern, nicht nur durch weniger Fallzahlen zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands geführt, sondern auch durch höhere Antragsqualität, wie in einem Interview ausgeführt wird: „Seitdem jetzt die Privaten [...] raus sind, haben wir auch nicht mehr den großen Verwaltungsbedarf bei den

⁵⁷ Mit Blick auf die Projektauswahl ist am ehesten noch EIP vergleichbar, siehe den Punkt Auswahlverfahren im nächsten Kapitel.

einzelnen, sondern bei mir sind die Antragsteller im Durchschnitt die Kreise und kreisfreien Städte beziehungsweise die Vereine, die dann regelmäßig und kontinuierlich durchführen. Da kenne ich die Ansprechpartner schon und weiß auch, wie ich die einzuschätzen habe beziehungsweise die Anträge von denen, die haben natürlich auch Hand und Fuß.“

Ein weiteres wichtiges Maßnahmenmerkmal mit Bezug zur Zielgruppe ist der Bekanntheitsgrad respektive die wahrgenommene Attraktivität. Sind diese gering ausgeprägt, kann hoher Akquiseaufwand entstehen. Das zeigt sich beispielsweise deutlich im forstlichen Maßnahmenbereich. Dort ist die Einbindung der Forstbetriebsbezirke in die Förderabwicklung eine wesentliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Förderung. So gaben 51 % der von Franz (2019) befragten ZWE an, dass die Initiative zur Beantragung der Förderung vom Betreuungsförster bzw. dem Forstamt ausgegangen sei. Auch in der Befragung der umsetzenden Stellen wurde wiederholt unterstrichen, dass die Inanspruchnahme maßgeblich vom Engagement der Revierleitungen abhänge, da abseits des forstlichen Wegebbaus beim Waldbesitz kaum Eigeninteresse bestünde, die waldbaulichen und naturschutzfachlichen Ziele des Landes und der EU umzusetzen.

6.4.3.2 Regelungsrahmen

Auswahlverfahren

Untersuchungen während der vorherigen Förderperiode hatten die Rolle der Auswahlkriterien bereits eingehend gewürdigt. Zentrale Kritikpunkte waren die unklare Abgrenzung zu den Förderfähigkeitskriterien, die fehlende Notwendigkeit für die Anwendung von Auswahlkriterien bei ausreichender Mittelverfügbarkeit und die Inkompatibilität mit auf Fachplanungen beruhenden Fördermaßnahmen (Fährmann et al., 2014: S. 79–80). Insbesondere die letzten beiden Punkte wurden als administrativ aufwandserhöhend ohne entsprechenden Mehrwert für die Förderung eingestuft. In der jetzigen Förderperiode sind die Auswahlkriterien in einem Rankingverfahren anzuwenden. Ihre formale Bedeutung hat somit zugenommen, die Probleme in der Anwendung aber bleiben grundsätzlich bestehen.

Das gilt einerseits für die Inkompatibilitäten mit Fachplanungen. Hervorzuheben ist dabei die Flurbereinigung. Dort bedingt insbesondere „das eingeforderte zweistufige Auswahlverfahren (Auswahl der Verfahren, Auswahl der Vorhaben) [...] einen erhöhten verwaltungstechnischen Aufwand, ohne dass dem [...] ein Effizienzgewinn gegenüberstünde. Das von der EU-KOM geforderte System der Auswahlkriterien wird dem spezifischen Ansatz der Flurbereinigung [...] nicht gerecht. Nach [Flurbereinigungsgesetz, FlurbG] werden die umzusetzenden Vorhaben im Rahmen eines Gesamtkonzeptes [...] festgelegt, unterliegen also einem behördlich geleiteten Planfeststellungsverfahren“ (Grajewski et al., 2018: S. 51).

Andererseits wird weiterhin die fehlende Notwendigkeit bei ausreichender Mittelverfügbarkeit bemängelt. Von den Befragten wird der Idee der kriteriengestützten Vorhabenauswahl zwar weithin Wohlwollen entgegengebracht; da aber bei vielen Maßnahmen – zum Zeitpunkt der Erhebung – keine Überzeichnungen vorlagen, greift die Idee inhaltlich weitgehend ins Leere. Der Aufwand entsteht trotzdem. Insofern würde ein Verzicht auf das Ranking in diesen Fällen als administrative Erleichterung empfunden werden.

Allerdings können die Auswahlkriterien einigen Aussagen zufolge durchaus zusätzliche Orientierungswirkung für die Antragstellenden besitzen und somit positiven Einfluss auf die Antragsqualität haben. Die Kriterien können sich also auch in Fällen, in denen letztlich keine Bestenauslese getroffen werden muss, mindernd auf den Umsetzungsaufwand bei der Antragsbearbeitung auswirken. Bei den Maßnahmen, bei denen Mittelknappheit besteht, äußern sich einige Befragte positiv über die größere Transparenz in der Vorhabenauswahl. Es sei einfacher zu kommunizieren, wenn jemand keinen positiven Bescheid erhalte. Für diese positiven Wirkungen müssen allerdings nachvollziehbare und aussagekräftige Kriterien vorliegen. Auch in diesem Sinne sind beispielsweise die Auswahlkriterien für das AFP nachgeschärft worden.

Mit dem Ranking einher geht die Festsetzung von Stichtagen. Zu diesem Punkt gibt es, auch über NRW hinaus, unterschiedliche Ansichten. Inwieweit Stichtage eine sinnvolle Strukturierung von Förderverfahren darstellen oder deren Ablauf unnötig verkomplizieren, hängt einerseits von der behördeninternen bzw. individuellen Arbeitsorganisation ab. Aus dieser Perspektive wird die Stichtagsregelung überwiegend als unschädlich bis vorteilhaft eingeschätzt. Für eine effiziente Antragsbearbeitung kann es beispielsweise von Vorteil sein, wenn diese gebündelt zu bestimmten Zeitpunkten geschieht, gerade auch in Kontexten, in denen solche Förderanträge nur einen sehr kleinen Teil der Aufgaben ausmacht. Gleichwohl können Stichtage auch zu Arbeitsspitzen führen. Für den investiven Naturschutz hatte der Inanspruchnahmebericht konstatiert, dass die Auswahlkriterien „in Verbindung mit der Stichtagsregelung zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands [führen], da alle erforderlichen Antragsunterlagen zu einem bestimmten Stichtag vorliegen müssen und dies zu Arbeitsspitzen bei der Bewilligungsbehörde führt“ (Grajewski et al., 2018: S. 72). Eine praktizierte Abhilfe liegt in der Motivation der Antragstellenden, die Unterlagen zu einem früheren Zeitpunkt als dem offiziellen Stichtag einzureichen, um die Antragsbearbeitung entsprechend zu strecken.

Stichtage werden bisweilen als inkongruent mit dem Maßnahmendesign angesehen. Im eben genannten Bereich des investiven Naturschutzes wurde angemerkt, dass aufgrund der Ranking-Termine keine flexible Antragsbearbeitung mehr möglich sei. Ein schnelles Reagieren auf Notwendigkeiten in der Natur oder ein kurzfristiger Grunderwerb⁵⁸ seien daher nicht möglich. Seitens der Forstverwaltung wird auf widersprüchliche Regelungen der EU und der Landeshaushaltsordnung (LHO) verwiesen. Die EU-seitigen Stichtagsregelungen seien nur praktikabel, wenn der vorzeitige Maßnahmenbeginn zugelassen wird, was in der LHO (im Gegensatz zur EU) aber sehr restriktiv gehandhabt werde.

Während bei den meisten Maßnahmen die Auswahl von Vorhaben in Gänze in der Hand der Bewilligungsstellen liegt, gibt es bei LEADER und den EIP geteilte Auswahlverfahren mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, die grundsätzlich einen höheren Aufwand erzeugen. Die grundlegenden Regelungen werden in Artikel 34 der VO (EU) 1303/2013 beschrieben. Bei LEADER wählt die LAG die Vorhaben auf der Grundlage der in der Entwicklungsstrategie festgelegten Auswahlkriterien aus. Damit wird eine Entscheidung über die grundsätzliche Förderwürdigkeit getroffen und die Mittel der LAG werden für die ausgewählten Vorhaben reserviert. Die Förderfähigkeit prüft die Bewilligungsstelle, wenn der Antrag eingereicht wird. Aufwand kann dort auch schon vorher entstehen, wenn es nämlich bei der Antragseinreichung zu zeitlichen Verzögerungen kommt und die Bewilligungsstelle aus Gründen des Finanzmanagements wiederholt den Antragsfortschritt in Erfahrung bringen muss. Die Förderfähigkeitsprüfung selbst ist aufgrund der Individualität der Vorhaben aufwendig. In der LAG-Befragung 2018 gab es denn auch kritische Rückmeldungen zu dem Item „alle Projekte, die zur Regionalen Entwicklungsstrategie passen, sind förderfähig“ (Peter und Pollermann, 2019, Abbildung 25). Durch eine enge Abstimmung zwischen LAG, Regionalmanagement und Bewilligungsstelle schon bei der Genese der Vorhaben sollte der Aspekt der Förderfähigkeit mitgedacht werden, um den Aufwand für Antragstellung und Prüfung zu verringern.

Die Entwicklungsstrategie der LEADER-Regionen ist das zentrale Dokument für die Auswahl der Vorhaben. Im Rahmen der Anerkennungsverfahren wurden Nachjustierungen gefordert; die Begleitung der prozessualen Umsetzung der Überarbeitung der Entwicklungsstrategien wurde vom Ministerium auf die Bewilligungsstellen verlagert. Diese müssen bescheinigen, dass tatsächlich die erforderlichen Änderungen vorgenommen wurden. Stand 2018 hatten 50 % der LAG Änderungen an ihren Auswahlkriterien vorgenommen (Pollermann und Trostorff, 2018). Im länderübergreifenden Bericht zu LEADER wurden die Befragungsergebnisse zu den Änderungsverfahren länderübergreifend verglichen. In NRW gab es seitens der Befragten keine besonderen

⁵⁸ Im Evaluationsbericht zum investiven Naturschutz wird auf das lange Bewilligungsverfahren verwiesen, da im Vorfeld des Rankings zu den festgesetzten Terminen auch noch Ausnahmegenehmigungen seitens des Ministeriums erforderlich sind. Nach Bathke (2023: S. 14) „vergehen damit mehrere Wochen und unter Umständen auch mehrere Monate und eine angebotene Fläche kann dann bereits wieder vom Markt verschwunden sein“.

Anmerkungen, was darauf hindeutend, dass die Verfahren schlank abgewickelt werden (Fynn und Pollermann, 2022). Dennoch ist die Begleitung und Unterstützung dieser Anpassungsprozesse der Strategien als kontinuierliche Aufgabe der Bewilligungsstellen wesentlich arbeitsaufwendiger als bei einer top-down-aufgesetzten, auf Richtlinien gestützten Förderung mit landesweit einheitlichen Auswahlkriterien.

Die Übertragung der Befugnis der Projektauswahl auf die LAG zieht außerdem einen erhöhten Kontrollaufwand nach sich, um die Legitimität der getroffenen Entscheidungen zu überprüfen. Die Verfasstheit der LAG wird anhand der Satzungen, Sitzungsprotokolle und Auswahlentscheidungen geprüft, sowohl auf Papier als auch im Rahmen von fachaufsichtlichen Prüfungen vor Ort.

Bei der EIP gibt es ein Gutachtergremium, das über die Förderwürdigkeit der Operationellen Gruppen und ihrer Innovationsprojekte entscheidet. Anders als bei LEADER erfolgt aber schon vor der Entscheidung über die Förderwürdigkeit eine Prüfung durch das Ministerium auf die Förderfähigkeit. Nur förderfähige Projekte werden dem Gutachterausschuss vorgelegt, was ein aufwandsminimierendes Vorgehen darstellt.

Kostenplausibilisierung

Viele Rückmeldungen aus den Befragungen identifizieren die – in dieser Förderperiode neu eingeführte – Kostenplausibilisierung während der Verwaltungskontrolle als Aufwandstreiber. Gemäß Art. 48 II e) der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 sind die der Bewilligung zugrunde liegenden Kosten anhand eines geeigneten Systems zu bewerten, zum Beispiel durch Referenzkosten, den Vergleich verschiedener Angebote oder einen Bewertungsausschuss.

Damit sind vielfältige Informationskosten aufseiten der Verwaltung verbunden. Ein Interviewpartner hat sehr plastisch dargestellt, was das in der Praxis bedeutet: *„Das heißt, ich muss belegen aus [...] ehemaligen Anträgen, die nicht älter als drei Jahre sind, ob die Kosten passen. Ich muss eventuell im Internet surfen und gucken, ob die Kosten, die angegeben sind, auch plausibel sind. Und das auch ausdrucken und beifügen. Und ich muss unter Umständen sogar noch den Antragsteller fragen: ‚Wie kommst Du denn auf diese Kosten?‘ Um für mich, falls es zu sehr abweicht, zu wissen, wie komme ich denn dahin im Einzelnen? Und ist das, was er dort mir als Antragsteller gegenüber erwähnt, auch wirklich so teuer oder so gut geschätzt.“*

Auch entsteht zusätzlicher Aufwand bei den Antragstellenden. Das Einholen von Angeboten zur Plausibilisierung der Kosten ist etwa eine häufige Antwort von LEADER-ZWE auf die Frage nach besonderen Herausforderungen hinsichtlich der Antragsunterlagen (Peter und Pollermann, 2019: S. 29–30). Zum Teil sei es schwierig, Angebote in ausreichender Zahl und Qualität vorlegen zu können. Einer Rückmeldung zufolge könnte sich das Problem durch die schwindende Bereitschaft zur Angebotsabgabe, nachdem Unternehmen womöglich schon mehrmals aufgefordert wurden, aber den Auftrag letztlich nicht erhielten, weiter verschärfen.

Besonders kritisch wird der entstehende Aufwand mit Blick auf den Zeitpunkt der Kostenplausibilisierung gesehen. Der Nutzen wird insbesondere dadurch als begrenzt betrachtet, dass die Ausschreibungsergebnisse später deutlich nach oben abweichen können. Das war aufgrund der Baukonjunktur schon länger ein realistisches Szenario; mit den bauwirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, durch die Angebote zeitweise sogar nur Tagesgültigkeit besaßen, wurde es noch wahrscheinlicher.

In diesem Zusammenhang würden vereinfachte Kostenoptionen eine administrative Erleichterung aufseiten der Antragstellenden und Bewilligungsstellen darstellen. Diese werden in Form von Festbeträgen gegenwärtig in Teilen des investiven Naturschutzes und der forstlichen Förderung angewandt (wo sie nach anfänglichen Umstellungsproblemen weitgehend positiv aufgenommen werden); bei den Maßnahmen EIP, Bildung und LEADER finden zudem Personalkostenpauschalen inkl. Gemeinkosten Anwendung. In den Rückmeldungen wird einer Ausweitung von vereinfachten Kostenoptionen allerdings mit Skepsis begegnet. So spreche die Vielfalt der Fördergegenstände bei vielen Maßnahmen gegen einen Einsatz. LEADER stellt – im Bereich der Projektförderung – erneut ein Extrem dar; zudem liege es, so eine Rückmeldung, in der Natur dieser Maßnahme,

dass nichts vorab beschnitten werden solle, sondern die Akteure kreativ die Möglichkeiten nutzen sollen. Aber auch hinsichtlich anderer Maßnahmen kamen keine Ideen für den weiteren Einsatz von vereinfachten Kostenoptionen.

Prüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben

Die Prüfung der Einhaltung vergaberechtlicher Vorgaben war bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein zentraler Treiber des Verwaltungsaufwands (Fährmann et al., 2014: S. 87–88). Durch einen verstärkten Fokus der Prüfinstanzen hat die Bedeutung in der jetzigen Förderperiode noch zugenommen. Das stellt das zuständige Personal in den Bewilligungsstellen insofern vor Herausforderungen, als das komplexe Vergaberecht nicht zwingend zu dessen Kernkompetenz gehört.⁵⁹ Die Herausforderungen betreffen zum einen die Setzung der vergaberechtlichen Anforderungen im Bewilligungsbescheid und zum anderen die Prüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung bzw. dem Auszahlungsantrag.

Der entsprechende Prüfaufwand im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung hat in dieser Förderperiode deutlich zugenommen. Die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben ist mit den Auszahlungsanträgen zu prüfen. Häufig ballen sich die Anträge zu bestimmten Zeitpunkten, und das Zeitfenster für die Prüfung ist durch die Termine der EU-Zahlstelle zum Kassenschluss nach hinten begrenzt. Dies führt ohnehin zu erheblichen Arbeitsspitzen, sodass die erforderliche Prüfung der Einhaltung der Vergaberegeln kritisch hinterfragt wird, da zumindest bei Kommunen, die über Vergabestellen verfügen, oftmals mehr Wissen zum Thema vorhanden ist als in der Fördersachbearbeitung.

Falls ein Verstoß gegen vergaberechtliche Vorgaben festgestellt wird, kann weiterer Aufwand in der Festlegung und Kommunikation von Sanktionen entstehen. Ersteres betrifft die möglichst weitgehende Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns, die eine Abstimmung mit anderen Stellen erforderlich machen kann. Letzteres betrifft den Austausch mit den betreffenden ZWE, die entweder ihren Unmut kundtun möchten oder die Entscheidung anfechten wollen, was einen längeren Austausch nach sich ziehen kann.

In welchem Umfang vergaberechtliche Fragen Verwaltungsaufwand erzeugen, hängt von der Maßnahme ab. Einerseits sind in der Richtlinienerstellung durch fachliche Erwägungen unterschiedliche Vergaberegeln für den investiven Bereich entstanden. Andererseits, und dies scheint in diesem Zusammenhang gravierender zu sein, unterscheiden sich die entsprechenden Kompetenzen der ZWE. Grundsätzlich sind private Akteure weniger erfahren als öffentliche Akteure, aber in beiden Gruppen gibt es Unterschiede. Vereine und kleinere Kommunen stehen vor größeren Herausforderungen. Relevant ist außerdem, welche Unterstützungsangebote existieren. Beim AFP etwa werden die Antragstellenden auch bei der Angebotseinholung durch Betreuungsunternehmen begleitet, die auch an den Workshops teilnehmen, die mit den antragnehmenden Stellen und der Bewilligungsstelle durchgeführt werden. Bei Prüfungen gibt es daher kaum Beanstandungen. Bei der V&V-Förderung gibt es diese festen Betreuungsstrukturen nicht, sodass bei Prüfungen öfter festgestellt wird, dass die Vorgaben zur Angebotseinholung fehlerhaft umgesetzt wurden (Grajewski et al., 2018: S. 173). Bei den Gemeinden kann es mitunter Unterstützung durch den Kreis geben.

All das wirkt sich einerseits auf den Aufwand der ZWE aus – im Bereich LEADER zeigt sich insbesondere die Vergabe durch private Akteure als Problem (Peter und Pollermann, 2019). Es hat andererseits auch Einfluss auf die Qualität der Vergabeverfahren und somit gleichzeitig auf den Prüfaufwand der Bewilligungsstelle. Viele Probleme entstehen bei Maßnahmen, in denen private ZWE, und dazu zählen auch ehrenamtlich agierende Vereine, öffentliches Vergaberecht einhalten müssen. Wenn die Förderung versagt oder gekürzt wird, betrifft dies die Mitglieder direkt. Bei dem komplexen Rechtsgebiet der Vergabe werden Vereine damit einem kaum absehbaren Risiko ausgesetzt, bis hin zu privatrechtlichen Konsequenzen.

⁵⁹ Inhaltlich relevant ist vornehmlich die Vergabe im Unterschwellenbereich; den Oberschwellenbereich betreffen nur wenige Maßnahmen, wie zum Beispiel das LEADER-Regionalmanagement und die Waldkalkung.

Insgesamt sorgen vergaberechtliche Fragen für erhebliche Unsicherheit in der ELER-Umsetzung. Es ist „äußerste Vorsicht sowohl als Zuwendungsgeber als auch als Zuwendungsempfänger geboten. Der Zuwendungsempfänger kann erheblichen Rückforderungen ausgesetzt werden. Der Zuwendungsgeber kann bei eigenen Fehlern in der Beauftragung Rückforderungen nicht durchsetzen, kann die verauslagten Mittel aber auch nicht bei der EU abrechnen“ (Pilarski, 2023).

Was den verwaltungsseitigen Prüfvorgang betrifft, gibt es mehrere Hilfestellungen. Zum einen finden wiederholt Fortbildungen zu vergaberechtlichen Fragen statt, die den sicheren Umgang mit diesem Rechtsgebiet fördern sollen, die aber, wie kritisch angemerkt wird, noch weitere Zeit beanspruchen. Ebenfalls zur Anwendung kommen Checklisten. Die Arbeit mit Checklisten wird grundsätzlich ambivalent betrachtet. Zwar entsteht der Eindruck weiteren formalistischen Mehraufwands (und mitunter mögen die Checklisten ihrem jeweiligen Zweck nur bedingt angemessen sein), überwiegend aber werden sie als hilfreich eingeschätzt. Das gilt insbesondere auch bei der Einarbeitung neuer Mitarbeiter:innen oder bei nur unregelmäßiger Fallbearbeitung.

Verwendungsnachweisprüfung

Über vergaberechtliche Fragen hinaus wird die Prüfung der Verwendungsnachweise sehr häufig als bedeutender Aufwandstreiber identifiziert. Je nach Vorhabenart kann dieser Vorgang beträchtliche Ausmaße annehmen.

In den Bereichen Bildung und Beratung werden die umfangreichen Nachweise für geringe Zuwendungsbeträge bemängelt, die neben dem Prüfaufwand auch das Sanktionsrisiko erhöhen. Für das AFP werden ebenfalls die aufwendigen Nachweispflichten kritisiert. Beim EIP wird die Prüfung ebenfalls als aufwendig dargestellt, die aber wesentlich besser abliefe, wenn der IDL die Unterlagen schon vorab geprüft habe. Im Bereich des investiven Naturschutzes wird angemerkt, dass *„zur Vermeidung unnötiger Sanktionen [...] die Zuwendungsempfänger von der Pflicht zur Vorlage eines Verwendungsnachweises entbunden werden [sollten]. Durch die extrem umfangreichen Anforderungen an den vorzulegenden Auszahlungsantrag bedarf es – zur Zweckerreichung (keine zweckwidrige Verausgabung) – des Verwendungsnachweises nicht mehr“*.

Für die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen wurde der gesamte Prüfvorgang länderübergreifend mehrmals als aufwendigster Teil des Förderverfahrens bezeichnet. Im Bereich LEADER, so eine Rückmeldung aus NRW, könne es *„ellenlange Beleglisten geben über vier Seiten, wo jeder einzelne Beleg natürlich überprüft werden muss. Muss gestempelt, gesiegelt, geprüft, kopiert, bezahlt werden“*; daher sei dieser Bereich der aufwendigste.

Auch unter den ZWE werden die Abrechnungsmodalitäten zuweilen als Problem empfunden. Evidenz findet sich insbesondere in den Bewertungen der Maßnahmen Einzelbetriebliche Beratung (Eberhardt, 2021), EIP (hier insbesondere die Stundennachweise) (Eberhardt, 2019) und LEADER⁶⁰ (Peter und Pollermann, 2019).

Kürzungen und Sanktionen

Nicht nur die Nachweisprüfung an sich, sondern auch die eventuellen Folgen steigern den Umsetzungsaufwand. Grundsätzlich zu unterscheiden sind Verstöße gegen Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstige Auflagen – hierzu zählen auch Vergabeverstöße – nach Artikel 35 der VO (EU) Nr. 640/2014 und Differenzen zwischen dem im Auszahlungsantrag beantragten Beträgen und dem, was eine Bewilligungsbehörde nach Prüfung zur Zahlung festsetzt. Wenn diese Differenz mehr als 10 % beträgt, muss nach Art. 63 der VO (EU) Nr. 809/2014 zusätzlich ein Sanktionsbetrag in Höhe der Differenz verhängt werden. Letztere Sanktionen sind dem nationalen Förderwesen fremd.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 lag die Sanktionsgrenze für nicht-förderfähige Beträge noch bei einer Differenz von drei Prozent; die Anhebung wird unter den Befragten begrüßt. Dennoch werden die

⁶⁰ Zu Problemen mit den Antragsunterlagen und den Vorgaben für den Verwendungsnachweis wurden Projektträger befragt. Es gab von 61 % der Befragten Anmerkungen zu diesen Themenkomplexen, was die Relevanz unterstreicht.

Sanktionsregeln als komplex und überdies wenig zielführend kritisiert, da den ZWE in der Regel keine Absicht unterstellt wird. Lern- oder Abschreckungseffekte durch Sanktionen sind in diesen Fällen kaum zu erwarten, da von den betreffenden Akteuren nicht kontinuierlich Förderanträge gestellt werden. Gleichzeitig könnten die Sanktionen bestimmte Zielgruppen – private Antragstellende, insbesondere Vereine – davon abhalten, Fördermittel zu beantragen. Dieser Effekt wurde auch schon in vorherigen Analysen herausgearbeitet (Fährmann et al., 2014: S. 84).

In den allermeisten Förderfällen werden zwar keine Sanktionen verhängt, dennoch kann enormer Aufwand im Nachgang der Verwendungsnachweisprüfung entstehen. Dieser potenziert sich mit der Kleinteiligkeit einer Fördermaßnahme und der Förderroutine der Antragstellenden. Auffällig ist dies erneut bei LEADER, wie eine Rückmeldung aus NRW illustriert: *„das fängt ja bei ganz kleinen Dingen an. Ein nicht zuwendungsfähiger Posten ist dabei [...] oder wir haben einen Vergabeverstoß. [...] Man muss neu berechnen, man muss neu feststellen, man muss dem Zuwendungsempfänger die Gelegenheit geben: ‚Was möchtest Du dazu sagen?‘ [...] Gerade im Bereich LEADER gibt es ja in vielen Projekten unzählige Teilwiderrufe [...]. Wenn ich einen Teilwiderrufsbescheid mache, heißt das, ich habe einen Auszahlungsantrag geprüft, habe eine Feststellung getroffen, egal in welcher Höhe. Und habe dann diesen Betrag eben [...] teilzuwiderrufen. Habe das Ganze aber auch in unsere Systeme einzupflegen, also in InVeKoS⁶¹, in das Zahlstellensystem sozusagen, in unsere eigenen Systeme, Vier-Augen-Prinzip“.*

Tabelle 16 zeigt die Finanzkorrekturen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im Zeitraum 2017 bis 2022, die in der „Kreuzchenliste“ der EU-Zahlstelle mit einem negativen Betrag aufgrund der Feststellungen im Rahmen von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen gebucht wurden, und stellt diese den verausgabten öffentlichen Mitteln und den ermittelten IK für das Jahr 2017 gegenüber. Der Anteil der Finanzkorrekturen an den ausgezahlten öffentlichen Mitteln lag mit 0,27 % unter den Angaben für die InVeKoS-Maßnahmen (0,35 %). Die meisten Finanzkorrekturen resultierten aus Verwaltungskontrollen. Nur bei vier Maßnahmen erfolgten Korrekturen auf Grundlage von Vor-Ort-Kontrollen. Anteilig war deren Bedeutung mit 19 % der jahresdurchschnittlichen Finanzkorrekturen beim AFP am höchsten. Der geringeren Zahl an ZWE geschuldet, waren bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen wesentlich weniger Vorhaben von negativen Buchungen betroffen als im InVeKoS-Bereich, dafür aber mit durchschnittlich höheren Beträgen.

⁶¹ IT-System der EU-Zahlstelle mit Modulen für die verschiedenen Maßnahmen.

Tabelle 16: Finanzkorrekturen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

	Jahresdurchschnitt Finanzkorrekturen ¹⁾ EU-HJ 2017 -2022 in Euro	Davon aufgrund von		Anteil der Finanzkorrekturen an den jahresdurch- schnittlich ³⁾ ausgezählten öffentlichen Mitteln	Zahl der Finanz- korrekturen EU- HJ 2017 -2022	Durchschnitt- liche Höhe der Finanz- korrekturen in Euro	Implementations- kosten 2017 in Mio. Euro	Verwaltungs- kontrollen ⁵⁾ in Mio. Euro	Anteil der Kosten für VOK ⁴⁾	VWK+VOK-zu- Fehler- Relation
		Verwaltungs- kontrollen in %	VOK ²⁾ in %							
AFP	59.784	81%	19%	0,45%	14	25.622	1,061	0,310	19%	6 : 1
Berufsbildung	-	-	-	0,00%	-	-	0,093	0,071	24%	
Beratung	-	-	-	0,00%	-	-	0,091	0,090	2%	
Breitband	-	-	-	0,00%	-	-	0,680	0,674	1%	
EIP	726	94%	6%	0,06%	4	1.089	0,313	0,302	4%	431 : 1
EMA	3.212	100%	-	0,15%	5	3.854	0,203	0,166	18%	63 : 1
EML	673	100%	-	0,02%	4	1.010	0,216	0,167	22%	321 : 1
Flurbereinigung	5.864	100%	-	0,28%	5	7.036	0,288	0,283	2%	49 : 1
Forstwegebau	404	100%	-	0,06%	2	1.211	0,253	0,211	16%	627 : 1
Holz 2015	2.606	100%	-	1,33%	1	15.634	0,072	0,072	0%	28 : 1
ILE	40.007	100%	-	1,00%	18	13.336	1,141	1,121	2%	29 : 1
Investiver Naturschutz	11.486	98%	2%	0,39%	14	4.923	0,754	0,671	11%	66 : 1
LEADER	28.107	100%	-	0,28%	44	3.833	3,106	1,726	1%	62 : 1
Nichtproduktive Investitionen Forst	7.325	97%	3%	0,32%	12	3.663	0,967	0,809	16%	132 : 1
V&V	2.192	100%	-	0,11%	4	3.287	0,419	0,382	9%	191 : 1
Gesamt	162.385	93%	7%	0,27%	127	7.672	9,657	7,054	5%	46 : 1

¹⁾ Die gemäß Feld 103=3 im Zahlstellensystem gebuchten öffentlichen Mittel (negative Beträge)

²⁾ gemäß der Kodierung in Feld 600

³⁾ Jahresdurchschnitt gemäß der EU-HJ, in denen Auszahlungen erfolgten

⁴⁾ einschließlich des Aufwandes für Ex-post-Kontrollen

⁵⁾ vereinfacht wurde angenommen, dass die Kosten für die Förderabwicklung der Verwaltungskontrolle entsprechen. Die Förderabwicklung umfasst aber noch Aspekte, die über die Verwaltungskontrolle hinausgehen. Abgezogen wurden aber die Kosten, die außerhalb der öffentlichen Verwaltung anfallen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Daten der EU-Zahlstelle.

Der Aufwand für die VOK (und Ex-post-Kontrollen) wurde in der schriftlichen Erhebung getrennt abgefragt; die daraus abgeleiteten Kosten machen 5 % der Kosten für VWK und VOK aus. In Kapitel 6.2 wurde darauf hingewiesen, dass der Aufwand für die VOK aufgrund der verzögerten Inanspruchnahme bei manchen Maßnahmen in der Erhebung zu gering eingeschätzt wurde. Dies zeigt sich auch beim Blick auf Tabelle 16, da Maßnahmen mit planmäßigerem Mittelabfluss auch höhere Anteile für VOK aufweisen. Wie auch bei den InVeKoS-Maßnahmen überwiegen die Kosten für die Verwaltungskontrollen, aber aufgrund des deutlich komplexeren Maßnahmendesigns und der überwiegend analogen Antragsbearbeitung erreicht der Anteil im Schnitt 95 % (gegenüber 76 % bei den InVeKoS-Maßnahmen).

Die Relation von VWK- und VOK-Kosten zu festgestellten Fehlern liegt bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen bei durchschnittlich 46 : 1. Bezogen auf die Kosten der Verwaltungskontrolle liegt die Relation bei 43 : 1; bei den VOK bei 32 : 1 (zum Vergleich der Wert aus der Studie des LRH BW 70 : 1). Allein mit dem Schutz der finanziellen Interessen, also der Sicherstellung eines recht- und ordnungsgemäßen Mitteleinsatzes, lassen sich diese hohen Kosten nicht rechtfertigen.

Beihilferechtliche Prüfung

Der beihilferechtlichen Prüfung wurde in der vorausgegangenen Förderperiode keine Relevanz zugemessen, weil diesbezügliche Fragen mit der Programmgenehmigung als geklärt angesehen wurden. In der Förderperiode 2014 bis 2022 taucht das Thema bei Maßnahmen wie EIP und LEADER jedoch wiederholt wieder auf, da fallbezogene Entscheidungen getroffen werden müssen.

Bei der EIP spielt die Frage des Beihilferechts dann eine Rolle, wenn es sich nicht um Anhang I-Produkte handelt. Zwar wird schon bei der Sichtung der Projektskizzen geprüft, wie die Zuordnung von Verarbeitungsstufen zu Anhang I ist, weil dies den Fördersatz bestimmt. Zumindest im Rahmen des 1. Calls gab es aber auch noch nach der Bewilligung vorher nicht absehbare beihilferechtliche Fragen an das MULNV und die Bewilligungshörde seitens der Operationellen Gruppen (Eberhardt, 2019, S. 23).

Bei LEADER spielt das Beihilferecht eine Rolle, wenn es sich nicht um Vorhaben mit einem landwirtschaftlichen Bezug handelt (Vorhaben, die auf die Erzeugung oder Verarbeitung der in Anhang I des AEUV aufgelisteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse abzielen). Die beihilferechtliche Prüfung für die „nicht-landwirtschaftlichen“

Vorhaben, und das ist die Mehrzahl der LEADER-Vorhaben, wird durch entsprechende Checklisten unterstützt. Für die meisten Vorhaben ist die beihilferechtliche Würdigung nach Auskunft einer befragten Bewilligungsstelle kein Problem. Es gibt aber immer wieder Einzelfälle, bei denen die beihilferechtliche Prüfung herausfordernd ist und dementsprechend auch arbeitsaufwendiger. Dies kann schlussendlich auch dazu führen, dass ein von der LAG als förderwürdig eingestuftes Vorhaben seitens der Bewilligungsstelle als nicht-förderfähig eingestuft wird (Peter und Pollermann, 2019, S. 86).

6.4.3.3 Organisation

Kapitel 4.3.4 hat bereits auf wesentliche Merkmale der Umsetzungsstrukturen des NRW-Programms 2014 bis 2022 hingewiesen. Die Vielzahl und die Heterogenität der beteiligten Stellen – neben der LWK gibt es vier weitere Institutionen mit Bewilligungsfunktion, die in insgesamt zwölf Verwaltungssträngen zwischen Fachreferat und Bewilligungsstellen operieren – können ebenso zu höheren Informations- und Koordinationskosten führen wie stark dezentral organisierte Verfahrensabläufe innerhalb der Institutionen. Demgegenüber steht eine potenziell höhere Effektivität der Fördermaßnahmen durch eine größere – inhaltliche wie räumliche – Nähe zu den Antragstellenden und den Gegebenheiten vor Ort.

Informations- und Koordinationskosten entstehen im Versuch der Sicherstellung, dass alle Bewilligungsstellen die gleichen Informationen erhalten und gleich handeln. Dies betrifft beispielsweise den Umgang mit Sanktionen und deren Berechnung. Die heterogene Bewilligungsstruktur stellt die Zahlstelle daher vor Herausforderungen. Am niedrigsten ist der Aufwand für Information und Koordination in den Bereichen, in denen die Landwirtschaftskammer auch als Bewilligungsbehörde fungiert (also Bildung, Beratung, AFP, EMA, EML), da eine Abstimmung mit den Kreisstellen in der Regel friktionslos möglich ist. Bei den delegierten Maßnahmen ist die Abstimmung in der Regel aufwendiger, da diese Institutionen in einem anderen organisatorischen Setting agieren und für Vorgaben der Zahlstelle bisweilen weniger empfänglich sind. Was den Informationsfluss betrifft, finden auf Maßnahmenebene Besprechungen zwischen der Zahlstelle und den jeweils betreffenden delegierten Bewilligungsstellen im Drei-Monats-Rhythmus statt. Hinzu kommen große Dienstbesprechungen mit allen delegierten Stellen, bei denen über neue Erkenntnisse berichtet wird, sowie jährliche Veranstaltungen für neue Mitarbeiter:innen der delegierten Stellen, in denen die ELER-Förderung und die Ansprechpartner:innen vorgestellt werden. Daneben gibt es Rundmails und schließlich ist die Zahlstelle an Arbeitskreisen beteiligt, die beispielsweise für LEADER oder Dorfentwicklung unter Einbindung der Bewilligungsstellen eingerichtet wurden. Der Informationsfluss wird von den befragten Bewilligungsstellen als weitgehend angemessen empfunden.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den dezentralen Strukturen der forstlichen Förderung. Beteiligt sind dort nicht nur die 14 RFA, sondern mit unmittelbarem Kontakt zu den Waldbesitzer:innen auch 242 FBB – deren Einbindung eine wesentliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Förderung ist, wie oben bereits angemerkt wurde. Innerhalb des forstlichen Verwaltungsstrangs, also von der Geschäftsstelle Forst über die Regionalforstämter bis zu den Forstbetriebsbezirken, wird die Zusammenarbeit zwar von allen Seiten als gut und unkompliziert beschrieben. Die Umsetzungsstruktur so dezentral aufzusetzen, führt aber dennoch zu einem höheren Umsetzungsaufwand, weil immer alle Beteiligten informiert werden müssen – und zwar unabhängig davon, wie stark sie in das Fördergeschehen involviert sind. In diesem Bereich zeigt sich zudem auch die Bedeutung des Aufwands, der sich durch geringe Befassungskontinuität und fehlende Routinen ergibt. *„Für die Sachbearbeiter als auch für die Förster, die die Förderung in geringen Stundenanteilen nebenher machen, ist es schwierig fortwährend auf aktuellem Stand zu bleiben“*, so eine Rückmeldung.

Der umgekehrte Effekt – Effizienzgewinne durch Zentralisierung – zeigt sich etwa beim AFP, bei dem die Antragsbearbeitung in Schwerpunktdienststellen erfolgt, was dort als sehr positiv wahrgenommen wird, wie eine Rückmeldung zeigt: *„Die Kolleginnen, die bei uns AFP machen, die machen nur AFP. Die machen das seit Jahren. Die kennen jedes Komma der Richtlinie und wissen, wie sie das umsetzen sollen. Sowohl hilft das dem Landwirt, weil er sicher ist, dass er alles richtig macht [...], was die Prüfungsfestigkeit betrifft. Das hilft also allen Beteiligten,*

wenn da Fachwissen konzentriert wird. [D]as finde ich schon sehr sinnvoll, weil sonst 13 Verwaltungseinheiten, die hätten da ein bis zwei AFP-Anträge pro Jahr und dafür können sie das Fachwissen zum Teil nicht vorhalten.“

Ein weiteres Beispiel ist die gebündelte Formularerstellung. Diese Aufgabe war zuvor auf Zahlstelle, Fachreferat und Verwaltungsbehörde verteilt und wird mittlerweile größtenteils von der Zahlstelle übernommen. Zwar bleibt das Ministerium weiterhin in entscheidender Position; die Initiative geht aber nun von der Zahlstelle aus, die den Entwurf dem Ministerium zur Abstimmung vorlegt. Das Vorgehen hat gerade bei dringlichen Änderungen Vorteile. Und es zeigt auch eine gewisse Anpassungsfähigkeit in der Ablauforganisation. Dafür finden sich noch weitere Beispiele, etwa aus dem Bereich des investiven Naturschutzes. Dort war die personelle Besetzung des Fachreferats für eine Zeit vakant, was auch die Arbeitsfähigkeit der Bewilligungsstellen beeinträchtigte; eine intensivierte Zusammenarbeit mit der Zahlstelle konnte dies teilweise auffangen.

6.4.3.4 Personal

Hinsichtlich der IK ist die Personalausstattung der umsetzenden Stellen ein ambivalenter Faktor. Je weniger Personal, desto weniger Umsetzungskosten – so erscheint es auf den ersten Blick. Dieser greift jedoch in zweierlei Hinsicht zu kurz. Einerseits kann durch Engpässe Verwaltungsaufwand entstehen, der bei auskömmlicher Personalausstattung nicht entstanden wäre, zum Beispiel durch mehr Fehler und Verzögerungen. Andererseits können sich personelle Engpässe auf die Effektivität der Förderung auswirken, zum Beispiel durch weniger Inanspruchnahme aufgrund unzureichender Akquise. Daher stellt die Personalsituation einen wesentlichen Bestimmungsfaktor für die IK dar.

Ein Beispiel dafür, wie Personalengpässe die Förderung merklich behindern können, findet sich bei LEADER. Hier zeigen die Rückmeldungen in der Befragung und weitere Ergebnisse der Evaluation (Peter und Pollermann, 2019), dass die Personalausstattung des Fachreferats zu Beginn der Förderperiode derart knapp bemessen war, dass die fördertechnischen Grundlagen verzögert geschaffen wurden und die Verfahrensabläufe erst 2017 vollständig etabliert waren, obgleich der Auswahlprozess der Regionen bereits im Mai 2015 abgeschlossen war. Im Verlauf der Förderperiode wurde das Personal im Fachreferat aufgestockt, sodass auch einmalig aufwendige, aber langfristig aufwandsreduzierende Maßnahmen wie die Erstellung des LEADER-Leitfadens möglich waren. Solche Instrumente verringern Nachfragen und schaffen Klarheit bei den Beteiligten. Der bereits genannte Engpass im investiven Naturschutz, der durch fehlende Redundanzen zustande kam, ist ein weiteres Beispiel. Ferner führten Personalwechsel und -engpässe bei der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung zu Umsetzungsproblemen. Förderanträge konnten nicht in der gesetzten Frist bearbeitet werden. Es gab daher personelle Verstärkungen, mit denen versucht wird, die Rückstände abzarbeiten. Zudem führt das Fachreferat regelmäßig Gespräche mit der Bewilligungsstelle, um Einzelfälle und Probleme zu besprechen. Zahlstelle und LANUV haben außerdem alle Antragsformulare und Anträge überarbeitet. Schließlich wurden in Abstimmung mit dem Fachreferat Vereinfachungen und Änderungen in die Richtlinien integriert. Bei der ebenfalls im LANUV angesiedelten Maßnahme EIP gibt es nach anfänglichen Problemen inzwischen eine bessere Personalsituation; mit dem IDL als zusätzlichem Ansprechpartner für die Operationellen Gruppen, der auch in der administrativen Abwicklung eine wichtige Rolle einnimmt.⁶²

Auf Ebene der Bewilligungsstellen wurde zu Beginn der Förderperiode eine insgesamt dünne Personaldecke konstatiert: „Die Personalausstattung ist begrenzt, es gibt keine Redundanzen und das Aufgabenportfolio wird inhaltlich sehr viel anspruchsvoller [...]. Die Umsetzung der ELER-Förderung ist mit vielen Arbeitsspitzen

⁶² Zuständig für beide Maßnahmen ist der Fachbereich 17, in dem außerdem noch weitere Landesmaßnahmen oder EFRE-Maßnahmen umgesetzt werden. Zudem gibt es neben der Sachbearbeitung einen getrennten Prüfdienst. Im Fachbereich arbeiten rund 40 Personen; in den zurückliegenden Jahren sind rund 25 Personen gewechselt. Dies liegt an der mangelnden Attraktivität von Stellen aufgrund der Befristungsregelung, Eingruppierung und Standortverlagerungen. Das Ministerium versucht, steuernd auf die Organisation Einfluss zu nehmen, stößt dabei aber an Grenzen.

verbunden und aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen (Kassenschluss und Jährlichkeit bezogen auf die nationalen Mittel) auch klaren zeitlichen Restriktionen. Für ein Durchschnittsförderjahr mag der Personalbestand ausreichend sein, werden Arbeitsspitzen und Personalausfälle außer Acht gelassen. Ausfälle sind aufgrund fehlender Redundanzen kaum in ihren Auswirkungen abzufedern“ (Grajewski et al., 2018, S. 169). Seitdem hat sich die Lage den neueren Rückmeldungen zufolge etwas entspannt. Auf die größere Zahl der LEADER-Regionen sei etwa mit einem Personalaufwuchs bei den Bezirksregierungen reagiert worden. Insgesamt ist die Personalsituation somit weitgehend auskömmlich, obgleich weiterhin kaum Redundanzen vorhanden sind.

Grundsätzlich stehen alle Bewilligungsstellen im Personalbereich vor ähnlichen Herausforderungen. So erzeugt eine vielerorts anzutreffende Personalfluktuationsaufwand, da die Einarbeitungszeiten aufgrund des komplexen Regelungsrahmens im Bereich der ELER-Förderung sehr lang sind. Durch die Verknüpfung mit dem nationalen Recht sind auch Rechtsgebiete wie Vergabe- oder Steuerrecht relevant, für die allgemeine Verwaltungsangestellte nicht zwingend vertieftes Wissen mitbringen. Daraus resultiert ein hoher Schulungsbedarf.

Hinzu kommen Probleme bei der Personalrekrutierung. Die allgemeinen Probleme des öffentlichen Dienstes, Stellen adäquat zu besetzen, sind auch bei den Bewilligungsstellen zu beobachten. Allerdings gibt es durchaus Unterschiede, da Nachfrage und Alternativangebote variieren. Eine Stelle in einem eher ländlichen Gebiet mag zwar einerseits auf wenig Interesse treffen, gleichzeitig aber ist das Konkurrenzangebot überschaubarer. Auch die Konkurrenz innerhalb der unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Verwaltung ist zu berücksichtigen. So erfolgt etwa die Eingruppierung auf Ebene der Sachbearbeitung in der Landwirtschaftskammer in der Regel in TV-L E6, wohingegen Kommunen meist ein bis zwei Entgeltstufen höher eingruppiert werden können.

Eine Herausforderung liegt auch in der fachlichen Zusammensetzung der Arbeitseinheiten, das heißt in der Frage, inwieweit neben Verwaltungsfachkräften auch Personal aus anderen Disziplinen vertreten sein sollte. Das hat zwar häufig mit rechtlichen Fragestellungen Probleme, bringt aber andere Kompetenzen ein, wie eine Rückmeldung aus der ländlichen Entwicklung verdeutlicht: *„Wenn man jetzt komplett aus einem ganz anderen Bereich kommt, mit Verwaltung noch nichts zu tun hatte, ist es super schwer, da jemanden in Verwaltungsrecht, in Zuwendungsrecht, in Haushaltsrecht einzuarbeiten. Das ist einfach so. Ich meine, das ist nicht umsonst auch ein Studium über drei Jahre, was man absolvieren muss. Wie kommt man in die Prozesse rein, wenn man damit noch gar nichts zu tun hatte [...]? Dann kann man sich auf Fortbildung begeben. Man wird eingearbeitet von den Kolleginnen und Kollegen. Das ist schon eine Nummer, das ist einfach so. [...] Auf der anderen Seite, ich hatte eine Kollegin, die war Architektin, die war bei uns lange auch Sachbearbeiterin. [...] Die konnte alle Vergaben prüfen, die konnte sagen: ‚So hier, bei dem Bauprojekt müssen wir das noch beachten.‘ Da hat sie natürlich eine unfassbare Erfahrung aus ihrem Bereich mitgebracht, der uns in der Verwaltung fehlt. [...] Also grundsätzlich ist eine Mischung natürlich wünschenswert.“*

Schließlich ist zu berücksichtigen, inwieweit das Personal, das in der Förderumsetzung arbeitet, noch weitere Aufgabenbereiche zu betreuen hat – und in welchem Maße sich das auf die Förderumsetzungen auswirken kann. Bei den Bezirksregierungen waren beispielsweise Aufgaben im Zusammenhang mit den COVID-19-Hilfen sowie der Flutopferunterstützung angefallen, für die Personal abzustellen war, das folglich dem Fördergeschäft temporär fehlte. In der forstlichen Förderung haben die Herausforderungen durch den Borkenkäfer und die Umsetzung der Kalamitäten-Richtlinie personelle Ressourcen gebunden.

6.4.3.5 IT

Im Zentrum steht in NRW, wie in Kapitel 4.3.6 angeführt, das InVeKoS-Programm. Mit Ausnahme einzelner Bausteine entwickelt die Zahlstelle das System inhäusig. Nur wenige Förderbereiche haben eigene Programme, wie beispielsweise die Flurbereinigung mit NOVIS, in dem die Finanzierung der Verfahren abgewickelt wird. Aber selbst dort werden, wie bei allen anderen Maßnahmen auch, die zahlungsrelevanten Daten in das InVeKoS-

Programm eingegeben. Die forstliche Förderung hat ein eigenes InVeKoS-Forst-Programm. Dieses bietet eine Arbeitserleichterung durch eine stete Weiterentwicklung durch die IT-Abteilung des Landesbetriebs WuH.

Zu Beginn der Förderperiode wirkten sich Verzögerungen in der Programmierung auf die Förderabwicklung aus. Die Programmierung wurde modulweise vorgenommen (erst Bewilligungsmodule, dann Auszahlungsmodule). Dies machte zum Teil Handauszahlungen erforderlich. Bei grundlegenden Änderungen, wie beispielsweise der Umstellung auf Next-Generation-Access in der Breitbandförderung, fehlten zu Beginn die Bewilligungsdialoge. Bei den Bezirksregierungen wurde zu Beginn Mehraufwand erzeugt, weil Zweitkontrollen zunächst auf Papier erfasst wurden und dann nachträglich in InVeKoS eingepflegt werden mussten. Bei der Auszahlung gab es zudem Probleme mit der Implementierung der Sanktionstatbestände. Diese anfänglichen Schwierigkeiten sind im Laufe des Jahres 2017 abgestellt worden.

Weiterhin bestehen aus Sicht der umsetzenden Stellen allerdings Defizite in der Nutzerfreundlichkeit des Programms, die sich auch aufwandserhöhend auswirken. Bemängelt werden beispielsweise eine wenig intuitive Bedienung, eine komplexe Rechteverwaltung und fehlende Auswertungsmöglichkeiten. Die InVeKoS-Module würden zudem Rundungsungenauigkeiten bei der Berechnung des Zuwendungsbetrags aufweisen. Bei Forst-InVeKoS wird die langwierige Einwahl kritisiert (mehrfache log-in-Vorgänge und langsame Datenleitungen). Die Forstbetriebsbezirke kritisieren die Formulare, die sich digital schlecht ausfüllen lassen. Darüber hinaus haben sie keinen Zugriff auf Datenbanken, um sich bereits geförderte Vorhaben ansehen zu können, und müssen zu diesem Zweck eigene Listen führen. Ohne digitalisiertes Kartenmaterial sei das Wiederauffinden von geförderten Teilflächen fast unmöglich.

