

EVALUIERUNG DER UMSETZUNGSSTRUKTUREN UND PROZESSE DES DEUTSCHEN EMFAF-PROGRAMMS

ENDBERICHT

30. April 2025

Haftungsausschluss (Disclaimer):

Diese Evaluierung wurde extern durchgeführt und enthält die unabhängige fachliche Einschätzung des Evaluationsteams. Die dargestellten Ergebnisse und Bewertungen geben ausschließlich die Sichtweise der Gutachter:innen wieder. Sie spiegeln nicht notwendigerweise die Position der Europäischen Kommission, des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) oder der zuständigen Abwicklungsbehörden der Bundesländer wider.

Auftraggeber:

*Bundesministerium für Ernährung
und Landwirtschaft (BMEL)*

Dienstsitz Bonn

Rochusstraße 1

53123 Bonn

525-61112/0002

Auftragnehmer ist die Bietergemeinschaft:

M&E Factory monitoring and evaluation GmbH

Andreas RESCH, Julia FLEISCHHACKER

Silbergasse 25/10

1190 Wien

Österreich

In Zusammenarbeit mit:

COFAD GmbH

Constanze TROELTZSCH, Suitbert SCHMUEDDERICH

Beratungsgesellschaft für Fischerei,

Aquakultur und Regionalentwicklung mbH

Obere Stadt 47

82362 Weilheim

Deutschland

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Abkürzungsverzeichnis	VII
Glossar: Leitbegriffe der Evaluierung	IX
1 Einleitung	1
1.1 Auftrag	1
1.2 Hintergrund: Das deutsche EMFAF-Programm	1
1.3 Anlass der Evaluierung und Aufgabenstellung	2
1.4 Vorgeleistete Arbeiten zum Thema effiziente Programmumsetzung und administrative Vereinfachung	4
2 Evaluierungsmethodik	8
2.1 Strukturierung	8
2.2 Erfolgsbedingungen für eine verwaltungseffiziente und wirksame Umsetzung	8
2.3 Bewertungsrahmen	10
2.4 Informationsquellen für die Evaluierung	12
2.5 Auf die Evaluierungsergebnissen von 2019 aufbauen	12
2.6 Arbeitsschritte und zeitlicher Ablauf der Evaluierung	13
3 Vergleichende Bewertung der Abwicklungsstruktur des EMFAF-Programmes	15
3.1 Eckpunkte der Abwicklungsstruktur des EMFAF in Deutschland	15
3.2 Vergleich mit anderen Abwicklungsmodellen	18
3.3 Vergleichendes Beispiel: Förderung der Aquakultur und der Fischerei aus einem Landesprogramm (ohne EMFAF)	21
4 Detailbewertung der Erfolgsbedingungen für eine verwaltungseffiziente und wirksame Umsetzung des EMFAF-Programmes	24
4.1 Einführung in die Detailbewertung	24
4.2 Organisationsstruktur und Personalausstattung	24
4.2.1 Vertiefung zur gemeinschaftlichen EMFAF-Verwaltung	25
4.3 Bewertung des Datenmanagements	26
4.4 Förderverfahren	30
4.4.1 Förderrichtlinien	30
4.4.2 Herausforderungen bei der Förderabwicklung	31
4.4.3 Vorhabenskontrolle und Systemprüfung durch die unabhängigen Prüfbehörden	34
4.4.4 CLLD	39
4.5 Information und Kommunikation	42
4.6 Koordination und Zusammenarbeit	44
4.6.1 Vertiefung: Verhältnis von Zielgruppengröße und Programmbudgets	46
4.7 Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung	48
5 Bewertung von Aufwand und Wirksamkeit für ausgewählte EMFAF- „Maßnahmenarten“	50
5.1 Einleitung	50
5.2 Charakteristik der Maßnahmenarten	50
5.3 Komplexität der Maßnahmenarten	51

5.4	Auswahl der Maßnahmenarten für die Bewertung	52
5.5	Methodik der Bewertung	52
5.6	Ergebnisse der Bewertung	54
6	Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen	57
6.1	Zusammenfassung der wichtigsten Befunde	57
6.2	Empfehlungen für eine Sicherstellung der verwaltungseffizienten und wirksamen Umsetzung des EMFAF-Programmes	60
7	Literaturverzeichnis	65
8	Anhang	67
8.1	Charakteristik der Maßnahmenarten und Auswahl für die Detailbewertung	67
8.2	Übersicht der Umsetzungsstruktur EMFAF DE	68
8.3	Daten zum Vergleich der Abwicklungsmodelle	69
8.4	Personalausstattung und Programmvolumen je Programmbehörde auf Landes- und Bundesebene	70
8.5	Korrespondenztabelle EMFF und EMFAF	71
8.6	Komplexität der Maßnahmenarten	73
8.7	Detaillabelle der Bewertung Aufwand-Wirksamkeit (lt. Kap. 5.6)	74

Zusammenfassung

Hintergrund und Gegenstand der Evaluation

Der Evaluierungsplan für das deutsche EMFAF-Programm 2021–2027 sieht eine Bewertung der Umsetzungsstrukturen und –prozesse vor. Im September 2024 wurde die Bietergemeinschaft M&E Factory und COFAD mit der Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und –prozesse beauftragt.

Die Evaluierung soll einen Erkenntnisgewinn für die Nachsteuerung in der aktuellen Förderperiode und für die Planung des neuen Programms bringen, und zwar in Bezug auf:

- Die Reduktion des Verwaltungsaufwandes
- Die Nutzung von Digitalisierungspotenzialen
- Die Verbesserung der Programmumsetzung

Die Evaluierung wurde im Zeitraum von September 2024 bis April 2025 auf Grundlage der Leistungsbeschreibung, des Umsetzungskonzeptes und in Abstimmung mit dem „Lenkungsausschuss Evaluierung“ durchgeführt.

Die Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und –prozesse erfolgt im Wesentlichen auf der Grundlage von Expertengesprächen mit Verwaltungsvertreter:innen und Dokumentenanalysen.

Der Europäische Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) für den Zeitraum 2021–2027 unterstützt in Deutschland die Entwicklung nachhaltiger Fischerei und Aquakultur sowie den Schutz mariner biologischer Ressourcen. Für die gesamte Förderperiode 2021 bis 2027 (förderfähig bis 2029) stehen für das deutsche EMFAF-Programm insgesamt ca. 303 Mio. € zur Verfügung (EU-Beitrag von 212 Mio. plus nationalem Beitrag von 91 Mio. EUR). Mit diesem Budget wird lt. Planung die Implementierung von 35 Maßnahmenarten in 4 Unionsprioritäten unterstützt. Die 35 Maßnahmenarten sind bei den 11 Programmbehörden jeweils in eine Reihe von Fördermaßnahmen ausdifferenziert.

Auf Grund der föderativen Verwaltungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland wird das EMFAF-Programm (303 Mio.) mit einem Bund-Länder-Modell umgesetzt, in dem die 10 teilnehmenden Länder autonom agieren, die BLE, als Verwaltungsbehörde des Bundes, Maßnahmen umsetzt, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen und eine Koordinierungsstelle beim Bund die Umsetzung koordiniert. Die Bundesländer nehmen im Abwicklungsmodell eine wichtige Rolle ein, weil sie für die Fischerei in Binnen- und in den Küstengewässern, die Fischereiaufsicht, die Aquakultur und Aspekte der Meerespolitik zuständig sind.

An der Abwicklung des EMFAF-Programmes sind in Deutschland lt. schriftlicher Erhebung auf Bundes- und Landesebene 64,8 AK in VZÄ (=Kernpersonal von Verwaltungsbehörden und Rechnungsführenden Stellen, Prüfbehörden, Zwischengeschaltete Stellen) beteiligt.

Diese administrative Abwicklungsstruktur und die IT-Kosten können nur zum Teil aus der Technischen Hilfe des EMFAF abgedeckt werden und müssen zu großen Teilen von Bundesländern und Bund getragen werden.

Die Leistungen der Abwicklungsstruktur können an einigen Kennzahlen beispielhaft dargestellt werden: 19 Förderrichtlinien wurden zeitgerecht beschlossen, trotz später Genehmigung des EMFAF-Programmes. Es ist geplant ca. 15.800 Begleitungen/Beratungen durchzuführen und ca. 3.800 Förderanträge zu bearbeiten. In 6 Bundesländern werden 31 Lokale Aktionsgruppen (FLAGs) für die lokale Entwicklungsarbeit aus dem EMFAF-Programm unterstützt.

Im Zuge der Evaluierung wurden – ausgehend von den Leitfragen – Erfolgsbedingungen definiert und überprüft, die für die verwaltungseffiziente und wirksame Umsetzung des EMFAF-Programmes maßgeblich sind:

- Die generelle Abwicklungsstruktur ist effizient aufgebaut.
- Es gibt bei den Abwicklungsbehörden eine leistungsfähige Organisationsstruktur mit einer entsprechenden Personalausstattung.
- Ein leistungsfähiges Datenmanagement ist einsatzbereit.
- Es gibt ein rechtskonformes Förderverfahren, das effizient umgesetzt werden kann.
- Die Zielgruppen werden mit einer guten Information und Kommunikation erreicht.
- Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den an der Programmabwicklung beteiligten Stellen sowie zwischen den Prüfbehörden ist gut.
- Es werden Fördermaßnahmen mit einem günstigen Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirksamkeit implementiert.
- Die externen Rahmenbedingungen sind förderlich für die Programmumsetzung.

Zentrale Ergebnisse

Die Evaluierungsergebnisse legen nahe, dass viele der genannten Erfolgsbedingungen in einem hohen Ausmaß erfüllt werden. So verfügen die Abwicklungsbehörden über eine etablierte und effektive Organisationsstruktur und eine entsprechende Personalausstattung, das Förderverfahren ist effektiv und die Zielgruppe wird i.d.R. gut erreicht. Die externen – von den Verwaltungsbehörden nicht zu beeinflussenden – Rahmenbedingungen sind jedoch für die Umsetzung des EMFAF-Programmes generell ungünstig.

Es gibt gute Ansätze für risikobasierte Verwaltungsprüfung und Vor-Ort-Kontrollen. Soweit es das Haushaltsrecht zulässt, werden von den Abwicklungsbehörden auch Vereinfachte Kostenoptionen zur Reduktion des Kontrollaufwandes (der Belegprüfung) eingesetzt.

Die Koordination der dezentralen EMFAF-Programmabwicklung wurde seit der neuen Programmperiode verbessert und neu eingerichtete formelle und informelle Instrumente sowie entsprechende Personalressourcen stehen zur Verfügung. Die Kultur der Zusammenarbeit im EMFAF ist positiv und konstruktiv und unterstützt eine effektive Koordinationsarbeit.

Deutliche Abstriche der Effektivität gibt es beim derzeitigen Stand des Datenmanagements. Die sub-optimale IT ist derzeit noch ein wesentlicher Engpass im Abwicklungssystem. Gleichzeitig sind bei allen angeführten Erfolgsbedingungen Verbesserungen der Effektivität und Effizienz möglich. Diese Verbesserungen sind teilweise bereits in Umsetzung begriffen, z.B. bei den IT-Systemen. Die Verbesserungsoptionen sind von externen und internen Rahmenbedingungen abhängig.

Die Evaluierungsergebnisse zeigen auch, dass bei ca. 48% der Fördermaßnahmen das Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirksamkeit auf Grundlage von Einschätzungen der Umsetzungsbehörden als ideal oder vertretbar eingeschätzt wird. Bei ca. 22% wird das Verhältnis als kritisch und bei 30% als diffus oder unklar eingeschätzt. Diese Ergebnisse sollten bei zukünftigen Evaluationen weiter vertieft werden und einen Anstoß geben, das Maßnahmenportfolio im Hinblick auf Aufwand und Wirksamkeit zu optimieren.

Die zum Evaluierungszeitpunkt noch mangelnde Einschätzbarkeit der Wirksamkeit der Fördermaßnahmen hängt auch mit den gegenwärtig ungünstigen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EMFAF-Programmes zusammen, insbesondere im Bereich der Aquakulturinvestitionen. Es gibt eine Kombination aus schlechter Marktperspektive, restriktivem Umwelt- und Wasserrecht und eigenkapitalschwachen Betrieben. Die Abgeltung von Umweltleistungen wird andererseits sehr gut nachgefragt. Die Abwicklungsbehörden sind zwar gefordert, diesen ungünstigen Rahmenbedingungen soweit möglich entgegenzusteuern, jedoch liegen die Rahmenbedingungen oft außerhalb ihres Einflussbereichs.

In Bezug auf die generelle Frage, ob das historisch gewachsene, vollregionalisierte Abwicklungsmodell, insgesamt gesehen, effizient aufgebaut ist, kommt die Evaluierung zu folgenden Ergebnissen:

Laut den Bestimmungsfaktoren von Regina Grajewski und Stefan Becker (2024) fällt das EMFAF-Programm durch seine Charakteristik wie geringes Programmvolumen, viele kleinteilige Fördermaßnahmen, dezentrale Umsetzung mit hohem Koordinierungsaufwand, derzeit noch sub-optimale IT-Systeme, in die potenzielle Risikogruppe von EU-Programmen mit geringer Umsetzungseffizienz.

Der Vergleich der Abwicklungsmodelle mit einem singulären Effizienz-Indikator bestätigt diese Annahme auf den ersten Blick. Das deutsche EMFAF-Programm weist im Vergleich ein unterdurchschnittliches Abwicklungsvolumen pro AK auf (4,7 Mio. EUR im Vergleich zum Mittelwert der Stichprobe von 5,8 Mio. EUR), bildet aber nicht das Schlusslicht bei der Umsetzungseffizienz.

Bei vertiefter Betrachtung wird klar, dass der erhöhte administrative Abwicklungsaufwand für den EMFAF in Deutschland durch die Abdeckung der Bedarfe des Sektors und durch die bundestaatliche Aufgabenverteilung gerechtfertigt ist. Die Kleinteiligkeit des Programmmaßnahmen ist durch die Sektorpolitik weitgehend vorgegeben und erfordert einen erhöhten administrativen Umsetzungsaufwand im Vergleich zu Programmen mit großen standardisierten Maßnahmen.

Aus Sicht der Abwicklungsbehörden des EMFAF in Deutschland funktioniert die föderale/dezentrale Umsetzungsstruktur – obwohl im Vergleich zu anderen Abwicklungsmodellen administrativ ressourcenaufwändig – hinsichtlich der effektiven Aufgabenerfüllung gut und sollte kontinuierlich weiterentwickelt werden, und zwar inkrementell und nicht disruptiv. Dazu tragen drei Aspekte bei:

- Maßnahmen, die eine starke regionalpolitische Komponente aufweisen, werden von den Landesbehörden umgesetzt.
- Maßnahmen in der Verantwortung des Bundes zu Datenerhebung, Kontrolle und Durchsetzung und zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Fischerei und zur Verbesserung von Natura 2000-Gebieten werden durch die Bundesbehörde BLE implementiert.
- Es gibt Koordinationsstellen und Koordinationsinstrumente auf Bundesebene, die laufend verbessert werden.

Aus Sicht der Evaluation ist das ressourcenaufwändige dezentrale Abwicklungsmodell sachlich dann gerechtfertigt (unter Ausblendung des Rechtsrahmens), wenn es eine bessere Fördereffizienz als mehr zentralisierte Abwicklungsmodelle (die in der Regel weniger Verwaltungsaufwand erzeugen) aufweist. Eine bessere Fördereffizienz bedeutet mit verhältnismäßigen Administrationskosten Fördermaßnahmen mit hoher Wirksamkeit umzusetzen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann die Evaluierung in Bezug auf diese Frage keine abschließende Bewertung abgeben. Wie bereits oben angeführt, ist die Wirksamkeit des Maßnahmenportfolios in der gegenwärtigen Phase der Programmumsetzung noch unklar und muss in Folgeevaluierungen weiter untersucht werden.

Empfehlungen

Aus den Ergebnissen der Evaluierung werden Handlungsempfehlungen abgeleitet, um die verwaltungseffiziente und wirksame Umsetzung des EMFAF-Programmes kontinuierlich weiterzuentwickeln. Die Empfehlungen zielen darauf ab:

- Die Investitionen in die Digitalisierung bestmöglich für die Verwaltungsvereinfachung zu nutzen
- Die gemeinschaftliche EMFAF-Verwaltung zwischen den Bundesländern zu verstärken
- Eine laufende Optimierung des Maßnahmenportfolios im Hinblick auf Aufwand und Wirksamkeit vorzunehmen.
- Eine laufende Steigerung der Verwaltungseffizienz im nationalen Wirkungsbereich zu erreichen
- Informations- und Kommunikationsaktivitäten über den Sektor hinaus zu entwickeln
- Die Flächenkulisse von CLLD/FLAG-Strategien zu überdenken

- Im Hinblick auf die kommenden Änderungen im EU-Rechtsrahmen eine Allianz mit dem Verhandlungsführer für Deutschland aufzubauen.

Abkürzungsverzeichnis

AK in VZÄ	Arbeitskräfte in Vollzeitäquivalenten
AT	Österreich
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BGA	Begleitausschuss des EMFAF-Programmes
BIM	Bord Iascaigh Mhara, Ireland's Seafood Development Agency
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BL	Bundesland
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BS	Bewilligende Stelle
BY	Bayern
BW	Baden-Württemberg
CLLD	Community-led Local Development (Von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung)
DE	Deutschland
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EMFAF	Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds
ES	Spanien
FAMENET	Fisheries and Aquaculture Monitoring, Evaluation and Local Support Network
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FIWIG	Fischwirtschaftsgebiet
FLAG	Fisheries Local Action Group (Lokale Aktionsgruppe der Fischwirtschaftsgebiete)
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GR	Griechenland
HB	Bremen
HE	Hessen
IWB/EFRE	Programm Innovation, Wachstum, Klimaschutz im EFRE
JTF	Just Transition Fund (Unternehmensförderung)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	Liaison Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale (Vernetzung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
LES	Lokale Entwicklungsstrategie
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
PB	Prüfbehörde
SAB	Sächsische Aufbaubank
SFC	System for Fund Management in the European Union
SH	Schleswig-Holstein
SN	Sachsen
TH	Thüringen (nicht zu verwechseln mit Technischer Hilfe)
UP	Unionspriorität
VB	Verwaltungsbehörde
VKO	Vereinfachte Kostenooptionen lt. EU-Dach-Verordnung
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem des EMFAF 2021-2027
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
ZS	Zwischengeschaltete Stelle
ZWE	Zuwendungsempfänger

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Implementierungskosten werden mehrdimensional bewertet.....	5
Abbildung 3: Wirkungsmodell	9
Abbildung 4: Innen- und Außenperspektive der Evaluierung	10
Abbildung 5: Abwicklungsmodell (in der Rückenflosse ist die Koordinationsstelle dargestellt)	15
Abbildung 6: Abwicklungsstruktur auf Landesebene in 10 Bundesländern (Detailzahlen in Tabelle 3).....	17
Abbildung 7: Mio. EUR, die mit 1 AK in VZÄ abgewickelt werden können	19
Abbildung 8: Transformation des Abwicklungsmodells am Beispiel des EFRE in AT	20
Abbildung 9: Anzahl FLAG je Bundesland / Verwaltungsbehörde	39
Abbildung 10: Größe der Zielgruppe (links) im Vergleich zu den EMFAF-Budgets der Bundesländer (rechts).....	47
Abbildung 11: Effektive und effiziente Erfüllung der Erfolgsfaktoren und Bewertungsaspekte (Innenperspektive) ..	58
Abbildung 12: Verhältnis von Personalausstattung und abzuwickelndes Programmvolumen je Programmbehörde..	70

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Erfolgsbedingungen und Bewertungsaspekte für die Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse (in der Reihenfolge der Bearbeitung).....	10
Tabelle 2: Zeitplan der Evaluierung.....	14
Tabelle 3: Verwaltungseinheiten zur Umsetzung des EMFAF-Programmes Deutschland (Stand 2024)	16
Tabelle 4: Abwicklungsbehörden	24
Tabelle 5: Vereinfachungsansätze vor dem Hintergrund der Komplexität des abzuwickelnden Programmes	32
Tabelle 6: Umfang der Antragsformulare für Investitionen in Aquakultur.....	34
Tabelle 7: Fehlerquoten im EMFF, übermittelt 2021 bis 2024	37
Tabelle 8: Veränderung der Koordinationsformate und -gremien.....	45
Tabelle 9: Kombinationsvarianten des administrativen Aufwandes und der Wirkungsstärke auf Ebene der „Maßnahmenarten“ (fiktiv).....	53
Tabelle 10: Ergebnisse der Bewertung in Prozent der Fördermaßnahmen (ohne Thüringen)	54
Tabelle 11: Detaildaten zu den Abwicklungsmodellen	69
Tabelle 12: Daten für das Diagramm.....	70

Glossar: Leitbegriffe der Evaluierung

Von den fünf in der Dachverordnung (EU) 2021/1060, Artikel 44, genannten Evaluierungskriterien

- Effektivität/Wirksamkeit
- Effizienz
- Relevanz
- Kohärenz und
- Unionsmehrwert

werden in der gegenständlichen Evaluierung die beiden Kriterien Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz adressiert, die für die Prozessevaluierung operationalisiert wurden.

Effektivität bewertet in der Evaluierung, ob die operativen Planwerte und die vorgegebenen Wirkungsziele erreicht werden (die Wirksamkeit ist ein Teil der Effektivitätsbewertung und kein eigenständiges Evaluierungskriterium). In der gegenständlichen Evaluierung bezieht sich die Effektivitätsbewertung zum einen auf die Frage, ob das Abwicklungsmodell, die Umsetzungsstruktur und die Umsetzungsprozesse ausreichend leistungsfähig sind, um die operative Abwicklung des Förderprogrammes im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben zu gewährleisten. Zum anderen wird die Effektivität der Maßnahmenarten (= Wirksamkeit) in Bezug auf die angepeilten Ergebnisse und Wirkungen eingeschätzt.

Effizienz bewertet, ob die Ergebnisse und Wirkungen der Programmumsetzung zu vertretbaren Kosten erzielt werden und ob eine administrative Vereinfachung für Begünstigte und Verwaltung erreicht wurde. In der gegenständlichen Evaluierung bezieht sich die Effizienzbewertung im Sinne der **Verwaltungseffizienz** auf die Frage, ob das Förderprogramm mit einem angemessenen administrativen Ressourceneinsatz umgesetzt wird und eine Vereinfachung der Verfahren erreicht wurde.

Umsetzungseffizienz ist das Verhältnis von administrativen Kosten und veranschlagten oder verausgabten öffentlichen Mitteln. Ein Indikator für die Umsetzungseffizienz sind z.B. die veranschlagten Fördermittel je Arbeitskraft bei den Programmbehörden.

Werden die beiden Evaluierungskriterien Effektivität und Effizienz zusammengenommen, können folgende Begriffe unterschieden werden:

Fördereffizienz ist das Verhältnis von administrativen Kosten und erzielten Wirkungen. Die Fördereffizienz wird bei der Bewertung von Aufwand und der prognostizierten Wirksamkeit für ausgewählte EMFAF-Maßnahmenarten untersucht.

Kosten-Wirksamkeit ist das Verhältnis der Gesamtkosten (administrative Kosten und eingesetzte öffentliche Fördermittel) und erzielten Wirkungen. Die Kosten-Wirksamkeit wird in der gegenständlichen Evaluierung nicht untersucht, weil weder die verausgabten Fördermittel noch die tatsächlichen Wirkungen bekannt sind. Die Kosten-Wirksamkeit wird daher in der Regel in der Ex-Post-Evaluierung bewertet.

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Am 5. September 2024 wurde von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) im Namen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) der Bietergemeinschaft M&E Factory und COFAD der Zuschlag für die Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und –prozesse des deutschen EMFAF-Programmes erteilt.

Die Abwicklung des Auftrages erfolgt auf Grundlage der Leistungsbeschreibung, des Umsetzungskonzeptes und in Abstimmung mit dem „Lenkungsausschuss Evaluierung“, der sich aus Vertreter:innen des BMEL, Referat 525, der BLE sowie eines Binnen- und eines Küstenbundeslandes zusammensetzt. Der Auftraggeber wurde durch den DLR-Projekträger beraten.

Die Evaluierung wurde in engem Austausch mit dem Auftraggeber BMEL und allen am EMFAF beteiligten Verwaltungsbehörden durchgeführt und wurde zum 30. April 2025 abgeschlossen.

1.2 Hintergrund: Das deutsche EMFAF-Programm

Der Europäische Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) für den Zeitraum 2021–2027 unterstützt in Deutschland die Entwicklung nachhaltiger Fischerei und Aquakultur sowie den Schutz mariner biologischer Ressourcen. Ziel ist es, die Ernährungssicherheit durch Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse zu gewährleisten und gleichzeitig gesunde, saubere und nachhaltig bewirtschaftete Meeres-, Fluss- und Seenökosysteme zu fördern.

Für die gesamte Förderperiode 2021 bis 2027 (förderfähig bis 2029) stehen für das deutsche EMFAF-Programm insgesamt ca. 303 Mio. EUR zur Verfügung (EU-Beitrag von 212 Mio. plus nationaler Beitrag von 91 Mio. EUR). Die durchschnittliche Kofinanzierungsrate durch den EMFAF beträgt ca. 70 %, der restliche Anteil wird durch nationale Mittel von Bund und Land abgedeckt.

Mit diesem Budget wird lt. Planung die Implementierung von 35 Maßnahmenarten in 4 Unionsprioritäten unterstützt (siehe Anhang 8.1). Die 35 Maßnahmenarten sind bei den 11 Programmbehörden jeweils spezifisch ausdifferenziert. Das indikative (interne) Budget je Maßnahmenart¹ und je Programmbehörde beträgt im Mittelwert ca. 1,9 Mio. EUR für die gesamte Förderperiode, ist also relativ klein bemessen. Das Programm ist also von kleinteiligen Maßnahmen dominiert. Größer dotierte Maßnahmenarten betreffen die Erhebung fischereibezogener Daten, Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Wasserfauna und -flora, die Aquakultur und die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (Community-Led Local Development, CLLD).

Förderfähig sind unter anderem Berufsfischer und Fischereiunternehmen, Aquakulturunternehmen, Unternehmen aus Verarbeitung und Vermarktung, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Branchenorganisationen, Nichtregierungsorganisationen und Fischereibehörden.

Aufgrund der genannten Vielfalt des EMFAF-Programms,

- das verschiedene Handlungsbereiche verfolgt, etwa die Produktion aquatischer Organismen, die in der Praxis je nach Sparte höchst unterschiedlich gestaltet sein kann, aber auch staatlicher Kontrolle oder Datenerhebung,
- das sowohl ökologische als auch wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen verfolgt,
- das ein weites Spektrum an Zielgruppen anspricht,

ist eine gewisse Komplexität und Kleinteiligkeit des Programms praktisch vorgegeben, auch wenn die angesprochenen Zielsektoren wie Fischerei oder Aquakultur vergleichsweise klein sind.

¹ Der Finanzplan ist auf Ebene der spezifischen Ziele festgelegt und nicht auf Ebene der Maßnahmenarten

Das deutsche EMFAF-Programm wird von 11 autonom agierenden Verwaltungsbehörden (VB) des Bundes und der Länder abgewickelt. Die Koordinierungsstelle auf nationaler Ebene für die VBs und für die Prüfbehörden ist beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) angesiedelt.

Diese administrative Abwicklungsstruktur und die IT-Kosten können nur zum Teil aus der Technischen Hilfe des EMFAF abgedeckt werden (die Technische Hilfe beträgt indikativ ca. 12 Mio. EUR, die tatsächliche Höhe hängt von den verausgabten Programmmitteln ab) und müssen zu großen Teilen von Bundesländern und Bund getragen werden (siehe Kap. 3.2).

Auf Bundesebene werden übergreifende Maßnahmen in den Bereichen Fischereikontrolle, Datensammlung und Naturschutz unterstützt. Diese Mittel werden von der Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE) verwaltet².

Die aktuellen Förderinformationen befinden sich zum einen auf den Webseiten der an der Umsetzung beteiligten Bundesländer sowie der BLE, da die Fördermittel dort autonom bewirtschaftet werden. Zudem werden umfangreiche Informationen zum deutschen EMFAF-Programm auf dem Informationsportal des Bundes und der Länder (www.portal-fischerei.de)³ angeboten.

1.3 Anlass der Evaluierung und Aufgabenstellung

Der Evaluierungsplan für das deutsche EMFAF-Programm 2021-2027 ist am 09.11.2023 durch den EMFAF Begleitausschuss genehmigt worden und stellt die Grundlage für die Durchführung aller Evaluierungen dar. Zwischenzeitlich gab es Änderungen am Evaluierungsplan, die vom BGA genehmigt wurden. Die jeweils aktuelle Version ist auf dem Fischereiportal zu finden.

Im Evaluierungsplan sind die geplanten Evaluierungsvorhaben auf Ebene des Programms tabellarisch aufgeführt, wobei unter Nummer 2 eine **Bewertung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse** des deutschen EMFAF-Programms (Anhang D) vorgesehen ist. Im Evaluierungsplan wird die Notwendigkeit der Evaluierung begründet und es werden die wichtigen Fragestellungen benannt:

Warum:

- Problemanalyse: Die föderalen Umsetzungsstrukturen bringen (hohe) Transaktionskosten mit sich; die Verantwortung für konzeptionell-strategische Themen, die für das Gesamtprogramm relevant sind, sind z.T. nicht klar verortet; andere Zuständigkeiten werden sowohl horizontal als auch vertikal von mehreren Stellen wahrgenommen; mit Beginn der neuen Förderperiode hat erneut ein BL beschlossen, nicht mehr an der Umsetzung des Fonds mitzuwirken: das Kosten-Nutzen-Verhältnis steht zunehmend in Frage.
- Erkenntnisgewinn für eine Nachsteuerung in der aktuellen Förderperiode, insbes.:
 - Reduktion des Verwaltungsaufwands durch stärkere Kooperation und Synergien,
 - Verbesserungen der Programmumsetzung durch klare Verantwortlichkeiten bezüglich strategisch-konzeptioneller Themen.
- Erkenntnisgewinn für die Planung des neuen Programms (Umsetzungsstrukturen, Finanzstrukturen)

Wichtige Fragestellungen:

- Sind die Umsetzungsstrukturen und -prozesse so aufgestellt und gestaltet, dass eine effiziente Programmumsetzung gewährleistet wird? Wo gibt es Verbesserungs- bzw. Verschlinkungspotential?

² Informationen zur Verwaltungsbehörde und Begünstigte auf Bundesebene: Verwaltungsbehörde auf Bundesebene ist nur die BLE; dort sitzen die EMFAF-Verwaltungsbehörde sowie die EMFAF-Bescheinigungsbehörde. Begünstigte/Fördermittelempfänger auf Bundesebene sind (1) die BLE selbst („Fischerei-Abteilung“; funktionale Trennung jeweils zur EMFAF-Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde auf Abteilungsebene) sowie (2) das Thünen-Institut.

³ <https://www.portal-fischerei.de/bund/fischereipolitische-schwerpunkte/europaeischer-meeres-fischerei-und-aquakulturfond-2021-bis-2027-emfaf>

- Wie kann die Zusammenarbeit, der Wissenstransfer und die Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen auf Ebene der KOM, des Bundes und der beteiligten Länder weiter verbessert werden?
- Wie können vorhandene Unterstützungsstrukturen (z. B. FAMENET) noch besser genutzt werden?
- Was ist das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen (im Sinne finanzieller Mittel, die für die Programmstrukturen benötigt werden und den Mitteln, die beim Sektor ankommen)?
- Wie kann der administrative Aufwand für Begünstigte und Verwaltung reduziert werden? Welche Flexibilisierungen sind möglich?
- Im Hinblick auf Effizienz soll eine Identifizierung von Digitalisierungspotenzialen im Rahmen der Programmbegleitung (bei Kommunikations- und Transparenzpflichten und Finanzmanagement) erfolgen.

Die Aufgabenstellung für die Bewertung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse wurde in der **Leistungsbeschreibung** konkretisiert. Das Evaluierungsvorhaben soll einen Erkenntnisgewinn für die Nachsteuerung in der aktuellen Förderperiode und für die Planung des neuen Programms bringen, und zwar in Bezug auf folgende Aspekte:

- Reduktion des Verwaltungsaufwandes
- Nutzung von Digitalisierungspotenzialen
- Verbesserung der Programmumsetzung

Die Leitfragen lauten im Detail:

- Welche Umsetzungsstrukturen und -prozesse bestehen bei den Ländern und beim Bund?
- Sind Strukturen und Prozesse unter Berücksichtigung des jeweiligen Maßnahmenportfolios und des Budgets so aufgestellt und gestaltet, dass eine effiziente Programmumsetzung gewährleistet wird?
- Wie kann die Zusammenarbeit/der Wissenstransfer/die Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen auf Ebene der KOM, des Bundes und der beteiligten Länder weiter verbessert werden?
- Welche Unterstützungsstrukturen – auch fondsübergreifend – gibt es und wie können vorhandene Strukturen (z. B. FAMENET) und vorhandene Instrumente besser genutzt werden?
- Wie ist das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen?
- Wie kann eine Reduktion des administrativen Aufwands gestaltet werden?
- Wodurch werden die meisten Investitionen verursacht und wie kann Bürokratie abgebaut werden?
- Risikomanagement und Risikoanalyse: Können deutsche Verwaltungsbehörden Risikoanalyse und -management besser in ihre Arbeit integrieren und wenn ja, wie? In welchen Bereichen könnte der Verwaltungsaufwand auf der Grundlage einer Risikoanalyse verringert werden?
- Wie können Unterstützungsmöglichkeiten des EMFAF für Vorhaben im Sektor und in den Fischwirtschaftsgebieten besser bekannt gemacht und Investitionen angeregt werden?
- Welche Bedürfnisse des Sektors/ des Zielpublikums werden durch die derzeitigen Verwaltungsstrukturen und -verfahren nicht erfüllt und wie könnten diese Bedürfnisse erfüllt werden?
- Welche Digitalisierungspotentiale gibt es und aus welchen Gründen wurden diese bisher nicht genutzt? In welchen Bereichen wird die Digitalisierung am dringendsten benötigt und in welchem Bereich ist durch die Digitalisierung der größte Effizienzgewinn zu erwarten?

Laut **Leistungsbeschreibung** soll bei der Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse insbesondere die im Zeitraum vom 01.01.2021 bis 30.06.2024 gemachten Erfahrungen betrachtet werden und daraus Empfehlungen für die Verbesserung in der verbleibenden Förderperiode und darüber hinaus generiert werden. Relevante Erkenntnisse aus vorhergehenden Förderperioden sowie entsprechende Dokumentationen und Berichte (z. B. die Zwischenevaluierung der EMFF-Förderperiode) sollen ebenfalls

berücksichtigt werden. Bei der Evaluierung sind vor allem das Kriterium der Effizienz sowie ergänzend die Kriterien der Wirksamkeit und Relevanz⁴ und bei Bedarf weitere Kriterien heranzuziehen.

In der **Leistungsbeschreibung** waren detaillierte Vorgaben für die Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und –prozesse des deutschen EMFAF-Programms enthalten und die folgenden Arbeitsschritte vorgegeben:

- Erarbeitung eines Umsetzungskonzeptes
- Durchführung eines digitalen Auftakt-Workshops
- Durchführung eines zusätzlichen digitalen Workshops
- Umsetzung der Evaluierung auf Grundlage des Umsetzungskonzeptes, der Workshops und der ergänzenden Befragungen
- Ergänzende Befragungen der Verwaltungsbehörden und der beteiligten Stellen. (Der Auftragnehmer machte von dieser Option Gebrauch, um über eine ausreichende empirische Datenbasis zu verfügen. Die Auswahl der Befragten erfolgte in enger Abstimmung mit dem Auftraggeber.)
- Entwurf des Evaluierungsberichtes
- Erstellung des finalen Evaluierungsberichts
- Abschluss-Präsentation

Eine Befragung der potenziellen Zielgruppe und von Zuwendungsempfängern war in der Leistungsbeschreibung nicht vorgesehen. Der Fokus der Evaluierung liegt daher auf Sichtweise der Verwaltung. Laut Evaluierungsplan ist ggf. eine Wiederholung der Bewertung der Umsetzungsstrukturen und –prozesse vorgesehen. Bei dieser Gelegenheit könnte auf die Sichtweise der Zielgruppe, der Antragsteller und Begünstigten eingegangen werden.

Die Bearbeitung der Aufgabenstellung wird im Methodenkapitel 2 detailliert erläutert.

1.4 Vorgeleistete Arbeiten zum Thema effiziente Programmumsetzung und administrative Vereinfachung

Administrative Vereinfachung ist ein zentrales Thema der Diskussion um Förderpolitiken geworden. Auf EU-Ebene gibt es seit vielen Jahren Diskussionen über Vereinfachung. Beispielsweise wurde schon auf der Zweiten Europäischen Konferenz über die Entwicklung des ländlichen Raums im Jahr 2003 postuliert, dass die EU-Förderpolitik deutlich vereinfacht werden müsste, was auch auf den Fischerei- und Aquakulturfonds zutrifft.

In Bezug auf eine umfassende Analyse der administrativen Implementierungskosten und Vereinfachungsmöglichkeiten sowie im Hinblick auf die Kosten-Wirksamkeit der Maßnahmen in EU-Programmen wurde in Deutschland im Rahmen einer programmperiodenübergreifenden Langzeitstudie von Grajewski und Fährmann und weiteren Autor:innen⁵ Pionierarbeit geleistet. Die Studie betraf das ELER-finanzierte NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 und 2014 bis 2022 (letzteres mit einem Programmvolumen von ca. 1,2 Mrd. EUR).

Vereinfachung bedeutet lt. Fährmann, Grajewski (2014): Politische Strategien sowie Rechtsrahmen und Abwicklungsprozesse sind nicht komplexer als für das wirksame Erreichen der angestrebten Ziele erforderlich.

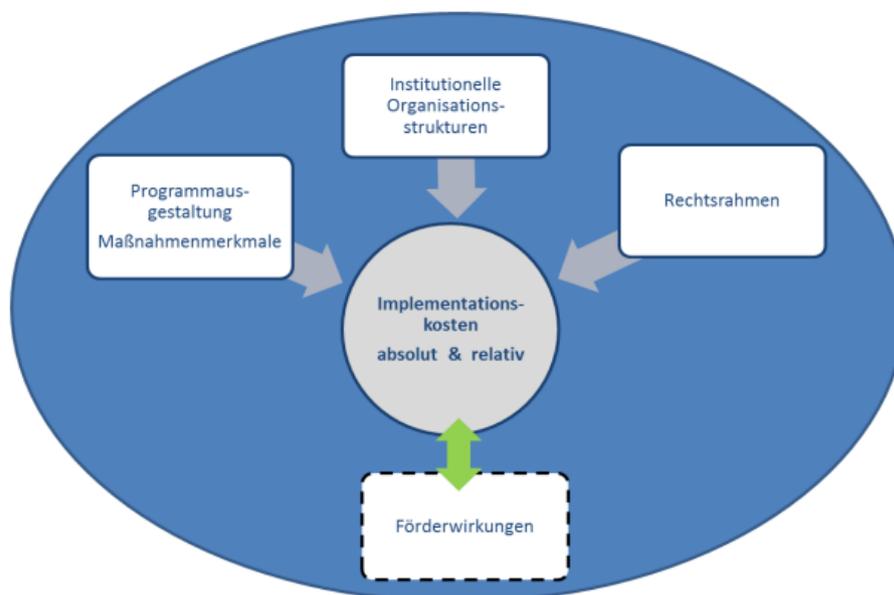
⁴ In der Evaluierung wurden die Evaluierungskriterien Effektivität (inkl. Wirksamkeit) und Effizienz behandelt, die für eine Prozessevaluierung maßgeblich sind. Laut Evaluierungsplan sollte vor allem die Effizienz untersucht werden. Das Relevanzkriterium wird bei einer Prozessevaluierung nicht eingesetzt. Die Relevanz bewertet, ob die erzielten Ergebnisse in Bezug auf die ursprünglich genannten Bedarfe relevant sind. Die Relevanz wird im Rahmen der Wirkungsevaluierung adressiert.

⁵ Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter (2014); NRW Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen Regina Grajewski und Stefan Becker (2024); Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022 Aufwand, Kosten und Bestimmungsfaktoren

Vereinfachung betrifft lt. dieser Definition alle Phasen der Programmkonzeption und Programmumsetzung und damit auch verschiedene Akteure (Verwaltung, Begünstigte). Die Förderausgestaltung und die Umsetzungssysteme sollen die Effektivität und Wirksamkeit der Förderung unterstützen und Mehrkosten ohne Mehrwert für die Zielerreichung vermeiden. Vereinfachungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bzw. Ziele der „kostengünstigen“ Umsetzung sollten nicht zu Lasten der Zielerreichung gehen.

Fährmann, Grajewski (2014) fokussieren nicht nur auf das Vereinfachungsziel an sich (im Sinne der Kosteneffizienz), sondern betrachten die administrativen Implementationskosten im Lichte der angestrebten Ziele und Förderzwecke. Die mehrdimensionale Betrachtung von Rechts- und Umsetzungsrahmen, von den institutionellen Strukturen und den Förderwirkungen ist in der folgenden Abbildung 1 dargestellt. Besteht keine positive Beziehung zwischen der Höhe der Implementierungskosten und den Förderwirkungen, sinkt insgesamt die Fördereffizienz⁶ des Programms.