Durch fehlende Routine wirkt sich die geringe Nutzerfreundlichkeit der Programme noch gravierender aus, wie eine Rückmeldung aus der forstlichen Förderung zeigt: *„Das Invekos-Programm ist sehr unübersichtlich gestaltet. Wenn man als Sachbearbeiter nicht regelmäßig darauf zugreift, ist eine Suche bei neuen Antragstellungen oder weiterer Bearbeitung sehr mühsam und mit hohem Arbeitsaufwand verbunden.“* Wenn stattdessen regelmäßig damit gearbeitet wird, wird das Programm besser bewertet: *„Letztendlich habe ich aber gemerkt, dass dieses Programm durch seine logischen Verknüpfungen einen wirklich ganz schnell wieder nach vorne hinschmeißt in die erste Maske und sagt: ‚Du hast da einen Fehler gemacht.‘ Und meistens hat dieses Programm auch recht. [...] es ist schon ein Programm, das in sich sehr logisch ist und einem wirklich die kleinsten Fehler an jeder Stelle in irgendeiner Art und Weise aufzeigt. Von daher finde ich es eigentlich ziemlich gut, wenn man viel damit zu tun hat, dass man sich auch ohne Weiteres super einarbeiten kann.“*

Positiv hervorgehoben wurde in mehreren Rückmeldungen die Unterstützung seitens der Zahlstelle, wenn, was immer noch häufig passiert, Programmfehler auftreten. Auch die angebotenen Schulungen wurden gewürdigt. Gleichwohl bleibt gerade bei der Einarbeitung neuer Kolleg:innen vieles „Learning by Doing“ unter Anleitung der erfahreneren Anwender:innen. Vor diesem Hintergrund wurde vereinzelt nochmals auf die Notwendigkeit eines Anwendungshandbuchs verwiesen.

Nennenswerte administrative Erleichterungen durch weitere Digitalisierungsschritte, etwa die Einführung von E-Akten sowie die geforderte Digitalisierung von Verwaltungsleistungen durch das Onlinezugangsgesetz, waren im Beobachtungszeitraum im Übrigen nur begrenzt sichtbar. An vielen Stellen herrschte noch eine Parallelität von elektronischer und physischer Aktenführung, die sich zum Teil auch aus Anforderungen der Prüfinstanzen ergab. Was die digitale Antragstellung betrifft, sollen in der neuen Förderperiode in allen Bereichen der investiven Förderung die entsprechenden Möglichkeiten geschaffen werden. Inwieweit dadurch aufseiten der Verwaltungen Aufwand reduziert wird, bleibt allerdings abzuwarten.

6.4.4 Diskussion

Die relativen IK der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen sind – im Verhältnis zu den Gesamtausgaben – gegenüber der vorherigen Förderperiode annähernd konstant geblieben. Sie liegen aber deutlich über den Flächenmaßnahmen. Außerdem zeichnen sich die IK in diesem Maßnahmenbereich durch eine hohe Varianz aus. Wie das Kapitel gezeigt hat, liegen hinter diesen Ergebnissen vielfältige Gründe und Dynamiken.

Die Änderungen im Maßnahmenportfolio gegenüber der vorherigen Förderperiode wirkten sich gegensätzlich aus. Mit der EIP kam eine komplex umzusetzende Maßnahme hinzu, EMA und EML konnten hingegen effizient integriert werden. Gleiches gilt für die Maßnahmen Wegenetzkonzepte und Holz 2015, die allerdings aus anderen Gründen die IK erhöhten. Unter den etablierten Maßnahmen zeigen sich mehrheitlich leichte Rückgänge in den relativen IK. Das lässt auf Routinegewinne schließen. Eine gewichtige Ausnahme bildet allerdings LEADER. Neben den absoluten stiegen dort auch die relativen IK. Das wirkt sich durch den finanziellen Stellenwert der Maßnahme deutlich auf die gesamten IK im Nicht-InVeKoS-Bereich aus.

Die Förderperiode 2023 bis 2027 bringt eine weitere Fokussierung des nordrhein-westfälischen Programms (formal nun Bestandteil des bundesweiten GAP-Strategieplans) mit sich, gerade auch im Nicht-InVeKoS-Bereich.⁶³ In der EU-Förderung verbleiben die Maßnahmen AFP, EIP und LEADER. Hinzu kommt der ländliche Wegebau⁶⁴, der jedoch eine bekannte Maßnahme mit vergleichsweise niedrigen IK ist. Lernkosten bei der Integration neuer Maßnahmen entstehen somit in der neuen Förderperiode nicht.

Durch die Fokussierung der EU-Förderung werden auch die Auswirkungen administrativer Fixkosten gemildert. Es zeigt sich nämlich erneut, dass finanziell klein dimensionierte Maßnahmen verhältnismäßig hohe IK aufweisen. Gleiches gilt für Maßnahmen, die sehr vielfältige Zielgruppen und Fördergegenstände adressieren. Eine solche Ausrichtung zeitigt zwar immer einen erhöhten Verwaltungsaufwand, ist im Kontext der EU-Kontrollvorgaben aber besonders gravierend. Das zeigt sich insbesondere bei LEADER, einer Maßnahme, die zusätzlich noch eine partizipative Komponente besitzt. Auch die EIP besitzt ein äußerst komplexes Maßnahmendesign. In das AFP und die Wegebauförderung werden 9 % bzw. 5 % der nordrhein-westfälischen ELER-Mittel in der Förderperiode 2023 bis 2027 fließen (inkl. Kofinanzierung), in LEADER und EIP 12 % bzw. 1 %. Aus dieser Perspektive wird der Nicht-InVeKoS-Bereich ausgeglichen sein, was eher aufwendig und eher einfach umzusetzende Maßnahmen betrifft.

LEADER ist gemäß EU-Vorgabe zwingend anzubieten. Aufgrund des Maßnahmendesigns sind somit auch hohe IK bis zu einem gewissen Grad zu akzeptieren. Die Frage ist, welchen Stellenwert die Maßnahme einnehmen sollte. Dass LEADER in der neuen Förderperiode die einzige EU-beteiligte Förderschiene für die ländliche Entwicklung in NRW darstellt, ist aus IK-Sicht diskussionswürdig. Zwar spricht Vieles dafür, dass sich die Kosten des partizipativen Förderinstruments hinsichtlich der Wirkungen rentieren; gleichwohl finden aktuell – insbesondere befeuert durch einen Bericht des Europäischen Rechnungshofes (2022) – verstärkte Diskussionen über den Mehrwert von LEADER gegenüber anderen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung statt. Der Mehrwert soll auch eine zentrale Rolle bei der Evaluation in der neuen Förderperiode spielen. Die Ergebnisse sollten bei der Weiterentwicklung des Förderportfolios Berücksichtigung finden, zumal sich neben den Kosten des Bottom-up-Ansatzes bei dieser Maßnahme weitere besondere Aufwände zeigen, etwa im Rahmen der vergabe- und beihilferechtlichen Prüfung.

Auch weitere der aufgeführten Bestimmungsfaktoren bleiben mit dem neuen Maßnahmenportfolio relevant. Mit Blick auf die vereinfachten Kostenoptionen zeigten sich unsere Gesprächspartner:innen eher skeptisch; grundsätzlich aber sollte über weitere Anwendungsmöglichkeiten nachgedacht werden. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass damit unter Umständen nur Verschiebungen im Verwaltungsaufwand entstehen könnten. Aus

⁶³ Siehe <https://www.mlv.nrw.de/themen/landwirtschaft/foerderung/eu-foerderperiode-2023-2027/umsetzung-des-eler/> (Stand: 12.06.2023).

⁶⁴ Der ländliche Wegebau wurde erst mit der Integration der EURI-Mittel und der Programmverlängerung um zwei Jahre neu in das NRW-Programm aufgenommen.

einem anderen Bundesland kam die Rückmeldung, dass vereinfachte Kostenoptionen nicht stärker genutzt werden, weil sie einen erheblichen Mehraufwand bei den Fachreferaten erzeugen, sowohl bei der erstmaligen Festsetzung als auch bei der kontinuierlichen Prüfung. Die Pflege der Referenzkostensysteme sei sehr aufwendig. Vereinfachte Kostenoptionen verschoben daher den Aufwand, von den Antragstellenden, den Bewilligungsstellen und der Zahlstelle hin zum Fachreferat. Es sollte aber geprüft werden, ob den Mehraufwänden in den Fachreferaten nicht signifikant größere Minderaufwände in den anderen beteiligten Stellen gegenüberstünden. Im Rahmen der Umsetzung des GAP-Strategieplans wurde eine SPKR⁶⁵-Unterarbeitsgruppe für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen eingesetzt, deren Ergebnisse womöglich Vorbehalte abbauen, sinnvolle Anwendungsgebiete identifizieren und erfolgreiche Beispiele bewerben kann. Dennoch sollten, gerade bei Fördermaßnahmen mit sehr heterogenen Fördergegenständen, nur begrenzte Einsparungen bei den IK erwartet werden.

Gleiches gilt für die Digitalisierung. Jeder diesbezügliche Schritt ist zu begrüßen, sofern er tatsächlich einen analogen Arbeitsschritt ersetzt. Administrative Erleichterungen können sich dadurch aufseiten der Verwaltung und der Antragstellenden ergeben. Trotzdem ist die Anzahl der beizubringenden Dokumente entscheidender als die Art ihrer Übermittlung. Das Ausfüllen durch die Antragstellenden und die Prüfung durch die Verwaltung wird digital nur geringfügig einfacher. Erleichternd dürften sich eher Steigerungen der Nutzungsfreundlichkeit der IT-Programme und ein Nutzungshandbuchs auswirken. Zwar besteht bei der Digitalisierung von Verfahren immer auch die Chance einer umfassenden Prozessoptimierung. Diese muss allerdings auch als solche erkannt werden. Insgesamt sind die bisherigen und die zu erwartenden Effizienzgewinne durch die Digitalisierung bei diesen Maßnahmen grundsätzlich von geringerer Bedeutung als bei den Flächenmaßnahmen.

Manche der weiteren Bestimmungsfaktoren werden mit dem neuen Maßnahmenmix schwächer wirken. Die forstliche Förderung zeigte einen hohen Akquiseaufwand, großen verwaltungsinternen Abstimmungsbedarf und stark verästelte Bewilligungsstrukturen. In der neuen Förderperiode wird die forstliche Förderung ohne EU-Geld realisiert, was manche Probleme, wenn nicht auflösen, so doch mindestens verringern dürfte. Förderung von Planungen und Konzepten, die grundsätzlich aufwendiger umzusetzen sind, wurden ebenfalls vollständig in die nationale Förderung verlagert; gleichfalls die Flurbereinigung, deren Fachplanungen schwer in das EU-Korsett zu integrieren waren, Verarbeitung und Vermarktung sowie Bildung und Beratung, deren Umsetzung allesamt mit Problemen behaftet war. Auch hier dürfte durch die Verlagerung in die nationale Förderung zwar nicht alles, aber wohl manches in der Umsetzung einfacher werden.

Neben übergreifenden Bestimmungsfaktoren sind die IK in hohem Maße von situativen Problemen geprägt. Das kann Koordination, Software oder Personal betreffen. Als besonderes Beispiel kann die Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung gelten, bei der Personalwechsel und -knappheiten zu großen Umsetzungsproblemen geführt haben. Förderanträge, die vorlagen, konnten nicht in der gesetzten Frist bearbeitet werden. Zwar wurden erfolgreich mehrere Abhilfemaßnahmen durchgeführt. Trotzdem sind in der Phase hohe IK angefallen. Solche Konstellationen können jederzeit entstehen; sie gehen weit über den Kontext der ELER-Förderung hinaus. Die fragile Personalsituation in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes ist bekannt, für Redundanzen ist wenig Spielraum. Dagegen lässt sich aus Sicht der Programmsteuerung wenig ausrichten. Umso wichtiger aber scheint es, die Programmumsetzung stets auf situative Problemlagen zu prüfen und im Bedarfsfall schnell zu reagieren. Dass es schwieriger wird, neues Personal zu rekrutieren, während die bestehende Belegschaft tendenziell überlastet ist, lässt solch situative Problemlagen nur noch wahrscheinlicher werden. Die IK und ihre Bestimmungsründe sind daher immer auch im Lichte größerer Trends der öffentlichen Verwaltung zu sehen.

⁶⁵ Strategieplankoordinierungsreferent:innen.

6.5 InVeKoS-Maßnahmen

Elf Maßnahmen werden im Rahmen der IK-Analyse im InVeKoS-Bereich unterschieden. Bei neun Maßnahmen handelt es sich um Flächenmaßnahmen; zwei sind tierbezogen. Tabelle 17 stellt die geplanten Budgets und Förderumfänge für die InVeKoS-Maßnahmen dar. Auf den Ökolandbau entfallen die meisten indikativen öffentlichen Mittel, gefolgt vom Vertragsnaturschutz und der Tierschutzförderung. Der angestrebte Flächenumfang fällt sehr unterschiedlich aus. Bei den AUKM sind die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau die geplant flächenstärkste Maßnahme, während die Streifenmaßnahmen aufgrund ihres Designs geringe geplante Flächenumfänge aufweisen.

Tabelle 17: Geplante öffentliche Mittel und Förderumfänge für InVeKoS-Maßnahmen (Fläche und Tier)

Code/Maßnahmenbezeichnung	Geplante indikative öffentliche Mittel 2014 bis 2020 in Euro	Geplante Förderumfänge in ha
10.11 Vielfältige Kulturen im Ackerbau	52.510.221	100.000
10.12 Anbau von Zwischenfrüchten	20.404.249	50.000
10.13 Anlage von Blüh- und Schonstreifen	45.440.603	7.550
10.14 Anlage von Uferrand- und Erosionsschutzstreifen	35.404.969	7.000
10.15 Extensive Grünlandnutzung	54.506.920	80.000
10.16-18 Vertragsnaturschutz	113.087.373	37.000
10.19 Zucht/Haltung bedrohter Haustierrassen	5.681.998	n.a.
11 Ökolandbau	132.777.778	77.000
12.1 Natura-2000-Ausgleichszahlung	28.888.889	35.000
13 Ausgleichszulage	70.666.667	137.300
14 Tierschutzförderung	100.000.000	n.a.
Gesamt	659.369.667	530.850

Quelle: Eigene Darstellung nach MULNV (2018).

6.5.1 Aufwands- und Kostendarstellung

6.5.1.1 Absolut

Fast 103 AK sind 2017 in der Umsetzung der InVeKoS-Maßnahmen tätig, davon rund die Hälfte im Vertragsnaturschutz (vgl. Tabelle 18).

Auf die beiden Bewilligungsstränge, LWK-NRW als Landesbeauftragter und die UNB, entfallen in etwa gleich viele AK und IK. Die IK der UNB enthalten mit rund 1 Mio. Euro auch die Kosten für die Beauftragung der Biologischen Stationen und den Abschluss von Werkverträgen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Vertragsnaturschutzes.⁶⁶ Das LANUV hat keine Bewilligungsfunktion, sondern koordiniert und leistet fachliche Unterstützung.

⁶⁶ 28 UNB haben Biologische Stationen in die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes eingebunden, drei UNB haben darüber hinaus auch noch Werkverträge vergeben. Die aufgewendeten Beträge für die Biologischen Stationen reichten im Jahr 2017 von 570 Euro bis 283.000 Euro. Das arithmetische Mittel lag bei 36.278 Euro.

Tabelle 18: Eingesetzte AK und absolute Implementationskosten der ELER-InVeKoS-Maßnahmen

Vollzugsebenen NRW-Programm Ländlicher Raum	MULNV		LWK-NRW als Landesbeauftragter		UNB		LANUV (Fachbereiche 17,21,23,25)		TH	Gesamt AK	Gesamtkosten in Mio. Euro
	Code/Maßnahmenbezeichnung	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ³⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ⁴⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro		
10.11 Vielfältige Kulturen im Ackerbau	0,23	0,021	3,00	0,201			0,02	0,002		3,25	0,224
10.12 Anbau von Zwischenfrüchten	0,23	0,021	2,91	0,189			0,02	0,002		3,15	0,212
10.13 Anlage von Blüh- und Schonstreifen	0,23	0,021	4,26	0,296			0,02	0,002		4,50	0,319
10.14 Anlage von Uferrand- und Erosionsschutzstreifen	0,23	0,021	4,56	0,306			0,14	0,012		4,93	0,339
10.15 Extensive Grünlandnutzung	0,23	0,021	4,35	0,303			0,24	0,021	0,010	4,82	0,355
10.16-18 Vertragsnaturschutz	0,67	0,066	3,82	0,259	47,15	4,008	1,91	0,150	0,011	53,54	4,494
10.19 Zucht/Haltung bedrohter Haustierrassen	0,02	0,002	2,25	0,153						2,27	0,155
11 Ökolandbau	0,23	0,021	4,93	0,352			0,24	0,021	0,011	5,40	0,405
12.1 Natura-2000-Ausgleichszahlung	0,11	0,010	5,62	0,397			0,90	0,07		6,63	0,474
13 Ausgleichszulage	0,32	0,024	5,16	0,360						5,48	0,384
14 Tierschutzförderung	0,45	0,042	8,43	0,590						8,88	0,632
Summe Maßnahmen	2,9	0,270	49,28	3,406	47,15	4,008	3,49	0,277	0,031	102,83	7,993

¹⁾ Angaben auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung 2018 bei den einzelnen Dienststellen.

²⁾ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Zusammenstellung nach Personalkosten für den Einzelplan 10 (FM NRW, 2016) sowie des Haushaltsplans 2017 (FM NRW 2017).

³⁾ Angaben der LWK-NRW auf der Grundlage der KLR-Daten ohne Gebäudekosten sowie kalkulatorische Abschreibung und Zinsen.

⁴⁾ Kosten enthalten auch die von den UNB angegebenen Kosten der Biologischen Stationen für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes von rund 1,01 Mio. Euro und die Kosten für die Vergabe von Werkverträgen in Höhe von rund 18.000 Euro.

⁵⁾ Angaben der VB, gemittelte Kosten 2016-2018 für die Erfassung des HNV-Indikators wurden anteilig den Maßnahmen zugeordnet.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

6.5.1.2 Relativ

Die relativen IK (bezogen auf die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben 2016 bis 2018) liegen bei 10,2 % (11,6 % bei den Flächenmaßnahmen und 4,9 % bei den tierbezogenen Maßnahmen). Die Spanne der relativen IK ist hoch. Am geringsten liegen die relativen IK bei den Vielfältigen Kulturen im Ackerbau mit zwei Prozent, am höchsten beim Vertragsnaturschutz mit rund 36 % (vgl. Tabelle 19).

Bezogen auf den Hektar Förderfläche sind der Vertragsnaturschutz und die beiden Streifenmaßnahmen am teuersten in der Umsetzung. Die beiden flächenstärksten Maßnahmen, die Ausgleichszulage und die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau weisen die geringsten Kosten je Hektar Förderfläche auf.

Werden die IK auf die Zahl der gestellten Zahlungsanträge bezogen, ist der Vertragsnaturschutz mit weitem Abstand am teuersten in der Umsetzung. Am anderen Ende steht die Ausgleichszulage, die noch vor dem Vertragsnaturschutz mit knapp über 5.600 die meisten Zahlungsanträge aufweist (vgl. Tabelle 19).

Tabelle 19: Relative Implementationskosten der ELER-InVeKoS-Maßnahmen

Code/Maßnahmenbezeichnung	Absolute IK in Mio. Euro ^{1) 2)}	Öffentliche Ausgaben ³⁾ Ø2016-2018 in Mio. Euro ⁴⁾	Relative IK in %	Flächenumfang in ha ⁵⁾ geförderte Tiere in GVE ⁶⁾	Zahl der Zahlungsanträge ⁵⁾	IK/ha bzw. Tier oder GVE in Euro	IK/Zahlungsantrag in Euro
10.11 Vielfältige Kulturen im Ackerbau	0,224	11,108	2,0	108.634	1.126	2,1	199
10.12 Anbau von Zwischenfrüchten	0,212	1,176	18,0	15.154	754	14,0	281
10.13 Anlage von Blüh- und Schonstreifen	0,319	3,447	9,3	4.714	2.555	67,7	125
10.14 Anlage von Uferrand- und Erosionsschutzstreifen	0,339	1,923	17,6	2.605	2.109	130,1	161
10.15 Extensive Grünlandnutzung	0,355	4,767	7,4	38.804	1.078	9,1	329
10.16-18 Vertragsnaturschutz	4,494	12,504	35,9	28.167	4.668	159,6	963
11 Ökolandbau	0,405	14,339	2,8	66.459	1.668	6,1	243
12.1 Natura-2000-Ausgleichszahlung	0,474	3,236	14,6	25.648	2.919	18,5	162
13 Ausgleichszulage	0,384	9,533	4,0	136.260	5.655	2,8	68
InVeKoS-Fläche (einschließlich Top-ups)	7,206	62,032	11,6	426.445	22.532	16,9	320
10.19 Zucht/Haltung bedrohter Haustierrassen	0,155	0,960	16,1	18.970	339	8,2	457
14 Tierschutzförderung	0,632	15,190	4,2	185.732	3.077	3,4	205
InVeKoS-Tier	0,787	16,150	4,9				
InVeKoS-Fläche und Tier	7,993	78,183	10,2				

¹⁾ Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann, Grajewski 2018).

²⁾ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Zusammenstellung nach Personalkosten für den Einzelplan 10 (FM NRW, 2016) sowie des Haushaltsplans 2017 (FM NRW 2017).

³⁾ Ohne Technische Hilfe, ohne Altmaßnahmen, mit nationalen Top-ups.

⁴⁾ Berücksichtigt wurden bei der Durchschnittsbildung nur die Jahre, in denen Auszahlungen getätigt wurden.

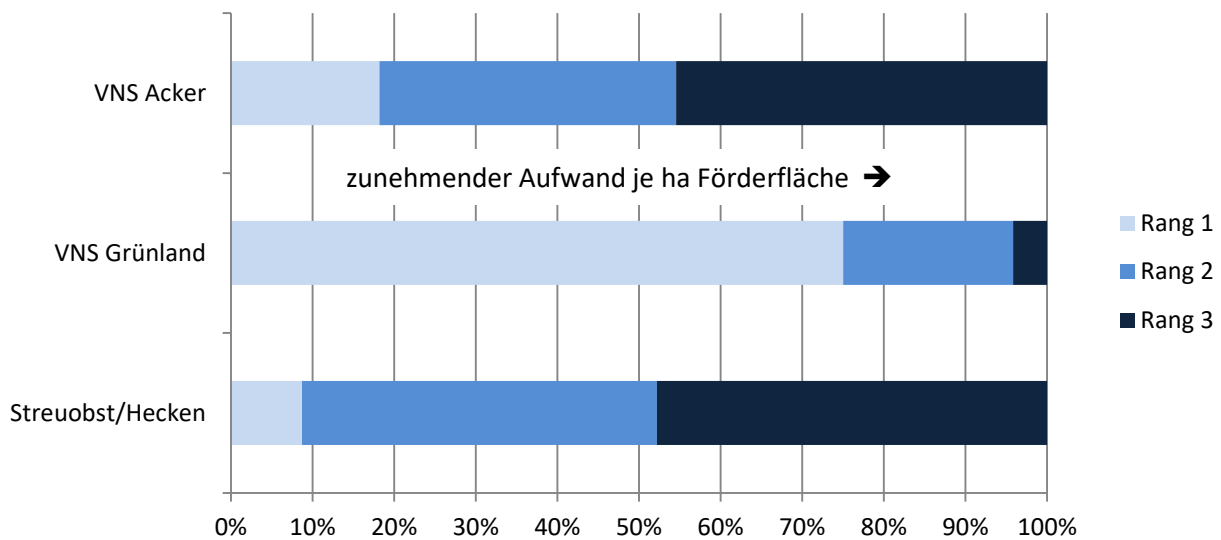
⁵⁾ InVeKoS 2017 - Eigene Auswertung, bei InVeKoS-Tier wurden die Angaben aus dem Durchführungsbericht 2018, Tabellen 1-2 und 1-4 zugrunde gelegt.

⁶⁾ Jährlicher Durchführungsbericht 2018, bei 10.19 Zahl der Tiere.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018).

Der Vertragsnaturschutz ist inhaltlich sehr breit aufgestellt. Daher wurden die UNB in der schriftlichen Erhebung nach ihrer Einschätzung gefragt, ob die verschiedenen Varianten des Vertragsnaturschutzes einen unterschiedlichen Aufwand verursachen. Drei Varianten wurden unterschieden: VNS Acker, VNS Grünland und Streuobst/Hecken. 24 von 34 UNB, die den Fragebogen ausgefüllt haben (siehe Kapitel 3.3.2.1), sahen einen unterschiedlichen Aufwand in der Umsetzung der drei Varianten. Abbildung 10 stellt zusammenfassend die Ergebnisse dar. Je dunkler die Einfärbung, desto höher fällt der Aufwand je Hektar Förderfläche aus. Es zeigt sich, dass die grünlandbezogenen Vertragsmuster aus dem Blickwinkel der meisten UNB tendenziell mit weniger Aufwand umzusetzen sind, während VNS Acker und Streuobst/Hecken von rund der Hälfte der Befragten als aufwendigste Variante angesehen wird. Unter Kapitel 6.5.3 werden die Gründe vertieft diskutiert.

Abbildung 10: Rangfolge des Aufwandes je ha Förderfläche im Vertragsnaturschutz (n=24)



Rang 1 = geringster Arbeitsaufwand im Durchschnitt je Hektar, Rang 3 = höchster Arbeitsaufwand je Hektar

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse (Fährmann und Grajewski, 2018).

Zusätzlich wurde der durchschnittliche prozentuale Mehraufwand von Rang 2 und Rang 3 in Bezug auf Rang 1 abgefragt (vgl. Tabelle 20). Auffällig sind die aufgrund der hohen Individualität der Vertragspakete hohen Varianzen in der Einschätzung des Mehraufwandes.⁶⁷

⁶⁷ Die ausführlichen Tabellen mit den Begründungen für den Mehraufwand finden sich im Anhang (Anhang 6, Anhang 7 und Anhang 8).

Tabelle 20: Bewertung des Mehraufwandes der Vertragsnaturschutzvarianten

Rang	Anzahl UNB	Durchschnittlicher prozentualer Mehraufwand (in Klammern Spanne)
Grünland		
1	18	-
2	5	154 % (110–200 %)
3	1	150 %
Ackerflächen		
1	4	
2	8	145 % (110–200 %)
3	10	167 % (115–300 %)
Streuobst/Hecken		
1	2	
2	10	135 % (110–200 %)
3	11	211 % (120–500 %)

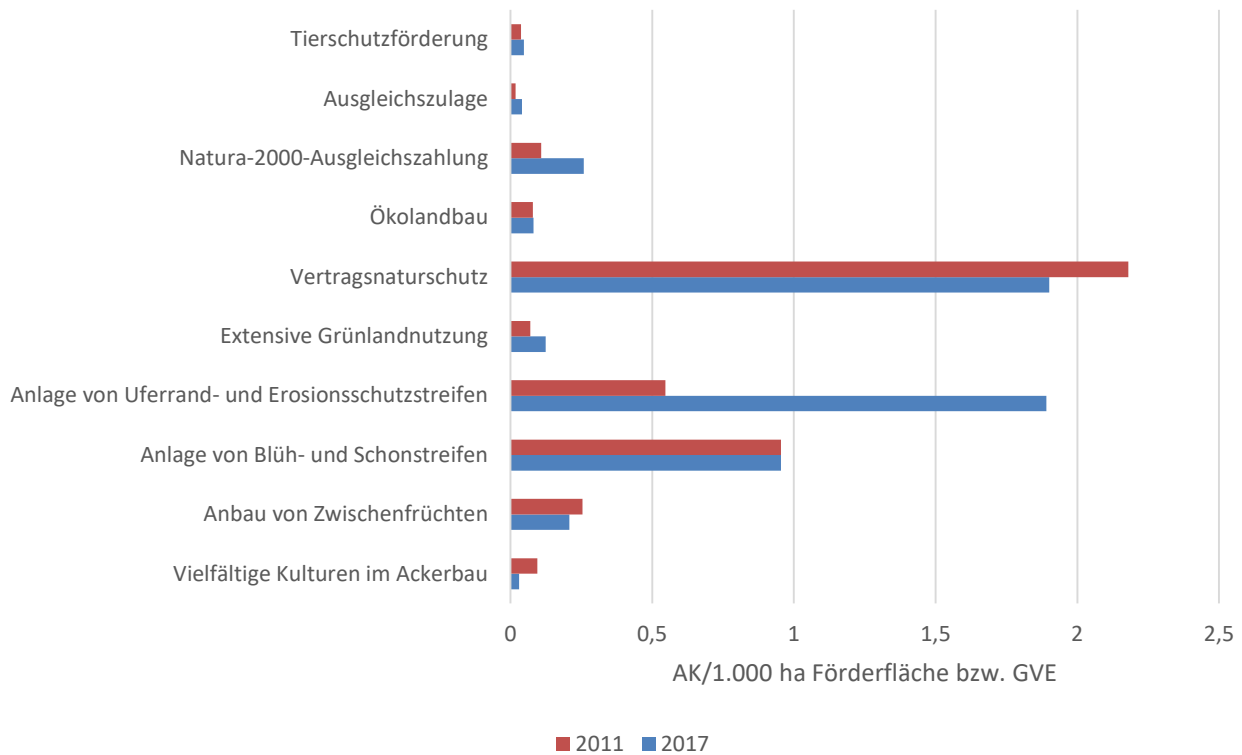
Referenzwert = Rang 1.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2018).

6.5.2 Aufwands- und Kostenentwicklung

Rund 103 AK werden für die Umsetzung der InVeKoS-Maßnahmen 2017 eingesetzt, mehr als 2011 (92,2 AK). Bei den AUKM insgesamt, dem Ökolandbau und dem Vertragsnaturschutz ist der AK-Einsatz nahezu konstant geblieben bei einem höheren Umfang an Förderflächen. Auf die Natura 2000-Förderung entfallen 2017 mehr AK bei rückläufiger Förderfläche. Diese Maßnahme wurde in der Förderperiode 2014 bis 2022 deutlich komplexer ausgestaltet. Auch die Ausgleichszulage (AGZ), obgleich eine seit Langem etablierte Maßnahme, beansprucht 2017 mehr AK zur Umsetzung. Auf die Tierschutzförderung entfallen 2017 auch mehr AK bei gestiegenem Förderumfang und trotz Umstieg auf einen einjährigen statt fünfjährigen Verpflichtungszeitraum.

Die AK je 1.000 ha Förderfläche bzw. GVE stellt Abbildung 11 dar. Der flächenbezogene Aufwand hat sich bei den Vielfältigen Kulturen, dem Zwischenfruchtanbau und dem Vertragsnaturschutz verbessert, ist bei den Blühstreifen und dem Ökolandbau gleichgeblieben und hat sich bei den restlichen Maßnahmen verschlechtert, besonders ausgeprägt bei den Uferrand- und Erosionsschutzstreifen und der Natura 2000-Ausgleichszahlung, aber auch bei der Extensiven Grünlandnutzung.

Abbildung 11: Veränderung der AK je 1.000 ha Förderfläche bzw. GVE zwischen 2011 und 2017

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018) und Fährmann et al. (2014).

Beim Vergleich der absoluten Kosten zwischen 2011 und 2017, also den beiden Programmperioden, ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinkosten 2017 anders berechnet wurden (siehe Kapitel 3.3.3) und sich die Personalkosten somit trotz gesteigener AK (s. o.) kaum verändert haben. Demzufolge sind die absoluten Kosten in etwa gleichgeblieben; es ergibt sich aufgrund der höheren Inanspruchnahme und den gestiegenen ausgezahlten Mitteln ein Rückgang der relativen IK von 14,3 % auf 10,2 % bei den InVeKoS-Maßnahmen.

Die Entwicklung bei den Flächenmaßnahmen stellt Tabelle 21 dar. Die Positionierung der verschiedenen Flächenmaßnahmen hinsichtlich ihrer absoluten und relativen Implementationskosten hat sich zwischen den Förderzeiträumen nur wenig geändert. Nach wie vor ist der Vertragsnaturschutz ein wesentlicher Kostenträger. Auf ihn entfallen rund 60 % der Implementationskosten. Auch in der relativen Betrachtung, sowohl bezogen auf die ausgezahlten Mittel als auch den geförderten Flächenumfang, ist der Vertragsnaturschutz teuer in der Umsetzung. Am unteren Ende steht nach wie vor die Ausgleichszulage, die unter allen Flächenmaßnahmen aufgrund ihres Designs am kostengünstigsten umzusetzen ist. Weitere Bestimmungsfaktoren für den Umsetzungsaufwand werden im Folgenden diskutiert.

Tabelle 21: Veränderung der IK der InVeKoS-Flächenmaßnahmen zwischen 2011 und 2017

Code/Maßnahmenbezeichnung	NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020					NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 ³⁾					
	Absolute IK in Mio. Euro ^{1) 2)}	Öffentliche Ausgaben Ø2016-2018 in Mio. Euro ⁴⁾	Relative IK in %	Flächenumfang in ha ⁵⁾	IK/ha in Euro	Absolute IK in Mio. Euro	Öffentliche Ausgaben Ø2010-2012 in Mio. Euro	Relative IK in %	Flächenumfang in ha	IK/ha in Euro	
10.11	Vielfältige Kulturen im Ackerbau	0,224	11,108	2,0	108.634	2,1	0,412	3,746	11,0	60.520	6,8
10.12	Anbau von Zwischenfrüchten	0,212	1,176	18,0	15.154	14,0	0,520	1,695	30,7	20.052	25,9
10.13	Anlage von Blüh- und Schonstreifen	0,319	3,447	9,3	4.714	67,7	0,370	2,837	13,0	2.975	124,4
10.14	Anlage von Uferrand- und Erosionsschutzstreifen	0,339	1,923	17,6	2.605	130,1	0,348	2,437	14,3	6.775	51,4
10.15	Extensive Grünlandnutzung	0,355	4,767	7,4	38.804	9,1	0,339	5,257	6,4	51.792,0	6,5
10.16-18	Vertragsnaturschutz	4,494	12,504	35,9	28.167	159,6	4,419	9,783	45,2	25.136,0	175,8
11	Ökolandbau	0,405	14,339	2,8	66.459	6,1	0,485	10,887	4,5	55.263,5	8,8
12.1	Natura-2000-Ausgleichszahlung	0,474	3,236	14,6	25.648	18,5	0,233	3,046	7,7	34.432,0	6,8
13	Ausgleichszulage	0,384	9,533	4,0	136.260	2,8	0,339	10,284	3,3	149.579,0	2,3
Gesamt Maßnahmen (einschließlich Top-ups)		7,206	62,032	11,6	426.445	16,9	7,466	49,971	14,9	406.524,5	18,4

¹⁾ Angaben zu vollen Stellen auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung (Fährmann, Grajewski 2018).

²⁾ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Zusammenstellung nach Personalkosten für den Einzelplan 10 (FM NRW, 2016) sowie des Haushaltsplans 2017 (FM NRW 2017).

³⁾ Angaben aus Fährmann et al. (2014).

⁴⁾ Berechnung aufgrund der Finanzpläne aus jährlichem Durchführungsbericht.

⁵⁾ InVeKoS 2017 - eigene Auswertung.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018) und Fährmann et al. (2014).

Die Tierschutzförderung mit den beiden Maßnahmenteilen Weidehaltung und Strohhaltungsverfahren weist zwar geringfügig höhere absolute IK auf, allerdings bei einem deutlich höheren Fördervolumen. Dadurch fielen die relativen IK von 8,7 % auf 4,2 %. Bezogen auf die geförderten GVE sanken die IK von 4 Euro je GVE in 2011 (Fährmann et al., 2014, Tabelle 13) auf 3,4 Euro je GVE in 2017 (GVE-Angabe aus MKULNV, 2018).

6.5.3 Bestimmungsfaktoren

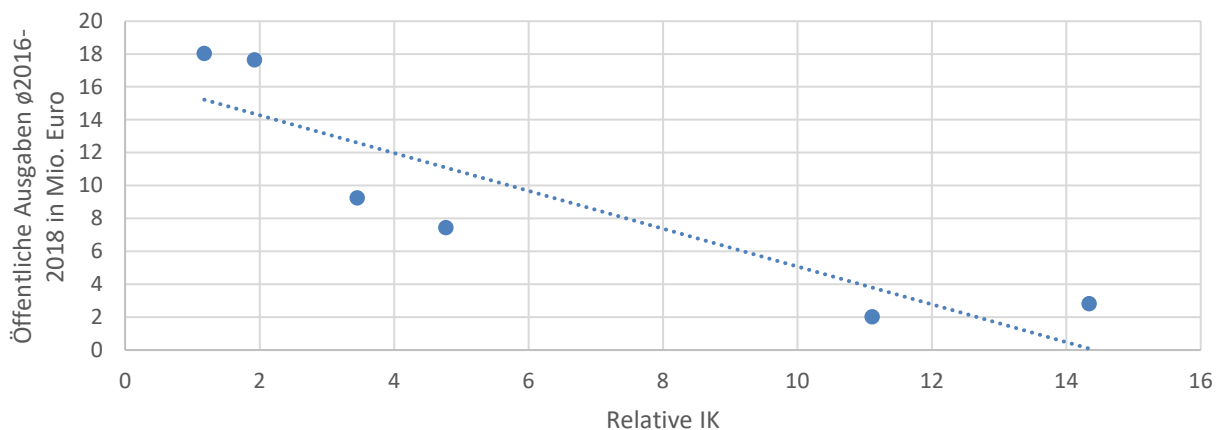
Im Folgenden werden die Bestimmungsfaktoren identifiziert, die sich auf Basis der quantitativen und qualitativen Daten als maßgeblich für die Höhe der IK auf Umsetzungsebene darstellen. Die Erörterung gliedert sich in die Bereiche Maßnahmencharakteristika, Regelungsrahmen, Organisation, IT und Wirkungsorientierung.

6.5.3.1 Maßnahmencharakteristika

Finanzielle Parameter

Die EU-Förderung ist von hohen Fixkosten gekennzeichnet, da für alle angebotenen Maßnahmen detaillierte Verfahrensregelungen von der Antragstellung über die Bewilligung bis hin zur Auszahlung mit entsprechenden Checklisten zu treffen sind. Durch die hohe Fixkostenbelastung wirken sich die Höhe des Budgets bzw. der Mittelabfluss auf die relativen IK aus. Klammert man den Vertragsnaturschutz aus, so haben bei den AUKM die Vielfältigen Kulturen und die Extensive Grünlandnutzung sowie der Ökolandbau die höchsten durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben und gleichzeitig die geringsten relativen IK, vgl. Tabelle 19 und Abbildung 12.

Abbildung 12: Zusammenhang zwischen durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben und relativen Implementationskosten bei Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (ohne Vertragsnaturschutz) sowie Ökolandbau



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2018).

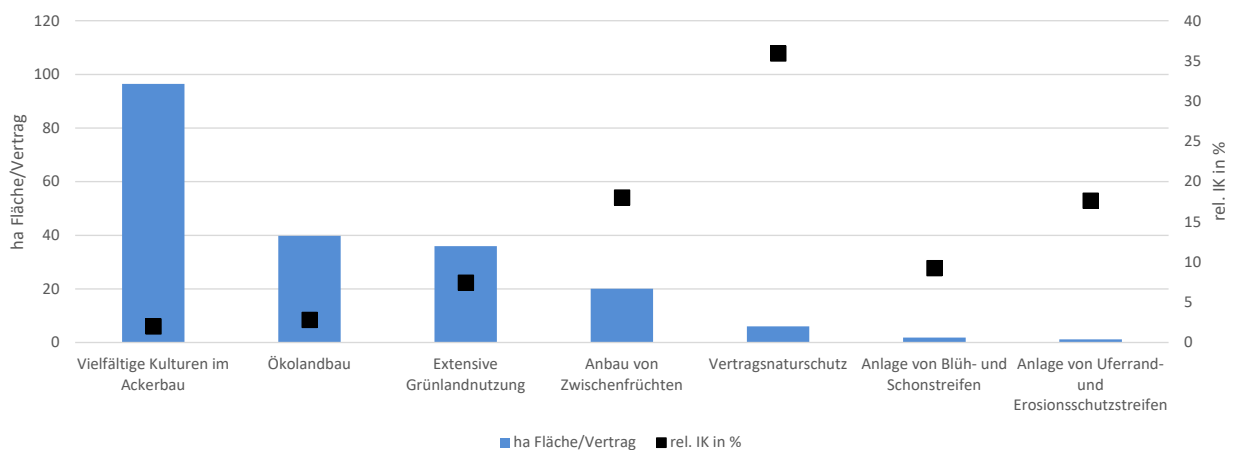
Auch die Tierschutzförderung mit den beiden Teilen Weidehaltung und Strohhaltung als finanzstarke Maßnahme weist geringe relative IK auf. Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten profitiert aufgrund ihres finanziellen Umfangs ebenfalls von Skaleneffekten im Vergleich zur Natura 2000-Ausgleichszahlung.

Der Bezug der IK auf die Förderfläche nivelliert die unterschiedlichen Prämienhöhen. Maßnahmen wie die Anlage von Blüh- und Schonstreifen und die extensive Grünlandnutzung, die sich hinsichtlich ihrer relativen IK kaum unterscheiden, liegen beim Bezug der IK auf die Fläche deutlich auseinander. Die Streifenmaßnahmen sind bezogen auf den Hektar deutlich teurer in der Umsetzung. Der Anbau von Zwischenfrüchten weist unter den

flächenhaften AUKM die höchsten relativen IK auf. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Inanspruchnahme durch die Konkurrenz des Zwischenfruchtanbaus als Ökologische Vorrangfläche deutlich von den Planungen nach unten abweicht und somit die Fixkosten stärker durchschlagen (vgl. Tabelle 19).

Abbildung 13 stellt die relativen IK in Bezug auf die durchschnittliche Antragsfläche dar. Die durchschnittliche Antragsfläche unterscheidet sich sehr stark je nach Maßnahmenausrichtung. Bei den flächenbezogenen Maßnahmen ist ein deutlicher Zusammenhang zu den relativen IK in Prozent erkennbar. Die durchschnittlichen Antragsflächen hängen bei den betrieblichen oder betriebszweigbezogenen Maßnahmen in erster Linie von den Betriebsstrukturen ab und sind somit eher als „Unveränderliche“ zu sehen. Einfluss auf die Höhe der IK kann höchstens über die Setzung von Bagatellgrenzen genommen werden, mit denen Anträge mit einem geringen Fördervolumen bzw. Flächenumfang ausgeschlossen werden. Im Vergleich der von uns evaluierten Länderprogramme setzt NRW höhere Bagatellgrenzen und nutzt damit diese Steuerungsmöglichkeit. Bei den Streifenmaßnahmen ist der durchschnittliche Flächenumfang sowohl durch Mindest- als auch Maximalbreiten respektive Flächenanteile je Schlag bestimmt. Des Weiteren gibt es betriebliche Obergrenzen (MKULNV, 2016c). Auch beim Vertragsnaturschutz sind die Flächenumfänge je Antrag sehr gering, weil oftmals Einzelflächen im Fokus der Förderung stehen.

Abbildung 13: Relative IK in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Vertragsfläche von AUKM, Vertragsnaturschutz und Ökologischem Landbau



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fähmann und Grajewski (2018).

Unabhängig von formal festgesetzten Bagatellgrenzen⁶⁸ versuchen Bewilligungsstellen im Vertragsnaturschutz als aufwandsreduzierende Maßnahme systematisch, Kleinstschläge von unter 1.000 m² aus der Förderung zu nehmen, soweit es sich nicht um die Kernzone eines Biotops handelt. In der Zahlungsabwicklung verursachen diese Kleinstschläge ähnlich viel Arbeit wie größere Flächen. Analog gilt dies auch bei der Behandlung von Prüfbeanstandungen von Kleinstschlägen. Viele dieser Kleinstschläge entstehen aufgrund der unterschiedlichen Kartengrundlagen⁶⁹, sodass sie teilweise formal auch gar nicht mehr in der Förderkulisse sind. Da eine einzelfallbezogene Prüfung aber viel zu aufwendig gewesen wäre, wurde beschlossen, alle Kleinstschläge nicht mehr zu fördern, zumal die finanziellen Folgen für die Landwirt:innen zu vernachlässigen sind.

⁶⁸ Die Bagatellgrenze laut Richtlinien betrug 0,01 ha; dies wurde für die Förderperiode 2023 bis 2027 beibehalten.

⁶⁹ Landschaftspläne haben als Kartengrundlage die DGK 5 im Maßstab 1:5000. Der Abgleich der Zahlstelle nach den Kulissen geht nach ALKIS (Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem). Durch die Unschärfen kann es zu diesen Kleinstschlägen kommen.

Inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen

Die InVeKoS-Maßnahmen lassen sich in Konditional- und Zweckprogramme unterteilen. Die Natura 2000-Ausgleichszahlung und die Ausgleichszulage gehören eher zu den Konditionalprogrammen. Das heißt, erfüllt ein landwirtschaftlicher Betrieb die Voraussetzungen der Belegenheit in der Gebietskulisse, hat er bei Antragstellung auch einen Anspruch auf die festgelegten Zuwendungen.⁷⁰ Die Ausgleichszulage ist „eine pflanzenbasierte Maßnahme. Wenn die Flächen drin sind, läuft das ja so durch. Sie [die Betriebe] müssen ja keine anderen Bedingungen erfüllen“. Es wurden in der schriftlichen Erhebung nur zwei inhaltliche Aspekte genannt, die aufwandserhöhend sind, nämlich die De-Minimis-Prüfungen (Direktor LWK NRW, 2018), und – allerdings nur teilweise in die Ermittlung des Umsetzungsaufwandes 2017 eingeflossen – die Neuabgrenzung und die Parallelität der neuen Gebietskulisse und der Phasing-out-Gebiete, mit einem entsprechenden Mehraufwand in der Umstellungsphase.

Die Natura 2000-Ausgleichszahlung wurde inhaltlich gegenüber der Vorperiode überarbeitet. Es gibt nunmehr nicht nur Prämien für die Belegenheit in einer der fünf abgegrenzten Gebietsarten, sondern zusätzlich Prämien für konkret festgesetzte Bewirtschaftungsauflagen. Die erforderlichen Informationen werden von den UNB über das LANUV an die EU-Zahlstelle weitergegeben, die diese in ihre Systeme einpflegt. Neben diesem einmaligen Aufwand entsteht kontinuierlicher Aufwand für die Aktualisierung und Systempflege der IT. Daneben resultiert aus den zusätzlichen Prämien aufgrund von spezifischen Festlegungen in den Schutzgebieten ein dauerhaft höherer Kontrollaufwand (siehe auch Grajewski et al., 2018, Kapitel 4.15.3.2). Das anspruchsvollere Design der Natura 2000-Ausgleichszahlung spiegelt sich in höherem Bedarf an AK je Förderfläche gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 wider (vgl. Abbildung 11).⁷¹

Bei allen anderen InVeKoS-Maßnahmen handelt es sich um Zweckprogramme, mit denen fachliche Ziele mit einer detaillierten Maßnahmensteuerung umgesetzt werden sollen, und die daher per se mit einem höheren Aufwand verbunden sind. Der Umsetzungsaufwand hängt dabei stark von den Ausgestaltungsmodalitäten ab.

So spielt der Förderansatz eine ganz wesentliche Rolle. Gesamtbetriebliche bzw. betriebszweigbezogene Maßnahmen sind von einzelflächenbezogenen Maßnahmen abzugrenzen.

Der Ökolandbau als betriebliche Maßnahme und die beiden betriebszweigbezogenen Maßnahmen (Vielfältige Kulturen im Ackerbau und Extensive Grünlandnutzung) weisen zusammengefasst relative IK in Höhe von 3,3 % auf. Der Ökolandbau ist im ELER-Kontext eine einfach umzusetzende Maßnahme, weil ein Betrieb nur wenige Bedingungen einhalten muss, die von den Bewilligungsstellen zu kontrollieren sind: a) Vertrag mit einer amtlich anerkannten Öko-Kontrollstelle, b) fristgemäße Vorlage der Prüfbescheinigung und c) bei Dauergrünland einen jahresdurchschnittlichen Viehbesatz von mindestens 0,3 Raufutter fressende Großvieheinheit (RGV) je ha Dauergrünland. Viele Verpflichtungen sind weitgehend IT-gestützt zu überprüfen, sodass der zusätzliche Verwaltungsaufwand, wenn erstmal die Flächen festgestellt wurden,⁷² relativ gering ist, soweit die

⁷⁰ In der Richtlinie ist zwar festgehalten, dass ein Anspruch der Antragsteller:innen auf Gewährung einer Zuwendung nicht besteht, sondern die Bewilligungsbehörde aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel sowie der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission entscheidet. Nach welchen Kriterien Antragstellenden bei Erfüllung der formalen Voraussetzungen aber eine Zuwendung verwehrt werden könnte, ist unklar. Eine vergleichbare Formulierung, dass kein Anspruch auf Förderung besteht, sondern die Bewilligungsbehörde aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel entscheidet, findet sich auch in der Richtlinie zur Natura 2000-Ausgleichszahlung. Es ist kaum wahrscheinlich, dass Ausgleichszahlungen bei Erfüllung der formalen Voraussetzungen verwehrt werden, da es vorrangig um die Akzeptanzsteigerung in besonders geschützten Gebieten geht.

⁷¹ In der Förderperiode ab 2023 wurde die Richtlinie zur Ausgleichszahlung angepasst, u. a. aufgrund der Ökoregelung 7 – Natura 2000. In der neuen FP gibt es nur noch zwei Gebietskulissen (Natura 2000- und Kohärenzgebiete) ohne Abstufung der „Basisprämien“ aufgrund von z. B. NSG oder LSG. Statt einer jährlichen Aktualisierung der Kulisse wird die Kulisse nur einmal innerhalb der Förderperiode festgesetzt.

⁷² Die Flächenprüfung erfolgt im Rahmen der 1. Säule.

Prüfbescheinigung ohne Beanstandungen ist. Einzig eine verfristete Vorlage der Prüfbescheinigung birgt aus Sicht der Kreisstellen ein höheres Sanktionsrisiko (siehe auch Anhang 12). In der vorherigen IK-Analyse wurde überschlägig ermittelt, in welchem Umfang die IK steigen würden, wenn der Technische Prüfdienst – und dies trifft in erster Linie die VOK – die Prüfungen der Ökokontrollstellen vollumfänglich nachvollzöge. Die Veränderungen durch die Internalisierung des Aufwandes der Ökokontrollstellen waren gering (Fährmann et al., 2014, siehe S. 42/43). Auch wenn in der jetzigen Förderperiode der internalisierte Kontrollaufwand ggf. höher ausfiele, bliebe der Ökolandbau immer noch eine der Flächenmaßnahmen mit den geringsten relativen IK.

Auch bei den Vielfältigen Kulturen im Ackerbau handelt es sich aus Sicht der Verwaltung um eine einfach umzusetzende Maßnahme. Grundlage ist die Flächenfeststellung im Rahmen der Direktzahlungen, auf deren Grundlage die erforderlichen Anbauanteile ermittelt werden können. Wesentlich ist eine umfassende Beratung im Vorfeld, die z. B. die Landwirtschaftskammer im Rahmen der Antragsmithilfe anbietet. Nur so lässt sich das Risiko für die Antragstellenden verringern, das vor allem darin besteht, die Mindestanteile bei den Hauptfruchtarten nicht zu erreichen. Mit weniger Beanstandungen sinkt auch der Aufwand in den Bewilligungsstellen.

Bei der extensiven Grünlandbewirtschaftung handelt es sich um eine langjährig eingespielte Maßnahme. Gerade in Mittelgebirgslagen handelt es sich um eine Standardmaßnahme (neben dem Ökolandbau) für Mutterkuhbetriebe. Die Auflagenkomplexität ist allerdings hoch (u. a. Unter- und Obergrenzen für den Viehbesatz je ha Dauergrünland⁷³, keine stickstoffhaltigen Düngemittel, Wirtschaftsdünger auf Dunganfall von 1,4 GVE begrenzt). Die Prüfung des Viehbesatzes kann nur teilweise automatisiert erfolgen. Bei den Rindern kann auf die Angaben aus der HIT-Datenbank zurückgegriffen werden. Für diesen Abgleich geben die Antragstellenden im Antragsformular ihr Einverständnis. Alle anderen Raufutter fressenden Tiere müssen quartalsweise gemeldet werden, für das I. und II. Quartal im Antrag selbst, die Angaben für das III. und IV. Quartal sind entsprechend nachzuliefern und von der Verwaltung zu prüfen.

Die einzelflächenbezogenen Maßnahmen kommen auf relative IK von rund 28 %. Der Vertragsnaturschutz weist unter den einzelflächenbezogenen Maßnahmen mit Abstand die höchsten IK aus. Es handelt sich innerhalb der InVeKoS-Maßnahmen auch mit Abstand um die komplexeste Maßnahme mit einer breiten Palette an Vertragspaketen (Sander et al., 2019, siehe Kapitel 4.6.6).

Anzahl und Varianten der Pakete werden positiv von den Bewilligungsstellen gesehen, tragen durch die Vielfalt der Fördermöglichkeiten und der individuellen Gestaltungsmöglichkeiten allerdings zu den hohen Umsetzungskosten bei.⁷⁴ Die Auflagendichte ist hoch; alle Auflagen sind im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen zu prüfen. Daher wurde im Anwenderhandbuch zur Aufwandsreduzierung auch die Empfehlung gegeben, sorgfältig zu prüfen, welche über die Rahmenrichtlinie Vertragsnaturschutz hinausgehenden weiteren fachlichen Anforderungen an das Flächenmanagement verbindlich als Auflage geregelt sind, und wo eine Empfehlung im Bewilligungsbescheid ausreichend ist (LANUV, 2018a).

Aufwand und Kosten im Vertragsnaturschutz stellen sich sehr unterschiedlich dar, wie Abbildung 10 zeigt. In der schriftlichen Erhebung wurden die Gründe abgefragt. Im Folgenden werden diese Gründe für die drei unterschiedlichen Vertragsnaturschutzvarianten zusammengefasst.

⁷³ Bei rund 10 % der Auszahlungsanträge in 2019 wurden Kürzungen aufgrund einer Über- oder Unterschreitung des RGV-Besatzes oder des Tagesbesatzes an mehr als 50 Tagen vorgenommen (siehe Anhang 10).

⁷⁴ „Im VNS-AL gibt es 26 mögliche Bewirtschaftungspakete, im VNS-GL sind es ebenfalls 26 Pakete, für die Biotoppflege zwei, für die Streuobstwiesen zwei, die Heckenpflege ein und für die Zusatzmaßnahmen weitere sechs Bewirtschaftungspakete. Die Auswertung der Bewilligungsdaten zeigte dementsprechend umfangreiche Kombinationen innerhalb des Vertragsnaturschutzes sowie mit den Maßnahmen der AUKM-Richtlinie“ (Sander et al., 2019).

- Beim auf Grünland bezogenen Vertragsnaturschutz ist zwischen Standardgrünland und Biotoppflegepaketen in schwierigem Gelände (z. B. Feuchtwiesen oder auch trockene Biotope mit organischer Flächenabgrenzung) zu unterscheiden. Je kleinteiliger die Bewirtschaftungs- und Pflegeauflagen sind, desto höher ist auch der Umsetzungsaufwand. Hinzu kommt, dass die Flächen auch durch Kartierungen einem Monitoring unterliegen, um eine optimale Flächenentwicklung durch eine Anpassung der Bewirtschaftung bzw. Pflege steuern zu können.
- Beim Vertragsnaturschutz auf Acker sind mehrere Pakete auf einer Fläche möglich. Daraus folgen ein erhöhter Beratungsaufwand bei Vertragsabschluss zur Festlegung der Pakete bzw. Paketkombinationen und auch mehrere Kontrolltermine. Der Prüfaufwand der Voraussetzungen an der Maßnahmenteilnahme ist hoch. Flächenrotation ist auch möglich, was den Verwaltungsaufwand durch den Abstimmungsbedarf und dadurch erforderliche Teilschlaganpassungen erhöht.
- Bei Streuobstwiesen erzeugt die Einzelbaumförderung einen hohen Aufwand. Jeder Baum muss eingeschätzt und genau in die Karten eingetragen werden.⁷⁵ Zudem muss eine Beratung im Hinblick auf die Pflege erfolgen. Eine Streuobstförderung wird von vielen UNB trotz der inhaltlichen Komplexität angeboten, während die Pakete im Bereich Hecken deutlich seltener genutzt werden. Nur bei neun UNB erfolgten im EU-Haushaltsjahr 2017 Zahlungen für heckenbezogene Vertragspakete⁷⁶. Gerade die Pakete im Bereich Hecken werden als kompliziert und prüfanfällig angesehen. Sehr aufwendig sind die Aufwandsberechnungen für die Heckenpflege und ggf. jährliche Abstimmungen bzw. Ortstermine für die Feinsteuerung der Vertragspakete.

Es werden in unterschiedlichem Ausmaß je nach Vertragsnaturschutzvariante inhaltliche Gründe gesehen, die zu verwaltungsmäßigem Mehraufwand führen. Generell gab es in der Befragung zur inhaltlichen Ausgestaltung des Vertragsnaturschutzes nur vereinzelt Anmerkungen, was sicher auch auf die Einbindung in die Erstellung der Förderrichtlinie bzw. das Anwenderhandbuch zurückzuführen ist. So wurde in der schriftlichen Befragung die Fixierung auf die Einhaltung der Bewirtschaftungspakete hinterfragt. Es sollte mehr auf die Zielerreichung der Pakete hingewiesen und nicht vorrangig auf die Einhaltung der starren Bewirtschaftungsauflagen geachtet werden. Paketwechsel seien kaum möglich. Die Ackerextensivierungspakete seien zu komplex. Ein weiterer Aspekt sind die für einzelne Standorte zu geringen Prämien⁷⁷, sodass eher für Grenzertragsböden Anträge gestellt werden. Solche fachlich nachvollziehbaren Hinweise würden u. E. im derzeitigen EU-Rahmen allerdings in Teilen eher zu Mehraufwand führen (häufige Anpassung von Vertragspaketen, stärkere Prämien differenzierung) oder den Aufwand nicht verringern (Umstieg auf Ergebnisorientierung⁷⁸).

Neben der geringeren Standardisierung des Vertragsnaturschutzes und der Auflagendichte erzeugte im Programmplanungszeitraum die Vorgabe, Kompensationsflächen nicht mehr im Vertragsnaturschutz zu fördern, für zusätzlichen Aufwand. Kompensationsflächen waren nach Auffassung des Landes förderfähig, wenn die Kompensation nur der Vorbereitung der Fläche diene, also beispielsweise Fichten entfernt und Grünland angelegt wurde. Die anschließende Bewirtschaftung wurde nicht mehr als Teil der Kompensation gewertet und wurde daher auch in den Vertragsnaturschutz einbezogen. Die EU hat diesbezüglich aber eine andere

⁷⁵ Aus Sicht des LANUV wird angemerkt, dass eine Eintragung nicht zwingend erforderlich ist, wenn alle Bäume auf einer Fläche gefördert werden und sich die Bäume mehr oder weniger gleichmäßig auf der Fläche verteilen. Zudem wäre eine Eintragung/Lieferung einer Karte eine Anforderung, die an die Antragstellenden zu delegieren wäre. Diese Aufgabe wird allerdings nicht delegiert, weil die UNB oder Biostationen dies besser können.

⁷⁶ Voraussetzung für die Förderung ist die entsprechende Festsetzung im Landschaftsplan oder die Einordnung als Bestandteil eines regionalen Heckenpflegekonzepts, ab 50 Meter Länge.

⁷⁷ In der Förderperiode ab 2023 wurden die Prämienätze entsprechend angepasst.

⁷⁸ Die ergebnisorientierten Grünlandmaßnahmen verursachen nach unseren Ergebnissen nicht weniger Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den handlungsorientierten Varianten.

Rechtsauffassung vertreten, sodass von den Bewilligungsstellen alle Verträge überprüft und sich daraus ergebende Änderungen beschieden werden mussten.⁷⁹

Die beiden Streifenmaßnahmen (Blüh- und Schonstreifen, Uferrandstreifen) sind ebenfalls mit einem hohen Umsetzungsaufwand verbunden. Bei den Blüh- und Schonstreifen ist – auch unter Berücksichtigung der Antragszahlen – eine hohe Fehlerquote festzustellen (siehe Anhang 9). Höhere Fehlerquoten führen zu einem höheren Umsetzungsaufwand, da festgestellte Fehler entsprechend zu würdigen sind. Die Maßnahme ist mit strengen fachlich begründeten Auflagen verbunden; so gibt es u. a. Mindest- und Höchstbreitenregelungen, Vorgaben für das Saatgut, das Befahren oder Betreten der Streifen ist untersagt. Fehler können auch schon beim Einzeichnen der Streifen im Rahmen der jährlichen Antragstellung entstehen. Der landwirtschaftliche Betrieb muss sie korrekt einzeichnen und auch die jährlichen Veränderungen bei der Antragstellung vornehmen. Ein oft festgestellter Fehler bei Kontrollen ist, dass der Streifen in der Praxis an einigen Stellen schmaler, an anderen Stellen breiter ist. Schon bei einer Unterschreitung der Mindestbreite, die sechs Meter betrifft, zwischen einem halben Meter und einem Meter greifen Verwaltungsanktionen und die Zuwendung wird um 20 % gekürzt (MKULNV, 2015a). Die Mindest- und Höchstbreitenregelungen und die sehr starre Anwendung von Abweichungen sorgt für Unmut aufseiten der Antragstellenden aber auch bei den Prüfer:innen. Eine mögliche Ursache für Fehler, die in der Befragung genannt wurde, sind voneinander abweichende Detailregelungen bei ähnlichen Maßnahmen. So seien die Regelungen zum Befahren bei Uferrandstreifen aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen weniger restriktiv. Auch sei die Unterscheidung zwischen Blühstreifen und Blühflächen fehleranfällig. Bei den Uferrandstreifen wurde die Überprüfung der Förderfähigkeit von Gewässern als zeitaufwendig angesehen. Hinzu kommt, dass die Streifenmaßnahmen „zu Fuß“ kontrolliert werden müssen, da Fernerkundung für diese Maßnahmen nicht einsetzbar ist.

Der Anbau von Zwischenfrüchten in der Gebietskulisse der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) weist relativ hohe IK auf. Dies ist auf ein komplexes Maßnahmendesign und die im Vergleich zu den Planungen geringere Inanspruchnahme zurückzuführen. Diese lag vor allem an der Konkurrenz zu den Zwischenfrüchten der Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF), die mit Abstand die flächenstärkste ÖVF darstellten (90 % der ÖVF in 2020 nach eigenen Auswertungen des InVeKoS). Eine Kombination mit AUKM war wegen der hohen Greening-Abzüge bei gleichzeitiger Anmeldung als ÖVF unattraktiv. Nur 2,7 % des Zwischenfruchtanbaus auf der Grundlage des NRW-Programms wurden 2020 gleichzeitig auch als ÖVF gemeldet. Darüber hinaus erfordert der Zwischenfruchtanbau im NRW-Programm eine von dem normalen Antragsverfahren abgesetzte Herbsterklärung, mit der die Flächen mit Zwischenfrüchten deklariert werden. Auch waren die dahinterliegenden Auflagen, z. B. bezüglich der Saat⁸⁰ und des Einsaattermins⁸¹, unterschiedlich und mussten von den landwirtschaftlichen Betrieben entsprechend beachtet werden. Darüber hinaus mussten Kulissen beachtet werden, so z. B. die Kulissen für die WRRL-Gebiete. Die Kulissen werden von Externen bereitgestellt. GIS-Kulissen zusammenzuführen, die eine unterschiedliche Auflösung haben, ist kompliziert und erhöhte IT-seitig (einmalig) den Programmieraufwand. Des Weiteren ist der Ausschluss der Doppelförderung mit Angeboten der Trinkwasserschutzkooperationen zu beachten. Um die ökologischen Effekte der Maßnahme zu erhöhen, müssen

⁷⁹ Laut MUNV gilt in der Förderperiode ab 2023 wieder das alte Verfahren. Dies zeigt das grundlegende Problem in der EU-Rechtsarchitektur hinsichtlich der fehlenden Kodifizierung und damit von Förderperiode zu Förderperiode wechselnden Auslegungen, wie auch der WBAE (2019) in einer Stellungnahme zu einer Verwaltungsvereinfachung der GAP ausführt.

⁸⁰ Winterhart und ohne Leguminosen bei den WRRL-Zwischenfrüchten, bei ÖVF-Zwischenfrüchten ist eine Mischung von mindestens zwei Arten aus einem Katalog mit Gräsern und sonstigen Pflanzen (auch Leguminosen) vorgegeben.

⁸¹ Der Einsaattermin bei den WRRL-Zwischenfrüchten ist der 5. September. Mit Ausnahmegenehmigung kann der Termin auf den 1. Oktober verlegt werden. Bei den ÖVF-Zwischenfrüchten liegt der Einsaattermin generell auf dem 1. Oktober.

die Betriebe im Verpflichtungszeitraum zweimal an einer Beratung teilnehmen.⁸² Diese Verpflichtung kann checklistenbasiert einfach abgeprüft werden.

Drei tierbezogene Maßnahmen werden im NRW-Programm angeboten: die Sommerweidehaltung und Haltungsverfahren auf Stroh als finanzstarke Maßnahmen und die Förderung bedrohter Haustierrassen als kleinere Maßnahme mit einem sehr spezifischen Fokus auf der Erhaltung tiergenetischer Ressourcen.

Die Tierschutzförderung wurde von der Fünfjährigkeit auf die Einjährigkeit umgestellt. Damit geht eine Verwaltungsvereinfachung einher. Zum einen entfallen Rückforderungen. Diese beinhalten für die Würdigung der festgestellten Fehler auch eine rückschauende Betrachtung der zurückliegenden Antragsjahre. Darüber hinaus entfallen Bewilligungsaufhebungen. Wenn der Antrag nicht zulässig ist, wird er abgelehnt und damit ist das Verfahren beendet. Aus haushalterischen Gründen muss bei der Strohhaltung noch eine Bewilligung vorgeschaltet werden; diese entfällt bei der Weideprämie. Mit der Umstellung auf die Einjährigkeit ergeben sich in der Praxis aber neue Probleme. Die schon in der vorherigen IK-Analyse herausgestellten Probleme insbesondere bei der Strohhaltung aufgrund der Auflagenkomplexität (Fährmann et al., 2014, S. 65) wurden durch die Einjährigkeit nicht verringert. Die Einjährigkeit hat aber die Eintrittsschwelle gesenkt, weil die negativen Konsequenzen bei einer Nichteinhaltung der maßnahmen-spezifischen Verpflichtungen höchstens in der Ablehnung des Antrags im laufenden Jahr liegen, aber keine finanziellen Konsequenzen für zurückliegende Jahre nach sich ziehen. So haben zunehmend auch landwirtschaftliche Betriebe einen Antrag gestellt, die gar nicht in der Lage waren, alle Verpflichtungen zu erfüllen. Ein Thema bei der Strohhaltung ist beispielsweise die ausreichende Verfügbarkeit von tageslichtdurchlässigen Flächen, verbunden mit der Definition, was dies ist. Ein offenes Stalltor zählt im Bereich der Schweinehaltung nicht dazu. Es handelt sich um eine Verpflichtung, die von den Antragstellenden z. T. in der Konsequenz nicht als solche erkannt wird. Landwirt:innen haben zunehmend ein Problem, die wachsende Zahl von Verpflichtungen und Nebenbestimmungen überhaupt zu durchblicken. Die Beanstandungsquote fällt dadurch nach Einschätzung einer Bewilligungsstelle relativ hoch aus. Insgesamt ist daher trotz der Umstellung auf die Einjährigkeit der Aufwand pro GVE zwischen 2011 und 2017 leicht gestiegen (vgl. Abbildung 11).

Die Förderung der vom Aussterben bedrohten Haus- und Nutzierrassen ist mit einem höheren Umsetzungsaufwand verbunden. Zunächst ist die Inanspruchnahme der Maßnahme aufgrund der Ausweitung der geförderten Rassen gestiegen. Im Vergleich zu den anderen InVeKoS-Maßnahmen mit ihrem digitalen Antragsverfahren lassen sich in dieser Maßnahme aber kaum Skaleneffekte realisieren. Aufgrund der Struktur der Antragstellenden ist das Verfahren nicht digitalisiert, sondern erfolgt weiterhin auf Papier. Das Spektrum der Antragstellenden ist sehr groß und reicht von „Hobbytierhalter:innen“ bis hin zu großen Schweinezuchtanlagen mit mehr als tausend Tieren.⁸³ Ein erheblicher Zeitaufwand und ein erhebliches Fehlerrisiko liegt in der Einzeltierfassung. Verwaltungsseitig wird über den hohen Aufwand berichtet, der mit der Prüfung der Zuchtbescheinigungen für jedes Zuchttier verbunden ist. Auch bei Abgängen, die ersetzt werden müssen, ist die Nachverfolgung schwierig, zumal manche Züchter schlichtweg versäumen, solche Abgänge immer zeitnah zu melden. Aus Sicht der Befragten handelt es sich allerdings um eine Maßnahme, die nur bedingt zu vereinfachen ist, weil der Nachweis für jedes Tier vorliegen muss, das an einem Zucht- und Reproduktionsprogramm einer staatlich anerkannten Züchtervereinigung teilnehmen soll.

Das Gesamtdesign der InVeKoS-Maßnahmen hat sich gegenüber der Vorperiode nur in einigen Punkten geändert. Bei den beiden Ausgleichsmaßnahmen ist die Ausgleichszulage eine mit geringen Kosten umzusetzende

⁸² Dazu heißt es in der Richtlinie: „[...] an mindestens zwei einzelbetrieblichen oder betriebsübergreifenden spezifischen Beratungsangeboten der mit der Wasserrahmenrichtlinien-Beratung im Bereich Nährstoffe beauftragten Stelle teilzunehmen; die Teilnahme an einem ersten Beratungsangebot ist spätestens mit dem dritten Antrag auf Auszahlung, die Teilnahme an einem weiteren Beratungsangebot spätestens mit dem fünften Antrag auf Auszahlung zu belegen.“

⁸³ Ab dem Jahr 2020 wurde eine Obergrenze von 150 GVE je Antragsteller:in eingezogen.

Maßnahme und wird es auch nach der Neuabgrenzung bleiben. Die Natura 2000-Ausgleichszahlung wurde durch die Prämiendifferenzierung deutlich aufwendiger in der Abwicklung. Bei den AUKM gab es in Teilen inhaltliche Detailänderungen. Dass eine fachlich ambitionierte Ausgestaltung von Maßnahmen durch entsprechende Auflagen den Umsetzungsaufwand steigen lässt, war schon eine Erkenntnis in den vorherigen IK-Analysen und ist weiterhin gültig. Die stärkere Verschränkung der beiden Säulen der GAP war eine Neuerung in der Förderperiode 2014 bis 2022. Mit der Einführung des Greenings, hier insbesondere der ÖVF, und der in diesem Zuge erweiterten CC-Anforderungen (§ 5 der AgrarZahlVerpflV) ist die Förderlandschaft komplexer geworden. Zusätzlich hat das Ministerium das fachliche Ziel verfolgt, die ÖVF mit der gleichzeitigen Nutzung von AUKM fachlich aufzuwerten (Berg, 2016), unter Inkaufnahme eines ggf. höheren Umsetzungsaufwandes. Diese gewünschte Kombination konnte aber nur in Ansätzen realisiert werden. Nur bei den ÖVF-Typen Pufferstreifen im Ackerland und Leguminosen gab es, relativ betrachtet, umfangreichere Kombinationen mit AUKM (33 % bzw. 27 %). Ansonsten waren die Anteile der ÖVF mit AUKM deutlich geringer. Umgekehrt gab es relativ betrachtet nur bei den Blüh-/Schonstreifen und im Vertragsnaturschutz höhere Anteile von AUKM, die gleichzeitig als ÖVF gemeldet wurden. Im Laufe der Förderperiode sind die Kombinationen sogar rückläufig gewesen, was mit komplexen Regelungen und Fehlerrisiken, aber auch hohen Abschlägen begründet werden kann.

Hemmend wirkte, dass Landwirt:innen die spezifischen AUKM-Anforderungen als auch die Anforderungen zu den ÖVF und die CC-Vorgaben beherrschen und in Übereinstimmung bringen mussten. Dadurch steigt der Informationsbedarf, ohne dass aber das Interesse an einer Kombination deutlich zugenommen hat. Fehlerrisiko und Verwaltungsaufwand haben nach Einschätzung der Befragten zugenommen. Gestiegen ist darüber hinaus generell der Programmieraufwand, um den automatisierten Abgleich zwischen ÖVF und AUKM durchführen zu können, wobei es sich um einen einmaligen Aufwand handelt, soweit die Förderbedingungen stabil bleiben. Die Tierschutzförderung weist nach wie vor ein hohes Auflagenniveau auf; die Umstellung auf die Einjährigkeit hat nur in begrenztem Umfang den Verwaltungsaufwand senken können.

Auswahlverfahren und Akquise

Der Aufwand für Auswahl und Akquise ist von unterschiedlicher Bedeutung bei den InVeKoS-Maßnahmen. Mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes, bei dem Förderflächen im Einzelnen begutachtet werden, und bei der Anlage von Erosionsschutzstreifen, für die eine Bestätigung der Boden- und Gewässerschutzberatung erforderlich ist,⁸⁴ findet bei den anderen Agrarumweltmaßnahmen kein individuelles Auswahlverfahren statt. Es handelt sich um ein Angebot, bei dem die Steuerung im Wesentlichen über die gesetzten Prämien sowie die Auflagen und Förderbedingungen stattfindet. Beim Ökolandbau, bei den Vielfältigen Kulturen, der Grünlandextensivierung und den Blühstreifen gab es ein landesweites Angebot (Grajewski et al., 2018, Tabelle 34), bei den übrigen Maßnahmen wurde innerhalb von Kulissen gefördert. Mit der Ausweisung von Kulissen kann eine regional und fachlich begründete Lenkung der Teilnahme erfolgen. Nur bei Überschreitung des vorhandenen Budgets oder in der Gestaltung des Übergangs zwischen den Förderperioden wurden weitere Auswahlkriterien einbezogen, die aber in der Regel EDV-gestützt abgeprüft werden konnten.⁸⁵

⁸⁴ Gemäß dem Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragtem (2015) ist eine Bestätigung der fachgerechten Anlage der Erosionsschutzstreifen durch die Boden- oder Gewässerschutzberatung Voraussetzung schon beim Stellen eines Grundantrages. Im GAP-SP wurde das Verfahren geändert. Seither ist gemäß LWK NRW (2023) erst beim Stellen des Auszahlungsantrags die Bescheinigung vorzulegen.

⁸⁵ Priorisiert wurden im Antragsverfahren 2016 beispielsweise landwirtschaftliche Betriebe mit auslaufenden Verträgen der Vorperiode. Bei Neueinsteiger:innen waren im Bedarfsfall beispielsweise folgende Kriterien vorgesehen: bei Vielfältigen Kulturen Betriebe mit einem hohen Anpassungsbedarf bei der Teilnahme, bei der Anlage von Blüh- und Schonstreifen Betriebe mit Flächen in strukturarmen Regionen, beim Ökolandbau Betriebe mit Flächen in mit Nitrat belasteten Grundwasserkörpern oder Betriebe mit einem hohen Besatz an Milchvieh und Schweinen je Hektar vor der Umstellung.

Beim Vertragsnaturschutz ist das Auswahlverfahren deutlich komplexer. Begutachtet werden Grünlandflächen vor der Bewilligung durch die Biologischen Stationen auf ihre Eignung, mit Fokus auf den Flächen in den Landschaftsschutzgebieten, die zur Kulisse gehören. In den Kerngebieten des Vertragsnaturschutzes, also den Natura 2000-Gebieten, den Naturschutzgebieten und den Biotopen versucht man, jede angebotene Fläche in den Vertragsnaturschutz aufzunehmen. Diese Gebiete wurden auch schon im Rahmen der Erstellung der Landschaftspläne untersucht, sodass die grundsätzliche naturschutzfachliche Eignung als gegeben angesehen wird. Teilweise geht die Aufgabe der Biologischen Stationen auch über die reine Eignungsfeststellung hinaus und bezieht sich schon auf die Regelung der Bewirtschaftung. Bei den Ackerflächen entsteht ein hoher Aufwand für die Einwerbung und Ausgestaltung der Bewirtschaftungsmodalitäten und die kartografische Darstellung und Prüfung. Bei den Ackerrandstreifen (Pakete 5000 und 5010) sind auch Vegetationsuntersuchungen zum Nachweis der Flächenqualität erforderlich, und zwar einmalig im fünfjährigen Verpflichtungszeitraum. Im Antragsjahr 2017 handelte es sich um 307 ha, also rund 11 % der im Vertragsnaturschutz geförderten Ackerflächen (Sander et al., 2019, S. 92). Beim Streuobst muss vor Vertragsabschluss, wie schon oben ausgeführt, eine Einzelbaumermittlung erfolgen und eine entsprechende Zustandsbeurteilung, was sehr aufwendig ist. Daher ist die Kontrolle des Grundantrags recht aufwendig.

Die Einbindung der Biologischen Stationen in die fachliche Auswahl der Flächen und bei der Festlegung der Bewirtschaftungs- und Pflegeauflagen ist auch angesichts der z. T. knappen Mittel und der begrenzten personellen Kapazitäten der UNB wichtig. Das Interesse von Betrieben, Flächen in den Vertragsnaturschutz einzubringen, wächst. Ein Grund hierfür ist, dass neben den Biologischen Stationen die Biodiversitätsberatung der Landwirtschaftskammer in den zurückliegenden Jahren auf die Möglichkeit der Förderung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen aufmerksam gemacht hat und die Betriebe bei der Antragstellung und Umsetzung unterstützt. Hinzu kommt: Im ELAN-System konnten landwirtschaftliche Betriebe 2021 das erste Mal Flächen auswählen, um einen Erweiterungsantrag zu stellen. „*[Dadurch] haben viele Landwirte einfach mal so ihr Flächenverzeichnis durchgeklickt, und alles, was sie meinen, was [...] aus ihrer Sicht vertragsnaturschutzgeeignet wäre, mal mitbeantragt.*“ Diese zusätzlich beantragten Flächen mussten begutachtet werden, um die geeigneten Flächen zu selektieren und für die negativ beschiedenen Flächen eine fachliche Begründung abzugeben. „*Das ist eigentlich das, was die Arbeit macht. Also, wir haben sehr viele gute Flächen dabei angeboten bekommen, aber auch sehr viele schlechte, oder welche, die sogar außerhalb der Förderkulisse liegen. Also, ein Mittelfeld gab es nicht, gut oder schlecht.*“

Beratungs- und Betreuungsintensität

In der IK-Analyse wurde zuvorderst der Beratungs- und Betreuungsaufwand einbezogen, der mit dem Stellen eines Antrags und der Umsetzung der Maßnahmen einhergeht. Es geht vorrangig um die Beratung gemäß § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz, also der Erteilung von Auskünften über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten (MKULNV, 2016d).

Aufwand entsteht vor allem bei der Stellung des Grundantrags und weniger bei den dann folgenden jährlichen Auszahlungsanträgen. Beim Grundantrag sind im Rahmen der Verwaltungskontrolle, je nach Ausgestaltung der Maßnahme, umfangreichere Unterlagen zu prüfen und ggf. nachzufordern, so beispielsweise beim Vertragsnaturschutz Unterlagen zu öffentlichen Pachtverträgen. Mit dem Vertragsnehmenden muss die UNB oder die Biologische Station die vereinbarten Bewirtschaftungs- und Pflegeauflagen erörtern. Dass diese Erörterung stattgefunden hat, ist im Grundantrag von den Antragstellenden zu unterschreiben. Die umfassende Information der Antragstellenden bei der Stellung eines Grundantrags und die Begleitung bei der Umsetzung schlägt sich auch nieder in vergleichsweise geringen Auflagenverstößen, wie eine Auswertung der InVeKoS-Daten für das Antragsjahr 2019 zeigte (siehe Anhang 11).

Vertragsnaturschutzmaßnahmen werden in der Regel begleitet, um auch die Pakete je nach Entwicklung der Flächen ggf. anpassen zu können. Bei gravierenden Fehlentwicklungen wird dann durch Anpassungen der

Vertragspakete gegengesteuert. Die Ermittlung des Pflegeaufwandes bei Hecken und Obstbäumen erzeugt Verwaltungsaufwand, auch weil damit ggf. jährliche Abstimmungs- bzw. Ortstermine verbunden sind.

In Abhängigkeit von festgestellten Fehlern im Rahmen der Umsetzung und daraus resultierenden Kürzungen und Sanktionen entsteht weiterer Aufwand für die Verwaltungen während der Umsetzung. Im Vertragsnaturschutz wurden diesbezüglich zwei Themenbereiche hervorgehoben, die als arbeitsreich eingeschätzt wurden und die eng verbunden sind mit dem oftmals unregelmäßigen und sich über die Jahre ändernden Zuschnitt und der Vegetation von Zielflächen des Vertragsnaturschutzes. Zum einen die Frage der Ermittlung der Flächengröße, die bei der Zahlstelle erfolgt. Landwirt:innen bekommen einen Bescheid über ihren Flächenantrag. Häufig merken sie erst mit der Auszahlung des Vertragsnaturschutzes, dass der Flächenumfang verringert wurde. *„Da müssen wir immer wieder erklären, wir sind auf diese rechtskräftig gewordene Flächenfeststellung angewiesen. Wir können die nicht ändern. Und das gibt viel böses Blut, sowohl am Telefon als auch schriftlich.“* Zum anderen geht es um die Aberkennung des Grünlandstatus von Teilflächen, die für Unverständnis bei den betroffenen Landwirt:innen sorgt, die für den Naturschutz wirtschaften und dann ihren Direktzahlungsanspruch verlieren. Dies sorgt ebenfalls für viel Aufwand in der Kommunikation mit den Landwirt:innen.

6.5.3.2 Regelungsrahmen

Die regulatorischen Vorgaben für die flächen- und tierbezogenen Maßnahmen wurden, von wenigen Ausnahmen abgesehen, so ausgestaltet, dass sie sich in das InVeKoS einpassen, das auch die Grundlage für die Abwicklung der 1. Säule-Maßnahmen bildet (EU-COM, DG AGRI, 2015). Grundlage bildet die VO (EU) Nr. 1306/2013 sowie die darunter liegenden Sekundärrechtsakte (beispielsweise VO (EU) Nr. 640/2014).

Für die InVeKoS-Maßnahmen der 2. Säule wurde vonseiten der EU-Zahlstelle positiv vermerkt, dass es Bemühungen aller Beteiligten auf Landesebene gibt, die Regelungen einfach und praktikabel zu halten. Spezielle Erwähnung fand die generelle Beantragung von AUKM und dem Ökolandbau im Rahmen des Sammelantrags (ELAN) und die Umstellung des Verpflichtungszeitraums bei den AUKM auf das Kalenderjahr, was die Abwicklung aus Sicht der Verwaltung erleichtert.⁸⁶ Auf Ebene der Fachreferate wird trotz aller Kritik am Verwaltungsaufwand eine wachsende Routine im Verfahren gesehen.

Dennoch bleibt trotz einer wachsenden Routine und einer unterstützenden IT ein Mehraufwand gegenüber einer nationalen Förderung bestehen, der sich in detaillierten Vorgaben in kleinteiligen Verfahrensschritten begründet, die sich in einem umfangreichen System von Checklisten als auch in einem personenintensiven „Vier-Augen-Prinzip“ niederschlagen (siehe auch Ausführungen in LRH BW, 2015).

Auf vier Bereiche soll im Folgenden genauer eingegangen werden:

- Kontrollen, Kürzungen und Sanktionen, Finanzkorrekturen,
- Flächenerfassung,
- Beihilfefähigkeit,
- länderübergreifende Antragstellung.

Kontrollen, Kürzungen und Sanktionen, Finanzkorrekturen

Kontrollen

Die Kontrollen im InVeKoS-Bereich beinhalten Verwaltungskontrollen (VVK) und Vor-Ort-Kontrollen (VOK).

⁸⁶ Flächennachweis und Flächenreferenzen sind an das Kalenderjahr gebunden. Ist der Verpflichtungszeitraum auf das Wirtschaftsjahr bezogen, müsste man mit zwei Bezugssystemen arbeiten.

Die Verwaltungskontrollen erstrecken sich auf 100 % der antragstellenden Betriebe mit ihren Flächen und/oder Tieren. Alle Flächen, auf denen ELER-Maßnahmen durchgeführt werden, sind im Flächenverzeichnis des Betriebs zu erfassen. Bei Maßnahmen wie der AGZ, dem Ökologischen Landbau oder den Vielfältigen Kulturen können die wesentlichen auszahlungsrelevanten Angaben schon auf der Grundlage des Flächenverzeichnisses in Verbindung mit InVeKoS-Daten und der Tierdatenbank (HIT⁸⁷) automatisiert abgeprüft werden. Bei anderen Maßnahmen, die komplexer aufgestellt sind (mehr Fördervoraussetzungen, Auflagen und Verpflichtungen), müssen über die Flächenprüfung hinaus mehr Unterlagen, z. T. auch in der Verwaltungskontrolle, abgeprüft werden. Die Angaben zu den Tieren werden mit den Antragsunterlagen abgefragt (bei Rindern basierend auf der HIT-Datenbank). Bei den bedrohten Haustierrassen ist zudem eine Einzelerfassung für jedes Tier auszufüllen, mit einer Zuchtbescheinigung oder einem Beleg über die Eintragung in ein Zuchtbuch.

VOK sind bei mindestens 5 % der Begünstigten durchzuführen. VOK von flächen- und tierbezogenen Maßnahmen sind über das Jahr so zu verteilen, dass alle Fördervoraussetzungen, Verpflichtungen und sonstigen Auflagen der ausgewählten Maßnahme überprüft werden können. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur vorausgegangenen Förderperiode und hat u. a. auch dazu geführt, dass das Personal im Technischen Prüfdienst aufgestockt werden musste.

In der schriftlichen Befragung wurden die beiden Aufgabenbereiche Förderabwicklung, die als einen großen Bereich die Verwaltungskontrollen beinhaltet, und Vor-Ort-/Ex-post-Kontrollen unterschieden (siehe Kapitel 3.2). Der Anteil der AK, die für VOK eingesetzt werden, liegt bei den InVeKoS-Maßnahmen im Mittel bei 27 % vom gesamten AK-Einsatz mit erheblichen Unterschieden zwischen den Maßnahmen. Am höchsten fällt der AK-Anteil für die VOK bei der Ausgleichszulage (79 %) aus, zurückzuführen darauf, dass die VWK weitgehend automatisiert erfolgen kann. Als etwas aufwendiger wurde nur die erforderliche De-minimis-Prüfung beschrieben.

Im Rahmen der VOK sind, sofern dies nicht bereits durch die Verwaltungskontrollen abgedeckt wird, Fördervoraussetzungen, Auflagen und Verpflichtungen zu überprüfen (MKULNV, 2016d). In Abhängigkeit des jeweiligen Maßnahmendesigns ergeben sich daraus auch sehr unterschiedliche Aufwände für die Durchführung von VOK. Der Aufwand hängt des Weiteren auch von der Organisation der VOK ab. Die VOK-Fälle werden von der Zahlstelle gezogen, in einem zweistufigen Verfahren anhand einer Zufalls- und einer Risikoauswahl. Generell verfolgte die Zahlstelle den Ansatz, den Betrieb zu prüfen und im Zusammenhang mit der Betriebsprüfung alle Maßnahmen zu kontrollieren, an denen ein landwirtschaftlicher Betrieb teilnimmt, sofern der Betrieb in mehreren Auswahlverfahren gezogen wurde. Bei der Kontrolle der Auflagen ist der Ansatz einer einmaligen umfassenden Betriebsprüfung nicht immer möglich, da sich die Auflagen zum Teil über das ganze Jahr verteilen (LWK NRW, 2017, S. 64). Daher kann es vorkommen, dass Betriebe im Laufe des Jahres auch mehrfach kontrolliert werden.

Bei den InVeKoS-Maßnahmen liegt – außer beim Vertragsnaturschutz – die Zuständigkeit für VOK vollständig bei der Zahlstelle. Beim Vertragsnaturschutz sind die UNB für die Auflagenkontrollen zuständig und stellen die Zweitkontrolleur:innen bei Kontrollen der Zahlstelle. Die Einschätzung der Befragten zur Zusammenarbeit von Zahlstelle und UNB bei den VOK ist positiv. Probleme werden eher bei VOK gesehen, in denen beispielsweise die Beihilfefähigkeit von Flächen geprüft wird, deren Feststellungen sich dann auch auf den Vertragsnaturschutz auswirken. Hier würden Vertragsnaturschutzbelange zu wenig berücksichtigt. Es würden zudem keine einheitlichen Prüfmaßstäbe angelegt. Je nach Prüfer unterschieden sich die Ergebnisse der VOK.

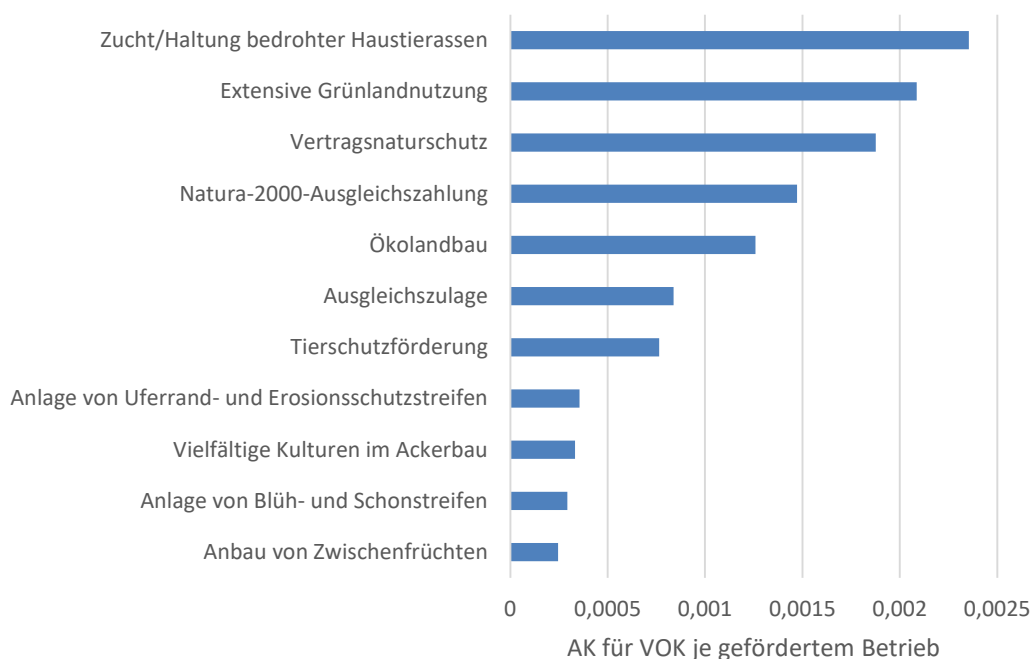
Die UNB – wie auch die EU-Zahlstelle (s. o.) – versuchen, den Arbeitsaufwand bei den VOK zu verringern. Bei den Auflagenkontrollen bietet es sich an, den günstigsten Zeitpunkt für eine Flächenbesichtigung zu ermitteln. *„Wir machen, wenn die Liste der Prüffälle kommt, mache ich mit unserem Prüfer so eine Matrix der Prüfzeiträume. Das*

⁸⁷ Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere, enthält die Angaben für Rinder.

heißt, es gibt ja zu jeder Auflage immer so [...] einen Prüfzeitraum. Und daraus kann der dann sehen, wann der günstigste Punkt ist, eine Fläche zu besichtigen. So dass er nicht fünf Mal zu einer Fläche hinfährt, sondern zwei Mal, wo sich diese Zeiträume optimal überschneiden. Das hat zum Beispiel uns sehr viele Fahrten, die ja teilweise sehr, sehr weit sind, erspart, Und ja, das ist immer noch aufwendig, aber mit dieser Matrix in den Griff zu kriegen.“

Abbildung 14 bezieht die im Rahmen der schriftlichen Erhebung ermittelten AK für die Durchführung von VOK auf den Umfang der in 2017 geförderten Betriebe. Je komplexer die Fördervoraussetzungen, Verpflichtungen und sonstigen Auflagen sind, desto mehr AK wurden 2017 bezogen auf alle geförderten Betriebe für die VOK eingesetzt. Es ist auch aufwendiger, einen gesamten Betrieb oder Betriebszweig zu prüfen. Ausnahme bilden die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau, bei denen die Prüfung des Flächenverzeichnisses zur Kontrolle der Anbauverhältnisse eine wesentliche Grundlage bietet, um die Verpflichtungen zu kontrollieren.

Abbildung 14: AK für Vor-Ort-Kontrollen bezogen auf alle in 2017 geförderten Betriebe



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Fähmann und Grajewski (2018).

VOK können auch mittels der Methode der Fernerkundung (Satellitenbild- oder Luftbildinterpretation) erfolgen. In 2017 spielte die Fernerkundung – mit Ausnahme von Flächenkontrollen – noch eine untergeordnete Rolle im Bereich der 2. Säule; durch die Weiterentwicklung der Auswertungsmöglichkeiten auch zur Kontrolle von Verpflichtungen und sonstigen Auflagen dürfte aber Fernerkundung bzw. das Flächenmonitoringsystem das Erfordernis für tatsächliche Kontrollbesuche vor Ort verringern (siehe Kapitel 6.5.3.5).

Kürzungen und Sanktionen

Kürzungs- und Sanktionsregeln bei ELER-Fördermaßnahmen basieren im Wesentlichen auf den Festlegungen der VO (EU) Nr. 809/2014 und der VO (EU) Nr. 640/2014. Weitere Detailregelungen sind in den landespezifischen Richtlinien festgelegt.

In den Befragungen wurden zwei positive Entwicklungen im Rechtsrahmen gegenüber der vorausgegangenen Förderperiode herausgestellt:

- Wiedereinführung einer Bagatellregelung bei Rückforderungen von nicht mehr als 250 Euro;

- Verzicht auf Rückzahlungen/Sanktionen bei Flächenabweichungen, z. B. bei Verlust von Pachtflächen.

Die Wiedereinführung einer Bagatellregelung für Rückforderungen war auch eine wesentliche Forderung in der Untersuchung des Rechnungshofes Baden-Württemberg (LRH BW, 2015), ist aber eher eine Maßnahme, um die Außenwirkung der Verwaltung zu verbessern, da in der zurückliegenden Förderperiode selbst Cent-Beträge zurückzufordern waren (Fährmann et al., 2014, S. 91). Kürzungen/Sanktionen müssen nunmehr unterhalb der wiedereingeführten Bagatellgrenze nicht mehr unmittelbar zurückgefordert, aber in den Datenbanken mitgeführt werden und sind bei einem kumulierten Erreichen der Bagatellgrenze auch vom Antragstellenden zurückzufordern. Es reduziert sich somit zwar die Anzahl der zu vollstreckenden Rückforderungen und der damit verbundenen Verwaltungsvorgänge; wesentlicher wäre allerdings eine Änderung der Regelungen, die erst zu solchen Kleinstabweichungen und Rückforderungen, von denen insbesondere die InVeKoS-Maßnahmen betroffen sind, führen (siehe unten).

Aufwandsmindernd sind die Regelungen zu Flächenabgängen. Werden Flächen mit Verpflichtungen während des Verpflichtungszeitraums von fünf Jahren an andere Personen übergeben, muss keine Rückzahlung der bis dato erhaltenen Prämien erfolgen. Auch bei Aufgabe des Betriebs muss keine Rückzahlung erfolgen, unabhängig davon, wie lange die Verpflichtung erfüllt wurde. Auch bei Flächenzugängen gab es neue Regelungen, zumindest bei der Extensiven Grünlandnutzung. Flächenzugänge im Betrieb können im Jahr des Zugangs unmittelbar gefördert werden. Eine vorhergehende Bewilligung dieser Flächen ist nicht mehr erforderlich.

Zwei Regelungen wurden von den Befragten als (weiterhin) aufwandsverursachend herausgestellt:

- Höheren Aufwand verursacht die Vorgabe, bei Verstößen gegen Verpflichtungen und sonstige Auflagen (Schwere, Dauer, Ausmaß und Häufigkeit) in die Vergangenheit zurückzuschauen. Dies ist zwar auch eine Vorgabe für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen, InVeKoS-Maßnahmen sind aber aufgrund der Durchdringung stärker betroffen. So muss beispielsweise zur Darstellung der Verstoßhäufigkeit geprüft werden, ob bei einem landwirtschaftlichen Betrieb seit 2007 bei Prüfung ähnlicher Maßnahmen ein vergleichbarer Verstoß festgestellt wurde. Diese Prüfung kann zumeist nicht EDV-gestützt erfolgen (Grajewski et al., 2018, S. 171).
- Des Weiteren wurde ein sogenanntes „Gelbe-Karten-System“ eingeführt, eigentlich als ein Element der Vereinfachung der GAP. Dieses greift zum einen bei Verstößen gegen Cross-Compliance-Regelungen seit 2015 und ersetzt die bis Ende 2014 geltende Bagatellregelung (Grajewski et al., 2018, S. 98/99). „Nach dem Frühwarnsystem kann für CC-Verstöße mit geringer Schwere, begrenzten Ausmaßes und geringer Dauer in begründeten Einzelfällen einmalig eine Verwarnung („Gelbe Karte“) ausgesprochen werden, bei der von einer Sanktionierung abgesehen wird. Sofern innerhalb von drei Jahren bei einer weiteren Kontrolle die Verstoßursache nicht behoben wurde oder erneut gegen die gleiche Anforderung verstoßen wird, erfolgt eine rückwirkende Sanktionierung. Über die Baseline-Verknüpfung von AUKM und CC kann hieraus auch eine Sanktionierung der AUKM-Zahlung resultieren. Vom Grundsatz erhöht sich über diesen Mechanismus die potenzielle Sanktionsanzahl bei den AUKM und damit der Verwaltungsaufwand“ (Grajewski et al., 2018, S. 99). Zum anderen wurde mit einer Änderung der VO (EU) Nr. 640/2014 eine neue Regelung für Übererklärungen eingeführt, die in der 2. Säule für die Natura 2000-Ausgleichszahlung und die AGZ wirkt. Auch hier kommt die „Gelbe-Karten-Regelung“ zur Anwendung. Bei einmaligen Verstößen werden nur 50 % der Sanktion wirksam. Kommt es allerdings erneut zu einem Verstoß, dann muss auch rückwirkend mit dem regulären Sanktionsmechanismus sanktioniert werden. Was ggf. zu milderer Strafen bei landwirtschaftlichen Betrieben führt, zieht einen höheren Verwaltungsaufwand nach sich, da die Regelung entsprechend in die Prüfpfade und IT-Systeme zu implementieren ist. Dieser Mehraufwand ist, da einmalig, vertretbar. In Baden-Württemberg wurde der Programmieraufwand mit 50.000 Euro veranschlagt (Landtag von Baden-Württemberg, 2016). Deutlichen Mehraufwand erzeugen aber die Folgekontrollen, da sämtliche Antragsteller:innen mit Gelber Karte und Vor-Ort-Kontrolle auch im Folgejahr zu kontrollieren sind, in Form einer klassischen VOK.

Finanzkorrekturen

Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen, aber auch CC-Kontrollen (vgl. Abbildung 16) können im Ergebnis zu Finanzkorrekturen, also Kürzungen und Sanktionen, führen.

Verstöße können auftreten bei

- Beihilfekriterien, Verpflichtungen und anderen Auflagen im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe,
- den Cross-Compliance-Regelungen.

Die Grundlagen für die Finanzkorrekturen sind in der delegierten Verordnung VO (EU) Nr. 640/2014 geregelt. Dabei gelten zunächst die grundlegenden Vorgaben für Abweichungen bei Flächen- oder Tierangaben, zusätzlich gibt es aber Sonderbestimmungen für Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (Art. 35). Demnach ist die Förderung ganz abzulehnen oder zurückzunehmen, wenn Förderkriterien nicht erfüllt sind. Bei der Nichteinhaltung von Verpflichtungen oder sonstigen Auflagen gibt es ein gestuftes Vorgehen, bei der Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit zugrunde gelegt werden. NRW hat dazu entsprechende Regelungen in den jeweiligen Richtlinien getroffen, z. B. den Richtlinien zur Förderung von Agrarumweltmaßnahmen (MKULNV, 2015a). Entsprechende Regelungen finden sich auch in den anderen Richtlinien zur Förderung der beiden Tierschutzmaßnahmen (MKULNV, 2015c, 2015b), des Ökologischen Landbaus (MKULNV, 2015d) und des Vertragsnaturschutzes (Rahmen-RL VNS 2015).