Abbildung 1: Implementierungskosten werden mehrdimensional bewertet



Quelle: Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter (2014);
NRW Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen, S. 3

Im Folgenden werden die **Bestimmungsgründe** für eine effiziente Programmumsetzung und administrative Vereinfachung lt. Grajewski, Becker (2024) zusammenfassend dargestellt.

Das **Programmvolumen** spielt eine wichtige Rolle für den Umsetzungsaufwand. Da der Fixkostenanteil bei EU-Programmen hoch ist, sinken bei größerem Programmvolumen die anteiligen Implementationskosten (degressiver Kostenverlauf).

Das **Programmportfolio** kann sich mehrfach auf die Umsetzungskosten auswirken. Viele kleine Fördermaßnahmen in einem Programm erzeugen höhere Implementationskosten. Neue Maßnahmen erfordern hohe Investitionen zu Beginn und sind mit Anpassungskosten verbunden.

Der **Regelungsrahmen** ist ein Haupttreiber für die Umsetzungskosten. Die Umsetzung der EU-Programme erfolgt in einem komplexen Rechtsrahmen, der unmittelbar auf das System der geteilten Mittelverwaltung zurückzuführen ist, in dem die Verwaltung alleinig den Mitgliedstaaten obliegt und die EU eine rechtmäßige und ordnungsgemäße Mittelverwendung nur über detaillierte Umsetzungsregeln sicherstellen kann. Die nationalen Regelungen sind z. T. nicht mit den europäischen Regelungen harmonisiert und weisen eine hohe Komplexität auf. Insbesondere die Intensität und die Zahl der Prüfungen hat

⁶ Fördereffizienz ist das Verhältnis von administrativen Kosten und erzielten Wirkungen.

seit den 1990er Jahren deutlich zugenommen. Dies betrifft die internen Prüfungen (Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle) und die externen Kontrollen durch die EU, Prüfbehörden und Rechnungshöfe.

Dadurch steigt nicht nur der Aufwand im Programmoverhead, sondern auch der Aufwand auf Maßnahmenebene. Das ausdifferenzierte Kontrollsystem ist auch auf die sogenannte Wesentlichkeitsschwelle in der Fehlerquote bei den Ausgaben zurückzuführen. Die Schwelle liegt bei 2 % und gilt für alle Politikbereiche der EU. Dieser Maßstab ist sehr gering im Verhältnis zu den in Deutschland von den Landesrechnungshöfen festgestellten Fehlerquoten von 20 bis 30 % in den Landesverwaltungen (WBAE 2019). Das System von internen und externen Kontrollen sorgt für einen hohen Verwaltungsaufwand, bei insgesamt geringen Anteilen von tatsächlich vorzunehmenden Finanzkorrekturen an den verausgabten Mitteln. Des Weiteren sind die nationalen und EU-Regelungen für die Förderverfahren ein wesentlicher Treiber der Implementierungskosten; das betrifft Auswahlverfahren, Kostenplausibilisierung, Prüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben, Prüfung der Verwendungsnachweise, Kürzungen und Sanktionen.

Die **Organisation** kann durch die institutionelle Heterogenität die Umsetzungskosten erhöhen. Der EU-Rahmen setzt in starkem Maße auf einen einheitlichen Vollzug. Es gibt deutlich weniger Ermessen im Vergleich zur nationalen Förderung. Wenn EU-Förderung dezentral und mit einer Vielfalt an beteiligten Institutionen umgesetzt wird, steigen die Koordinationskosten zwischen den Behörden sowohl vertikal als auch horizontal.

Das **Personal** ist ein ambivalenter Faktor. Auf den ersten Blick bedeutet weniger Personal weniger Umsetzungskosten, aber Personalengpässe, Probleme bei der Rekrutierung und Fluktuationen wirken sich negativ auf die Effektivität der Förderung aus.

Die **IT-Systeme** sind sehr teuer in der Entwicklung. Durch die Einführung von IT-Systemen besteht jedoch die Chance auf eine umfassende Prozessoptimierung des Förderverfahrens. Die inhäusige Entwicklung der IT-Systeme ist von Vorteil. Hemmnisse sind die geringe Nutzerfreundlichkeit und überfrachtete Informationsanforderungen. Die Anzahl der beizubringenden Dokumente ist entscheidender als die Art ihrer Übermittlung.

Das **Maßnahmendesign** ist auf ein Förderziel ausgerichtet und kann nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz beurteilt werden. Aufgrund der Konzeption der Fördermaßnahmen sind auch hohe Implementationskosten bis zu einem gewissen Grad zu akzeptieren. Je ambitionierter und je weniger standardisiert ein Programm ist, desto stärker sind gut dotierte und qualifizierte Verwaltungskapazitäten gefragt und damit auch höhere Implementationskosten verbunden. Für wenig wirksame Fördermaßnahmen sind hingegen hohe Implementationskosten zu hinterfragen.

Zusammengefasst lauten die wichtigsten **Befunde** der Implementationskostenanalyse des NRW-ELER-Programmes 2014–2022 von Regina Grajewski und Stefan Becker (2024):

- Wichtige Bestimmungsfaktoren der Implementationskosten sind im Programmvolumen, 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.
- In der geteilten Mittelverwaltung, in der 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 administrativen Implementationskosten.
- Ferner erhöhen differenzierte und dezentralisierte Bewilligungsstrukturen sowie suboptimale IT-Lösungen mit wenig Nutzerorientierung den Umsetzungsaufwand.
- Bei den von der EU vorgeschriebenen digitalen Förderabwicklungssystemen (E-Cohesion) sind die hohen Investitionskosten eine Herausforderung.⁷

⁷ Auch im EMFAF hätte ab dem 01. Januar 2023 die digitale Antragsbearbeitung angeboten werden müssen (vgl. Art. 69 Abs. 8 Dach-VO). Die meisten Verwaltungsbehörden haben hier auch bereits (jeweils eigene) IT-Lösungen erfolgreich in die Förderverfahren implementiert. Es ist davon auszugehen, dass mittelfristig in allen EMFAF-Verwaltungsbehörden eine digitale Antragsbearbeitung möglich sein wird.

Fazit

Die genannten Bestimmungsfaktoren lassen unschwer erkennen, dass das EMFAF-Programm durch seine Charakteristik wie geringes Programmvolumen, viele kleinteilige Fördermaßnahmen, dezentrale Umsetzung mit hohem Koordinierungsaufwand, heterogene IT-Systeme, in die **potenzielle Risikogruppe von EU-Programmen mit geringer Umsetzungseffizienz** fällt. Ob dieses Risiko nicht nur potenziell, sondern auch faktisch gegeben ist, soll die Evaluierung klären.

2 Evaluierungsmethodik

2.1 Strukturierung

Die Strukturierung der Evaluierungsaufgabe und Erarbeitung der methodischen Vorgehensweise diente der Systematisierung und Operationalisierung der Leitfragen für die Evaluierung und der Abstimmung der konkreten Arbeitsschritte mit den Verwaltungsbehörden und der Koordinationsstelle.

Die im Kapitel 1.3 genannten Leitfragen können – wie in der Evaluierung üblich – nicht eins zu eins beantwortet werden, sondern müssen vor dem Hintergrund verfügbarer Informationen und Prioritäten des Evaluierungsausschusses in konkret überprüfbare und beantwortbare Bewertungskriterien überführt werden.

Die Strukturierung umfasste folgende Arbeitsschritte:

- Die Erarbeitung des Umsetzungskonzeptes und Abstimmung der Evaluierungsmethodik mit dem Lenkungsausschuss im September und Oktober 2024. Dies inkludierte die Abklärung der verfügbaren Informationsquellen.
- Die Erarbeitung eines Wirkungsmodells, um systematisch Erfolgsfaktoren für verwaltungseffiziente und wirksame Umsetzung identifizieren zu können.
- Die finale Erstellung eines Bewertungsrahmens, der das Evaluierungsthema abgrenzt und den Maßstab für die Bewertung bildet.

Das Umsetzungskonzept ist in einem separaten Arbeitsdokument verfügbar. Im Folgenden wird auf das Wirkungsmodell und den finalen Bewertungsrahmen eingegangen.

2.2 Erfolgsbedingungen für eine verwaltungseffiziente und wirksame Umsetzung

Um ein gesamthafte Verständnis zu entwickeln, welche Erfolgsbedingungen und Einflussgrößen eine verwaltungseffiziente und wirksame Programmumsetzung ermöglichen, wurde vom Evaluierungsteam ein Wirkungsmodell erstellt. Die Konzeption dieses Modells beruht auf den Erfahrungen des Evaluationssteam mit der Umsetzung von EU-Programmen und bildet die zu untersuchenden Umsetzungsstrukturen und -prozesse ab.

Kurz zur Erläuterung: Wirkungsmodelle sind ein Orientierungsrahmen für die Erfolgskontrolle. In einem Wirkungsmodell werden aufeinander aufbauende Bedingungen entwickelt, die in einer logischen Kette die erwarteten Voraussetzungen und Erfolgsbedingungen formulieren, die notwendig sind, um am Ende ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Das postulierte Wirkungsmodell wird mit empirischen Daten verifiziert. Je mehr Bedingungen entlang der Wirkungspfade erfüllt werden können, desto wahrscheinlicher ist die Zielerreichung. Wirkungsmodelle wurden im Rahmen der „Theory of Change“ Methode entwickelt, die von der Europäische Kommission für den Einsatz in Evaluierungen empfohlen wird.

Das in der Abbildung 2 dargestellte **Wirkungsmodell** macht aus einer Gesamtsicht **Erfolgsbedingungen und externe Einflussfaktoren** deutlich, die die verwaltungseffiziente und wirksame Umsetzung des EMFAF-Programmes determinieren.

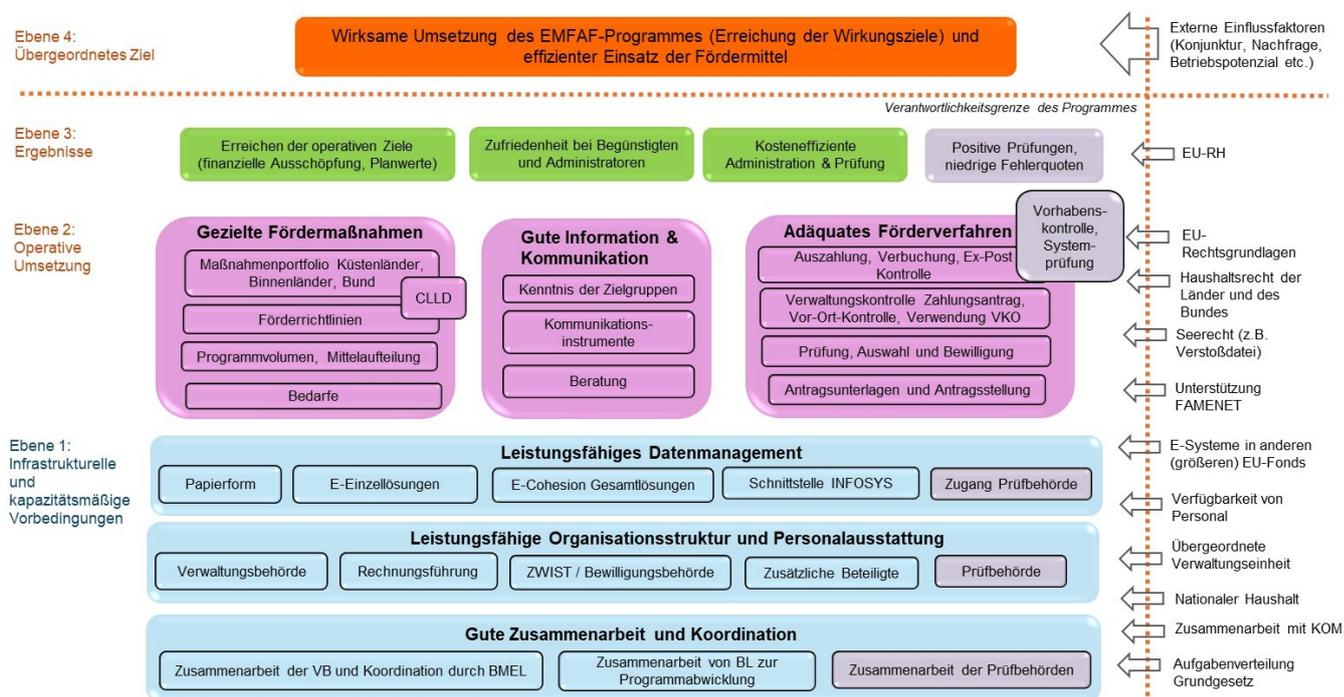
Im Wirkungsmodell wird angenommen, dass folgende Erfolgsbedingungen zusammenwirken müssen, um eine wirksames EMFAF Programm umzusetzen:

- Es sollte eine gute Zusammenarbeit und Koordination zwischen den an der Programmabwicklung beteiligten Stellen (VB, BMEL, KOM) sowie zwischen den Prüfbehörden geben.
- Es braucht bei den Abwicklungsbehörden eine leistungsfähige Organisationsstruktur mit einer entsprechenden Personalausstattung.
- Ein leistungsfähiges Datenmanagement sollte einsatzbereit sein.
- Es braucht gezielte Fördermaßnahmen mit hoher Wirksamkeit und einem günstigen Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirksamkeit.

- Die Zielgruppen werden mit einer guten Information und Kommunikation erreicht.
- Es gibt ein rechtskonformes Förderverfahren, das effizient umgesetzt werden kann.
- Die externen Rahmenbedingungen sind förderlich für die Programmumsetzung.
- Darüber hinaus sollte das generelle Abwicklungsmodell für den EMFAF effizient aufgebaut sein.

Diese zentralen Erfolgsbedingungen können durch die Programmakteure nicht zur Gänze **direkt** beeinflusst und gestaltet werden. Die Realisierbarkeit der Erfolgsbedingungen hängt wesentlich auch von einer Reihe von **externen Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen** außerhalb der Verantwortlichkeit der Programmakteure ab, z.B. rechtliche Grundlagen, Haushaltslage der Länder, Verfügbarkeit von Personal, Verfügbarkeit anderer Datenmanagementsysteme größerer Fonds, Investitionsklima. Diese externen Faktoren sind im Wirkungsmodell auf der rechten Seite dargestellt.

Abbildung 2: Wirkungsmodell



Quelle: Evaluationsteam

Wenn die verschiedenen Erfolgsbedingungen und externen Einflussfaktoren optimal zusammenwirken, steigt die Wahrscheinlichkeit, die operativen Ziele und die darüberhinausgehenden Wirkungsziele des Programmes zu erreichen bei gleichzeitig kosteneffizienter Administration und Prüfung und niedrigen Fehlerquoten. Ein hohes Ausmaß erfüllter Erfolgsbedingungen lässt auf ein hohes Ausmaß der Zielerreichung schließen.

Die Komplexität der Erfolgsbedingungen und externen Einflussfaktoren im Wirkungsmodell vermittelt einen Eindruck, wie anspruchsvoll eine effiziente und wirksame Programmumsetzung ist.

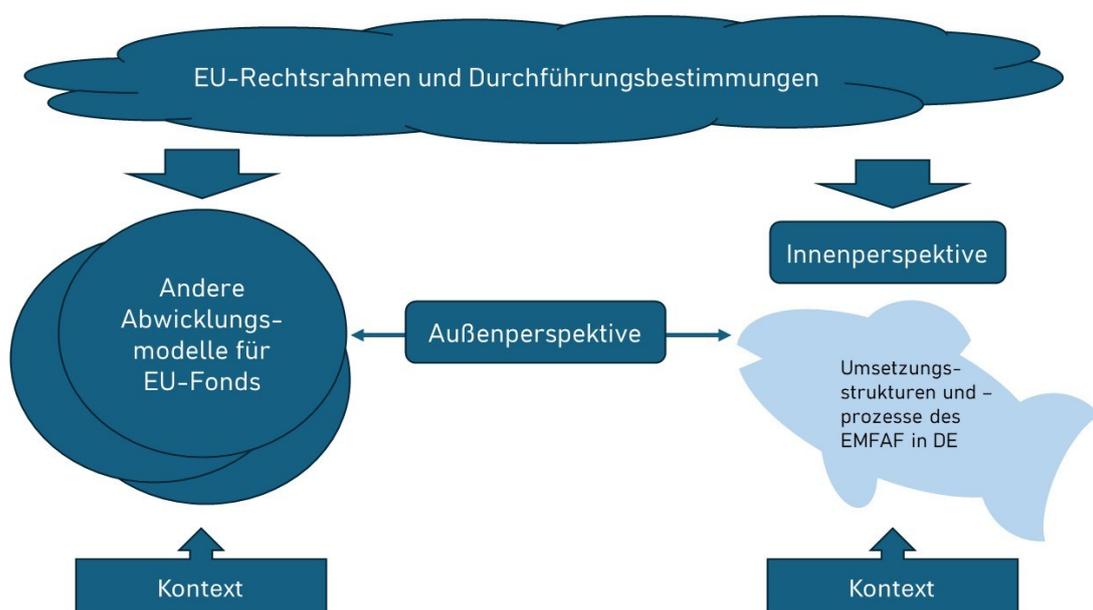
Die Erkenntnisse aus der Entwicklung des Wirkungsmodells fließen in den abschließenden Bewertungsrahmen ein, der im nächsten Kapitel dargestellt wird.

2.3 Bewertungsrahmen

Der Bewertungsrahmen ist das Ergebnis der Strukturierungs- und Abstimmungsarbeit mit dem Lenkungsausschuss und beschreibt acht **Erfolgsbedingungen**, korrespondierende **Bewertungsaspekte** und **verfügbare Informationsquellen**. Der Bewertungsrahmen wird in den Kapiteln 3 bis 6 bearbeitet und soweit möglich verifiziert.

Die Erfolgsbedingungen wurden aus einer Außenperspektive (Effizienz des Abwicklungsmodells im Vergleich mit anderen) und aus einer Innenperspektive (z.B. Organisationsstruktur und Personalausstattung bei den Abwicklungsbehörden) formuliert. Für die vergleichende Bewertung mit anderen Abwicklungsmodellen stehen nur beschränkt Daten zur Verfügung. Für die Bewertung des inneren Abwicklungsmodells kann hingegen auf viele in der Evaluierung bewährte Beurteilungsaspekte zurückgegriffen werden.

Abbildung 3: Innen- und Außenperspektive der Evaluierung



Quelle: Evaluationsteam

Die Leitfragen der Leistungsbeschreibung werden mit den Erfolgsbedingungen und Bewertungsaspekten weitgehend abgedeckt, mit Ausnahme der Leitfrage: *Welche Bedürfnisse des Sektors/ des Zielpublikums werden durch die derzeitigen Verwaltungsstrukturen und -verfahren nicht erfüllt*. Laut Leistungsbeschreibung war eine Befragung von potenziellen Antragstellern und Zuwendungsempfängern des Sektors nicht vorgesehen, daher kann diese Frage nicht beantwortet werden.

Tabelle 1: Erfolgsbedingungen und Bewertungsaspekte für die Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse (in der Reihenfolge der Bearbeitung)

Fokus der Evaluierung (in der Reihenfolge der Bearbeitung)		Informationsquellen
Erfolgsbedingungen	Bewertungsaspekte	
Die generelle Abwicklungsstruktur ist effizient aufgebaut	<ul style="list-style-type: none"> Vergleichende Bewertung der Abwicklungsstruktur anhand eines Effizienzindikators (Mio. Fördermittel pro AK) für verschiedene Abwicklungsmodelle Vergleich mit dem nicht EU-kofinanzierten Landesprogramm BW 	<ul style="list-style-type: none"> Schriftliche Erhebung bei Verwaltungsbehörden und Koordinierender Stelle Befragung Verwaltungsstellen BW Sammlung von EU-Daten für Abwicklungsmodelle

Fokus der Evaluierung (in der Reihenfolge der Bearbeitung)		Informationsquellen
Erfolgsbedingungen	Bewertungsaspekte	
Es gibt bei den Abwicklungsbehörden eine leistungsfähige Organisationsstruktur mit einer entsprechenden Personalausstattung.	Stärken/Schwächen in Bezug auf die Organisationsstruktur und Personalausstattung bei den Abwicklungsbehörden	Befragung Verwaltungsbehörden und Koordinierende Stelle
Ein leistungsfähiges Datenmanagement sollte einsatzbereit sein.	Stärken/Schwächen des Datenmanagements in Bezug auf: <ul style="list-style-type: none"> • E-Cohesion-Systeme • Infosys 	Befragung Verwaltungsbehörden und Koordinierende Stelle
Es gibt ein rechtskonformes Förderverfahren, das effizient umgesetzt werden kann.	Stärken/Schwächen in Bezug auf: <ul style="list-style-type: none"> • Ausgereiftheit VKS • Beschluss Förderrichtlinien • Förderverfahren, Vereinfachungsansätze • Anzahl der Datenfelder der Antragsformulare für Investitionen in Aquakultur • CLLD-Implementierung • Prüfbehörden • Fehlerquoten • Veränderungen gegenüber der Vorperiode 	Befragung Verwaltungsbehörden <ul style="list-style-type: none"> • Analyse der VKS • Analyse von Förderanträgen • Analyse von Prüfberichten
Mit einer guten Information und Kommunikation werden die Zielgruppen erreicht.	Stärken/Schwächen in Bezug auf <ul style="list-style-type: none"> • Aufgabenverteilung • Eingesetzte Instrumente • Erreichung der Zielgruppen • Ausgereiftheit der Kommunikationsstrategie 	Befragung Verwaltungsbehörden und Koordinierende Stelle Analyse der Blue Ambition Initiative in Irland
Es sollte eine gute Zusammenarbeit und Koordination zwischen den an der Programmabwicklung beteiligten Stellen (VB, BMEL, KOM) sowie zwischen den Prüfbehörden geben.	Stärken/Schwächen in Bezug auf: <ul style="list-style-type: none"> • Nutzung der Technischen Hilfe • Formelle und informelle Koordinationsinstrumente • Bedarfsgerechte Aufteilung der Finanzmittel • Umschichtung von Finanzmitteln • Veränderungen gegenüber der Vorperiode • Gemeinsame Lösungsansätze für die Verwaltungsvereinfachung 	Befragung Verwaltungsbehörden und Koordinierende Stelle der Prüfbehörden
Die externen Rahmenbedingungen sind förderlich für die Programmumsetzung.	Nachfrage des Sektors und der Zielgruppen, Marktbedingungen und Restriktionen in Bezug auf die Implementierung der geplanten Maßnahmenarten	<ul style="list-style-type: none"> • Befragung Verwaltungsbehörden • Analyse von Sektorberichten
Es werden Fördermaßnahmen mit einem günstigen Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirksamkeit implementiert.	Charakteristik und Komplexität der Maßnahmenarten Bewertung von Aufwand und Wirksamkeit für ausgewählte Maßnahmenarten	Schriftliche Erhebung bei den Verwaltungsbehörden

Quelle: Evaluationsteam

2.4 Informationsquellen für die Evaluierung

Die Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse erfolgt im Wesentlichen auf der Grundlage von Expertengesprächen mit Verwaltungsvertreterinnen und Dokumentenanalysen. Insgesamt betrachtet wurden folgende Informationsquellen herangezogen:

- Analyse der **Literatur** zu Implementationskosten von vergleichbaren EU-Programmen (siehe Literaturverzeichnis).
- Aussagen der **EMFF-Zwischenevaluierung (2019)** in Bezug auf die Management- und Umsetzungsstruktur und in Bezug auf die Wirksamkeit der Maßnahmenumsetzung (siehe Kapitel 2.5).
- Informationssammlung und Validierung von Analyseergebnissen im Rahmen des **digitalen Auftakt-Workshops** und im Rahmen des **zusätzlichen digitalen Workshops** unter Beteiligung von Verwaltungsbehörden auf Bundes- und Landesebene und der Koordinationsstelle Bund-Länder (dem Auftraggeber wurde eine Dokumentation der Workshopergebnisse übermittelt).
- **Befragungen** des BMEL und aller 11 Verwaltungsbehörden des Bundes und der Länder sowie des nicht am EMFAF teilnehmenden Baden-Württemberg zum Verständnis der Förderabwicklung und von Aufwand-Wirksamkeit auf Länderebene. Es wurden mündliche Befragungen und schriftliche Erhebungen durchgeführt.
- **Analyse von Dokumenten** auf Bundes- und Länderebene zur Management- und Umsetzungsstruktur und zur Programmdurchführung sowie Beachtung des entsprechenden EU-Regelwerks. Der Fokus lag auf wenigen, bestenfalls zwischen Bund und Ländern vergleichbaren Dokumenten. Eine Analyse sämtlicher Dokumente der Verwaltungs- und Kontrollsysteme von Bund und Ländern wäre zu umfangreich gewesen.
- Analyse von **Infosys-Daten zur Umsetzung des EMFAF-Programmes** mit Stand Ende 2024 zum Fortschritt der Programmdurchführung.
- **Sammlung von Daten für Abwicklungsmodelle** in vergleichbaren EU-Programmen in Deutschland (ELER SH, NI/HB, NRW, HE) und in den Mitgliedsstaaten (Österreich, Spanien, Griechenland), soweit diese zugänglich sind.

Auf Grundlage dieser Informationsquellen können für die Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse - neben einigen quantitativen Kennzahlen - hauptsächlich **qualitative Aussagen** generiert werden.

Limitierende Faktoren bei der Erhebung von Daten

Im Rahmen der Evaluierung wurde keine **Voll- und Teilkostenrechnung** der Implementationskosten in Bezug auf Personaleinsatz und Nebenkosten des internen und externen Personals und der IT-Kosten (z.B. für ein „Normalförderjahr“) vorgenommen, da es dazu notwendig gewesen wäre, alle relevanten Organisationseinheiten und Kostenträger zu ermitteln und zu befragen. Eine Kostenrechnung und die Analyse von Leistungskennzahlen der Organisationsstruktur hätten die Möglichkeiten der Evaluierung gesprengt. Es hat sich herausgestellt, dass selbst die einfache Erhebung der Arbeitskräfte in VZÄ bei den beteiligten Abwicklungsbehörden mit durchaus schwierigen Abgrenzungsfragen verbunden war. Das erhobene Mengengerüst hat daher den Charakter von Schätzwerten.

2.5 Auf die Evaluierungsergebnissen von 2019 aufbauen

Die gegenständliche Evaluierung startet nicht bei null, sondern kann auf vorgeleistete Ergebnisse von 2019 aufsetzen. Aus den Empfehlungen der EMFF-Zwischenevaluierung von 2019 wurden Themen extrahiert, die potenziell auch für das EMFAF-Nachfolgeprogramm von Relevanz sein können. Diese Auswahl umfasst folgende zehn Themen:

- Verstärkung der Koordination auf Bundesebene
- Verstärkung der Länderkoordination
- Bildung von Arbeitsgruppen zur Fördervereinfachung

- Verstärkung des Austauschs der Prüfbehörden
- Vereinfachung von Förderbedingungen
- Flächendeckendes Angebot Förderbeauftragter
- Vereinfachung der Kredit- und Förderzusage
- Bessere Abgrenzung von FLAGs und LAGs
- Bessere Definition der Rolle von Erzeugerorganisationen
- Programmierung der EDV-Systeme in den Ländern

Beim **Auftakt-Workshop** der Evaluierung am 17. Oktober 2024 wurden die Abwicklungsakteure gefragt, welche der genannten Themen weiterhin von hoher Relevanz sind. Aus einer Mentimeter-Abfrage (siehe Anhang 8.3) ergab sich folgende Prioritätensetzung:

1. Vereinfachung von Förderbedingungen (9 Nennungen)
2. Programmierung der EDV-Systeme in den Ländern (7 Nennungen)
3. Verstärkung der Koordination auf Bundesebene (4 Nennungen)

Die Abfrage unterstreicht die Bedeutung der drei im Wirkungsmodell genannten Erfolgsbedingungen:

- Es gibt ein rechtskonformes Förderverfahren, das effizient umgesetzt werden kann.
- Ein leistungsfähiges Datenmanagement sollte einsatzbereit sein.
- Es sollte eine gute Zusammenarbeit und Koordination zwischen den an der Programmabwicklung beteiligten Stellen (VB, BMEL, KOM) sowie zwischen den Prüfbehörden geben.

Nachdem diese drei Themen eine Programmperioden-überschreitende Relevanz besitzen und bereits Gegenstand von Empfehlungen waren, soll auf erzielte Fortschritte besonders eingegangen werden.

2.6 Arbeitsschritte und zeitlicher Ablauf der Evaluierung

Die Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse des deutschen EMFAF-Programms wurde im Zeitraum von **September 2024 bis April 2025** (voraussichtlicher Abschluss) durchgeführt und folgte den detaillierten Vorgaben, die in der Leistungsbeschreibung vorgegeben waren.

Im Rahmen der Evaluierung wurden fünf maßgebliche Arbeitspakete bearbeitet:

- **Strukturierung der Evaluierungsaufgabe** und Erarbeitung der methodischen Vorgehensweise im Rahmen des Umsetzungskonzeptes und in Abstimmung mit dem Evaluierungsausschuss.
- **Erfassung der Abwicklungsstruktur des EMFAF-Programmes und Vergleich** mit anderen Abwicklungsstrukturen aus dem EMFAF bzw. aus anderen Mitgliedstaaten soweit vergleichbare Daten verfügbar waren.
- **Stärken/Schwächen-Analyse der Erfolgsbedingungen** für eine verwaltungseffiziente und wirksame Umsetzung des EMFAF-Programmes. Stärken/Schwächen können in der Effektivität und/oder Effizienz der Umsetzungsstrukturen und -prozesse verortet werden.
 - Bei der Effektivität wird bewertet, ob die erwarteten Ziele oder Vorgaben erreicht werden, unabhängig vom Aufwand (Erbringen Strukturen und Prozesse grundsätzlich die geforderten Leistungen?).
 - Bei der Effizienz wird bewertet, ob die Ziele oder Vorgaben mit einem angemessenen Ressourceneinsatz erreicht werden (Werden die Leistungen wirtschaftlich erbracht?)
- **Vertiefte Bewertung von ausgewählten „Maßnahmenarten“** im EMFAF-Programm in Bezug auf das Verhältnis von Aufwand zur Implementierung der Fördermaßnahmen und der Wirksamkeit, soweit dies zum jetzigen Zeitpunkt möglich ist und ohne der Wirkungsevaluierung vorzugreifen.

- **Zusammenfassende Bewertung** der Abwicklungsstruktur, der Erfolgsbedingungen und der Fördermaßnahmen und Ableitung von **Empfehlungen** für eine Optimierung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse.

Die Arbeitsschritte waren eingebettet in einen **interaktiven Arbeitsprozess** mittels Austausches über Videokonferenzen mit dem Auftraggeber und den Abwicklungsbehörden. Von großem Vorteil für die Evaluation war das **kooperative Zusammenwirken** mit den Abwicklungsbehörden und deren Bereitschaft an der Befragung und an der schriftlichen Erhebung mitzuwirken. In der folgenden Tabelle werden die wesentlichen Arbeitsschritte zeitlich verortet.

Tabelle 2: Zeitplan der Evaluierung

Leistungen	2024					2025				
	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5
Zuschlagserteilung		05.09								
Erstentwurf Umsetzungskonzept		25.09								
Abstimmung mit Auftraggeber und Lenkungsausschuss		12.09	02.10							
Digitaler Auftakt-Workshop			17.10.							
Vorlage Finalfassung Umsetzungskonzept			22.10							
Stellungnahme durch Auftraggeber			1 Wo							
Finales Umsetzungskonzept			Ende Okt.							
Umsetzung der Evaluierung										
Ergänzende Befragungen										
Zusätzlicher Workshop						30.01				
Vorabzug des Evaluierungsberichtes (ohne Empfehlungen)								14.03		
Präsentation der Rohergebnisse beim EMFAF-Begleitausschuss								18.03		
Vorlage der Entwurfsfassung des Evaluierungsberichtes								27.03		
Stellungnahme durch Auftraggeber und Dienstleister und Online-Besprechung									07.04 09.04	
Überarbeitung Evaluierungsbericht									16.04	
Stellungnahme durch Evaluationsausschuss und Online-Besprechung									24.04 28.04	
Überarbeitung Evaluierungsbericht									30.04	
Abschluss der inhaltlichen Bearbeitung									Ende April	
Erstellung einer barrierefreien Berichtsversion und technische Abnahme										

Quelle: Evaluationsteam

3 Vergleichende Bewertung der Abwicklungsstruktur des EMFAF-Programmes

3.1 Eckpunkte der Abwicklungsstruktur des EMFAF in Deutschland

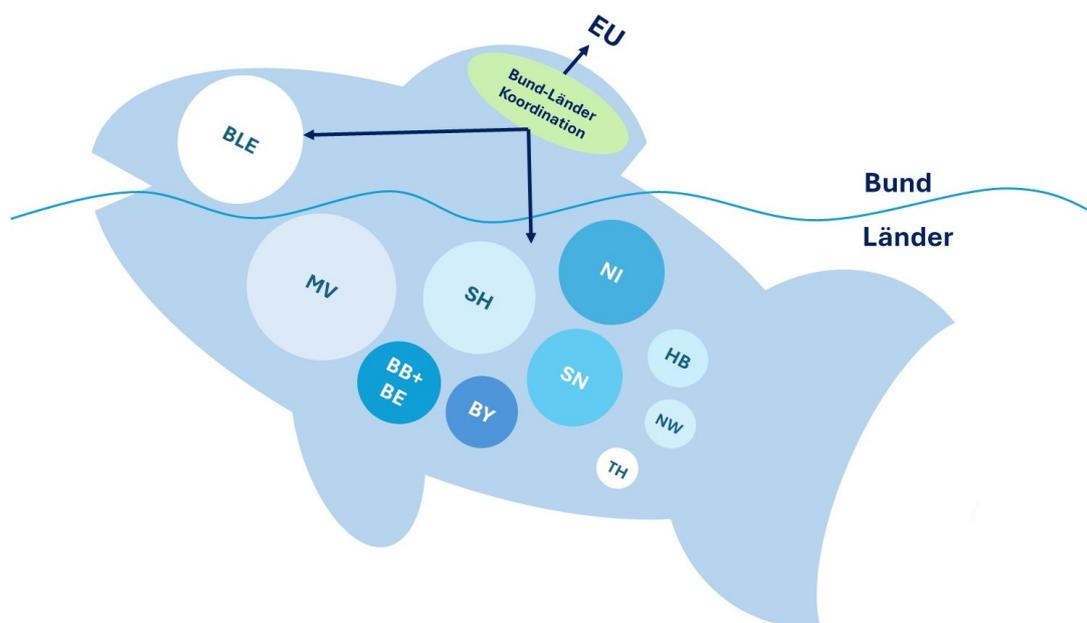
Um die Frage zu beantworten, ob die generelle Abwicklungsstruktur effizient aufgebaut ist (eine Erfolgsbedingung lt. Bewertungsrahmen), soll zuerst die EMFAF-Abwicklungsstruktur erfasst werden. Daten dazu wurden im Zuge der schriftlichen Erhebung bei den Verwaltungsstellen gesammelt. Die Daten für den EMFAF in Deutschland werden dann mit anderen Programmen verglichen.

Definition des Abwicklungsmodells

Im deutschen EMFAF-Programm werden die Programmbehörden auf Bundesebene benannt, es gibt allerdings keine Definition des Abwicklungsmodelles. Daher wurde im Zuge der Evaluierung gemeinsam mit dem Auftraggeber folgende Definition entwickelt:

Auf Grund der föderativen Verwaltungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland wird das EMFAF-Programm (303 Mio.) mit einem **Bund-Länder-Modell** umgesetzt, in dem die 10 Länder autonom agieren, die BLE, als VB des Bundes, Maßnahmen umsetzt, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen und eine Koordinierungsstelle beim Bund die Umsetzung koordiniert.

Abbildung 4: Abwicklungsmodell (in der Rückenflosse ist die Koordinationsstelle dargestellt)



Quelle: Evaluationsteam

Personalausstattung

An der Abwicklung des EMFAF-Programmes sind in Deutschland lt. schriftlicher Erhebung auf Bundes- und Landesebene **64,8 AK in VZÄ**⁸ (= Kernpersonal von VB, BS, PB, ZS) beteiligt, davon:

- Koordination durch das BMEL: 3,1 AK in VZÄ (inklusive Koordinationsstelle Bund-Länder und koordinierende Stelle der Prüfbehörden)
- Abwicklungsstellen auf Bundes- und Landesebene: 10 VBs mit 61,7 AK in VZÄ

⁸ Die VZÄ wurden von den Verwaltungsstellen mit Stand 2024 gemeldet und können während der Programmlaufzeit Schwankungen unterliegen. Die wöchentliche Arbeitszeit im Tarifgebiet West bei 38,5h und im Tarifgebiet Ost bei 40h wurde nicht harmonisiert.

Die VZÄ wurden von den Verwaltungsstellen mit Stand 2024 gemeldet und können während der Programmlaufzeit Schwankungen unterliegen. Das erhobene Mengengerüst hat daher den Charakter von Schätzwerten. Die Mitglieder des BGA und die Dienststellen der DG MARE sind dabei nicht berücksichtigt.

Zählt man zum Kernpersonal noch das aus dem EMFAF finanzierte CLLD-Management dazu (ca. 6 AK in VZÄ), wirken an der Umsetzung des Programmes **70,8 AK in VZÄ** mit.

Tabelle 3: Verwaltungseinheiten zur Umsetzung des EMFAF-Programmes Deutschland (Stand 2024)

EU-Ebene											
Dienststellen der DG MARE	* Geographic Hub * Prüfreferat										
Dienstleister	* FAMENET										
Begleitausschuss EMFAF											
Mitglieder	Ca. 25 Personen										
Bundesebene Koordination											
Koordinierende Stellen der VBs	BMEL Bonn, Referat 525/ Abteilung 5 und Referat 613/Abteilung 6							1,5			
Koordinationsstelle Bund-Länder	BMEL Berlin (auch Kommunikationsbeauftragte)							1,0			
Koordinierende Stelle Prüfbehörden	BMEL, Bonn, Referat 615							0,6			
Summe Personaleinsatz in VZÄ								3,1			
Abwicklungsbehörden auf Bundes- und Landesebene	1 BB & 2 BE	3 BY	4 HB	5 MV	6 NI	7 NW	8 SH	9 SN	10 TH	11 BLE	
	Binnenland	Binnenland	Küstenland	Küstenland	Küstenland	Binnenland	Küstenland	Binnenland	Binnenland	Bund	
Verwaltungsbehörde (VB)	1,40	1,13	2,00	9,10	2,00	0,70	1,70	1,80	0,20	2,30	
Bescheinigungsstelle/ Rechnungslegende Stelle	0,20	0,40	3,00	0,50	0,20	0,20	nicht extra ausgewiesen	0,60	0,20	0,70	
Zwischengeschaltete Stelle / Bewilligungsbehörde	2,30	3,60	2,50		2,00	1,20	5,50	5,00	0,20		
Prüfbehörde	1,10	0,75	1,40	0,60	0,50	0,40	0,50	0,80	0,20	0,80	
Zusätzliche Beteiligte		2,00			0,50	0,50		1,00			
Summe Personaleinsatz in VZÄ	5,00	7,88	8,90	10,20	5,20	3,00	7,70	9,20	0,80	3,80	
Gesamt Personaleinsatz in VZÄ	61,68										
Legende Finanzierung	Mitfinanzierung durch Technische Hilfe des EMFAF										
CLLD-Management											
FLAGS / Regionalmanagement		1,00	1,00	nicht extra ausgewiesen	0,80		nicht extra ausgewiesen	3,20			
Summe Personaleinsatz in VZÄ	6,00										
Gesamter Personaleinsatz auf Landes- und Bundesebene (ohne BGA und EU)											
Koordination und Abwicklungsbehörden	64,78										
inklusive CLLD-Management	70,78										

Quelle: Befragung der Abwicklungsakteure, die Tabelle ist im Großformat im Anhang 8.4 verfügbar

Die Verwaltungseinheiten sind überwiegend an die übergeordneten Ressorts von Landwirtschaft und Umwelt angelagert, aber in Einzelfällen auch an die Wirtschaftsförderung oder an das Forstwesen.