Auf der Grundlage der Buchungszahlen der EU-Zahlstelle wird in Tabelle 22 ein Überblick über die Finanzkorrekturen gegeben. Ausgangspunkt bilden die negativen Zahlungen, die in Feld F=300 als Wiedereinziehung/Rückzahlung nach Sanktion/Korrektur gekennzeichnet wurden. Der Anteil an negativen Buchungen, die auf Wiedereinzahlungen, Rückzahlungen (nach Sanktion) und Korrekturen beruhen, liegt bei 0,35 %.⁸⁸

Tabelle 22: Finanzkorrekturen im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022 bei InVeKoS-Maßnahmen

	Finanzkorrekturen in Euro ¹⁾	Anteil Finanzkorrekturen zu verausgabten Mitteln	Anzahl der Finanzkorrekturen	Durchschnittliche Höhe der Finanzkorrekturen in Euro
im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022				
AUKM-Biodiv ²⁾	- 181.822	0,38%	172	- 1.058,13
AUKM-Wasser ³⁾	- 9.042	0,19%	13	- 723,37
Ausgleichszulage benachteiligte Gebiete	- 12.833	0,13%	64	- 201,56
Bedrohte Haustierrassen	- 17.767	1,60%	12	- 1.480,56
Natura-2000-Ausgleichszahlung	- 12.661	0,40%	61	- 206,99
Ökolandbau	- 74.966	0,36%	57	- 1.326,84
Strohhaltung	- 44.337	0,31%	167	- 266,29
Weidehaltung	- 27.658	0,47%	57	- 482,41
Gesamt	- 381.086	0,35%	602	- 633,56

¹⁾ Wiedereinziehung/Rückzahlung (nach Sanktion)/Korrektur (F103=3), negative Buchungen im Zahlstellensystem in Feld 106a, EU-Mittel einschließlich öffentlicher Kofinanzierung

²⁾ Vertragsnaturschutz, Extensive Grünlandnutzung, Vielfältige Kulturen, Blühstreifen

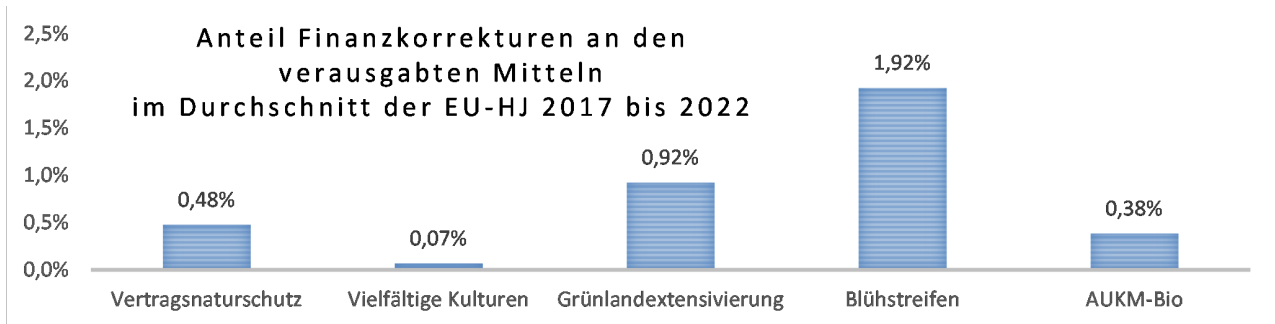
³⁾ Zwischenfrucht, Uferrand- und Erosionsschutzstreifen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Daten der EU-Zahlstelle.

⁸⁸ Zum Vergleich: Der LRH BW (2015) wies in seinem Bericht für 2012 einen Anteil Fehler zu den Fördermitteln von 0,63 % für die GAP insgesamt aus.

Einige Maßnahmen weisen allerdings deutlich höhere Anteile von Finanzkorrekturen an den verausgabten Mitteln aus, so beispielsweise die Förderung bedrohter Haustierrassen. Den prozentual geringsten Anteil an Finanzkorrekturen in Relation zu den verausgabten Mitteln hat die Ausgleichszulage. Bei AUKM-Biodiv sind es die Blühstreifen und die Grünlandextensivierung, die einen höheren Anteil an Finanzkorrekturen im Vergleich zu den verausgabten Mitteln aufweisen (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Finanzkorrekturen der AUKM mit Ziel Biodiversität



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Daten der EU-Zahlstelle.

Insgesamt gehen im Zeitablauf – es wurden Zahlstellendaten bis zum EU-Haushaltsjahr 2022 ausgewertet – die Anteile von Finanzkorrekturen an den ausgezahlten Mitteln zurück. Mit 0,20 % erreicht der Anteil in 2022 den geringsten Wert. Dieser Rückgang ist bei allen Maßnahmen zu verzeichnen, wobei gewisse Schwankungen im Zeitverlauf, gerade bei kleineren und weniger finanzstarken Maßnahmen, auftreten, da hier festgestellte Fehler stärker durchschlagen. Einen großen Einfluss auf den insgesamt zu verzeichnenden Rückgang des Anteils von Finanzkorrekturen an den ausgezahlten Mitteln hatte die Umstellung auf einjährige Verträge bei der Stroh- und Weidehaltung. 2014, also im vorausgegangenen Programm, lag der Anteil der Finanzkorrekturen noch bei 2,9 %, weil auch für vorherige Jahre zurückgefordert wurde. 2017/2018 gab es noch eine Parallelität von fünfjährigen Altverträgen und den neuen einjährigen Verträgen. Der Anteil von Finanzkorrekturen an den ausgezahlten Mitteln lag im Durchschnitt der EU-HJ 2017/2018 bei knapp unter einem Prozent, um im EU-Haushaltsjahr 2022 mit ausschließlich einjährigen Verträgen auf unter 0,2 % abzusinken. Im Durchschnitt der betrachteten Jahre liegen die beiden Tierwohlmaßnahmen bei 0,35 %, also genau im Durchschnitt der InVeKoS-Maßnahmen (vgl. Tabelle 22).

Tabelle 22 stellt des Weiteren die durchschnittliche Anzahl der Finanzkorrekturen dar, auch im Verhältnis zu deren monetären Umfang. Die meisten Finanzkorrekturen fielen durchschnittlich bei den Biodiversitätsmaßnahmen an, gefolgt von der Strohhaltungsmaßnahme. Die durchschnittliche Höhe der vorgenommenen Finanzkorrekturen liegt bei 634 Euro; beim Ökolandbau, den Bedrohten Haustierrassen und den Biodiversitätsmaßnahmen deutlich über 1.000 Euro.

Insgesamt liegt der Anteil der Finanzkorrekturen an den verausgabten Mitteln bei den InVeKoS-Maßnahmen mit 0,35 % höher als bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (0,27 %), was sich auch mit den von der DG-Agri in ihrem Annual Activity Report für NRW getroffenen Feststellungen deckt (DG Agri, 2021). Hohe Fehlerraten wurden von der DG Agri zumeist nur für die InVeKoS-Maßnahmen berechnet, bislang aber ohne die Notwendigkeit, Aktionspläne durchführen zu müssen. Die von der EU-Zahlstelle gelieferten Begründungen waren bislang aber immer ausreichend, um das Aufstellen von Aktionsplänen abwenden zu können.

Effekte der Verwaltungskontrollen

Die VWK umfasst nach allgemeinem Sprachgebrauch das Zuwendungsverfahren von der Antragsbearbeitung bis zur Bewilligung und Auszahlung ist in jedem Antragsfall durchzuführen (LRH BW, 2015). In unser IK-Analyse haben wir nur zwei Aufgabenbereiche unterschieden (siehe Kapitel 6.2), sodass wir im Folgenden vereinfacht alle

Kosten den VWK zuordnen, die nicht im Zusammenhang mit VOK entstanden sind. In geringem Umfang sind damit auch Kosten für Tätigkeiten enthalten, die nicht zum originären Zahlstellenverfahren bzw. zum Bereich der Verwaltungskontrollen gehören (vgl. Tabelle 2).

Im Unionsrecht (VO (EU) Nr. 809/2014) werden zwei Verwaltungskontrollbereiche wegen ihrer herausgehobenen Bedeutung besonders geregelt: Die VWK Teil 1, die sich auf die Prüfung des Förderantrags bezieht, um die Entscheidung über die Bewilligung zu treffen und die VWK Teil 2, die die Prüfung des Auszahlungsantrags für die Entscheidung über die Festsetzung der Auszahlung umfasst.

Viele Fehler, die auftreten und korrigiert werden, werden schon durch die Verwaltungskontrollen festgestellt (vgl. Tabelle 23). Im Schnitt resultieren rund 80 % der Finanzkorrekturen aus Feststellungen im Rahmen von Verwaltungskontrollen, die – dies gilt vor allem für die Auszahlungsanträge – im Wesentlichen IT-gestützt laufen, was vor allem den Abgleich von beantragten Flächen und Tieren betrifft. Bei Grundanträgen und den jährlichen Auszahlungsanträgen müssen je nach Maßnahme noch weitere Unterlagen von den Antragstellenden vorgelegt und von der Verwaltung geprüft werden, beispielsweise Zuchtbescheinigungen bei den Bedrohten Haustierrassen, Pachtverträge, Bescheinigungen über die Teilnahme an Beratungen, Prüfbescheinigungen der Ökokontrollstellen oder Unterlagen zur fachlichen Eignung der Flächen.

Tabelle 23: Finanzkorrekturen im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022 basierend auf Verwaltungskontrollen (ELER-InVeKoS)

	Finanzkorrekturen	basierend auf Verwaltungskontrollen	Zahl der Finanzkorrekturen aufgrund von VWK	Durchschnittliche Höhe der Finanzkorrektur in Euro	Anteil der aus VWK resultierenden Finanzkorrekturen in %	Höhe der IK 2017	Kosten für VWK ¹⁾ 2017	Anteil der VWK-Kosten an den IK	VWK-Kosten-zu-Fehler-Relation	
	in Euro					in Mio. Euro				
	im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022									
AUKM-Biodiv	- 181.822	- 146.040	142	- 1.031	80%	5,392	4,584	85%	31 : 1	
AUKM-Wasser	- 9.042	- 8.013	9	- 859	89%	0,551	0,488	89%	61 : 1	
Ausgleichszulage benachteiligte Gebiete	- 12.833	- 8.534	31	- 274	67%	0,384	0,084	22%	10 : 1	
Bedrohte Haustierrassen	- 17.767	- 13.327	12	- 1.159	75%	0,155	0,117	75%	9 : 1	
Natura-2000-Ausgleichszahlung	- 12.661	- 8.953	29	- 309	71%	0,474	0,170	36%	19 : 1	
Ökolandbau	- 74.966	- 70.013	50	- 1.391	93%	0,405	0,255	63%	4 : 1	
Strohhaltung	- 44.337	- 34.525	130	- 265	78%	0,319	0,252	79%	7 : 1	
Weidehaltung	- 27.658	- 20.932	30	- 698	76%	0,313	0,157	50%	7 : 1	
Gesamt	- 381.086	- 310.338	433	- 879	81%	7,993	6,107	76%	20 : 1	

¹⁾ Als Kosten für Verwaltungskontrollen wurden vereinfacht alle Kosten angesetzt, die nicht den VOK zuzurechnen sind.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Daten der EU-Zahlstelle.

Der Anteil der Kosten für Verwaltungskontrollen an den insgesamt ermittelten absoluten IK liegt durchschnittlich bei 76 %, mit erheblichen Abweichungen zwischen den Maßnahmen. Alle Maßnahmen, bei denen viele Fördervoraussetzungen, Verpflichtungen und sonstige Auflagen schon bei den Verwaltungskontrollen weitgehend automatisiert geprüft werden können, haben einen geringen Anteil an Kosten für Verwaltungskontrollen an den gesamten IK.

Die letzte Spalte in Tabelle 23 setzt die Kosten für die Verwaltungskontrollen in das Verhältnis zu der Höhe der korrigierten Fehler. Die Werte für die InVeKoS-Maßnahmen liegen bei 20 : 1. Es werden also 20 Euro im Rahmen der Verwaltungskontrollen aufgewendet, die zu Finanzkorrekturen von 1 Euro führen.⁸⁹ Die Unterschiede zwischen den Maßnahmen sind beträchtlich, abhängig vom Aufwand für die Prüfungen (manuelle oder automatisierte VWK, Umfang der beizubringenden Unterlagen) und der Fehleranfälligkeit von Maßnahmen.

⁸⁹ In der Studie des LRH BW wurde kein spezifischer Wert für die ELER-InVeKoS-Maßnahmen angegeben, nur für die GAP insgesamt (Kosten-Fehler-Relation von 17 : 1).

Vor-Ort-Kontrollen

Der Anteil an den gesamten Finanzkorrekturen, die auf VOK beruhen, lag im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre bei 19 % (vgl. Tabelle 24). Umfangreichere Feststellungen gab es bei den Biodiversitätsmaßnahmen. Bezogen auf die Anteile an den ausgezahlten Mitteln liegen die bedrohten Haustierrassen deutlich über dem Durchschnitt von 0,07 %. Im Mittel liegt der aufgrund von VOK ermittelte Betrag bei 421 Euro. Am höchsten sind die Beträge bei den bedrohten Haustierrassen und den Biodiversitätsmaßnahmen.

In NRW ist das Verhältnis von Kosten zu Fehlern bei den VOK der InVeKoS-Maßnahmen mit 27 : 1 deutlich enger als bei der Untersuchung in Baden-Württemberg. Dort wurde das Verhältnis für ELER-InVeKoS mit 67 : 1 angegeben (LRH BW, 2015).

Tabelle 24: Finanzkorrekturen im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2018 basierend auf Vor-Ort-Kontrollen (ELER-InVeKoS)

	Aus VOK-Feststellungen resultierende Finanzkorrekturen in Euro	Anteil an den Finanzkorrekturen insgesamt in %	Anteil an den ausgezahlten Mitteln in %	Zahl der Finanzkorrekturen aufgrund einer VOK	Höhe der durchschnittlichen Finanzkorrektur in Euro	Implementationskosten 2017 für VOK in Euro	VOK-Kosten-zu-Fehler-Relation
Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022							
AUKM-Biodiv	- 35.781	20%	0,08%	30 -	1.186	808.087	23 : 1
AUKM-Wasser	- 1.029		0,02%	3 -	325	62.558	61 : 1
Ausgleichszulage benachteiligte Gebiete	- 4.298	33%	0,04%	33 -	132	300.270	70 : 1
Bedrohte Haustierrassen	- 4.440		0,40%	0,5 -	8.880	38.260	9 : 1
Natura-2000-Ausgleichszahlung	- 3.708	29%	0,12%	32 -	115	303.619	82 : 1
Ökolandbau	- 4.953	7%	0,02%	6 -	803	149.894	30 : 1
Strohhaltung	- 9.812	22%	0,07%	36 -	271	67.451	7 : 1
Weidehaltung	- 6.726	24%	0,11%	27 -	246	156.019	23 : 1
Gesamt	- 70.748	19%	0,07%	168 -	421	1.886.158	27 : 1

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Daten der EU-Zahlstelle.

VOK binden eine erhebliche Anzahl von AK und verursachen damit hohe Kosten. Vor allem bei den Natura 2000-Ausgleichszahlungen aber auch bei der Ausgleichszulage und den AUKM-Wasser stehen die Kosten in einem deutlichen Missverhältnis zu den Fehlern, zumal die durchschnittlichen Fehlerbeträge gering sind.

Angesichts der hohen Kosten von VOK sind auch aus unserer Sicht Vereinfachungen sinnvoll, die im Rahmen des GAP-Strategieplans auch möglich sind, z. B. eine stärker risikobasierte Auswahl von zu kontrollierenden Betrieben und Maßnahmen und Abstufung von zu kontrollierenden Stichprobenumfängen sowie der Verzicht auf das Messen von Flächengrößen vor Ort (durch die neuen Entwicklungen im Flächenmonitoring⁹⁰).

CC-Kontrollen

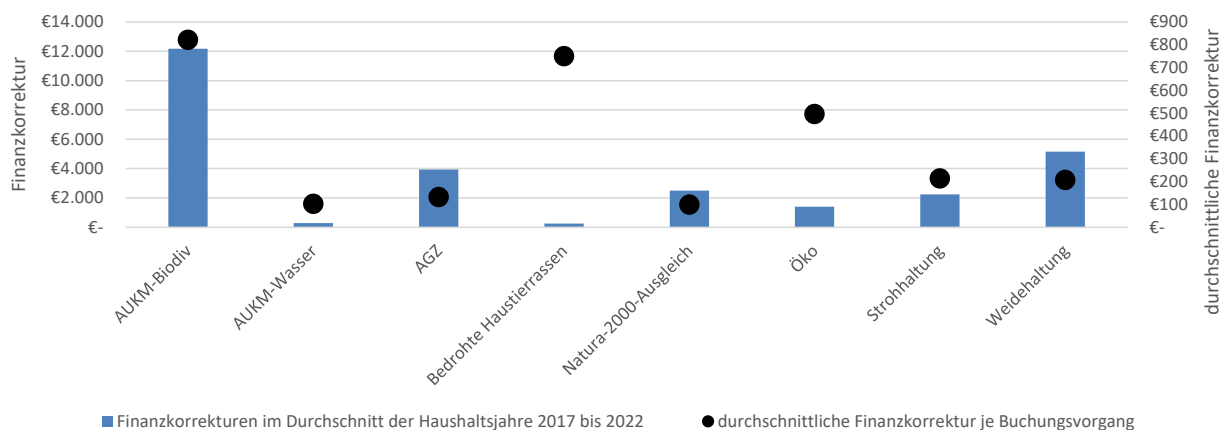
Bei den CC-Kontrollen wird geprüft, ob die Anforderungen und Standards für Cross Compliance (z. B. Nitrat, Pflanzenschutz oder die Standards für die Erhaltung von Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand) eingehalten werden. Zuständig sind die EU-Zahlstelle und die Kreise und kreisfreien Städte (LWK Nordrhein-Westfalen, 2022, S. 66/67).

⁹⁰ Michalczyk (2023) führt bezüglich von Änderungen in der VOK Folgendes aus: „Bereits ab 2022 wurde in Nordrhein-Westfalen ein Großteil der Vor-Ort-Kontrollen durch das Flächenmonitoring ersetzt. Hierbei werden mittels Satelliten und der dazugehörigen digitalen Technik alle beantragten Flächen überwacht. Abweichend von den bisherigen CC-Kontrollen, die bisher grundsätzlich im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle geprüft wurden, werden ab 2023 auch ein Teil der Regelung zu den Konditionalitäten für alle Flächen schon im Rahmen der computergestützten Verwaltungskontrollen geprüft. Davon betroffen sind die Regelungen zum Erhalt [...] des Dauergrünlands, die Einhaltung des Fruchtwechsels und die Erbringung der Mindeststilllegung.“

Im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022 lagen die Finanzkorrekturen, die ausschließlich aus Feststellungen im Rahmen von CC-Kontrollen resultieren, bei 40 % der durch VOK-Feststellungen korrigierten Beträge.

Es gab im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022 Finanzkorrekturen mit einem Gesamtvolumen von knapp 28.000 Euro. Im Durchschnitt lagen die Finanzkorrekturen bei 250 Euro je Buchungsvorgang. Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen InVeKoS-Maßnahmen (vgl. Abbildung 16), sowohl hinsichtlich der Höhe der jahresdurchschnittlich vorgenommenen Finanzkorrekturen als auch hinsichtlich der Finanzkorrektur je Buchungsvorgang. Am höchsten fallen die Finanzkorrekturen bei den Biodiversitätsmaßnahmen aus. Dies gilt auch für die durchschnittliche Finanzkorrektur je Buchungsvorgang.

Abbildung 16: Finanzkorrekturen im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2017 bis 2022 ausschließlich basierend auf CC-Kontrollen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Daten der EU-Zahlstelle.

Finanzkorrekturen bei den Agrarumweltmaßnahmen und den tierbezogenen Maßnahmen

Auf der Grundlage einer Auswertung von InVeKoS-Daten des Auszahlungsjahrs 2019 wird im Folgenden ein detaillierter Einblick in die Kürzungsgründe gegeben. Dabei wurden die Zahl der Auszahlungsanträge ermittelt und die Zahl der Kürzungen wegen Verstößen gegen maßnahmenspezifische Verpflichtungen, CC-Verstößen und aus weiteren Gründen (z. B. Flächendifferenzen). Es wurde auf die Anzahl abgestellt, weil es für die Verwaltung unerheblich ist, welchen Umfang eine Finanzkorrektur annimmt. Alle Finanzkorrekturen müssen gegenüber den ZWE kommuniziert werden. Rückforderungs- und Zinsbescheide sind zu erstellen, getrennt in einem Debitorenbuch zu erfassen, Zahlungseingänge nachzuhalten. Bei Verdacht auf Subventionsbetrug erfolgt zusätzlich eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft.

Nachrichtlich wurde soweit relevant noch die Zahl der Auszahlungsanträge mit ÖVF-Abzügen dargestellt, weil, wie oben dargestellt, diese Überlappung zu mehr Komplexität führen kann.

Anlage von Blüh- und Schonstreifen

2019 wurden nach unseren Auswertungen insgesamt 6.134 ha im ELAN-System gemeldet. Davon mussten 236 ha aberkannt (weil die Flächen nicht förderfähig waren (z. B. Status einer Fläche im öffentlichen Eigentum⁹¹, Lage außerhalb von NRW) oder gekappt (Überschreitung der Höchstbreite und -fläche bzw. des max. möglichen Anteils auf betrieblicher Ebene) werden. Hinzu kommt noch eine Kappung, wenn die Bewilligung kleiner ist als die zur Förderung beantragte Fläche. Beantragt wurden dann 5.722 ha, die Zahlungen bezogen sich auf 5.555 ha. Die Differenz von 168 ha speist sich zum größten Teil aus Flächenkürzungen aufgrund von Verstößen gegen maßnahmenspezifische Verpflichtungen (siehe Anhang 9). Bei 3.144 Auszahlungsanträgen wurden 235 Kürzungen aufgrund von Auflagenverstößen vorgenommen. Die meisten Verstöße gab es, weil der Flächenumfang der Blühstreifen kleiner war als die gültige Verpflichtung aufgrund der Bewilligung, gefolgt vom unzulässigen Befahren der Flächen und der Unterschreitung der Mindestbreite. In 105 Fällen wurden Kürzungen aufgrund von CC-Verstößen vorgenommen.

Extensive Grünlandnutzung

Insgesamt 42.746 ha wurden im ELAN-System zur Auszahlung angemeldet. Ausgezahlt wurden 40.158 ha. Die Differenz zwischen der beantragten und tatsächlich auszahlungsrelevanten Fläche beruht in starkem Maß auf Verstößen gegen die Besatzdichteverpflichtungen, 1.569 ha wurden aufgrund dessen gekürzt. Anhang 10 zeigt, dass bei 1.130 Auszahlungsanträgen 116 Kürzungen aufgrund des RGV-Besatzes stattfanden. 79 mal wurde gekürzt, weil es Flächenabweichungen zwischen der beantragten und der im Rahmen der Kontrolle festgestellten Flächen gab und gemäß Art. 19 der VO (EU) Nr. 640/2014⁹² sanktioniert wurde.

Vertragsnaturschutz

Beim Vertragsnaturschutz wurden 2019 Auszahlungsanträge für 38.348 ha gestellt; förderfähig waren 37.678 ha. Die tatsächlich auszahlungsrelevante Fläche war in dem zur Verfügung stehenden Datensatz nicht hinterlegt. Insgesamt 14.490 Auszahlungsanträge wurden 2019 gestellt. In 865 Fällen wurden Flächensanktionen wegen einer Abweichung von den beantragten zur festgestellten Fläche verhängt. In 490 Fällen erfolgten Kürzungen wegen CC-Verstößen. Mit 106 Fällen spielen Verstöße gegen maßnahmenspezifische Verpflichtungen nur eine geringe Rolle. Finanziell schlagen die Flächensanktionen mit knapp über 140.000 Euro am stärksten zu Buche, während auflagenbedingte Kürzungen bei rund 37.000 Euro lagen. CC-Verstöße hatten, obgleich zahlenmäßig hoch, finanziell keine Bedeutung (siehe Anhang 11).

Vielfältige Kulturen im Ackerbau

Die Vielfältigen Kulturen im Ackerbau sind eine flächenstarke Maßnahme. Beantragt wurden in 2019 160.227 ha. Zur Auszahlung kamen 157.656 ha. Flächen außerhalb von NRW wurden in Abzug gebracht, des Weiteren gab es Flächenabzüge aufgrund von in der VWK oder VOK festgestellten Flächendifferenzen. Verstöße gegen maßnahmenspezifische Verpflichtungen schlugen zahlenmäßig nicht so stark zu Buche (siehe Anhang 15), führten aber zu Kürzungen von knapp über 1.000 ha.

⁹¹ Gemäß der 2019 gültigen Richtlinie waren Flächen im öffentlichen Eigentum nicht förderfähig, wenn die Fläche mit der Verpflichtung verpachtet wurde, einen Blühstreifen anzulegen, oder diese mit öffentlichen Mitteln zu Zwecken des Naturschutzes angekauft wurden.

⁹² Verwaltungssanktionen bei Übererklärung.

Ökologischer Landbau

Beim Ökologischen Landbau sind zahlenmäßig Verstöße gegen maßnahmenspezifische Verpflichtungen bedeutender als Kürzungen wegen Flächenabweichungen. Bei den Auflagenverstößen stehen an erster Stelle Verfristungen bei den Prüfbescheinigungen gefolgt von Verstößen im Bereich der tierischen Produktion. Finanziell machen die in Anhang 12 dargestellten Kürzungsgründe im Tierbereich immerhin 42 % des gesamten Kürzungsbetrags aus.

Anlage von Uferrand- und Erosionsschutzstreifen

Knapp über 3.600 ha wurden zur Auszahlung 2019 beantragt. Zur Auszahlung kamen rund 150 ha weniger. Diese Differenz liegt weniger in Kürzungen aufgrund von Verstößen gegen maßnahmenspezifische Verpflichtungen. Die Kürzungen aufgrund von Art. 35 der VO (EU) Nr. 640/2014 machen nur rund 6,5 ha aus. Die übrigen Hektardifferenzen kommen aus Flächenbereinigungen und sonstigen Abzügen, z. T. auch noch in Verwaltungskontrollen und VOK festgestellten kürzungsrelevanten Tatbeständen (siehe Anhang 13). In rund 1.700 Fällen gab es einen Abzug, weil die beantragte Fläche größer war als die Bewilligung. Dies betraf immerhin 114 ha.

Anbau von Zwischenfrüchten

Bei den Zwischenfrüchten wurden in 2019 800 Auszahlungsanträge gestellt. Rund 19.000 ha wurden insgesamt in ELAN gemeldet; zur Auszahlung gelangten rund 1.200 ha weniger. Im Gros der Fälle handelte es sich um Flächenabzüge wegen Nichtförderfähigkeit. Dies ist auch in Anhang 14 erkennbar. Zahlenmäßig spielen flächenbezogene Abzüge (vor allem wegen Nichtförderfähigkeit) eine große Rolle. Kürzungen wegen Verstößen gegen maßnahmenspezifische Verpflichtungen gibt es – trotz sehr vielfältiger Verpflichtungen – kaum.

Haltungsverfahren auf Stroh

Für das Jahr 2019 wurden 145.709 GVE beantragt. Rund 1.800 GVE kamen nicht zur Auszahlung. Die wesentlichen Gründe liegen nicht in GVE-Abweichungen, also Kürzungen nach Artikel 31 VO (EU) Nr. 640/2014, sondern in Kürzungen nach Artikel 35, also Verstößen gegen maßnahmenspezifische Verpflichtungen. Hinzu kommen CC-Verstöße (siehe Anhang 15).

Sommerweidehaltung

Rund 122.800 GVE lagen der Auszahlung nach erfolgten Kürzungen (vor Säumnis und CC) zugrunde. Die Kürzungen beruhten in erster Linie auf Verstößen gegen maßnahmenspezifische Verpflichtungen, insbesondere nicht ausreichender Weideflächen (siehe Anhang 17) und nur in sehr geringem Umfang auf Kürzungen wegen GVE-Abweichungen (Art. 31). In größerem Umfang wurden auch noch CC-Kürzungen beim Auszahlungsbetrag vorgenommen.

Bedrohte Haustierrassen

Für rund 21.000 Tiere wurden in 2019 Prämien beantragt. In den VOK gab es keine Abweichung bei den Tierzahlen. Einzig wegen CC-Verstößen bzw. verspätet eingereichten Anträgen wurden finanzielle Kürzungen vorgenommen (siehe Anhang 18).

Flächenerfassung

Alle Maßnahmen greifen auf ein gemeinsames Flächen- und Nutzungsverzeichnis zurück. Auch die Informationen zu den Antragstellenden werden im Rahmen der elektronischen Antragstellung zentral erfasst. Dies führt zu

Kostenersparnissen, weil nur die zusätzlichen Module für Umsetzung der 2. Säule-Maßnahmen getrennt programmiert werden müssen.

Andererseits gelten dadurch die durch den technischen Fortschritt gestiegenen Anforderungen an die Messgenauigkeit auch für 2. Säule-Maßnahmen. Ein weiterer aufwandsverursachender Aspekt, von den UNB aber auch den Kreisstellen der Landwirtschaftskammer vorgebracht, ist die Teilschlagbildung.

Vier Nachkommastellen – Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung und geringe Toleranzen

Flächengrößen werden im Antragsverfahren generell quadratmetergenau ausgewiesen. Dies gilt für die beantragten Schläge genauso wie für die Teilschläge. Förderfähig sind nur die Quadratmeter, auf denen die jeweils angegebene Nutzung stattfindet. Für Landwirt:innen ist es nicht einfach, die Flächen im geobasierten Antragsverfahren exakt einzuzeichnen. Es werden zwar die im Vorjahr ausgezahlten Schläge und Landschaftselemente als Vorschlag im ELAN-System eingeblendet. Diese sind aber zu überprüfen und ggf. zu ändern. Beim Einzeichnen der Schläge und Teilschläge ist eine besondere Sorgfalt geboten, da die eingezeichneten Antragsgeometrien quadratmetergenau verbindlich gelten (LWK NRW, 2017, S. 43). Es besteht keine Abweichungstoleranz zwischen der Größe der gezeichneten Fläche und der Flächenangabe. Ein:e Landwirt:in muss entscheiden, wo die Grenze exakt zu setzen ist (Grajewski und Fähmann, 2017). Inzwischen bietet das GIS allerdings mehr Funktionalitäten, sodass das Erstellen der Geometrien komfortabler ist (LWK Nordrhein-Westfalen, 2022, S. 63).

Die quadratmetergenaue Beantragung erzeugt aus Sicht der Bewilligungsstellen einen erhöhten Verwaltungsaufwand, da selbst Abweichungen von drei oder fünf Quadratmetern im Auszahlungsantrag dokumentiert und begründet werden müssen. Anhörungen müssen durchgeführt werden. Die Anforderungen an die Flächengenauigkeit können bei vielen Vertragsnaturschutzflächen aufgrund ihres Flächenzuschnitts bzw. der bei einigen Biotoptypen witterungsbedingten oder naturschutzfachlich gewünschten Vegetationsdynamik nicht erreicht werden.

Auch bei den Streifenmaßnahmen kommt es im Zuge von VOK manchmal zur Feststellung von Abweichungen „von wenigen Zentimetern“ mit entsprechenden Rechtsfolgen, was als praxisfern angesehen wird. Tatsächlich spielen Flächenabweichungen bei den Streifenmaßnahmen in der Verwaltungsumsetzung eine größere Rolle, sowohl nach oben als auch unten. Sanktionsrelevant wird aber erst eine Unterschreitung der Mindestbreite von mehr als einem halben Meter.

Das Problem besteht auch bei der Natura 2000-Ausgleichszahlung, da es nicht mehr nur eine Kulisse gibt, sondern innerhalb der Kulisse nach Auflagenintensität der Schutzgebiete differenziert wird. Es werden Top-ups gewährt, die es in der vorausgegangenen Förderperiode nicht gab. Diese Differenzierung muss quadratmetergenau nachgehalten werden, ohne dass die vorliegenden Fachkulissen die hinreichende Genauigkeit haben, die es dem landwirtschaftlichen Betrieb ermöglicht, seine beantragten Flächen exakt einzuzeichnen. Inzwischen können im ELAN-Antragsverfahren die Umweltkulissen sichtbar gemacht werden. Wenn es erforderlich ist, einen Schlag zu teilen, so ist im GIS ein Werkzeug hinterlegt, mit dem für den Teilschlag die Grenzen der Umweltkulisse übernommen werden können, um Fehler zu vermeiden.

Zur Begrenzung des Problems wird schon seit längerem die Einführung höherer Bagatellgrenzen diskutiert, wenn Flächenabweichungen festgestellt werden, oder Toleranzen (LRH BW, 2015; Güthler et al., 2003). An der Grundproblematik ändern beide Ansätze allerdings wenig. Bei Bagatellfällen muss die Bewilligungsstelle den Vorgang trotzdem dokumentieren; es erfolgt nur keine Rückforderung gegenüber dem/der Landwirt:in. Daher schlägt der Rechnungshof Baden-Württemberg auch vor, bei Flächenfeststellungen echte Bagatellgrenzen einzuführen, die so gestaltet sind, dass Flächenabweichungen unter der Bagatelle nicht zu erfassen sind. Bisher gibt es schon eine technische Messtoleranz, die sich allerdings aufgrund der zunehmenden Genauigkeit der eingesetzten Geräte immer weiter nach oben verschoben hat. Neben der technischen Messtoleranz könnte eine

echte Toleranz festgelegt werden (LRH BW, 2015, S. 87). Das Problem der „vier Nachkommastellen“ ist aufgrund der Verschränkung der 1. und 2. Säule übergreifend zu betrachten. Flächenabweichungen beispielsweise im Vertragsnaturschutz sind oftmals auch Ausfluss der Referenzflächenpflege bzw. der Ergebnisse einer VOK der 1. Säule.

Teilschlagbildung

Unterhalb der Schläge noch Teilschläge zu bilden, kann u. a. aus folgenden Gründen erforderlich sein:

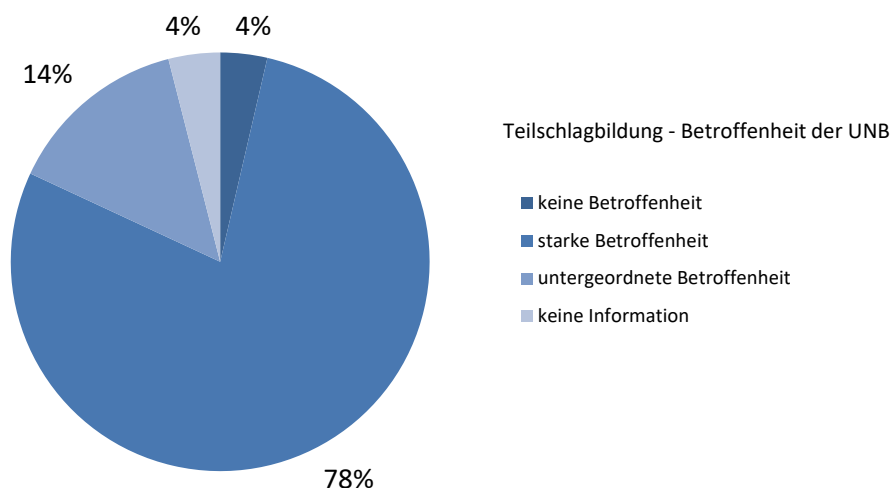
- nur für einen Teil des Schlages wird eine Vertragsnaturschutzmaßnahme beantragt,
- auf einem Schlag liegen mehrere Bewirtschaftungspakete, die unterschiedlich groß und nicht miteinander kombinierbar sind,
- nur ein Teil des Schlages wird als ökologische Vorrangfläche beantragt,
- ein Teil des Schlages erfüllt nicht die Bedingungen einer ganzjährigen Beihilfefähigkeit,
- Teilschlag in öffentlicher Hand,
- es liegen unterschiedliche Anträge auf dem Schlag (zeitlich oder für unterschiedliche Fördermaßnahmen),
- differenzierte Nutzartcodierungen auf Grünland,
- Folge von Kulissenverschneidungen (VSG, FFH, NSG, Biotope)/Grenzermittlungen der EU-Zahlstelle.⁹³

Gefragt wurden die UNB nach Problemen bzw. einem erhöhten Aufwand durch eine fortschreitende Zergliederung der Förderflächen und die daraus resultierende wachsende Anzahl zu realisierender Zahlungsvorgänge im Rahmen der Auszahlungsantragsverfahren.

In der Befragung gaben von 33 UNB⁹⁴ 64 % an, von dieser Entwicklung und dem damit verbundenen Mehraufwand stark betroffen zu sein. 27 % sahen sich eher in einem untergeordneten Ausmaß betroffen. Die verbleibenden 9 % gaben an, nicht betroffen zu sein. Werden diese Ergebnisse mit den Vertragsnaturschutzflächen der jeweiligen UNB verknüpft, dann betreuen die nach ihrer Einschätzung stark betroffenen UNB 78 % der im Jahr 2017 netto geförderten Flächen (vgl. Abbildung 17). Aus diesem Blickwinkel handelt es sich um ein relevantes Problem in der Umsetzung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

⁹³ „Die Hauptarbeit wurde durch geänderte Teilschlaggrößen verursacht. Sehr viele Teilschläge, die im Jahr 2016 nach der Referenzpflege verkleinert worden waren, wurden im Jahr 2017 wieder größer beantragt und von der LWK anerkannt. Da dies jedoch dazu führte, dass die Auszahlungsanträge im NASO einen Fehler produzierten, der nicht ausgeräumt werden konnte, mussten die Teilschläge alle wieder verkleinert werden. Dazu waren schriftliche Begründungen an die Landwirtschaftskammer notwendig.“

⁹⁴ Ein Missing Value, drei UNB, die den Fragebogen nicht zurückgeschickt haben und für die nur AK-Daten durch die EU-Zahlstelle zur Verfügung gestellt wurden.

Abbildung 17: Umfang der Betroffenheit der UNB bezüglich Teilschlagbildungen

Quelle: Eigene Berechnung nach Befragungsdaten (Fährmann und Grajewski, 2018) und Flächeninformationen (LANUV, 2018b).

Die Kommentare der UNB zur Teilschlagbildung lassen sich auf folgende Aspekte verdichten:

- **Erhöhter Aufwand bei der Bearbeitung der Auszahlungsanträge**
Teilschläge führen generell zu Mehraufwand, wenn für eine einheitlich bewirtschaftete Wiesenfläche viele Teilschläge statt eines Gesamtschlags abgearbeitet werden müssen. Eine Veränderung der Teilschläge erfordert zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Nachvollziehbarkeit und Zuordnung und zieht entsprechende Änderungsanträge nach sich.
- **Schnittstellenproblem Biologische Station – UNB – EU-Zahlstelle**
Die Ergebnisse der Referenzflächenpflege stehen den UNB erst nach Stellen des Auszahlungsantrags zur Verfügung. Ergeben sich daraus Änderungen, müssen diese mit den ursprünglichen Grundbewilligungen in Einklang gebracht werden. Die erforderlichen Grundlagen liegen bei der EU-Zahlstelle und müssen in allen Einzelfällen immer wieder abgefragt und ermittelt werden. Bis die Flächenverzeichnisse von der EU-Zahlstelle plausibilisiert sind, wird die Arbeit enorm verzögert. Durch laufende Anpassungen werden wiederholt neue Eingaben erforderlich. Die Zusammenarbeit zwischen UNB und EU-Zahlstelle ist in einer Delegationsvereinbarung geregelt. In vielen UNB sind aber die Biologischen Stationen in starkem Umfang in die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes eingebunden. Die Informationsweitergabe müssen die betreffenden UNB sicherstellen. Eine Biologische Station merkt in diesem Zusammenhang an, dass sie keine Informationen über die Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen erhält, keine direkte kartografische Darstellung und keine Begründung.
- **Schwierige Kommunikation mit den Landwirt:innen zur Teilschlagbildung**
Die Teilschlagbildung, die z. T. weder für die UNB nachvollziehbar ist („*Es werden Teilschläge von nur wenigen qm Größe völlig losgelöst von der Bewirtschaftungseinheit gebildet, die man im Gelände nicht findet.*“), noch für die Landwirt:innen. Landwirt:innen reagieren mit Unverständnis und beenden ihre Teilnahme am Vertragsnaturschutz.

Teilschlagbildung als aufwandserhöhendes Element kann auch die Ausgleichszulage treffen, z. B. bei markungsübergreifender Bewirtschaftung. Auch bei anderen Maßnahmen, in denen mit Kulissen gearbeitet wird, müssen Teilschläge gebildet werden, so beispielsweise bei der Natura 2000-Ausgleichszahlung oder bei den WRRL-Zwischenfrüchten. Auch bei den Streifenmaßnahmen erfolgen Teilschlagbildungen.

Die Teilschlagbildung spiegelt aus Sicht der Zahlstelle das Design der angebotenen 2. Säule-Maßnahmen in Verbindung mit dem Anspruch wider, in dem Flächenverzeichnis tatsächlich alles darzustellen, was für die Abwicklung der flächenbezogenen Maßnahmen der 1. und 2. Säule erforderlich ist. Dies erleichtert sowohl den Landwirt:innen die Antragstellung, weil sie keine Einzelmaßnahmen beantragen müssen, als auch der Verwaltung die Zusammenführung und Prüfung. Daher wird das Problem der Teilschlagbildung bestehen bleiben, wobei es inzwischen bessere Tools zum Einzeichnen und Korrekturmöglichkeiten gibt.

Behilffähigkeit von Dauergrünlandflächen

Die Definition von beihilfefähigem Dauergrünland basiert auf den Festlegungen der 1. Säule. Auf EU-Ebene ist Dauergrünland allgemein definiert (VO (EU) Nr. 1307/2013). In Artikel 4 h und i der Direktzahlungen-Verordnung (VO (EU) 1307/2013) ist an sich eine breit angelegte Definition von Grünland als Flächen, die überwiegend mit Gras und anderen Grünfütterpflanzen bewachsen sind, vorhanden. Diese Definition wurde im Zuge weiterer Regelungen oder Auslegungen der EU-KOM konkretisiert und dadurch immer enger.⁹⁵ In einer Ausarbeitung des LANUV (2017) wird Folgendes ausgeführt: „So wird die Betrachtungsebene bei Vor-Ort Kontrollen aufgrund des sogenannten VOK-Leitfadens (DSCG/2014/32 – FINAL, Antragsjahr 2015) stark eingeengt. Ließe die Direktzahlungen-VO noch eine Betrachtung auf Schlag/bzw. Teilschlagebene zu, so reduziert der Leitfaden dies auf einzelne Bestandteile von Grünlandflächen ‚von bedeutender Größe‘ d. h. größer als 100 m² oder von Bestandteilen kleiner als 100 m², die in der Summe aber mehr als 100 m² ergeben. Abzüge sind zwar nur vorzunehmen, wenn die nicht beihilfefähigen Flächenanteile größer als die einheitliche Puffertoleranz sind. Diese Regelung führt jedoch in der Praxis dazu, dass vor allem auf den aus naturschutzfachlicher Sicht hochwertigen strukturreichen Grünlandflächen oftmals einzelne Bestandteile herausgerechnet werden müssen (Seggen-, Binsengebiete, kleinere Verbuschungen, Hochstaudensäume, kleine Offenbodenstellen, Brennesselbestände).“ Seltener werden ganze Flächen aberkannt.

Der Bund hat im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (DirektZahlDurchfG) die Definition konkretisiert und „Flächen, die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen“ in die Grünlanddefinition aufgenommen.

Beim Dauergrünland muss die Fläche zu 50 % mit Futtergras und/oder Grünfütterpflanzen bewachsen sein. Ausnahmen bilden Heideflächen. Eine Dauergrünlandnutzung würde z. B. aberkannt werden, wenn auf der Fläche eine überwiegend zusammenhängende Verunkrautung vorliegt. In einem Erlass des Ministeriums ist das beihilfefähige Dauergrünland weiter definiert (MKULNV, 2016a). Den Äußerungen der UNB zufolge gibt es aber trotz der klarstellenden Hinweise ein unterschiedliches Vorgehen bei den Prüfungen, zurückzuführen auf die unterschiedliche Nutzung des Ermessens, den fachlichen Hintergrund des Prüfpersonals und die Kenntnis der standörtlichen Gegebenheiten.

Im Bereich des Vertragsnaturschutzes ist die Aberkennung oder Nichtanerkennung des Grünlandstatus aus Sicht der UNB ein immerwährendes Thema und hat sich im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 verschärft. Die Dauergrünlanddefinition erschwert immer mehr die Förderung naturschutzfachlich wertvoller Biotope. Die Aberkennung oder Nichtanerkennung des Grünlandstatus verursacht neben den, in den meisten Fällen geringfügigen, „finanziellen Auswirkungen für die Bewilligungsbehörden und Bewirtschaftenden vor allem zusätzliche Verwaltungsaufwendungen (Änderungsbescheide, Teilschlagbildungen, Maßnahmenwechsel usw.). Es führt bei den Flächenbewirtschaftenden zu großer Unzufriedenheit [...]. Dabei ist der Ärger über die Flächenaberkennung – trotz im Sinne des Naturschutzes regelkonformer Bewirtschaftung – der relevante Faktor und weniger der finanzielle Verlust“ (LANUV, 2017).

⁹⁵ Darüber hinaus definiert das EuGH-Urteil C-47/13 aus 2014 Dauergrünland (EUGH, 2014).

Tabelle 25 stellt auf der Grundlage einer Auswertung des InVeKoS Grünlandflächen und sonstige Vegetationsflächen (Pufferstreifen, Brachen) zusammen. Mit Ausnahme der grau hinterlegten Nutzarten 924, 972 und 994 sind alle anderen Nutzarten auch in der 1. Säule förderfähig.

Tabelle 25: Grünland und sonstige Vegetationsflächen (ha gesamt und davon VNS) 2018

Nutzart	Kulturart	Kategorie	Hektar gesamt	davon VNS
54 Streifen am Waldrand ÖVF		AL	96	
56 Pufferstreifen ÖVF AL		AL	1.495	
57 Pufferstreifen ÖVF DGL		DGL	8	
459 Grünland (Dauergrünland)		DGL	421.989	24.349
480 Streuobst mit DGL-Nutzung		DGL	3.945	770
492 Dauergrünland unter etablierte lokale Praktiken (Heide)		DGL	1.596	733
567 Langj. o. 20 j.Stilll. DGL		DGL	291	
572 Uferrandstreifenprogramm (DGL)		DGL	31	
583 Naturschutz (1307/2013-32-2bi)		S	2.319	1.451
590 Brache (Blühmischungen)		AL	359	59
592 DGL aus Erzeugung genommen		DGL	714	5
599 Brachflächen Vertragsnaturs.		AL	1.572	1.556
910 Wildacker auf lw. Fläche		AL	1.427	30
924 Vertragsnaturs. ohne landw. N.		F	923	612
972 NFF: Dauergrünlandnutzung		DGL	82	
994 Unbefestigte Mieten DGL		DGL	31	

AL=Ackerland, DGL=Dauergrünland, S=Standweide, F=Forst
Grau hinterlegt: Ohne Prämienberechtigung in der 1. Säule.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Basis der Antragsdaten aus InVeKoS 2018.

Hinsichtlich der Frage „Was ist beihilfefähiges Grünland?“ ist besonders die Nutzart 924 interessant. 66 % der dieser Nutzart zugeordneten Flächen werden im Rahmen des Vertragsnaturschutzes bewirtschaftet. Ganz unterschiedliche Bausteine können dieser Nutzart zugeordnet werden: Standweide, Sonderbiotope/Pflege (Beweidung/Mahd), zusätzliche Maßnahmen wie z. B. Ziegeneinsatz, Handmahd, Verzicht auf Nutzung von 20 % bis 15.9). Gerade diese Bausteine bieten Anlass zur Diskussion über den Grünlandstatus, zumal die im Erlass des Ministeriums (MKULNV, 2016a) dargelegten Prüfkriterien sehr aufwendig sind und vegetationskundliche und standörtliche Expertise erfordern.

Aus Sicht der UNB wird der Grünlandstatus bei den VOK oft von den Prüfern der EU-Zahlstelle infrage gestellt (vor allem bei Prüfungen der 1. Säule). Es erfolgt nach VOK eine Umcodierung meist von Teilflächen nach 924 oder 583. In vielen Fällen werden Flächenanteile aber auch ganz aus der Förderung gestrichen und tauchen im Flächenverzeichnis gar nicht mehr auf. Vertreter:innen der Landwirtschaft stufen Vertragsnaturschutzflächen bei VOK häufig anders ein; sie bewerten vorrangig nach landwirtschaftlichen Aspekten, weniger nach naturschutzfachlichen Kriterien.

Im Prinzip handelt es sich um kein flächenmäßig relevantes Problem im Vertragsnaturschutz, dass einzelnen Flächen der Dauergrünlandstatus aberkannt wird und diese Flächen dadurch ihren Direktzahlungsanspruch verlieren. Aber jeder Einzelfall zieht einen hohen Aufwand für die Bewilligungsstelle nach sich, weil sie sich mit der Betroffenheit und dem Unverständnis der Flächenbewirtschaftenden auseinandersetzen müssen, die sich für ihre Teilnahme am Vertragsnaturschutz bestraft sehen.

Auch außerhalb des Vertragsnaturschutzes ist die Dauergrünlanddefinition ein kontrovers diskutiertes Thema (siehe Artikel im Wochenblatt, Asbrand, 2019). Bei der in dem Artikel beschriebenen Prüfung ging es um das Heraussuchen von feuchten Mulden, Flächen mit Binsen, Flächen mit fehlendem Grasbewuchs aufgrund der Trockenheit.

Ein Gerichtsurteil aus 2017 aufgrund einer Klage gegen Kürzungen der Natura 2000-Ausgleichszahlung stellt die Gesamtproblematik der Dauergrünlanddefinition in ihren verschiedenen Facetten dar. Darin macht der Kläger u. a. geltend, dass „die Prüfer der Vor-Ort-Kontrolle [...] auch die Flächen als Dauergrünland [hätten] anerkennen müssen, die mit Seggen, Binsen, Schilf, Brennesseln etc. bewachsen seien, da diese Pflanzen von seinen Schafen gerne gefressen würden. Er mähe und mulche überdies die Flächen. Er nutze daher den Aufwuchs, sodass es unerheblich sei, dass beispielsweise Sauergräser nicht in den handelsüblichen Saatmischungen enthalten seien.“ Das Gericht ist dieser Auffassung allerdings nicht gefolgt, sondern hat darauf abgehoben, dass es für „die Beihilfefähigkeit [...] nicht schon aus[reicht], dass die betreffende Fläche dem Naturschutz und der Landschaftspflege dient, vielmehr muss sie weiterhin eine landwirtschaftliche Fläche in Form von Ackerland bzw. Dauergrünland sein“ (VG Minden, 2017).

Für die neue Förderperiode wurde die Definition von Dauergrünland deutlich erweitert (Reiter und Röder, 2023, S. 4), was infolge zu einer Verringerung der Problematik der Aberkennung der Beihilfefähigkeit von Flächen führen sollte.