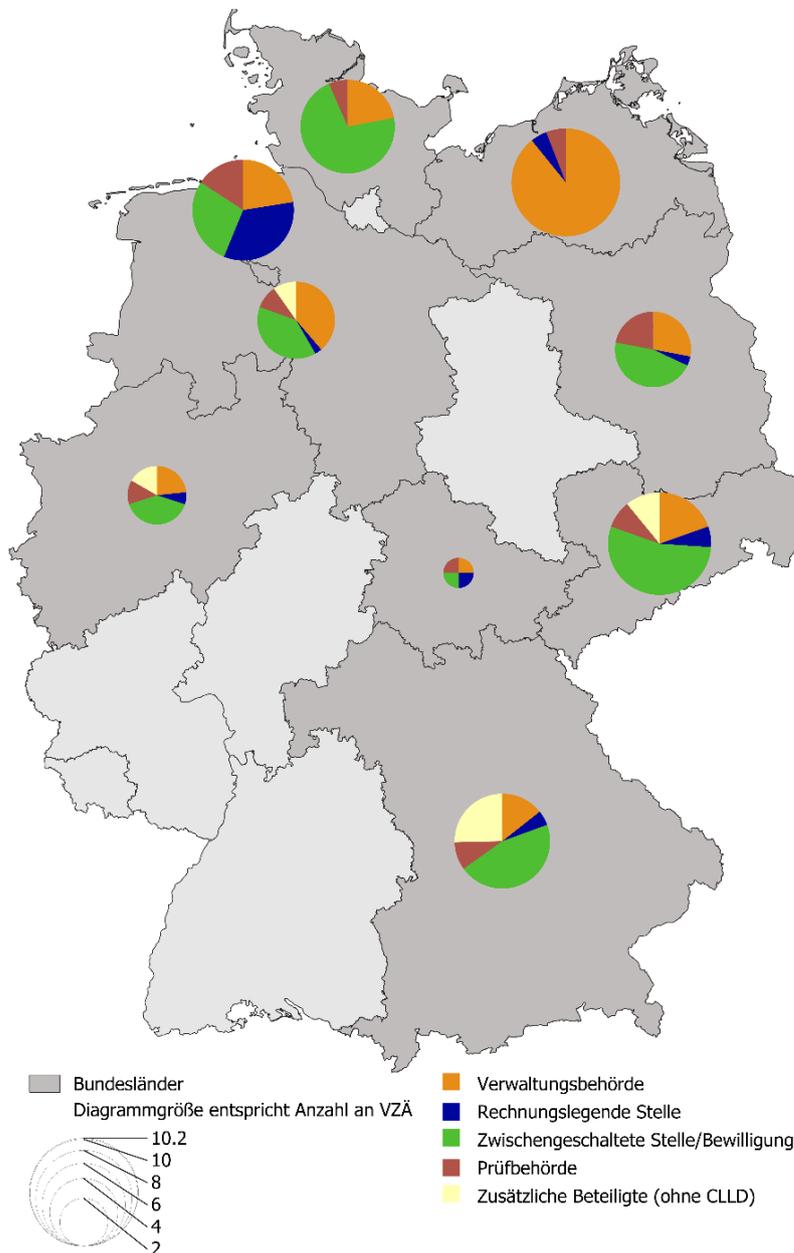
Das Personal wird zum Teil durch die Technische Hilfe aus dem EMFAF mitfinanziert, aber dies macht nur einen kleinen Teil aus, wie die folgende Beispielsrechnung verdeutlichen soll.

- Die Technische Hilfe beträgt laut EMFAF-Finanzplan indikativ rund 12 Mio. EUR für die gesamte Programmperiode (die tatsächliche Höhe wird auf Basis der abgerechneten Ausgaben erstattet), daraus werden auf Bundes- und Landesebene Personal, IT und andere Leistungen wie die Evaluierungen lt. Evaluierungsplan oder die Kommunikation mitfinanziert;

- Durch die Technische Hilfe können **theoretisch ca. 33% der geschätzten Personalkosten** für die gesamte Programmperiode finanziert werden.⁹

In der folgenden Landkarte sind die am EMFAF teilnehmenden Bundesländer und deren Abwicklungsstruktur dargestellt.

Abbildung 5: Abwicklungsstruktur auf Landesebene in 10 Bundesländern (Detailzahlen in Tabelle 3)



Quelle: Evaluationsteam

Die am EMFAF teilnehmenden Länder gehen bei der Umsetzung des Fonds durchaus unterschiedliche Wege und haben **unterschiedliche Strukturvarianten** geschaffen. Z.B. gibt es in MV keine zwischengeschalteten Stellen. In SH wurde die rechnungslegende Stelle abgeschafft. Einige BL wie BY setzen auf zusätzliche Beteiligte (z.B. Fischereifachberater der 7 Regierungsbezirke in BY).

⁹ Die Brutto-Personalkosten pro Jahr inklusive einer Gemeinkostenpauschale von 15% werden mit durchschnittlich 80.000 EUR angenommen (siehe Grajewski, Becker, 2024). Die geschätzten Personalkosten für die gesamte Programmperiode (7 Jahre von 2021 bis 2027) für 64,8 AK in VZÄ machen ca. 36,3 Mio. EUR aus. Die IT-Kosten werden nicht berücksichtigt.

Diese föderalen Unterschiede sind durch den unterschiedlichen Verwaltungsaufbau in den Bundesländern bedingt. Es gibt Bundesländer mit zweistufigem und solche mit dreistufigem Verwaltungsaufbau. Im zweistufigen System erfolgt die Steuerung der Unteren Verwaltungsbehörden direkt in den Landesministerien. Im dreistufigen System gibt es eine zusätzliche mittlere Ebene, die Mittelbehörden, welche Aufgaben koordiniert und delegiert. Einen zweistufigen Verwaltungsaufbau besitzen beispielsweise MV und SH, einen dreistufigen Verwaltungsaufbau besitzen BW, BY und NW. Der zweistufige Verwaltungsaufbau im MV bedingt ein zentrales Abwicklungsmodell ohne ZW und in BY ein mehr differenziertes System.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Einbettung und die Vernetzung der Abwicklungsbehörden für den EMFAF innerhalb der jeweiligen institutionellen Struktur, die im Regelfall für die Abwicklung mehrerer Förderprogramme aus verschiedenen EU-Fonds zuständig ist. So wird beispielsweise die EMFAF bezogene Förderrichtlinie Teichwirtschaft und Naturschutz in SN über die Agrarförderung abgewickelt und nicht über eine eigene EMFAF-Abwicklungsstruktur.

Jede Programmbehörde ist im dezentralen Abwicklungsmodell gefordert, innerhalb der eigenen Rahmenbedingungen eine verwaltungseffiziente Lösung für die Abwicklung des - im Vergleich zu den anderen EU-Fonds kleinvolumigen - EMFAF zu finden. In der Evaluierung werden diese Unterschiede in den föderalen Strukturen der Abwicklung nicht weiter vertieft, sondern die Funktionalität der Umsetzungsstrukturen auf Ebene des Gesamtprogramms untersucht.

3.2 Vergleich mit anderen Abwicklungsmodellen

Es können grundsätzlich drei Abwicklungsmodelle für die geteilte EU-Fondsverwaltung unterschieden werden. Jedes Modell hat spezifische Vor- und Nachteile, die je nach politischen und administrativen Strukturen eines Landes unterschiedlich gewichtet werden.

- **Zentralisierte** Abwicklung: Die Verwaltung und Entscheidungsfindung liegen primär bei einer nationalen Behörde. Es gibt eine fondsübergreifende IT-Infrastruktur. Regionale oder lokale Behörden haben wenig bis keinen Einfluss auf die Mittelvergabe. Beispiel EMFAF Griechenland (mit Ausnahme der FLAGS, die als zwischengeschaltete Stellen agieren).
- **Teilregionalisierte** Abwicklung: Die Verantwortung für die Fondsverwaltung ist zwischen der nationalen Ebene (VB) und regionalen Stellen (ZS) aufgeteilt. Für jeden Fonds gibt es ein eigene IT. Beispiele IBW/EFRE & JTF 21-27 in Österreich¹⁰ oder EMFAF Spanien.
- **Vollregionalisierte** Abwicklung: Die gesamte Verantwortung für die Fondsverwaltung liegt bei den Regionen mit eigener IT. Nationale Stellen übernehmen primär eine koordinierende Rolle. Beispiele EMFAF DE 21-27 oder ELER-Programme 14-22¹¹ in deutschen Bundesländern.

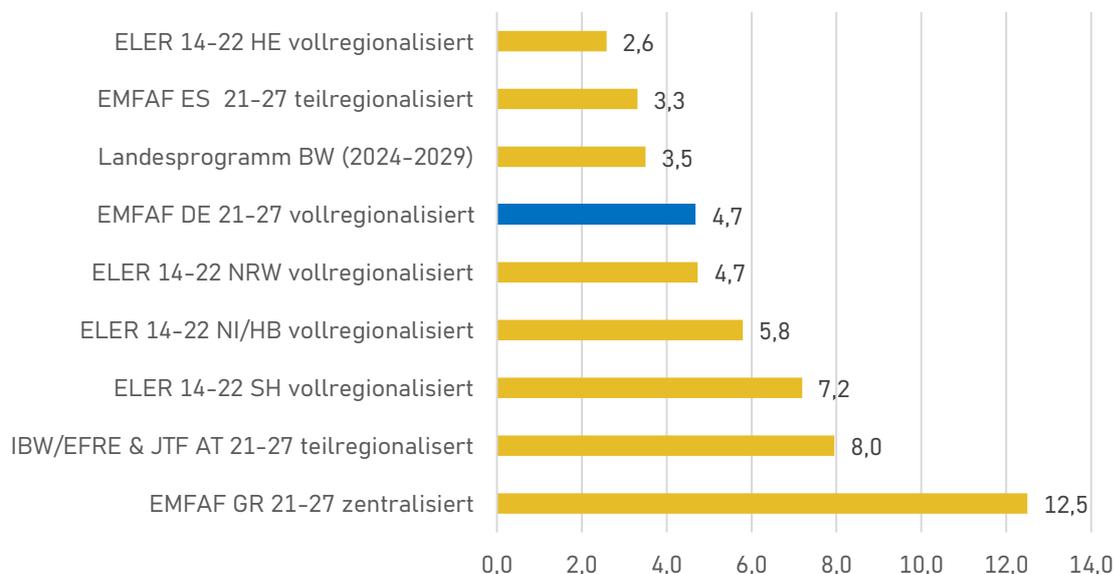
Eine vergleichende Analyse dieser Abwicklungsmodelle ist schwierig, da es kaum öffentlich zugängliche Daten zu Abwicklungsstrukturen, Personalausstattung und Kosten gibt. In Bezug auf einen Teilaspekt soll trotz der limitierten Datenverfügbarkeit eine vergleichende Analyse (ein Benchmarking) versucht werden. Es handelt sich um die Fragestellung: *Wie viele Mio. EUR können mit 1 AK in VZÄ abgewickelt werden können?* Es handelt sich um eine rein quantitative Fragestellung ohne Berücksichtigung der Qualität der Abwicklung. Die Detaildaten für die vergleichende Analyse sind im Anhang 8.4 enthalten. Dort werden auch die Datenquellen genannt.

Es wurden Beispiele aller drei Abwicklungsmodelle vergleichbarer EU-Fonds (EMFAF, ELER, EFRE) in die Stichprobe aufgenommen. Die betrachteten EU-Programmvolumina weisen eine große Spannweite auf und reichen von 302 Mio. (EMFAF DE) bis 2.300 Mio. (ELER 14-22 NI/HB). Auch das kleine, nicht EU-kofinanzierte Fischerei- und Aquakulturprogramm in BW wurde im Vergleich berücksichtigt.

¹⁰ Investitionen in Beschäftigung und Wachstum" Österreich 2021-2027, EFRE & JTF

¹¹ ELER = Programme zur Entwicklung des Ländlichen Raumes in der Programmperiode 2014 bis 2022

Abbildung 6: Mio. EUR, die mit 1 AK in VZÄ abgewickelt werden können



Quelle: Evaluationsteam auf der Grundlage von unterschiedlichen Informationsquellen (siehe Anhang 8.3)

Der Vergleich zeigt folgendes Ergebnis in Bezug auf die Höhe der Fördermittel, die mit 1 AK abgewickelt werden können:

- Erwartungsgemäß wird mit der stark zentralisierten Abwicklungsstruktur in EMFAF Griechenland der bei weitem höchste Wert erzielt (12,5 Mio. EUR pro AK).
- Hohe Werte weisen auch IBW/EFRE & JTF 21-27 in Österreich auf (teilregionalisiert) und bemerkenswerterweise auch ELER 14-22 SH (vollregionalisiert). D.h. auch ein vollregionalisiertes ELER-Programm in Deutschland kann eine sehr hohe Verwaltungseffizienz bei der Abwicklung erzielen (bei den vollregionalisierten Programmen gibt es allerdings eine große Spannweite).
- Das deutsche EMFAF-Programm weist im Vergleich ein unterdurchschnittliches Abwicklungsvolumen pro AK auf (4,7 Mio. EUR im Vergleich zum Mittelwert der Stichprobe von 5,8 Mio. EUR), bildet aber nicht das Schlusslicht. Das deutsche ELER-Programm 14-22 in HE weist den geringsten Wert in der untersuchten Stichprobe auf (2,6 Mio. EUR).
- Das rein aus Landesmitteln finanzierte, sehr kleinvolumige Fischerei- und Aquakulturprogramm BW (2024-2029, 0,350 Mio. mal 6 Jahre = 2,1 Mio. EUR mit 0,6 AK abgewickelt) ist laut dem betrachteten Kennwert nicht verwaltungseffizienter als das EMFAF-Programm DE (vgl. Kap. 3.3).
- Teilregionalisierte Programme sind nicht automatisch effizienter als vollregionalisierte, wie das Beispiel des EMFAF in Spanien (ES) beweist.

Werden die Abwicklungsvolumina der Stichprobe auf den EMFAF in Deutschland umgelegt und jeweils die effizienten Beispiele herangezogen, so ergibt sich folgendes hypothetisches Bild:

- Wird der EMFAF mit 303 Mio. EUR Programmvolumen zentralisiert (wie in GR) abgewickelt, werden 24 AK in VZÄ benötigt.
- Bei teilregionaler Abwicklung (wie in AT) sind 38 AK in VZÄ notwendig.

Im Vergleich zum derzeitigen vollregionalisierten Abwicklungsmodell des EMFAF in DE mit ca. 65 AK in VZÄ, ergeben sich rein hypothetisch beträchtliche Effizienzpotenziale.

Das Abwicklungsmodell steht auch in einem Zusammenhang mit dem Programmvolumen. Durch die hohe Fixkostenbelastung im Rahmen von EU-Programmen (siehe Grajewski 2024) können größervolumige Programme verwaltungseffizienter umgesetzt werden. Setzt sich der Trend zu kleineren Programmbudgets für die Fischerei- und Aquakultur fort (EMFF: ca. 219 Mio. EU-Mittel, EMFAF: ca. 211 Mio. EU-Mittel), stellt sich die Frage, ob ein vollregionalisiertes Abwicklungsmodell noch aufrechterhalten werden kann.

Allerdings gibt es keine Kennwerte (oder sind den Evaluatoren nicht bekannt), bei welchem Programm- volumen die „Schmerzgrenze“ für ein bestimmtes Abwicklungsmodell liegt.

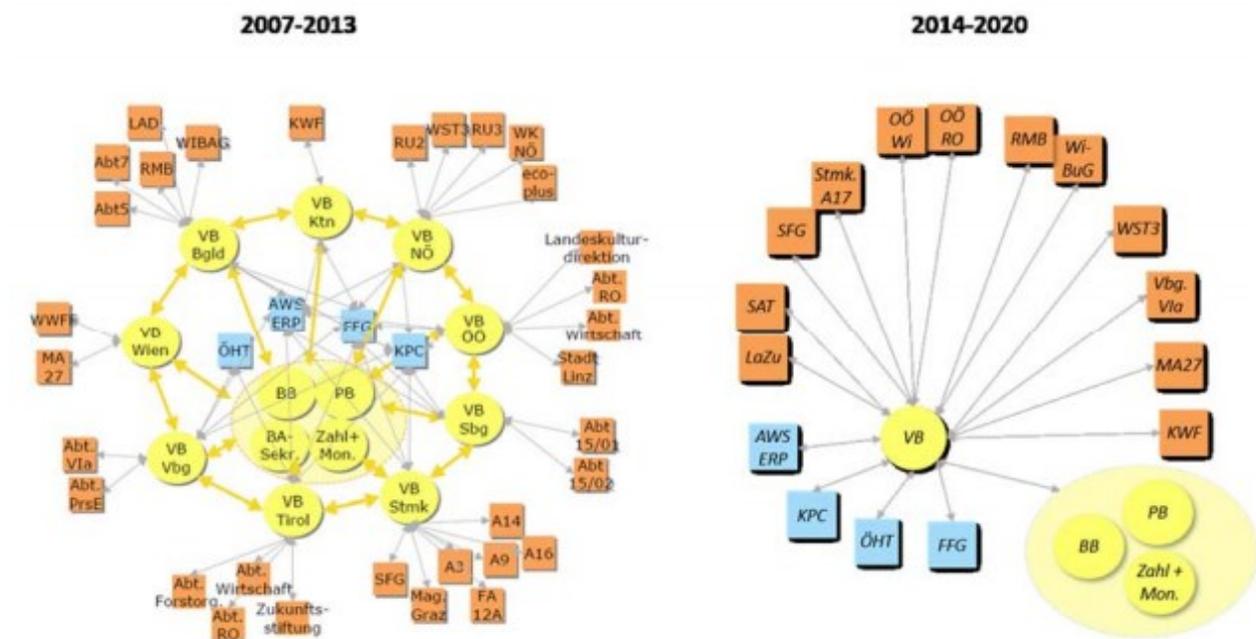
Bei der Entscheidung für ein Abwicklungsmodell ist die rechtliche Aufgabenverteilung in Deutschland zu berücksichtigen, die kein zentralisiertes Abwicklungsmodell erlaubt, da die Bundesländer für die Fischerei in Binnengewässern und in den Küstengewässern zuständig sind. Ein teilregionalisiertes Modell wäre denkbar, indem eine Bund-Länder-Organisation die VB übernimmt und die Bundesländer als zwischen- geschaltete Stellen fungieren. Realistisch umsetzbar im gegebenen Kontext ist eine verstärkte Zusammen- arbeit der Bundesländer nach dem Beispiel von Berlin und Brandenburg.

Ein Beispiel für eine „teilregionalisierte“ Abwicklung stellt das IBW/EFRE & JTF 21-27 in AT dar.

- Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) fungiert als zentrale Verwaltungsbehörde für das EFRE-Programm
- Die Abwicklung der Förderungen erfolgt über 14 spezialisierte Förderstellen, die sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene angesiedelt sind
- Das zentral installierte EFRE-Monitoringsystem "ATES 2021" dient als Basis für die Förderab- wicklung.

Die Strukturreform von einem voll- zu einem teilregionalisierten Abwicklungsmodell erfolgte im Jahr 2013 wie in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 7: Transformation des Abwicklungsmodells am Beispiel des EFRE in AT



Quelle: Grafiken aus der Strukturreform EFRE Österreich: Vergleich 2007-2013 / 2014-2020 lt. Melidis, Gruber, Zillmer (2019); Begleitende Evaluierung IBW/EFRE Österreich 2014-2020 – Leistungspaket 5 „Governance“, S. 66. Die Strukturreform wird im Evaluierungsbericht ausführlich erläutert.

Aus Sicht der Abwicklungsstellen des EMFAF in Deutschland funktioniert die föderale/dezentrale Um- setzungsstruktur – obwohl im Vergleich zu anderen Abwicklungsmodellen administrativ ressourcenauf- wändig – hinsichtlich der effektiven Aufgabenerfüllung gut. Dazu tragen drei Aspekte bei:

- Maßnahmen, die eine starke regionalpolitische Komponente aufweisen, werden von den Landes- behörden umgesetzt.
- Maßnahmen in der Verantwortung des Bundes zu Datenerhebung, Kontrolle und Durchsetzung und zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Fischerei und zur Verbesserung von Natura 2000-Gebieten werden durch die Bundesbehörde BLE implementiert.

- Es gibt Koordinationsstellen und Koordinationsinstrumente auf Bundesebene (ein bundesweites Monitoring-Portal ist im Aufbau).

Im nächsten Kapitel wird die Sichtweise einer Programmbehörde dargestellt, die noch am EMFF beteiligt war, aber am EMFAF nicht mehr teilnimmt.

3.3 Vergleichendes Beispiel: Förderung der Aquakultur und der Fischerei aus einem Landesprogramm (ohne EMFAF)

In Baden-Württemberg fiel 2021 die Entscheidung, aus der EU-Fischereiförderung auszusteigen. Die Gründe für den Ausstieg sind vielfältig und reichen in die frühere Förderperiode zurück. In Baden-Württemberg wurden im EMFF 2014–2020 zwei unterschiedlichen Schwerpunkte gefördert. Neben der nachhaltigen Entwicklung der Aquakultur wurde die Verarbeitung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen unterstützt (keine Forschungsvorhaben). Die Umsetzung des EMFF in BW verlief schleppend und die Fördermittel konnten nur zum Teil (zu ca. 35%) genutzt werden. Die schlechte Inanspruchnahme des EMFF im Zusammenwirken mit förderrechtlichen Problemen bei der Binnenfischerei, hohen Anforderungen an die IT, dem Aufwand für Kontrollen und die Berichterstattung ebneten den Weg für den Ausstieg.

Die Förderung findet seither über ein sehr schlank gehaltenes und mit geringen Mitteln ausgestattetes Landesprogramm statt. Mit dem Landesprogramm zur Förderung der Aquakultur und der Fischerei (FAF-BW¹²) sollen Unternehmen gefördert werden, die in der Erzeugung, Verarbeitung oder Vermarktung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen tätig sind. Die laufende Programmperiode begann Mitte 2023 und endet im Juli 2030. Ab 2027/28 wird BW überlegen, ggf. auch wieder EU-Förderung in Anspruch zu nehmen. Sollte diese Möglichkeit in Betracht kommen, wird die IT nach Einschätzung des Förderreferats voraussichtlich die größte Hürde sein.

Das Programmvolumen der nationalen Förderung sind 2,1 Mio. Euro – 0,35 Mio. Euro jeweils für die Jahre 2024–2029, im Jahr 2030 werden nur Netze gefördert. Insgesamt besteht ca. 2/3 weniger Budget als im EMFF. In Anbetracht dessen, dass am Ende der EMFF-Periode in Baden-Württemberg 65% der Mittel übrig waren und anderen Bundesländern zur Verfügung gestellt wurden, erscheint ein geringeres Budget, welches aber leichter vergeben werden kann, sinnvoll.

Auch in BW gab es eine Förderlücke nach dem EMFF. Das Landesprogramm nahm erst 2024 an Fahrt auf. In der klassischen investiven Förderung in den Maßnahmen 1, 2 und 3 gingen die ersten Anträge erst im Frühsommer 2024 ein, bei Maßnahme 4 erst Mitte Februar 2025. Im Landesförderprogramm laufen zwar viele sehr kleine Vorhaben, aber der Sektor wird nach Einschätzung des Förder- und des Fischereireferats gut erreicht. Im Gegensatz zum EMFF, wo kein einziger Fischer gefördert werden konnte, wurde beispielsweise die Hälfte der Bodenseefischer bereits unterstützt.

Neu im Landesprogramm ist die Netzförderung, eine Pauschale, beschränkt auf den Bodensee, wo es ein Problem mit Netzverschleiß gibt. Lt. Förder- und Fischereireferat wäre eine solche Förderung aus dem EU-Fischereifonds nicht möglich. Die Netzförderung wird als De-minimis-Beihilfe gewährt – es gibt kein Mindestinvestitionsvolumen und die Maßnahme ist relativ schlank.

Im Bereich Fischerei und Aquakultur kann Baden-Württemberg derzeit nach Einschätzung des Förderreferats auch ohne EU-Gelder ein ausreichendes Maßnahmenspektrum in der Förderung bieten. Es ist jedoch zu erwarten, dass der Prädatorendruck durch Zuwanderung von Fischottern aus Bayern zunehmen wird. In diesem Fall nehmen die befragten Referate an, dass die vorhandenen Mittel für Präventionsmaßnahmen nicht ausreichen werden.

Fischereiforschung war schon im EMFF nicht Teil der Förderung und ist auch im Landesprogramm nicht förderfähig. Die Gründe dafür sind aufgrund personeller Wechsel nicht mehr nachvollziehbar. Lt. Fischereireferat bestünde aber durchaus Bedarf an einer solchen Forschungsförderung in Baden-Württemberg.

¹² <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/VVBW-VVBW000039902>

In der EU-Förderung gibt es einheitliche Regelungen, die in erster Linie auf die Küstenfischerei zugeschnitten sind. Diese ergeben oft keinen Sinn in der Binnenfischerei und halten potenzielle Antragsteller davon ab, Förderung in Anspruch zu nehmen. Beispielsweise ist in der Bodenseefischerei das Klientel älter, aber es gäbe nach Einschätzung des Förder- und des Fischereireferats durchaus Bedarf, Fahrzeuge mit neuen Motoren zu versehen. Hier Motoren mit gleicher oder etwas höherer Motorleistung zu verbauen, würde zum einen auf dem Binnengewässer nicht dazu führen, dass mehr gefischt wird, zum anderen braucht es gewisse Motorleistung, um bei (häufiger werdenden) aufziehenden Stürmen vom See zu kommen. Im Hinblick darauf, dass Überfischung i.d.R kein Problem in Binnengewässern ist und auch die rechtliche Situation der Fischerei eine andere als in der Seefischerei ist, wäre es wünschenswert, die Förderbedingungen für die Binnenfischerei in der EU besser an deren Bedarfen und Rahmenbedingungen zu orientieren.

BW kann in Bezug auf die Binnenfischerei einen größeren Ermessensspielraum nutzen. Bei Landesförderprogrammen 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. Regionale, lokale und einzelfallbezogene Besonderheiten können jedoch mehr in Förderentscheidungen einfließen (vgl. Grajewski 2024, S. 26).

Im EMFF war die Verwaltung ihrer Einschätzung nach stark belastet durch die umfangreichen IT-Anforderungen. Mithin war der Aufwand für IT auch der ausschlaggebende Punkt für den Ausstieg Baden-Württembergs aus der EU-Fischereiförderung. Mit der vorhandenen EDV und dem vorhandenen Personal sah sich die Verwaltungsbehörde nicht imstande, den Ansprüchen von E-Cohesion genügen. Das FAF-BW erfordert weitaus weniger aufwändige IT und bedeutet insofern eine erhebliche administrative Vereinfachung. In der EMFF-Periode bildete Baden-Württemberg gemeinsam mit MV, BB und BE ein Konsortium hinsichtlich der IT-Lösung. Jedoch auch hier waren die Absprachen langwierig und die Kompromissfindung oft zäh.

Laut Erhebungen des Statistisches Landesamts, welche Aquakulturbetriebe erst ab einer bestimmten Größe erfassen, gibt es in Baden-Württemberg ca. 220 Aquakulturproduzenten und in der Fischerei 60-70 Bodenseepatentinhaber. Der Sektor ist entsprechend klein und die Größe der Zielgruppe erscheint in keinem sinnvollen Verhältnis zu den IT-Anforderungen des EMFAF.

Für die Landesfischereiförderung in Baden-Württemberg gibt es, anders als für den EMFAF, keine separaten unabhängigen Prüfbehörden. Es können jedoch jederzeit Prüfungen durch den Landesrechnungshof durchgeführt werden, was auch in hier eine unabhängige Prüfung gewährleistet. Jeder Antrag wird einer Verwaltungsprüfung unterzogen. Nach der Abschlusszahlung wird von einem Prüfdienst, welcher für sämtliche Förderprogramme zuständig ist, eine VOK durchgeführt. Die Kontrolle ist durch das nationale Haushaltsrecht sichergestellt.

Eine separate Prüfbehörde, verbunden mit zusätzlichem administrativen Aufwand wird vom Förderreferat als unnötig erachtet. In der Gesamtheit sei dieser unverhältnismäßig. Die Prüfbehörde muss jedes Jahr eine Systemprüfung machen, zusätzlich zur Verwaltungskontrolle inkl. VOK aller Förderfälle durch die VB und Prüfung durch die Bescheinigungsbehörde. Da es eine Mindestprüfquote gibt, werden bei so wenigen Fallzahlen (16 Anträge in der gesamten EMFF-Periode) alle Vorhaben immer wieder geprüft, was zu einer Belastung der Begünstigten führe.

Das System der Indikatoren in der EU-Förderung wurde von der Verwaltungsbehörde ebenfalls als zu aufwändig gesehen. Die Dokumentation im FAF-BW ist wesentlich schlanker und umfasst weniger Indikatoren. Das Indikatorsystem sei zudem eine nicht unwesentliche Hürde bei der Umschichtung von Fördermitteln zwischen den Bundesländern. Bei jedem Mitteltransfer müssen auch die daran geknüpften Indikatorenwerte umgeschrieben werden.

Fazit

Aus der Länderstudie können folgende Erkenntnisse für den EMFAF abgeleitet werden:

- Ohne EU-Mittel sind nur Rumpfbudgets möglich. Wenn allerdings die Nachfrage aus dem Sektor nicht entsprechend hoch ist, können auch die reduzierten Mittel auskömmlich sein.

- Eine potenzielle Verwaltungseinsparung ergibt sich durch den Wegfall der Prüfbehörde. Kontrollen der Vorhaben sind durch das nationale Haushaltsrecht nach wie vor notwendig. Die Kennzahl (2,1 Mio. EUR Förderbudget werden mit 0,6 AK abgewickelt) lässt auf keine wesentliche Verwaltungseinsparung schließen. Laut dem betrachteten Kennwert ist das Landesprogramm nicht verwaltungseffizienter als das EMFAF-Programm DE.
- Die Einrichtung von dezentralen IT-Systemen nach den Anforderungen der E-Cohesion ist sehr kostenaufwändig und eine finanzielle Hürde für die Teilnahme am EU-Programm. Eine einheitliche IT-Lösung würde die Teilnahme von kleinen Programmen sehr stark unterstützen bzw. erst ermöglichen.
- Die Netzförderung für die Binnenfischerei konnte maßgeschneidert angeboten werden. Es ist die Frage ob so kleine spezifische Maßnahmen im Rahmen eines EU-Programmes sinnvoll unterstützt werden können. Solche Förderungen können ggf. als nationale Zusatzmaßnahme neben einer EU-Förderung angeboten werden.

4 Detailbewertung der Erfolgsbedingungen für eine verwaltungseffiziente und wirksame Umsetzung des EMFAF-Programmes

4.1 Einführung in die Detailbewertung

In der Detailbewertung werden die Erfolgsbedingungen lt. Bewertungsrahmen verifiziert. Die Detailbewertung baut auf der Befragung der Abwicklungsbehörden und der ergänzenden Durchsicht der VKS auf.

Organisation, Funktionen, Aufgaben und Verfahren der Abwicklungsstellen auf Bundes- und Länderebene sind detailliert in den **Verwaltungs- und Kontrollsystemen (VKS)** beschrieben, die über mehrere Programmgenerationen weiterentwickelt wurden (FIAF bis 2006, EFF 07-13, EMFF 14-20, EMFAF 21-27). Die aktuellen VKS wurden gemäß den derzeit gültigen Rechtsgrundlagen überarbeitet, das sind insbesondere:

- Dachverordnung (EU) Nr. 2021/1060 (z.B. Art. 69 Absatz 11)
- EMFAF-Verordnung (EU) Nr. 2021/1139
- Durchführungsverordnung (EU) 2022/79 für die Lieferung von Umsetzungsdaten

Auf die VKS und die Rechtsgrundlagen wird in der Evaluierung nicht im Detail eingegangen.

4.2 Organisationsstruktur und Personalausstattung

Die Erfolgsbedingung lautet, dass es eine leistungsfähige Organisationsstruktur mit einer entsprechenden Personalausstattung bei den Abwicklungsbehörden braucht.

Das stark regionalisierte Abwicklungsmodell in Deutschland, das dem Prinzip einer ausgeprägten Regionalpolitik folgt, bringt einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich, da in allen teilnehmenden Bundesländern jeweils funktionale Verwaltungsstrukturen unterhalten werden müssen¹³. Dementsprechend weist das deutsche EMFAF-Programm im Vergleich der Abwicklungsmodelle ein unterdurchschnittliches Abwicklungsvolumen pro AK auf (4,7 Mio. EUR im Vergleich zum Mittelwert der Stichprobe von 5,8 Mio. EUR).

In der Abwicklung des EMFAF-Programmes sind in Deutschland auf Bundes- und Landesebene **61,7 AK in VZÄ** (VB, BS, PB, ZS und zusätzliche Beteiligte ohne Berücksichtigung der Bundeskoordination) tätig.

Table 4: Abwicklungsbehörden

Abwicklungsbehörden auf Bundes- und Landesebene (ohne Koordination)	AK in VZÄ
Verwaltungsbehörden	22,33
Bescheinigungsstellen/ Rechnungslegende Stellen	6,00
Zwischengeschaltete Stellen / Bewilligungsbehörden	22,30
Prüfbehörden	7,05
Zusätzliche Beteiligte (z.B. Rechtsreferat, IT-Bereich, Fachbehörden, Förderlotse)	4,00
Summe Personaleinsatz	61,68

Quelle: Befragung der Abwicklungsstellen

Die Leistungsfähigkeit der Organisationsstruktur und Personalausstattung bei den Abwicklungsstellen wird lt. Befragung auf einer Skala von 0 bis 4¹⁴ zwischen 3 (**gut**) bis 4 (**sehr gut**) bewertet. D.h. die Organisation der Abwicklungsstellen und die verfügbare Personalkapazität sind ein **förderlicher Faktor** für die Implementierung des Programmes und kein Engpass.

¹³ Starke Regionalpolitik braucht per se mehr Ressourcen, steht aber vor der Anforderung, auch bessere, regionalisierte Ergebnisse zu liefern. Dieser Punkt wird im Kapitel 5 behandelt.

¹⁴ keine = 0, gering = 1, mittel = 2, gut = 3, sehr gut = 4

Die **Stärken** im Abwicklungssystem überwiegen:

Die Organisationsstruktur erfüllt die ihr zugedachten Aufgaben und es gibt ausreichend qualifiziertes Personal. Es erfolgen laufende Anpassungen der Organisationsstruktur, um interne Abläufe zu vereinfachen (z.B. ist in NI seit März 2025 nur noch eine Bewilligungsstelle für alle EMFAF-Fördermaßnahmen zuständig anstatt von bisher drei Bewilligungsstellen). Die gemeinschaftliche Verwaltung des EMFAF durch Staatsverträge zwischen Bundesländern, die derzeit in BB & BE praktiziert wird, ist eine zukunftsweisende Lösung bei Kapazitätsproblemen. Bedacht werden muss dabei jedoch auch der Transaktionsaufwand für den Abschluss solcher Staatsverträge. In BB & BE gestaltete sich die Situation für die Fischerei insofern günstig, als sie in einen weiteren Bereiche umfassenden Vertrag eingebunden ist.

Es gibt aber auch **Herausforderungen** und **Risiken**:

Die einzelnen BL sind unterschiedlich gut mit Personal ausgestattet, die Personalsituation ist teilweise angespannt (siehe Diagramm im Anhang 8.4). Spitzenbelastungen durch den steigenden Verwaltungsaufwand, die über Regelaufgaben hinausgehen, können personell nicht mehr in ausreichender Qualität abgefangen werden. Freie Stellen können oft nur schwer nachbesetzt werden, weil qualifiziertes Personal fehlt (z.B. Thüringen), bzw. die Arbeitsbedingungen in den Behörden, hinter denen der freien Wirtschaft zurückbleiben.

Die knappe Haushaltsslage der Länder kann zu Personalkürzungen führen, weil die Programmabwicklung überwiegend aus Landesmitteln finanziert werden muss. Bei geringem Mittelabfluss wird die Technische Hilfe gekürzt und der Fehlbetrag muss durch das Land getragen werden. Die pauschale Berechnung der Technischen Hilfe in der neuen Programmperiode ist zwar leicht abrufbar, aber es besteht das Risiko, dass die Technische Hilfe bei geringerem Mittelabfluss gekürzt wird. Insbesondere bei der Finanzierung von Personalstellen ist dies problematisch. Wenn ein Fehlbetrag entsteht, muss das Land mit eigenen Mitteln einspringen. Dies ist eine zusätzliche Unsicherheit neben der Befristung von Personalstellen. Es gibt derzeit genügend Personal, aber sollte es wegen der Haushaltsslage zu Kürzungen kommen, müssten ganze Förderbereiche aufgeben werden bzw. radikale Kürzungen in der Organisation vorgenommen werden. Des Weiteren gibt es in einzelnen Bundesländern einen Engpass bei der Förderberatung (MV, SN).

Laut überwiegender Einschätzung hat sich die Diskrepanz zwischen steigendem Verwaltungsaufwand und umgesetzten EMFAF-Mitteln (haben sich verringert) stetig vergrößert. Es gibt daher z.B. in MV Überlegungen eine zentrale Behörde für alle EU-Fonds zu schaffen.

4.2.1 Vertiefung zur gemeinschaftlichen EMFAF-Verwaltung

Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern gibt es bereits Erfahrungen, und zwar in Brandenburg und Berlin in der EMFAF-Verwaltung und in Niedersachsen und Bremen in der Seefischerei.

Eingedenk dessen, dass es in einzelnen Bundesländern Personalprobleme gibt (z.B. Thüringen), stellt sich die Frage, ob die Zusammenarbeit ausgeweitet werden könnte (beispielsweise eine Zusammenarbeit von Thüringen mit dem benachbarten Sachsen hinsichtlich der EMFAF-Verwaltung), um den Personalproblemen zu begegnen.

Eine gangbare Möglichkeit für eine gemeinschaftliche Verwaltung wäre der Abschluss eines Staatsvertrags zwischen Bundesländern mit kleinem EMFAF analog dem Modell von Brandenburg und Berlin. Beispielsweise könnten sich Thüringen und Sachsen zusammenschließen, oder aber sogar Länder mit größerem Budget wie die Küstenländer. Die Initiative für einen Staatsvertrag muss jedoch von den Ländern kommen. Der Bund kann dies nicht anordnen.

Für eine Zusammenarbeit braucht es allerdings einen **übergeordneten Rahmen**, wie dies am Beispiel Brandenburg und Berlin deutlich wird. Für die BL Brandenburg und Berlin ist der Fischereibereich in einem übergeordneten Staatsvertrag enthalten, ergo besteht kein größerer Extra-Aufwand für diesen kleinen Verwaltungsbereich. Die gemeinschaftliche EMFAF-Verwaltung von Berlin und Brandenburg ist – wie der Fischereifonds generell in anderen Punkten und anderen Bundesländern – auch hier eng an die Zusammenarbeit im Bereich GAP-Strategieplan gekoppelt.

Kompliziert wäre es, wenn eine übergeordnete Verwaltungsbehörde für jeweils eigene Bewilligungsbehörden in zwei/mehreren Bundesländern zuständig wäre. Notwendig wäre, den Unterbau ebenfalls gemeinschaftlich zu organisieren. Dies wäre in Bundesländern mit wenigen, ähnlich gearteten Maßnahmen denkbar.

Weitere wichtige Aspekte einer Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich sind die inhaltlichen Übereinstimmungen und die Zusammenführung der IT-Systeme. Würde beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern über eine Verwaltungskooperation nachdenken, kämen inhaltlich die Küstenländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Betracht, nicht jedoch hinsichtlich der bestehenden IT-Systeme. Hinsichtlich letzterer besteht größere Nähe zu den Binnenländern Brandenburg und Berlin, welche jedoch außer dem Aalbesatz kaum inhaltliche Schnittstellen bieten.

Neben der Existenz inhaltlicher Schnittstellen ist für eine Zusammenarbeit von Bundesländern nicht zuletzt auch der politische Wille für die Finanzierung bestimmter Bereiche entscheidend. Divergierende Politik steht dem möglicherweise entgegen.

Fazit

Die Abwicklungsbehörden verfügen über eine etablierte und effektive Organisationsstruktur mit einer entsprechenden Personalausstattung, die laufend weiterentwickelt wird. Effizienzprobleme sind in der teilweise angespannten Personalsituation, Überlastung, und Fachpersonalmangel erkennbar. Die gemeinschaftliche Verwaltung durch Staatsverträge zwischen Bundesländern ist eine zukunftsweisende Lösung, um knappe Ressourcen zu bündeln. Trotz der Schwierigkeiten, die das föderale System in diesem Zusammenhang mit sich bringt, sollten immer wieder Möglichkeiten zur Kooperation und Arbeitsteilung, auch in Teilbereichen, ausgelotet werden.

Aus Sicht der Evaluatoren sollte bei einer Folgeevaluierung noch ein weiterer Aspekt adressiert werden, der bei der gegenständlichen Evaluierung unterbelichtet ist, aber die Verwaltungseffizienz beeinflusst. Dieser betrifft die Einbettung und die Vernetzung der Abwicklungsbehörden für den EMFAF innerhalb der jeweiligen institutionellen Struktur, die im Regelfall für die Abwicklung mehrerer Förderprogramme aus verschiedenen EU-Fonds zuständig ist.

4.3 Bewertung des Datenmanagements

Die Erfolgsbedingung lautet, dass ein leistungsfähiges Datenmanagement einsatzfähig sein sollte. Das Datenmanagement umfasst im EMFAF drei wesentliche Aspekte, die getrennt voneinander betrachtet werden müssen, aber im Datenfluss zusammenhängen und einer Schnittstelle bedürfen:

- **Systeme zur E-Cohesion** nach § 69 Abs. 8 Dach-VO dienen zum Austausch der Daten zwischen Begünstigten und Programmbehörden. Es handelt sich hier um Workflow-Instrumente, die alle Phasen der Beantragung und Durchführung umfassen und die Papierform ersetzen sollen. Diese Systeme sollten seit dem 1. Januar 2023 in den Mitgliedsstaaten einsatzbereit sein und sind Teil der Systemprüfung durch die Prüfbehörden. Die Umsetzungspflicht der E-Cohesion gilt auch für den vergleichsweise kleinvolumigen EMFAF, ohne Berücksichtigung der Fallzahlen und ohne etwaige Schwellenwerte. So gibt es drei Abwicklungsstellen, die weniger als 100 Anträge in der Programmperiode bearbeiten und trotzdem die E-Cohesion einführen müssen. Vollentwickelte E-Cohesion-Systeme können jedoch aus dem kleinvolumigen EMFAF nicht finanziert werden und bedürfen der Zusammenarbeit mit den größeren Fonds.