Länderübergreifende Antragstellung

Nordrhein-westfälische Landwirtschaftsbetriebe können für Flächen außerhalb von NRW Zahlungen für Flächenmaßnahmen beantragen, analog zu Betrieben anderer Bundesländer, die mit ihren Flächen in NRW auch ELER-Maßnahmen beantragen können. Auswertung der Zahlstellendaten zeigen, dass zwischen 2015 und 2022 rund 1 % der Zahlungen bei AUKM und beim Ökolandbau an Betriebe geflossen ist, die ihren Betriebssitz nicht in NRW haben. Die länderübergreifende Antragstellung ist mengenmäßig von nicht so großer Bedeutung, verursacht aber aufgrund der suboptimalen Schnittstellen zwischen den IT-Systemen einen großen Aufwand. Nach Einschätzung der EU-Zahlstelle wäre es am sinnvollsten, wenn jedes Bundesland auf die Geodaten der anderen Bundesländer zugreifen könnte. *„Und wenn dann ein Landwirt in Niedersachsen seinen Antrag in Niedersachsen stellt, dann kann er selbstverständlich auch seine nordrhein-westfälischen Flächen in Niedersachsen beantragen, und genauso gut umgekehrt. [...], im Hintergrund können wir nachher die Flächen austauschen und müssen nicht eine ZID-Schnittstelle machen [...], weil unser System die Flächen aus Niedersachsen zum Beispiel nicht verarbeiten könnte.“* Generell ist es so, dass die jeweilige Zahlstelle nur die Flächen bearbeitet, die in seinem eigenen Bundesland liegen, obgleich die 1. Säule-Zahlungen nach dem Betriebssitzprinzip und nicht nach dem Belegenheitsprinzip, wie beim Gros der Flächenmaßnahmen der 2. Säule, ausbezahlt werden. Landwirt:innen müssen, wenn sie Flächen in verschiedenen Bundesländern bewirtschaften, ihre Anträge also in unterschiedlichen Antragsystemen beantragen. Dies erzeugt zusätzlichen Aufwand bei der Antragstellung und erfordert einen entsprechenden Datenaustausch zwischen den Zahlstellen. Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen haben sich die Verfahren, da es seit vielen Jahren geübte Praxis ist, eingespielt. Aufwendiger ist es im Fall von länderübergreifenden Kontrollen, zum einen, weil um Amtshilfe gebeten werden muss — es sei denn, es handelt sich um grenznahe Flächen — und zum anderen, weil die jeweiligen Flächenidentifizierungssysteme sehr unterschiedlich sind. *„Wenn wir NRW-Antragsteller haben mit Flächen in Hessen und es gibt Kontrollen, dann müssen wir immer mühsam um Amtshilfe bitten. [...]. Das ist manchmal kompliziert. Aber die Kollegen aus den drei Landratsämtern, mit denen wir zu tun haben, die kennen uns und wir kennen die, das klappt eigentlich gut. Und die Antragsteller mit Agrarumweltmaßnahmen, die wissen einfach, wie der Hase läuft, das klappt. Die machen das ja zum Teil jahrzehntelang schon.“* Zu unterscheiden ist bei der länderübergreifenden Antragstellung zwischen betrieblichen und betriebszweigbezogenen Maßnahmen. Ökolandbaubetriebe müssen die Verpflichtungen gesamtbetrieblich einhalten. Bei den Vielfältigen Kulturen hatten die NRW-Betriebe die Option, die Verpflichtung nur auf die Flächen in NRW zu begrenzen oder alle Flächen einzubeziehen, unabhängig davon, ob sie eine Förderung auch im Nachbarbundesland beantragen. NRW zahlt aber jeweils nur für die Flächen, die in NRW liegen. Einen Sonderfall stellt Rheinland-Pfalz beim Ökolandbau dar, da er dort nach dem Betriebssitzprinzip gefördert wird. Dies bedeutet, dass NRW auch die Ökolandbauförderung in Rheinland-Pfalz für nordrhein-westfälische Betriebe auszahlt und umgekehrt.

6.5.3.3 Organisation

In NRW werden, mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes, alle InVeKoS-Maßnahmen vom Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragtem umgesetzt, wobei die Kreisstellen der LWK als antragsannahmende Stelle fungieren. Wie schon in der vorherigen IK-Analyse (Fährmann et al., 2014) ausgeführt, kann die Organisationsstruktur der flächengebundenen landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen als sachgerecht bezeichnet werden. Das Zusammenspiel aus dezentraler Antragsannahme und zentraler Bewilligung funktioniert gut. Zudem ist die enge Abstimmung, z. T. auch personell, mit dem Antragsverfahren der 1. Säule vorteilhaft. Zukünftig dürfte die Abwicklung „aus einer Hand“ durch die Ökoregelungen noch wichtiger werden. Für den Bereich des Direktors der LWK-NRW als Landbeauftragten wird eine gute vertikale Kommunikation gesehen, zwischen Antragstellenden, Kreisstellen, EU-Zahlstelle und Ministerium. Auch innerhalb der EU-Zahlstelle (also der Zentrale in Münster und den Kreisstellen) läuft die Zusammenarbeit gut.

Die Bewilligungsfunktion beim Vertragsnaturschutz ist an die Kreise und sechs kreisfreie Städte, die über ein Kreiskulturlandschaftsprogramm verfügen, delegiert.

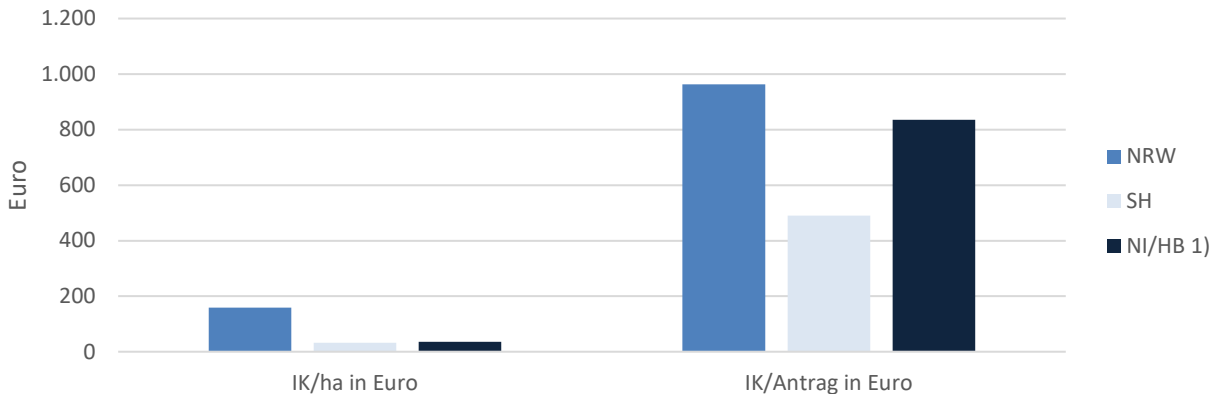
In der schriftlichen Befragung gab es positive Rückmeldungen zur Zusammenarbeit der UNB mit dem LANUV, der EU-Zahlstelle und den zuständigen Kreisstellen der LWK. Dies wird als wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Vertragsnaturschutzes gesehen. Weiterhin wird aber konstatiert, dass die zusammenarbeitenden Strukturen infolge der EU-Beteiligung übermäßig komplex seien. *„Dieser Mangel wird durch das Engagement der beteiligten Personen beherrscht.“*

Wie die Ausführungen in Kapitel 4.3.4 zeigen, gab es zwar partiell Verbesserungen im delegierten Bereich. Die grundlegenden strukturellen Problembereiche, die schon auf der Grundlage der Erhebungen 2005 und 2011 herausgearbeitet wurden, bestehen aber nach wie vor. Die Schnittstellen zwischen der EU-Zahlstelle und den UNB sind teilweise nicht gut gesetzt, was z. T. auch auf die eingesetzte IT zurückzuführen ist.

Fachlich, und dies wird auch aus den Erhebungen deutlich, wird die dezentrale Struktur als sinnvoll erachtet, insbesondere in der Zusammenarbeit mit den Biologischen Stationen. Ob dies auch für die Bewilligungs- und Auszahlungsfunktion gilt, wird teilweise kritisch gesehen. *„Die UNB arbeitet fast zu 100 % fremdbestimmt, d. h. alles wird zu bestimmten Zeitpunkten vorgegeben. Das Programm, die Formulare und Bescheide, die Zahltermine, die Flächenbearbeitungen erfolgen bei der Kammer. Selbst die Bescheide werden von hier aufgrund vorgegebener Daten erstellt. [...] Da stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, den letzten Schritt der Bearbeitung auch noch bei der Kammer anzusiedeln, dann käme alles aus einer Hand“.* Organisatorische Änderungen sind allerdings nicht geplant, die Zweiteilung der Bewilligungsfunktionen der Flächenmaßnahmen soll beibehalten werden.

Werden die IK des Vertragsnaturschutzes in NRW mit denen in anderen Bundesländern verglichen, dann liegen die IK/ha weiterhin – wie schon in der Vorperiode (Fährmann et al., 2014, Abbildung 6) – höher. Eine Ursache dafür ist die dezentrale Bewilligungsstruktur unter Einbindung der Biologischen Stationen. In SH erfolgen die Vertragsabschlüsse zentral über die Landgesellschaft, in NI/HB fungiert die Landwirtschaftskammer mit ihren zehn Bezirksstellen als Bewilligungsstelle. In Hessen wird der Vertragsnaturschutz auch in Zuständigkeit der Kreise umgesetzt; allerdings wie der Großteil der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen außerhalb des Hessischen EPLR. Organisationsentscheidungen sind Ergebnis von sehr kontrovers geführten und hoch politischen Diskussionsprozessen (Bauer et al., 2007), in denen Gesamtpakete verhandelt und dabei nicht zwingend die spezifischen Organisationserfordernisse einzelner Aufgabenbereiche oder Finanzmittelgeber wie der EU abgewogen werden und Berücksichtigung finden. Dies bedeutet auch, dass für organisatorische Anpassungen, die ggf. zu einer höheren Umsetzungseffizienz führen könnten, nur wenig Spielraum besteht.

Abbildung 18: Umsetzungsaufwand des Vertragsnaturschutzes im Programmvergleich

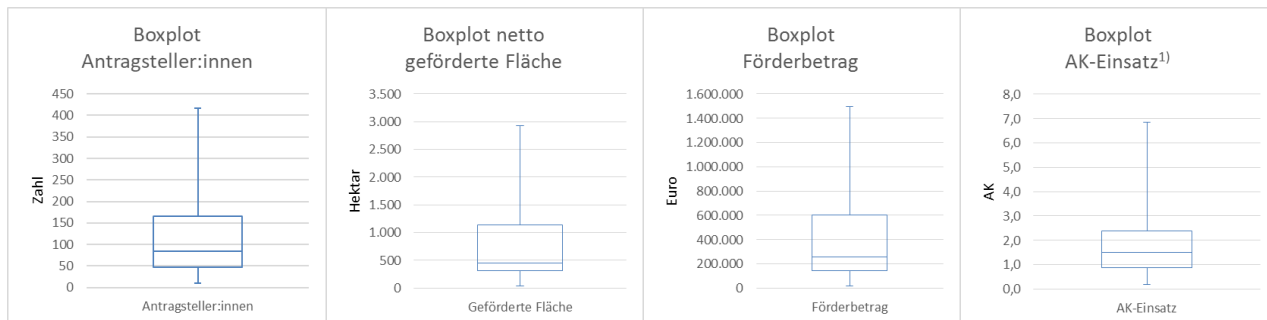


¹⁾ Aufgrund der anderen Programmierungsstruktur wurden alle im Umweltministerium umgesetzten flächenbezogenen Biodiversitätsmaßnahmen unter dem Label Vertragsnaturschutz zusammengefasst.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2018).

Kreise und kreisfreie Städte sind sehr unterschiedlich in die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes eingebunden. Abbildung 19 stellt die Verteilung der Zahl der Antragstellenden, der geförderten Fläche, der Förderbeträge und der 2017 eingesetzten AK dar. In den sog. Boxplots sind die Minimum- und Maximum-Werte angegeben, der Median und die unteren sowie oberen Quartile. Die Hälfte der UNB betreut im Schnitt 84 Antragstellende, rund 450 ha, ist verantwortlich für einen Förderbetrag von 256.000 Euro und setzt – unter Berücksichtigung der Biologischen Stationen und Werkverträge – 1,5 AK ein. Die Lage des Medians innerhalb der Box zeigt eine Rechtsschiefe in der Verteilung aufgrund einer starken Streuung nach oben. Beim AK-Einsatz fällt der Interquartilsabstand am geringsten aus. Mittelwert und Median fallen zusammen. Die deutliche Streuung ist auf eine UNB zurückzuführen, die umfangreich ihre Biologische Station in der Vertragsnaturschutzförderung einsetzt. Dies zeigt, wie oben schon ausgeführt, dass die Fixkostenbelastung hoch ist und sich der AK-Einsatz nicht proportional zum Umfang des Vertragsnaturschutzes im Zuständigkeitsbereich der einzelnen UNB verhält.

Abbildung 19: Einbindung der UNB in die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes 2017



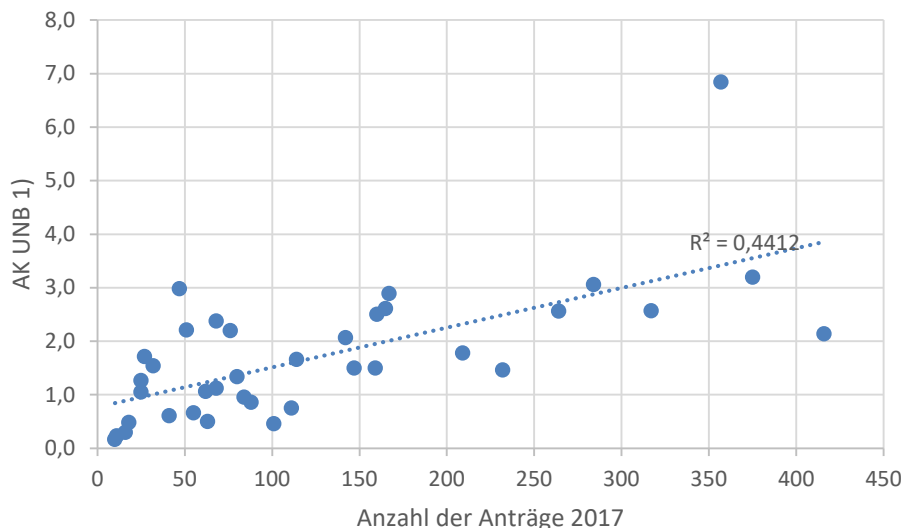
¹⁾ Da manche UNB die Biologischen Stationen in die Abwicklung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen einbinden, wurden die in der Erhebung aufgeführten Beträge in AK umgerechnet. Angesetzt wurden die durchschnittlichen Personalkosten der UNB.

Quelle: Eigene Darstellung nach LANUV (2018b) und Fähmann und Grajewski (2018).

Abbildung 20 stellt den Zusammenhang zwischen den eingesetzten AK und der Anzahl der Anträge in den Kreisen und kreisfreien Städten dar. Es gibt keinen starken Zusammenhang zwischen den eingesetzten AK und der Anzahl der Anträge. Unabhängig von der Zahl der Anträge muss schon allein aufgrund des Vier-Augen-Prinzips und der klaren Funktionstrennung eine gewisse Anzahl von Personen mit der Vertragsnaturschutzförderung befasst sein. Damit braucht es auch den Aufbau und eine kontinuierliche Aktualisierung des erforderlichen Know-hows (verwaltungstechnisch und inhaltlich-fachlich). Durch die dezentrale Bewilligungsstruktur erzeugt dies Mehraufwand. Nach oben ist die Zahl der Mitarbeiter:innen in den UNB durch den finanziellen Spielraum auf

kommunaler Ebene begrenzt. Eine gewisse Flexibilität bietet die Einbindung der Biologischen Stationen und die Vergabe von Werkverträgen in die Förderabwicklung. Ansonsten bleiben nur Strategien, die schon weiter oben dargestellt wurden, wie der Verzicht auf ein Angebot aufwendiger Fördergegenstände oder auf die Einbeziehung von Kleinstflächen.

Abbildung 20: Eingesetzte AK in den UNB im Verhältnis zur Anzahl der Anträge 2017



¹⁾ Da manche UNB die Biologischen Stationen in die Abwicklung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen einbinden, wurden die in der Erhebung aufgeführten Beträge in AK umgerechnet. Angesetzt wurden die durchschnittlichen Personalkosten der UNB.

Quelle: Eigene Darstellung nach LANUV (2018b) und Fähmann und Grajewski (2018).

Die Dezentralisierung der Bewilligungsfunktion erzeugt höheren Umsetzungsaufwand, bietet aber Vorteile, weil das Personal vor Ort in den UNB und den Biologischen Stationen über Fachlichkeit und Ortskenntnis verfügt, gerade angesichts der sehr unterschiedlichen räumlichen Situation in NRW.

Durch die disperse Bewilligungsstruktur und die unterschiedlich umfangreiche Einbindung der UNB in die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes ist ein hoher Koordinierungsaufwand erforderlich, um ein einheitliches Verständnis herzustellen, das für die fachliche Steuerung, Abwicklung und Kontrolle erforderlich ist.

Eine wichtige Funktion übernimmt die Koordinationsstelle beim LANUV sowohl für die Weiterentwicklung des Anwenderhandbuchs (LANUV, 2018a) als auch in der Organisation von Austauschprozessen. So findet ein Erfahrungsaustausch zum Vertragsnaturschutz zwischen ZS-Koordinierung, Fachreferat, EU-Zahlstelle, LANUV, den Biologischen Stationen, den Bezirksregierungen und den UNB statt, auf dem sowohl über Neuerungen berichtet als auch die Erfahrungen der Praxis abgeholt werden (ein Tag je Regierungsbezirk).⁹⁶ Dieser aus fachlicher Sicht sehr wichtige Erfahrungsaustausch wird vom LANUV organisiert, dessen Kosten auch in die Berechnung der IK mit eingeflossen sind.

Unterstützt werden könnte der Austausch zwischen den Beteiligten auch stärker digital. So wünschen sich die Befragten eine Plattform auf LANUV- und Zahlstellenebene zum Austausch von fachlichen und inhaltlichen Fragen zwischen den Bewilligungsbehörden. Auch wäre es sinnvoll, wenn es einen zentralen Ablageort für die jeweils geltenden Erlasse, Vordrucke und Muster gäbe. „Wenn diese Informationen von einer verantwortlichen

⁹⁶ Seit 2018 finden landesweit nur noch drei Termine statt, (davon einer digital), was zu einer zeitlichen Entlastung von Ministerium, EU-Zahlstelle und LANUV geführt hat.

übergeordneten Stelle gebündelt und ständig aktuell vorgehalten würden, müsste dies nicht jede einzelne Bewilligungsstelle gewährleisten“.

6.5.3.4 Personal

Kreisstellen der Landwirtschaftskammer und die UNB beschäftigen das Gros des Personals zur Umsetzung der InVeKoS-Maßnahmen. In der vorherigen IK-Analyse wurde ausgeführt, dass nach Eigeneinschätzung der Befragten in den UNB und den Kreisstellen der Landwirtschaftskammer keine kritische Personalsituation vorherrscht. Die Personalausstattung würde ausreichen, um eine hohe Kundenzufriedenheit und eine regelkonforme Abwicklung zu gewährleisten (Fährmann et al., 2014, S. 152). In den aktuellen Befragungen spiegelt sich eine größere Unzufriedenheit mit der Personalsituation wider, die sich auf die Rekrutierung und Einarbeitung von neuem Personal sowie die zahlenmäßige Ausstattung angesichts der bestehenden Anforderungen an eine Funktionstrennung bezieht. Die Situation variiert allerdings zwischen den Dienststellen. Größere Dienststellen können Personalengpässe besser ausgleichen; Personalgewinnung ist je nach Region und Tätigkeitsbereich unterschiedlich schwierig.

Im Geschäftsbereich 3 der Landwirtschaftskammer und den Kreisstellen der Landwirtschaftskammer ist das Problem, dass die Konkurrenz bei Verwaltungskräften durch andere Institutionen sehr hoch ist, die Personen mit der gleichen Qualifikation suchen. Daraus resultiert eine höhere Fluktuation, die Such- und Einarbeitungskosten generiert. Diese Konkurrenz ist in stadtfüreren Regionen allerdings geringer.

Ein Problem bei der Rekrutierung von Verwaltungskräften ist, dass in der Landwirtschaftskammer die normale Sachbearbeitung mit TV-L 6 eingruppiert ist. Andere Bereiche des öffentlichen Dienstes, z. B. die Kommunen, können höher eingruppiert werden und bieten darüber hinaus auch unbefristete Verträge. *„Der Großteil bei uns ist in TV-L 6 und bei den Kommunen fangen sie nicht unter sieben, meist mit acht an. Und dann kriegen sie bei den Kommunen auch gleich unbefristete Verträge [...]. Also, da sind wir nicht unbedingt konkurrenzfähig.“*

Im Kernbereich der Förderverwaltung besteht also im Wesentlichen das Problem, Verwaltungsfachkräfte zu finden, einzuarbeiten und zu halten.

6.5.3.5 IT

Gerade im Bereich der InVeKoS-Maßnahmen hat sich die IT in den zurückliegenden Jahren sehr umfangreich weiterentwickelt. Hinzu kommen das satellitengestützte Monitoring der Flächen und eine verbesserte digitale Kommunikation. Mit ELAN müssen die Auszahlungsanträge für die flächenbezogenen InVeKoS-Maßnahmen gestellt werden und – außer für den Vertragsnaturschutz – auch die Grundanträge. Für die von der Landwirtschaftskammer in ihrer Funktion als EU-Zahlstelle umgesetzten InVeKoS-Maßnahmen hat sich nach Auskunft der Befragten die elektronische Antragstellung über ELAN nach Anfangsschwierigkeiten deutlich bewährt.

Im Vertragsnaturschutz wurde zum Zeitpunkt der Befragung 2018 in der Abwicklung nach wie vor das NASO-Programm eingesetzt, vor allem für die Grundbewilligung. Auszahlungsanträge konnten gegen Ende der Förderperiode im ELAN gestellt werden; die Daten werden dann von der EU-Zahlstelle in das NASO-Programm eingespielt. Mit dem GAP-Strategieplan, also der Antragstellung 2023, gab es weitergehende Änderungen.⁹⁷ Das NASO-Programm bleibt zwar produktiv für die alten, noch laufenden Verträge. Die neuen Verträge werden aber

⁹⁷ Ab 2023 können auch die Grundanträge für den Verpflichtungszeitraum 01.01.2024 bis 31.12.2028 mit Hilfe des ELAN-Antragsprogramm eingereicht werden. Es wird von der EU-Zahlstelle (2023) aber den Antragstellenden dringend empfohlen, sich vorab mit der örtlichen Bewilligungsbehörde und der örtlichen Biologischen Station bezüglich der umzusetzenden Maßnahmen abzustimmen.

gemeinsam mit den anderen Flächenmaßnahmen in einem System gehalten. Endgültige Entscheidungen zur Zukunft des NASO stehen aber nach Auskunft des MLV noch aus.

Auch wenn in der Befragung durchaus Verbesserungen gesehen werden, überwiegt die Kritik seitens der UNB an der aus ihrer Sicht veralteten Software. *„NASO ist ein historisches Programm, was man schon daran sieht, dass ungefähr noch ein Sechstel meines Bildschirms davon genutzt wird. Da sieht man, aus welcher Zeit der Bildschirmauflösung das stammt. Da ist auch keine Entwicklung mehr möglich. Weil da einfach die ganzen Grundstrukturen [...] überholt sind. Ja, alleine das Thema der Klick-Tiefe, wie oft muss ich klicken, um z. B. so ein dämliches Plausi-Protokoll zu drucken? Ja. Das ist unendlich. Und jedes Mal gibt es Zeiten, die man abwarten muss, ehe dann dieser Bildschirm mal aufgeht und so weiter. Und da verliert man ganz, ganz viel Zeit dadurch, dass das so alt ist. Das ist nicht zu unterschätzen, wenn man 1.000 Anträge abwickeln will.“* Schon in der letzten IK-Analyse (Fährmann et al., 2014) wurden die Softwaredefizite und die damit verbundenen Arbeitsineffizienzen als eine Begründung für höhere Implementationskosten des Vertragsnaturschutzes identifiziert. Die Lösung des Problems liegt bei der EU-Zahlstelle. Beabsichtigt ist, das Programm völlig neu aufzusetzen, mit neuer Technik und neuen Masken. Dazu fehlen aber aktuell die Kapazitäten. Die Integration in die unterschiedlichen IT-Umgebungen der Kreise und kreisfreien Städte stellt eine zusätzliche Herausforderung dar. Es ist tatsächlich eine stärkere Verknüpfung zwischen den IT-Systemen der EU-Zahlstelle und der UNB angedacht, auch im Bereich der geobasierten Antragsbearbeitung. Eine konkrete Zeitschiene gibt es unseres Wissens nicht. Dazu fehlt auch der Handlungsdruck aufseiten der EU-Zahlstelle. Ineffizienzen in der IT-Architektur fallen in erster Linie bei den UNB an und weniger bei der EU-Zahlstelle. So haben sich die UNB, aufgrund der unbefriedigenden IT-Strukturen, parallele IT-Systeme eingerichtet, z. B. in Form von Access-Datenbanken oder GIS-Anwendungen. Diese getrennten Systeme werden auch benötigt, um den Flurstückbezug herzustellen, der für die Feststellung der Eigentumsverhältnisse Voraussetzung ist.

Neben diesen fördertechnischen Anforderungen gibt es auch allgemeine Digitalisierungsanforderungen, die die internen Verwaltungsabläufe (E-Akte) und auch die Kommunikation mit den landwirtschaftlichen Betrieben betreffen. Viele Prüfunterlagen sind schon derzeit elektronisch und werden den Antragsteller:innen auch elektronisch übermittelt. ELAN wird zunehmend zu einer elektronischen Kommunikationsplattform ausgebaut.

Bei den UNB werden intern auch mehr Vorgänge elektronisch abgespeichert. Es gibt aber noch die Papierakte. Auch die Bewilligung erfolgt in Papierform. Anders als bei der LWK, bei der durch ELAN die digitale Antragstellung und -bearbeitung schon weit fortgeschritten ist, wird der Digitalisierungsprozess bei den UNB durch die dezentrale Struktur behindert. Es wird auf eine Lösung vonseiten des Landes gewartet, z. B. über das NASO-Programm.

Die geobasierte Antragstellung wird seit 2022 durch ein satellitengestütztes Flächenmonitoring ergänzt. Ziel ist u. a., den Kontrollaufwand vor Ort zu verringern und den landwirtschaftlichen Betrieben zu helfen, die Anforderungen einzuhalten (LWK Nordrhein-Westfalen, 2022, S. 10). Die EU erwartet vom Flächenmonitoring deutliche Beiträge zur Vereinfachung (EU-COM, 2019). Zunächst handelt es sich allerdings um eine Ausweitung der Kontrollen auf 100 % der Flächen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Flächenmonitoring lassen noch nicht erkennen, dass sich der Kontrollaufwand deutlich reduzieren lässt. Was weitgehend wegfällt, ist die Vermessung der Flächen vor Ort. Auch das in den Vorjahren praktizierte Verfahren der Fernerkundung entfällt. Ein großer Teil von maßnahmenspezifischen Verpflichtungen muss aber weiterhin vor Ort kontrolliert werden. Hinzu kommen nun schnelle Feldkontrollen vor Ort bei zweifelhaften Flächen, bei denen die Einhaltung der Fördervoraussetzungen⁹⁸ nicht anhand der Satellitenbilder eindeutig festgestellt werden konnte. Des Weiteren wurde in den Gesprächen das Problem des Schattenwurfs thematisiert, der zu falschen Flächengrößermittlungen führen kann. Momentan ist das System noch nicht voll ausgereift, sodass eine

⁹⁸ Anbau der im Flächenantrag angegebenen Kulturart, Durchführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf Dauergrünland, Ausübung der Mindesttätigkeit auf Brachen und Streifen, ganzjährige Beihilfefähigkeit der Flächen.

gewisse Skepsis überwiegt, ob tatsächlich eine Verwaltungsvereinfachung damit verbunden ist. „Das war ja mal das Ursprungargument der Kommission, die sagten, wir machen jetzt ein Flächenmonitoring, das geht über einen Satelliten, dann braucht ihr keine Vor-Ort-Kontrollen mehr zu machen, ist heute überhaupt nicht mehr die Rede von, sondern heute wird es als zusätzliche Kontrolle zur Vor-Ort-Kontrolle dargestellt. [...] Da lässt sich ganz viel automatisieren, ja, aber auch den Automatisierungsprozess muss irgendetwas betreuen, also auch da ist dann wieder eher so ein Anstieg des Verwaltungsaufwandes drin.“

6.5.3.6 Wirkungsorientierung

Der Implementationsaufwand ist auch Resultat der Zweckbestimmung des Fördermitteleinsatzes. Je zielgerichteter und differenzierter Fördermittel eingesetzt werden sollen, um fachliche Ziele zu erreichen, desto komplexer ist i. d. R. das Maßnahmendesign: Umfang und die Individualität von Auflagen, gezielte Auswahl von Förderflächen oder intensive Betreuung von Antragstellenden. In der Regel geht damit auch eine höhere Wirksamkeit des Mitteleinsatzes einher. Mann (2000) stellte in diesem Zusammenhang die Hypothese auf, dass „zunehmende Transaktionskosten entstehen, wenn die Verwendungseffizienz der Programme erhöht, eine bessere und damit aufwendigere Förderpolitik betrieben wird, sodass hohe Transaktionskosten als Indiz für eine hohe Programmeffizienz angesehen werden können.“⁹⁹ Unsere empirischen Befunde verweisen in die gleiche Richtung, wie die in Tabelle 26 dargestellten Ergebnisse zeigen.

⁹⁹ Verwendungseffizienz bezieht sich bei Mann auf bessere Wirkungen der Förderpolitik. Transaktionskosten umfassen dort neben den von uns erfassten Implementationskosten auch Kosten für die landwirtschaftlichen Betriebe.

Tabelle 26: InVeKoS-Maßnahmen (Fläche): Ziele, Maßnahmendesign, Wirkungsstärke und Umsetzungsaufwand

Code/Maßnahmenbezeichnung	Prioritäres Ziel ¹⁾	Umfang von Förder-voraussetzung, Auflagen/ Verpflichtungen	Individuelle Vertrags-gestaltung	Gezielte Auswahl von Förderflächen			Wirkungs-stärke ²⁾	Relative IK in %	IK/ha in Euro	IK/Vertrag in Euro	Fläche/ Vertrag in ha
				über Kulissen	über Einzelflächen-begutachtung	Proaktive Akquise/ Betreuung					
10.11 Vielfältige Kulturen im Ackerbau	Biodiversität	gering	nein	nein	nein	nein	+	2,0	2,1	199	96
10.13 Anlage von Blüh- und Schonstreifen	Biodiversität	hoch	nein	nein	nein	nein	++	9,3	67,7	125	2
10.15 Extensive Grünlandnutzung	Biodiversität	hoch	nein	nein	nein	nein	++	7,4	9,1	329	36
10.16-18 Vertragsnaturschutz	Biodiversität	hoch	ja	ja	ja	ja	+++	35,9	159,6	963	6
								16,9	29,9	572	19
11 Ökolandbau	Allgemeiner Umweltschutz	hoch	nein	nein	nein	nein	++	2,8	6,1	243	40
10.12 Anbau von Zwischenfrüchten	Wasser	mittel	nein	ja	nein	ja	+	18,0	14,0	281	20
10.14 Anlage von Uferrand- und Erosionsschutzstreifen	Wasser/Boden	mittel	nein	ja	ja	nein	++	17,6	130,1	161	1
								17,8	31,0	192	6
12.1 Natura-2000-Ausgleichszahlung	Biodiversität/ Einkommen ³⁾	gering	nein	ja	nein	nein	+	14,6	18,5	162	9
13 Ausgleichszulage	Biodiversität/ Einkommen ³⁾	gering	nein	ja	nein	nein	0	4,0	2,8	68	24
								6,7	5,3	100	19

¹⁾ dem Feinkonzept zum Bewertungsplan entnommen.

²⁾ basierend auf den Ergebnissen der bisherigen Evaluation.

³⁾ Bei beiden Maßnahmen steht ein Einkommensausgleich für Bewirtschaftungsnachteile im Vordergrund. Geringe positive Effekte für Biodiversität sind nur beim Natura-2000-Ausgleich zu erwarten.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fähmann und Grajewski (2018), Sander et al. (2019) und MULNV (2019).

Bei den Biodiversitätsmaßnahmen gibt es mit dem Vertragsnaturschutz nur eine Flächenmaßnahme, die nach den Analysen von Sander et al. (2019) eine hohe Biodiversitätswirkung aufweist. Es handelt sich aber auch um die Maßnahme mit dem höchsten relativen Umsetzungsaufwand, weil sie über ein komplexes Maßnahmendesign verfügt. Geringe Wirkungen, allerdings mit einer größeren Reichweite, kommt den Vielfältigen Kulturen im Ackerbau zu, eine Standardmaßnahme, einfach zu beantragen und zu administrieren und damit mit geringen relativen IK verbunden. Bei den beiden Maßnahmen mit mittleren Biodiversitätswirkungen (Zwischenfrüchte und Uferrand- und Erosionsschutzstreifen) unterscheidet sich der flächenbezogene Umsetzungsaufwand sehr deutlich. Dies liegt an dem grundlegenden Ansatz der Maßnahmen, betriebszweigbezogen oder Einzelfläche, und dem damit auch einhergehenden Budget und der Prämienausgestaltung.

Dem Ökolandbau kommt eine Sonderrolle zu, da er gleichermaßen den biotischen und abiotischen Ressourcenschutz adressiert. In der Evaluation wurden dem Ökolandbau mittlere Wirkungen zugemessen. Der Ökolandbau hat zwar hohe Auflagen, ansonsten gibt es aber keine spezifischen Steuerungsinstrumente. Als gesamtbetrieblicher Ansatz bleiben die IK gering.

Bei den beiden Maßnahmen, die prioritär einen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität leisten sollen, zeigt sich kein Unterschied in den relativen IK trotz der unterschiedlichen Einstufung in der Wirkungsstärke. Auf den Hektar bezogen weist die Anlage von Uferrand- und Erosionsschutzstreifen einen deutlich höheren Umsetzungsaufwand auf, was vor allem auf die Einzelflächenförderung mit gezielter Auswahl von Flächen zurückzuführen ist. Von den beiden kompensatorischen Maßnahmen ist die Ausgleichszulage mit dem geringsten Umsetzungsaufwand verbunden, weil sie über die Lage der Flächen in einer festgelegten Gebietskulisse hinaus keine weitergehenden Auflagen hat und vom Ansatz her einer 1. Säule-Maßnahme entspricht. Die Ausgleichszulage ist im Schwerpunktbereich 4A programmiert (Vorgabe EU), ohne dass entsprechende Wirkungen aber gezeigt werden konnten (Sander et al., 2021). Die Natura 2000-Ausgleichszahlung gleicht im Wesentlichen ordnungsrechtlich festgelegte Bewirtschaftungsauflagen¹⁰⁰ aus. Der Umsetzungsaufwand ist höher als bei der Ausgleichszulage, weil die Kulissenbildung und die daraus resultierenden Zahlungen komplexer gestaltet sind. Sander et al. (2019) führten aus, dass die „Maßnahme [...] ihre Berechtigung im Instrumentenmix aus hoheitlichen und freiwilligen Ansätzen [hat], darin [...] eine Basis für die Teilnahme an AUKM [bildet] und [...] zur Akzeptanz von Schutzgebietsausweisungen und wirkungsvollen Schutzgebietsverordnungen bei[trägt].“ Daraus resultieren gering positive Wirkungen auf die Biodiversität.

In der Tendenz lässt sich die Hypothese von Mann (2000) mit den empirischen Befunden der IK-Analyse der InVeKoS-Maßnahmen daher belegen. Maßnahmen, mit denen anspruchsvolle fachliche Ziele umgesetzt werden sollen, weisen zumeist höhere IK auf.

Ob die Fokussierung auf fachlich anspruchsvolle Ziele und deren Erreichung zwingend mit einer Detailsteuerung von Maßnahmen einhergehen muss, wäre weiter zu diskutieren. Bislang waren die InVeKoS-Maßnahmen im NRW-Programm ausschließlich handlungsorientiert. Dies bedingte auch die detaillierten Auflagen bei vielen InVeKoS-Maßnahmen und den damit verbundenen Kontrollaufwand. In der kommenden Förderperiode wird in NRW mit dem Kennartengrünland erstmalig eine ergebnisorientierte Maßnahme angeboten (im Rahmen der Ökoregelungen der 1. Säule). Es wäre aufschlussreich zu erfahren, ob sich die Ergebnisorientierung in einem geringeren Umsetzungsaufwand niederschlägt.

¹⁰⁰ Die Betriebe sind unabhängig von den tatsächlichen hoheitlichen Einschränkungen dazu verpflichtet, das Grünland nicht umzubrechen, auf zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen zu verzichten und Rücksicht auf Brutvögel und deren Gelege zu nehmen.

6.5.4 Diskussion

Gegenüber der Vorperiode ist der Aufwand zur Umsetzung der InVeKoS-Maßnahmen gestiegen, obgleich das Förderangebot im Kern konstant geblieben ist und keine organisatorischen Veränderungen erfolgten. In der Umsetzung hat sich also eine gewisse Routine eingestellt. Der ermittelte Mehraufwand beruht vor allem auf einer stärkeren Überlappung mit der 1. Säule durch das Greening, auf geänderten aufwandserhöhenden Ausgestaltungen einzelner Maßnahmen und den geänderten Kontrollvorgaben.

Bei den Maßnahmencharakteristika bestätigen sich die Ergebnisse der vorherigen IK-Analyse. Aufgrund der hohen Fixkostenbelastung haben Budget und Mittelabfluss einen großen Einfluss auf die Umsetzungseffizienz. Finanzstarke Maßnahmen weisen in der Regel geringe relative IK auf, oftmals auch aufgrund einer stärker standardisierten Ausgestaltung. Individualität kostet, was man im Besonderen beim Vertragsnaturschutz mit einem Einzelflächenfokus, aber auch bei den beiden Streifenmaßnahmen sieht. Beim Vertragsnaturschutz erfolgt mit dem Grundantrag auch eine „Eignungsprüfung“ der angebotenen Fläche, es werden individuelle Vertragsmuster zusammengestellt, und es erfolgt ein begleitendes Wirkungsmonitoring. Dafür werden oftmals auch die Biologischen Stationen in die Förderverfahren als zusätzliche Beteiligte integriert. Der Vertragsnaturschutz unterscheidet sich dadurch substantiell von den anderen im NRW-Programm angebotenen Agrarumweltmaßnahmen. Bei den tierbezogenen Maßnahmen sind nach wie vor Fördervoraussetzungen und Verpflichtungen komplex. Die Tierschutzförderung weist eine hohe Fehlerquote auf; der relative Umsetzungsaufwand ist aber aufgrund des hohen Budgets und der entsprechenden Skaleneffekte niedrig. Es handelt sich bei der Tierschutzförderung nicht um systembedingte Fehler, sondern um Kürzungen aufgrund von Verstößen gegen Verpflichtungen, die den fachlichen Kern der beiden Maßnahmen ausmachen und daher auch nicht zur Disposition stehen, sofern weiterhin auf einen handlungsorientierten Förderansatz gesetzt wird. Die bedrohten Haustierrassen als kleine Maßnahme sind mit vergleichsweise hohen relativen Umsetzungskosten verbunden, da im Kern der Maßnahme eine Einzeltierfassung steht. Die Entscheidung, die Natura 2000-Ausgleichszahlung modularer auszugestalten, hat zu einem erhöhten Umsetzungsaufwand geführt, trägt aber ggf. auch zur Akzeptanzsteigerung von strengeren ordnungsrechtlichen Auflagen bei. Die Ausgleichszulage ist eine weiterhin günstig umzusetzende Maßnahme, da die Zuwendung im Wesentlichen auf der Belegenheit in einer Gebietskulisse beruht und mit keinen fachlich begründeten Auflagen verbunden ist. In der Förderperiode 2023 bis 2027 ändert sich der grundlegende Rahmen für die flächenbezogenen InVeKoS-Maßnahmen durch die Grüne Architektur, also das modulare System von Ordnungsrecht, Konditionalität, bundesweit einheitlich angebotene Ökoregelungen der 1. Säule und Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule. Das Maßnahmendesign der 2. Säule muss sich in diese neue Architektur einpassen, was ein Bundesland vor wesentlich größere Herausforderungen stellt als in der Förderperiode 2014 bis 2022 bezüglich der Ökologischen Vorrangflächen. Ein kontinuierliches Monitoring ist erforderlich. Änderungen an den Ökoregelungen, die schon für das Antragsjahr 2024 geplant sind, müssen in ihren Interdependenzen auf die regional in NRW angebotenen Agrarumweltmaßnahmen analysiert werden und ziehen ggf. Änderungen in der Finanzausstattung und der Ausgestaltung (mit IT-Anpassungen) nach sich. Dadurch wird sich wahrscheinlich der Umsetzungsaufwand erhöhen.

Der Ansatzpunkt der EU-KOM ist, die flächen- und tierbezogenen 2. Säule-Maßnahmen möglichst analog zu den 1. Säule-Maßnahmen aufzusetzen, um Synergieeffekte zu generieren. Dazu dienen u. a. die gemeinsamen Bestimmungen in Kapitel II der VO (EU) Nr. 1306/2013. In der Umsetzung versucht die EU-Zahlstelle, diese Synergieeffekte auch durch einfache und praktikable Regelungen zu heben. Dies funktioniert zunächst bei den Maßnahmen gut, die mit den im Flächen- und Nutzungsnachweis oder den in HIT eingetragenen Informationen gut abgebildet werden und bei denen sich die Verwaltungskontrolle und auch die VOK weitgehend auf die Prüfung der Flächennutzung oder der Tierzahlen bezieht. Bei Maßnahmen, die aufgrund ihrer fachlichen Zielstellung von umfangreichen Fördervoraussetzungen und Auflagen geprägt sind, entsteht weiterer Aufwand über den Gemeinsamen Antrag hinausgehend, sowohl beim Grundantrag als auch bei den jährlichen

Auszahlungsanträgen. Sowohl die Verwaltungskontrolle als auch die VOK gestalten sich bei diesen Maßnahmen wesentlich aufwendiger.

2. Säule-Maßnahmen unterscheiden sich aus der Umsetzungsperspektive in unterschiedlichen Umfang von den Direktzahlungen der 1. Säule. So sind die Fördervoraussetzungen und Auflagen der 2. Säule-Maßnahmen unterschiedlich detailliert, manche Maßnahmen fokussieren nicht auf den Schlag als zentrale Bewirtschaftungseinheit oder werden nur in Kulissen gefördert, die z. T. in unterschiedlicher räumlicher Tiefe abgegrenzt wurden. Je stärker sich die 2. Säule-Maßnahmen von denen der 1. Säule unterscheiden, desto aufwendiger ist es, die Ansprüche der heterogenen Maßnahmen der 1. und 2. Säule unter einen Hut zu bringen und desto manifester ist auch die Kritik an der m²-genauen Erfassung der Flächen, an Teilschlägen, zu geringen Toleranzen oder einem sehr reduzierten Ermessen in der Würdigung von Verstößen. Des Weiteren gibt es Kritik an einer Dauergrünlanddefinition, die Vertragsnaturschutzflächen, aber auch andere grünlandbezogene Maßnahmen benachteiligt.

Ein wesentlicher Grund für den insgesamt gestiegenen Aufwand in der Förderperiode 2014 bis 2022 gegenüber der Vorperiode sind die geänderten Kontrollvorgaben. Nunmehr sind alle Auflagen im jeweiligen zeitlichen Kontext zu kontrollieren, d. h. je komplexer eine Maßnahme aufgesetzt ist und je stärker die Auflagen sich über den Verpflichtungszeitraum verteilen, desto höher fällt auch der Aufwand aus, wenn teilnehmende Betriebe für eine VOK gezogen werden. Aus diesem Grund wurde der Technische Prüfdienst bei der EU-Zahlstelle deutlich aufgestockt. Die Organisation und die Entwicklung von aufwandsreduzierenden Prüfstrategien wurden in der betrachteten Förderperiode deutlich herausfordernder. Zukünftig fällt allerdings im Rahmen der VOK der Aufwand einer Flächenvermessung weitgehend weg, wenn das Flächenmonitoring hinreichende Angaben liefert. Dies dürfte den Aufwand zumindest bei gesamtbetrieblichen oder betriebszweigbezogenen Maßnahmen senken, wobei es durchaus auch kritische Einschätzungen bezüglich des kurzfristigen Vereinfachungspotenzials seitens der EU-Zahlstelle gibt

Der organisatorische Rahmen, in dem InVeKoS-Maßnahmen umgesetzt werden, ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für den Umsetzungsaufwand. Die von der EU-Zahlstelle umgesetzten InVeKoS-Maßnahmen weisen im Durchschnitt geringere relative Implementationskosten auf im Vergleich zum Vertragsnaturschutz, bei dem die Bewilligungsfunktion an 37 Kreise und kreisfreie Städte delegiert ist. Dies ist auf die Maßnahmencharakteristika zurückzuführen, aber auch auf die disperse Bewilligungsstruktur. Auch bei den InVeKoS-Maßnahmen der EU-Zahlstelle sind regionale Stellen als antragsannahmende Stellen beteiligt, allerdings erfolgt die Bewilligung zentral. Beim Vertragsnaturschutz, und dies unterscheidet NRW auch von anderen Bundesländern, bewilligen die Kreise und kreisfreien Städte, wobei sich die finanzielle und flächenmäßige Bedeutung des Vertragsnaturschutzes sehr stark zwischen den Bewilligungsstellen unterscheidet. Alle Stellen müssen aber ausreichend Personal vorhalten und auf dem neuesten Stand halten. Inhaltlich unterstützt hier die Koordinierungsstelle beim LANUV, IT-technisch ist die EU-Zahlstelle verantwortlich. Die disperse Bewilligungsstruktur erzeugt im Vergleich zu den stärker zentralisierten Strukturen anderer Bundesländer höhere Kosten. Aus fachlicher Sicht, gerade auch aufgrund der räumlichen Heterogenität NRWs, ist die regionale Struktur sachgerecht, auch unter Einbindung der Biologischen Stationen. Das Beibehalten der dezentralen Bewilligungsfunktion bedeutet aber auch, dass die damit einhergehenden höheren Kosten getragen werden müssen, ohne dass dadurch die Fachlichkeit leidet, weil das Personal mehr verwaltungstechnische statt fachliche Aufgaben übernimmt oder sehr aufwendige, aber fachlich ggf. sinnvolle Vertragsnaturschutzbestandteile aufgrund personeller Knappheiten nicht mehr angeboten werden. Insgesamt ist die jetzige Struktur der nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung Ergebnis eines langwierigen und politisch sehr kontrovers diskutierten Reformprozesses. Es kann also nur an marginalen Stellschrauben gedreht werden. Zum einen könnte darüber nachgedacht werden, dass UNB, die nur in sehr geringem Umfang in die Bewilligung des Vertragsnaturschutzes einbezogen sind, Kooperationen mit benachbarten UNB eingehen. So ist für die Stadt Solingen inzwischen der Rheinisch-Bergische Kreis zuständig. Zum anderen könnte erwogen werden, a) nur noch die fachliche Auswahl und die Vertragsgestaltung und b) zusätzlich die Antragsannahme bei den UNB zu belassen,

die Bewilligungsfunktion aber auf die EU-Zahlstelle zu verlagern. Auszahlungen, Verbuchungen und Vor-Ort-Kontrollen liegen ohnehin bei der EU-Zahlstelle. Über ELAN werden im Antragsverfahren 2023 nicht nur die Auszahlungsanträge zum Vertragsnaturschutz gestellt, sondern auch die Grundanträge. Ob der Verbleib der Bewilligungsfunktion angesichts des elektronischen Antragsverfahrens bei den Kreisen sinnvoll ist, wäre u. E. zu diskutieren, wobei die fachliche Prüfung der Grundanträge weiterhin in den UNB stattfinden müsste. Diese Diskussion müsste auch vor dem Hintergrund der veralteten Bewilligungssoftware NASO geführt werden, die z. T. in den Bewilligungsstellen noch mit eigens entwickelten Produkten ergänzt wurde. Schon seit Jahren ist seitens der EU-Zahlstelle geplant, die Bewilligungssoftware grundlegend neu aufzusetzen. Bislang fehlten die personellen und finanziellen Ressourcen, da die Software auch in die unterschiedlichen IT-Umgebungen der Kreise einzupassen wäre, und der Anstoß fehlt, da die softwarebedingten Ineffizienzen nicht bei der EU-Zahlstelle, sondern bei den Kreisen entstehen. Die UNB verfügen nicht über einen Zugang zu dem IT-System der EU-Zahlstelle und haben nur eingeschränkten Zugriff auf die Antragsunterlagen der Landwirt:innen und die nachfolgende Bearbeitung durch die EU-Zahlstelle. Selbst wenn es Verbesserungen geben sollte, wird die EU-Zahlstelle den UNB nur so viele Rechte einräumen, dass keine Gefahr für konkurrierende Datenzugriffe besteht. Dreh- und Angelpunkt hinsichtlich der Arbeitseffizienz der UNB in der Umsetzung des Vertragsnaturschutzes ist also – unabhängig von ihrer ausschließlichen Funktion als Fachbehörde für die Auswahl der Flächen und Gestaltung der Verträge (in Zusammenarbeit mit den Biologischen Stationen) (Variante a) oder zusätzlich als antragsannahmende Stelle (Variante b) oder keiner Veränderung des Status quo – die Schnittstelle zum IT-System der EU-Zahlstelle und die Ablösung des veralteten NASO-Programms durch ein neues, zeitgemäßes System. Wie schon in vorangegangenen Kapiteln ausgeführt, gibt es im Zuge des GAP-Strategieplans neue Entwicklungen, die den UNB einen erweiterten Zugriff auf die Software der EU-Zahlstelle ermöglichen. Das NASO-Programm bleibt zunächst für die Abwicklung der alten Bewilligungen bestehen.

7 Exkurs: Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Die Programmumsetzung seit dem Frühjahr 2020 war von der COVID-19-Pandemie gekennzeichnet. Die Frage ist, inwieweit die damit verbundenen Änderungen der Rahmenbedingungen die relativen IK beeinflusst haben, zum einen durch die Erhöhung des Umsetzungsaufwandes, zum anderen durch eine sinkende Inanspruchnahme oder einen geringeren Mittelabfluss. Im Rahmen der Interviews 2021/2022 wurde daher der verwaltungsinterne Umgang mit den Folgen der COVID-19-Pandemie ebenso thematisiert wie deren Einfluss auf das Fördergeschehen.

Anpassung des Rechtsrahmens

Nach dem Pandemiebeginn passte die EU zügig den Rechtsrahmen der Förderung an. Die Änderungen betrafen das Finanzmanagement und Regelungen gegenüber den ZWE, wenn diese ihr Vorhaben pandemiebedingt nicht plangemäß umsetzen konnten (z. B. Verlängerungen von Bewilligungszeiträumen und Fristverlängerungen). In NRW wurden solche Möglichkeiten darüber hinaus durch eine geänderte ANBest-P geschaffen. Besonders wichtig waren Flexibilisierungen bei den Kontrollen. Kontrolltätigkeiten mit physischem Kontakt (VOK, Inaugenscheinnahme, Ex-post-Kontrollen) konnten pandemiebedingt z. B. wegen Betretungsverboten oder Kontaktbeschränkungen nicht nach den bisher üblichen Verfahren durchgeführt werden (Stümper, 2021); zudem wurden die Personalkapazitäten deutlich knapper. Mit einer Durchführungsverordnung hat die EU-Kommission für 2020 auf die Herausforderungen für die Kontrolltätigkeit reagiert (DVO (EU) 2020/532). Auch für 2021 gab es eine größere Flexibilität (DVO (EU) 2021/725). Diese wurde auch von der EU-Zahlstelle genutzt, um Kontrollen auszusetzen, zu verschieben, kontaktlos durchzuführen oder durch andere Nachweise (z. B. Fotos) zu ersetzen.