In Bezug auf die E-Cohesion ist eine gemeinsame Umsetzung der Länder untereinander gescheitert, u.a. weil unterschiedliche Rahmenverträge mit IT-Anbietern und/oder historisch gewachsene Verknüpfungen mit anderen Fonds existieren (ELER, EFRE).

- **Die Berichterstattung der Infosys-Daten an die KOM** (via SFC) nach § 46 der EMFAF-VO ist eine Besonderheit des EMFF und EMFAF und deutlich weniger komplex als die E-Cohesion. Die Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, der Europäischen Kommission zweimal jährlich, jeweils bis zum 31. Januar und 31. Juli, detaillierte Daten zu den durchgeführten Operationen bereitzustellen. Zudem müssen zu drei weiteren festen Stichtagen ebenfalls über SFC Daten nach Art. 42 der Dach-VO an die KOM übermittelt werden. Diese Berichte dienen der Überwachung und Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung des EMFAF. Eine Herausforderung in Deutschland ist die

Bereitstellung konsistenter Datensätze. Infosys-Daten der einzelnen Programmbehörden müssen derzeit manuell zusammengeführt werden.

In Bezug auf Infosys haben die Programmbehörden vor ca. 1,5 Jahren beschlossen, dass ein gemeinsames IT-Portal für die Zusammenführung der Daten der Bundesländer erstellt wird. Dieses System ist derzeit in Entwicklung durch die BLE. Es existiert eine Finanzierungsvereinbarung mit den Ländern, wonach der Bund die Entwicklung finanziert, der Betrieb dann aber von den Ländern getragen wird.

Der IT-Bereich der BLE (im Auftrag des BMEL) entwickelt derzeit ein Infosys-Tool auf der Webseite Portal Fischerei. Dort sollen die Infosys-Liste und Listen der Vorhaben, die bereits jetzt auf Portal Fischerei einsehbar sind, hochgeladen, abgeglichen und in Diagrammform ausgewertet werden können. Das Tool soll ab ca. 2. Quartal 2025 fertig und nutzbar sein.

- Das laufende **Gesamtmonitoring** des EMFAF-Programmes wird derzeit manuell durchgeführt und zweimal im Jahr für den Begleitausschuss aktualisiert. Dazu werden Umsetzungsdaten von den Abwicklungsstellen durch die Koordinierende Stelle händisch zusammengeführt. Fortschritte bei der Programmdurchführung und bei der Erreichung der Etappenziele und Sollvorgaben werden erhoben. Das betrifft Finanzinformationen und Indikatorenwerte auf Ebene der Spezifischen Ziele und der Maßnahmenarten (nicht Fördermaßnahmen). Das Gesamtmonitoring geht über Infosys-Daten hinaus, da auch die statistischen Grunddaten wie Budgetzuweisungen enthalten sind. Auf Grundlage des Gesamtmonitorings werden Vorausschätzungen für die Gesamtverausgabung erstellt. Daten aus dem Gesamtmonitoring werden dem Begleitausschuss vorgestellt und mit den Abwicklungsbehörden im Hinblick auf die Einschätzung gut angenommener und weniger gut angenommener Maßnahmen sowie auf den etwaigen Bedarf für eine Mittelumschichtung diskutiert. Das laufende Gesamtmonitoring soll zukünftig über das gemeinsame IT-Portal erfolgen und auch den zeitlichen Umsetzungsverlauf abbilden.

Für das Datenmanagement des EMFAF-Programmes gibt es derzeit bei den dezentralen Abwicklungsstellen **10 verschiedene IT-Systeme**, die an die jeweilige Situation bei den Programmbehörden auf Bundes- und Landesebene angepasst sind. Beim Übergang zum EMFF wurde bewusst entschieden, die IT-Systeme der Länder getrennt zu halten. Ein einheitliches System scheiterte an Detailproblemen. Beispielsweise ist das IT-Programm auf Bundesebene (profi) mit der Bundeskasse verknüpft und lässt sich aus rechtlichen Gründen nicht mit Landeskassen verbinden.

Eine erwägenswerte Alternativlösung wäre gewesen, dass die EU zusammen mit dem Fonds eine Software für seine Abwicklung liefert, die von den Mitgliedsstaaten nur angepasst werden muss (nach dem Vorbild der EU-weiten Software JEMS für die EFRE/Interreg-Programme).

Mittlerweile ist eine andere Lösung nicht mehr gewünscht, da die IT-Systeme mit den anderen Landesystemen verquickt sind, so dass eine Trennung an vielen kleinen Details scheitern würde. Diese Entwicklung erforderte und erfordert nach wie vor beträchtliche Investitionen und ist jetzt nicht mehr änderbar bzw. es müssen sich die Investitionen erst über einen längeren Einsatzzeitraum rentieren.

Die Funktionsfähigkeit des Datenmanagements wird von den Befragten auf einer Skala von 0 bis 4 zwischen **2 (mittel) bis 4 (sehr gut)** bewertet. Es gibt einen uneinheitlichen Entwicklungsstand von Vorreitern bis zu Nachzüglern.

- BY: Das E-Cohesion-System ist bereits voll funktionsfähig. Es läuft in Zusammenarbeit mit dem ELER und wird unterstützt durch die hausinterne IT, was ein großer Vorteil ist.
- BB&BE: Das E-Cohesion System wurde in enger Zusammenarbeit mit dem ELER entwickelt, abgesehen von den üblichen "Kinderkrankheiten" in der Anfangsphase, die durch Fehlerbehebungen und Nachbesserungen seitens des IT-Dienstleisters nach und nach behoben werden, ist das System einsatzbereit und wird gut angenommen.
- SH: Die digitale Antragstellung funktioniert derzeit in Teilbereichen. Bis Mitte 2026 soll in Zusammenarbeit mit dem EFRE ein umfassendes E-Cohesion System einsatzfähig sein, allerdings muss der EMFAF als kleiner Fonds hintenanstehen. Die Finanzierung der elektronischen Förderabwicklung ist noch nicht klar, derzeit werden Lizenzkosten vom Wirtschaftsministerium getragen.

- HB: Derzeit existiert noch keine elektronische Förderabwicklung; es wird mit Papieranträgen gearbeitet. Im Frühjahr 2025 wird ein neues elektronisches System für alle Fonds eingeführt (inklusive EMFAF), das Online-Anträge bei der Bewilligungsbehörde ermöglicht.
- TH: Es gibt nur eine Datenbank und kein E-Cohesion System. Eine Online-Antragstellung wird abhängig von der übergeordneten Forstförderung mittelfristig eingeführt.
- BLE: Es gibt derzeit ein Datenerfassungs-System, aber kein E-Cohesion-System. Ein Bundes-E-Cohesion-System (profi) muss erst an die Bedürfnisse des EMFAF angepasst werden (bis Mitte 2025). Da es nur zwei Antragsteller gibt, wird die Antragstellung weiterhin in Papierform erfolgen. Die BLE ist ein Extrembeispiel für das Missverhältnis der hohen Einführungskosten für verpflichtende E-Cohesion und der sehr geringen Anzahl der Förderanträge.
- MV: Es wird derzeit eine (fehleranfällige) ELER-Datenbank genutzt. Ab 2025 soll es ein E-Cohesion System inkl. elektronischer Antragstellung geben, das am Lead-Fonds ELER hängt; der kleine EMFAF hat auf die Entwicklung wenig Einfluss. Ein neues E-Cohesion System ist sehr teuer.
- NI: Datenmanagement erfolgt derzeit noch behelfsmäßig EXCEL-basiert. Antragstellung und Einpflegen der Antragsdaten sind aufwändig und werden zukünftig digital erfolgen. E-Cohesion wird derzeit noch nicht vollständig umgesetzt, aber es zeichnet sich ab, dass das Bundes-E-Cohesion-System (profi) auch von NI genutzt werden kann (Einführung voraussichtlich zweite Jahreshälfte 2025).
- NW: Das Datenmanagement ist in das landwirtschaftliche InVeKoS-System integriert, was Vor- und Nachteile hat (hohe Sicherheit, aber nicht vollständig an EMFAF angepasst). Die 142-Felder Liste wird händisch geführt (es gibt keine Schnittstelle). Die Antragstellung erfolgt derzeit in Papierform. Die digitale Antragstellung ist in Vorbereitung und wird ab April 2025 die Abwicklung weiter vereinfachen.
- SN: Es gibt je ein IT-System für die beiden Förderrichtlinien; die Systeme sind nicht kompatibel. Das aus der Landwirtschaftsförderung kommende InVeKoS IT-System für die Teichwirtschaft funktioniert zufriedenstellend. Das IT-System der SAB für die FRL Aquakultur ist komplett elektronisch aufgebaut und funktioniert gut, jedoch müssen im Nachgang inhaltliche Validierungen durchgeführt werden. Die Daten aus den beiden Systemen müssen händisch kombiniert werden.

Zusammenfassend gesehen werden bis 2026 in den meisten Bundesländern umfassende E-Cohesion-Systeme einsatzbereit sein. Dadurch wird mit einer Verringerung des Arbeitsaufwandes durch eine vollständige elektronische Verfahrensbearbeitung gerechnet. Dieser Effekt wird allerdings erst mittel- bis längerfristig eintreten, wenn alle Akteure damit vertraut sind. Ein Teil der Nutzer tut sich lt. Einschätzung der Abwicklungsbehörden schwer mit digitalen Systemen. In vielen Fällen stellt sich die Frage nach E-Cohesion jedoch nicht mehr, die Antragsteller wissen das System mittlerweile zu schätzen (auch lt. Einschätzung der Abwicklungsbehörden, da Antragsteller und Begünstigte nicht befragt wurden).

In Bezug auf die Infosys-Berichterstattung an die KOM wird eine nachhaltige Lösung durch das gemeinsame IT-Portal für die Zusammenführung der Daten der Bundesländer erwartet, das 2025 einsatzbereit sein soll.

Bei der Entwicklung der E-Cohesion-Systeme wurden folgende **Erfahrungen** von den Programmbehörden gemacht:

Die Einbettung des EMFAF in größere IT-Systeme ist schwierig: Die Zusammenarbeit zwischen den Fonds bei der IT ist wichtig, aber ein entscheidender Fehler ist die Annahme, dass kleinere Fonds in die Systeme größerer Fonds problemlos eingebettet werden können und dass Änderungen oder Nachschärfungen einfach vorzunehmen sind. Zum einen ist das System so träge, dass die erhofften Einsparungen nicht absehbar sind, zum anderen steht man teils vor dem Problem, Betriebe erreichen zu wollen, welche bis heute nicht über eine E-Mail-Adresse verfügen. Solche Fälle sind in den EU-Vorgaben nicht mitgedacht, müssen aber von den Verwaltungsbehörden gemeistert werden.

Verfügbare IT-Kapazitäten: Aus Sicht von BY ist ein entscheidender Faktor in der Organisationsstruktur, ob die IT im Haus angesiedelt ist oder outgesourct. Bundesländer mit in-house IT sind schneller in der Umsetzung von E-Cohesion als Bundesländer mit outgesourcter IT.

Investitionen in die IT müssen sich erst amortisieren: Die E-Cohesion-Systeme sollen 2026 vollständig implementiert sein, mit etwas Nachbesserung 2027. Innerhalb der EMFAF-Periode bleibt dementsprechend sehr wenig Zeit, damit sich die komplizierten und kostenintensiven Systeme amortisieren. Um überhaupt einen Effizienzgewinn zu erreichen, ist es entscheidend, die Systeme ohne grundlegende Änderungen in der kommenden Förderperiode fortzuführen. Das volle Potenzial der Digitalisierung sollte genutzt werden (siehe Empfehlung).

Detailtiefe der Vorgaben ist problematisch: Das deutsche Verwaltungsgesetz (Online-Zugangs-Gesetz (OZG)) sieht auch ohne die EU-Vorgabe eine elektronische Antragstellung vor. Problematisch ist nicht die elektronische Antragstellung an sich, sondern die Detailtiefe der EU-Vorgaben dazu. Eine größere Regelungstiefe lässt auch größere Umstellungen in der kommenden Förderperiode erahnen. Besonders problematisch ist dies vor dem Hintergrund der föderalen Verwaltungsstruktur in Deutschland, welche in den EU-Vorgaben oft nicht mitgedacht wird. Änderungen beispielsweise bei der IT müssen nicht in einem zentralen System landesweit, sondern in zehn separaten Verwaltungsbehörden umgesetzt werden.

Digitalisierung von ineffizienten Verfahren: Es besteht lt. Einschätzung der Evaluatoren das Risiko, dass ein ineffizientes Verwaltungsverfahren digitalisiert wird und dann nur schlecht änderbar ist. Wenn es sehr viele Nachbesserungen braucht, wird jeglicher Effizienzgewinn unmöglich. Die vermeintliche Änderbarkeit in der E-Cohesion ist lt. Auskunft der Abwicklungsbehörden kaum gegeben, Änderungen im Nachhinein sind schwierig. Die Änderung beschreibbarer PDFs durch die Verwaltungsbehörde war ungleich einfacher. Gerade der EMFAF besitzt eine große Bandbreite und sehr viel Nachsteuerungsbedarf, für beides sind digitale Prozesse hinderlich. Da ein Nachsteuern und Ändern im IT-Bereich sehr schwierig und zumeist von externen Experten abhängig ist, wäre es lt. Einschätzung der Evaluatoren nötig, möglichst klare Prozesse vor der Digitalisierung einzurichten.

Fazit

Die derzeitige Effektivität des Datenmanagements ist uneinheitlich und eher gering, aber bis 2026 sollten E-Cohesion-Systeme in allen Bundesländern implementiert sein. Darüber hinaus wird das neue Infoys-IT-Portal auf Bundesebene mehr Transparenz und Datenqualität liefern und die mühevollen und fehleranfälligen manuellen Zusammenführungen der Daten ersetzen. Wenn das IT-Portal über eine entsprechende Funktionalität verfügt (was derzeit noch nicht beurteilbar ist), können nicht nur die standardisierten Infosys-Daten konsistent erhoben werden, sondern es kann auch der Fortschritt bei der Programmdurchführung auf Ebene der Spezifischen Ziele und der Maßnahmenarten bei den beteiligten Abwicklungsbehörden regelmäßig beobachtet werden (geplant fünfmal pro Jahr). Ein Monitoring der mit den 35 Maßnahmenarten verknüpften Fördermaßnahmen wird nicht möglich sein, wird aber auch nicht benötigt. Die E-Cohesion-Systeme werden auf lange Sicht die Arbeitsbelastung der VB reduzieren.

Hinsichtlich der Effizienz sind wesentliche Herausforderungen und Risiken erkennbar. Es gibt 10 verschiedene IT-Systeme, für deren Aufbau beträchtliche Investitionen notwendig waren, die sich allerdings erst amortisieren müssen. Zudem besteht bei der Entwicklung und Wartung der IT-Systeme eine starke Abhängigkeit von den großen EU-Fonds. Ebenso wie die Amortisation kann sich eine Entlastung der VB und der Antragsteller/Begünstigten nur einstellen, wenn die Systeme langfristig ohne größere Änderungen genutzt werden können. Etwaige Änderungen von EU-Vorgaben in der nächsten Programmperiode können dem entgegenstehen.

4.4 Förderverfahren

Die Erfolgsbedingung lautet, dass es rechtskonforme Förderverfahren gibt, die effizient umgesetzt werden können. Das Förderverfahren ist in den VKS geregelt, wird von den Verwaltungsbehörden und Zwischengeschalteten Stelle (ZS)/ Bewilligungsbehörden und sonstigen Stellen abgewickelt und von den Prüfbehörden kontrolliert und umfasst folgende Verfahrensaspekte:

- Erarbeitung und Beschluss der Förderrichtlinien
- Bereitstellung der Antragsunterlagen, Förderaufrufe, Begleitung/Beratung und Antragsstellung
- Prüfung der Anträge, Auswahl und Bewilligung
- Umsetzung, Auszahlungsanträge, Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Verwendung von VKO zur Vereinfachung der Kostenabrechnung, Publizitätsmaßnahmen
- Auszahlung, Verbuchung, Ex-Post Kontrolle
- Die Vorhabenskontrolle und Systemprüfung durch die unabhängigen Prüfbehörden

Das elektronische Datenmanagement in Form der E-Cohesion ist eng mit dem Förderverfahren verknüpft, indem z.B. Anträge direkt ins System eingespeist und dort weiterbearbeitet werden. Das beeinflusst die Effizienz der Förderabwicklung.

Lt. Befragung der Abwicklungsbehörden wird die Funktionsfähigkeit bzw. Effektivität des Förderverfahrens auf einer Skala von 0 bis 4 mit **2,5 (mittel/gut) bis 4 (sehr gut)** bewertet. Die meisten Bewertungen liegen bei 3 (gut). Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Bundesländern, in denen die Förderverfahren geregelt werden, sind nach Einschätzung der Abwicklungsbehörden und der Prüfbehörden nach mehreren Förderperioden ausgereift. Die korrekte Verwendung der Fördermittel wird durch die sehr niedrigen Fehlerquoten für nicht sachgemäße Mittelverwendung mit finanziellen Auswirkungen belegt.

In der Evaluierung werden in den folgenden Abschnitten ausgewählte Verfahrensaspekte behandelt:

- Erarbeitung und Beschluss der Förderrichtlinien
- Herausforderungen bei der Förderabwicklung (Begleitung/Beratung, Antragstellung, Verwendung von VKO zur Vereinfachung der Kostenabrechnung, Vereinfachungsansätze bei der Verwaltungsprüfung)
- Vorhabenskontrolle und Systemprüfung durch die unabhängigen Prüfbehörden
- Im Rahmen des Förderverfahrens wird als abschließender Punkt auch die fördertechnische Implementierung von CLLD / FLAGS adressiert.

4.4.1 Förderrichtlinien

Eine wesentliche Aufgabe der Verwaltungsbehörden besteht darin, die Förderrichtlinien (FRL) zu erstellen einschließlich der Projektauswahlkriterien, weil ansonsten die Programmumsetzung nicht starten kann. Ausgehend von den FRL können im nächsten Schritt benutzerfreundliche Informationen für die Zielgruppen erstellt werden. Über den Jour fixe gab es viel Austausch zu den Richtlinien zwischen den Verwaltungsbehörden. Der Entwicklungsstand der Förderrichtlinien unter dem EMFAF wird mit **gut bis sehr gut** bewertet. Mit einer Ausnahme traten alle Förderrichtlinien 2023 in Kraft. Wegen Personalproblemen trat eine FRL erst im Sept. 2024 in Kraft. Der Übergang von alter zu neuer Förderrichtlinie verlief zumeist reibungslos.

Von den zehn Verwaltungsbehörden wurden insgesamt **19 Förderrichtlinien** (Förderleitlinie bei der BLE) zur Umsetzung des EMFAF zeitgerecht beschlossen, trotz später Genehmigung des EMFAF-Programmes und unter Zeitdruck. Pro Bundesland gibt es entweder eine umfassende FRL oder mehrere FRL je nach Anforderungen des Sektors. Die „Maßnahmenarten“ des deutschen EMFAF-Programms spiegeln sich in den Richtlinien wider und sind direkt mit den bundeslandspezifischen Maßnahmen in der FRL verknüpft. Die Aufnahme von Maßnahmen in die FRL muss sehr gut überlegt werden. So ist eine etwaige Mittelum-schichtung nur zwischen Maßnahmen möglich, die vorab in der Förderrichtlinie festgeschrieben wurden.

In BY wurde eine Förderrichtlinie für die Vergütung von Ökosystemdienstleistungen und die Entschädigung für Prädatorschäden außerhalb es EMFAF beschlossen, die aus dem landeseigenen Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) dotiert wird. Der EMFAF ist insofern in Bayern nur ein Rumpfmaßnahmenpaket für investive Vorhaben. Es besteht eine starke Kohäsion mit landeseigenen Förderungen.

Für die Implementierung der Bereiche Fischereiüberwachung und Datenerhebung auf Bundesebene wurde von der BLE eine Förderleitlinie erarbeitet.

Teilweise waren Nachbesserungen der FRL notwendig. Beispielsweise ist in SN die Förderrichtlinie Teichwirtschaft eng an den GAP-Strategieplan angelehnt (und an das InVeKoS geknüpft) und musste zeitlich auf diesen ausgerichtet werden. Dadurch gab es Probleme bei der Festlegung der Flächenkulisse, was Fehler verursachte. Die Hektarpauschale musste nach Kürzungen mit dem Einsatz von Landesmitteln wieder erhöht werden, um von der Zielgruppe angenommen zu werden.

Das Thema Auswahlkriterien stand stark im Vordergrund der Debatte. Mit der Entwicklung von deutschlandweit einheitlichen Auswahlkriterien für ein Ranking der Förderanträge sollte für die BL eine Vereinfachung geschaffen werden. Die Entwicklung der Auswahlkriterien war langwierig, sie gewährleisteten qualitative Mindestanforderungen. Eine Auswahl, bei der die besten Projekte um die Mittel konkurrieren, erfolgt derzeit nicht. Statt Mittelknappheit besteht momentan Nachfrageknappheit. Insofern stellt die Abarbeitung der vorgegebenen Auswahlkriterien im Moment (neben den formellen Zuwendungsvoraussetzungen) zum Teil einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand ohne Mehrwert dar. Im Falle einer kompetitiven Förderungsvergabe könnten die Auswahlkriterien nützlich sein.

Fazit

Von den Abwicklungsbehörden wurden 19 Förderrichtlinien trotz später Genehmigung des EMFAF-Programmes zeitgerecht beschlossen, was auf eine hohe Effektivität hinweist. Teilweise waren erhebliche Nachbesserungen bei den Förderrichtlinien notwendig, was die Effizienz mindert.

4.4.2 Herausforderungen bei der Förderabwicklung

Am Beginn und auch während des Förderverfahrens ist eine umfangreiche Begleitung und Beratung notwendig, die möglichst alle Maßnahmenbereiche abdeckt. Um hier die Dimension zu verdeutlichen: Von den Programmbehörden werden voraussichtlich ca. 15.800 Begleitungen/Beratungen von Förderwerbenden und Zuwendungsempfängern in der Programmperiode durchgeführt (wobei die Zahl schwierig einzuschätzen ist und von der Größe der einzelnen Programme abhängt).

Ist die Mobilisierungsarbeit getan, werden von den Programmbehörden voraussichtlich ca. 3.800 Förderanträge (bei der BLE ist hier die Anzahl der Auszahlungsanträge stichhaltiger) bearbeitet, und zwar voll-elektronisch, teilelektronisch oder in Papierform, je nach Stand der E-Cohesion. Die Anzahl der Anträge reicht von 40 in Thüringen bis ca. 1.000 in Mecklenburg-Vorpommern. Die Antragstellung erfolgt wie unter dem EMFF zumeist kontinuierlich (und nicht nach Stichtagen geblockt), da dadurch Anträge bedarfsgerecht und schnell bearbeitet werden können.

Nach der Einreichung der Förderanträge wird von der VB bzw. der für die Bewilligung zuständigen zwischengeschalteten Stelle jedes Vorhaben auf die Erfüllung der formellen Zuwendungsvoraussetzungen geprüft. Es kommen nur Vorhaben für eine Förderung in Betracht, die diese Voraussetzungen erfüllen. Im zweiten Schritt wird das Vorhaben anhand der Auswahlkriterien einer qualitativen Überprüfung unterzogen, die den Beitrag zu den Zielen des Programms und den horizontalen Zielen bewertet. Die qualitativen Auswahlkriterien wurden – in einem langwierigen Abstimmungsprozess mit der KOM – deutschlandweit einheitlich auf Ebene der Spezifischen Ziel festgelegt. Ein Ranking der eingereichten Vorhaben nach qualitativen Auswahlkriterien kommt allerdings erst bei Mittelknappheit zum Einsatz, was derzeit nicht der Fall ist. Für einige Abwicklungsbehörden stellt deshalb die Abarbeitung der vorgegebenen Auswahlkriterien, wo sie qualitative Mindestanforderungen überschreiten, einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand ohne Mehrwert dar. Andere Abwicklungsbehörden sehen die Erfassung der Auswahlkriterien nicht als besonderen Zusatzaufwand an. Die Erfassung von Antragsdaten und Auswahlkriterien im zweistufigen System bereitet keine Probleme.

Für die Umsetzung des Förderverfahrens ist laut interner Daten der Förderbank SAB in SN der aufwändigste und damit kostenintensivste Verfahrensschritt die Vor-Ort-Kontrolle. Die Verwaltungsbehörde SN hat deshalb in der risikobasierten Verwaltungsprüfung die Stichprobenzahl auf 20 % der Vorhaben reduziert, jedoch werden alle Vorhaben über 500.000 € Gesamtbudget geprüft. Sehr zeitaufwendig ist zudem die Belegprüfung. Vereinfachungen sind nur dort sinnvoll, wo es ein gutes Einsparpotenzial gibt: Vor-Ort-Kontrollen und Belegprüfung bieten sich hier an.

Die Dauer der Prüfung ist je nach Vorhabenart sehr unterschiedlich. Einfach strukturierte Vorhaben, wie bspw. die zeitweilige Stilllegung, die Entschädigung von Schäden durch Kegelrobben und der Aalbesatz können sehr schnell geprüft werden. Investive Vorhaben inkl. z.B. solche mit einer Vergaberechtsprüfung – das betrifft allerdings nur wenige Vorhaben pro Jahr – werden im Detail geprüft, was teils 4-5 Wochen mit einem Sachbearbeiter in Anspruch nimmt.

Die einzelnen Bundesländer vereinfachen den Verwaltungsaufwand in unterschiedlicher Weise (siehe nachfolgende Tabelle). Bei 8 von 10 Verwaltungsbehörden werden VKO in unterschiedlicher Form (z.B. Hektarprämien, Ausbildungspauschalen, Gemeinkostenpauschalen) eingesetzt.

Der Einsatz von risikobasierten Prüfungen erfolgt in 7 von 10 Verwaltungsbehörden, wobei diese teilweise nur die Vor-Ort-Kontrollen (VOK) und nicht die Kontrolle der Verwendungsnachweise (Belegskontrollen) betreffen.

Tabelle 5: Vereinfachungsansätze vor dem Hintergrund der Komplexität des abzuwickelnden Programmes

Verwaltungs- behörde	Programmbudget	Anzahl abzuwi- ckelnde Maßnah- men lt. Budgetplan	Verwendung von VKO	Einsatz von risikoba- sierten Prüfungen
BB+BE	20.944.494	8	Ja	Ja, für VOK
BY	16.770.890	20	Ja	Ja
HB	12.130.000	6	Nein	Nein
MV	67.026.112	21	Nein	Nein
NI	38.086.873	27	Ja	Ja, für VOK
NW	7.131.853	16	Ja	Nein
SH	27.876.073	21	Ja	Ja, für VOK
SN	25.309.226	14	Ja	Ja, für VOK
TH	5.703.487	4	Ja	Ja
BLE	64.685.270	4	Ja	Ja
Summe	285.664.278			

Quelle: Befragung der Verwaltungsbehörden

Es gibt Ansätze für die risikobasierte Verwaltungsprüfung und Vor-Ort-Kontrolle, um den Kontrollaufwand zu reduzieren (BB+BE, BY, NI, SH, SN, TH, BLE). Einigen VBs ist die risikobasierte Verwaltungsprüfung allerdings zu riskant. Für Verwaltungsprüfungen ist aufgrund des Haushaltsrechts in einigen Bundesländern eine 100%ige Prüfung erforderlich. Auch bei wenigen Anträgen pro Jahr (z.B. 20 pro Jahr in NW) erübrigt sich ein risikobasierter Ansatz und jeder Auszahlungsantrag kann einzeln geprüft werden. Nur bei der Vor-Ort-Kontrolle gibt es Spielräume für eine risikobasierte Prüfung und vereinfachte Kontrollen (z.B. Fotokontrollen). Bei bestimmten Vorhabentypen (Anschaffung einfacher Maschinen) genügt ein Rechnungsbeleg, bei manchen zusätzlich ein Fotobeweis. Die Bewilligungsbehörde dokumentiert jeweils, ob durch eine risikobasierte Verwaltungsprüfung eine Vor-Ort-Kontrolle vermieden wurde. Sollte sich durch die Lockerungen tatsächlich eine starke Erhöhung der Fehlerquoten und somit eine negativere Einstufung des Bundeslands ergeben, wird das Verfahren ggf. nachgeschärft. Bei positiver Entwicklung können für weitere Vorhabentypen risikobasierte Kontrollen durchgeführt werden (z.B. Anschaffung einfacher Ausrüstungsgegenstände).

Problematisch ist, dass bei der risikobasierten Kontrolle die Auswahl der Prüfungen auf Landes- und EU-Ebene eine andere ist und sich dann ggf. trotz bestandener landesinterner Prüfung Rückzahlungen ergeben.

Eine Besonderheit gibt es in Thüringen. Hier werden sowohl bei Vor-Ort-Kontrollen als auch bei Belegprüfungen Stichproben gezogen. Dies ist insofern ungewöhnlich, als alle anderen BL angaben, die Belegprüfung nicht risikobasiert durchzuführen. Wird ein Antrag als Stichprobe ausgewählt, wird er komplett geprüft.

Vereinfachungen bei der Kostenkontrolle können auch durch die Einführung von VKOs erreicht werden. Es werden teilweise VKO für die vereinfachte Kostenabrechnung eingesetzt (BLE, NI, SH, SN, NW, BB+BE, BY, TH), z.B. in Bezug auf Bürokosten, Hektarpauschalen für Teichwirtschaft, Ausbildungspauschalen.

VKO können dann nicht eingesetzt werden, wenn nach deutschem Haushaltsrecht z.B. nur der tatsächlich entstandene Schaden kompensiert werden kann und somit eine detaillierte Abrechnung pro Fall erforderlich ist (dies betrifft z.B. die Entschädigung von Kegelrobbenschäden in MV). Hier sollte geprüft werden, ob statistische Verfahren, die eine ausgeglichene Unter- oder Überdeckung nachweisen, nicht ausreichend sind.

Teilweise sind die VKO jedoch keine „echten“ VKO mit Vereinfachungspotenzial, weil zwar z.B. eine Hektarpauschale für die Teichförderung ausbezahlt wird, aber die Auszahlung an ca. 40 Bewirtschaftungskriterien geknüpft ist, die alle kontrolliert werden müssen. Hektarpauschalen in der Teichwirtschaft sollten im EMFAF an wenige sinnvolle betriebswirtschaftliche Vorgaben geknüpft werden und nicht an überkomplexe Bewirtschaftungsvorgaben und Mikrodetails (die aus dem Naturschutz kommen), um eine tatsächliche Vereinfachung zu erzielen.

Echte VKO werden z.B. von der BLE eingesetzt. Die BLE arbeitet erfolgreich mit vereinfachten Kostensystemen insofern, als für die drei von der BLE bereederten Fischereischutzboote sogenannte Standard-Einheitskosten-Tagessätze abgerechnet werden. Für die hochseetauglichen Schiffe wurden für den EMFAF die Ist-Ausgaben für sechs Jahre geprüft und anhand der Kosten die Tagessätze errechnet. Für die Auszahlung muss lediglich die Einsatzzeit nachgewiesen, sowie weitere EU-Vorgaben geprüft werden (Nichtdiskriminierung (Eigenerklärung), ...). Ist-Ausgaben brauchen nicht mehr kontrolliert zu werden.

Fischereikontrollen und Datenerhebung sind zudem jeweils ein Dauervorhaben, welches über die gesamte Förderperiode läuft, was das Verwaltungsverfahren erheblich vereinfacht. Unter dem EMFF wurden hier noch jährlich Anträge gestellt.

Im Bereich der Datenerhebung wird von der BLE in Erwägung gezogen, künftig, d.h. im Anschluss an die aktuelle EU-Förderperiode, "Financing not Linked to Costs" (FNLC) einzuführen. Einziger Meilenstein könnte hierbei die gute Bewertung des Datenerhebungsberichts (Jahresbericht) sein.

Um des Weiteren eine Vereinfachung der Anforderungen für die Antragsteller zu erreichen, wird von den Abwicklungsstellen der Ermessensspielraum, z.B. bei der Festsetzung von Schwellenwerten für die Angebotseinholung, genutzt (z.B. in NW von 5.000 € auf 7.500€ angehoben).

Auf der Detailebene der Ausgestaltung der Förderanträge dürfte es bedeutende Unterschiede zwischen den Bundesländern geben. Die wird im nächsten Abschnitt besprochen.

Vertiefung: Anzahl der Datenfelder der Antragsformulare für Investitionen in Aquakultur

Um einen Eindruck vom Aufwand bei der Beantragung in den einzelnen Bundesländern zu erlangen, wurde für die Maßnahmenart 2.1, Investitionen in die Aquakultur, für alle Bundesländer grob ermittelt, wie viele Datenfelder und Anhänge für einen Antrag nötig sind. Für das Bundesland Bremen, welches als einziges keine Investitionen in die Aquakultur vorsieht, wurden stattdessen Anträge für Verarbeitung und Vermarktung zum Vergleich herangezogen. Zudem wurde die Annahme getroffen, dass ein Vorhaben beantragt wird, welches sich über zwei Jahre erstreckt. Reine Erklärungen wurden nicht mitgezählt.

Die Gegenüberstellung soll lediglich ein grobes Bild der Antragstellung in den beteiligten Bundesländern zeichnen. Es war nicht Ziel, ein möglichst genaues Ergebnis zu erlangen oder bis ins Detail zu vergleichen, welche Informationen in welcher Form – in Datenfeldern im Antrag oder als Anhang – abgefragt werden. Lediglich ein Überblick über die Landschaft der Antragstellung sollte geschaffen werden. Entsprechend sollen an dieser Stelle nicht Einzelfälle oder Ungenauigkeiten diskutiert werden, welche keinen Einfluss auf die Größenordnung der Ergebnisse erwarten lassen.

Tabelle 6: Umfang der Antragsformulare für Investitionen in Aquakultur

BL	Anzahl Datenfelder	Anzahl Anlagen	Verfügbarkeit
NI	35	14	
SH	45	7	Zugang online
SN	49	11	Zugang online
BE & BB	56	8	Zugang online mit BetriebsNr.
NW	74	9	
BY	78	10	Zugang online mit BetriebsNr.
HB*	86	10	Förderprogramm in Vorbereitung
MV	118	13	Förderprogramm in Vorbereitung
TH	121	10	

*Quelle: Evaluationsteam; * in HB nur Verarbeitung und Vermarktung, keine Aquakultur*

Tabelle 6 zeigt, wie viele Datenfelder und Anhänge unter den genannten Vorbedingungen in jedem Bundesland ausgefüllt bzw. angefügt werden müssen. Der Umfang der Anträge erscheint sehr heterogen – **er erfordert zwischen 35 und 121 Datenfelder und 7 bis 14 Anhänge.**

Teils ist die Streuung durch Nachweispflichten begründet (bspw. den Nachweis, dass es sich wirklich um einen Aquakulturbetrieb handelt, nachgewiesen durch Einreichen der Einordnung nach Tierseuchengesetz).

In Anbetracht der weiten Streuung der Anzahl auszufüllender Datenfelder und zu liefernder Anhänge für ähnlich geartete Vorhaben in den verschiedenen Bundesländern scheint ein großes Potenzial für Vereinfachung und/oder Standardisierung zu bestehen.

Fazit

Es gibt gute Ansätze für risikobasierte Verwaltungsprüfung und Vor-Ort-Kontrollen. Soweit es das Haushaltsrecht zulässt, werden von den Abwicklungsbehörden auch VKO eingesetzt.

Hinsichtlich der Steigerung der Effizienz gibt es ein wahrscheinlich ein großes Potenzial für die Vereinfachung und Standardisierung von Antragsformularen, wie an einem Beispiel ausgeführt. Um Ansätze für Vereinfachung zu entwickeln, müsste jedoch detaillierter herausgearbeitet werden, welche Daten in den Bundesländern wie erfasst werden. Auch in Bezug auf den Einsatz von VKO bei Flächenmaßnahmen (wie der Förderung der Teichwirtschaft) gibt es ein Vereinfachungspotenzial, das den administrativen Kontrollaufwand für die Verwaltung und Begünstigte verringern könnte.

4.4.3 Vorhabenskontrolle und Systemprüfung durch die unabhängigen Prüfbehörden

Im deutschen EMFAF wird eine **Prüfbehörde** in jedem Bundesland sowie eine **Koordinationsstelle** der Prüfbehörden auf Bundesebene genutzt.

Wegen der föderalen Verwaltungsstruktur Deutschlands haben alle teilnehmenden Bundesländer ihre eigenen Verwaltungsbehörden, Zwischengeschaltete Stellen und Prüfbehörden, für welche von Seiten des BMEL jeweils sichergestellt werden muss, dass das System nach Vorgaben des EU-Rechtsrahmens funktioniert. Insofern sind die Aufgaben der Koordinationsstelle der Prüfbehörden nicht in der Dach-VO definiert, lediglich jene von normalen Prüfbehörden.

Die Möglichkeit, in Deutschland eine zentrale Prüfbehörde zu schaffen, ist nicht realistisch. Im Agrarbereich gab es Bestrebungen, die Anzahl der Zahlstellen von 14 auf 4 zu reduzieren, was viel Widerstand seitens der Länder ausgelöst hat. Wegen grundgesetzlicher Regelungen ist es ebenso wenig möglich, eine zentrale Zahlstelle für Bundesländer mit sehr kleinem EMFAF-Budget einzurichten und diese durch den Bund zu unterstützen. Im föderal organisierten, aber wesentlich kleineren Österreich ist es hingegen gelungen, sich auf eine Zahlstelle und auf eine digitale Förderplattform in der GAP zu einigen.

Prüfbehörden in den BL

Das System der Prüfbehörden in Deutschland besteht seit ca. 20 Jahren und ist gut etabliert. An der Prüfung des EMFAF sind lt. Befragung 7,1 AK in VZÄ tätig. Mit Ausnahme einer Stelle in der Prüfbehörde in Bremen, welche durch die Technische Hilfe abgedeckt ist, werden alle Prüfbehörden auf Länder- und Bundesebene national finanziert.

In den Prüfbehörden sind seit den letzten 15 Jahren lt. Interview mit der Koordinationsstelle zu 95% die gleichen Bearbeiter tätig, meist ein Referent aus höherem Dienst zusammen mit einem Sachbearbeiter / einer Sachbearbeiterin, welche sich um die gesamte Prüftätigkeit kümmern. Die Prüfbehörden können sich sogenannter „Außenprüfer“ bedienen, die sich um die Prüfungen in den Bundesländern kümmern. Die Personalsituation ist insgesamt sehr gut.

Generell sind die Prüfbehörden gut koordiniert, personell gut ausgestattet und bedienen sich des vereinfachten Verfahrens (siehe unten). Ebenso sind die Prüfbehörden aufgeschlossen gegenüber neueren Nachweismöglichkeiten wie bspw. Fotobeweisen.

Laut Dach-VO Art. 83 und 84 können sowohl die Prüfbehörden als auch die Verwaltungsbehörden ein vereinfachtes Verfahren anwenden. Das vereinfachte Prüfverfahren ist ein Mechanismus, der unter bestimmten Voraussetzungen eine reduzierte Prüfintensität erlaubt. Die von der Prüfbehörde geschätzte Fehlerquote aus den geprüften Ausgaben darf nicht über 2 % liegen und das Verwaltungs- und Kontrollsystem muss von der Prüfbehörde als funktionsfähig eingestuft werden. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Prüfbehörde auf eine vollständige Prüfung der Ausgaben verzichten und eine vereinfachte Methode anwenden. Das verursacht weniger Verwaltungsaufwand und eine schnelle Abwicklung.

Sollte die Fehlerquote in einem Jahr den Wert von 2% überschreiten, kann im darauffolgenden Jahr das vereinfachte Verfahren nicht mehr angewandt werden. Ob das vereinfachte Verfahren jeweils weiterhin angewandt werden kann, ist ebenfalls Thema auf den jährlichen Treffen der Prüfbehörden.

Außer in Schleswig-Holstein haben alle Prüfbehörden in Deutschland das vereinfachte Verfahren beantragt und bewilligt bekommen. Begründung ist, dass es im alten EMFF-VKS eine strikte organisatorische und personelle Trennung von Verwaltungsbehörde und Bescheinigungsbehörde gegeben hat. Unter dem EMFAF ist dies in SH nicht mehr der Fall; die Verwaltungsbehörde ist nun auch verantwortlich für die Aufgaben der Rechnungsführung und übernimmt damit auch die Rolle der Bescheinigungsbehörde. Das bedeutete eine größere Änderung im VKS, weshalb die Prüfbehörde zwingend eine vollständige Systemprüfung durchführen musste.

Vielen Verwaltungsbehörden ist die risikobasierte Verwaltungsprüfung zu riskant. Sie sind zudem in dem Bereich meist gut aufgestellt und prüfen lieber weiterhin 100 % der Zahlungsanträge, um bei späterer Stichprobenziehung sicher zu sein, dass keine zuvor ungeprüften, möglicherweise fehlerhaften Fälle auftauchen.

Die Bundesländer müssen bei ihren Prüfungen das nichtstatistische Verfahren anwenden (Dach-VO Art. 79, Abs. 2), d.h. wenn die Grundgesamtheit aus weniger als 300 Stichprobeneinheiten besteht, so wird eine zufällige Auswahl von mindestens 10 % der Stichprobeneinheiten ausgewählt. Der (kleine) EMFAF liegt immer unter dieser Grenze. Größere Projekte, welche eine bestimmte Wesentlichkeitsschwelle überschreiten, werden immer geprüft. Bei einer größeren Grundgesamtheit an Stichproben müsste ein statistisches Auswahlverfahren angewandt werden.

Elektronische Förderabwicklung

Die IT ist als Teil der Systemprüfung seit 1. Januar 2023 Prüfgegenstand. Seit diesem Zeitpunkt sollte die E-Cohesion laut Dach-VO funktionieren. Von Seiten der Verwaltungsbehörden wird intensiv an der E-Cohesion gearbeitet.

Die IT-Systeme sind ein deutschlandweites Problem. Sie sind eine Kostenfrage und stellen vor die Schwierigkeit, geeignete Anbieter zu finden. Einige Bundesländer haben ein funktionierendes System, andere nur teilweise. E-Cohesion ist immer wieder Thema bei den Begleitausschusssitzungen. Das Problem muss von den Prüfbehörden mit begutachtet werden. Generell gibt es zu wenig Anbieter und die kleinen Fonds werden als Letztes berücksichtigt.

Da bei kleinen Fonds mit geringem Umsatz pro Jahr die Kosten für E-Cohesion in keinem Verhältnis zu dem bewirkten Nutzen stehen, wird von der Koordinationsstelle dafür plädiert, für solche Fonds mit weniger als 300 Anträgen pro Verwaltungsbehörde und Jahr Ausnahmen von der Umsetzungspflicht der E-Cohesion zu schaffen. Sinnvoll wäre gewesen, in der Dach-VO für den Fischereibereich eine Ausnahme von der E-Cohesion zu definieren, zumal gerade hier das Klientel wenig computerversiert ist.

In der Dach-VO gibt es eine Ausnahmeregelung welche auch Papieranträge ermöglicht. Sie bedarf jedoch einer Auslegung der KOM, welche diese nicht liefert. Beispielsweise hätte die KOM festlegen können, dass bei weniger als 500 Anträgen im Jahr Papieranträge zulässig sind.

Koordination der Prüfbehörden

Die Koordinierende Stelle der Prüfbehörden (BMEL, Bonn, Referat 615) verfügt über 0,6 AK in VZÄ.

Die Koordinationsstelle der Prüfbehörden auf Bundesebene ist zu 60 % mit Aufgaben im EMFAF und 40 % im ELER betraut. Sie hat jeweils Kontakt zu zwei Personen in den Prüfbehörden in jedem Bundesland, mit und unter welchen ein kollegiales Verhältnis und guter, auch bilateraler Austausch besteht. Die Koordinationsstelle kommuniziert nahezu täglich mit den Prüfbehörden der Länder. Das System der Prüfbehörden ist insgesamt sehr gut koordiniert. Es ist nicht bekannt, ob es noch in anderen EU-Ländern eine Stelle analog zur Koordinationsstelle der Prüfbehörden gibt. Diese Stelle ist dem föderalen System in Deutschland geschuldet.

Die Hauptaufgaben der Koordinationsstelle bestehen in der Zusammenstellung des Jahreskontrollberichts und in der Rechnungslegung, sowie der Überstellung beider Dokumente über SFC an die KOM. Zudem errechnet sie – gewissermaßen als Servicefunktion – die Fehlerraten auf Bundesebene. Betreffend der Jahreskontrollberichte und der Rechnungslegung ist die Koordinationsstelle darauf angewiesen, dass die Verwaltungsbehörden der Länder valide Zahlen liefern. Dies funktioniert i.d.R. ohne größere Probleme.

Die aufwändigste Aufgabe der Koordinierenden Stelle ist die Erstellung des Jahreskontrollberichts, welche ca. zwei Monate in Anspruch nimmt. Im EMFF wurden von 10 Bundesländern und einer Bundesbehörde Unterlagen zugestellt, welche alle zusammengeführt und in das SFC-Schema übertragen werden mussten. Zudem muss Übereinstimmung zwischen Jahreskontrollberichten und Rechnungsführung hergestellt werden. [Es kommt manchmal vor, dass Beträge fehlen oder falsch verbucht sind.] Der Jahreskontrollbericht enthält keine Infosys-Daten und nicht die Felder der 142-Felder-Liste.

Der Jahreskontrollbericht besteht aus einem schriftlichen Teil, der von KOM bzw. VO vorgegeben ist. Dazu kommen durchgeführte Systemprüfungen, Fehlerquotentabellen mit Fehlerbezeichnung, zusammengeführte Rechnungslegungen etc. Die Grundlage für die Stichprobenziehung ist der Betrag der Zahlungsanträge, welche dreimal im Jahr an die KOM gesandt werden. Die Beträge der Zahlungsanträge müssen immer mit der Anzahl der Stichproben im Verhältnis stehen.

Jedes Jahr findet ein zweitägiges Treffen der Prüfbehörden in jeweils einem anderen Bundesland statt, an welchem auch der zuständige Auditor der KOM teilnimmt. Auch mit dem Auditor besteht ein gutes Verhältnis. Das Treffen wird von der Koordinationsstelle der Prüfbehörden anberaumt und koordiniert. Die Tagesordnung wird seit 15 Jahren mit der Verwaltungsbehörde (BMEL Ref. 525) und der KOM abgestimmt.

Auf den Bund-Länder-Koordinationsitzungen werden alle Problemfälle, verwaltungstechnische Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten besprochen. Als abschließende Dokumente werden alle besprochenen Punkte in Ergebnisvermerken / Besprechungsprotokollen festgehalten, nach denen sich die Prüfbehörden der Länder i.d.R. richten. Diese Ergebnisvermerke haben jedoch keinen Empfehlungs- oder Weisungscharakter, da die Prüfbehörden der Länder souverän agieren und die Bundeskoordinationsstelle keine Weisungsbefugnis hat.

Es gibt vier Prüfbehörden, welche anhand der Verordnung Checklisten für die Aufgaben der Prüfbehörden erstellen, z.B. zu Vor-Ort-Kontrollen, Vorhabenskontrollen allgemein, öffentlicher Auftragsvergabe, Betrugsprävention oder Interessenskonflikten. Diese Checklisten werden immer wieder aktualisiert und neue Anforderungen von der KOM aufgegriffen. Die Checklisten werden auf den jährlichen Treffen besprochen und dann von den Prüfbehörden und der KOM angewandt.

Die Prüfbehörden befassen sich ausschließlich mit der Vorhabensprüfung, nicht mit der Verwaltungsprüfung. Letztere ist immer länderspezifisch und liegt in der Zuständigkeit der Bewilligungsstellen. Entsprechend erstellen die Prüfbehörden keine Checklisten für die Verwaltungsprüfung. Der Begünstigte reicht einen Zahlungsantrag ein. Die Bewilligungsstelle muss in der Verwaltungsprüfung prüfen, ob alles wie beantragt umgesetzt wurde, ob ausschließlich förderfähige Kosten abgerechnet sind und ob die Auftragsvergaben alle ordnungsgemäß erfolgt sind. Die Checklisten für diese Prüfgegenstände müssen die Bewilligungsbehörden selbst erstellen.

Insgesamt sieht die Koordinierende Stelle der Prüfbehörden keine Probleme im System. Auch die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Bundesländer werden als „sehr ausgereift“ bezeichnet.

Die Förderrichtlinien in den Bundesländern sind nicht Gegenstand der Prüfung und liegen in keiner Weise im Aufgabenbereich der Koordinierenden Stelle der Prüfbehörden. Sie werden lediglich im Rahmen der Prüfungen durch die Prüfbehörden in Augenschein genommen. Nichtsdestotrotz werden die Förderrichtlinien als ausgereift betrachtet. Auch die KOM nimmt Einblick in die Förderrichtlinien, wenn sie in einem Bundesland prüft.

Hinsichtlich der Vor-Ort-Kontrollen gibt es keine Empfehlungen der Koordinationsstelle der Prüfbehörden. VOKs lassen sich nicht pauschalisieren, immer ist das Fördervolumen und die Komplexität der Vorhaben wichtig. Bei der Anschaffung eines Anhängers für 2.500 € ist keine VOK nötig, bei einer Kreislaufanlage für 1,5 Mio. € unumgänglich. Die VOK ist Sache der Verwaltungsbehörden. Ihnen obliegt es, Risikoindikatoren aufzulisten und untereinander abzustimmen. Die Prüfbehörden haben eine eigene Checkliste betreffend VOK. Wenn eine Stichprobe gezogen wird, wo Zweifel bestehen, erfolgen Vor-Ort-Kontrollen.

Fehlerquoten

Es wird unterschieden in Gesamtfehlerquote - bevor Korrekturen vorgenommen wurden - und verbleibende Fehlerquote - nachdem Korrekturen vorgenommen wurden. Da im EMFAF noch keine Rechnungslegung erfolgt ist, können noch keine Aussagen über Fehlerquoten gemacht werden. Die erste Rechnungslegung wird in 2025 erfolgen. Im EMFAF gab es bislang noch keinen Zahlungsantrag und entsprechend noch keinen Jahreskontrollbericht.

Im EMFF gab es folgende Fehlerquoten, die insgesamt sehr niedrig sind und den höchsten Wert mit 0,38 im Geschäftsjahr 2020/21 aufwiesen. Die abschließende Fehlerquote im EMFF wurde im Jahr 2024 an die KOM übermittelt.

Tabelle 7: Fehlerquoten im EMFF, übermittelt 2021 bis 2024

Geschäftsjahr (Übermittlung)	Gesamtfehlerquote	Verbleibende Fehlerquote
Juli 2019-Juni 2020 (2021)	0,14	0,05
Juli 2020-Juni 2021 (2022)	0,38	0,30
Juli 2021-Juni 2022 (2023)	0,13	0,11
Juli 2022-Juni 2023 (2024)	0,03	0,00

Quelle: Persönliche Mitteilung Referat 615 BMEL

Die KOM interessiert in erster Linie die zusammengefasste Fehlerquote. Des Weiteren erhält die KOM von der koordinierenden Stelle der Prüfbehörden eine Tabelle mit den Fehlerraten der Bundesländer. Diese liefert der KOM Anhaltspunkte, in welchen Bundesländern vornehmlich Prüfungen vorgenommen werden. Das Prüfreferat von DG MARE ist in die Vorgänge sehr eng eingebunden und richtet besonderes Augenmerk auf Bundesländer mit höheren Fehlerquoten.

Laut dem WBAE (2019)¹⁵ ist die tolerierte Fehlerquote von 2 % sehr gering im Verhältnis zu der in Deutschland von Landesrechnungshöfen festgestellten Fehlerquoten von 20-30 % in der jeweiligen Landesverwaltung und sollte überdacht werden.

Vereinfachungsmöglichkeiten

Am ehesten wären Vereinfachungen bei der Dokumentation und den Voraussetzungen vorzunehmen, welche der EU-Rechtsrahmen vorgibt. Beispielsweise im Bereich KMU sind im Fischereibereich die meisten Unternehmen und deren Anzahl an Angestellten den Verwaltungsbehörden bekannt. Laut KOM muss der KMU-Status jedoch nachgewiesen werden. Zwar machen die Betriebe bei Antragstellung eine Eigenklärung, jedoch verlangt die KOM, dass der Status überprüft wird. Angefordert werden Steuerunterlagen, ein Auszug aus dem Gewerbezentralregister und dem Transparenzregister. Dies erfordert einen sehr großen Verwaltungsaufwand, welcher sich vereinfachen ließe. Die Überprüfung des KMU-Status ist in der Dach-VO festgelegt. Diese Vorschriften sind sinnvoll für die großen Fonds (EFRE, ESF, vielleicht Interreg) aber nicht für den kleinen EMFAF, mit seinem gut bekannten Klientel. Insofern ist es ein Problem, dass der EMFAF auch der Dach-VO unterliegt. Hier sollten Vereinfachungen in Form von Ausnahmeregelungen für Fonds mit geringem Budget festgelegt werden.

Bei den Verhandlungen der neuen VOs für die kommende Förderperiode sollte auf solchen Vereinfachungen für den kleinen EMFAF hingewirkt werden.

Über vereinfachte Kostenoptionen entscheiden die Verwaltungsbehörden. VKOs werden von der Verwaltungsbehörde mit der Prüfbehörde abgestimmt. Laut EU-Recht besteht jedoch keine Verpflichtung, dass die Prüfbehörden VKOs billigen müssen, dies ist kein Genehmigungsverfahren, aber Empfehlungen der Prüfbehörden werden von Verwaltungsbehörden gern übernommen, um spätere Probleme zu vermeiden.

Von den befragten Verwaltungsbehörden wird vielfach bemängelt, dass sich die Prüfungen durch die Prüfbehörden im Detail verlieren und das übergeordnete Ziel der Förderung, Geld in den Sektor zu bringen und damit etwas Gutes zu bewirken, aus dem Fokus rückt, ebenso die Effizienz der Prüfungstätigkeit. Es entsteht der Eindruck, wenn die Prüfbehörde keine finanziellen Fehler findet, sie sich neue Betätigungsfelder sucht und mehr ins Detail geht. Lediglich die Anknüpfung des EMFAF an den EFRE und nicht den ELER erweist sich hier als vorteilhaft, da Prüfungen im ELER noch detaillierter sind. Erwägenswert wäre, inwiefern Prüfbehörden Multiziele gesetzt werden können, um die alleinige Fokussierung auf möglichst detailgenaue Prüfung in Bezug zu den Gesamtzielen des Fonds zu setzen. Grundsätzlich sollte die Frage erörtert werden, ob eine Fachaufsicht ausreichend wäre oder in welche Tiefe eine Prüfbehörde prüfen soll. Eine übergeordnete Vorgabe hinsichtlich der Detailgenauigkeit von Prüfungen könne vor diesem Hintergrund in Betracht gezogen werden. Diese müsste im EU-Rechtsrahmen verankert werden. Prüfbehörden können im Programmrahmen hinsichtlich der Prüftiefe und Minimalstandards keine Vorgaben gemacht werden. Diese agieren souverän im Rahmen der EU-VOs.

Aus Sicht der Evaluatoren ist die tolerierte Fehlerquote von 2% sehr gering angesetzt und es sollte im Toleranzrahmen eine Gesamtfehlerquote von 1,9% angestrebt werden (anstatt 0%). Dies könnte potenziell zu einer Verringerung des Kontrollaufwandes beitragen.

Vermeidung von Mehrfachprüfungen

Die Dach-VO sieht unter Art. 80 „Vorkehrungen für die Einzige Prüfung“ den Grundsatz vor (Single Audit-Prinzip), dieselben bei der KOM geltend gemachten Ausgaben nicht doppelt zu prüfen, d.h. durch die Prüfbehörde und die KOM. Für Programme, wo die KOM zu dem Schluss kommt, dass die Arbeit der Prüfbehörden verlässlich ist, beschränkt sich die Prüfung der KOM auf die Tätigkeiten der Prüfbehörde. Das Single Audit-Prinzip betrifft jedoch nicht den Deutschen und den Europäischen Rechnungshof. Beide sind völlig unabhängig und durch die Verordnungen nicht koordiniert. (Derzeit läuft eine Prüfung durch den EU-Rechnungshof. Dabei stellt sich nicht die Frage, ob ein Zahlungsantrag schon einmal geprüft wurde. Ist er in der Stichprobe enthalten, wird er geprüft.)

¹⁵ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), 2019, S. 26

Fazit

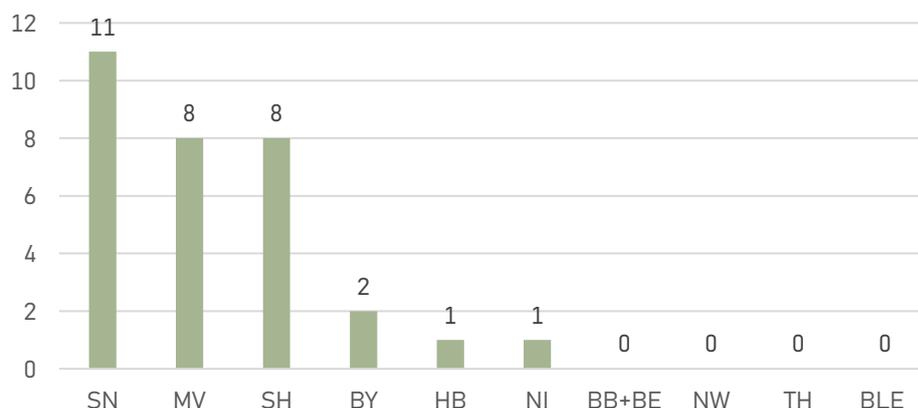
Das System der Prüfbehörden ist gut etabliert und in der Regel mit qualifiziertem Personal ausgestattet. Darüber hinaus gibt es einen guten Austausch zwischen den Prüfbehörden. Der EMFF weist sehr niedrige Fehlerquoten auf. Für den EMFAF liegen noch keine Werte vor. Laut Einschätzung der Verwaltungsbehörden verlieren sich die Prüfungen vielfach im Detail und zielen auf eine möglichst niedrige Fehlerquote ab, ohne die Bandbreite bis 2 % auszunutzen. Die Wesentlichkeitsschwelle von 2 % wird von Gutachtern (WBAE 2019) in Zweifel gezogen und als verantwortlich für den steigenden Kontrollaufwand in EU-Programmen bezeichnet. Eine große Herausforderung sind laufend neue Prüfthemen ohne klare Prüfungsvorgaben.

4.4.4 CLLD

CLLD (von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung) ist ein partizipativer Ansatz, der auch im Rahmen des EMFAF unterstützt wird. CLLD fördert die nachhaltige Entwicklung von Fischerei- und Küstenregionen durch lokale Strategien, die von Fischereiaktionsgruppen (FLAGs) entwickelt und umgesetzt werden.

In Deutschland werden im EMFAF-Programm 2021–2027 in sechs Bundesländern 31 FLAGs unterstützt.

Abbildung 8: Anzahl FLAG je Bundesland / Verwaltungsbehörde



Quelle: Befragung der Verwaltungsbehörden

Die CLLD-Abwicklung wird auf einer Skala von 0 bis 4 mit **2 (mittel) bis 4 (sehr gut)** bewertet. Da die Abwicklung von CLLD sehr unterschiedlich organisiert ist, soll die jeweilige Situation kurz dargestellt werden (nach Anzahl der FLAG in absteigender Reihenfolge).

Sachsen

In Sachsen wird der Multifond-Ansatz praktiziert. Es gibt 30 LEADER-Gebiete, wovon in 11 EMFAF-Förderung unter Priorität 3 möglich ist (EMFF: 8 FIWIGs). Die Strategien der Fischwirtschaftsgebiete sind jeweils Unterkapitel in den LES, was keine Aufwendung von EMFAF-Mitteln für die Strategieerstellung notwendig machte. Sachsen ist das Bundesland mit den meisten ELER-Mitteln in LEADER.

Pro FLAG stehen etwa 270.000 € in der gesamten Förderperiode zur Verfügung. Zusätzlich hält das Bundesland einen Pool von 800.000 € bereit für besondere Projekte oder für LAGs, deren Budget vorzeitig aufgebraucht ist (z.B. aufgrund sehr unterschiedlicher Konzentration der Teichbetriebe).

Die LAGs prüfen die Förderwürdigkeit und die SAB die Förderfähigkeit. Generell besteht ein guter Austausch der VB mit den Regionalmanagern, ebenso mit dem Ministerium für Regionalmanagement. Problematisch ist die auch für den ELER verkürzte Förderperiode.

Die Verwaltungsbehörde hatte angeregt, dass im Rahmen einer LAG-Kooperation eine Art „Fischkümmerer“ tätig wird, welcher die Förderberatung zum Thema „Fisch“ in den FLAG-Gebieten übernimmt. Dies ist jedoch nicht erfolgt.

Die Strategieguppe Fisch der vier Lausitzer LAGs entwickelt Projektansätze in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern; hier ist auch die Projektidee für die Verarbeitung von Biokarpfen angesiedelt.

Nachdem die LAGs vom Europäischen Rechnungshof kontrolliert wurden und Strukturen, die nach Bottom-up-Prinzip eigentlich erwünscht sind, als Interessenskonflikt ausgelegt wurden, ist auch in anderen Bundesländern die Bürokratie gewachsen. (Derzeit umfasst die Auswahldokumentation für FLAG-Projekte in SN 12 statt vormals 3 Seiten. Der Aufwand ist u.a. gewachsen, um zu dokumentieren, dass bei der Projektauswahl kein Interessenskonflikt bestand. Die meisten Personen in den Auswahlgremien sind ehrenamtlich, gerade da sind umfangreiche Auflagen kontraproduktiv.)

Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern wurde der Auswahlprozess der acht FLAGs und die Anerkennung der Strategien im Dezember 2023 abgeschlossen. In erster Linie durch eine gute Kommunikation der Fördermöglichkeit gibt es in dieser Periode zwei FLAGs mehr als in der vorangegangenen. Sie werden alle ausschließlich aus dem EMFAF finanziert und sind an LEADER-Gebiete angeknüpft. FLAGs sind i.d.R. LAGs, ergänzt um Vertreter der Fischerei. Die FLAG-Verwaltung wird ausschließlich über LEADER finanziert. Die FLAG-ManagerIn ist oft in Personalunion RegionalmanagerIn. Generell existiert ein enges Arbeitsverhältnis zwischen FLAGs, Regionalmanagement und der Verwaltungsbehörde.

Insgesamt stehen für die FLAGs, 5,1 Mio. € EU-Mittel zur Verfügung, pro FLAG entsprechend 637.000 €.

Der Bereich Blaue Wirtschaft wird ausschließlich in den Fischwirtschaftsgebieten aufgegriffen. Generell wird in den Fischwirtschaftsgebieten die Aquakultur mitgedacht. Private Zuwendungsempfänger bekommen die Kofinanzierung vom Land, kommunale Empfänger müssen die Kofinanzierung selbst einbringen. Die Fördersätze für kommunale Vorhaben betragen 100 %, für private 49 %. Letztere können bei öffentlichem Interesse etc. bis 80 % angehoben werden.

Im Gegensatz zum EMFF ist in dieser Förderperiode weniger genau vorgeschrieben, welche Maßnahmen förderfähig sind. Der frühere Maßnahmenkatalog wurde übernommen, aber nicht alle dieser Maßnahmen haben ausdrücklichen fischereilichen Bezug. Die Fischwirtschaftsgebiete sind das einzige Instrument, welches auch Vorhaben fördert, die über den fischereilichen Bereich hinausgehen und wo im EMFAF auch kommunale Antragsteller gefördert werden. Im Bereich Diversifizierung wurde jedoch eine Obergrenze eingeführt. [Kommunale Projekte können außerdem noch über die allgemeine De-minimis-VO gefördert werden.]

Bei der Entwicklung von Vorhaben prüfen die FLAGs die Förderwürdigkeit und die Verwaltungsbehörden die Förderfähigkeit. Die Zusammenarbeit der FLAGs und VB bei der Vorabprüfung ist deutlich intensiviert worden. FLAGs und Regionalmanager achten vermehrt darauf, dass Unterlagen rechtzeitig eingereicht werden. Teils werden in den Fischwirtschaftsgebieten Calls durchgeführt.

Bei der Projektauswahl wird ein enge fischereilicher Bezug nur bei privaten Antragstellern verlangt, bei öffentlichen Antragstellern (die ja selbst per se keine Fischer, Fischverarbeiter etc. sein können), reicht ein Mehrwert für das Fischwirtschaftsgebiet.

Die FLAGs durchlaufen eine Selbstevaluierung, wofür derzeit jedoch noch kein Zeitpunkt feststeht.

Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein gibt es acht FLAGs, welche eng an LEADER-Gebiete geknüpft sind und das existierende Regionalmanagement mit nutzen. Die FLAGs sind immer gesonderte Arbeitskreise in den LAGs. Die Gebiete haben gesonderte Fischwirtschaftsstrategien, die jeweils nur aus dem EMFAF unterstützt werden. Alle FLAGs in SH treffen sich ein- oder zweimal im Jahr, organisiert durch einen Mitarbeiter der VB. Jede FLAG hat ein Budget für eigene Projekte. Außerdem gibt es auf Landesebene Mittel für Pool-Projekte. Auf den halbjährlichen oder jährlichen Treffen werden solche Poolprojekte beschlossen, nicht ausgegebenes Geld fällt in den Pool zurück und erhöht das Budget für das kommende Jahr.

Die meisten FLAGs nehmen zumindest teilweise EMFAF-Mittel für Management-Kosten in Anspruch. Die qualitative Auswahl der Vorhaben obliegt den FLAGs, die Förderfähigkeit prüft jeweils die Bewilligungsbehörde. (Die Vorhaben in FLAGs werden – wie Vorhaben anderer Prioritätsachsen auch – in einer Excel-Tabelle erfasst, zusammen mit den FLAG-spezifischen Indikatoren.)

Die Strategien sehen jeweils eine Halbzeit- und eine Abschlussequaluvierung vor. Wenn nötig, werden die Strategien anhand der Halbzeitevaluierung angepasst.

Die FLAGs in SH sind rein auf Kutter- und Küstenfischerei ausgerichtet, mittlerweile erscheint diese Fokussierung zu eng gesteckt. Für die kommende Förderperiode gibt es Überlegungen, in größeren Strukturen zu denken bspw. eine Ostsee- und eine Nordsee-FLAG einzurichten.

Bayern

In Bayern gibt es in der EMFAF-Förderperiode zwei FLAGs. Beide FLAGs sind nur aus dem EMFAF finanziert und haben eigene Fischereistrategien, welche nicht mit LEADER verknüpft sind. Die Strategien wurden von demselben Gremium genehmigt, welches auch LEADER-Strategien genehmigt. In der EMFF-Periode gab es noch zwei weitere FLAGs (Karpfenland Mittlere Oberpfalz und Karpfenland Romantisches Franken), welche unter dem EMFAF keinen Bedarf mehr angemeldet haben.

Die FLAGs entscheiden über die Förderwürdigkeit von Projekten anhand eines Bepunktungsplans. Den Antrag und somit die Förderfähigkeit überprüft die Bewilligungsbehörde. Die FLAGs führen eine Selbstevaluierung durch.

Bremerhaven

In Bremerhaven gibt es ein Fischwirtschaftsgebiet, finanziert aus dem EMFAF, welches von der Fläche identisch mit dem von der Fischereihafen-Betriebsgesellschaft mbH (FBG) bewirtschafteten Fischereihafen. Eine Besonderheit ist, dass das Gebiet viele fischwirtschaftliche Betriebe, jedoch keine Fangfischerei oder Aquakultur umfasst.

Oft ist der Vorhabenträger die FBG. Die Projektskizze wird in der Örtliche Gruppe diskutiert. Die FLAG beschließt, ob das Projekt förderwürdig ist. Wenn ja kommt es zur Beantragung bei der BIS (Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH), welche auch die Förderabwicklung übernimmt.

Für jedes einzelne Projekt muss jedes einzelne FLAG-Mitglied unterschreiben, dass es in diesem Projekt keinen Interessenskonflikt hat. Wenn ein Interessenskonflikt besteht, wird die jeweilige Person von der Abstimmung ausgeschlossen.

Niedersachsen

In Niedersachsen gibt es wie schon in den beiden vorhergegangenen Förderperioden ein Fischwirtschaftsgebiet mit einer sehr weitläufigen Flächenkulisse, welches aus dem EMFAF gefördert wird. Das Fischwirtschaftsgebiet ist von LEADER unabhängig. Aufgrund der Größe des Fischwirtschaftsgebietes ist die Einrichtung eines Regionalmanagements zielführend, welches für Werbung, Beratung, Webseite etc. zuständig ist. Dies zeigen auch die Erfahrungen aus dem EMFF, in welchem ein Regionalmanagement bestand und die Fördermaßnahmen gut angenommen wurden. Im EMFAF konnte ein Regionalmanagement erst zum 2. Quartal 2025 eingerichtet werden. Die Regionalmanagerin ist beim Landkreis (LK) Wesermarsch, einem der teilnehmenden LK des Fischwirtschaftsgebiets, angesiedelt. Durch die späte Besetzung kam es zu Verzögerungen der Projektentwicklungsarbeit.

Der FLAG stehen ca. 2 Mio. Euro an EU-Mitteln zur Verfügung. In der vergangenen Förderperiode startete das Fischwirtschaftsgebiet mit sehr vielen Vorhaben. Derzeit sind erst zwei Vorhaben bewilligt, die Strategie selbst wurde Mitte 2023 bewilligt. Die Abwicklung der Fördervorhaben erfolgt über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen.

Koordination der FLAG

Es existiert ein Netzwerk der FLAGs mit jährlich rotierendem Vorsitz der BL mit CLLD. Der jährlich rotierende Vorsitz des Netzwerks ist möglicherweise der Kontinuität abträglich.

Fazit

Zusammenfassend gesehen, gibt es ein eingespieltes Abwicklungssystem für CLLD, das in den jeweiligen Bundeslandkontext eingebettet ist. Risikofaktoren sind die z.T. zu enge inhaltliche Ausrichtung der fishereilichen Strategien und das Fehlen von Regionalmanagementkapazitäten, um die FLAG zu unterstützen. Verwaltungsprozesse sollten auf die Kapazitäten der FLAG ausgerichtet sein, und nicht unnötige Hürden errichten.

4.5 Information und Kommunikation

Die Erfolgsbedingung lautet, dass mit einer guten Information und Kommunikation die Zielgruppen des EMFAF-Programmes erreicht werden.

Bei Information und Kommunikation müssen die gesetzlichen Vorgaben lt. EU-Dachverordnung (Artikel 46 bis 50) und die darüberhinausgehende strategische Kommunikation unterschieden werden.

Die gesetzlichen Vorgaben umfassen:

- Die Ernennung eines/einer Kommunikationsbeauftragten, der/die auch für mehrere Programme tätig sein kann.
- Jeder Mitgliedstaat muss Kommunikationsaktivitäten durchführen, die mit den übergeordneten Zielen des EMFAF übereinstimmen und die Rolle der EU bei der Finanzierung hervorheben.
- Auf allen Kommunikationsmaterialien muss das EU-Emblem deutlich sichtbar und der finanzielle Beitrag der Europäischen Union erkennbar sein.
- Die Verwaltungsbehörden müssen ihre Kommunikationsaktivitäten regelmäßig monitoren und darüber Bericht erstatten.
- Die Begünstigten der EMFAF-Unterstützung müssen ebenfalls sicherstellen, dass die Rolle der EU in ihren Kommunikationsbemühungen anerkannt wird.
- Die VBs sollten sich aktiv am Inform-EU-Netzwerk beteiligen, das Schulungen, bewährte Verfahren und Inhalte zur effektiven Kommunikation von EU-Mitteln bereitstellt.

Darüber hinaus wird von FAMENET empfohlen, eine umfassende Kommunikationsstrategie zu entwickeln (siehe das kürzlich veröffentlichte Working Paper on EMFAF Communication, December 2024).

Obwohl die EMFAF-Programme nur über begrenzte Ressourcen verfügen, ist es lt. FAMENET Working Paper unerlässlich, ihre Erfolge strategisch und effektiv zu kommunizieren. In der Vergangenheit lag laut Working Paper der Schwerpunkt der Kommunikationsbemühungen im Rahmen des EMFF 2014-2020 stark auf der Bereitstellung von Instrumenten – wie der Einrichtung von Websites –, ohne die Bedürfnisse der Zielgruppen und die effektivsten Kanäle, um diese zu erreichen, angemessen zu berücksichtigen. Diese Herausforderung soll durch die Erarbeitung einer umfassenden Kommunikationsstrategie adressiert werden.

Die EMFAF-Programme werden in dieser Hinsicht auf EU-Ebene unterstützt. Seit der Einführung des Inform-EU-Netzwerks im Jahr 2021 und der umfangreichen Schulungen hat sich die Unterstützung auf EU-Ebene für Kommunikationsbeauftragte verbessert. Angesichts des geringen Umfangs vieler EMFAF-Programme und der Tatsache, dass Kommunikationsbeauftragte neben dem relativ kleinen EMFAF häufig auch größere Programme betreuen, ist es weiterhin eine große Herausforderung für den EMFAF geeignete Kommunikationsstrategien zu entwickeln, um die Zielgruppen effektiv zu erreichen.

Im deutschen EMFAF-Abwicklungsmodell ist grundsätzlich die Kommunikation mit der Zielgruppe Länderaufgabe, weil dort die Programme abgewickelt werden. Der Entwicklungsstand von Informations- und Kommunikationsmaßnahmen im deutschen EMFAF wurde in den Interviews mit den Abwicklungsbehörden auf einer Skala von 0 bis 4 mit **3 (gut) bis 4 (sehr gut)** bewertet.

Die Zielgruppe für die Information & Kommunikation ist klein und kann leicht mit konventionellen Mitteln erreicht werden (Webseite, Fachveranstaltungen, Fischereiverband, Pressemitteilungen).

Die Akteure der Fischwirtschaft und der Verwaltung kennen sich in der Regel sehr gut und der Sektor weiß um die Fördermöglichkeiten des EMFAF. Zur Küstenfischerei besteht auch über die Außenstellen der Fischereiaufsicht ein guter Kontakt.

Die Einhaltung der verpflichtenden Publizitätsvorschriften wird durch die Verwaltungsbehörden sichergestellt, auch wenn dies teilweise durch zielgruppenspezifische Probleme herausfordernd ist. Beispielsweise fordert eine neue Publizitätsregel, dass zukünftig auch auf Websites und eventuell vorhandenen Social Media-Kanälen der Begünstigten auf die Förderung durch den EMFAF hingewiesen werden muss. Diese Regelung ist möglicherweise problematisch bei kleinen Betrieben, die online schlecht vertreten sind (NI).

Es gibt auf Länderebene einzelne Initiativen, um die Kommunikationsstrategie über die konventionellen Mittel hinausgehend weiter zu professionalisieren. So wird in BY eine Marktstudie durchgeführt, um die Zielgruppe der Teichwirtschaften besser kennenzulernen.

Auf Bundesebene bündelt das BMEL die Kommunikationsanstrengungen der Länder, bspw. gibt das BMEL Pressemitteilungen zum Programmstart heraus. Das BMEL führt auch die Webseite [Portal-Fischerei](#), wo Informationen zum EMFAF, FLAG-Steckbriefe und die veröffentlichungspflichtigen Vorhaben eingestellt werden. Zudem ist beim BMEL die Stelle der Kommunikationsbeauftragten angesiedelt. „Portal Fischerei“ richtet sich an eine breitere Öffentlichkeit, wurde lt. Befragung unter dem EMFF jedoch nicht sehr gut gepflegt.

Eine Herausforderung ist, dass im deutschen EMFAF eine Social-Media-Strategie erst erarbeitet werden müsste. Das kürzlich publizierte FAMENET „Working Paper on EMFAF Communication“ empfiehlt in der Entwicklung der Kommunikationsstrategie neben den üblichen Informationskanälen wie Webpage, Events, Newsletter auch die Verwendung von Social-Media zu berücksichtigen.

Eine mögliche Social-Media-Strategie für Deutschland wäre nicht dazu gedacht, auf die Fördermöglichkeiten aufmerksam zu machen (dieser Bedarf ist gut abgedeckt), sondern würde dazu dienen, Erreichtes zu präsentieren, den Politikbereich im Bewusstsein zu halten und die Fachöffentlichkeit einzubinden, entsprechend dem Motto: Tue Gutes und rede darüber. Dies würde der Information einer breiteren Öffentlichkeit hinsichtlich der Verwendung ihrer Steuergelder zugutekommen. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass durch vermehrte Kommunikation mehr Antragsteller gewonnen werden können. Zudem ist nicht abzusehen, dass eine deutsche Social-Media-Strategie mit den bestehenden personellen Kapazitäten umgesetzt werden kann.

Die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation kann – wenn ausreichend Ressourcen verfügbar sind – **auch breiter und sektorübergreifender** ausgestaltet werden als der zielgruppenspezifische Ansatz in Deutschland, wie die folgende Initiative in Irland zeigen soll.

Die aus dem EMFF/EMFAF unterstützte **Blue Ambition Initiative in Irland** ist ein Gemeinschaftsprojekt, das darauf abzielt, die blaue Bioökonomie des Landes (Aquakultur) voranzutreiben und Meeresressourcen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu nutzen. Leitinstitution ist die staatliche irische Agentur BIM, die für die Entwicklung der irischen Fischindustrie zuständig ist. Leitgedanke ist die Vernetzung des Fischerei- und Aquakultursektors mit Unternehmen aus anderen Sektoren, Investoren und Forschungseinrichtungen, um die notwendigen Veränderungen zu identifizieren und voranzutreiben, die für eine nachhaltige Zukunft des Sektors erforderlich sind. Der irischen Fischereisektor selbst ist zu klein, um die notwendige Innovationskraft aufzubringen. Daher wird eine breite, sektorübergreifende Vernetzung angestrebt. Kommunikationsaktivitäten sind ein zentraler Baustein der Initiative. Ein wichtiges Ereignis im Rahmen dieser Initiative ist die jährliche Blue Ambition Konferenz. So brachte beispielsweise die Konferenz Blue Ambition 24, die am 11. Oktober 2024 in Dublin stattfand, globale Expert:innen zusammen, um Investitionsmöglichkeiten und die Entwicklung der blauen Bioökonomie Irlands zu diskutieren. Bei der Veranstaltung wurde auch der Gewinner des irischen Aquatech-Preises gefeiert, mit dem ein herausragendes Unternehmen mit „bahnbrechendem“ Potenzial in diesem Sektor ausgezeichnet wird. Diese Konferenz fiel mit dem sechsten BIM Aquatech Innovation Studio zusammen, was das Engagement der Initiative für die Förderung von Innovationen in der Aquakultur weiter unterstreicht.

Insgesamt dient die Initiative „Blue Ambition“ als Plattform für wichtige Interessenvertreter:innen der irischen Aquakultur-Innovationsgemeinschaft, um sich zu vernetzen, Ideen auszutauschen und das nachhaltige Wachstum des maritimen Sektors voranzutreiben.

Fazit

Die kleine Zielgruppe für den EMFAF ist bei den Abwicklungsbehörden bekannt und kann leicht mit konventionellen Informationskanälen erreicht werden. Um notwendige Veränderungen zu identifizieren und voranzutreiben, wie auch die sektorübergreifende Vernetzung mit Investoren und Forschungseinrichtungen zu stärken, sind weitere Kommunikationsaktivitäten nötig. Der Mehrwert einer Social-Media-Strategie wurde jedoch noch nicht abgeklärt. Des Weiteren wurde noch nicht abgeklärt, wie die sektorübergreifende Kommunikation und Vernetzung verstärkt werden könnte.

4.6 Koordination und Zusammenarbeit

Die Erfolgsbedingung lautet, dass es eine gute Zusammenarbeit und Koordination zwischen den an der Programmabwicklung beteiligten Stellen (VB, BMEL, KOM) sowie zwischen den Prüfbehörden geben sollte. In einem föderalen Abwicklungssystem mit vielen beteiligten Akteuren nehmen Koordinationsformate und -gremien sowie die Koordinationsmechanismen eine wichtige Rolle ein.

Im Vergleich zur vorhergehenden Programmperiode konnten deutliche Verbesserung bei der Koordination erzielt werden, weil im Gegensatz zum EMFF nunmehr auch auf Bundesebene Mittel der Technischen Hilfe als neuer Finanzierungstopf zur Verfügung stehen.

Die Mittel für die Technische Hilfe¹⁶ werden nicht mehr, wie im EMFF, als eigene Priorität programmiert, sondern als fester Prozentsatz (6%) des EMFAF-Gesamtprogrammbudgets pauschal mit den abgerechneten Ausgaben erstattet. Die Bundesebene kann nunmehr die 6% der sehr gut einschätzbaren Ausgaben der Bundes-Verwaltungsbehörde BLE nutzen (die Nachfrage nach Fördermaßnahmen ist bei der BLE nicht von der Investitionsbereitschaft von Unternehmen abhängig).

Für die Koordination der Abwicklungsstellen und Prüfbehörden auf Bundes- und Landesebene und für die Kommunikation gegenüber der KOM stehen insgesamt 3,1 AK in VZÄ zur Verfügung. Darunter fallen folgende Stellen:

- Die Koordinierenden Stellen der VBs, BMEL Bonn, Referat 525/ Abteilung 5
- Die Koordinationsstelle Bund-Länder, BMEL Berlin, die auch die Rolle der Kommunikationsbeauftragten übernimmt. Die Länderkoordinationstelle ist zu 10 % vom Bund und zu 90 % von den Ländern finanziert, mit Mitteln aus der Technischen Hilfe.
- Die Koordinierende Stelle der Prüfbehörden, BMEL, Bonn, Referat 615

Gegenüber der KOM ist das BMEL der Ansprechpartner, ansonsten sind die Bundesländer in der Programmumsetzung völlig selbständig und agieren autonom. Die Länder müssen ihren eigenen Kofinanzierungsanteil tragen, der Bund kann diesen i.d.R.¹⁷ nicht übernehmen.