Die EU hat des Weiteren zusätzliche Mittel bereitgestellt, um die pandemiebedingten Folgen zu verringern. Dazu wurde der ELER-Finanzplafonds aus dem Aufbauinstrument der EU (Wiederaufbaufonds EURI) verstärkt. In NRW

handelt es sich um 47 Mio. Euro, die in die Maßnahmen AFP und Wegebau sowie AUKM fließen sollen. Diese Mittel mussten entsprechend programmiert werden; im Monitoring sind sie getrennt zu berichten.

Veränderung von Arbeitsprozessen

Zu Beginn der Pandemie, im Frühjahr 2020, wechselten in der nordrhein-westfälischen Förderverwaltung viele Mitarbeiter:innen erstmals ins Homeoffice. Der Wechsel erfolgte ohne Vorlaufzeit, wurde nach Aussage der Befragten aber nach anfänglichen technischen Herausforderungen gut gemeistert.

Für die Arbeit im Homeoffice ist eine gute technische Ausstattung essenziell. Des Weiteren spielen Aspekte der Datensicherheit eine sehr wichtige Rolle, insbesondere bei der Förderverwaltung, in der mit sensiblen personenbezogenen Daten umgegangen wird. In der EU-Zahlstelle waren schon vor COVID-19 insbesondere Führungskräfte mit UMTS-Sticks ausgestattet oder verfügten über Netzwerkanschlüsse, um von zu Hause aus arbeiten zu können. Diese Möglichkeiten wurden dann vergleichsweise schnell für alle Sachbearbeiter:innen ausgerollt. Ein Vorteil war, dass das System schon vorher unter Sicherheitsaspekten geprüft worden war. Ein weiterer Vorteil in der Sachbearbeitung war auch, dass die Prozesse selbst im Nicht-InVeKoS-Bereich schon weitgehend digitalisiert waren, sodass in den wenigsten Fällen Papierakten mit nach Hause genommen werden mussten. Auch in anderen Förderinstitutionen wie den Bezirksregierungen und dem LANUV war die technische Ausstattung gut, sodass Homeoffice kein Problem darstellte. Es wurde z. T. aber auch nicht 100 % im Homeoffice gearbeitet, da der Postlauf sichergestellt werden musste.

Die grundsätzliche Arbeitsfähigkeit war also gegeben, wobei Quarantäne oder Kinderbetreuungspflichten die Beschäftigten und Einrichtungen vor Herausforderungen stellten. Neben pandemiebedingten Ausfällen oder Erschwernissen gab es zusätzlich Personalengpässe in den Förderverwaltungen, da gerade Verwaltungskräfte abgeordnet wurden, die Auszahlungen von COVID-19-Hilfen zu unterstützen.

Homeoffice wird auch nach Ende der Pandemie eine stärkere Verbreitung haben im Vergleich zu Vor-COVID-19-Zeiten. Dazu werden auch neue Dienstvereinbarungen getroffen, die den Beschäftigten Homeoffice ermöglichen. Der derzeit laufende Prozess der Einführung der E-Akte, der in vielen Verwaltungen stattfindet, schafft weitere Voraussetzungen für Homeoffice auch in Bereichen, die bislang noch stark mit Papierakten gearbeitet haben. In welchem Umfang Homeoffice angeboten wird, hängt neben persönlichen Präferenzen auch von der Einstellung der Führungskräfte ab. *„Es wird Tabutage geben, wo ich einfach wegen Dienstbesprechung die Anwesenheit von allen erwarte.“* Insgesamt wird es aber mehr Möglichkeiten geben, flexibel zu arbeiten, was angesichts der Herausforderungen der Personalgewinnung auch wichtig ist.

Die COVID-19-Pandemie hat die Art und Weise, wie im Arbeitskontext sowohl intern als auch extern miteinander kommuniziert wird, nachhaltig verändert. Neben Telefon und E-Mail haben Videokonferenztools an Bedeutung gewonnen. Anfänglich wurden noch viele Systeme parallel genutzt, bis sich einige wenige durchgesetzt haben, die auch beständig waren. Diese Form des Austausches per Videokonferenz wird auch nach COVID-19 beibehalten werden, da gerade in einem Flächenland wie NRW beispielsweise bei Treffen der Bezirksregierungen mit dem Ministerium Reisezeiten sehr stark zu Buche schlagen. Auch die Landwirtschaftskammer kommuniziert mit den Kreisstellen in der Regel inzwischen per Video, zumal inzwischen die Videokonferenzen technisch eine hervorragende Qualität haben. Dies gilt auch auf Ministeriumsebene für Bund-Länder-Besprechungen und Ausschüsse in Brüssel. Digitale Austauschformate werden weiterhin Bestand haben, da Reisezeiten eingespart werden, ergänzt aber durch physische Treffen vor Ort, da der persönliche Austausch auch wertgeschätzt wird.

Während der Pandemie musste auch in der Kommunikation mit Antragstellenden auf persönliche Kontakte weitgehend verzichtet werden. Umgestellt wurde auf Telefon, E-Mail und z. T. auch Video. Im Bereich der über ELAN abgewickelten InVeKoS-Maßnahmen spielten persönliche Kontakte im Antragsverfahren aufgrund der hohen Zahl von Antragstellenden ohnehin keine große Rolle. Hier erfolgt derzeit eine Weiterentwicklung in Richtung eines elektronischen Kommunikationstools, also weg von Papier. Die Landwirt:innen haben ein digitales

Postfach, über das der Daten- und Informationsaustausch läuft. Außerhalb des Zahlstellenverfahrens ist die Landwirtschaftskammer noch in die Antragsmithilfe involviert. Die Antragsmithilfe musste während der Pandemie auf Telefonmithilfe oder digitale Mithilfe umgestellt werden. *„[D]as hat sich bewährt. Viele Landwirte komme gerne einmal im Jahr zu uns [...], weil das ist ja auch immer irgendwie irgendwo ein bisschen über den Tellerrand sprechen. Aber es gibt auch Antragsteller, die sagen, für den Antrag brauchen wir eine Viertelstunde und dafür müsste ich mich zweimal eine Stunde ins Auto setzen und mich auch noch umziehen und der ganze Tag ist hin. Da können wir das auch eine Viertelstunde am Telefon machen, das geht genauso gut. Und das wird in Zukunft vermutlich so sein, ich schätze mal, dass wir Dreiviertel der Antragsmithilfe per Telefon machen und ungefähr ein Viertel mit persönlicher Anwesenheit.“*

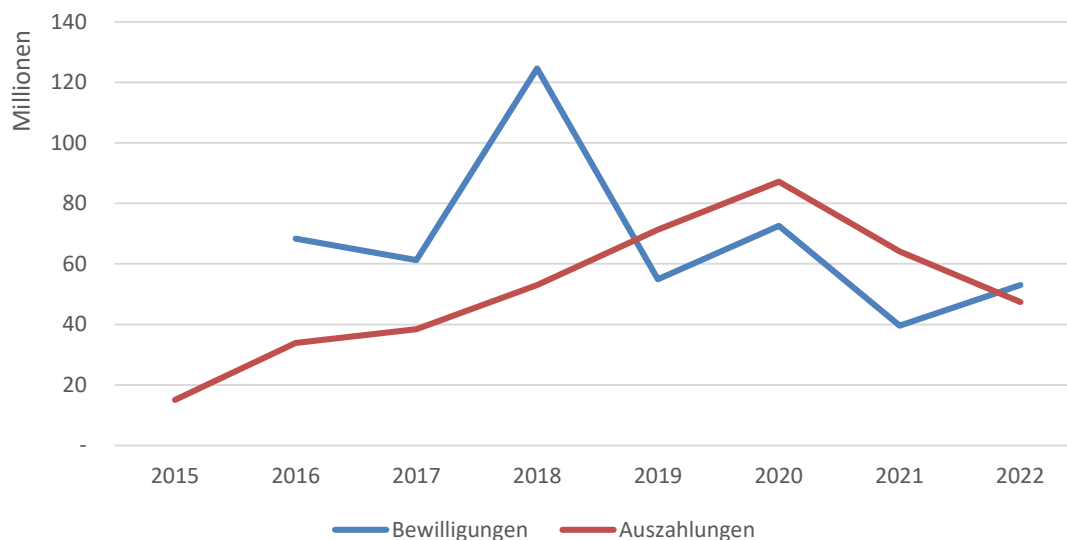
Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ist das Antragsverfahren generell weniger standardisiert, der persönliche Austausch zwischen Bewilligungsstelle und Antragstellenden spielt eine größere Rolle. Entsprechend fehlte zumindest während der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen ein wichtiger Informationskanal, was sich am Beispiel LEADER illustrieren lässt: *„Was, ich sage mal jetzt, im Bereich auf unsere LEADER Projekte natürlich fehlte, ist der persönliche Austausch zum Beispiel vor Ort. Das ist ja schon so, dass wir gegebenenfalls vor Projektantrag auch mal uns mit Zuwendungsempfängern und LAG getroffen haben oder halt auch mit den Regionalmanagements. Irgendwo, ich sage jetzt mal, vor Ort, wo ein Bauprojekt stattfinden sollte, hat man die Gegebenheiten angeguckt. Da wurde gesagt: ‚So, das machen wir hier. Das wollen wir dann.‘ Das ist komplett entfallen. Also diese Möglichkeiten waren komplett weg. Und man merkt schon, dass die aber tatsächlich hilfreich waren, diese Austausche. Wirklich mal vor Ort zu sehen: So, was ist denn hier geplant?“*

Insgesamt betrachtet waren die Förderverwaltungen resilient, in der Krise waren Organisationsstrukturen und Prozesse sowohl widerstandsfähig als auch anpassungsfähig. Die Handlungsfähigkeit zur Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum war also zu Pandemie-Zeiten gegeben. Die Pandemie war ein Katalysator für die Digitalisierung von Arbeits- und Kommunikationsprozessen, die den Beschäftigten auch nach der Pandemie eine größere Flexibilität in der Wahl ihres Arbeitsortes ermöglicht. Der Umsetzungsaufwand dürfte zu Pandemiezeiten allerdings eher gestiegen sein, da die Arbeitsplätze sowohl im Büro als auch im Homeoffice hinsichtlich Hard- und Software ausgestattet werden und sich Arbeitsprozesse neu einspielen mussten.

Auswirkungen auf das Fördergeschehen

Im Folgenden wird ein vertiefter Blick auf die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen geworfen. Mögliche Auswirkungen der Pandemie auf das Fördergeschehen waren Verzögerungen in der Projektumsetzung, Schwierigkeiten bei der Inbetriebnahme oder eine nachlassende Investitionsbereitschaft.

Bei den Bewilligungen und Auszahlungen sind für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen keine gravierenden pandemiebedingten Effekte zu erkennen (vgl. Abbildung 21). Der Rückgang bei den Bewilligungen und Auszahlungen ab 2020 ist in erster Linie dem Programmverlauf und der Gestaltung des Übergangs zum GAP-Strategieplans ab 2023 geschuldet. Für einige Maßnahmen ist das Budget bereits ausgeschöpft; sie werden also nur noch ausfinanziert.

Abbildung 21: Verlauf der Bewilligungen und Auszahlungen bei Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach den jährlichen Durchführungsberichten.

In den Durchführungsberichten und den geführten Gesprächen werden aber für einzelne Maßnahmen durchaus Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Inanspruchnahme und Umsetzung von Maßnahmen berichtet. Bei der Berufsbildung wurden im Zuge der Pandemie zwar digitale Formate ermöglicht. Dennoch konnten einige Angebote, die geplant waren, mangels Interesses nicht umgesetzt werden, sodass der Mittelabfluss geringer ausfiel.

In der Flurbereinigung führte die COVID-19-Pandemie zu Einschränkungen bei Vorstandssitzungen oder Anhörungs- und Abstimmungsterminen. Dadurch konnten Vorhaben nicht wie geplant umgesetzt werden, was Verschiebungen der Auszahlungen zur Folge hatte. Gleiches wurde auch für die EIP berichtet. Bedingt durch die Pandemie konnten einige Präsenzsitzungen operationeller Gruppen nicht planmäßig abgehalten werden. Insbesondere bei komplexen technischen Sachverhalten war die Durchführung von Videokonferenzen nicht möglich. Arbeitspakete mussten verschoben werden. Dafür sind entsprechende Änderungsanträge erforderlich, damit Mittelübertragungen veranlasst werden können. Durch hierdurch entstandene Verzögerungen hat sich die Auszahlung der Mittel verschoben.

Bei LEADER haben die Abstimmungsprozesse über die Vorhaben auch in videogestützten LAG-Sitzungen gut funktioniert. Es war kein Rückgang bei den Anträgen zu verzeichnen. Bei den bewilligten Projekten musste allerdings, in Abhängigkeit von den Inhalten, zeitlich geschoben werden. Dies betraf vor allem Vorhaben, die Präsenz erforderten. Beispiel war ein Vorhaben zur Ausbildung von Gästeführer:innen in verschiedenen Kommunen. Diese Ausbildung erforderte Präsenz vor Ort und konnte nicht durch ein digitales Format ersetzt werden. Es mussten aber keine Vorhaben gestoppt werden. Im Bereich des investiven Naturschutzes mussten wegen personeller Engpässe Vorhaben verschoben werden.

Insgesamt dürften die IK also während der Pandemie nur geringfügig erhöht gewesen sein. Anpassungskosten bei internen Arbeitsabläufen standen Erleichterungen in der verbindlichen Kontrolltätigkeit gegenüber, während die Verausgabung der Fördermittel nur bedingt negativ beeinflusst wurde.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse hinsichtlich der Bestimmungsfaktoren zusammengefasst und Empfehlungen in jenen Bereichen abgeleitet, in denen das Land Entscheidungsspielräume besitzt. Maßgabe der

Empfehlungen ist „so einfach wie möglich“. Ziel ist ein effizienter Mitteleinsatz, der relevant und wirksam im Hinblick auf die angestrebten Förderziele ist. Die Förderausgestaltung und die Umsetzungssysteme müssen in diesem Sinne die Effektivität der Förderung unterstützen und administrative Kosten ohne Mehrwert vermeiden. Vereinfachung ist also kein Selbstzweck. Komplexe Umsetzungssysteme nur deswegen zu vereinfachen, weil sie komplex sind, kann zu Zielverfehlungskosten führen (siehe Armsworth et al., 2012).

Der GAP-Strategieplan bringt einen Paradigmenwechsel in der Förderarchitektur. Von besonderer Bedeutung sind die gemeinsame Programmierung der 1. und 2. Säule auf nationaler Ebene, die Grüne Architektur und die größere koordinative Rolle des Bundes – trotz der weiterhin bestehenden Länderzuständigkeit für die Gestaltung der 2. Säule sowie für die Umsetzung der 1. und 2. Säule. Außerdem hat das Land NRW das ELER-Förderangebot in der neuen Förderperiode inhaltlich verändert. Am Ende eines jeden Unterkapitels wird daher ein Ausblick auf die neue Förderperiode gegeben.¹⁰¹

8.1 Programm- und Maßnahmenportfolio

Bei der Programmgestaltung hat ein Bundesland innerhalb grundsätzlicher EU-Vorgaben großen Spielraum. Welche Maßnahmen aufgenommen werden, wie sie finanziell ausgestattet werden, welche Förderbedingungen und Auflagen gesetzt werden – all diese Entscheidungen, die Auswirkungen auf den Umsetzungsaufwand haben, liegen in der Zuständigkeit der Länder.

In der Programmgestaltung wurde entschieden, die zur Verfügung stehenden EU-Mittel insofern zu strecken, als nicht in allen Maßnahmen die maximal möglichen Kofinanzierungssätze genutzt wurden. Das erscheint aus IK-Perspektive fragwürdig; im Rahmen von Top-ups oder Landesmaßnahmen hätten die dafür eingesetzten Mittel geringeren Umsetzungsaufwand erzeugt.

Empfehlung 1: Maximale Kofinanzierungssätze nutzen

Die eingeplanten Mittel können außerhalb der EU-Förderung mit geringerem Aufwand verausgabt werden.

Für alle Maßnahmen in der EU-Förderung muss ein zahlstellenkonformes Verfahren implementiert werden. Dies gilt unabhängig vom Budget. Kleinere Maßnahmen sind relativ betrachtet daher oftmals teurer in der Umsetzung. Auch die Programmoverheadkosten steigen tendenziell mit der Zahl der Maßnahmen. Acht Maßnahmen des NRW-Programms haben ein geplantes Budget von unter 1 Mio. Euro öffentlicher Mittel pro Jahr; insbesondere diese Maßnahmen haben überdurchschnittlich hohe relative IK.

Empfehlung 2: Kleinstmaßnahmen national fördern

Mit der Fokussierung auf finanziell bedeutsame Maßnahmen verringern sich die Fixkosten der EU-Förderung.

Neue Maßnahmen in ein EU-Programm zu integrieren, ist aufwendig. Sie erfordern hohe Investitionen zu Beginn und sind über längere Zeit mit erheblichen Lern- und Anpassungskosten verbunden. Dies gilt vor allem für Maßnahmen, die nicht auf bewährte Verfahren ähnlicher, schon etablierter Maßnahmen zurückgreifen können. Im NRW-Programm Ländlicher Raum finden sich diese Maßnahmen im Nicht-InVeKoS-Bereich. Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen gab es fünf Neuzugänge, von denen zwei Maßnahmen (EIP, Holz 2015) gänzlich neu und nicht schon als Landesmaßnahme bekannt waren. Einige Maßnahmen waren im Programm vorgesehen, kamen aber nie in die Umsetzung. Die InVeKoS-Maßnahmen wurden weitgehend, von kleineren Stellschrauben abgesehen, aus der vorausgegangenen Förderperiode fortgeführt.

¹⁰¹ Der GAP-Strategieplan hat eine geringere Programmierungstiefe. Gerade die für die IK-Analyse interessierenden Aspekte sind nur sehr allgemein und nicht länderspezifisch beschrieben.

Empfehlung 3: Experimente im EU-Kontext vermeiden

Lern- und Anpassungskosten werden verringert, wenn Maßnahmen zunächst im nationalen Kontext etabliert werden oder auf bewährte Verfahren schon etablierter Maßnahmen zurückgreifen können.

Hohe relative IK entstehen zudem bei Maßnahmen, deren Inanspruchnahme deutlich unter den Planzahlen bleiben und die administrativen Initialkosten dadurch stärker ins Gewicht fallen. Dies betraf insbesondere die Maßnahmen Beratung, Bildung und Holz 2015. Einen Sonderfall stellten die Maßnahmen Dorfentwicklungspläne und Dorferneuerung/Dorfentwicklung dar, die nach der Landtagswahl 2017 in die Zuständigkeit eines anderen Ministeriums verlagert und als rein nationale Förderung weitergeführt wurden. Es waren sogar Maßnahmen im Programm vorgesehen, die trotz intensiver Bemühungen überhaupt nicht in die Umsetzung kamen.

Empfehlung 4: Planbarkeit als zentrales Programmierungskriterium setzen

Unnötige Initialkosten werden vermieden, wenn Maßnahmen mit absehbarer Inanspruchnahme programmiert werden.

Ein verwandter Aspekt ist die Stellung der Maßnahmen in der Gesamtförderlandschaft. Wenn ein Handlungsfeld in großem Maße außerhalb der EU-Förderung adressiert wird, kann die Inanspruchnahme der Maßnahme leiden. Die betrifft etwa Beratung und die forstliche Förderung. Doch selbst wenn das nicht zutrifft, werden in der EU-Förderung mit entsprechenden Verwaltungskosten Strukturen aufgebaut, obgleich bereits eine Struktur besteht, die die Umsetzung womöglich effizienter realisieren könnte. Das betrifft beispielsweise die Breitbandförderung.

Empfehlung 5: Förderarchitektur außerhalb der EU-Förderung berücksichtigen

Werden Handlungsfelder bereits in sehr großem Maße außerhalb des ELER adressiert, sollte geprüft werden, ob dazu passende ELER-Maßnahmen dorthin verlagert werden sollten.

Auch der Förderansatz ist ein bedeutender Faktor des maßnahmenbezogenen Aufwandes. Partizipative Elemente, aktive Akquise und vielfältige Förderinhalte sind aufwandserhöhend. LEADER und der Vertragsnaturschutz ragen in dieser Hinsicht heraus; auf der anderen Seite finden sich viele thematisch fokussierte Maßnahmen, gerade im Flächenbereich, aber auch im investiven Bereich (z. B. EMA und EML). Mit dem Förderansatz verbunden ist die Zielgruppe der Maßnahme, die ebenfalls aufwandsbestimmend wirken kann. Routinierte Zuwendungsempfänger:innen erzeugen weniger Beratungs- und Betreuungsaufwand. So war etwa im Forstbereich ein hoher Beratungs- und Betreuungsaufwand erforderlich, aber auch in der ländlichen Entwicklung bedeuten kleinere Kommunen oder private Antragstellende entsprechend höhere IK.

Empfehlung 6: Kosten unterschiedlicher Förderansätze berücksichtigen

Partizipation, Akquise und heterogene Inhalte und Zielgruppen können dem Förderzweck angemessen sein, ein grundsätzlich höherer Umsetzungsaufwand ist dann zu akzeptieren.

Die stärkere Verschränkung der 1. und 2. Säule wirkt aufwandserhöhend. Zunächst wird einmaliger Aufwand erzeugt, weil die IT-Systeme anzupassen sind, um Ökologische Vorrangflächen und AUKM, auch in Kombination, umzusetzen. Des Weiteren steigt – zumindest zu Beginn – die Fehleranfälligkeit, weil Landwirt:innen die unterschiedlichen Anforderungen des Greenings und der Flächenmaßnahmen der 2. Säule in Übereinstimmung bringen müssen. Da NRW nur begrenzten Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der 1. Säule hat, kann es nur sein eigenes Maßnahmenpaket an den neuen Rahmen anpassen und die Schnittstellen klar definieren. ÖV-F-Zwischenfrüchte (1. Säule) und WRRL-Zwischenfrüchte (2. Säule) waren nicht optimal abgestimmt, sodass die Inanspruchnahme der WRRL-Zwischenfrüchte deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb.

Empfehlung 7: Eigenes Maßnahmenangebot gut abstimmen mit 1. Säule

Dies betrifft sowohl die inhaltliche wie auch die finanzielle Ausgestaltung der Maßnahmen. Mit den Ökoregelungen wird diese Aufgabe in der neuen Förderperiode noch herausfordernder.

Am Beispiel der Biodiversität konnte illustriert werden, dass auch die Wirkungsorientierung ein Faktor des Umsetzungsaufwandes ist. Dieser Zusammenhang wird im Zuge der Ex-post-Bewertung eingehender zu beleuchten sein. Das Beispiel unterstreicht aber bereits, dass eine Fixierung auf den Umsetzungsaufwand keine angemessene Grundlage für die Weiterentwicklung eines Förderprogramms mit veränderlichen Wirkungen ist.

Empfehlung 8: Umsetzungsaufwand als potenziellen Wirkungsparameter betrachten

Es ist stets zu prüfen, inwieweit erhöhter Aufwand einer höheren Wirkung der Maßnahme (durch Fördervoraussetzungen, Auflagen und Steuerungsmechanismen) geschuldet ist.

Ausblick

Die Förderperiode 2023 bis 2027 bringt eine inhaltliche Fokussierung des nordrhein-westfälischen Programms (formal nun Bestandteil des bundesweiten GAP-Strategieplans) gegenüber der hier betrachteten Förderperiode mit sich. In der EU-Förderung verbleiben im Nicht-InVeKoS-Bereich die Maßnahmen AFP, EIP und LEADER. Hinzu kommt der ländliche Wegebau, der jedoch eine bekannte Maßnahme mit – so zeigen die Erfahrungen aus anderen Bundesländern – vergleichsweise niedrigen IK ist. Lernkosten bei der Integration neuer Maßnahmen entstehen somit in der neuen Förderperiode nicht. Auch die Inanspruchnahme sollte dadurch gut abschätzbar sein. Durch die Konzentration der EU-Förderung im Sinne weniger kleinerer Maßnahmen werden zudem die Auswirkungen administrativer Fixkosten gemildert. Mit LEADER wird allerdings eine Maßnahme, die durch ihr Design hohen Umsetzungsaufwand verursacht, in ihrer Bedeutung wachsen. Anders als in der betrachteten Förderperiode werden sich durch die Grüne Architektur im GAP-Strategieplan vielfältige Änderungen bei den InVeKoS-Maßnahmen ergeben. Einige Maßnahmen aus dem bisherigen EPLR sind zukünftig, in veränderter Ausgestaltung allerdings, Bestandteil der Ökoregelungen. Dafür wurden neue Maßnahmen in den nordrhein-westfälischen ELER-Teil des GAP-SP aufgenommen. Bei der Betrachtung des zukünftigen Aufwandes muss die Grüne Architektur insgesamt betrachtet werden. Eine ausschließliche Betrachtung des 2. Säule-Teils wäre nicht adäquat, weil beispielsweise kostengünstige Maßnahmen wie die Vielfältigen Kulturen oder die Grünlandextensivierung in die Ökoregelungen gewechselt sind und einige der neuen Maßnahmen im ELER-Teil Charakteristika aufweisen, die eher einen höheren Umsetzungsaufwand erwarten lassen.

8.2 Regelungsrahmen

Die Umsetzung der ELER-Programme erfolgt im Shared-Management-System, in dem die Verwaltung alleinig den Mitgliedstaaten obliegt und die EU die ordnungsgemäße Mittelverwendung über detaillierte Umsetzungsregeln sicherzustellen versucht. Die Komplexität dieses System hat über die Förderperioden stetig zugenommen. Es gibt eine große Zahl auslegungsbedürftiger Regelungen, zahlreiche Verordnungen, Leitlinien der Kommission für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen und die kontinuierliche Rechtsauslegung durch Kontroll-/Prüfergebnisse unterschiedlicher Institutionen. Der Regelungsrahmen ist somit nicht nur umfassend, sondern auch dem steten Wandel unterworfen. Der Förderverwaltung entsteht dadurch enormer Umsetzungsaufwand. Prüfungen haben in Zahl wie Intensität über die Förderperioden deutlich zugenommen, sowohl intern (Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrolle) als auch extern (EU, BS, IRD, Rechnungshöfe). Durch Umsetzung oder Begleitung und Würdigung der Vorgänge steigt der Aufwand auf Maßnahmenebene ebenso wie auf Ebene des Programmoverheads. Auf die grundlegende Regelungsarchitektur haben die Länder in der Umsetzung keinen unmittelbaren Einfluss. Gleichwohl existieren gewisse Spielräume, den Umsetzungsaufwand zu reduzieren.

Beginnend im investiven Bereich erweist sich die in dieser Förderperiode neu eingeführte Kostenplausibilisierung während der Verwaltungskontrolle als Aufwandstreiber. Gleiches gilt für die Verwendungsnachweisprüfung, insbesondere bei kleinteiligen Fördergegenständen (zum Beispiel Beratung oder im Rahmen von LEADER). Hohen Stellenwert besitzt zudem die Prüfung der vergaberechtlichen Vorgaben. Der damit verbundene Aufwand hängt

mit Erfahrungen und Unterstützungsstrukturen der ZWE zusammen, die ihrerseits einem hohen Risiko ausgesetzt sind. Insgesamt erzeugt die Materie enorme Unsicherheit im Förderwesen.

Empfehlung 9: Unterstützungsangebote für vergaberechtliche Prüfung stärken

Weitere Schulungen (für Bewilligungsstellen und LEADER-RM) und Checklisten können Expertise erhöhen.

Zu Beginn der Förderperiode kam es zu Verzögerungen, insbesondere bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen, weil die erforderlichen administrativen Grundlagen (Richtlinien, Dienstweisungen, Checklisten, Formulare) nicht rechtzeitig vorlagen. Dies lag an nicht ausreichenden Kapazitäten aufseiten der Fachreferate. Teilweise konnten die Engpässe durch ein stärkeres Engagement der EU-Zahlstelle kompensiert werden.

Empfehlung 10: Rechtliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung frühzeitig klären und verbreiten

Ausreichende Kapazitäten auf Ebene der Fachreferate vorhalten, damit es nicht zu Verzögerungen in der Umsetzung kommt.

Vereinfachte Kostenoptionen gelten als eine Möglichkeit den Umsetzungsaufwand zu senken. Sie finden in Form von Festbeträgen in Teilen des investiven Naturschutzes und der forstlichen Förderung Anwendung; bei den Maßnahmen EIP, Bildung und LEADER kommen Personalkostenpauschalen inkl. Gemeinkosten zum Einsatz. Einer Ausweitung von vereinfachten Kostenoptionen wird zumeist mit Skepsis begegnet. Oft stellt die Vielfalt der Fördergegenstände ein Problem dar; außerdem wird eine Verlagerung von Umsetzungsaufwand befürchtet.

Empfehlung 11: Stärkere Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen prüfen

Die Praktikabilität für ZWE und Verwaltung sollte sorgfältig ausgelotet werden.

Bei den InVeKoS-Maßnahmen sind die Kosten für die VOK im Vergleich zur Vorperiode deutlich gestiegen. Dies lag an der Anforderung der EU, alle Auflagen im jeweiligen zeitlichen Kontext zu kontrollieren. Zukünftig wird es mehr Spielräume für die Mitgliedstaaten geben, die Kontrollvorgaben differenzierter zu gestalten. Angesichts der teilweise hohen Kosten von VOK (in Relation zu den Fehlern) ist eine noch stärker risikobasierte Auswahl von zu kontrollierenden Betrieben und Maßnahmen, eine Abstufung von zu kontrollierenden Stichprobenumfängen und der Verzicht auf das Messen von Flächengrößen vor Ort (durch neue Entwicklungen im Flächenmonitoring) sinnvoll.

Empfehlung 12: Differenzierte Konzeption der VOK

Die Kosten der VOK sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den entdeckten Fehlern stehen.

Die Höhe des Umsetzungsaufwandes hängt eng mit dem Umfang von Fördervoraussetzungen, Auflagen und sonstigen Verpflichtungen und der Möglichkeit, diese automatisiert zu prüfen, zusammen. Beim Aufstellen von Richtlinien ist, und dies war in der untersuchten Förderperiode schon vorgesehen, deren Kontrollierbarkeit von der Zahlstelle zu überprüfen. Nicht nur die Frage der Kontrollierbarkeit sollte dabei eine Rolle spielen, sondern auch der Aufwand, der dafür zu tätigen ist. Es sollte eine Abwägung zwischen den fachlichen Zielen, unterlegt mit Fördervoraussetzungen, Auflagen und sonstigen Verpflichtungen, und den Kontrollkosten vorgenommen werden.

Empfehlung 13: Mehr Sensibilität von Fachseite für Kontrollkosten

Bei der Aufstellung von Richtlinien und der Gestaltung von Fördervoraussetzungen, Auflagen und sonstigen Verpflichtungen sollte es eine intensivere Abstimmung zwischen Richtliniengeber und der Umsetzungsebene in Gestalt der EU-Zahlstelle geben.

Bei den InVeKoS-Maßnahmen beruhen festgestellte Fehler teils auf Flächenabweichungen, teils auf Auflagenverstößen. Flächenabweichungen sollten durch die immer besseren Tools zur Einzeichnung von Teilschlägen und die Möglichkeiten zur Korrektur zukünftig an Bedeutung verlieren, was für die Auflagenverstöße nicht anzunehmen ist. Interessanterweise spielen Auflagenverstöße beim Vertragsnaturschutz, obgleich die Auflagen einzelner Vertragspakete recht komplex sind, nur eine geringe Rolle. Dies gilt auch für die

Zwischenfrüchte. Anders sieht es z. B. bei der Extensiven Grünlandnutzung, der Strohhaltung oder den Blüh- und Schonstreifen aus. Beim Vertragsnaturschutz gibt es mit dem Grundantrag eine Beratung der Antragstellenden zu den Anforderungen der Vertragsmuster und in der Umsetzung auch eine Begleitung durch die Biologischen Stationen. Auch die Biodiversitätsberatung der LWK ist aktiv. Auch bei den Zwischenfrüchten gibt es eine verpflichtende Beratung. Bei den Vielfältigen Kulturen wurde auch darauf verwiesen, wie wichtig die Beratung im Vorfeld ist, um die Maßnahme sinnvoll in die betrieblichen Anbaustrukturen zu integrieren. Beratung im Vorfeld einer Antragstellung kann einen wichtigen Beitrag leisten, um abzuklären, ob die Maßnahme in die Betriebsstruktur passt und die Auflagen vermitteln. Im Ökologischen Landbau sollte ein stärkerer Beratungsschwerpunkt auf die tierische Produktion gesetzt werden.

Empfehlung 14: Komplexere InVeKoS-Maßnahmen durch Beratung flankieren

Präventiver Umsetzungsaufwand kann korrektiven Umsetzungsaufwand reduzieren.

Die Flächeneinzeichnung stellt weiterhin eine Herausforderung für die Antragstellenden dar, und die Bearbeitung von Fehlern und Abweichungen erzeugt Aufwand bei den Verwaltungen. ELAN bietet mittlerweile deutlich verbesserte Möglichkeiten, Teilschläge korrekt einzuzeichnen. Auch können bis zu einem Stichtag von den Antragstellenden Flächenkorrekturen vorgenommen werden.

Empfehlung 15: Tools und Korrekturmöglichkeiten in der digitalen Antragstellung ausbauen

Wenn schon die grundlegenden Regeln nicht geändert werden, dann sind Ansatzpunkte zu einer einfacheren Handhabung für die Antragstellenden auszubauen.

Die Aberkennung der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland ist ein zwar nicht quantitativ bedeutendes Thema, die Diskussion darüber ist aber von einer hohen Emotionalität geprägt. Dies gilt besonders für den Vertragsnaturschutz, wenn die Bewirtschaftung im Hinblick auf naturschutzfachliche Ziele dazu führt, dass die Beihilfefähigkeit aberkannt wird. Die EU bietet in der GAP-Strategieplan-Verordnung eine weitere Definition von Dauergrünland an, die vom Bund auch aufgegriffen wurde. Diese ist durch entsprechende Prüfstandards zu operationalisieren.

Empfehlung 16: Dauergrünlanddefinition stärker an den Zielen der Fördermaßnahmen orientieren

Flächen, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen, sind als landwirtschaftliche Fläche zu bewerten.

Ausblick

In der Förderperiode 2023 bis 2027 ändert sich der grundlegende Rahmen für die flächenbezogenen InVeKoS-Maßnahmen durch die Grüne Architektur, also das modulare System von Ordnungsrecht, Konditionalität, bundesweit einheitlich angebotenen Ökoregelungen der 1. Säule und Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule. Das Maßnahmendesign der 2. Säule muss sich in diese Architektur einpassen, was ein Bundesland vor wesentlich größere Herausforderungen stellt als die Ökologischen Vorrangflächen in der Förderperiode 2014 bis 2022. Ein kontinuierliches Monitoring ist erforderlich. Änderungen an den Ökoregelungen, die schon für das Antragjahr 2024 geplant sind, müssen in ihren Interdependenzen auf die regional angebotenen Agrarumweltmaßnahmen analysiert werden und ziehen ggf. Änderungen in der Finanzausstattung und der Ausgestaltung (mit IT-Anpassungen) nach sich. Dadurch wird sich wahrscheinlich der Umsetzungsaufwand erhöhen. Im investiven Bereich gibt es weniger drastische Änderungen, wenngleich auch hier der Abstimmungsbedarf steigen dürfte. Hier steht weniger die Abstimmung mit dem Bund im Vordergrund (höchstens bezogen auf die GAK), sondern eher die Abstimmung mit den anderen Bundesländern, wenn man als einzelnes Bundesland im GAP-Strategieplan beschriebene Regelungen ändern möchte. Es sind immer mögliche Folgen für andere Bundesländer mitzudenken. Im Rahmen der Umsetzung des GAP-Strategieplans wurde eine SPKR-Unterarbeitsgruppe für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen eingesetzt, deren Ergebnisse womöglich Vorbehalte abbauen, sinnvolle Anwendungsgebiete identifizieren und erfolgreiche Beispiele bewerben kann. Dennoch sollten, gerade

bei Fördermaßnahmen mit sehr heterogenen Fördergegenständen, nur begrenzte Einsparungen bei den IK erwartet werden.

8.3 Organisation

Die Organisation der Programmumsetzung, d. h. deren Aufbau- und Ablauforganisation, ist ein zentraler Faktor, der den Aufwand und die Kosten der Umsetzung beeinflusst. Neben den EU-seitig formulierten Anforderungen an einzurichtende Stellen ist ein Bundesland weitgehend frei in der Aufteilung und Zuordnung von Aufgaben auf bestehende Verwaltungen. Sicherzustellen ist nur ein einheitlicher Vollzug der Förderung. Viele Entscheidungen über Organisationsfragen werden allerdings weitestgehend unabhängig von den spezifischen Erfordernissen der (EU-)Förderverwaltung getroffen, z. B. hinsichtlich der Kommunalisierung von Verwaltungsaufgaben.

Gegenüber der vorausgegangenen Förderperiode haben sich keine gravierenden Änderungen in der Organisation des NRW-Programms ergeben. Diese Kontinuität wirkt aufwandsreduzierend durch Erfahrungen, Routinen und etablierte Kommunikationskanäle. Die Beispiele EMA und EML zeigen außerdem, dass etablierte Strukturen auch die Integration neuer Maßnahmen erleichtern.

Empfehlung 17: Auf bewährte Umsetzungsstrukturen setzen

Durch die Besonderheiten der ELER-Förderung sollten weiterhin erfahrene Stellen damit betraut werden.

Als Stärke des NRW-Programms erweist sich weiterhin die kompakte Organisation auf der Steuerungsebene. Das Monoressortprogramm (bis 2022) besitzt vergleichsweise wenige Schnittstellen im Programmoverhead. Manche Bereiche zeigen dabei allerdings ein Missverhältnis von Anforderungen und Kapazitäten (siehe Personal und IT).

Auf der Bewilligungsebene zeigt sich indes eine starke Ausdifferenzierung. Das betrifft zunächst die Anzahl der beteiligten Stellen: Fünf Institutionen haben Bewilligungsfunktion; es gibt insgesamt zwölf Verwaltungsstränge zwischen Fachreferat und Bewilligungsstellen. Das erhöht Informations- und Koordinationskosten, zumal es sich um unterschiedliche Institutionentypen handelt – die Landwirtschaftskammer, eine Landesbehörde (LANUV), Landesmittelbehörden (Bezirksregierungen), Untere Landesbehörden (UNB) und einen Landesbetrieb (WuH). Aufgrund des Landesorganisationsgesetzes ist die Konstruktion der Übertragung der Zahlstellenfunktionen an den Direktor der LWK als Landesbeauftragten mit spezifischen Herausforderungen behaftet, die beispielsweise Zahlstellen als Teil von Ministerien nicht haben. Es gibt zwar Verwaltungsvereinbarungen mit den übrigen Bewilligungsstellen. Diese eröffnen aber nicht die Möglichkeit für die EU-Zahlstelle, Regelungen gegenüber den delegierten Bereichen per Erlass zu treffen. Solche Erlasse kann nur das Ministerium selbst herausgeben.

Empfehlung 18: Delegierte Bereiche (besser) integrieren

Die verschiedenen Regelkreise aus Fach-, Dienst- und Zahlstellenaufsicht verursachen zusätzlichen Aufwand.

Die Dezentralisierung innerhalb der beteiligten Stellen hat ebenfalls einen Einfluss auf den Umsetzungsaufwand: Je gebündelter die Bewilligungsfunktion, desto geringer die Koordinationskosten. Zu berücksichtigen sind auch organisatorische Satellitenlösungen – Stellen, bei denen die EU-Förderung nur einen sehr geringen Teil der Arbeit ausmacht und die deswegen hohe Rüstkosten aufweisen (betrifft insbesondere die forstliche Förderung). Je nach Förderzweck kann eine dezentrale Umsetzung aber sinnvoll sein, weil eine größere Nähe zur Zielgruppe besteht. Dieses Argument wird insbesondere für den stark dezentralisierten Vertragsnaturschutz vorgebracht. Insgesamt überwiegt in NRW die zentrale Bewilligung, oft jedoch mit Einbindung regionaler Instanzen.

Empfehlung 19: Dezentralität der Bewilligungsstellen prüfen

Kosten und Nutzen (höhere Förderwirkungen) der bisherigen Struktur sollten systematisch erhoben werden.

Während Entscheidungen der Aufbauorganisation größtenteils exogen sind, zeigen sich in der Ablauforganisation größere Gestaltungsspielräume. Entsprechende Anpassungen wurden beispielsweise bei der Formularerstellung

vorgenommen. Temporäre Probleme einzelner Stellen wurden durch intensivere Zusammenarbeit kompensiert. Schließlich hat die COVID-19-Pandemie grundlegend gezeigt, wie anpassungsfähig die Verwaltung ist.

Empfehlung 20: Spielräume in der Ablauforganisation nutzen

Verbesserte Koordination kann Schwächen ausdifferenzierter Strukturen teilkompensieren.

Ausblick

In der Förderperiode 2023 bis 2027 werden manche der identifizierten Probleme allein schon durch das veränderte Maßnahmenportfolio entschärft. Aufgrund der geringeren Anzahl von Maßnahmen, insbesondere durch die Verlagerung des Forstes in die nationale Förderung, vereinfacht sich die Bewilligungsstruktur. Dies verringert den Aufwand, auf Ebene des Programmoverheads und in der Umsetzung der Maßnahmen.¹⁰² Die dezentrale Bewilligungsstruktur im Vertragsnaturschutz bleibt bestehen. Die Struktur gewährleistet in Zusammenarbeit mit den Biologischen Stationen eine hohe Fachlichkeit, zieht aber auch hohe Kosten in der Umsetzung nach sich, weil die Vielzahl von Bewilligungsstellen immer auf den gleichen Stand gebracht werden müssen. Mehr Aufwand für den Programmoverhead und auch die Fachreferate bringt der neue GAP-Strategieplan. Es gibt zwar kein eigenständiges Programm mehr; geplante Änderungen z. B. sind aber immer mit allen Bundesländern und dem Bund abzustimmen, in der jetzigen Förderperiode im Wesentlichen nur mit der EU-KOM. Neben den Programmänderungen erfordern auch Aufgabenbereiche wie Berichterstattung, Evaluation und Finanzmanagement einen deutlich höheren Koordinierungsaufwand mit der Bundesebene und den anderen Bundesländern.

8.4 Personal

Wesentlich für eine effiziente Umsetzung ist qualifiziertes Personal – und die Qualifikationsanforderungen sind im EU-Förderwesen besondere. Bei defizitärer Personalausstattung leidet die Umsetzung auf zweierlei Weise. Einerseits können Verfahrensfehler oder Verzögerungen den Umsetzungsaufwand erhöhen. Andererseits kann die Fördereffektivität beeinträchtigt werden, etwa bei geringer Inanspruchnahme durch mangelnde Akquise.

Die Personalausstattung des NRW-Programms zur Umsetzung der Maßnahmen war bislang auskömmlich; auf anfängliche Engpässe wurde reagiert. Temporäre Ausfälle und Personalwechsel konnten teilweise jedoch nur unzureichend kompensiert werden. Dies hat zu Verzögerungen in der Umsetzung geführt, z. B. bei Förderung der Verarbeitung und Vermarktung. Die Personaldecke variiert stark zwischen Förderbereichen und einzelnen Bewilligungsstellen. Der Verwaltung kommt bei vielen Maßnahmen eine aktivierende Rolle zu, z. B. bei der forstlichen Förderung. Die Inanspruchnahme war sehr schleppend, weil die Forstverwaltung aufgrund der Schadereignisse wenig Kapazitäten für die ELER-Maßnahmen hatte. Im Vertragsnaturschutz werden teilweise Strategien verfolgt, personalaufwendige Vertragsmuster nicht anzubieten oder Kleinstflächen nicht zu fördern. Grundsätzlich sollten Personalkapazitäten ausreichen, um sowohl eine zügige verwaltungsmäßige Abwicklung zu gewährleisten als auch die verfolgten fachlichen Ziele im Sinne einer aktivierenden Verwaltung zu unterstützen. Ein Mehr an Personal dürfte sich in vielen Bewilligungsstellen allerdings kaum realisieren lassen; dies gilt auch für das Outsourcen von Aufgaben.

Empfehlung 21: Personalausstattung auf Bewilligungsebene bei der Programmplanung berücksichtigen

Qualifiziertes Personal als knappe Ressource hat Einfluss auf die Maßnahmenumsetzung.

Auf Ebene des Programmoverheads ist NRW kompakt aufgestellt. Es gab einen Stellenaufwuchs gegenüber dem Vorgängerprogramm, vor allem bei der EU-Zahlstelle. Die Verwaltungsbehörde wurde personell kaum verstärkt

¹⁰² Zu bedenken ist allerdings, dass auch rein national finanzierte Maßnahmen hohe IK aufweisen können. Eine Verlagerung in die nationale Förderung verhindert zunächst nur die EU-bedingten Mehrkosten.

ebenso wie die BS und die ZB. Die Verantwortlichkeiten sind entsprechend festgelegt und eingespielt. Mit dem GAP-Strategieplan und dem *New Delivery Model* nehmen die Anforderungen an den Programmoverhead jedoch zu. Hinzu kommt der lange Überlappungszeitraum der zwei Förderperioden. Womöglich ergeben sich auch Anpassungsnotwendigkeiten im Gefüge zwischen ZS, VB und ZB, mit Auswirkungen auf die Personalausstattung.

Empfehlung 22: Programmoverhead entsprechend den wachsenden Aufgaben ausstatten

Die Steuerungsaufgaben der ELER-Förderung nehmen zu; die Personalausstattung sollte dies reflektieren.

Auf der Bewilligungsebene stellt der komplexe Regelungsrahmen der ELER-Förderung das Personal vor größere Herausforderungen. Je nach Förderbereich ist außerdem das Vergabe- und Steuerrecht zu beherrschen, hinzu kommt der Umgang mit den jeweiligen IT-Lösungen. All das erzeugt einen hohen Schulungsbedarf – bei neuen wie alten Mitarbeiter:innen. In allen Bereichen besteht ein entsprechendes Angebot, manches aber verbleibt „Learning by Doing“, während sich das Förderwesen stetig weiterentwickelt.

Empfehlung 23: Bedarf für Schulungsangebote stetig prüfen

Die ELER-Förderung entwickelt sich inhaltlich, rechtlich und technisch fort, was neue Schulungsbedarfe erzeugt.

Ausblick

Zunehmend problematisch ist die Personalfuktuation. Das hohe Anforderungsprofil der Förderverwaltung und die schwierigen Arbeitsbedingungen (in Form von Befristung und/oder niedriger Eingruppierung) ergeben häufig ein – im Vergleich zu anderen Sektoren oder Verwaltungsbereichen – wenig attraktives Stellenprofil. Es wird somit immer schwieriger, freiwerdende oder neue Stellen zu besetzen bzw. das vorhandene Personal zu halten. Allerdings werden auch diese Rahmenbedingungen anderweitig bestimmt.

Im GAP-Strategieplan kommt dem finanziellen und materiellen Monitoring eine noch größere Bedeutung zu und zwar als kontinuierlicher Prozess. Dafür braucht es personelle Ressourcen, um entsprechend mit den Fachreferaten das Programm zu steuern. Größere Soll-Ist-Abweichungen können finanzielle Kürzungen nach sich ziehen. Die Verwaltungsbehörde muss mit der Zahlstelle die erforderlichen Daten für den Leistungsbericht zusammenstellen, plausibilisieren und interpretieren. Neben aggregierten Daten sind auch noch disaggregierte Daten zu liefern. Dafür müssen die IT-Systeme entsprechend angepasst werden. Hinzu kommt ein wachsender Abstimmungsbedarf mit der Bundesebene aufgrund des nationalen Strategieplans. NRW als großes Bundesland mit einem höheren Anteil von Mitteln im GAP-Strategieplan sollte nach Möglichkeit in den zentralen Bundesländer-Arbeitsgruppen vertreten sein, damit die Belange des Bundeslandes hinsichtlich der verwaltungsmäßigen Abwicklung ausreichend gewürdigt werden.

8.5 IT

Die IT ist ein wesentlicher Dreh- und Angelpunkt bei der Umsetzung des Programms. Sie muss agil sein, d. h. auf sich ändernde Rahmenbedingungen und Anforderungen schnell reagieren können. Sie muss die Programmebene und die Bewilligungsstellen bei der Bewältigung ihrer fachlichen Aufgaben effektiv unterstützen. Die IT-Entwicklung muss nutzerfreundlich sein und Anregungen und Wünsche aufgreifen.

Das Gros der eingesetzten IT-Programme sind Eigenprodukte der EU-Zahlstelle. Nur einzelne Bausteine wurden durch externe Unternehmen erstellt. Im Zentrum steht das InVeKoS-Programm, mit dem die Zahlungsvorgänge der 1. und 2. Säule abgewickelt werden. Für die InVeKoS-Maßnahmen gibt es, da Antragstellung und -bearbeitung weitgehend digital verlaufen, mit ELAN ein zentrales Vorsystem. Daneben existieren ein forstliches Programm auf der Basis von InVeKoS und das ebenfalls von der EU-Zahlstelle entwickelte NASO-Programm für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes, das allerdings keine direkte Schnittstelle zu den Programmen der EU-Zahlstelle hat. Alle anderen Bewilligungsstellen geben ihre zahlungsrelevanten Daten direkt in das InVeKoS-Programm ein, weitgehend ohne Vorsysteme. Um die Arbeitsprozesse in den Bewilligungsstellen zu

unterstützen, wurden vielfältige eigene IT-Lösungen entwickelt. Die weitgehend inhäusige Entwicklung von IT-Programmen bietet Vorteile. Insbesondere kann zügig auf Fehlermeldungen und Anforderungsänderungen reagiert werden; das IT-Personal ist schneller für Anfragen erreichbar, als es bei externen Dienstleistern der Fall ist.

Empfehlung 24: Inhäusige IT-Entwicklung weiter priorisieren

Bei inhäusiger Entwicklung kann schnell auf neue Anforderungen reagiert werden.

Der Schwerpunkt der IT-Entwicklung der EU-Zahlstelle liegt auf der 1. Säule, gefolgt von den Flächenmaßnahmen der 2. Säule im Zuständigkeitsbereich der Kammer. Hier liegen finanzielle Schwerpunkte, außerdem bauen gerade die Flächenzahlungen der 2. Säule auf den Systemen der 1. Säule auf. Die Programmierung für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen verlief zu Programmstart verzögert, zum einen, weil die erforderlichen Vorgaben seitens der Fachreferate fehlten, zum anderen, weil die Kapazitäten der EU-Zahlstelle nicht ausreichten und somit priorisiert werden musste. Die Programmierung wurde so modulweise vorgenommen (erst Bewilligungsmodule, dann Auszahlungsmodule). Dies machte beispielsweise zum Teil Handauszahlungen erforderlich.

Empfehlung 25: Den delegierten Bereich stärker in der IT-Entwicklung berücksichtigen

Eine funktionale IT ist in allen Bereichen eine wesentliche Stellschraube, um Umsetzungsaufwand zu reduzieren.

Die EU-Zahlstelle kann erst mit der Anpassung des InVeKoS-Systems starten, wenn die Details der Umsetzung von den Fachreferaten festgelegt sind. So fehlten zum Beginn der Förderperiode z. T. Bewilligungsdialoge und Sanktionstatbestände waren nicht implementiert.

Empfehlung 26: Beim Aufstellen von Richtlinien die IT-Implikationen mitdenken

Fachreferate sollen frühzeitig die EU-Zahlstelle bei der Richtlinienerstellung einbeziehen, um von der Antragsstellung über die Bewilligung bis zur Auszahlung die Anforderungen und Prozesse so zu gestalten, dass sie gut in der IT abbildbar sind.

Ausgelöst durch rechtliche EU-Vorgaben für den InVeKoS-Bereich (digitale Antragstellung, Flächenmonitoring) und nationale Strategien wie das Online-Zugangsgesetz oder die Einführung der E-Akte und verstärkt durch die COVID-19-Pandemie werden digitale Antrags- und Verwaltungsverfahren bedeutender, was andere Anforderungen an die Beschäftigten nach sich zieht. Daneben sind auch weitere Investitionen in Hard- und Software zu tätigen. Vorreiter ist der InVeKoS-Bereich, aber auch im Bereich der Nicht-InVeKoS-Maßnahmen nimmt die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen zu, aufgrund der dezentraleren Strukturen und der komplexeren Vorhaben allerdings langsamer.

Empfehlung 27: Ausreichend personelle IT-Kapazitäten sicherstellen

Die fortschreitende Digitalisierung von Antrags- und Verwaltungsverfahren muss weiterhin durch entsprechende Kapazitäten seitens der EU-Zahlstelle und im Bereich der Vorsysteme in den Bewilligungsstellen abgesichert sein. Bei dezentralen Strukturen sind die Prozesse für die Entwicklung einer digitalen Fördersoftware zu bündeln.

In der Sachbearbeitung wird es auch bei den investiven Maßnahmen eine stärkere Verlagerung von analog hin zu digital oder zumindest hybriden Formaten geben. Dadurch verändern sich auch die Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten.

Empfehlung 28: IT-Kompetenzen der Beschäftigten kontinuierlich ausbauen

Der Wandel zu einer digitalen Antragsbearbeitung ist durch Qualifikationsaufbau zu begleiten.

Auf Programmebene steigen mit dem Umstieg im GAP-Strategieplan auf das *New Delivery Model* die Anforderungen an Datenlieferungen zu Finanzen, Outputs und Ergebnissen. Die Monitoringsysteme und -daten werden Gegenstand der Prüfung durch die Bescheinigenden Stellen sein. In NRW werden die Daten zum Monitoring bislang aus unterschiedlichen Datenquellen und z. T. händisch zusammengetragen, was den neuen Anforderungen nicht genügen dürfte.

Empfehlung 29: Ausreichend Finanzierung für Software bereitstellen

Es sollte geprüft werden, ob, wenn nicht ausreichend Mittel für Software-Entwicklungen zur Verfügung stehen, auch Mittel der Technischen Hilfe genutzt werden könnten.

Beim InVeKoS steht die Abwicklung von Zahlungsvorgängen der 1. und 2. Säule im Vordergrund. Es handelt sich nicht um ein Programm für eine digitale Fördersachbearbeitung. Die verschiedenen Module sind bewusst konzentriert auf die zentralen Anforderungen für die EU-konforme Zahlbarmachung. Das Programm entspricht nicht mehr vollends den Anforderungen der Bedienenden hinsichtlich einer intuitiven Nutzerführung. Auch Auswertungsmöglichkeiten fehlen teilweise aus Sicht der Bewilligungsstellen, sodass parallel Listen geführt werden (z. B. zur Haushaltsüberwachung). Gewünscht wird seitens der Anwendenden neben den gut bewerteten Schulungen auch ein Handbuch. Ein Teil der Kritik ist aber darauf zurückzuführen, dass in dezentralen Strukturen einige Dienststellen sehr selten mit dem InVeKoS arbeiten müssen, sodass sich wenig Routine einstellt.

Empfehlung 30: Bei InVeKoS-Weiterentwicklung die Anforderungen der Nutzer:innen stärker berücksichtigen

Dies betrifft sowohl die Bedienerfreundlichkeit als auch die Unterstützung der Arbeit der Bewilligungsstellen durch mehr Auswertungsroutinen.

Für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes gibt es mit dem NASO eine eigene Bewilligungssoftware. Es wurden im Zuge des elektronischen Antragsverfahrens zwar auch Änderungen daran vorgenommen. Nach wie vor überwiegt aber die Kritik an einer aus Sicht der Bewilligungsstellen veralteten Software. Schon seit Jahren ist seitens der EU-Zahlstelle geplant, die Bewilligungssoftware grundlegend neu aufzusetzen. Bislang fehlten die personellen und finanziellen Ressourcen, da die Software auch in die unterschiedlichen IT-Umgebungen der Kreise einzupassen wäre. Etwas fehlte auch der Anstoß, da die softwarebedingten Ineffizienzen nicht bei der EU-Zahlstelle, sondern bei den Kreisen entstehen. Die UNB verfügen über keinen Zugang zum IT-System der EU-Zahlstelle und haben nur eingeschränkten Zugriff auf die Antragsunterlagen der Landwirt:innen und die nachfolgende Bearbeitung durch die EU-Zahlstelle. Selbst wenn es Verbesserungen geben sollte, wird und kann die EU-Zahlstelle den UNB nur so viele Rechte einräumen, dass keine Gefahr für konkurrierende Datenzugriffe besteht. Dreh- und Angelpunkt für die Arbeitseffizienz der UNB in der Umsetzung des Vertragsnaturschutzes ist also die Schnittstelle zum IT-System der EU-Zahlstelle und die Ablösung des NASO-Programms.

Empfehlung 31: NASO durch ein neues, zeitgemäßes Softwaresystem ablösen

Die hohen Kosten zur Umsetzung des Vertragsnaturschutzes sind in Teilen auf eine nicht mehr zeitgemäße Software zurückzuführen.

Ausblick

Die Digitalisierungsanforderungen werden zukünftig noch weiter steigen, sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in Relation zu den Antragstellenden. In der GAP-Förderperiode ab 2023 setzt die EU-Kommission als Beitrag zur Vereinfachung in starkem Maße auf Digitalisierung, insbesondere mit Fokus auf die Flächenmaßnahmen, (EU-COM, 2019). Daneben gibt es einen Wandel von der Compliance-orientierten Steuerung hin zu einer ergebnisorientierten Steuerung. Damit steigen die Anforderungen an die Datenbanken, aus denen die Output- und Ergebnisindikatoren ermittelt werden. Hinzu kommen Anforderungen, die sich aus nationalen Prozessen ergeben, wie die Einführung der elektronischen Akte und das Onlinezugangsgesetz. Voraussetzung ist eine stärkere Standardisierung, technisch und rechtlich. Diese sollte aber nicht zulasten der inhaltlichen Qualität der Fördermaßnahmen gehen.

Literaturverzeichnis

Rechtstexte

- VO (EU) 1303/2013: 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
- VO (EU) Nr. 1306/2013: Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen 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 (2013), zu finden in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0549:0607:DE:PDF>> [zitiert am 2.9.2019]
- VO (EU) Nr. 1307/2013: Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (2013), zu finden in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0608:0670:de:PDF>> [zitiert am 2.9.2019]
- VO (EU) Nr. 640/2014: DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 640/2014 DER KOMMISSION vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance, zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 19.6.2017]
- VO (EU) Nr. 809/2014: DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) Nr. 809/2014 DER KOMMISSION vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (2014), zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 19.6.2017]
- DirektZahlDurchfG: Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (2014), zu finden in <<http://www.gesetze-im-internet.de/direktzahldurchfg/DirektZahlDurchfG.pdf>> [zitiert am 11.6.2020]
- Rahmen-RL VNS 2015: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen im Vertragsnaturschutz (Rahmenrichtlinien Vertragsnaturschutz). RdErl.des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz vom 8.9.2015
- DVO (EU) 2020/532: Durchführungsverordnung (EU) 2020/532 der Kommission vom 16. April 2020 zur Abweichung von den Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 809/2014, EU (Nr. 180/2014, (EU) Nr. 181/2014, (EU) Nr. 2017/892, (EU) 2016/1150, (EU) 2018/274, (EU)2017/39, (EU) 2015/1368 und (EU) 2016/1240 in Bezug auf bestimmte Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik für das Jahr 2020 (2020), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0532&from=EN>> [zitiert am 24.3.2023]
- DVO (EU) 2021/725: Durchführungsverordnung (EU) 2021/725 der Kommission vom 4. Mai 2021 zur Abweichung von den Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 809/2014, EU (Nr. 180/2014, (EU) Nr. 181/2014, (EU) Nr. 2017/892, (EU) 2016/1150, (EU) 2018/274, (EU)2017/39 und (EU) 2015/1368 in Bezug auf bestimmte Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik für das Jahr 2021 (2021), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0725&from=DE>> [zitiert am 3.4.2023]
- LOG NRW: Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung – Landesorganisationsgesetz (2022), zu finden in <https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=1520071121100236135> [zitiert am 27.10.2022]

Literatur

- ADE, CCRI [Countryside and Community Research Institute], ÖIR [Österreichisches Institut für Raumplanung] (2021) Evaluation support study on the impact of the CAP on territorial development of rural areas: socioeconomic aspects, hg. v. European Commission (EU-COM), zu finden in <<https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/08e60401-71a0-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>> [zitiert am 9.4.2021]
- Armstrong PR, Acs S, Dallimer M, Gaston KJ, Hanley N, Wilson P (2012) The cost of policy simplification in conservation incentive programs. *Ecol Lett* 15(5):406–414. doi: 10.1111/j.1461-0248.2012.01747.x
- Asbrand A (2019) Binsen und viel Ärger. *Wochenblatt für Landwirtschaft und Landleben* (49):26
- AWV [Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.] (2018) Modernisierung der Zuwendungspraxis für den Dritten Sektor: Impulspapier, zu finden in <<https://www.awv-net.de/upload/pdf/Zuwendungspraxis/AWV-Impulspapier-Modernisierung-der-Zuwendungspraxis-fr-den-Dritten-Sektor.pdf>> [zitiert am 26.10.2022]
- Bathke M (2023) „Investiver Naturschutz“ (7.6) und „Schutz- und Bewirtschaftungskonzepte Naturschutz“ (7.1.3): Bericht im Rahmen der laufenden Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022. 5-Länder-Evaluation, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2023/3-2023_Investiver_Naturschutz_NRW.pdf> [zitiert am 5.5.2023]
- Bathke M, Bergschmidt A, Ebers H, Eberhardt W, Fähmann B, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Grajewski R, Pollermann K, Pufahl A, Raue P, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2020) Feinkonzept zum Bewertungsplan: NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Version 4, Stand 01/2020 (unveröffentlicht). Braunschweig, 214 p
- Bauer M, Bogumil J, Knill C, Ebinger F, Krapf S, Reißig K (2007) Modernisierung der Umweltverwaltung: Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Berlin: Ed. Sigma, 244 p. Modernisierung des öffentlichen Sektors 30
- Berg M (2016) Kombination des Greenings mit Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz: Vortrag zur Tagung ZELE/NUA am 25.10.2016
- BfN [Bundesamt für Naturschutz] (2012) Erfassungsanleitung für den HNV-Farmland-Indikator. Version 4, Stand 2012. Bonn, 40 p
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2022) GAP-Strategieplan Bericht 2021: Version 1.2. BMEL, zu finden in <<https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-strategieplan.html>>
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2023) Den Wandel gestalten!: Zusammenfassung zum GAP-Strategieplan 2023–2027 (Stand: 30 September 2022), zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-kurzueberblick.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 5.11.2023]
- Brand S, Salzgeber J (2022) Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen: KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 375
- BRH [Bundesrechnungshof] (2019) Förderprogramme des Bundes: Jeder fünfte Euro geht als Vergütung an die KfW (Kapitel 0604 Titel 661 08, 891 03, 891 22, 893 03, Kapitel 6092 Titel 661 01). Bemerkungen 2019 zur Haushaltsführung des Bundes, zu finden in <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2020/bemerkungen-2019-ergaenzungsband-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1> [zitiert am 30.9.2022]
- dena [Deutsche Energie-Agentur GmbH] (2016) Evaluation des Förderprogramms „Innovationszuschüsse zum Einsatz hocheffizienter Querschnittstechnologien im Mittelstand“: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.
- DG Agri Unit F1 – Conception and consistency of rural development (2021) Overview of Actions Plans submitted by Member States: Rural Development Committee 9 June 2021
- DG Agri [Directorate-General for Agriculture and Rural Development] (2018) Annual Activity Report 2018, zu finden in <https://commission.europa.eu/system/files/2019-06/agri_aar_2018_final.pdf> [zitiert am 15.2.2023]
- DG Agri [Directorate-General for Agriculture and Rural Development] (2021) Annual Activity Report 2020: Annexes, zu finden in <https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/annual-activity-report-2020-agriculture-and-rural-development-annexes_en.pdf>

- Direktor LWK NRW [Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter] (2018) Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete – Erläuterungen zu De-minimis-Beihilfen: Merkblätter und Hinweise zur Antragstellung 2018, zu finden in <<https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/formulare/merkblaetter/mb-sammelantrag-2018-anlage-b-deminimis.pdf>> [zitiert am 24.10.2023]
- Eberhardt W (2019) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020 – Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP-Agri) – Zwischenbilanz 2018. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 1/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/1_19_NRW_EIP_Bericht_2018_ENDVERSION_20190404.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Eberhardt W (2021) Evaluierung der Einzelbetrieblichen Beratung (TM2.1) für den Beratungszeitraum 2017 bis 2020: NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 2/2021, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2021/2-2021_NRW_EB_Bericht_AUSWERTUNG_MS_fin.pdf> [zitiert am 30.6.2021]
- EP [European Parliament] (2016) CAP Simplification: State of play. Briefing, zu finden in <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573897/EPRS_BRI\(2016\)573897_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573897/EPRS_BRI(2016)573897_EN.pdf)> [zitiert am 21.1.2022]
- EU-COM, DG AGRI [European Commission, DG Agriculture and Rural Development] (2015) Guidance Document on Control and Penalty rules in Rural Development.
- EU-COM [Commission of the European Communities] (2018) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors: Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error. COM (2018) 866/4, zu finden in <https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/com-2018-866-4_2018_en.pdf> [zitiert am 4.5.2023]
- EU-COM [European Commission] (2019) CAP cross-cutting objectives ...explained: Driving Simplification. CAP briefs, zu finden in <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap_briefs_10_simplification.pdf> [zitiert am 11.2.2022]
- EUGH [Europäischer Gerichtshof] (2014) Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik – Gemeinsame Regeln für Direktzahlungen – Betriebsprämienregelung – Begriff ‚Dauergrünland‘ – Flächen, die zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind – Flächen, die in diesem Zeitraum umgepflügt und mit einer anderen als der zuvor auf diesen Flächen angebauten Grünfütterpflanze eingesät werden: Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) 2. Oktober 2014, zu finden in <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158188&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>> [zitiert am 14.11.2022]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2015) Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen? EuRH, zu finden in <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_DE.pdf> [zitiert am 8.2.2016]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2017) Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden, Europäischer Rechnungshof (EuRH), 79 p. Sonderbericht, zu finden in <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_16/SR_RURAL_DEV_DE.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2018) Neue Optionen für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums: einfacher, aber nicht ergebnisorientiert, Sonderbericht Nr. 11. Luxemburg
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2022) LEADER und von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung: Lokales Engagement wird gefördert, doch Zusatznutzen ist noch immer nicht ausreichend nachgewiesen. Luxemburg, Luxemburg: Europäischer Rechnungshof, 76 p. Sonderbericht 2022, 10
- European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2019) Analysis of administrative burdens arising from the CAP – Final report, zu finden in <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dabd45ab-9baf-11e9-9d01-01aa75ed71a1>> [zitiert am 13.2.2024]
- Fährmann B, Grajewski R (2008) Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen.: Qualitative Kosten-Wirkungssynopse zur Bewertung der Fördereffizienz. Materialband zu Kapitel 10, Studie 3, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts

- (VTI-LR), zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/6-Laender-Bewertung_2008/NRW/Materialbaende/NW_MB_Kap10_Studie_3-Implementationskosten.pdf> [zitiert am 29.11.2018]
- Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 40(4):541–572, zu finden in <<http://erae.oxfordjournals.org/cgi/content/full/jbs045?ijkey=0tQGriXYI8P1roD&keytype=ref>> [zitiert am 19.2.2016]
- Fährmann B, Grajewski R (2018) Schriftliche Erhebung des Personalaufwandes und der Implementationskosten (Fachreferate, Bewilligungsstellen, Koordinierende Stellen, Zuständige Behörde, Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein, 2018
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014) Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_10_2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf> [zitiert am 26.9.2018]
- FIMI [Finanzministerium Schleswig-Holstein] (2017) Personalkostentabelle für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein 2015 und 2016. Kiel: Finanzministerium Schleswig-Holstein (FIMI)
- FM [Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen] (2016) Personalkostenübersicht für Einzelplan 10, MUNLV
- FM [Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen] (2017) Haushaltsplan 2017: Nordrhein-Westfalen, Haushaltsgesetz, zu finden in <http://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2017.ges/daten/pdf/2017/Haushaltsplan_2017_gesamt.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- Forstner B (2020) Evaluation der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V-Förderung): NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW), 5-Länder-Evaluation 18/2020, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/18-2020_NRW_VV.pdf> [zitiert am 15.3.2021]
- Franz K (2019) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020: Evaluation der forstlichen Förderung. Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW), 5-Länder-Evaluation 2/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/2_19_NRW-Berichte_aus_der_Evaluation-Forst_20190325.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Fynn L-L, Pollermann K (2022) Länderübergreifender Bericht zur Umsetzung von LEADER in der Förderperiode 2014–2022: vergleichende Untersuchung im Rahmen der laufenden Bewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum der Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Braunschweig: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (TI-LV), 5-Länder-Evaluation 5/2022, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2022/5-Länder-Evaluation_5-2022.pdf> [zitiert am 6.9.2022]
- Grajewski R (2016) Vier ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich: PFEIL Niedersachsen-Bremen, LPLR Schleswig-Holstein, NRW-Programm Ländlicher Raum und EPLR Hessen: Finanzen – Fördermaßnahmen – Prioritäten – Investitionstypen – Zielgruppen – Implementation. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 1/2016, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2016/Programmuebersicht_4_EPLR-Stand_2016.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Eberhardt W, Ebers H, Fährmann B, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Peter H, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schnaut G (2018) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020 – Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR); Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW); Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (TI-WF); entera Umweltplanung & IT, 5-Länder-Evaluation 9/2018, zu finden in <<https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/Inanspruchnahme-NRW-endg20181211.pdf>> [zitiert am 12.5.2022]
- Grajewski R, Fährmann B (2017) Leitfadengestützte Interviews mit der Verwaltungsbehörde, dem Referat für Zahlstellenkoordination und der EU-Zahlstelle im März und April 2017

- Gumpert S (2020) Zuwendungsrecht des Landes NRW Praxislehrbuch: Eine Einführung in das Zuwendungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, zu finden in <www.zuwendungsrecht.nrw>
- Gürtler K (2013) Zumutungen des Zuwendungsrechts. Erwartungen an eine kooperative Kulturförderung in Niedersachsen. Fachzeitschrift Kulturpolitische Mitteilungen (KuMi)(142/III), zu finden in <<http://www.kupoge.de/kumi/kumi142.html>>
- Güthler W, Kretzschmar C, Pasch D (2003) Vertragsnaturschutz in Deutschland: Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie mögliche Lösungsansätze. Bonn. BfN-Skripten 86 [zitiert am 10.6.2020]
- HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2017) Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Hessen 2014–2020 – Technisches EU-Dokument (Genehmigung der 1. Änderung 14.12.2017), zu finden in <https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/programme_2014de06rdrp010_2_1_de.pdf> [zitiert am 15.7.2020]
- Junkernheinrich M, Ebinger F, Klieve LM, Oebbecke J, Welge K (2022) Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung: Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land, 1. Auflage. Lüdenscheid: Analytica V.-G, 320 p. Forum Öffentliche Finanzen 18
- Kaufmann P, Bittschi B, Depner H, Fischl I, Kaufmann J, Nindl E, Ruhland S, Sellner R, Struß V, Vollborth T, Wolff von der Sahl, J. (2019) Evaluation des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM): Richtlinie 2015. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Berlin), zu finden in <https://www.zim.de/ZIM/Redaktion/DE/Publikationen/Studien-Evaluationen/evaluation-zim-2019-07.pdf?__blob=publicationFile&v=11> [zitiert am 5.10.2022]
- Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie (2022) Bericht, zu finden in <<https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/40072/documents/61499>> [zitiert am 29.9.2022]
- Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren (2019) Abschlussbericht der „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen“, hg. v. Staatsministerium der Finanzen (SMF), zu finden in <<https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/33320/documents/50780>> [zitiert am 19.12.2019]
- Landtag von Baden-Württemberg (2016) „Gelbe-Karten-System“ im Rahmen der Entbürokratisierung und Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): Antrag der Abg. Manuek Hagel u.a. CDU und Stellungnahme des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Drucksache, zu finden in <https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/0000/16_0399_D.pdf> [zitiert am 8.6.2016]
- LANUV [Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen] (2017) Vorschlag für eine Änderung der geltenden Definition Dauergrünland (DGL) in der 1. Säule gem. EU-Direktzahlungs-VO 1307/2013 Art. 4 h und i sowie Anpassung förderproblematischer Bestimmungen: Entwurf einer LANA-Vorlage. E-Mail, LANUV
- LANUV [Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen] (2018a) Anwenderhandbuch Vertragsnaturschutz: Erläuterungen und Empfehlungen zur Handhabung der Bewirtschaftungspakete der Rahmenrichtlinien Vertragsnaturschutz, 78 p. LANUV-Arbeitsblatt
- LANUV [Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen] (2018b) Auswertung aus dem NASO zum Vertragsnaturschutz 2017 (Anzahl der Antragsteller, Nettoförderfläche, Auszahlungsvolumen vor Anrechnung anderer Fördermaßnahmen durch die Zahlstelle (Datenstand: 24.04.2018). E-Mail von Ulrike Thiele vom 28.11.2018
- LB [Der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter – Der Leiter der EU-Zahlstelle] (2015) Merkblatt zum Grundantrag „Anlage von Uferrand- und /oder Erosionsschutzstreifen 2015 für den Verpflichtungszeitraum vom 01.07.2015 bzw. 01.01.2016 bis zum 31.12.2020“
- LB [Der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter – Der Leiter der EU-Zahlstelle], Geschäftsbereich 3 (2023) Antrag auf Zuwendungen im Vertragsnaturschutz für den Verpflichtungszeitraum vom 01.01.2024 bis zum 31.12.2028, zu finden in <<https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/formulare/merkblaetter/mb-vns-antrag-2023.pdf>> [zitiert am 8.6.2023]

- 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 10.8.2015]
- Lübbers T, Böhmer S (2021) Evaluation der Fördermaßnahmen „Exist-Gründungsstipendium“ und „Exist-Forschungstransfer“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Förderzeitraum 2014 bis 2018, Ramboll, zu finden in https://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Programme-2014-2020/BMWi/exist_evaluation.pdf?blob=publicationFile&v=4 [zitiert am 5.10.2022]
- LWK Nordrhein-Westfalen (2022) Ratgeber Förderung 2022. Landwirtschaftliche Zeitung Rheinland, zu finden in <https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/pdf/ratgeber-foerderung-2022.pdf> [zitiert am 3.11.2022]
- LWK NRW [Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen] (2017) Ratgeber Förderung 2017, hg. v. Landwirtschaftliche Zeitschrift Rheinland
- LWK NRW [Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen] (2023) Anlage von Erosionsschutzstreifen, zu finden in <https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/laendlicherraum/aum-2023/erosionsstreifen.htm> [zitiert am 2.6.2023]
- Mann S (2000) Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft 49(7):259–269, zu finden in <https://ideas.repec.org/a/ags/gjagec/302546.html#download> [zitiert am 4.5.2023]
- McKinsey & Company (2023) Action, bitte!: Wie der öffentliche Sektor den Mangel an digitalen Fachkräften meistern kann, zu finden in <https://www.mckinsey.com/de/~media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/publikationen/2023-01-25%20it%20talent%20im%20public%20sector/action%20bittemckinsey.pdf> [zitiert am 25.8.2023]
- MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein] (2018) Landesprogramm ländlicher Raum 2014-2020 (LPLR): 3. Änderungsantrag 2018
- Michalczyk R (2023) Agrarreform 2023 – ein Überblick, zu finden in <https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/hinweise/agrarreform-2023.htm#dgl> [zitiert am 18.8.2023]
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2015a) Kürzungen, Aufhebungen und Ausschlüsse aufgrund von Verstößen gegen allgemeine und maßnahmenspezifische Verpflichtungen (zu Nummer 12.4.3): Anlage 4 zum RdErl. v. 29.10.2015, zu finden in https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_show_anlage?p_id=44336 [zitiert am 11.8.2023]
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2015b) Richtlinien zur Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh: RdErl. d. Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2015c) Richtlinien zur Förderung der Sommerweidehaltung: RdErl. d. Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2015d) Richtlinien zur Förderung des ökologischen Landbaus: RdErl. d. Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2016a) Beihilfefähiges Dauergrünland, zu finden in http://vns.naturschutzinformationen.nrw.de/vns/web/babel/media/2016_06_23_erlass%20beihilfef%C3%A4higes%20dauergr%C3%BCnland.pdf [zitiert am 11.6.2020]
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2016b) NRW-Programm Ländlicher Raum 2007–2013, Jahresbericht 2015. Düsseldorf
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2016c) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014–2020 Förderung der ländlichen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. MKULNV, zu finden in

- https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/Broschueren/laendlicher_raum_nrw_programm_broschue.pdf [zitiert am 2.9.2019]
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2016d) Rahmenregelung zu Kontrollen, Kürzungen und Sanktionen bei Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums – Rahmenregelung ELER -. Bez.Reg. Köln, zu finden in http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung05/51/foerderung/richtlinien/rahmenregelung_eler.pdf [zitiert am 18.6.2017]
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2017) Jährlicher Durchführungsbericht Germany – Rural Development Programme (Regional) – North Rhine-Westphalia (Zeitraum 01/01/2016–31/12/2016). Düsseldorf
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2018) Jährlicher Durchführungsbericht: Zeitraum 01/01/2017–31/12/2017
- ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018) Germany – Rural Development Programme (Regional) – Lower Saxony + Bremen: Version 4.0. 2014DE06RDRP012
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2018) 3. Änderungsantrag des Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raums in Nordrhein-Westfalen
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2019) Jährlicher Durchführungsbericht Germany – Rural Development Programme (Regional) – North Rhine-Westphalia (Zeitraum 01/01/2018 – 31/12/2018). Düsseldorf
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2022) Germany – Rural Development Programme (Regional) – North Rhine-Westphalia: Version 9, zu finden in https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/Programme_2014DE06RDRP015_9_0_consolidated_with_2014DE06RDNF001_9_1_de.pdf [zitiert am 20.10.2022]
- MWVLW [Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz] (2017) Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Timo Böhme (AfD) – Drucksache 17/3255 – Verwaltungskosten für ELER-Förderung, zu finden in <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/3437-17.pdf> [zitiert am 16.1.2020]
- NKR BW [Normenkontrollrat Baden-Württemberg] (2022) Vereinfachung von Landesförderprogrammen, zu finden in https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/NKR_Vereinfachung_von_Landesfoerderprogrammen.pdf [zitiert am 1.8.2023]
- Noack S (2009) Implementation regulativer Politik – Die Handlungsspielräume der Vollzugsverwaltung, Studienarbeit. Books on Demand GmbH, Norderstedt
- Peter H, Pollermann K (2019) Schwerpunktbereich 6B – Förderung von lokaler Entwicklung in ländlichen Gebieten: Evaluierung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluierung 11/2019, zu finden in https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/11_19_NRW_SP6B_Bericht_Layout_final_mit_ANHANG.pdf [zitiert am 15.3.2023]
- Pilarski M (2023) Wirksame Vergabe-Beauftragung, VOB/A-Auftragsbekanntmachung, COCOF-Leitlinien, Ausschlussfrist, EU-Recht – VG Cottbus, Urteil vom 03.02.2023 – Az. 3 K 1618/19, zu finden in <https://www.zuwendungsvergaberecht.de/aktuelle-beitraege-details/wirksame-beauftragung-auftragsbekanntmachung-cocof-leitlinien-vg-cottbus-urteil-vom-03-02-2023-az-3-k-1618-19.html> [zitiert am 5.4.2023]
- Pollermann K, Schnaut G (2017) Abfrage bei den Regionalmanagements zu Strukturdaten/Aktivitäten der Regionen für das Jahr 2016 in den Bundesländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen
- Pollermann K, Trostorff B (2018) Befragung der LEADER-Regionalmanagements im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung (unveröffentlicht)
- Reiter K, Röder N (2023) F.R.A.N.Z. im Kontext der Klima- und Umweltarchitektur der GAP ab 2023. F.R.A.N.Z.-Bericht, zu finden in https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn066064.pdf [zitiert am 18.8.2023]

- Roza P, Selnes T (2012) Simplification of the CAP: Assessment of the European Commissions's reform proposals. LEI report 2012-011. LEI, Wageningen, The Hague. LEI-Wageningen, zu finden in <<https://edepot.wur.nl/200922>> [zitiert am 7.12.2022]
- Sander A, Bathke M, Franz K (2019) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Beiträge zur Evaluation des Schwerpunktbereichs 4A Biologische Vielfalt. Hannover: entera – Umweltplanung & IT; Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR); Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (TI-WF), 5-Länder-Evaluation 10/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/10_19_NRW_Schwerpunktbereich-Biodiversitaet.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Sander A, Roggendorf W, Reiter K (2021) Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Erhaltung von Dauergrünland: NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Braunschweig: entera Umweltplanung & IT; Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 6/2021, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2021/6-2021_NRW_AGZ.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- SMUL [Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft] (2016) Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET)
- Spatial Foresight, t33 (2018) New assessment of ESIF administrative costs and burdens, hg. v. European Commission (EU-COM), zu finden in <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_admin_costs.pdf> [zitiert am 9.4.2021]
- Stümper B (2021) Vor-Ort-Kontrollen unter Corona-Bedingungen. Wochenblatt für Landwirtschaft und Landleben, zu finden in <<https://www.wochenblatt.com/landwirtschaft/vor-ort-kontrollen-unter-corona-bedingungen-12560966.html>> [zitiert am 9.11.2023]
- Sweco GmbH (2010) Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs: Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund, zu finden in <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_governance.pdf>
- Tietz A, Grajewski R (2016) EU-Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland ab 2014: Zwischen Kontinuität und Wandel. In: Eberstein, Karl H, Untiedt G (eds) Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln: Abschnitt VI
- VG Minden (2017) VG Minden, Urteil vom 07.09.2017–11 K 3785/16, zu finden in <<https://openjur.de/u/2186343.ppdf>> [zitiert am 18.8.2023]
- WBAE [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz] (2019) Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU: Stellungnahme, zu finden in <<https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GAP-Verwaltungsvereinfachung-GAP.pdf?blob=publicationFile&v=2>> [zitiert am 26.10.2022]
- Wintershoff D (2022) Personalkostenangaben der LWK. E-Mail vom 09.12.2022

Anhang

Anhangsverzeichnis

Anhang 1:	Beispielfragebogen Fachreferat.....	130
Anhang 2:	Beispielfragebogen einer Bewilligungsstelle	132
Anhang 3:	AK und Kosten zur Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum im Jahr 2017	139
Anhang 4:	Differenzierungsanforderungen und -möglichkeiten der IK-Erfassung	140
Anhang 5:	Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand: 01.09.2018).....	141
Anhang 6:	Bewertung des Mehraufwandes der Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf Grünland	143
Anhang 7:	Bewertung des Mehraufwandes der Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf Ackerflächen	144
Anhang 8:	Bewertung des Mehraufwandes der Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf Streuobstwiesen und Hecken	145
Anhang 9:	Überblick über Kürzungen und Abzüge bei der Anlage von Blüh- und Schonstreifen (Auszahlungsanträge 2019).....	146
Anhang 10:	Überblick über Kürzungen und Abzüge bei der Extensiven Grünlandnutzung (Auszahlungsanträge 2019).....	147
Anhang 11:	Überblick über Kürzungen und Abzüge beim Vertragsnaturschutz (Auszahlungsanträge 2019).....	148
Anhang 12:	Überblick über Kürzungen und Abzüge beim Ökologischen Landbau (Auszahlungsanträge 2019).....	149
Anhang 13:	Überblick über Kürzungen und Abzüge bei der Anlage von Uferand- und Erosionsschutzstreifen (Auszahlungsanträge 2019)	150
Anhang 14:	Überblick über Kürzungen und Abzüge beim Anbau von Zwischenfrüchten (Auszahlungsanträge 2019).....	151
Anhang 15:	Überblick über Kürzungen und Abzüge bei den Vielfältigen Kulturen im Ackerbau (Auszahlungsanträge 2019).....	152
Anhang 16:	Überblick über Kürzungen und Abzüge bei Haltungsverfahren auf Stroh (Auszahlungsanträge 2019).....	153
Anhang 17:	Überblick über Kürzungen und Abzüge bei der Sommerweidehaltung (Auszahlungsanträge 2019).....	154
Anhang 18:	Überblick über Kürzungen und Abzüge bei den Bedrohten Haustierrassen (Auszahlungsanträge 2019).....	155

Anhang 1: Beispielfragebogen Fachreferat

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

Fachreferat II-6	Wesentliche Aufgaben für die einzelnen Fördermaßnahmen - nicht abschließend*
(1) Förderabwicklung (Konzeption/ Begleitung/ Steuerung/ förder-technische Abwicklung inkl. Verwaltungskontrolle)	<ul style="list-style-type: none"> - „Betreuung“ und Weiterentwicklung der Förderrichtlinien und von Dienstleistungsleistungen oder vergleichbarer Ausführungsinweise (inkl. Leitfäden) - Ggf. Erstellen und Aktualisieren von Antragsformularen und weiterer Unterlagen - Zusammenstellung und Weiterentwicklung von Auswahlkriterien - Projekttracking und Auswahl - Abstimmungen mit der Verwaltungsbehörde und der EU-Zahlstelle und dem Referat für Zahlstellenangelegenheiten, u. a. Klären von Verfahrensfragen - Finanzmanagement, Vorausschau etc. - Anforderungsmanagement IT-Funktionalitäten - Koordination und Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen und die EU-Zahlstelle, inkl. gemeinsamer Arbeitskreise - Koordination der LEADER-Regionen/LAGs - Datenzusammenstellung für Monitoring, Durchführungsberichte, Evaluierung - Zulieferungen zu Programmänderungsverfahren - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen (BS, Rechnungsprüfungen, EU-KOM) - Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt, Bearbeitung von Anfragen - Ggf. Konzeption und Durchführungen von Schulungen für den nachgeordneten Bereich - Terminvorbereitungen, Reden, grundsätzliche politische Statements - NRW-Kabinetts- und auch Bundesratsangelegenheiten, Berichterstattung in Ausschüssen, Fachgremien Bund-Länder, Anfragen von Abgeordneten, Landräten, Landkreistag, Kleine Anfragen etc. IM ZUSAMMENHANG mit der durch das Referat angebotenen Fördermaßnahmen - etc.

* Nicht alle Aufgaben sind für alle Fördermaßnahmen gleich relevant und erforderlich.

Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen und Kosten

Der Personalaufwand soll bezogen auf volle Stellen und nach Laufbahnen differenziert angegeben werden. Bei der Schätzung der Arbeitsanteile legen Sie bitte eine durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit in Höhe von 200 produktiven Arbeitstagen¹ zugrunde.

Wenn Sie den Personalaufwand anhand von Stunden- bzw. Tagesaufschrieben kalkulieren, dann berechnen Sie bitte den Stellenanteil bezogen auf die oben genannte Nettoarbeitszeit:

¹ Diese berechnet sich aus den Jahresarbeitstagen (250) abzüglich Fehlzeiten aufgrund von Urlaub, Fortbildung, Krankheit und weiteren unplanbaren Ausfallzeiten.



Erfassung des Personalaufwands des Fachreferats II-6 im MULNV für Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum im Jahr 2017

Anlass und Umfang der Erhebung

Das Thünen-Institut wurde vom Land NRW beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung des NRW-Programms Ländlicher Raum die Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter, IT) für die Umsetzung der Förderung zu erheben, um diese in die Bewertung der Umsetzungs- und Fördereffizienz einzubeziehen. Zu diesem Zweck werden alle Dienststellen des Landes und beauftragte Einrichtungen anhand eines Erhebungsbogens befragt. Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten hierauf Zugriff.

Inhalt des Erhebungsbogens und Ausfüllhinweise

Ermittelt wird der Personalaufwand des Fachreferats für die Konzeption, Steuerung und Umsetzung der Fördermaßnahmen im Rahmen der Dorfentwicklung, Breitband und LEADER für das Jahr 2017. Ergänzend wird nach dem Personalaufwand im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 gefragt, um den ggf. erhöhten Aufwand zu Beginn einer Förderperiode bzw. Schwankungen im Personaleinsatz abbilden zu können.

Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben

Die Erfassung erfolgt generell bei allen Maßnahmen des Programms getrennt nach den Bereichen (1) Förderabwicklung (Konzeption/Begleitung/Steuerung/förder-technische Abwicklung inkl. Verwaltungskontrolle) und (2) Vor-Ort-Kontrollen und Ex-Post-Kontrollen. Die Differenzierung ist für nachfolgende Auswertungs- und Analyseschritte erforderlich. Der Aufwand des Fachreferats wird grundsätzlich dem Bereich (1) zugerechnet.

In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Aufgaben eines Fachreferats aufgeführt, die bei der geforderten Angabe der Stellen und Stellenanteile als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Ihrer Meinung nach Aufgaben fehlen, berücksichtigen Sie diese bei den Angaben zu Frage 1 und weisen hierauf unter Frage 4 am Ende des Erhebungsbogens hin.

10 Tage Einsatz für eine Fördermaßnahme entsprechen so einem Stellenanteil von 0,05. Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, addieren Sie bitte deren Stellenanteile. Hierdurch können auch Werte größer 1 entstehen.

Die Verwaltungskosten werden im Anschluss durch das Thünen-Institut anhand von Personalkostentabellen überschlägig berechnet.

Fiktives Ausfüllbeispiel:

Maßnahme	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren	gehobenen Dienst*	höheren
Breitbandversorgung ländlicher Räume (M7.3)			
Gesamtaufwand des Fachreferats	0	0,65	0,35

* Nach dem Dienstrechtsmodernisierungsgesetz entsprechen diese der Laufbahngruppe 1, Einstiegsamt 2 sowie Laufbahngruppe 2 Einstiegsamt 1 und 2; hier werden die alten Begrifflichkeiten verwendet, da diese allgemein immer noch gebräuchlicher sind. Es sollen sowohl BeamtInnen als auch Angestellte der entsprechenden Entgeltgruppen berücksichtigt und angegeben werden.

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5599) oder per E-Mail bis zum **17.08.2018** an uns zurück.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte ebenfalls an:
Barbara Fährmann

Tel.: 0531 596-5247 (dienstags bis donnerstags)

E-Mail: Barbara.Faehrmann@thuenen.de

1 Personalaufwand des Fachreferats für die Steuerung und Umsetzung der Fördermaßnahmen im Jahr 2017

Bitte schätzen Sie möglichst genau die eingesetzten Stellenanteile für die jeweiligen Maßnahmen. Lesen Sie vorher bitte die Anleitungshinweise und die Tabelle 1 durch. Beziehen Sie die Angaben für die relevanten Arbeitsansätze der einzelnen MitarbeiterInnen auf die angenommene durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit von 200 Tagen.

Bitte geben Sie für LEADER zuerst den Gesamtaufwand des Fachreferats an und verteilen Sie diesen anschließend auf die einzelnen Teilmaßnahmen.

Maßnahme des NRW-Programms Ländlicher Raum	Stellenanteile 2017 bezogen auf eine volle Stelle im höheren gehobenen Dienst*		
	mittleren	gehobenen Dienst*	höheren
Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer (M7.11)			
Gesamtaufwand des Fachreferats			
Dorferneuerung und Dorfentwicklung sowie Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen (M7.4 und M7.5)			
Gesamtaufwand des Fachreferats			
Breitbandversorgung ländlicher Räume (M7.3)			
Gesamtaufwand des Fachreferats			
LEADER (M19)			
Gesamtaufwand des Fachreferats			
Davon			
<i>LEADER-Vorbereitung (M19.1)</i>			
<i>LEADER-Umsetzung (M19.2)</i>			
<i>LEADER-Kooperationen (M19.3)</i>			
<i>LEADER-laufende Kosten (M19.4)</i>			

* Nach dem Dienstrechtsmodernisierungsgesetz entsprechen diese der Laufbahngruppe 1, Einstiegsamt 2 sowie Laufbahngruppe 2 Einstiegsamt 1 und 2; hier werden die alten Begrifflichkeiten verwendet, da diese allgemein immer noch gebräuchlicher sind. Es sollen sowohl BeamtInnen als auch Angestellte der entsprechenden Entgeltgruppen berücksichtigt und angegeben werden.

2 Geschätzter durchschnittlicher jährlicher Personalaufwand 2014 - 2017 des Fachreferats und eventuelle Besonderheiten des Jahres 2017

2 a) Bitte schätzen Sie überschlägig die eingesetzten Stellenanteile für die jeweiligen Fördermaßnahmen im Durchschnitt der Jahre 2014 – 2017. Mit dieser Frage soll erfasst werden, in wie weit der Aufwand des Fachreferats für das Jahr 2017 repräsentativ für die Förderperiode ist bzw. die Möglichkeit eröffnet werden, den Aufwand für die grundlegende Maßnahmenkonzeption und -programmierung sowie das Aufsetzen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme einfließen zu lassen.

Maßnahme des NRW-Programms Ländlicher Raum	Stellenanteile im Durchschnitt der Jahre 2014 - 2017 bezogen auf eine volle Stelle im		
	mittleren	gehobenen Dienst*	höheren
Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer (M7.11)			
Gesamtaufwand des Fachreferats			
Dorferneuerung und Dorfentwicklung sowie Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen (M7.4 und M7.5)			
Gesamtaufwand des Fachreferats			
Breitbandversorgung ländlicher Räume (M7.3)			
Gesamtaufwand des Fachreferats			
LEADER (M19)			
Gesamtaufwand des Fachreferats			
Davon			
LEADER-Vorbereitung (M19.1)			
LEADER-Umsetzung (M19.2)			
LEADER-Kooperationen (M19.3)			
LEADER-laufende Kosten (M19.4)			

* Nach dem Dienstrechtsmodernisierungsgesetz entsprechen diese der Laufbahngruppe 1, Einstiegsamt 2 sowie Laufbahngruppe 2 Einstiegsamt 1 und 2; hier werden die alten Begrifflichkeiten verwendet, da diese allgemein immer noch gebräuchlicher sind. Es sollen sowohl BeamtInnen als auch Angestellte der entsprechenden Entgeltgruppen berücksichtigt und angegeben werden.

2 b) Sollten deutliche Abweichungen zwischen Frage 1 und 2 a) vorliegen, erläutern Sie bitte kurz für die jeweilige Fördermaßnahme, worauf diese zurückzuführen sind.

3 Aufwandbestimmende Merkmale der aktuellen Förderperiode

Welche Aspekte werden aus Sicht des Fachreferats im Hinblick auf Umsetzungsaufwand und/oder Akzeptanz der Fördermaßnahmen positiv bzw. kritisch bewertet? Unterscheiden Sie bitte soweit möglich zwischen den Bereichen: Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren, inhaltliche Ausgestaltung der Förderung, Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen sowie technische Rahmenbedingungen. Bitte geben Sie auch an, auf welche Fördermaßnahmen sich Ihre Aussagen beziehen. Für die Beantwortung können Sie auch zum Vergleich die letzte Förderperiode als Bezugsgröße heranziehen (Verbesserungen, Verschlechterungen).

3 a) Positive Aspekte aus Sicht des Fachreferats im Zusammenhang mit den Fördermaßnahmen:

Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren (WIE wird die Förderung umgesetzt?)	
Inhaltliche Ausgestaltung der Förderung (WAS kann gefördert werden)	
Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen (Fachreferat, Zahlstelle, Bewilligungsstellen, Verwaltungsbehörde BS u.a.)	
Technische Rahmenbedingungen (z. B. Unterstützungsleistung IT)	
Sonstiges	

3 b) Kritische Aspekte aus Sicht des Fachreferats im Zusammenhang mit den Fördermaßnahmen:

Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren (WIE wird die Förderung umgesetzt?)	
Inhaltliche Ausgestaltung der Förderung (WAS kann gefördert werden)	
Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen (Fachreferat, Zahlstelle, Bewilligungsstellen, Verwaltungsbehörde BS u.a.)	
Technische Rahmenbedingungen (z.B. Unterstützungsleistung IT)	
Sonstiges	

3 c) Haben Sie konkrete Hinweise oder Vorschläge für die Umsetzung der Fördermaßnahmen?

4 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema, zum Fragebogen, zu einzelnen Fragen

—

Vielen Dank für Ihre Angaben!

Anhang 2: Beispielfragebogen einer Bewilligungsstelle

Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben

Die Erfassung des Personalaufwands bzw. der Kosten erfolgt generell bei allen Fördermaßnahmen getrennt nach den Bereichen (1) Förderabwicklung (inklusive Grundaufwand, Verwaltungskontrolle) und (2) Vor-Ort-Kontrollen.

In Tabelle 1 sind die für den Vertragsnaturschutz wesentlichen Aufgaben dieser Bereiche aufgeführt, die bei der geforderten Angabe der Stellen und Stellenanteile als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Aufgaben fehlen, die Ihrer Meinung nach auch zu berücksichtigen sind, ordnen Sie diese bitte den Bereichen zu und weisen hierauf unter Frage 4 am Ende des Erhebungsbogens hin.

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

Kreise und Städte	Wesentliche Aufgaben – <i>nicht abschließend</i>
Förderabwicklung (inkl. Grundaufwand, Verwaltungskontrolle)	<ul style="list-style-type: none"> - Pflege und Aktualisierung der Förderkategorie - Abstimmung mit MÜLIN und LANUV - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen - Berichts- und Meldepflichten u. a. an die EU-Zahlstelle und Bescheinigende Stelle (z. B. Funktionsverteilungsspläne, Mitteilungen zu Defiziten und Abhilfen) - Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluation, Anfragen etc., Mitteilungen zu Forderungen bei Unregelmäßigkeiten etc. - Öffentlichkeitsarbeit - Teilnahme an Schulungen - Akquise (aktives und gezieltes Anwerben von teilnehmenden Betrieben) - Beratung im Vorfeld und während der Antragstellung gemäß § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz - Ausarbeitung von Bewirtschaftungsaufgaben - Antragsannahme (Bewilligungs-, Zahlungsanträge) - Verwaltungskontrolle (Bewilligungs-, Zahlungsanträge, inkl. Inaugenscheinnahme) - Bewilligung (inklusive aller Zahlungsanträge) - Beanstandungen, Rückforderungen, Anpassungen, Änderungen - Austausch mit den Kreisstellen der Landwirtschaftskammer - Finanzmanagement (Auszahlung, Verbuchung etc.) - Datenerfassung (DV gestützte Vorgangsverwaltung, Erfassung im MASO-Programm sowie Füllen der Haushaltsüberwachungslisten und Einzellauchenaufflistungen) - etc.
Vor-Ort-Kontrollen	<ul style="list-style-type: none"> - Vor- und Nachbereitungsarbeiten - Eigenständige Durchführung der Aufgabenkontrollen - Stellen des Zweit-Kontrolleurs/der Zweit-Kontrollleurin - etc.



Erfassung des Personalaufwands der unteren Naturschutzbehörden (UNBs) der Kreise bzw. Städte für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes im Jahr 2017

Anlass und Umfang der Erhebung

Das Thünen-Institut wurde vom Land NRW beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluation die Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter) in die vorzunehmenden Bewertungen der Fördereffizienz mit einzubeziehen. Hierfür werden alle Dienststellen des Landes und die Kommunalverwaltungen anhand eines vergleichbar aufgebauten Erhebungsbogens befragt.

Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten Zugriff auf Ihre Antworten. Für die Ergebnisdarstellung werden nur die aggregierten Angaben aller Kreisverwaltungen verwendet bzw. Spannbreiten angegeben. Es wird kein Vergleich der Gebietskörperschaften untereinander vorgenommen. Die oben einzutragende Postleitzahl dient der Auswertung der Angaben im Zusammenhang mit den gebietsbezogenen Auszahlungs- und Bewilligungsdaten.

Die kommunalen Spitzenverbände des Landes sind über die Erhebung informiert.

Inhalt des Erhebungsbogens und Ausfüllhinweise

Ermittelt werden soll der Personalaufwand der UNBs für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes nach der im Erhebungsbogen vorgenommenen Differenzierung. Der Aufwand des Ministeriums, des LANUV sowie weiterer Stellen mit Querschnittsaufgaben (z. B. der EU-Zahlstelle beim Landesbeauftragten) werden getrennt erhoben. Dies gilt auch für die Kosten der eingesetzten IT zur zahlenstellenkonformen Abwicklung.

Sollte in Ihrem Kreis eine Biologische Station in die Abwicklung der Fördermaßnahme (siehe beschriebene Aufgaben in Tabelle 1) des Vertragsnaturschutzes eingebunden sein, geben Sie deren Aufwand bitte unter der speziell hierfür vorgesehenen Frage (Frage 1d) an. Gleiches gilt für den an freie MitarbeiterInnen vergebene Aufgaben im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen (Frage 1c).

Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben

Die Erfassung des Personalaufwands bzw. der Kosten erfolgt generell bei allen Fördermaßnahmen getrennt nach den Bereichen (1) Förderabwicklung (inklusive Grundaufwand, Verwaltungskontrolle) und (2) Vor-Ort-Kontrollen.

In Tabelle 1 sind die für den Vertragsnaturschutz wesentlichen Aufgaben dieser Bereiche aufgeführt, die bei der geforderten Angabe der Stellen und Stellenanteile als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Aufgaben fehlen, die Ihrer Meinung nach auch zu berücksichtigen sind, ordnen Sie diese bitte den Bereichen zu und weisen hierauf unter Frage 4 am Ende des Erhebungsbogens hin.