Für die Koordination und Zusammenarbeit stehen im Vergleich der Programmperioden folgende formelle und informelle Instrumente zur Verfügung:

¹⁶ Die technische Hilfe wird in Deutschland nach den Artikeln 36 und 51 der VO (EU) 2021/1060 bilanziert.

¹⁷ Ausnahmen gibt es im Bereich der Seefischerei mit den Bundesrichtlinien MAF-BMEL (u. a. befristete Stilllegung) und FIS-BMEL (Investitionen an Bord). Hier übernimmt der Bund die nationale Kofinanzierung, die Länder kombinieren diese mit ‚ihren‘ EMFAF-Mitteln und wickeln die Förderung ab.

Tabelle 8: Veränderung der Koordinationsformate und -gremien

EMFF 2014 – 2020	EMFAF 2021-2027
Begleitausschuss (BGA)	Keine Änderung
Durchführung einer Bund-Länder-Sitzung, die dem Begleitausschuss vorgeschaltet ist, um den BGA von administrativen Fragen zu entlasten	Keine Änderung
Koordinierende Stelle der Verwaltungsbehörden beim BMEL, Referat 525	Keine Änderung
Länderkoordination in MV	Neue Koordinationsstelle Bund-Länder
Koordinierende Stelle der Prüfbehörden beim BMEL	Keine Änderung
Die jährlichen Treffen der Prüfbehörden	Keine Änderung
	Monatlicher Jour fixe der Bundesländer: Die Zusammenarbeit hat sich durch den Jour fixe stark intensiviert; Am Jour fixe nimmt das BMEL nur teil, wenn dies ausdrücklich verabredet ist. Der Jour fixe ist in erster Linie ein Forum für die Länder untereinander mit ihrer Koordinatorin. Das BMEL bringt lediglich Tagesordnungspunkte ein. Die Einladung zum Jour fixe kommt von der Koordinatorin, diese erstellt auch die Tagesordnung. Der Jour fixe unterstützt den Austausch zu administrativen Fragen und zum Programminhalt.
Manuelle Zusammenfassung der Infosys-Daten und des Fortschritts bei der Programmdurchführung	Gemeinsames Datenportal für Infosys und für das Programmmonitoring, das derzeit entwickelt wird
Zentrales Fischereiportal für die umfassende Information www.portal-fischerei.de/	Nunmehr durch die Kommunikationsverantwortliche aktiver gepflegt
Vergabe und Begleitung der Zwischenevaluierung: Beauftragung und Begleitung durch BMEL im Namen der BL und des Bundes	Erstellung eines umfangreichen Evaluierungsplans Einrichtung des Lenkungsausschusses für Evaluierung, welcher sich aus einem Binnenland, einem Küstenland, dem BMEL und der BLE rekrutiert. Unterstützung der Koordinierenden Stelle und des Lenkungsausschusses bei der Umsetzung des Evaluierungsplanes durch einen Dienstleister

Quelle: Befragung Koordinierende Stelle und Abwicklungsbehörden

In bestimmten Bereichen - wie im Bereich CLLD - übernimmt das BMEL bewusst keine Koordinierungsrolle. Die Vernetzung der FLAGs erfolgt über ein Netzwerk mit jährlich rotierendem Vorsitz eines der sechs Bundesländer, welche Priorität 3 umsetzen.

Die Zusammenarbeit und Koordination werden von den Befragten auf einer Skala von 0 bis 4 als **3 (gut) bis 4 (sehr gut)** bewertet. Die Behördenkultur im EMFF und EMFAF wird als sehr positiv und konstruktiv gelobt.

Herausforderungen werden in der **bedarfsgerechten Aufteilung der Finanzmittel** zwischen den Ländern gesehen. Hinsichtlich der Mittelverteilung besteht zwischen den Küsten- und Binnenländern ein Verteilungskonflikt. Der Verteilungsschlüssel ist aus ehemaligen Bedarfen erwachsen. Im Rahmen der Evaluierung wurde in diesem Zusammenhang das Verhältnis von Zielgruppengröße und Programmbudgets analysiert (siehe Abschnitt 4.6.1).

Des Weiteren wurde in Bezug auf die letzte Programmperiode mehrfach die **späte Umschichtung von Finanzmitteln** des Programmes kritisiert. Ein BL gab im EMFF erst spät bekannt, dass es Mittel in großem Umfang nicht vergeben kann. Diese mussten dann sehr kurzfristig (zur BLE) umgeschichtet werden. Mit

dem neuen Infosys-Datenportal auf Bundesebene wird in Zukunft eine schnellere Einsicht in den Ausgabenstand jedes Bundeslandes möglich sein. Durch die vermehrte Transparenz werden die Verwaltungsbehörden möglicherweise kurzfristig Maßnahmen aktivieren können, die dann den Mittelabfluss gewährleisten. Die Bundesländer haben die Budgethoheit, welche den Transfer von Mitteln erschwert.

Zur flexiblen Bedarfsdeckung gab es den Versuch eine **nationale Reserve** einzuführen. Eine Leistungsreserve auf Bundesebene existiert in Deutschland nicht. Eine solche wird von Seiten des BMEL und der KOM jedoch als sinnvoll erachtet. Es sollte überlegt werden, hierfür Mittel aus dem EMFAF zu nehmen, um dem Bund Flexibilität zu geben, um auf Sondersituationen zu reagieren. Es gibt auch Bereiche wie z.B. Fischereiforschung, wo Bund und Länder jeweils Zuständigkeiten haben, und wo überlegt werden könnte, dem Bund mehr Zuständigkeiten zu übertragen.

In Zusammenhang mit der Mittelumschichtung stellt sich auch die Frage nach dem **politischen Ziel des Programms**. Will man, solange noch eine Perspektive besteht, dass investive Maßnahmen nachgefragt werden, die Mittel in Maßnahmen wie Transferleistungen und Kompensation umschichten, welche einen schnellen Mittelabfluss gewährleisten? Ein solches Vorgehen verbaut möglicherweise spätere Investitionsförderung. Letztendlich muss jedoch die Mittelausschöpfung im Vordergrund stehen, um nicht in der Folgeperiode Mittel zu verlieren.

Es gab bereits den Versuch, **gemeinsame Lösungsansätze für die Verwaltungsvereinfachung** zu entwickeln, vor allem in Bezug auf den Nachweis zu Verstößen nach dem Seefischereigesetz.

Entsprechend SeeFischG gibt es eine nationale Verstoßdatei. Abfragen daraus sind für die Förderung obligatorisch, jedoch sehr kompliziert. Laut § 11 der EMFAF-VO muss im Laufe der Beantragung und Abwicklung bzw. Kontrollen die zuständige Behörde mehrfach feststellen, dass der Antragsteller keine schweren Verstöße gegen das SeeFischG begangen hat. Der Nachweis kann nur durch den Antragsteller selbst kostenpflichtig eingeholt werden und ist jeweils nur 6 Monate gültig. Eine Eigenerklärung genügt nicht. Es wurde bereits mehrfach versucht (2016 und 2021), den Bewilligungsbehörden direkt Einsicht in die Verstoßdatei zu gewähren, was jedoch aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht erfolgreich war. Zudem gab es Überlegungen, die Verstoßdatei in ein anderes Format zu überführen, auf welches die Bewilligungsbehörden dann Zugriff erhalten könnten. Laut Art. 14 SeeFischG dürfen nur Gerichte, Staatsanwälte und Fischereiaufsichtsbehörden Einsicht in die Verstoßdatei nehmen. Bei der nächsten Änderung des SeeFischG, welche aufgrund der neuen EU-Kontrollverordnung erfolgen muss, soll erneut versucht werden eine Erleichterung der Einsichtnahme zu erwirken.

Fazit

Für eine effektive Koordination spricht, dass für die Koordination der dezentralen EMFAF-Programmabwicklung seit der neuen Programmperiode verbesserte und neu eingerichtete formelle und informelle Instrumente sowie entsprechende Personalressourcen zur Verfügung stehen. Die Kultur der Zusammenarbeit im EMFAF ist positiv und konstruktiv und unterstützt eine effektive Koordinationsarbeit.

Gemeinsame Lösungsansätze für eine bedarfsgerechte Aufteilung der Finanzmittel und für die Verwaltungsvereinfachung sind hingegen noch entwicklungsfähig.

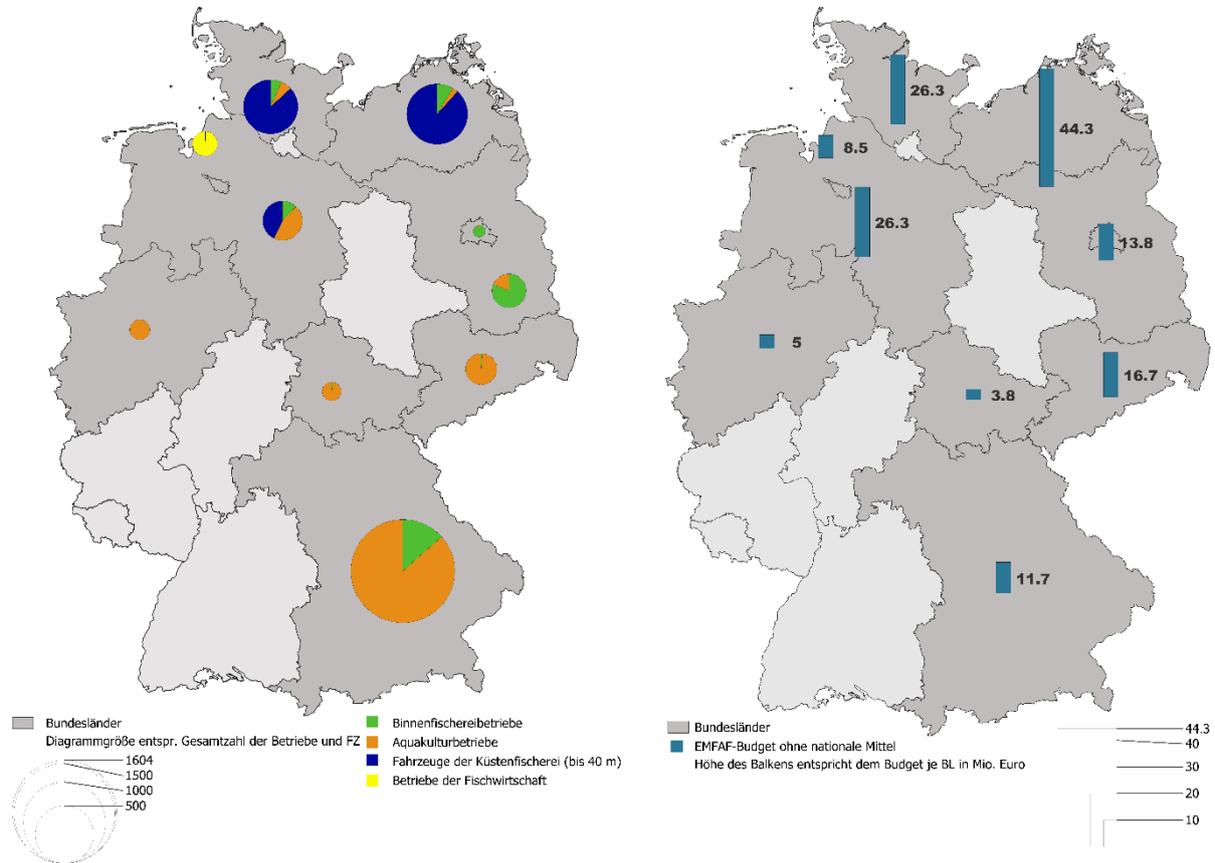
4.6.1 Vertiefung: Verhältnis von Zielgruppengröße und Programmbudgets

Die Zielgruppe des EMFAF umfasst Betriebe der Küsten- und Binnenfischerei, Aquakulturbetriebe und reine Verarbeitungs- und Vermarktungsbetriebe. Die Anzahl der Betriebe der Küstenfischerei wurde anhand der Zahl von Einträgen im EU-Flottenregister abgeschätzt. Für die Nordseefischerei kann angenommen werden, dass die Anzahl an Betrieben mit der Anzahl an Fahrzeugen übereinstimmt, da in der dort vorherrschenden Krabbenfischerei ein Betrieb in den meisten Fällen ein Schiff betreibt.

In der Ostseefischerei besitzt ein Betrieb ggf. auch zwei oder mehr, dann oft kleinere Fahrzeuge. Es gibt demzufolge etwas weniger Betriebe als im Flottenregister eingetragene Fahrzeuge. Der Einfachheit halber wird für die Abschätzung der Zielgruppengröße jedoch angenommen, dass die Anzahl der eingetragenen Fahrzeuge der Anzahl an Betrieben der Küstenfischerei entspricht.

Die Betriebszahlen der Binnenfischerei und Aquakultur entstammen dem Jahresbericht zur Deutschen Binnenfischerei und Binnenaquakultur. Meeresaquakultur besitzt Deutschland fast ausschließlich in Form der Muschelfischerei, deren Fahrzeuge im EU-Flottenregister erfasst und deswegen in den Betriebszahlen der Küstenfischerei bereits enthalten sind.

Abbildung 9: Größe der Zielgruppe (links) im Vergleich zu den EMFAF-Budgets der Bundesländer (rechts)



Quelle: Evaluationsteam auf Grundlage Flottenregister, Jahresbericht zur Deutschen Binnenfischerei

Hinsichtlich der Struktur der Binnenaquakultur bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Rein zahlenmäßig liegen 80 % der Teichwirtschaftsbetriebe in Bayern, gefolgt mit weitem Abstand von Sachsen. Beide Bundesländer enthalten zusammen etwa zwei Drittel der teichwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands. Während in den östlichen Bundesländern jedoch im Haupterwerb geführte Teichwirtschaften mit großen Flächen vorherrschen (BB durchschnittlich ca. 150 ha/Betrieb, SN durchschnittlich ca. 50 ha/Betrieb), dominieren speziell in Bayern in landwirtschaftliche Familienunternehmen integrierte Warmwasserteiche mit im Mittel nur etwa 4 ha.

Bremen stellt hinsichtlich der Zielgruppe eine Besonderheit dar, da es weder über Küsten- noch Binnenfischerei oder Aquakultur verfügt. In Bremerhaven existiert ein in Deutschland einzigartiges Cluster aus fischwirtschaftlichen Betrieben im Bereich Verarbeitung und Vermarktung.

Die Budgetverteilung im EMFAF ist historisch gewachsen und spiegelt nicht unbedingt die rein zahlenmäßige Verteilung der Zielgruppe wider. Während in den FIAF-Programmen noch ein überwiegender Teil der Mittel für Maßnahmen im Zusammenhang mit der EU-Fischereiflotte bereitgestellt wurde, sank dieser Anteil im Laufe der Zeit und es wurden Mittel für ein immer breiteres Spektrum von Maßnahmen vorgesehen, u.a. Umwelt- und Klimaschutz und Anpassungen an den Klimawandel. Der ehemalige Fokus auf Bedarfe der Küstenfischerei spiegelt sich noch heute in den relativ großen Budgets der Küstenbundesländer wider. Insbesondere das hohe Budget von MV erklärt sich aus Mehrbedarfen für Umstrukturierung und Neuorganisation nach der Wende.

Angesichts der anhaltender Bruttoverluste der Kleinen Küstenfischerei in der Ostsee seit 2018 und der Halbierung der Beschäftigtenzahlen in der deutschen Ostseefischerei in der vergangenen Dekade¹⁸ aufgrund von u.a. dem Einbruch der Dorsch- und Heringsbestände, vermehrten Schäden durch Prädatoren (Robben) und hohen Energiekosten erscheint ein Fokus auf die Unterstützung der Küstenfischerei weiterhin notwendig.

Generell befindet sich die deutsche Flotte in einer angespannten Situation. Der durchschnittliche Treibstoffpreis 2022 lag 75 % über dem Mittel von 2013–2021. Von 2018 bis 2022 gingen die Anlandungen der deutschen Flotte um 37 % zurück. Die Gesamteinnahmen der deutschen Flotte, ohne direkte Einkommensbeihilfen, wurden für 2022 auf 196 Millionen Euro geschätzt, ein Rückgang von -20 % gegenüber dem Durchschnitt 2013–2021 (STECF 2024).

Fazit

Die historisch gewachsene Verteilung der Programmmittel sollte im Lichte der veränderten Bedarfe reflektiert und ein gemeinsamer Lösungsansatz gefunden werden.

4.7 Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung

Die Erfolgsbedingung lautet, dass die externen Rahmenbedingungen förderlich für die Programmumsetzung sind. Diese externen Rahmenbedingungen können von den Programmbehörden nur zum Teil kontrolliert werden.

Laut Einschätzung der Abwicklungsbehörden besteht derzeit in einigen Bereichen des Fischereisektors Nachfrageknappheit nicht Mittelknappheit; Investitionen in Fahrzeuge finden nicht statt, weil Fahrzeuge zu alt oder ausmodernisiert sind oder weil eine Förderung aktuell nicht möglich ist, weil wegen eingebrochener Fischbestände die Fangkapazitäten die Fangmöglichkeiten übersteigen. Die wirtschaftliche Situation der Unternehmen ist schlecht und die Zukunftsperspektiven unsicher, woraus ebenfalls große Zurückhaltung bei Investitionen resultiert.

Investive Vorhaben im Bereich Aquakultur werden in einigen Bundesländern schleppend nachgefragt, aber es gibt keine Möglichkeiten für die Verwaltungsbehörden die Nachfrage anzukurbeln. Die Fördersätze wurden bereits auf den maximalen Satz angehoben. Während der laufenden Förderperiode können die Förderbedingungen nicht verändert werden, ohne den Grundsatz der Chancengleichheit zu verletzen. Es gibt eine Kombination aus schlechter Marktperspektive (Billigkonkurrenz), restriktivem Umwelt- und Wasserrecht und eigenkapitalschwachen Betrieben.

Die Aquakulturentwicklung funktioniert in Deutschland aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen nur sehr beschränkt. Die Erwartungshaltung der KOM ist, dass die Aquakultur massiv ausgebaut wird, aber besonders das Wasserrecht (auch von Seiten der EU) schließt einen weiteren Ausbau der Aquakultur aus. Die hohen Erwartungen der Gesellschaft an die Gewässerökologie beispielsweise verunsichern viele Betriebe. Dies erschwert eine Entwicklung der Branche. Aquakulturentwicklung kann entsprechend nur im Kleinen umgesetzt werden. In Bayern stellt die zunehmende Prädatorenproblematik vielerorts die Rentabilität fischwirtschaftlicher Produktion in Frage. Der Markt scheint sich in der Aquakultur zu bereinigen, die Nachfrage ist relativ hoch oder stabil bzw. kommt von wenigen Unternehmen, aber dafür in größerem Umfang. Es bestehen jedoch auch hier die genannten Dysfunktionalitäten (Wasserrechtsverfahren, ...).

Die EU-Vorgaben für Gewässer, Green Deal und Energieeffizienz sind oft unvereinbar mit Gegebenheiten vor Ort bzw. mit den für eine wirtschaftliche Produktion erforderlichen Rahmenbedingungen. Zahlreiche Einflussfaktoren erschweren die Nutzung des Fonds, wie etwa die Disparität in der Flotte, das Energiethema im gesamten Wirtschaftsbereich, fehlendes Investitionskapital kleinerer Betriebe oder bevorzugte Investitionen in Wald oder Land statt in die risikobehaftete Aquakultur bei großen Investoren.

¹⁸ STECF 2024 The 2024 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet, https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/d/stecf/stecf_24-07_aer

Die ungünstigen Rahmenbedingungen und Zielkonflikte schlagen sich im Umsetzungsstand des EMFAF-Programmes nieder. Laut dem finanziellen Fortschritt des Programmes zum Stand Ende 2024 liegt der Genehmigungsstand in der hoch dotierten Priorität 2 (Aquakulturinvestitionen) nur bei rund 10% der verfügbaren Mittel. Die größte Diskrepanz zwischen Soll und Ist-Stand besteht beim Spezifischen Ziel 2.1 Aquakulturproduktion.

Nur die Abgeltung von Umweltleistungen in der Teichwirtschaft wird derzeit sehr gut nachgefragt (SN hat in der Teichwirtschaft einen Mehrbedarf von ca. 9. Mio. EUR).

Diese ungünstigen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EMFAF-Programmes gerade im Bereich wettbewerbsfähige Aquakulturproduktion erfordern ein Gegensteuern durch die Programmbehörden. In diesem Zusammenhang ist auf die EU-weite Aquakultur-Kampagne der EU hinzuweisen, die seitens der DG MARE am 25. März 2025 gestartet wurde. Die in Zusammenarbeit mit Mitgliedsstaaten und dem Aquaculture Advisory Council (Beirat für Aquakultur) entwickelte Kampagne "EU Aquaculture – We work for you with passion" – deutsch: "EU-Aquakultur. Wir arbeiten für Sie/Dich mit Leidenschaft" – soll das Bewusstsein von und das Verständnis für die Zucht von Fisch, Muscheln und Algen innerhalb der EU wecken und damit die Entwicklung der Branche fördern. Die am 25. März 2025 in Brüssel von Fischereikommissar Costas Kadis vorgestellte und auf drei Monate angelegte Marketingaktion soll das Bekenntnis der EU-Produzenten zu einer nachhaltigen Aquakultur und qualitativ hochwertigen Erzeugnissen herausstellen.¹⁹

Fazit

Es gibt derzeit in verschiedenen Bereichen keine förderlichen Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung, insbesondere, soweit die Produktion gefördert werden soll. Es besteht das Risiko die EMFAF-Mittel nicht auszuschöpfen oder aber mit einer zu starken Gewichtung auf Kompensationen und Umweltleistungen den produktiven Charakter des Programmes einzuschränken.

¹⁹ Siehe https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/commission-launches-eu-wide-aquaculture-campaign-2025-03-24_en

5 Bewertung von Aufwand und Wirksamkeit für ausgewählte EMFAF- „Maßnahmenarten“

5.1 Einleitung

Die Erfolgsbedingung lautet, dass im EMFAF-Programm Fördermaßnahmen mit einem günstigen Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirksamkeit implementiert werden.

Die Bewertung basiert auf einer schriftlichen Erhebung bei den Abwicklungsbehörden. Die Perspektive der Begünstigten wurde nicht berücksichtigt, da dies in der Leistungsbeschreibung nicht vorgesehen war.

Entsprechend § 7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung soll jegliches Verwaltungshandeln nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet sein. Da zumeist die Ziele und Ergebnisse vordefiniert sind, steht dabei das Minimalprinzip – die Erreichung bestimmter Ergebnisse mit möglichst geringem Mitteleinsatz – im Vordergrund. In Anbetracht dessen, dass angestrebten Ergebnissen (auf Schätzung beruhende) Annahmen der Verwaltungsbehörden zugrunde liegen und zudem der Beitrag des Fonds zur Erreichung übergeordneter Ziele ausgeschöpft werden soll, kann eine Ausrichtung nach dem Maximalprinzip ebenfalls sinnvoll sein. Grundsätzlich wird eine möglichst kostengünstige administrative Umsetzung ohne Berücksichtigung der Zielerreichung nicht angestrebt.

Verfahren sollen so aufgesetzt werden, dass sie von den Begünstigten verstanden werden und zu einer hohen Zielerreichung beitragen, auch wenn dies höhere administrative Kosten verursacht. Daher können auch Ziele mit hohen administrativen Kosten verfolgt werden, wenn dies sachlich gerechtfertigt ist.

Es ist ein Diskurs erforderlich: Wie teuer darf eine wirksame Maßnahme sein? Welche Möglichkeiten bestehen zur Kostenoptimierung, ohne negative Effekte auf die Wirksamkeit? In diesem Diskurs müssten sowohl die Verwaltungs- als auch die eigentlichen Umsetzungskosten von Maßnahmen berücksichtigt werden.

Hoch wirksame Maßnahmen mit verhältnismäßig geringen Implementierungskosten sind das Optimum, während Maßnahmen mit hohen Implementierungskosten und ohne Nachweis der Wirksamkeit den „worst case“ darstellen. Denkbar ist eine Mittelverschiebung zu hoch wirksamen Maßnahmen mit verhältnismäßig geringen administrativen Implementierungskosten.

Um eine Bewertung von Aufwand und Wirksamkeit vornehmen zu können, muss zuerst der Bewertungsgegenstand (Maßnahmenarten/ Maßnahmen) geklärt werden (Kap. 5.2 bis 5.4). In einem weiteren Schritt wird die Bewertungsmethodik entwickelt (Kap. 5.5). Die Ergebnisse der Bewertung werden im Kap. 5.6 erläutert.

5.2 Charakteristik der Maßnahmenarten

Der EMFAF sollte sich laut Erwägungsgrund 13 der EMFAF-Verordnung 2021/1139 „auf eine einfache Struktur stützen, ohne Maßnahmen und detaillierte Förderfähigkeitsbestimmungen auf Unionsebene im Vorfeld übermäßig präskriptiv festzulegen. Stattdessen sollten für jede Priorität umfassende spezifische Ziele beschrieben werden. Die Mitgliedstaaten sollten daher ihre Programme vorbereiten, in denen sie die am besten geeigneten Mittel zur Erreichung dieser Ziele angeben.“ Entsprechend sind die Prioritäten und Spezifischen Ziele des EMFAF durch die EU festgelegt worden, die Mitgliedstaaten konnten die einzelnen Prioritäten und Spezifischen Zielen in ihren Programmen nutzen oder nicht, mussten sich auf der Ebene aber an die vorgegebene Struktur halten. Unterhalb der Ebene der Spezifischen Ziele mussten die Mitgliedstaaten dann selbst Maßnahmenarten festlegen, die zur Erreichung des jeweiligen Spezifischen Ziels beitragen sollen. Auf EU-Ebene festgelegte Maßnahmen oder Maßnahmenarten, wie diese noch im EMFF existierten, gibt es im EMFAF nicht.

In der Systematik des deutschen EMFAF-Programms gibt es 35 Maßnahmenarten, die jeweils zur Umsetzung eines der insgesamt 9 Spezifischen Ziele beitragen sollen. Die Maßnahmenarten wurden auf Grund der Bedarfe der Länder in Anlehnung an den EMFF formuliert und werden durch verschiedene Förderrichtlinien und Verwaltungsbehörden des Bundes und der Länder implementiert.

Eine Zuordnung der insgesamt 11 Verwaltungsbehörden (10 Bundesländer, BLE (für den Bund)) zu den Maßnahmenarten wurde in der Programmplanung getroffen. Diese Informationen liegen in einer „Mastertabelle“, datiert 31.10.2022, vor. Eine bundesweite Übersicht, welche Förderrichtlinie zu welcher Maßnahmenart gehört, existiert derzeit nicht. Laut „Mastertabelle“ gibt es 35 Maßnahmenarten mit ihren zugeordneten Fördermaßnahmen.

Die Maßnahmenarten sind in Deutschland – entgegen der üblichen Vorgehensweise – nicht direkt mit den Projektauswahlkriterien verbunden. Die Anwendung der Projektauswahlkriterien erfolgt in Deutschland auf Ebene der Spezifischen Ziele.

Da die Maßnahmenarten auf Ebene des einzelnen Mitgliedsstaats individuell formuliert wurden, werden die Maßnahmenarten im EU-weiten Monitoring-System „Infosys“ nicht erfasst. Dennoch besteht eine enge Verbindung zwischen einigen Feldern des gemeinsamen Infosys-Datenbanksystems (in dem die Förderprojekte erfasst werden) und den Maßnahmenarten, insbesondere:

- Art der Intervention (16 lt. Anhang IV der EMFAF-Verordnung 2021/1139); diese Verknüpfung wurde bereits Ex-Ante im EMFAF-Programm festgelegt. Die Interventionsarten decken mehrere Maßnahmenarten ab.
- Art des Vorhabens (66 lt. Tabelle 7 der EMFAF Durchführungsverordnung 2022/79). Diese Verknüpfung ergibt sich erst im Nachhinein, über die geförderten Projekte. In den meisten Fällen sind mehrere Vorhabenarten für eine Maßnahmenart relevant. (In Bayern wurde dafür eine Zuordnungstabelle erstellt.)
- Spezifische Ziele (Infosys-Feld 6).

Vielfach sind mit den solchen Verknüpfungen und Hilfsmitteln (wie z.B. der bayrischen Zuordnungstabelle) Verbindungen zwischen den Kodierungssystemen möglich, eine allgemeingültige 1 zu 1-Verknüpfung zwischen Maßnahmenarten und Infosys-Feldern, in denen die eine Systematik jeweils eindeutig in die andere „umgerechnet“ werden könnte (in beide Richtungen), existiert jedoch nach Kenntnis der Evaluatoren nicht. Auch die einzelnen Fördervorhaben können daher auf Basis der Infosys-Daten nicht bzw. zumindest nicht in jedem Fall eindeutig einer Maßnahmenart zugeordnet werden. Eine solche direkte Zuordnung gibt es – soweit bekannt – nur in den länderspezifischen IT-Systemen (z.B. über die Projekt-ID) bzw. in der sogenannten „142-Felder-Liste“, die alle Infosys-Felder sowie zusätzliche Informationen zu den Begünstigten enthält.

Trotz der genannten Schwächen der „Maßnahmenarten“ (und weil eine Bewertung auf Ebene der Förderrichtlinien zu komplex erscheint), sollen diese für die Bewertung von Aufwand und Wirksamkeit herangezogen werden. Jedenfalls soll bei der Bewertung die Bandbreite (Abweichungen nach oben und unten) möglicher Aufwände und Wirksamkeiten innerhalb einer Maßnahmenart berücksichtigt werden. Weil dies die Bewertung erschwert, soll eine solche nur für ausgewählte Maßnahmenarten erfolgen. Für eine zukünftige Bewertung wird zuerst eine klare Identifikation der Fördermaßnahmen empfohlen, die mit den Maßnahmenarten korrespondieren.

Um vergleichende Analysen des EMFF- und des EMFAF-Programmes zu ermöglichen, wurden vom Evaluationsteam in einer **Korrespondenztabelle die EMFF-Maßnahmen den EMFAF-Maßnahmenarten gegenübergestellt**. Diese Tabelle ist im Anhang 8.5 enthalten.

5.3 Komplexität der Maßnahmenarten

Im Rahmen der schriftlichen Befragung waren die EMFAF-Verwaltungsbehörden gehalten, die Komplexität aller ihrer förderfähigen Maßnahmenarten anhand ihrer Erfahrung grob einzuschätzen in den Kategorien „niedrig“, „mittel“ oder „hoch“. Die Komplexität von Maßnahmenarten wurde von den Verwaltungsbehörden in etwas mehr als doppelt so vielen Fällen als „mittel“ eingestuft wie jeweils als „niedrig“ oder „hoch“. Insgesamt ergibt sich ein sehr heterogenes Bild hinsichtlich der Komplexität derselben Maßnahmenarten in unterschiedlichen Bundesländern, was auf eine hohe Bandbreite der Komplexität innerhalb der Maßnahmenarten schließen lässt. Nur bei wenigen Maßnahmenarten lassen sich klare Trends zu niedriger oder hoher Komplexität erkennen.

Ein klarer Trend zu niedriger Komplexität zeigt sich bei den Maßnahmenarten (Anzahl Bewertungen der Komplexität mit „niedrig“ \geq „mittel“ + „hoch“)

- 1.1.5 Maßnahmen zur Verbesserung der fischereiliche Infrastruktur (Binnenland),
- 1.2.1 Verbesserung der Energieeffizienz und Eindämmung des Klimawandels (Binnenland),
- 1.3.1 Vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit,
- 2.1.5 Vergütung von anderen positiven externen Effekten (außer Umweltdienstleistungen) sowie Kompensation für Schäden durch Prädatoren und vergleichbare Umwelteinflüsse (Aquakultur).

Ein klarer Trend zu hoher Komplexität zeigt sich bei den Maßnahmenarten (Anzahl Bewertungen der Komplexität mit „hoch“ \geq „mittel“ + „niedrig“)

- 1.1.3 Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Fischerei,
- 1.6.2 Beiträge der Fischerei zum Schutz und zur Wiederherstellung der Meeresbiodiversität,
- 2.2.2 Innovation.

Die Situation der BLE unter den VB ist insofern beachtenswert, als ein sehr hohes Fördervolumen in Maßnahmen größtenteils niedriger Komplexität fließt – sie schätzt die Komplexität ihrer vier geförderten Maßnahmenarten dreimal als „niedrig“ ein, die vierte Maßnahmenart war nicht für die Bewertung ausgewählt. Hohe Komplexität scheint zudem oft mit hohem administrativem Implementierungsaufwand einherzugehen: Die Maßnahmenarten mit Trend zu hoher Komplexität wurden auch von den meisten Verwaltungsbehörden als aufwändig zu implementieren eingeschätzt.

Thüringen konnte die Einschätzung der Komplexität nicht vornehmen, da die Stelle der Fischereireferentin derzeit unbesetzt ist. Im Gesamtbild scheint es bei der Häufigkeit wie oft Maßnahmenarten welcher Kategorie zugordnet wurden unerheblich zu sein, ob es sich um ein Küsten- oder Binnenbundesland handelt. Eine tabellarische Übersicht ist im Anhang 8.7 enthalten.

5.4 Auswahl der Maßnahmenarten für die Bewertung

Für die Bewertung von Aufwand und Wirksamkeit wurden 29 von 35 Maßnahmenarten vorgeschlagen (83%), vor allem solche mit einer hohen Anzahl an beteiligten Umsetzungsträgern und einem entsprechenden Budget (siehe Anhang 8.1).

Für jede betroffene Maßnahmenart wurden Informationen zum geschätzten administrativen Aufwand und zur erwarteten Wirkungsstärke aus einer Befragung von Bundes- und Länderstellen gewonnen. Auch die Umsetzung des EMFF-Vorläuferprogrammes (lt. Infosys-Daten) und die EMFF-Zwischenevaluierung 2019 kann Anhaltspunkte zur Wirkungsstärke von Maßnahmenarten liefern (sofern vergleichbar).

5.5 Methodik der Bewertung

Erfassung des administrativen Aufwandes aus Sicht der Verwaltung für ausgewählte Maßnahmenarten

Der Aufwand in Form von Personaleinsatz aufseiten der Verwaltung sollte im Rahmen einer schriftlichen Befragung (mit Hilfe eines EXCEL-basierten Formblattes) überwiegend qualitativ bzw. semi-quantitativ für folgende Aufgabenbereiche erfasst werden:

- Inhaltliche Ausgestaltung der Fördermaßnahmen
- Aufwand für Koordination und Austauschprozesse
- Finanztechnische Steuerung
- EDV
- Information, Beratung, Öffentlichkeitsarbeit
- Auswahl von Projekten
- Bewilligung von Projekten
- Verwaltungsprüfungen inklusive Vor-Ort-Kontrollen

- Rückforderungen, Sanktionen
- Monitoring und Evaluierung, inklusive Berichtswesen

Aus der Abschätzung des administrativen Aufwandes für die einzelnen Aufgabenbereiche wurde der Aufwand in Form einer Kategorisierung auf einer fünfstufigen ordinalen Skala abgeleitet (keiner, niedrig, mittel, hoch, sehr hoch).

Erfassung der Wirksamkeit der ausgewählten Maßnahmenarten und Erfolgsbedingungen

Die Wirksamkeit von Maßnahmenarten wurde auf Grundlage der Erfahrung der Abwicklungsstelle, der Umsetzung des EMFF-Vorläuferprogrammes (lt. Infosys-Daten) und der EMFF-Zwischenevaluierung 2019 abgeschätzt (Gegenüberstellung fortlaufender Maßnahmen). Daten aus der EMFAF-Wirkungsevaluierung werden erst zu einem späteren Zeitpunkt vorliegen.

Für jede ausgewählte Maßnahmenart sollte die Wirksamkeit (Wirkungsstärke) in Form von Kategorien auf einer fünfstufigen ordinalen Skala geschätzt werden: keine, niedrig, mittel, hoch, sehr hoch. Zu diesem Zweck wurde ein Bewertungsraster erstellt und mit den verfügbaren Informationen befüllt. Das Bewertungsraster wurde mit den Verwaltungsbehörden vorab besprochen und offene Fragen geklärt.

Die Wirksamkeit wurde anhand der folgenden, breit gefassten Kriterien grob eingeschätzt:

- Die anvisierte Zielgruppe wird erreicht
- Die geplanten Mittel können weitgehend ausbezahlt werden
- Operative Ziele von Outputindikatoren werden weitgehend erreicht
- Operative Ziele von Ergebnisindikatoren werden weitgehend erreicht
- Neben den operativen Zielen werden auch die Wirkungsziele weitgehend erreicht
- Die geförderten Projekte erweisen sich weitgehend als nachhaltige Intervention
- Evaluierungen / Expert:innen / Praktiker:innen aus dem betroffenen Förderbereich geben eine positive Rückmeldung zu den erzielten Ergebnissen

Analyse des Verhältnisses von Aufwand und Wirksamkeit der ausgewählten Maßnahmenarten unter Berücksichtigung der Erfolgsbedingungen

Aus den erfassten Daten zum administrativen Aufwand und zur Wirkstärke wurde eine zusammenfassende Bewertungstabelle generiert. Aus der Einschätzung des Aufwands und der Wirkstärke wurden vier mögliche Kombinationen gebildet (siehe Tabelle 9). Die Kategorien „kein Aufwand“ und „keine Wirksamkeit“ wurden für keine Maßnahmenart ausgewählt und sind entsprechend in der Auswertung nicht vertreten. Die Skala erscheint infolgedessen nur vierstufig und nicht mehr symmetrisch. Bei einer erneuten Verwendung der Methodik sollten stattdessen die Kategorien „sehr geringer Aufwand“ und „sehr geringe Wirksamkeit“ verwendet werden. Entsprechend der Bewertung beider Aspekte und den daraus gewonnen empirischen Daten sollen Befunde und Empfehlungen für eine Optimierung des Maßnahmenportfolios abgeleitet werden.

Tabelle 9: Kombinationsvarianten des administrativen Aufwandes und der Wirkungsstärke auf Ebene der „Maßnahmenarten“ (fiktiv)

		Wirksamkeit	
		niedrig bis mittel	hoch bis sehr hoch
Aufwand	niedrig bis mittel	diffus	ideal
	hoch bis sehr hoch	kritisch	vertretbar

Quelle: Evaluationsteam

5.6 Ergebnisse der Bewertung

Bei den 11 Programmbehörden sind jeweils eine Reihe von Fördermaßnahmen geplant (lt. Mastertabelle mit Indikatorenwerten und Budgets), die mit den 35 „Maßnahmenarten“ lt. EMFAF-Programm korrespondieren. Die Bewertung von Aufwand und Wirksamkeit bezieht sich auf diese Grundgesamtheit, wobei Thüringen keine Bewertung vorgenommen hat.

Stellt man die Einschätzungen zum Aufwand denen zur Wirksamkeit entsprechend Tabelle 9 gegenüber, so ergeben sich jeweils ähnlich viele als „ideal“, „vertretbar“, „diffus“ und „kritisch“ eingeordnete Maßnahmenarten (siehe Tabelle 10). Ein nennenswerter Anteil an Ergebnissen ist „unklar“, und zwar wenn entweder die Aufwands- oder Wirksamkeitseinschätzung nicht vorgenommen werden konnte. Die Bewertung umfasst alle Verwaltungsbehörden außer Thüringen, welches keine Einschätzungen von Wirksamkeit und Aufwand vornehmen konnte, da die Stelle der Fischereireferentin derzeit nicht besetzt ist.

Tabelle 10: Ergebnisse der Bewertung in Prozent der Fördermaßnahmen (ohne Thüringen)

ideal	vertretbar	kritisch	diffus	unklar
22,5%	25%	22,5%	20%	10%

Quelle: Evaluationsteam auf Basis der Befragung, Die Grundgesamtheit für die Prozentangabe ist die Gesamtzahl an Bewertungen der Verwaltungsbehörden für die Maßnahmenarten ihres Bundeslands bzw. der BLE. Im Ganzen sind dies 142 Bewertungen, da nicht alle Maßnahmenarten (35) von allen antwortenden Behörden (9) verwaltet werden.

Die Evaluierungsergebnisse zeigen, dass bei ca. 48% der Fördermaßnahmen das Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirksamkeit als ideal oder vertretbar eingeschätzt wird. Bei ca. 22% wird das Verhältnis als kritisch und bei 30% als diffus oder unklar eingeschätzt.

Eine tabellarische Übersicht der Bewertungsergebnisse ist im Anhang 8.8 enthalten.

Je nachdem, wie viele Verwaltungsbehörden Aufwand und Wirksamkeit einer Maßnahmenart im entsprechenden Verhältnis bewertet haben, lassen sich für manche Maßnahmenarten Trends erkennen.