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

Kreise und Städte	Wesentliche Aufgaben – <i>nicht abschließend</i>
Förderabwicklung (inkl. Grundaufwand, Verwaltungskontrolle)	<ul style="list-style-type: none"> - Pflege und Aktualisierung der Förderkategorie - Abstimmung mit MÜLIN und LANUV - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen - Berichts- und Meldepflichten u. a. an die EU-Zahlstelle und Bescheinigende Stelle (z. B. Funktionsverteilungsspläne, Mitteilungen zu Defiziten und Abhilfen) - Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluation, Anfragen etc., Mitteilungen zu Forderungen bei Unregelmäßigkeiten etc. - Öffentlichkeitsarbeit - Teilnahme an Schulungen - Akquise (aktives und gezieltes Anwerben von teilnehmenden Betrieben) - Beratung im Vorfeld und während der Antragstellung gemäß § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz - Ausarbeitung von Bewirtschaftungsaufgaben - Antragsannahme (Bewilligungs-, Zahlungsanträge) - Verwaltungskontrolle (Bewilligungs-, Zahlungsanträge, inkl. Inaugenscheinnahme) - Bewilligung (inklusive aller Zahlungsanträge) - Beanstandungen, Rückforderungen, Anpassungen, Änderungen - Austausch mit den Kreisstellen der Landwirtschaftskammer - Finanzmanagement (Auszahlung, Verbuchung etc.) - Datenerfassung (DV gestützte Vorgangsverwaltung, Erfassung im MASO-Programm sowie Füllen der Haushaltsüberwachungslisten und Einzellauchenaufflistungen) - etc.
Vor-Ort-Kontrollen	<ul style="list-style-type: none"> - Vor- und Nachbereitungsarbeiten - Eigenständige Durchführung der Aufgabenkontrollen - Stellen des Zweit-Kontrolleurs/der Zweit-Kontrollleurin - etc.

Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen

Der Personalaufwand soll bezogen auf volle Stellen und nach Laufbahnen differenziert angegeben werden. Bei der Schätzung der Arbeitsanteile legen Sie bitte eine durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit in Höhe von 200 produktiven Arbeitstagen zugrunde.

Wenn Sie den Personalaufwand anhand von Stunden- bzw. Tagesaufschriften kalkulieren, dann berechnen Sie bitte den Stellenanteil bezogen auf die oben genannte Nettoarbeitszeit: 10 Tage Einsatz für Vor-Ort-Kontrollen entsprechen so einem Stellenanteil von 0,05.

Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, addieren Sie bitte deren Stellenanteile. Hierdurch können auch Werte größer 1 entstehen.

Die Verwaltungskosten werden im Anschluss durch das Thünen-Institut anhand von Personalkostentabellen überschlägig berechnet. Damit dies mit einer hinreichenden Genauigkeit erfolgen kann, möchten wir Sie bitten, entweder die durchschnittliche oder die überwiegende Besoldungs- bzw. Tarifgruppe anzugeben.

Fiktives Ausfüllbeispiel: Berechnung Förderabwicklung gehobener Dienst

Mitarbeiter 1 (A11): volle Stelle, eingesetzte Nettojahresarbeitszeit Förderung 80 %, entspricht 0,8 vollen Stellen

Mitarbeiter 2 (A10): halbe Stelle, eingesetzte Nettojahresarbeitszeit 100 %, entspricht 0,5 vollen Stellen

Mitarbeiterin 3 (E 12): dreiviertel Stelle, eingesetzte Nettoarbeitszeit Förderung 75 %, entspricht 0,56 vollen Stellen

Angabe der Summe von 1,86 Stellen A11

Maßnahme	Stellen bezogen auf eine volle Stelle im	
	mittleren Dienst	gehobenen Dienst
Vertragsnaturschutz auf Grünland (ELER-Code 10.1.7)		
Förderabwicklung	0,75	1,86
durchschnittliche, bzw. überwiegende Besoldungs-/Tarifgruppe	E7	A11
Vor-Ort-Kontrolle	0,35	0,5
durchschnittliche, bzw. überwiegende Besoldungs-/Tarifgruppe	E7	A12
		0
		0

1 Diese berechnet sich aus den Jahresarbeitstagen (250) abzüglich Fehlzeiten aufgrund von Urlaub, Fortbildung, Krankheit und weiteren unplanbaren Ausfallzeiten.

Sollten Daten eines Systems zur Kosten-Leistungsrechnung (KLR) vorliegen, die von der Struktur der abgebildeten Produkte geeignet sind, die Plausibilität der Summe aller geschätzten Stellenanteile zu überprüfen, nutzen Sie diese bitte zur Validierung Ihrer Angaben. Dies hilft, Unter- bzw. Überschätzungen zu vermeiden. Kostendaten der KLR werden für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht verwendet, da sich die erfassten Kostenarten und Kostenstrukturen der unterschiedlichen KLR-Systeme (Kommunal-, Landesverwaltungen etc.) zu sehr unterscheiden, und es daher zu Verzerrungen in der Kostendarstellung kommen könnte.

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5599) oder per E-Mail bis zum **10.08.2018** an Barbara.Faehrmann@thuenen.de zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte ebenfalls an:

Barbara Fährmann

Tel.: 0531 596-5247 (dienstags bis donnerstags)

E-Mail: Barbara.Faehrmann@thuenen.de

Thünen-Institut für Ländliche Räume
 Bundesallee 64
 38116 Braunschweig

Bitte tragen Sie hier Ihre Postleitzahlen

1 Personalaufwand der Unteren Naturschutzbehörden und der Biologischen Stationen für die Umsetzung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen des NRW-Programms im Jahr 2017

1 a) Bitte schätzen Sie möglichst genau die 2017 eingesetzten Stellenanteile der UNB für die beiden Aufgabenbereiche. Lesen Sie vorher bitte die Anleitungsinweise samt Tabelle 1 genau durch. Beziehen Sie die Angaben für die aufgabenspezifischen Arbeitseinsätze der einzelnen MitarbeiterInnen bitte auf die angenommene durchschnittliche Nettojahresarbeitszeit von 200 Tagen.

Vertragsnaturschutz (VNS)	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im	
	mittleren Dienst	höheren Dienst
Förderabwicklung		
Durchschnittliche bzw. überwiegende Besoldungs-/Tarifgruppe		
Vor-Ort-Kontrolle		
Durchschnittliche bzw. überwiegende Besoldungs-/Tarifgruppe		

* ohne den Aufwand der Biologischen Stationen (dieser wird unter 1 c erfasst)

1 b) Konten die Angaben anhand einer Kosten-Leistungsrechnung (KLR) oder anderer Rahmendaten (z. B. Stundenaufschrieb, Arbeitsplatzbeschreibungen) auf Plausibilität geprüft werden?

nein Ja, KLR Ja, anhand anderer Rahmendaten
 und zwar _____

1 c) Würde im Jahr 2017 von der UNB die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen von Werkverträgen an freie MitarbeiterInnen vergeben?

nein Ja

Wenn Ja, geben Sie bitte die Höhe der für diese Arbeiten im Jahr 2017 in Rechnung gestellten Leistungen an (brutto Rechnungsbetrag bzw. Summe der aller Rechnungsbeträge): _____ Euro

1 d) Ist eine Biologische Station für die UNB in die Vertragsnaturschutzabwicklung eingebunden?

nein Ja

Wenn Ja, geben Sie bitte die mit der UNB abgerechneten Kosten für das Jahr 2017 an. Grundlage sind die von den Biologischen Stationen eingereichten Stundenzahlen, die entweder über einen Stundensatz oder über Verrechnungseinheiten abgerechnet werden.

Die Kosten für die Biologische Station zur Umsetzung des Vertragsnaturschutzes (Landes- und Kreisanteil der Finanzierung) betragen 2017: _____ Euro

2 Abweichung vom geschätzten durchschnittlichen jährlichen Personalaufwand 2014 bis 2017

2 a) Zeichnete sich das Jahr 2017 im Vergleich zu den anderen Jahren der aktuellen Förderperiode, durch Besonderheiten aus, die den Aufwand erheblich beeinflusst haben (erhöht oder gesenkt)? Unterscheiden Sie hierbei bitte, ob diese Besonderheiten mit Änderungen des Fördervolumens oder mit Veränderungen der Förderabwicklung (Vorgaben, Prozeduren etc.) zusammenhängen.

Gab es Besonderheiten bzw. Veränderungen im Jahr 2017, die den Aufwand für die Maßnahmenumsetzung beeinflusst haben?	nein		ja		und zwar folgende Besonderheiten	
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Fördervolumen:	Kontrollverfahren:
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Fördervolumen:	Kontrollverfahren:
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sonstiges:	

2 b) Bitte schätzen Sie rückblickend überschlägig ein, inwieweit sich der in Frage 1 für das Kalenderjahr 2017 angegebene Aufwand vom Durchschnitt des Förderzeitraums 2014 bis 2017 unterscheidet.

Bezogen auf den geschätzten durchschnittlichen Aufwand der Jahre 2014-2017 waren ...	im Jahr 2017 ...				
	deutlich geringer	etwas geringer	in etwa gleich	etwas höher	deutlich höher
Personaleinsatz UNB (Frage 1a)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kosten für beauftragte freie Mitarbeiter/innen (Frage 1c)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kosten der Biologischen Station (Frage 1d)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

* Diese Frage zielt darauf ab, ob der Ressourceneinsatz dem Mehr- oder Minderaufwand folgt, oder dieser eher konstant bleibt und der Mehraufwand über Überstunden bzw. Verschiebung von anderen Aufgaben bewältigt und ein Minderaufwand über Abbau von Überstunden oder Erledigung liegengebliebener Aufgaben kompensiert wird.

3 Differenzierung des Aufwands nach Maßnahmenbereichen des Vertragsnaturschutzes

3 a) Im Rahmen des Vertragsnaturschutzes werden drei Maßnahmenbereiche unterschieden. Welche Maßnahmenbereiche wurden 2017 in Ihrer UNB angeboten?

Maßnahmenbereich des VNS	Maßnahmenbereiche wurden 2017 in Ihrer UNB angeboten?		Anmerkung
	Ja	Nein	
Vertragsnaturschutz auf Ackerflächen (ELER-Code 10.16)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Vertragsnaturschutz auf Grünland (ELER-Code 10.17)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Vertragsnaturschutz Streuobstwiesen und Hecken (ELER-Code 10.18)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Sollten in Ihrer UNB nur Bewirtschaftungspakte aus einem der drei Maßnahmenbereiche abgeschlossen worden sein, gehen Sie bitte weiter zu Frage 4. Ansonsten weiter zu 3 b).

4 Aufwandsbestimmende Merkmale der aktuellen Förderperiode

4 a) Treten im Zuständigkeitsbereich der UNB Probleme bzw. ein erhöhter Aufwand durch eine fortschreitende Zergliederung der Förderflächen auf? Gemeint sind hier Teilschlagbildungen infolge der jährlich stattfindenden Kulissenverschnidungen/Grenzermittlungen der Zahlstelle und die daraus resultierende wachsende Anzahl zu realisierender Zahlungsvorgänge im Rahmen der Auszahlungsantragsverfahren.

Ja, und die UNB ist von dieser Entwicklung und dem damit verbunden Mehraufwand stark betroffen.

Ja, aber die UNB ist von dieser Entwicklung und dem damit verbunden Mehraufwand eher in untergeordnetem Ausmaß betroffen.

Nein, die UNB ist hiervon nicht betroffen.

Weitere Erläuterungen zu diesem Aspekt:

4 b) Welche generellen Aspekte werden aus Sicht der UNB im Hinblick auf Umsetzungsaufwand und/oder Akzeptanz der Förderung positiv bzw. kritisch bewertet? Unterscheiden Sie bitte soweit möglich zwischen den Bereichen: Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren, inhaltliche Ausgestaltung der Förderung, Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen sowie technische Rahmenbedingungen. Für die Beantwortung können Sie auch zum Vergleich die letzte Förderperiode als Bezugsgröße heranziehen (Verbesserungen, Verschlechterungen).

Positive Aspekte aus Sicht der UNB im Hinblick auf die Vertragsnaturschutzförderung:

Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren (WIE wird die Förderung umgesetzt)	
Inhaltliche Ausgestaltung der Förderung (WAS kann gefördert werden)	
Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen (UNB, LANUV, MULNV, EU-Zahlstelle etc.)	
Technische Rahmenbedingungen (Unterstützungsteilung IT)	
Sonstiges	

3 b) Ist die Förderung in den einzelnen Bereichen in der Regel mit einem unterschiedlichen Arbeitsaufwand für die Bewilligungsstelle verbunden? Bitte legen Sie als Bezugsgröße für Ihre Einschätzung einen Hektar Förderfläche im jeweiligen Maßnahmenbereich zugrunde.

nein ja (weiter mit Frage c)

3 c) Wenn ja, ordnen Sie bitte die Maßnahmenbereiche, die bei Ihnen umgesetzt werden, nach Ihrem durchschnittlichen Arbeitsaufwand je Hektar Förderfläche in eine Rangfolge:

- 1 = geringster Arbeitsaufwand im Durchschnitt je Hektar
 3 = höchster Arbeitsaufwand im Durchschnitt je Hektar

Maßnahmenbereiche des Vertragsnaturschutzes	Rangfolge nach durchschnittlichem Arbeitsaufwand je Hektar Förderfläche (1 bis 3)	Wesentliche Gründe/Faktoren für einen vergleichsweise hohen bzw. eher geringen Arbeitsaufwand des Vertragsmusters
Vertragsnaturschutz auf Ackerflächen (ELER-Code 10.16)		
Vertragsnaturschutz auf Grünland (ELER-Code 10.17)		
Vertragsnaturschutz Streuobstwiesen und Hecken (ELER-Code 10.18)		

3 d) Wie groß würden Sie den Abstand zwischen den Rangfolgeplätzen 1 und 2, und 2 und 3 prozentual einschätzen, wenn der Maßnahmenbereich mit dem durchschnittlich geringsten Aufwand (Rang 1) einem Aufwand von 100 % entspricht?

Bitte Maßnahmenbereich nennen	Bitte prozentualen Mehraufwand schätzen
Rang 1 =	100 %
Rang 2 =	%
Rang 3 =	%

Weitere Erläuterungen zum Arbeitsaufwand und der Rangfolgenangabe:

Kritische Aspekte aus Sicht der UNB im Hinblick auf die Vertragsnaturschutzförderung:

Bestimmungen/Regelungen zum Förderverfahren (WIE wird die Förderung umgesetzt?)	_____ _____ _____
Inhaltliche Ausgestaltung der Förderung (WAS kann gefördert werden?)	_____ _____ _____
Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen (UNB, LANUV, MULNV, EU-Zahlstelle etc.)	_____ _____ _____
Technische Rahmenbedingungen (Unterstützungslösung IT)	_____ _____ _____
Sonstiges	_____ _____ _____

4 c) Haben Sie konkrete Vorschläge für die Umsetzung der Vertragsnaturschutzförderung?

5 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema, zum Fragebogen und zu einzelnen Fragen

Vielen Dank für Ihre Angaben!

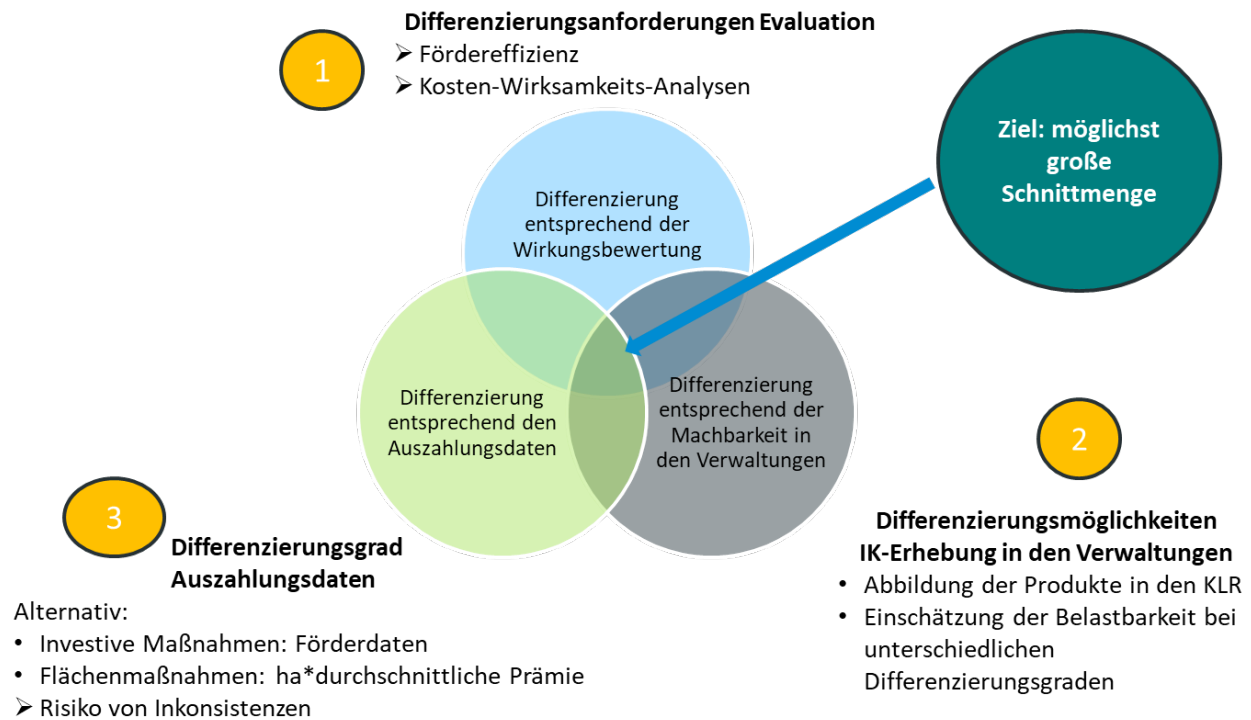
Anhang 3: AK und Kosten zur Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum im Jahr 2017

Vollzugebenen NRW-Programm Ländlicher Raum Maßnahmenbezeichnung/Code	MULNV		LWK-NRW als Landesbeauftragter		UNB		Bezirksregierungen (Dezernate 33, 51)		LEADER-Regional- managements ⁹⁾ , Baubetreuung ¹⁰⁾		Wald und Holz (WuH)		LANUV (Fachbereiche 17,21,23,25)		TH	Gesamt AK	Gesamtkosten in Mio. Euro
	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ³⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ⁴⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ²⁾ in Mio. Euro	AK	Kosten in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ⁶⁾ in Mio. Euro	AK ¹⁾	Kosten ⁷⁾ in Mio. Euro	Kosten ⁸⁾ in Mio. Euro		
1.1 Berufsbildung	0,55	0,045	0,75	0,048												1,30	0,093
2.1 Einzelbetriebliche Beratung	0,55	0,045	0,62	0,046												1,17	0,091
4.11 AFP	0,27	0,020	4,76	0,361					0,68							5,03	1,061
4.12 EMA	0,11	0,008	2,75	0,195												2,86	0,203
4.31 Forstwirtschaftlicher Wegebau	0,35	0,027	0,17	0,010							2,80	0,216				3,32	0,253
4.32 Flurbereinigung	0,65	0,054	0,28	0,016			3,20	0,218								4,13	0,288
4.2 Verarbeitung und Vermarktung	0,25	0,025	0,15	0,009									5,00	0,385		5,40	0,419
4.4 EML	0,11	0,008	2,95	0,208												3,06	0,216
7.11 Dorfentwicklungspläne	0,20	0,017	0,22	0,013			4,55	0,333								4,97	0,363
7.12 Ländliche Wegenetzkonzepte	0,20	0,017	0,10	0,006			1,42	0,105								1,72	0,128
7.13 Schutz- und Bewirtschaftungskonzepte Naturschutz			0,16	0,009			0,86	0,065								1,02	0,074
7.3 Breitbandinfrastruktur	2,40	0,230	0,37	0,021			5,58	0,429								8,35	0,680
7.4/5 Dorferneuerung und Dorfentwicklung	1,10	0,099	0,14	0,010			7,56	0,541								8,80	0,650
7.6 investiver Naturschutz	0,30	0,028	0,16	0,009			8,42	0,643								8,88	0,680
8.51 Waldumbau	0,33	0,025	0,04	0,002							7,38	0,549				7,76	0,576
8.52 Bodenschutzkalkung	0,35	0,027	0,04	0,002							1,63	0,133				2,02	0,162
8.53 Sonstige Maßnahmen Waldumbau	0,25	0,017	0,04	0,002							0,62	0,051				0,91	0,070
8.54 Naturschutzmaßnahmen im Wald	0,30	0,022	0,04	0,002							1,67	0,135				2,01	0,159
8.6 Holz 2015	0,15	0,012	0,07	0,004							0,64	0,056				0,86	0,072
10.11 Vielfältige Kulturen im Ackerbau	0,23	0,021	3,00	0,201									0,02	0,002		3,25	0,224
10.12 Anbau von Zwischenfrüchten	0,23	0,021	2,91	0,189									0,02	0,002		3,15	0,212
10.13 Anlage von Blüh- und Schönstreifen	0,23	0,021	4,26	0,296									0,02	0,002		4,50	0,319
10.14 Anlage von Ufer- und Erosionsschutzstreifen	0,23	0,021	4,56	0,306									0,14	0,012		4,93	0,339
10.15 Extensive Grünlandnutzung	0,23	0,021	4,35	0,303									0,24	0,021	0,010	4,82	0,355
10.16-18 Vertragsnaturschutz	0,67	0,066	3,82	0,259	47,15	4,008							1,91	0,150	0,011	53,54	4,494
10.19 Zucht/Haltung bedrohter Haustierrassen	0,02	0,002	2,25	0,153												2,27	0,155
11 Ökolandbau	0,23	0,021	4,93	0,352									0,24	0,021	0,011	5,40	0,405
12.1 Natura-2000-Ausgleichszahlung	0,11	0,010	5,62	0,397									0,90	0,07		6,63	0,474
13 Ausgleichszulage	0,32	0,024	5,16	0,360												5,48	0,384
14 Tierschutzförderung	0,45	0,042	8,43	0,590												8,88	0,632
16.1/2 Europäische Innovationspartnerschaften ⁹⁾	1,56	0,148	0,20	0,012									1,90	0,153		3,66	0,313
19 LEADER	2,30	0,228	0,60	0,035			19,79	1,480	18,5	1,362					0,001	41,16	3,106
Summe Maßnahmen	15,2	1,372	63,90	4,426	47,15	4,008	51,38	3,814	18,5	2,042	14,7	1,140	10,39	0,815	0,032	221,22	17,650
Programmovehead: Querschnittsaufgaben																	
Verwaltungsbehörde	2,03	0,175													0,026	2,03	0,201
EU-Zahlstelle - Querschnittsaufgaben ⁷⁾			5,7	0,396												5,70	0,396
EU-Zahlstelle Interner Revisionsdienst			3,5	0,344												3,50	0,344
Bescheinigende Stelle (extern)	4,50	0,447														4,50	0,447
Zuständige Behörde einschließlich Zahlstellenkoordination	1,50	0,135														1,50	0,135
IT (Anwendungsentwicklung, ELAN, Forst)			11,0	1,378							0,5	0,043				11,50	1,420
M&E (extern)															0,284	0,00	0,284
Summe Programmovehead	8,03	0,757	20,20	2,118	0,00	0,000	0,00	0,000	0,00	0,000	0,50	0,043	0,00	0,000	0,310	28,73	3,227
Gesamtsumme	23,22	2,129	84,10	6,544	47,15	4,008	51,38	3,814	18,47	2,042	15,24	1,183	10,39	0,815	0,342	249,95	20,877

- 1) Angaben auf der Grundlage der schriftlichen Erhebung 2018 bei den einzelnen Dienststellen. 2) Eigene Berechnung auf der Grundlage der Zusammenstellung nach Personalkosten für den Einzelplan 10 (FM NRW, 2016) sowie des Haushaltsplans 2017 (FM NRW 2017).
3) Angaben der LWK-NRW auf der Grundlage der KLR-Daten ohne Gebäudekosten sowie kalkulatorische Abschreibung und Zinsen.
4) Kosten enthalten auch die von den UNBs angegebenen Kosten der Biologischen Stationen für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes von rund 1,01 Mio. Euro und die Kosten für die Vergabe von Werkverträgen in Höhe von rund 18.000 Euro.
5) Eigene Berechnung auf der Grundlage der Befragung der RM zur wöchentlichen Stundenausstattung sowie zur erforderlichen Arbeitszeit für Projektmanagement und administrative Aufgaben. Zur Berechnung der Kosten wurde die Kostenpauschale für den gD bei der Bezirksregierung verwendet.
6) Berechnung erfolgte nach Stundensätzen des WuH und einem Umrechnungsschlüssel von 1.600 Jahresarbeitsstunden pro AK.
7) Enthalten sind der Aufwand für Grundsatzarbeit, Prüfung durch IRD, BS, KOM etc. und übrige Dienstleistungen Förderung (z.B. Rechnungslegung).
8) Angaben der VB, gemittelte Kosten 2016-2018 wurden den Aufgabenbereichen zugeordnet, Personalkosten sind, mit Ausnahme des EIP-Brokers, in den schriftlichen Erhebungen enthalten (siehe 4)).
9) Angaben für den Aufwand im MULNV beinhalten auch den aus der TH finanzierten EIP-Broker in der Projektgruppe "Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft und Ernährung, Perspektive 2030".
10) Durchschnitt der förderfähigen Betreuungsgebühren 2016 bis 2018 gemäß Förderdatenbank.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragung (Fährmann und Grajewski, 2018).

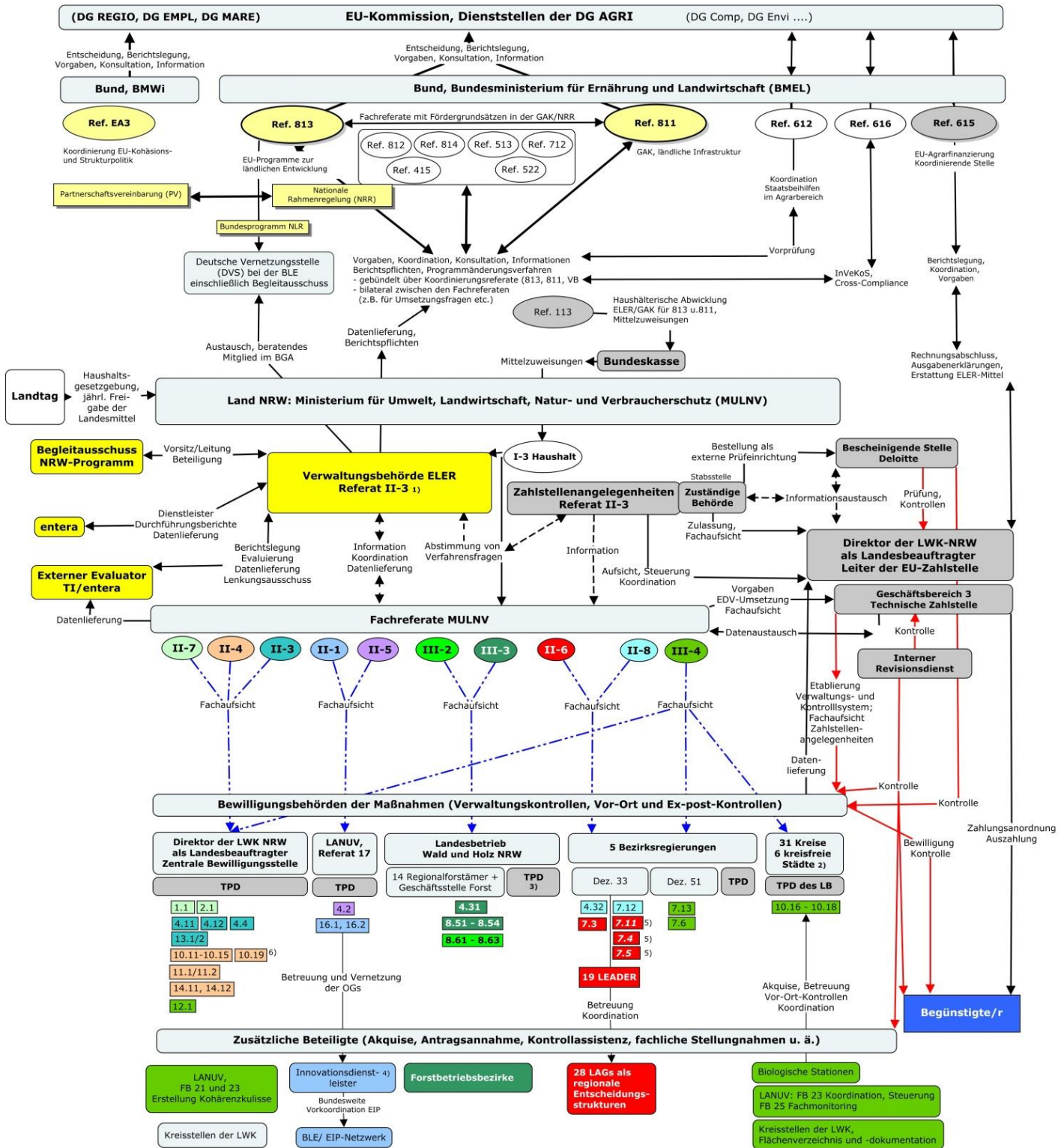
Anhang 4: Differenzierungsanforderungen und -möglichkeiten der IK-Erfassung



KLR=Kosten-Leistungs-Rechnung

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 5: Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand: 01.09.2018)



Legende zu Anhang 5:

Maßnahmenbezeichnungen

1.1	Berufsbildung und Erwerb von Qualifikationen
2.1	Einzelbetriebliche Beratung in der Landwirtschaft
4.11	AFP/Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung
4.12	Umwelt- und klimagerechte Ausbringung von Wirtschaftsdünger
4.2	Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftl. Erzeugnisse
4.31	Forstlicher Wegebau
4.32	Flurneuordnung
4.4	Umwelt- und klimagerechte Lagerung von Wirtschaftsdünger
7.11	Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer
7.12	Ländliche Wegenetzkonzepte
7.13	Schutz- und Bewirtschaftungskonzepte Naturschutz
7.3	Breitbandversorgung ländlicher Räume
7.4	Dorferneuerung und Dorfentwicklung (einschließlich Umnutzung)
7.5	Investitionen in dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen
7.6	Investiver Naturschutz
8.51	Waldumbau
8.52	Bodenschutzkalkung
8.53	Sonstige Maßnahmen Waldumbau
8.54	Naturschutzmaßnahmen im Wald
8.61	Investitionen zur ressourceneffizienten Verarbeitung und Vermarktung
8.62	Investitionen in Verfahren der Zusammenarbeit
8.63	Investitionen in neue Technologien

10.1	Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen
10.11	Vielfältige Kulturen im Ackerbau
10.12	Anbau von Zwischenfrüchten
10.13	Anlage von Blüh- und Schonstreifen
10.14	Anlage von Uferrand- und Erosionsschutzstreifen
10.15	Extensive Grünlandnutzung
10.16	Vertragsnaturschutz auf Ackerflächen
10.17	Vertragsnaturschutz auf Grünland
10.18	Vertragsnaturschutz Streuobstwiesen (Streuobst) und Hecken
10.19	Bedrohte Haus- und Nutztierassen
11.1/2	Ökologischer Landbau
12.1	Natura-2000-Ausgleichszahlung
13.1/2	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete
14.11	Tierschutzzahlungen: Sommerweidehaltung
14.12	Tierschutzzahlungen Haltungsverfahren auf Stroh
16.1	EIP: Einrichtung operationeller Gruppen
16.2	Pilotprojekte im Rahmen der EIP
19	LEADER

Abkürzungen

BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
FB	Fachbereich
DG	Generaldirektionen der EU-Kommission
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
LB	Landesbeauftragter
LWK	Landwirtschaftskammer
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz
LAG	Lokale Aktionsgruppe
NLR	Nationales Netzwerk Ländliche Räume
NRR	Nationale Rahmenregelung
OG	Operationelle Gruppe
TPD	Technischer Prüfdienst

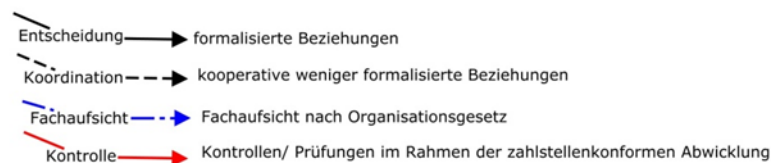
- Bei der Verwaltungsbehörde (VB) fallen zahlreiche Aufgaben im Zusammenhang mit Datenlieferung an den Bund, die EU-KOM sowie Berichtslegungen und Abstimmungen an. Die VB ist für die Abwicklung der Mittel der technischen Hilfe (ELER-Code 20.1) zuständig. Darüber hinaus organisiert sie den Beteiligungsprozess und den Begleitausschuss.
- Kreise/kreisfreie Städte mit eigenem Kreiskulturlandschaftsprogramm. 3) Bei der Geschäftsstelle Forst angesiedelt. 4) Projektgruppe "Nachhaltigkeit in Landwirtschaft und Ernährung. Perspektive 2030" im MULNV
- Ab dem 01.01.2018 werden die Vorhabensarten 7.11, 7.4 und 7.5 nicht mehr mit EU-Mitteln bewilligt. Die Darstellung ist auf die Ausfinanzierung vorher bewilligter Vorhaben mit EU-Mitteln beschränkt. Die Zuständigkeit für diesen Maßnahmenbereich liegt im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Die fachliche Zuständigkeit liegt im Referat II-2, die administrative Umsetzung erfolgt über das Referat II-4.

Legende

Verwaltungsebenen, beteiligte Institutionen

Einrichtungen, die in erster Linie für die zahlstellenkonforme, finanzielle Abwicklung verantwortlich sind

II-4 Fachreferate 4.2 Maßnahmcodes



Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 6: Bewertung des Mehraufwandes der Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf Grünland

Rang	Anzahl UNB	Begründung	Durchschnittlicher prozentualer Mehraufwand (in Klammern Spanne)
1	18	Minderaufwand da langjähriges Massengeschäft meist keine Abweichungen in den Flächengrößen Normaler Erfassungs- und Kontrollaufwand Langjährig etabliert, keine Paketänderungen Aufwand bei Standardgrünland eher gering, höherer Aufwand jedoch bei Biotoppflegepaketen in schwierigem Gelände (z. B. Feuchtwiesen oder auch trockene Biotope mit organischer Flächenabgrenzung), ggf. in Kombination mit Zusatzpaketen Geringe Wahlmöglichkeiten, geringer Beratungsbedarf Kontrolle Mahdzeitpunkt und Beweidungspflicht, Teilschlag Aufteilung bereits langjährige Verträge, große Flächen, einfache Pflegeauflagen	-
2	5	Dauergrünlandeigenschaft nicht konstant Pflanzenkartierung zur Steuerung einer optimalen Entwicklung durch Anpassung der Bewirtschaftung bzw. Pflege viele Vertragsflächen ¹⁰³ Auflagenkontrollen Mehrere Pakete auf einer Fläche möglich. Nachweis- u. Dokumentationspflicht für Paket 5560	154 % (110–200 %)
3	1	-	150 %

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse (Fährmann und Grajewski, 2018).

¹⁰³ Die Biologische Station sah die Rangfolge bei Grünland eher bei 1 wegen der großflächigen Vertragsflächen.

Anhang 7: Bewertung des Mehraufwandes der Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf Ackerflächen

Rang	Anzahl UNB	Begründung	Durchschnittlicher prozentualer Mehraufwand (in Klammern Spanne)
1	4	Einmalige jährliche Inaugenscheinnahme, weiterer Arbeitsaufwand nur bei gravierenden Fehlentwicklungen Mehrere Pakete auf einer Fläche möglich, erhöhter Beratungsaufwand vor Vertragsabschluss, mehrere Kontrolltermine	-
2	8	Mehraufwand durch intensive Erstinformation und Erfolgskontrolle Festlegung der Pflegeintervalle und Aufmessen der jeweiligen Förderfläche Prüfaufwand der Voraussetzungen ist höher. Erhöhter Beratungsaufwand zur Festlegung der Pakete bzw. Paketkombinationen, ggf. Vegetationsuntersuchungen notwendig, Prüfung Leitarten Viele kleine Teilflächen, damit einhergehend viele Änderungen durch „Referenzpflege“ und Größenänderungen im Bereich < 200 qm	145 % (110–200 %)
3	10	Aufwendigere Kontrolle, mehr Verwaltungsaufwand infolge zulässiger Flächenrotationen und dadurch erforderliche Teilschlaganpassung Hoher Aufwand für Einwerbung und Ausgestaltung der Bewirtschaftungsmodalitäten und kartografische Darstellung und Prüfung Großer Aufwand bei der Antragserfassung, durch die diversen Pakete besteht jährlich erhöhter Kontrollaufwand Hoher Abstimmungsbedarf mit den Landwirt:innen; Kartenerstellung aufwendiger Teilweise jährliche Abstimmung der Lage geförderter Flächen notwendig, kleinparzellierte Flächenaufbereitung mit erhöhtem Fehlerpotenzial, erhöhter Verwaltungsaufwand Aufwendige Bestandserhebungen notwendig und Teilschlagbildungen erforderlich Viele Vertragsflächen ¹⁰⁴ Vielfältige Wahl- und Kombinationsmöglichkeiten, beratungsintensiv Flächengrößen und Lage der Extensivierungstreifen, zweimaliges Aussetzen bei Fruchtfolge Ackerrandstreifen	167 % (115–300 %)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse (Fährmann und Grajewski, 2018).

¹⁰⁴ Die Biologische Station sah die Rangfolge bei Acker eher bei 2 wegen der jährlichen Kartierung und der Auswahl der Hauptkultur.

Anhang 8: Bewertung des Mehraufwandes der Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf Streuobstwiesen und Hecken

Rang	Anzahl UNB	Begründung	Durchschnittlicher prozentualer Mehraufwand (in Klammern Spanne)
1	2	Wenig Vertragsflächen ¹⁰⁵	
2	10	Hoher Aufwand für Erfassung der Bestände und kartografische Darstellung Erhöhter Erfassungs- und Kontrollaufwand Insbesondere bei Streuobstwiesen ein erhöhter Aufwand wegen der Einzelbaumförderung. Jeder Baum muss eingeschätzt und genau in die Karten eingetragen werden. ¹⁰⁶ Leicht erhöhter Kontrollaufwand der Pflege Überprüfung der Fördervoraussetzungen Komplexeres Bewirtschaftungspaket bei der Streuobstwiesenförderung Beratungsintensiv, vor Ort Anzahl der Bäume ermitteln, fachliche Einschätzung des Zustandes der Bäume, Beratung hinsichtlich Pflege	135 % (110–200 %)
3	11	Hoher Mehraufwand wegen geringer Flächengrößen, stark differenzierter Regelungen und lfd. Betreuungsaufwand Kartierung der Bäume Zu kleinteilig und prüfanfällig Aufmaß, Festlegung der Abschnitte und Überhälter, Einmessen der Obstbäume Häufigere Kontrolle und intensivere Begleitung der Pflege zur Optimierung der Biotope Die Verwaltungskontrollen sind aufwendiger. GA ¹⁰⁷ und Auflagenkontrollen Ermittlung des Pflegeaufwandes bei Hecken und Obstbäumen, ggf. jährliche Abstimmung bzw. Ortstermine erforderlich, Erfassung Anzahl der Obstbäume, Flächengrößen, Bestandspläne, Kontrolle Obstbaumpflege; Flächenberechnung, Kontrolle Flächengrößen, Aufwandsberechnung Heckenpflege Die Einzelbaumermittlung bei Streuobstwiesen und eine entsprechende Zustandsbeurteilung sind sehr aufwendig. Mehrere Pakete auf einer Fläche möglich	211 % (120–500 %)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse (Fährmann und Grajewski, 2018).

¹⁰⁵ Die Biologische Station sah den Aufwand für Streuobst/Hecken eher bei 3 und zwar aus folgenden Gründen: Pflanzplan, Betreuung, Pflegemaßnahmen, Sortenberatung, kleinflächige Maßnahme.

¹⁰⁶ Diese Arbeit muss nicht zwingend von den Biostationen oder UNB gemacht werden. Bestandskarten sind im Zweifelsfall von dem/der Antragstellenden zu fertigen.

¹⁰⁷ Grundantrag.

Anhang 9: Überblick über Kürzungen und Abzüge bei der Anlage von Blüh- und Schonstreifen (Auszahlungsanträge 2019)

	Anzahl
Zahl der Auszahlungsanträge	3.144
Kürzungen wegen Auflagenverstößen	
1-Unterschreitung Mindestbreite	28
2-Einsaat mit falscher Saatgutmischung	2
3-verspätete Einsaat	1
4-Pflanzenschutz	1
5-Fläche wurde befahren	35
6-unerlaubte Pflege innerhalb der Sperrfrist	19
7-Aufwuchs wurde genutzt	1
8-Aufwuchs wurde nicht mindestens alle 2 Jahre gemulcht	4
9-Fläche wurde zu früh umgebrochen	5
10-angelegter Blühstreifenumfang unterschreitet die gültige Bewilligung	139
Kürzungen wegen CC-Verstößen	105
Kürzungen wegen Versäumnissen (Schlagänderungsmitteilung)	1
Kürzungen wegen Versäumnissen (verspätete Antragseinreichung)	3
Kürzungen wegen Unterschreitung Bagatellgrenze	4
Kürzungen wegen Flächenabweichung	10
<i>Abzüge wegen ÖVF</i>	<i>569</i>

Quelle: Eigene Auswertung der InVeKoS-Daten (BL60_AUSZAHL_SUMMEN).

Anhang 10: Überblick über Kürzungen und Abzüge bei der Extensiven Grünlandnutzung (Auszahlungsanträge 2019)

	Anzahl
Zahl der Auszahlungsanträge	1.130
Flächenabweichung - Artikel-19-Sanktion	79
Kürzungen wegen Auflagenverstößen	1
Kürzungen wegen Verstoß gegen maßnahmenspezifische Verpflichtungen	
RGV-Besatz (Über- oder Unterschreitung)	64
Tage-Besatz (Verstoß gegen die Besatzdichte an mehr als 50 Tagen)	52
Umbruch	10
Kürzungen wegen CC-Verstößen	25
Kürzungen wegen Versäumnissen (Schlagänderungsmitteilung)	2
Kürzungen wegen Versäumnissen (verspätete Antragseinreichung)	3
Supersanktion (Zusätzlich zu kürzender Betrag durch andere Maßnahmen bzw. spätere Zahlungen)	2

Quelle: Eigene Auswertung der InVeKoS-Daten (GE60_AUSZAHL_SUMMEN).

Anhang 11: Überblick über Kürzungen und Abzüge beim Vertragsnaturschutz (Auszahlungsanträge 2019)

	Anzahl
Zahl der Auszahlungsanträge	14.490
Kürzungen wegen Auflagenverstößen	106
Kürzungen wegen CC-Verstößen	490
Supersanktion	25
Kürzungen wegen Versäumnissen (Schlagänderungsmitteilung)	-
Kürzungen wegen Versäumnissen (verspätete Antragseinreichung)	109
Flächensanktionen wegen Abweichung von beantragter gegenüber festgestellter Fläche	865

Quelle: Eigene Auswertung der InVeKoS-Daten (NS55_AUSZ_PAKET).

Anhang 12: Überblick über Kürzungen und Abzüge beim Ökologischen Landbau (Auszahlungsanträge 2019)

	Anzahl
Zahl der Auszahlungsanträge	1.838
Kürzungen wegen Auflagenverstößen	
Besatzdichte	96
Umbruch	-
Unzulässige Pflanzenschutzmittel	1
Einsatz konventionelles Futtermittel	7
Einsatz konventionelles Saatgut	10
Verstoß in der Tierhaltung	40
Unzulässige Düngemittel	-
mangelhafte Dokumentation	3
nicht rechtzeitig eingereichte Prüfbescheinigung	144
Kürzungen wegen CC-Verstößen	44
Kürzungen wegen Versäumnissen (Schlagänderungsmitteilung)	2
Kürzungen wegen Versäumnissen (verspätete Antragseinreichung)	7
Kürzungen wegen Flächenabweichung	125
Supersanktion	2

Quelle: Eigene Auswertung der InVeKoS-Daten (OE60_AUSZAHL_SUMMEN).

Anhang 13: Überblick über Kürzungen und Abzüge bei der Anlage von Uferrand- und Erosionsschutzstreifen (Auszahlungsanträge 2019)

	Anzahl
Zahl der Auszahlungsanträge	2.944
Kürzungen wegen Auflagenverstößen	
Unterschreitung der Mindestbreite	19
Unzulässige Meliorationsmaßnahmen	-
Aufwuchs wurde nicht mindestens einmal jährlich gemulcht	5
Unzulässige Beweidung	-
Unzulässige Bodenbearbeitungsmaßnahmen	3
unerlaubte Nutzung	-
Stoffeintrag/Düngung	-
Einsatz von Pflanzenschutzmitteln	2
Einsaat mehrjähriger Grasarten oder gräserbetonter Mischungen	-
Kürzungen wegen CC-Verstößen	89
Kürzungen wegen Versäumnissen (Schlagänderungsmitteilung)	-
Kürzungen wegen Versäumnissen (verspätete Antragseinreichung)	31
Kürzungen wegen Flächenabweichung	64
Aberkennung von Flächen wegen Nichtförderfähigkeit (z. B. öffentliche Flächen)	43
Abzug, wenn Bewilligung kleiner als die tatsächlich zur Förderung beantragte Fläche ist	1.703
Von der beantragten Fläche abzuziehende Fläche, weil Ufer- und Erosionsschutzstreifen breiter als 30 m sind (bzw. 15 m bei Uferrandstreifen auf Grünland - nur in gültigen Projektgebieten)	11
<i>Abzug für ÖVF</i>	301

Quelle: Eigene Auswertung der InVeKoS-Daten (UE60_AUSZAHL_SUMMEN).

Anhang 14: Überblick über Kürzungen und Abzüge beim Anbau von Zwischenfrüchten (Auszahlungsanträge 2019)

	Anzahl
Zahl der Auszahlungsanträge	800
Kürzungen wegen Auflagenverstößen	
Saattermin	-
Düngung	1
Pflanzenschutz	-
Umbruch	-
Herbstnutzung	
Beweidung	-
Aufwuchs	-
Nutzungsart	2
Mulchsaat	-
falsche Bestellmethode	-
fehlende Hauptkultur	10
fehlende Beratung	7
Kürzungen wegen CC-Verstößen	42
Kürzungen wegen Versäumnissen (Schlagänderungsmitteilung)	-
Kürzungen wegen Versäumnissen (verspätete Antragseinreichung)	1
Kürzungen wegen Flächenabweichung (nach VOK)	2
Festgestellte Flächendifferenz (VWK oder VOK)	50
Abzug beantragte Flächen, die nicht in der Kulissee liegen	84
aberkannte Fläche (z. B. bei Trinkwasserkooperationen)	21
Abzug Fläche, die nicht in der Herbsterklärung gemeldet wurde	549
<i>Abzüge wegen ÖVF</i>	<i>462</i>

Quelle: Eigene Auswertung der InVeKoS-Daten (ZF60_AUSZAHL_SUMMEN).

Anhang 15: Überblick über Kürzungen und Abzüge bei den Vielfältigen Kulturen im Ackerbau (Auszahlungsanträge 2019)

	Anzahl
Zahl der Auszahlungsanträge	1.549
Kürzungen wegen Auflagenverstößen	
Kürzungsbetrag wegen weniger als 5 Fruchtarten	1
Kürzungen wegen der Nichteinhaltung der Fruchtartenteile für Frucht 1	4
Kürzungen wegen der Nichteinhaltung der Fruchtartenteile für Frucht 2	14
Kürzungen wegen der Nichteinhaltung der Fruchtartenteile für Frucht 3	-
Kürzungen wegen der Nichteinhaltung der Fruchtartenteile für Frucht 4	2
Kürzungen wegen der Nichteinhaltung der Fruchtartenteile für Frucht 5	11
Kürzungen wegen Nichteinhaltung des Getreideanteils	9
Kürzungen wegen Nichteinhaltung des Gemüseanteils	-
Kürzungen wegen Nichteinhaltung des Leguminosenanteils	2
Kürzungen wegen CC-Verstößen	68
Kürzungen wegen Versäumnissen (Schlagänderungsmitteilung)	-
Kürzungen wegen Versäumnissen (verspätete Antragseinreichung)	2
Kürzungen wegen Flächenabweichung (VWK oder VOK)	12

Quelle: Eigene Auswertung der InVeKoS-Daten (VK60_AUSZAHL_SUMMEN).

Anhang 16: Überblick über Kürzungen und Abzüge bei Haltungsverfahren auf Stroh (Auszahlungsanträge 2019)

	Anzahl
Zahl der Auszahlungsanträge (nach Produktcodes)	3.774
Kürzungen wegen Auflagenverstößen	
zu wenig tageslichtdurchlässige Fläche	9
zu wenig Stallfläche	21
zu wenig Liegefläche	3
zu wenig Futterplätze	8
Einstreumängel	9
Stallhaltung im Winter	6
Sonstige Verstöße	43
Kürzungen wegen CC-Verstößen	212
Kürzungen wegen GVE-Abweichungen	2

Quelle: Eigene Auswertung der InVeKoS-Daten (ST62_AUSZAHL_PRODPCODE).

Anhang 17: Überblick über Kürzungen und Abzüge bei der Sommerweidehaltung (Auszahlungsanträge 2019)

	Anzahl
Zahl der Auszahlungsanträge	2.330
Kürzungen wegen Verstößen gegen folgende Auflagen	
Weidegang Milchkühe	2
Weidegang Färsen Anl. 1	8
Weidegang Färsen Anl. 2	-
ausreichende Weidefläche je Kuh	30
ausreichende Weidefläche je Färse Anl. 1	24
ausreichende Weidefläche je Färse Anl. 2	7
Milchgeldnachweis	14
Tränke	-
Kürzungen wegen CC-Verstößen	124
Kürzungen wegen Versäumnissen (verspätete Antragseinreichung)	3
Kürzungen wegen GVE-Abweichung (Art.31)	2

Quelle: Eigene Auswertung der InVeKoS-Daten (SW61_AUSZAHL_SUMMEN).

**Anhang 18: Überblick über Kürzungen und Abzüge bei den Bedrohten Haustierrassen
(Auszahlungsanträge 2019)**

	Anzahl
Zahl der Auszahlungsanträge	580
Kürzungen wegen Auflagenverstößen	-
Kürzungen wegen CC-Verstößen	15
Kürzungen wegen Versäumnissen (verspätete Antragseinreichung)	19
Kürzungen wegen Flächenabweichung	

Quelle: Eigene Auswertung der InVeKoS-Daten (HN260_AUSZAHLUNG_SUMMEN).