Ein „ideales“ Verhältnis von Aufwand und Wirksamkeit ergibt sich der Schätzung zufolge tendenziell bei folgenden Maßnahmenarten:

- 1.4.1 Maßnahmen zur Kontrolle und Durchsetzung,
- 1.6.1 Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Wasserfauna und -flora und zur Wiederherstellung eines guten ökologischen Zustands bzw. eines guten Umweltzustands,
- 3.1.2 Management und laufende Kosten der FLAGs.

Ein positives Verhältnis, d.h. mehr „ideale“ und „vertretbare“ Bewertungen als „diffuse“ und „kritische“, ergibt sich der Schätzung zufolge außerdem bei diesen Maßnahmenarten:

- 1.1.1 Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Fischerei,
- 1.3.1 Vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit,
- 1.6.2 Beiträge der Fischerei zum Schutz und zur Wiederherstellung der Meeresbiodiversität,
- 1.6.3 Maßnahmen zur Bewirtschaftung, Wiederherstellung und Überwachung von Natura 2000-Gebieten,
- 2.1.1 Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit Aquakultur,
- 2.1.4 Vergütung von Umweltdienstleistungen,
- 2.1.5 Vergütung von anderen positiven Effekten (außer Umweltdienstleistungen) sowie Kompensation für Schäden durch Prädatoren und vergleichbare Umwelteinflüsse,
- 2.1.7 Betriebsübergreifende und sektorweite Maßnahmen zur Förderung der Aquakultur,
- 2.2.1 Mehrwert, Produktqualität und Nutzung unerwünschter Fänge,
- 2.2.6 Kommunikation und betriebsübergreifende Information,

- 3.1.3 Förderung und Umsetzung einzelner Vorhaben (in den FLAGS),
- 4.1.1 Verbesserung des Wissens über die Meere und über das Zusammenspiel von Fischerei und Meeresumwelt.

Insgesamt lassen damit 15 der 28 für diese grobe Wirksamkeitseinschätzung vorgeschlagenen Maßnahmenarten tendenziell eine hohe bis sehr hohe Wirksamkeit erwarten. Überwiegend erfordern sie jedoch auch einen hohen bis sehr hohen Aufwand bei der administrativen Implementierung.

Als „ideal“ eingeschätzte Maßnahmen können ohne weitere Prüfung oder Nachbesserungen weitergeführt werden, da sie im optimalen Verhältnis von Aufwand und Wirksamkeit den Zielen des Programms dienen. Als „vertretbar“ eingeschätzte Maßnahmen dienen zwar in sehr hohem Maße den Programmzielen, erfordern jedoch verhältnismäßig viel Aufwand. Für diese Kategorie sollte überdacht werden, ob bzw. inwiefern der Aufwand verringert werden könnte. Auch wenn eine Aufwandsverringering nicht möglich ist, empfiehlt es sich, als „vertretbar“ eingeschätzte Maßnahmen weiter zu verfolgen, da sie als effektiv, wenn auch nicht als ganz so effizient wie „ideale“ Maßnahmenarten bewertet werden.

Ein kritisches Verhältnis von Aufwand und Wirksamkeit ergibt sich der Schätzung nach tendenziell bei folgenden Maßnahmenarten:

- 1.1.3 Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Fischerei,
- 2.2.2 Innovation,
- 3.1.1 Vorbereitende Maßnahmen zur Etablierung von Strategie und Gruppe.

Als „kritisch“ eingeschätzte Maßnahmen erscheinen weder effizient noch effektiv. Generell wäre bei solchen Maßnahmen zu hinterfragen, inwiefern sich der Aufwand verringern und die Wirksamkeit erhöhen ließe.

Tendenziell häufig als „diffus“ eingeschätzt wurden die folgenden Maßnahmen:

- 1.1.2 Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit in der Fischerei,
- 1.1.4 Maßnahmen zur Verbesserung der (Selbst-)Organisation der Fischerei,
- 1.2.1 Verbesserung der Energieeffizienz und Eindämmung des Klimawandels,
- 2.2.3 Vorbereitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen durch Erzeugerorganisationen.

Als „diffus“ eingeschätzte Maßnahmenarten sollten dahingehend hinterfragt werden, ob sich die Wirksamkeit erhöhen bzw. besser feststellen ließe.

In den Kategorien „kritisch“ und „diffus“ finden sich vermehrt Maßnahmenarten, deren Wirksamkeit und letztendlicher Beitrag zu den Programmzielen schwierig zu bestimmen ist (z.B. ökologische Nachhaltigkeit, Eindämmung des Klimawandels), welche einen hohen Grad an Individualität aufweisen oder die per se risikobehaftet sind (z.B. Innovation). Entsprechend muss überlegt werden, inwieweit tatsächlich mangelnde Wirksamkeit oder aber zunächst mangelnde Messbarkeit der Wirksamkeit vorliegt. Im Falle von Innovation betritt man sowohl im Hinblick auf die Wirksamkeit als auch den Aufwand meist Neuland – oft ist sie aber Triebkraft darauf aufbauender Entwicklung. Dieser Effekt muss bei der Bedeutung der Maßnahmenart für das Gesamtprogramm unbedingt berücksichtigt werden.

Während Maßnahmenarten der Kategorie „diffus“ meist Maßnahmen mit niedriger bis mittlerer Komplexität beinhalten, besteht zumindest in zwei der drei „kritisch“ eingestufteten Maßnahmenarten eine Tendenz zu hoher Komplexität. Dieser Fakt dürfte von Einfluss auf den hohen administrativen Implementierungsaufwand der „kritischen“ Maßnahmenarten sein.

Bei der Beurteilung der Ergebnisse sollte auch im Auge behalten werden, dass die Einstufungen derselben Maßnahmenart bei verschiedenen Verwaltungsbehörden teils sehr unterschiedlich ausfielen. Möglicherweise deutet dies auf Unterschiede in der Performance der Maßnahmenarten in den unterschiedlichen Bundesländern und der BLE hin. Dem wiederum können unterschiedliche Gegebenheiten in den Bundesländern zugrunde liegen.

Die hier ausgeführten Ergebnisse sind als Denkanstoß zu verstehen. Es bleibt jedoch zu beachten, dass sie auf Basis grober Schätzungen erstellt wurden. Vor einer Mittelverschiebung zwischen Maßnahmen im Programm oder dem Portfolio einzelner Bundesländer auf Grundlage ihrer Wirksamkeit und des Implementierungsaufwands sollten die Ergebnisse überprüft werden. Es empfiehlt sich:

- eine umfassende Evaluation von Aufwand und Wirksamkeit,
- eine Prüfung der Charakteristik von Maßnahmenarten und der Situation in den Bundesländern und
- eine Auslotung des politischen Willens.

Fazit

Es wurde eine zielführende Methode für die Einschätzung von Aufwand und Wirksamkeit entwickelt, die in relativ kurzer Zeit implementiert werden kann. Die Evaluierungsergebnisse sind ein klarer Auftrag für weitere Analysen. Bei rund der Hälfte der Fördermaßnahmen ist das Verhältnis von Aufwand und Wirksamkeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Programmumsetzung noch als „unklar“ oder „kritisch“ einzuschätzen.

Diese Ergebnisse sollten bei zukünftigen Evaluationen weiter vertieft werden und einen Anstoß geben, das Maßnahmenportfolio im Hinblick auf Aufwand und Wirksamkeit zu optimieren.

6 Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1 Zusammenfassung der wichtigsten Befunde

Um die übergeordnete Frage zu beantworten, ob das deutsche EMFAF-Programm so aufgestellt und gestaltet ist, dass eine effiziente und wirksame Programmumsetzung gewährleistet ist, wurden zwei Perspektiven gewählt:

- Aus der „Innenperspektive“ des Abwicklungsmodells soll beantwortet werden, ob die Erfolgsbedingungen für das innere Funktionieren des Abwicklungsmodelles erfüllt werden.
- Aus der „Außenperspektive“ soll beantwortet werden, ob das historisch gewachsene, vollregionalisierte Abwicklungsmodell im Vergleich zu anderen Abwicklungsmodellen und anhand genereller Bestimmungsfaktoren, effizient aufgebaut ist.

Innenperspektive

Für das innere Funktionieren des Abwicklungsmodelles sind folgende Erfolgsbedingungen ausschlaggebend (vgl. das Wirkungsmodell im Kap. 2.2):

- Es gibt bei den Abwicklungsbehörden eine leistungsfähige Organisationsstruktur mit einer entsprechenden Personalausstattung.
- Ein leistungsfähiges Datenmanagement sollte einsatzbereit sein.
- Es gibt ein rechtskonformes Förderverfahren, das effizient umgesetzt werden kann.
- Die Zielgruppen des Programmes werden mit einer guten Information und Kommunikation erreicht.
- Es sollte eine gute Zusammenarbeit und Koordination zwischen den an der Programmabwicklung beteiligten Verwaltungsstellen sowie zwischen den Prüfbehörden geben.

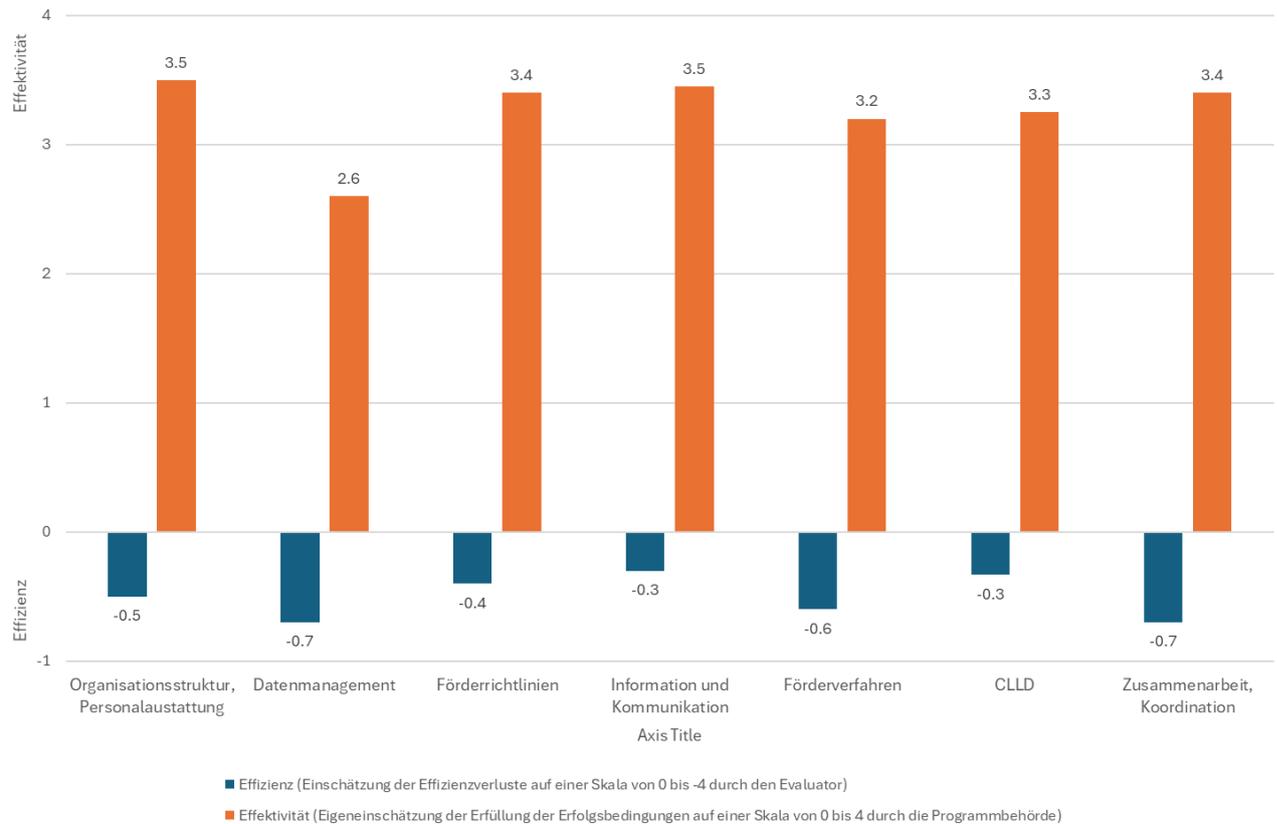
Die Evaluierungsergebnisse lt. der Detailbewertung der Erfolgsbedingungen im Kap. 4 legen nahe, dass **alle genannten Erfolgsfaktoren in einem hohen Ausmaß erfüllt werden (Mittelwert 3,3 auf einer Skala von 0 bis 4), mit deutlichen Abstrichen beim derzeitigen Stand des Datenmanagements (2,6)**. Die suboptimale IT ist derzeit noch ein wesentlicher Engpass im Abwicklungssystem.

Gleichzeitig sind bei **allen oben angeführten Erfolgsbedingungen Verbesserungen der Effektivität und Effizienz möglich**. Diese Verbesserungen sind teilweise bereits in Umsetzung begriffen, z.B. bei den IT-Systemen. Die Verbesserungsoptionen sind von externen und internen Rahmenbedingungen (mit Gestaltungsspielräumen) abhängig. Das betrifft z.B. rechtliche Grundlagen auf EU- und nationaler Ebene, die Haushaltslage der Länder, die Verfügbarkeit von Personal und Fachkräftemangel, die Einbettung in Datenmanagementsysteme größerer Fonds. So müssen administrative Vereinfachungen vom EU-Rechtsrahmen ausgehen und können nicht allein auf nationaler Ebene gelöst werden.

In der folgenden Abbildung wird das Ausmaß der Erfüllung der oben genannten Erfolgsbedingungen in Form der Effektivität auf einer Skala von 0 bis 4 dargestellt (Daten lt. Kap. 4). Je höher der Wert, desto besser ist die Einschätzung.

Bei jedem Bewertungsaspekt werden auch die Effizienzverluste, die auf einer Einschätzung des Evaluators beruhen, eingeschätzt (auf einer Skala von 0 bis minus 4). Je niedriger der Wert, desto schlechter ist die Einschätzung.

Abbildung 10: Effektive und effiziente Erfüllung der Erfolgsfaktoren und Bewertungsaspekte (Innenperspektive)



Quelle: Evaluationsteam

Zwei Erfolgsbedingungen konnten nicht in die Skala von 0 bis 4 eingeordnet werden und sind deshalb nicht Bestandteil dieser Übersichtsgrafik: 1. Es werden Fördermaßnahmen mit einem günstigen Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirksamkeit implementiert. 2. Die externen Rahmenbedingungen sind förderlich für die Programmumsetzung.

Verbesserungen der Effektivität und Effizienz bei den oben genannten Erfolgsbedingungen sind lt. Einschätzung der Evaluatoren in folgenden Bereichen möglich:

- Mehr gemeinschaftliche Verwaltung, um knappe Personal- und IT-Ressourcen zu bündeln nach dem Vorbild von BB+BE
- Verbesserung des Gesamtmonitorings des EMFAF-Programmes und Sammlung konsistenter Infosys-Daten
- Tatsächliche Umsetzung der geplanten E-Cohesion-Systeme, soweit diese nicht schon einsatzbereit sind und längerfristige Nutzung der aufgebauten Systeme
- Nutzung der Digitalisierung für eine Prozessoptimierung der Förderverfahren, z.B. Vereinfachung und Standardisierung von Antragsformularen
- Verringerung des Kontrollaufwandes durch risikobasierte Prüfansätze soweit nicht schon umgesetzt
- Verstärkte Beratung für die Anwendung von VKO, um die Kontrolle der Ausgaben zu vereinfachen, soweit nicht schon umgesetzt
- Maximale Ausnutzung der sehr niedrig angesetzten Fehlerquote von 2% (Ziel 1,9%)
- Überdenken der teilweise engen inhaltlichen Ausrichtung der CLLD-Strategien
- Diskussion einer Kommunikationsstrategie, die breiter und sektorübergreifender ausgerichtet ist und bei Bedarf auch soziale Medien nutzt
- Konzeption einer bedarfsgerechten Aufteilung der Finanzmittel für die nächste Programmperiode

- Verstärkte Entwicklung gemeinsamer Lösungsansätze für die Verwaltungsvereinfachung

In der Evaluierung wurden noch zwei weitere Erfolgsbedingungen überprüft, die nicht in der Abbildung 10 enthalten sind, weil sie nicht in die Skala von 0 bis 4 eingeordnet werden können.

- Es werden Fördermaßnahmen mit einem günstigen Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirksamkeit implementiert.
- Die externen Rahmenbedingungen sind förderlich für die Programmumsetzung.

Die Evaluierungsergebnisse zeigen, dass bei ca. 48% der Fördermaßnahmen das Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirksamkeit als ideal oder vertretbar eingeschätzt wird. Bei ca. 22% wird das Verhältnis als kritisch und bei 30% diffus oder unklar eingeschätzt. Diese Ergebnisse sollten bei zukünftigen Evaluationen weiter vertieft werden und einen Anstoß geben, das Maßnahmenportfolio im Hinblick auf Aufwand und Wirksamkeit zu optimieren. Beispielsweise könnten kleine spezifische Förderangebote mit geringen Fallzahlen und wenig Mittelbedarf aus dem EU-Programm in die nationale Förderung ausgliedert werden.

Die zum Evaluierungszeitpunkt noch mangelnde Einschätzbarkeit der Wirksamkeit der Fördermaßnahmen hängt auch mit den gegenwärtig ungünstigen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EMFAF-Programmes zusammen, insbesondere im Bereich der Aquakulturinvestitionen. Es gibt eine Kombination aus schlechter Marktperspektive, schlechter Bestandssituation wichtiger Zielarten, restriktivem Umwelt- und Wasserrecht, eigenkapitalschwachen Betrieben und generell hohen Energiepreisen. Die Abwicklungsstellen sind gefordert, diesen ungünstigen Rahmenbedingungen soweit möglich entgegenzusteuern.

Außenperspektive: Effizienz des generellen Abwicklungsmodells

In Bezug auf die generelle Frage, ob das historisch gewachsene, vollregionalisierte Abwicklungsmodell im Vergleich mit anderen Abwicklungsmodellen effizient aufgebaut ist, kommt die Evaluierung zu folgenden Ergebnissen.

Laut den Bestimmungsfaktoren von Regina Grajewski und Stefan Becker (2024) – siehe Kap. 1.4 – fällt das EMFAF-Programm auf durch seine Charakteristik wie geringes Programmvolumen, viele kleinteilige Fördermaßnahmen, dezentrale Umsetzung mit hohem Koordinierungsaufwand, derzeit noch sub-optimale IT-Systeme, in die potenzielle Risikogruppe von EU-Programmen mit geringer Umsetzungseffizienz.

Der Vergleich der Abwicklungsmodelle (Kap. 3.2) mit einem singulären Effizienz-Indikator bestätigt diese Annahme auf den ersten Blick. Das deutsche EMFAF-Programm weist im Vergleich ein unterdurchschnittliches Abwicklungsvolumen pro AK auf (4,7 Mio. EUR im Vergleich zum Mittelwert der Stichprobe von 5,8 Mio. EUR), bildet aber nicht das Schlusslicht bei der Umsetzungseffizienz.

Die vertiefte Betrachtung zeigt jedoch, dass der erhöhte administrative Abwicklungsaufwand für den EMFAF in Deutschland durch die Abdeckung der Bedarfe des Sektors (Motto: Um jeden Betrieb bemüht) und durch die bundestaatliche Aufgabenverteilung gerechtfertigt ist. Die Kleinteiligkeit des Programmmaßnahmen ist durch die Sektorpolitik weitgehend vorgegeben und erfordert einen erhöhten administrativen Umsetzungsaufwand im Vergleich zu Programmen mit großen standardisierten Maßnahmen.

Aus Sicht der Abwicklungsbehörden des EMFAF in Deutschland funktioniert die föderale/dezentrale Umsetzungsstruktur – obwohl im Vergleich zu anderen Abwicklungsmodellen administrativ ressourcenaufwändig – hinsichtlich der effektiven Aufgabenerfüllung gut und sollte kontinuierlich weiterentwickelt werden, und zwar inkrementell und nicht disruptiv. Dazu tragen drei Aspekte bei:

- Maßnahmen, die eine starke regionalpolitische Komponente aufweisen, werden von den Landesbehörden umgesetzt.
- Maßnahmen in der Verantwortung des Bundes zu Datenerhebung, Kontrolle und Durchsetzung und zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Fischerei und zur Verbesserung von Natura 2000-Gebieten werden durch die Bundesbehörde BLE implementiert.

- Es gibt Koordinationsstellen und Koordinationsinstrumente auf Bundesebene, die laufend verbessert werden.

Aus Sicht der Evaluation ist das ressourcenaufwändige dezentrale Abwicklungsmodell sachlich dann gerechtfertigt (unter Ausblendung des bundesstaatlichen Rechtsrahmens), wenn es eine bessere Fördereffizienz als mehr zentralisierte Abwicklungsmodelle (die in der Regel weniger Verwaltungsaufwand erzeugen) aufweist. Eine bessere Fördereffizienz bedeutet mit verhältnismäßigen Administrationskosten Fördermaßnahmen mit hoher Wirksamkeit umzusetzen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann die Evaluierung in Bezug auf diese Frage keine abschließende Bewertung abgeben. Wie bereits oben angeführt, ist die Wirksamkeit des Maßnahmenportfolios derzeit noch unklar und muss in Folgeevaluierungen weiter untersucht werden.

Nach Abschluss der Impact-Evaluierung sollte noch einmal der Bogen zur Effizienzproblematik geschlagen werden. Investive Maßnahmen bringen einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich, gewährleisten jedoch die Transformation des Sektors, während Transferleistungen zwar vergleichsweise weniger Verwaltungsaufwand erfordern könnten, jedoch weniger zur Transformation des Sektors beitragen. Die Bewertung der Effizienz muss entsprechend die Frage der Wirksamkeit mit einbeziehen.

6.2 Empfehlungen für eine Sicherstellung der verwaltungseffizienten und wirksamen Umsetzung des EMFAF-Programmes

In diesem abschließenden Kapitel werden **Handlungsempfehlungen** und **Adressaten** aus den Ergebnissen der Evaluierung abgeleitet. In dem jeweils zur Empfehlung gehörenden Text erfolgt nötigenfalls eine kurze Einführung zur Empfehlung und ggf. zu beachtende Umsetzungshinweise. Die nachfolgenden Empfehlungen gründen sich auf der Annahme, dass das EMFAF-Programm kontinuierlich weiterentwickelt werden kann. Es handelt sich um ein lebendiges Modell, an welchem kontinuierliche Verbesserungen vorgenommen werden. Um Effizienzgewinne zu ermöglichen, braucht es eine Kontinuität des EU-Rechtsrahmens und der Strukturen in den Bundesländern. Insbesondere in Bezug auf die E-Cohesion ist Konstanz wichtig, da die hohen Investitionen sich nicht amortisieren, wenn die Systeme nicht entsprechend lange ohne größere Änderungen genutzt werden können.

Empfehlung 1: Nutzung des neuen bundesweiten Infosys IT-Portals für ein laufendes Performance-Monitoring aller Fördermaßnahmen (Adressat: Bund-Länder-Koordination, BMEL)

Ein laufendes Performance-Monitoring für die geplanten Fördermaßnahmen, die durch die 11 Programmbehörden implementiert werden, soll in Hinblick auf eventuell notwendige Mittelumschichtungen einführt werden. Dieses Monitoring soll genaue Aussagen treffen können, welche Maßnahmen mit welchem Mittelvolumen gut angenommen werden, welche nicht. Das Performance-Monitoring soll auf dem neu eingeführten Infosys-Portal und statistischen Grunddaten, die über die InfosysDaten hinausgehen (z.B. Budgetzuweisung), basieren. Wenn Aussagen auf Ebene der Fördermaßnahmen nicht möglich sind, ist auch eine Datenerfassung auf Ebene der Spezifischen Ziele und Maßnahmenarten ausreichend. Mit diesem neuen Monitoring-Werkzeug soll die Transparenz der Programmumsetzung erhöht und im Bedarfsfall rasch reagiert werden können, um eine optimale Ausnutzung der EMFAF-Mittel sicherzustellen. Aufgrund der Erfahrungen im EMFF (Gefahr der Nicht-Verausgabung von Mitteln durch einzelne Bundesländer) sehen wir die Notwendigkeit, Instrumentarien zu entwickeln, die auch während einer laufenden Programmperiode (d.h. rechtzeitig) eine bedarfsgerechte Mittelumverteilung sicherstellen.

Empfehlung 2: Laufende Optimierung des Maßnahmenportfolios im Hinblick auf Aufwand und Wirksamkeit (Adressat: Programmbehörden der Länder)

Im Zuge der weiteren geplanten Evaluierungsaktivitäten lt. Evaluierungsplan

- Analyse der Erfahrungen aus der bisherigen Programmumsetzung zur Vorbereitung des Nachfolgeprogramms 2028+
- thematische Evaluierungen und
- Wirkungsevaluierung

sollte als wichtige Fragestellung das Verhältnis von administrativem Aufwand zur Abwicklung von Fördermaßnahmen und deren Wirksamkeit bewertet werden. Die gegenständliche Evaluierung hat erste Hinweise auf kritisch, diffus oder unklar eingestufte Fördermaßnahmen gegeben. Die Methodik kann fortgeführt und angepasst werden. Für eine zukünftige Bewertung wird zuerst eine klare Identifikation der Fördermaßnahmen empfohlen, die mit den Maßnahmenarten korrespondieren. Entsprechend der Bewertung der Aspekte Aufwand und Wirksamkeit und den daraus gewonnen empirischen Daten sollen Befunde und Empfehlungen für eine Optimierung des Maßnahmenportfolios abgeleitet werden. Maßnahmen mit ungünstigem Verhältnis von Aufwand und Wirkung sollten überdacht werden. Für kleine, spezifische Förderangebote mit geringen Fallzahlen und wenig Mittelbedarf könnte beispielsweise erwogen werden, sie aus dem EU-Programm in eine nationale Förderung zu überführen.

Bei einer Folgeevaluierungen sollten noch die institutionellen Strukturen und die Verantwortlichkeiten der Abwicklungsbehörden i.d.R. für mehrere Förderprogramme und adressiert werden. Diese Aspekte beeinflussen die Verwaltungseffizienz, konnten bei der gegenständlichen Evaluierung aber nur angerissen werden.

Empfehlung 3: Die Investitionen in die Digitalisierung bestmöglich für die Verwaltungsvereinfachung nutzen (Adressat: Programmbehörden des Bundes und der Länder)

E-Cohesion-Systeme werden bei allen Programmbehörden wahrscheinlich bis 2026 implementiert werden. Die IT ist ein wesentlicher Dreh- und Angelpunkt bei der Gewinnung von Effizienzvorteilen, jedoch mit hohen Kosten verbunden. Um die Verfahrensschritte tatsächlich effizienter gestalten zu können, sollte auf die folgenden Erfolgsbedingungen Rücksicht genommen werden:

- Die Inhaus-IT-Entwicklung sollte priorisiert werden, weil diese schnell auf neue Anforderungen reagieren kann.
- Beim Aufstellen von Förderrichtlinien und bei der Gestaltung von Förderanträgen sollten die IT-Implicationen mitgedacht werden. Eine Digitalisierung von überfrachteten Förderdokumenten sollte unbedingt vermieden werden.
- Der Bedarf für Schulungsangebote sollte stetig geprüft und IT-Kompetenzen der Beschäftigten kontinuierlich ausgebaut werden
- Die Anforderungen der Nutzer und Nutzerinnen bei digitalen Werkzeugen sollten verstärkt berücksichtigt werden. Bedienerfreundlichkeit und Unterstützungsangebote sind Schlüsselfaktoren für die Akzeptanz digitaler Angebote. Korrekturmöglichkeiten in der digitalen Antragstellung sollten vorgesehen werden.

Empfehlung 4: Möglichkeiten für eine Steigerung der Verwaltungseffizienz im nationalen Wirkungsbereich prüfen (Adressat: Programmbehörden des Bundes und der Länder, Prüfbehörden)

Der Spielraum für eine Verwaltungsvereinfachung ohne Änderung des EU-Rechtsrahmens ist beschränkt und wurde weitgehend auch schon ausgenutzt. Es gibt jedoch trotzdem Maßnahmen, die im Wirkungsbereich des Bundes und der Länder liegen.

- Die Bandbreite der Gesamtfehlerquote (0% bis unter 2%), die ein vereinfachtes Verfahren ermöglicht, sollte mehr ausgenutzt und – falls notwendig – nachgeschärft werden. Die Fehlerquoten im EMFF waren sehr niedrig, was auf ein rigides Kontrollsystem zurückzuführen ist. Risikobasierte Prüfansätze bedeuten weniger administrative Belastung für Zuwendungsempfänger und die Verwaltung, können aber zu höheren Fehlerquoten führen. In dieser Hinsicht wäre aus Sicht der Vereinfachung eine Vorgehensweise wünschenswert, die nicht mit noch mehr Detailprüfungen zu noch niedrigeren Fehlerquoten führen soll, sondern im Gegenteil durch eine verringerte Prüftiefe, den Spielraum bis 2% ausnutzt.
- Es sollte eine gemeinsame Lösung gesucht werden, damit die Programmbehörden auf die Verstoßdatei nach SeeFischG zugreifen können, was den Verwaltungsaufwand für die Zuwendungsempfänger reduzieren würde.

- Die Vereinfachung und Standardisierung von Antragsformularen sollte angestrebt werden. Es gibt z.B. derzeit eine Bandbreite von 35 bis 121 Datenfeldern für die Fördermaßnahme Investitionen in die Aquakultur, was sachlich schwer nachvollziehbar ist. Digitale Förderverfahren sollten nicht mit Daten überfrachtet werden.
- Das Vereinfachungspotenzial von Vereinfachten Kostenoptionen (VKO) sollte tatsächlich genutzt werden. So entsprechen z.B. Hektarpauschalen in der Teichwirtschaft dem VKO-Ansatz, aber durch sehr viele Auflagen (in Bezug auf die Bewirtschaftung) wird eher eine Verwaltungsbelastung erreicht als eine tatsächliche Entlastung. Hektarpauschalen sollten daher mit wenigen sinnvollen Vorgaben verknüpft werden.
- Um das Vereinfachungspotenzial von Vereinfachten Kostenoptionen zu nutzen, sollte ein Unterstützungsangebot für die Entwicklung und Implementierung von VKO bereitgestellt werden.
- Unterstützungsangebote für die (z.T. sehr aufwändige) vergaberechtliche Prüfung sollten ausgebaut werden.
- Bei neuen Prüfthemen sollten einheitliche Standards der Überprüfung geschaffen werden.

Empfehlung 5: Möglichkeiten für eine verstärkte gemeinschaftliche EMFAF-Verwaltung zwischen den Bundesländern prüfen (Adressat: Bundesländer)

Die einzelnen BL sind unterschiedlich gut mit Personal ausgestattet, die Personalsituation ist teilweise angespannt. Die Zusammenarbeit der Programmbehörden bei der Programmabwicklung nach dem Vorbild von BB&BE könnte dabei helfen, Kapazitätsengpässe zu beseitigen. Zudem wickeln drei Bundesländer weniger als 100 Anträge in der gesamten Programmperiode ab. Eine gut gangbare Möglichkeit für eine gemeinschaftliche Verwaltung wäre der Abschluss eines Staatsvertrags zwischen Bundesländern mit kleinem EMFAF analog dem Modell von Brandenburg und Berlin. Beispielsweise könnten sich Thüringen und Sachsen zusammenschließen, oder aber sogar Länder mit größerem Budget wie die Küstenländer. Die Initiative für einen Staatsvertrag muss jedoch von den Ländern kommen. Der Bund kann dies nicht anordnen. In dieser Hinsicht sollte eine Zusammenarbeit von SN und TH angedacht werden.

Empfehlung 6: Informations- und Kommunikationsaktivitäten über den Sektor hinaus entwickeln (Adressat: Bund-Länder-Koordination)

Die Entwicklung des Aquakultursektors ist in der Regel kapitalintensiv und erfordert laufende Innovationsaktivitäten. Um diese Herausforderungen bewältigen zu können, braucht es eine breite Involvierung auch von Akteuren außerhalb des Sektors. Es genügt daher nicht, nur die eigene Zielgruppe gut zu kennen. Kommunikationsmaßnahmen können die Sichtbarkeit und die Vernetzung des Sektors begünstigen. Ein gutes Beispiel dafür ist die Aquakulturentwicklung in Irland. In diesem Zusammenhang sollte erörtert werden, wie die sektorübergreifende Kommunikation und Vernetzung gestärkt werden kann und inwiefern ggf. eine Social-Media-Strategie dabei dienlich wäre. Ein Kapazitätsaufbau durch FAMENET könnte angedacht werden.

Empfehlung 7: Die Flächenkulisse von CLLD/FLAG-Strategien überdenken (Adressat: Bundesländer, FLAGs)

Die ursprünglich im EFF für Fischwirtschaftsgebiete definierten Anforderungen – kleiner als NUTS 3-Gebiete, vorrangig geringe Bevölkerungsdichte, rückläufige Fischwirtschaft, aus geografischer, wirtschaftlicher und sozialer Sicht jeweils eine ausreichend homogene Einheit – wurden in den folgenden Förderperioden immer weiter gelockert. Mittlerweile lautet das Spezifische Ziel lediglich „Die Unterstützung [...] einer nachhaltigen blauen Wirtschaft in Küsten-, Insel- und Binnengebieten zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Fischerei- und Aquakulturgemeinschaften.“

Viele der derzeitigen Fischwirtschaftsgebiete sind historisch gewachsen, entsprechend klein und verfügen über ein geringes Budget. Um die Aktionsmöglichkeiten der Fischwirtschaftsgebiete zu erweitern, werden bereits jetzt verschiedene Ansätze verfolgt:

- Gemeinsame Poolprojekte
- Finanzpool auf Ebene eines Bundeslands

- Kooperationen von FLAGs
- Überlegungen, FLAGs zusammenzulegen
- In einem Bundesland seit dem EFF nur eine FLAG (NI)

Auch vor dem Hintergrund, dass die virtuellen Kommunikationsmöglichkeiten sich seit der EFF-Periode stark erweitert haben und der Verwaltungsaufwand sich dadurch verringert, wird es als sinnvoll erachtet, in Zukunft FLAGs mit einer größeren Flächenkulisse auszuweisen – mit entsprechend größerem Budget und nur einer Strategie. Die FLAGs sollten thematisch eine möglichst einheitliche Ausrichtung haben – bspw. Nordsee- oder Ostsee-FLAGs, Karpfenteichwirtschaft oder Bergbaufolgelandschaften.

Empfehlung 8: Im Hinblick auf die kommenden Änderungen im EU-Rechtsrahmen eine Allianz mit dem Verhandlungsführer für Deutschland aufbauen (Adressat: die Koordinierende Stelle im Bund)

Verhandlungsführer für die Dach-VO, soweit derzeit bekannt, ist in Deutschland das BMWK. Um bestimmte Anliegen mit in die Verhandlungen aufzunehmen, sollten von Seiten des BMEL mit dem BMWK eine Übereinkunft getroffen werden. Es geht darum gemeinschaftliche Vereinfachungen für den EMFAF zu erreichen und in die Verhandlungen einzubringen.

Verbesserungen/Vereinfachungen in der **Dach-VO** sollten in folgenden Themenbereichen erwirkt werden:

- Vereinfachung für die Prüfung des KMU-Status von Zuwendungsempfängern einführen.
- Eine Ausnahme für die verpflichtete Einführung von E-Cohesion-Systemen erreichen.
- Risikobasierte Prüfmethode rechtlich besser absichern.

Bei Verhandlungen zur zukünftigen **europäischen Fischereifonds-VO** sollte auf verbesserte Fördermöglichkeiten für die Binnenfischerei hingewirkt werden. Wünschenswert wäre eine klare rechtliche Trennung von See- und Binnenfischerei. Wo die EU-Fischereipolitik nicht gilt, sollten auch Regelungen aus der EU-Fischerei nicht auf den Förderbereich übertragen werden.

Des Weiteren sollten von der KOM verstärkt **Schulungen** von Prüfbehörden durchgeführt werden, um das EU-Ziel der Vereinfachung auch bei den Prüfbehörden zu verankern. Beispielsweise sollte die Rolle von Prüfbehörden bei der Prüfung von VKO sich klar auf die Prüfung der Methode einschränken (wie in der EU-Dach-VO vorgesehen) und nicht eine Belegskontrolle umfassen. Dazu ist eine umfassende Bewusstseinsbildung bei den Prüfbehörden notwendig.

Empfehlung 9: Es soll eine Fortschrittskontrolle bei der Umsetzung der Empfehlungen eingeführt werden (Adressat: Lenkungsausschuss Evaluierung)

Im Rahmen des Managementplans zum Umgang mit den Empfehlungen, welcher lt. Evaluierungsplan vom Lenkungsausschuss erarbeitet werden wird, soll die Fortschrittskontrolle relevanter Empfehlungen in übersichtlicher Art und Weise erfolgen und laufend beim BGA kommuniziert werden. Ein mögliches Format könnte folgendermaßen aussehen:

Empfehlungen	Fortschritt bei der Umsetzung zum Zeitpunkt xxx						Kurze Begründung
	k	0	1	2	3	4	
Empfehlung 1: Nutzung des neuen bundesweiten Infosys IT-Portals für ein laufendes Performance-Monitorings aller Fördermaßnahmen (Adressat: Bund-Länder-Koordination, BLE)							
3.1 Ein laufendes Performance-Monitoring für die geplanten Fördermaßnahmen soll implementiert werden			X				x
3.2 Der Implementierungsstand des Programmes soll laufend analysiert und kommuniziert werden		X					x
Empfehlung 2: Laufende Optimierung des Maßnahmenportfolios im Hinblick auf Aufwand und Wirksamkeit (Adressat: Programmbehörden des Bundes und der Länder)							

Empfehlungen	Fortschritt bei der Umsetzung zum Zeitpunkt xxx						Kurze Begründung
	k	0	1	2	3	4	
4.1 In der Prozessevaluierung wurde eine Methodik für Aufwand und Wirksamkeit von Fördermaßnahmen entwickelt					X		x
4.2 In der Analyse der Erfahrungen aus der bisherigen Programmumsetzung zur Vorbereitung des Nachfolgeprogramms 2028+ wird Aufwand und Wirksamkeit von Fördermaßnahmen geprüft		X					x
4.3 In thematischen Evaluierungen wird Aufwand und Wirksamkeit von Fördermaßnahmen geprüft		X					x
4.4 In der Wirkungsevaluierung wird Aufwand und Wirksamkeit von Fördermaßnahmen geprüft		X					x
4.5 Für eine zukünftige Bewertung werden die Fördermaßnahmen klar identifiziert, welche mit den Maßnahmenarten korrespondieren.		X					x
4.6 Aus der Bewertung von Aufwand und Wirksamkeit werden Befunde und Empfehlungen für eine Optimierung des Maßnahmenportfolios abgeleitet. Maßnahmen mit ungünstigem Verhältnis von Aufwand und Wirkung werden überdacht		X					x
Empfehlung 5							
5.1							x
5.2							x

Vorgeschlagene Skala:

k Keine Daten, Umsetzungsstand derzeit nicht überprüfbar

0 Kein Fortschritt erkennbar

1 Geringer Fortschritt

2 Mäßiger Fortschritt

3 Erheblicher Fortschritt

4 Sehr guter Fortschritt

7 Literaturverzeichnis

- BMEL (2025) Evaluierungsplan zum deutschen Programm für den Europäischen Meeres-, Fischerei und Aquakulturfonds (EMFAF), Förderperiode 2021-2027, https://www.portal-fischerei.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Evaluierungsplan/2025-02-03_EMFAF_Evaluierungsplan_aktuel-ler_Stand.pdf
- BMEL (2023) Leitfragen für das erste Evaluierungsvorhaben zum EMFAF: Bewertung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse des deutschen EMFAF Programms, 13. November 2023, https://www.portal-fischerei.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Dokumente/Bund/Fischerei-politische_Schwerpunkte/EMFAF_2021_2027/Evaluierung/Leitfragen_zur_Strukturevaluierung_PDF_nicht_barrierefrei.pdf
- COFAD GmbH & M&E Factory GmbH (2019) Zwischenevaluierung - Operationelles Programm (OP) Deutschland für den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), i.A. des BMEL - Endbericht
- Fährmann, B., Grajewski R., & Reiter K. (2014) NRW Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen, https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_10_2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf
- 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; 5-Länder Evaluation 1/16, https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057672.pdf
- Grajewski, R. & Becker, S. (2024) Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022 Aufwand, Kosten und Bestimmungsfaktoren, https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2024/15-2024_NRW-IK.pdf
- IfB (2024) Institut für Binnenfischerei e.V. Potsdam-Sacrow, Jahresbericht zur Deutschen Binnenfischerei und Binnenaquakultur 2023, https://www.portal-fischerei.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Dokumente/Bund/Jahresbericht_Binnenfischerei_Berichtsjahr_2023_korrigiert.pdf
- Melidis, K., Gruber, M. & Zillmer, S. (2019) Begleitende Evaluierung IWB/EFRE Österreich 2014-2020 - Leistungspaket 5 „Governance“, https://2014-2020.efre.gv.at/fileadmin/user_upload/downloadcenter/Evaluierung/IWB_EFRE_Governance_Evaluierung_Endbericht_final_29_April_2019.pdf
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (kein Datum) Relevante Dokumente, Abgerufen am 11.04.2025 von https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/femp/criterios_seleccion_y_documentos_de_interes.aspx
- Prellezo, R., Sabatella, E.C., Virtanen, J., Tardy Martorell, M., Guillen, J. (eds.). (2024) Scientific Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) – The 2024 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 24-03 & 24-07), https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/d/stecf/stecf_24-07_aer
- 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

Rechtsgrundlagen:

Europäisches Parlament und Rat (2021) Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik, Abgerufen am 11.04.2024 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

Europäisches Parlament und Rat (2021) Verordnung (EU) 2021/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 über den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1004 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1139>

Landesrecht BW (kein Datum) MLR27-9227-26/3/2, Abgerufen am 11.04.2024 von <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/VVBW-VVBW000039902>

Europäische Kommission (2022) Durchführungsverordnung (EU) 2022/79 der Kommission vom 19. Januar 2022 mit Anwendungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2021/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Erfassung, Übermittlung und Vorlage von Umsetzungsdaten auf Vorhabenebene, Abgerufen am 11.04.2024 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0079>

VV-BHO (2002) Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung, https://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/bsvwvbund_14032001_DokNr20110981762.htm

FIS-BMEL (2015) Richtlinie zur Förderung von Investitionen in der Seefischerei, https://www.portal-fischerei.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Dokumente/Bund/bd_banza_2015_3298_3302a.pdf (und zugehörige Änderungen)

MAF-BMEL (2015) Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Anpassung der Fischereitätigkeit und der Entwicklung der Fischereiflotte, https://www.portal-fischerei.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Dokumente/Bund/RL_vom_15.12.2015_-_BANz_AT_23.12.2015_B7.pdf (und zugehörige Änderungen)

8 Anhang

8.1 Charakteristik der Maßnahmenarten und Auswahl für die Detailbewertung

UP	SZ	Inter- vention	Maßnahmenart	Auswahl für Aufwand- Wirksamkeit	Budget EMFAF ohne TH (EUR)	Anzahl beteiligter VBs (Bund+BL)	Beteiligt Bund (BLE)	Beteiligte Küsten-BL	Beteiligte Binnen-BL	Durch- schnittl. Budget je VB
UP			1. Förderung einer nachhaltigen Fischerei und der Wiederherstellung und Erhaltung der aquatischen biologischen Ressourcen							
	SZ		1.1 Stärkung wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltiger Fischereitätigkeiten							
		2	1.1.1: Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Fischerei	Ja	8.030.109	6	0	3	3	1.338.352
		2	1.1.2: Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit der Fischerei	Ja	760.000	4	0	3	1	190.000
	1.1.1	1	1.1.3: Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Fischerei	Ja	6.450.000	5	1	3	1	1.290.000
		2	1.1.4: Maßnahmen zur Verbesserung der (Selbst-)Organisation der Fischerei	Ja	230.000	3	0	3	0	76.667
		2	1.1.5: Maßnahmen zur Verbesserung der Fischereilichen Infrastruktur	Ja	3.920.000	4	0	3	1	980.000
	1.1.2	2	1.1.6: Erster Erwerb eines Fischereifahrzeugs und Erhöhung der Bruttoarbeitszahl eines Fischereifahrzeugs zur Verbesserung der Sicherheit, der Arbeitsbedingungen oder der Energieeffizienz	Nein	1.500.000	2	0	2	0	750.000
	SZ		1.2 Steigerung der Energieeffizienz und Reduzierung der CO ₂ -Emissionen durch Austausch oder Modernisierung von Motoren von Fischereifahrzeugen							
	1.2	3	1.2.1: Verbesserung der Energieeffizienz und Eindämmung des Klimawandels	Ja	442.392	5	0	2	3	88.478
	SZ		1.3 Förderung der Anpassung der Fangkapazität an die Fangmöglichkeiten in Fällen der endgültigen Einstellung und Beitrag zu einem angemessenen Lebensstandard in Fällen der vorübergehenden Einstellung der Fangtätigkeit							
		4	1.3.1: Vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit	Ja	8.963.717	3	0	3	0	2.987.906
	1.3	5	1.3.2: Dauerhafte Einstellung der Fischereitätigkeit (pro forma 1 Euro Budget eingestellt)	Nein	1	1	0	1	0	1
	SZ		1.4 Förderung einer wirksamen Fischereiaufsicht und Durchsetzung der Fischereivorschriften und der Erhebung zuverlässiger Daten im Interesse einer wissenschaftlichen Beschlussfassung							
	1.4	10	1.4.1: Maßnahmen zur Kontrolle und Durchsetzung	Ja	14.043.879	6	1	3	2	2.340.647
		11	1.4.2: Datenerhebung	Nein	30.540.718	1	1	0	0	30.540.718
	SZ		1.6 Beitrag zum Schutz und zur Wiederherstellung der aquatischen Biodiversität und Ökosysteme							
		1	1.6.1: Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Wasserfauna und -flora und zur Wiederherstellung eines guten ökologischen Zustands bzw. eines guten Umweltzustands	Ja	21.254.842	8	0	4	4	2.656.855
	1.6	1	1.6.2: Beiträge der Fischerei zum Schutz und zur Wiederherstellung der Meeresbiodiversität	Ja	4.000.000	3	0	3	0	1.333.333
		6	1.6.3: Maßnahmen zur Bewirtschaftung, Wiederherstellung und Überwachung von Natura 2000-Gebieten	Ja	3.550.000	3	1	1	1	1.183.333
UP			2. Förderung nachhaltiger Aquakulturtätigkeiten sowie der Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur und damit Beitrag zur Ernährungssicherheit in der Union							
	SZ		2.1 Förderung nachhaltiger Aquakulturtätigkeiten, insbesondere Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Aquakulturproduktion bei gleichzeitiger Sicherstellung, dass die Aktivitäten langfristig ökologisch nachhaltig sind.							
		2	2.1.1: Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Ja	20.237.771	8	0	3	7	2.529.721
		2	2.1.2: Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Ja	1.004.673	4	0	1	3	251.168
		1	2.1.3: Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Ja	2.540.000	4	0	1	3	635.000
		2	2.1.4: Vergütung von Umweltdienstleistungen	Ja	19.666.454	5	0	1	6	3.933.291
		2	2.1.5: Vergütung von anderen positiven externen Effekten (außer Umweltdienstleistungen) sowie Kompensationen für Schäden durch Prädatoren und vergleichbare Umwelteinflüsse	Ja	616.000	2	0	1	1	308.000
		2	2.1.6: Anpassung der Aquakultur an den Klimawandel und Erhöhung der Resilienz	Ja	540.000	4	0	1	3	135.000
		2	2.1.7: Betriebsübergreifende und sektorweite Maßnahmen zur Förderung der Aquakultur	Ja	10.827.736	7	0	3	4	1.546.819
		9	2.1.8: Förderung von Tierschutz und Tierwohl	Ja	820.000	5	0	2	3	164.000
		3	2.1.9: Energieeffizienz und CO ₂ -Einsparung in der Aquakultur	Ja	2.010.000	6	0	2	6	335.000
	SZ		2.2 Förderung der Vermarktung, der Produktqualität und der Wertschöpfung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur sowie der Verarbeitung dieser Produkte							
		2	2.2.1: Mehrwert, Produktqualität und Nutzung unerwünschter Fänge	Ja	8.142.528	10	0	4	8	814.253
		2	2.2.2: Innovation	Ja	1.220.000	6	0	3	3	203.333
		2	2.2.3: Vorbereitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen durch Erzeugerorganisationen	Ja	490.000	3	0	2	1	163.333
		2	2.2.4: Gesundheit und Sicherheit	Nein	20.000	1	0	0	1	20.000
		3	2.2.5: Energieeffizienz und CO ₂ -Einsparung	Ja	470.000	4	0	2	2	117.500
		2	2.2.6: Kommunikation und betriebsübergreifende Information	Ja	540.000	3	0	1	2	180.000
		2	2.2.7: Unterstützung im Falle erheblicher Marktstörungen	Nein	0	0	0	0	0	
UP			3. Ermöglichung einer nachhaltigen blauen Wirtschaft in Küsten-, Insel- und Binnengebieten und Förderung der Entwicklung von Fischerei- und Aquakulturgemeinschaften							
	SZ		3.1 Entwicklung von Fischerei- und Aquakulturgemeinschaften in Küsten-, Insel- und Binnengebieten							
		13	3.1.1: Vorbereitende Maßnahmen zur Etablierung von Strategie und Gruppe	Ja	120.000	3	0	3	0	40.000
	3.1	15	3.1.2: Management und laufende Kosten der Gruppen	Ja	927.525	5	0	3	2	185.505
		14	3.1.3: Förderung und Umsetzung der einzelnen Vorhaben	Ja	20.693.997	6	0	4	2	3.449.000
UP			4. Stärkung der internationalen Ozean-Governance und Ermöglichung, dass Meere und Ozeane sicher, sauber und nachhaltig bewirtschaftet werden							
	SZ		4.1 Stärkung des nachhaltigen Managements von Meeren und Ozeanen durch die Förderung von marinem Wissen, mariner Überwachung und der Zusammenarbeit zwischen Küstenwachen.							
		11	4.1.1: Verbesserung des Wissens über die Meere und über das Zusammenspiel von Fischerei und Meeresumwelt	Ja	4.450.000	3	0	3	0	1.483.333
	4.1	12	4.1.2: Ausbau der Meeresüberwachung	Nein	800.000	1	0	1	0	800.000
			Anzahl Ja:		29					
Summe					199.822.342					1.854.428
										Mittelwert

8.2 Übersicht der Umsetzungsstruktur EMFAF DE

EU-Ebene											
Dienststellen der DG MARE	* Geographic Hub * Prüfreferat										
Dienstleister	* FAMENET										
Begleitausschuss EMFAF											
Mitglieder	Ca. 25 Personen										
Bundesebene Koordination											
Koordinierende Stellen der VBs	BMEL Bonn, Referat 525/ Abteilung 5 und Referat 613/Abteilung 6							1.5			
Koordinationsstelle Bund-Länder	BMEL Berlin (auch Kommunikationsbeauftragte)							1.0			
Koordinierende Stelle Prüfbehörden	BMEL, Bonn, Referat 615							0.6			
Summe Personaleinsatz in VZÄ								3.1			
Abwicklungsbehörden auf Bundes- und Landesebene	1 BB & 2 BE	3 BY	4 HB	5 MV	6 NI	7 NW	8 SH	9 SN	10 TH	11 BLE	
	Binnenland	Binnenland	Küstenland	Küstenland	Küstenland	Binnenland	Küstenland	Binnenland	Binnenland	Bund	
Übergeordnete Verwaltungseinheit der VB	Landwirtschaft, Umwelt	Ernährung, Landwirtschaft, Forsten, Tourismus	Wirtschaft, Häfen und Transformation	Landwirtschaft, ländliche Räume	Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz	Landwirtschaft, Verbraucherschutz	Landwirtschaft, ländliche Räume	Umwelt und Landwirtschaft	Forst Thüringen	Landwirtschaft und Ernährung	
Verwaltungsbehörde (VB)	1.40	1.13	2.00	9.10	2.00	0.70	1.70	1.80	0.20	2.30	
Bescheinigungsstelle/ Rechnungslegende Stelle	0.20	0.40	3.00	0.50	0.20	0.20	nicht extra ausgewiesen	0.60	0.20	0.70	
rischengeschaltete Stelle / Bewilligungsbehörde	2.30	3.60	2.50		2.00	1.20	5.50	5.00	0.20		
Prüfbehörde	1.10	0.75	1.40	0.60	0.50	0.40	0.50	0.80	0.20	0.80	
Zusätzliche Beteiligte		2.00			0.50	0.50		1.00			
Erläuterung zu zusätzlichen Beteiligten		Rechtsreferat, IT-Bereich			Fach-behörden	Förderlotse		Fischerei-behörde, Naturschutz			
Summe Personaleinsatz in VZÄ	5.00	7.88	8.90	10.20	5.20	3.00	7.70	9.20	0.80	3.80	
Gesamt Personaleinsatz in VZÄ	61.68										
Legende Finanzierung	Mitfinanzierung durch Technische Hilfe des EMFAF										
CLLD-Management											
FLAGs / Regionalmanagement		1.00	1.00	nicht extra ausgewiesen	0.80		nicht extra ausgewiesen	3.20			
Summe Personaleinsatz in VZÄ	6.00										
Gesamter Personaleinsatz auf Landes- und Bundesebene (ohne BGA und EU)											
Koordination und Abwicklungsbehörden	64.78										
inklusive CLLD-Management	70.78										

8.3 Daten zum Vergleich der Abwicklungsmodelle

Tabelle 11: Detaildaten zu den Abwicklungsmodellen

Programm	Programmvolumen in Millionen EUR (EU & Nationale Mittel)	Arbeitskräfte (AK) in VZÄ (VB, BS, PB, ZS)	Mio. EUR, die mit 1 AK in VZÄ abgewickelt werden können
EMFAF GR 21-27 zentralisiert	500	40	12,5
IBW/EFRE & JTF AT 21-27 teilregionalisiert	875	110	8,0
ELER 14-22 SH vollregionalisiert	870	121	7,2
ELER 14-22 NI/HB vollregionalisiert	2.299	397	5,8
ELER 14-22 NRW vollregionalisiert	1.183	250	4,7
EMFAF DE 21-27 vollregionalisiert	303	65	4,7
Landesprogramm BW (2024-2029)	2,1	0,6	3,5
EMFAF ES 21-27 teilregionalisiert	1.500	454	3,3
ELER 14-22 HE vollregionalisiert	651	252	2,6
Mittelwert			5,8

Quellen:

Daten EMFAF DE: schriftliche Erhebung der Daten bei den Abwicklungsbehörden und der Koordinierenden Stelle

Daten BW: Landesprogramm BW, 2024-2029, 0,350 Mio. x 6 Jahre = 2,1 Mio. EUR durch 0,6 AK in VZÄ im Mittel abgewickelt, lt. Auskunft der Verwaltungsstelle

Daten AT: Verwaltungsbehörde ÖROK, schriftliche Information vom 30.01.2025

Daten ELER DE: Grajewski, Regina (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; 5-Länder Evaluation 1/16

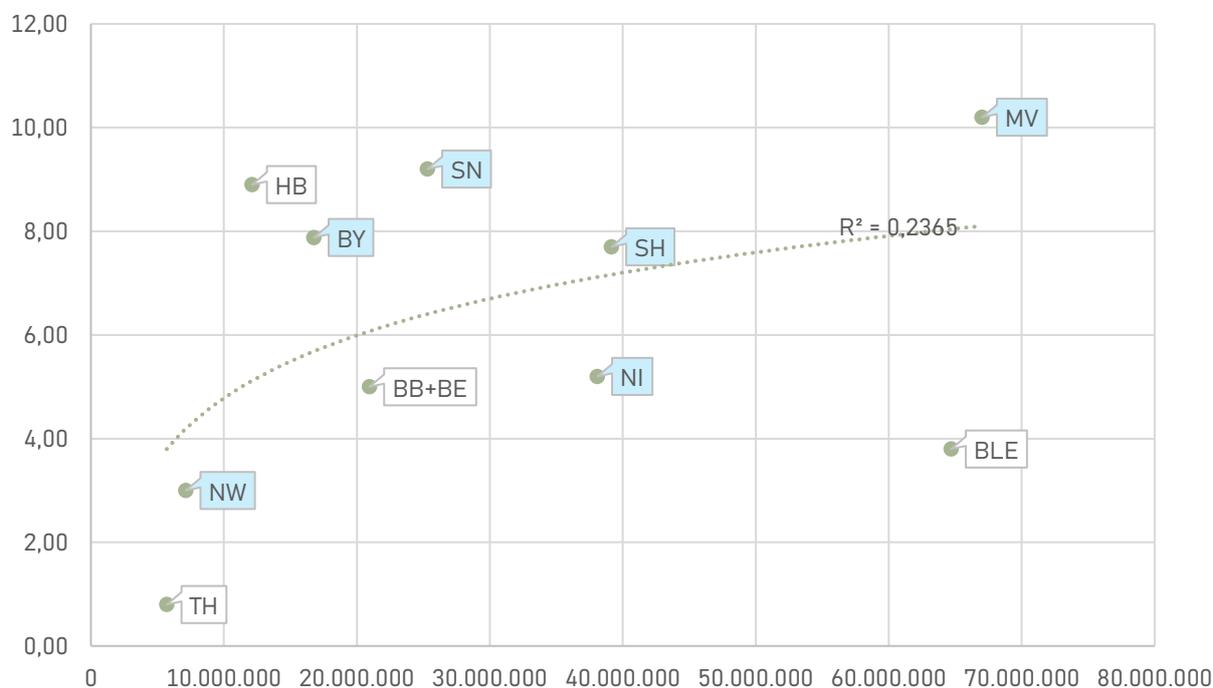
Daten GR: Recherche mittels E-Mail-Anfrage an die VB und Analyse der Programmwebseite: <https://www.alieia.gr/> Es gibt ca. 50 Planstellen von denen ca. 40 besetzt sind (Schätzung).

Daten ES: Kompilation von Informationen aus dem EMFF und dem EMFAF, mehrmaliger E-Mail Kontakt mit der VB und Analyse von Dokumenten auf der folgenden Webseite:

https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/femp/criterios_seleccion_y_documentos_de_interes.aspx

8.4 Personalausstattung und Programmvolumen je Programmbehörde auf Landes- und Bundesebene

Abbildung 11: Verhältnis von Personalausstattung und abzuwickelndes Programmvolumen je Programmbehörde



Quelle: Befragung der Programmbehörden

Hinweis: Bundesländer mit mehr als 10 abzuwickelnde Maßnahmenarten sind farblich hervorgehoben.

Die **Trendlinie** im Diagramm zeigt eine unterdurchschnittliche bzw. überdurchschnittliche Personalausstattung an. Das Modell mit einem R^2 -Wert von 0,23 (Bestimmtheitsmaß) kann allerdings nur einen kleinen Teil der Schwankungen in den Daten erklären (23%), da die Daten stark streuen.

Tabelle 12: Daten für das Diagramm

Programmbehörde	Gesamtbudget (EMFAF + National)	AK in VZÄ (VB, BB, ZS, PB)
BB+BE	20.944.494	5,00
BY	16.770.890	7,88
HB	12.130.000	8,90
MV	67.026.112	10,20
NI	38.086.873	5,20
NW	7.131.853	3,00
SH	39.146.772	7,70
SN	25.309.226	9,20
TH	5.703.487	0,80
BLE	64.685.270	3,80
Summe	296.934.977	61,68

Quelle: Befragung der Programmbehörden

8.5 Korrespondenztabelle EMFF und EMFAF

EMFAF (Partielle allgemeine Ausrichtung) 2021 – 2027		EMFAF 2021-2027	EMFF 2014 – 2020	
Prioritäten	Spezifische Ziele	Maßnahmenarten	Maßnahmen	
Priorität 1 Förderung nachhaltiger Fischereien und der Erhaltung der aquatischen Bioressourcen	1.1. a) Stärkung wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltiger Fischereitätigkeiten	1.1.3: Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Fischerei	Unterstützung der Planung und der Durchführung von Bestandserhaltungsmaßnahmen und der regionalen Zusammenarbeit (Art. 37)	
		1.1.5: Maßnahmen zur Verbesserung der fischereireichen Infrastruktur	Fischereihäfen, Anlandestellen, Auktionshallen und Schutzeinrichtungen (Art. 43)	
		1.1.3	Schutz und Wiederherstellung von Meeresbiodiversität und Meeresökosystemen und Ausgleichsregelungen im Rahmen nachhaltiger Fangtätigkeiten (Art. 40)	
		1.1.3	Innovation im Zusammenhang mit der Erhaltung biologischer Meeresschätze (Art. 39)	
		1.1.1: Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Fischerei	Mehrwert, Produktqualität und Nutzung unerwünschter Fänge (Art. 42)	
		1.1.2: Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit der Fischerei	Gesundheit und Sicherheit (Art. 32)	
		sinngemäß unter 1.1.1 & 1.1.3 genannt	Partnerschaften zwischen Wissenschaftlern und Fischern (Art. 28)	
		1.1.6: Erster Erwerb eines Fischereifahrzeugs und Erhöhung der Bruttonutzleistung eines Fischereifahrzeugs zur Verbesserung der Sicherheit, der Arbeitsbedingungen oder der Energieeffizienz	Unterstützung für Unternehmensgründungen junger Fischer (Art. 31)	
		sinngemäß unter 1.1.1 & 1.1.3 genannt	Innovation (Art. 26)	
		1.1.1	Diversifizierung und neue Einkommensquelle (Art. 30)	
		1.1.3	Begrenzung der Folgen des Fischfangs für die Meeresumwelt und Anpassung des Fischfangs im Interesse des Artenschutzes (Art. 38)	
		teilweise unter 1.1.1	Beratungsdienste (Art. 27)	
		1.1.2	Förderung von Humankapital; der Schaffung von Arbeitsplätzen und des sozialen Dialogs (Art. 29)	
		keine Entsprechung	Fonds auf Gegenseitigkeit für widrige Witterungsverhältnisse und Umweltvorfälle (Art. 35)	
		1.1.4: Maßnahmen zur Verbesserung der (Selbst-) Organisation der Fischerei [nur teilweise Entsprechung]	Unterstützung für die Systeme zur Zuteilung von Fangmöglichkeiten (Art. 36)	
		1.2 b) Steigerung der Energieeffizienz und Senkung der CO ₂ -Emissionen durch den Austausch oder die Modernisierung von Fischereifahrzeugen	1.2.1: Verbesserung der Energieeffizienz und Eindämmung des Klimawandels	Energieeffizienz und Eindämmung des Klimawandels (Art. 41)
		1.3 c) Förderung der Anpassung der Fangkapazität an die Fangmöglichkeiten in Fällen der endgültigen Einstellung der Fangtätigkeit und Beitrag zu einem	1.3.2: Dauerhafte Einstellung der Fischereitätigkeit	Endgültige Einstellung der Fangtätigkeit (Art. 34)
1.3.1: Vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit	Vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit (Art. 33)			
1.4 d) Förderung einer wirksamen Fischereiaufsicht und Durchsetzung der Fischereivorschriften und der Erhebung zuverlässiger Daten im Interesse einer wissenschaftlichen Beschlussfassung	1.4.1: Maßnahmen zur Kontrolle und Durchsetzung	Kontrolle und Durchsetzung (Art. 76)		
	1.4.2: Datenerhebung	Erhebung und Verarbeitung von Daten für die Fischerei- und Aquakulturbewirtschaftung und für wissenschaftliche Zwecke (Art. 77)		
e) Förderung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse aus Regionen in äußerster Randlage				
1.6 f) Beitrag zum Schutz und zur Wiederherstellung der aquatischen Biodiversität und Ökosysteme	1.6.1: Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Wasserfauna und -flora und zur Wiederherstellung eines guten ökologischen Zustands bzw. eines guten Umweltzustands 1.6.2 Beiträge der Fischerei zum Schutz und zur Wiederherstellung der Meeresbiodiversität 1.6.3: Maßnahmen zur Bewirtschaftung, Wiederherstellung und Überwachung von Natura 2000-Gebieten	Begrenzung der Folgen des Fischfangs für die Meeresumwelt und Anpassung des Fischfangs im Interesse des Artenschutzes (Art. 38)		

EMFAF (Partielle allgemeine Ausrichtung) 2021 - 2027		EMFAF 2021-2027	EMFF 2014 - 2020
Prioritäten	Spezifische Ziele	Maßnahmenarten	Maßnahmen
Priorität 2 Förderung nachhaltiger Aquakulturtätigkeiten sowie der Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur	2.1 a) Förderung nachhaltiger Aquakulturtätigkeiten	2.1.4: Vergütung von Umweltdienstleistungen	Aquakultur und Umweltleistungen (Art. 54)
		2.1.1: Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Produktive Investitionen in der Aquakultur (Art. 48)
		Erwähnt z.B. unter 2.1.1 und 2.1.7	Innovation (Art. 47)
		2.1.8 : Förderung von Tierschutz und Tierwohl	Tiergesundheit und Tierschutz (Art. 56)
		2.1.1	Förderung neuer Aquakulturproduzenten, die nachhaltige Aquakultur praktizieren (Art 52)
		Teilweise in 2.1.7 und 2.2.1	Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdienste für Aquakulturunternehmen (Art 49)
		2.1.1	Steigerung des Potenzials von Aquakulturanlagen (Art. 51)
		2.1.2: Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Förderung von Humankapital und sozialem Dialog (Art. 50)
		2.1.3: Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Umstellung auf Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfungen und ökologische/biologische Aquakultur (Art. 53)
		2.1.4	Gesundheitspolitische Maßnahmen (Art. 55)
		Keine Entsprechung. Art. 55 bezog sich speziell auf Muschelzucht	
		2.1.6: Anpassung der Aquakultur an den Klimawandel und Erhöhung der Resilienz [teilweise]	Versicherung von Aquakulturbeständen (Art. 57)
		2.1.5: Vergütung von anderen positiven externen Effekten (außer Umweltdienstleistungen) sowie Kompensationen für Schäden durch Prädatoren und vergleichbare Umwelteinflüsse	keine Entsprechung
	2.1.7: Betriebsübergreifende und sektorweite Maßnahmen zur Förderung der Aquakultur	keine Entsprechung	
	2.1.9: Energieeffizienz und CO2-Einsparung in der Aquakultur	Produktive Investitionen in der Aquakultur (Art. 48.1k)	
	2.2 b) Förderung der Vermarktung, der Qualität und des Mehrwerts von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen sowie der Verarbeitung dieser Erzeugnisse	2.2.3: Vorbereitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen durch Erzeugerorganisationen	Produktions- und Vermarktungspläne (Art. 66)
		Keine Entsprechung zu Art. 67, galt nur bis Ende 2018, wg. Ukraine-Krieg wenige Ausnahmen mgl.	Lagerhaltungsbeihilfe (Art. 67)
		2.2.3	Vermarktungsmaßnahmen (Art. 68)
		2.2.1: Mehrwert, Produktqualität und Nutzung unerwünschter Fänge	Verarbeitung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen (Art. 67)
		2.2.2: Innovation	Verarbeitung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen (Art. 67)
2.2.4: Gesundheit und Sicherheit		Verarbeitung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen (Art. 67)	
2.2.5: Energieeffizienz und CO2-Einsparung		Verarbeitung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen (Art. 67)	
2.2.6: Kommunikation und betriebsübergreifende Information		größtenteils Vermarktungsmaßnahmen (Art. 68)	
2.2.7: Unterstützung im Falle erheblicher Marktstörungen	Geänderte Art. 67 und 68 nach Ukraine, siehe letzte Fassung EMFF-VO		
Priorität 3 Ermöglichung des Wachstums einer nachhaltigen blauen Wirtschaft und Förderung der Entwicklung von Fischerei- und Aquakulturgemeinschaften in Küsten- und Binnengebieten	3.1 Entwicklung von Fischerei- und Aquakulturgemeinschaften in Küsten- und Binnengebieten	3.1.1: Vorbereitende Maßnahmen zur Etablierung von Strategie und Gruppe	Unterstützung aus dem EMFF für die auf örtlicher Ebene betriebenen Strategien für die lokale Entwicklung (Art. 62)
		3.1.2: Management und laufende Kosten der Gruppen	
		3.1.3: Förderung und Umsetzung der einzelnen Vorhaben	Umsetzung auf örtlicher Ebene betriebener Strategien für die lokale Entwicklung (Art. 63)
		3.1.3	Kooperationsmaßnahmen (Art. 64)
Priorität 4	4.1 Förderung von Wissen über die Meere, Meeresüberwachung und/oder Zusammenarbeit der Küstenwachen zur Stärkung der internationalen Meerespolitik und einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Meere und Ozeane	4.1.1: Verbesserung des Wissens über die Meere und über das Zusammenspiel von Fischerei und Meeresumwelt	Förderfähige Vorhaben (Art. 80)
		4.1.2: Ausbau der Meeresüberwachung	

8.6 Komplexität der Maßnahmenarten

UP	SZ	Intervention	Maßnahmenart	Auswahl für Aufwand-Wirksamkeit	Anzahl komplexer Maßnahmen je Komplexitätsgrad		
					niedrig	mittel	hoch
UP	1. Förderung einer nachhaltigen Fischerei und der Wiederherstellung und Erhaltung der aquatischen biologischen Ressourcen						
	SZ		1.1 Stärkung wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltiger Fischereitätigkeiten				
		2	1.1.1: Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Fischerei	Ja	1	3	1
		2	1.1.2: Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit der Fischerei	Ja	1	3	
	1.1.1	1	1.1.3: Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Fischerei	Ja	1	1	3
		2	1.1.4: Maßnahmen zur Verbesserung der (Selbst-)Organisation der Fischerei	Ja		2	
		2	1.1.5: Maßnahmen zur Verbesserung der fischereilichen Infrastruktur	Ja	3	2	1
	1.1.2	2	1.1.6: Erster Erwerb eines Fischereifahrzeugs und Erhöhung der Bruttoarbeitszahl eines Fischereifahrzeugs zur Verbesserung der Sicherheit, der Arbeitsbedingungen oder der Energieeffizienz	Nein			
	SZ		1.2 Steigerung der Energieeffizienz und Reduzierung der CO2-Emissionen durch Austausch oder Modernisierung von Motoren von Fischereifahrzeugen				
	1.2	3	1.2.1: Verbesserung der Energieeffizienz und Eindämmung des Klimawandels	Ja	3		1
	SZ		1.3 Förderung der Anpassung der Fangkapazität an die Fangmöglichkeiten in Fällen der endgültigen Einstellung und Beitrag zu einem angemessenen Lebensstandard in Fällen der vorübergehenden Einstellung der Fangtätigkeit				
	1.3	4	1.3.1: Vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit	Ja	2	1	
		5	1.3.2: Dauerhafte Einstellung der Fischereitätigkeit	Nein			
	SZ		1.4 Förderung einer wirksamen Fischereiaufsicht und Durchsetzung der Fischereivorschriften und der Erhebung zuverlässiger Daten im Interesse einer wissenschaftsbasierten Beschlussfassung				
	1.4	10	1.4.1: Maßnahmen zur Kontrolle und Durchsetzung	Ja	2	2	2
		11	1.4.2: Datenerhebung	Nein			
	SZ		1.6 Beitrag zum Schutz und zur Wiederherstellung der aquatischen Biodiversität und Ökosysteme				
	1.6	1	1.6.1: Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Wasserfauna und -flora und zur Wiederherstellung eines guten ökologischen Zustands bzw. eines guten Umweltzustands	Ja	1	3	2
		1	1.6.2 Beiträge der Fischerei zum Schutz und zur Wiederherstellung der Meeresbiodiversität	Ja		1	2
		6	1.6.3: Maßnahmen zur Bewirtschaftung, Wiederherstellung und Überwachung von Natura 2000-Gebieten	Ja	1	1	1
UP	2. Förderung nachhaltiger Aquakulturtätigkeiten sowie der Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur und damit Beitrag zur Ernährungssicherheit in der Union						
	SZ		2.1 Förderung nachhaltiger Aquakulturtätigkeiten, insbesondere Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Aquakulturproduktion bei gleichzeitiger Sicherstellung, dass die Aktivitäten langfristig ökologisch nachhaltig sind.				
		2	2.1.1: Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Ja	2	3	
		2	2.1.2: Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Ja	1	2	
		1	2.1.3: Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Ja	1	1	
		2	2.1.4: Vergütung von Umweltdienstleistungen	Ja	1	1	2
	2.1	2	2.1.5: Vergütung von anderen positiven externen Effekten (außer Umweltdienstleistungen) sowie Kompensationen für Schäden durch Prädatoren und vergleichbare Umwelteinflüsse	Ja	1		
		2	2.1.6: Anpassung der Aquakultur an den Klimawandel und Erhöhung der Resilienz	Ja	1	3	
		2	2.1.7: Betriebsübergreifende und sektorweite Maßnahmen zur Förderung der Aquakultur	Ja		4	3
		9	2.1.8: Förderung von Tierschutz und Tierwohl	Ja	1	4	
		3	2.1.9: Energieeffizienz und CO2-Einsparung in der Aquakultur	Ja	1	3	1
	SZ		2.2 Förderung der Vermarktung, der Produktqualität und der Wertschöpfung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur sowie der Verarbeitung dieser Produkte				
		2	2.2.1: Mehrwert, Produktqualität und Nutzung unerwünschter Fänge	Ja	1	6	
		2	2.2.2: Innovation	Ja		2	3
	2.2	2	2.2.3: Vorbereitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen durch Erzeugerorganisationen	Ja	2	2	
		2	2.2.4: Gesundheit und Sicherheit	Nein			
		3	2.2.5: Energieeffizienz und CO2-Einsparung	Ja	1	3	1
		2	2.2.6: Kommunikation und betriebsübergreifende Information	Ja		5	1
		2	2.2.7: Unterstützung im Falle erheblicher Marktstörungen	Nein			
UP	3. Ermöglichung einer nachhaltigen blauen Wirtschaft in Küsten-, Insel- und Binnengebieten und Förderung der Entwicklung von Fischerei- und Aquakulturgemeinschaften						
	SZ		3.1 Entwicklung von Fischerei- und Aquakulturgemeinschaften in Küsten-, Insel- und Binnengebieten				
	3.1	13	3.1.1: Vorbereitende Maßnahmen zur Etablierung von Strategie und Gruppe	Ja	1	1	1
		15	3.1.2: Management und laufende Kosten der Gruppen	Ja	2	2	
		14	3.1.3: Förderung und Umsetzung der einzelnen Vorhaben	Ja		3	1
UP	4. Stärkung der internationalen Ozean-Governance und Ermöglichung, dass Meere und Ozeane sicher, sauber und nachhaltig bewirtschaftet werden						
	SZ		4.1 Stärkung des nachhaltigen Managements von Meeren und Ozeanen durch die Förderung von marinem Wissen, mariner Überwachung und der Zusammenarbeit zwischen Küstenwachen.				
	4.1	11	4.1.1: Verbesserung des Wissens über die Meere und über das Zusammenspiel von Fischerei und Meeresumwelt	Ja		1	
		12	4.1.2: Ausbau der Meeresüberwachung	Nein			
=Summe komplexer Maßnahmen je Komplexitätsgrad					31	65	26
							122

Gesamtzahl an Bewertungen hinsichtlich Komplexität (ohne nicht ausgewählte Maßnahmenarten)

8.7 Detailtabelle der Bewertung Aufwand-Wirksamkeit (lt. Kap. 5.6)

UP	SZ	Intervention	Maßnahmenart	Auswahl für Aufwand-Wirksamkeit	Anzahl Kombinationen:						
					Admin. Aufwand = niedrig bis mittel und Wirksamkeit = hoch bis sehr hoch	Admin. Aufwand = hoch bis sehr hoch und Wirksamkeit = hoch bis sehr hoch	Admin. Aufwand = niedrig bis mittel und Wirksamkeit = mittel bis niedrig	Admin. Aufwand = hoch bis sehr hoch und Wirksamkeit = hoch und Wirksamkeit = niedrig bis mittel	Aufwand o. Wirksamkeit nicht bewertbar		
UP			1. Förderung einer nachhaltigen Fischerei und der Wiederherstellung und Erhaltung der aquatischen biologischen Ressourcen								
	SZ		1.1 Stärkung wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltiger Fischereitätigkeiten								
		2	1.1.1: Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Fischerei	Ja	1	3		2			
		2	1.1.2: Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit der Fischerei	Ja		1	4				
		1	1.1.3: Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Fischerei	Ja	1		1	3			
		2	1.1.4: Maßnahmen zur Verbesserung der (Selbst-)Organisation der Fischerei	Ja		1	2				
		2	1.1.5: Maßnahmen zur Verbesserung der fischereilichen Infrastruktur	Ja	1	1	2	1	1		
		2	1.1.6: Erster Erwerb eines Fischereifahrzeugs und Erhöhung der Bruttoreizfängerzahl eines Fischereifahrzeugs zur Verbesserung der Sicherheit, der Arbeitsbedingungen oder der Energieeffizienz	Nein							
	SZ		1.2 Steigerung der Energieeffizienz und Reduzierung der CO2-Emissionen durch Austausch oder Modernisierung von Motoren von Fischereifahrzeugen								
		3	1.2.1: Verbesserung der Energieeffizienz und Eindämmung des Klimawandels	Ja			3	1	1		
	SZ		1.3 Förderung der Anpassung der Fangkapazität an die Fangmöglichkeiten in Fällen der endgültigen Einstellung und Beitrag zu einem angemessenen Lebensstandard in Fällen der vorübergehenden Einstellung der Fangtätigkeit								
		4	1.3.1: Vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit	Ja		2	1				
		5	1.3.2: Dauerhafte Einstellung der Fischereitätigkeit	Nein							
	SZ		1.4 Förderung einer wirksamen Fischereiaufsicht und Durchsetzung der Fischereivorschriften und der Erhebung zuverlässiger Daten im Interesse einer wissenschaftlichen Beschlussfassung								
		10	1.4.1: Maßnahmen zur Kontrolle und Durchsetzung	Ja	3	2	1				
		11	1.4.2: Datenerhebung	Nein							
	SZ		1.6 Beitrag zum Schutz und zur Wiederherstellung der aquatischen Biodiversität und Ökosysteme								
		1	1.6.1: Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Wasserfauna und -flora und zur Wiederherstellung eines guten ökologischen Zustands bzw. eines guten Umweltzustands	Ja	4	2					
		1	1.6.2: Beiträge der Fischerei zum Schutz und zur Wiederherstellung der Meeresbiodiversität	Ja	1	1		1			
		6	1.6.3: Maßnahmen zur Bewirtschaftung, Wiederherstellung und Überwachung von Natura 2000-Gebieten	Ja	1	1	1				
UP			2. Förderung nachhaltiger Aquakulturtätigkeiten sowie der Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur und damit Beitrag zur Ernährungssicherheit in der Union								
	SZ		2.1 Förderung nachhaltiger Aquakulturtätigkeiten, insbesondere Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Aquakulturproduktion bei gleichzeitiger Sicherstellung, dass die Aktivitäten langfristig ökologisch nachhaltig sind.								
		2	2.1.1: Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Ja	3	3	1				
		2	2.1.2: Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Ja	1	1	1	1			
		1	2.1.3: Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Aquakultur	Ja	1		1	2			
		2	2.1.4: Vergütung von Umweltdienstleistungen	Ja	1	2		1			
		2	2.1.5: Vergütung von anderen positiven externen Effekten (außer Umweltdienstleistungen) sowie Kompensationen für Schäden durch Prädatoren und vergleichbare Umwelteinflüsse	Ja	1				1		
		2	2.1.6: Anpassung der Aquakultur an den Klimawandel und Erhöhung der Resilienz	Ja	1	1	1	1	1		
		2	2.1.7: Betriebsübergreifende und sektorweite Maßnahmen zur Förderung der Aquakultur	Ja	3	2		2			
		9	2.1.8: Förderung von Tierschutz und Tierwohl	Ja	1	1	1	2			
		3	2.1.9: Energieeffizienz und CO2-Einsparung in der Aquakultur	Ja	1	1	1	2	1		
	SZ		2.2 Förderung der Vermarktung, der Produktqualität und der Wertschöpfung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur sowie der Verarbeitung dieser Produkte								
		2	2.2.1: Mehrwert, Produktqualität und Nutzung unerwünschter Fänge	Ja	3	2	1	1	1		
		2	2.2.2: Innovation	Ja			2	3	1		
		2	2.2.3: Vorbereitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen durch Erzeugerorganisationen	Ja			2	1	1		
		2	2.2.4: Gesundheit und Sicherheit	Nein							
		3	2.2.5: Energieeffizienz und CO2-Einsparung	Ja			2	2	2		
		2	2.2.6: Kommunikation und betriebsübergreifende Information	Ja	1	2		2	1		
		2	2.2.7: Unterstützung im Falle erheblicher Marktstörungen	Nein							
UP			3. Ermöglichung einer nachhaltigen blauen Wirtschaft in Küsten-, Insel- und Binnengebieten und Förderung der Entwicklung von Fischerei- und Aquakulturgemeinschaften								
	SZ		3.1 Entwicklung von Fischerei- und Aquakulturgemeinschaften in Küsten-, Insel- und Binnengebieten								
		13	3.1.1: Vorbereitende Maßnahmen zur Etablierung von Strategie und Gruppe	Ja		1		2			
		15	3.1.2: Management und laufende Kosten der Gruppen	Ja	2	1			2		
		14	3.1.3: Förderung und Umsetzung der einzelnen Vorhaben	Ja		4		2			
UP			4. Stärkung der internationalen Ozean-Governance und Ermöglichung, dass Meere und Ozeane sicher, sauber und nachhaltig bewirtschaftet werden								
	SZ		4.1 Stärkung des nachhaltigen Managements von Meeren und Ozeanen durch die Förderung von marinem Wissen, mariner Überwachung und der Zusammenarbeit zwischen								
		11	4.1.1: Verbesserung des Wissens über die Meere und über das Zusammenspiel von Fischerei und Meeresumwelt	Ja	1	1			1		
		12	4.1.2: Ausbau der Meeresüberwachung	Nein							
*Summe der Maßnahmen je Kombination						32	36	28	32	14	142

Gesamtzahl an Bewertungen hinsichtlich Aufwand und Wirksamkeit (ohne nicht ausgewählte Maßnahmenarten)