

# **Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDER- SACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes**

## **Kapitel 2**

### **Einleitung**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur  
und ländliche Räume,  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>2 Einleitung</b>	<b>1</b>
2.1 Auftrag und Aufgabenstellung	1
2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens	1
2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung	2
2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	5
2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept	5
2.2 Beschreibung des niedersächsischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums - PROLAND	5
2.2.1 Prioritäten	5
2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen	8
2.2.3 Finanzielle Programmstruktur	10
2.2.4 Förderhistorie der PROLAND-Maßnahmen	11
2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Niedersachsen	12
2.2.6 Externe Kohärenz	14
2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele	16
2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung von PROLAND	17
2.3.1 Institutioneller Rahmen	18
2.3.2 Rechtlicher Rahmen	25
2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen	34
2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	35
2.3.5 Politische Rahmenbedingungen	38
2.4 Finanzieller Vollzug	40
2.5 Monitoring-Systeme	44
2.5.1 EU-Monitoring	47
2.5.2 GAK-Monitoring	47
2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor	48
2.5.4 Zahlstellendaten	48
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>51</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Niedersachsen	4
Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	6
Abbildung 2.3: Zielhierarchie und Förderschwerpunkte von PROLAND	7
Abbildung 2.4: Private Mittel im Verhältnis zu öffentlichen Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006	11
Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Niedersachsen im Zeitraum 2000 bis 2006 (in Mio. Euro und %)	13
Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PROLAND	18
Abbildung 2.7: Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung	19
Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung (Stand 03.2003)	21
Abbildung 2.9: Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen (1999=100)	36
Abbildung 2.10: Monitoring-Systeme für PROLAND-Maßnahmen in Niedersachsen	45

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Tabelle 2.1: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des PROLAND-Programms	9
Tabelle 2.2: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte	10
Tabelle 2.3: EAGFL-Garantieregelungen und PROLAND-Maßnahmen - Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien	31
Tabelle 2.4: Aussagen in der Koalitionsvereinbarung zu ausgewählten Themenfeldern	40
Tabelle 2.5: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006	41
Tabelle 2.6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006	43
Tabelle 2.7: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002	44
Tabelle 2.8: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme	46



## 2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es, die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des niedersächsischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum - PROLAND - zu skizzieren. Gleichzeitig werden ein Überblick über das Programm und den Förderkontext gegeben, der Programmvollzug analysiert sowie die Durchführungsbestimmungen und die Begleitsysteme auf Programmebene beschrieben. Herausgearbeitete Fragen und Problembereiche werden in den einzelnen Förderkapiteln (Kapitel 3 bis 9) und der Diskussion der kapitelübergreifenden Fragen (Kapitel 10) aufgegriffen und vertiefend analysiert.

### 2.1 Auftrag und Aufgabenstellung

Das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) wurde im August 2001 mit der Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer **Niedersachsen**, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bremen und Hamburg beauftragt. Die genannten Bundesländer hatten zuvor ihre Halbzeitbewertungen gemeinsam ausgeschrieben.

Ein Vorteil für diesen gemeinsamen Bewertungsansatz wurde darin gesehen, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluierbar sind. Dadurch sollte eine Übertragbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern erzielt werden (MLR, 2001). Formal und inhaltlich orientiert sich die Ausschreibung der 6-Länder-Evaluation an den Kommissionsvorgaben.

#### 2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens

Die EU-Kommission (KOM) hat in Artikel 56 und 57 der VO (EG) Nr. 445/2002 den Rahmen für die Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme festgelegt. Für alle Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind Fragen, Kriterien und Indikatoren vorgegeben. Kapitelübergreifend sollen ausgewählte Fragestellungen thematisch verdichtet werden; daneben sind Fragen zur Programmdurchführung zu beantworten. Dazu wurde ein Bewertungsleitfaden erstellt, der sowohl methodische Hinweise wie auch eine detaillierte Auflistung der zu beantwortenden Fragen einschließlich Kriterien und Indikatoren enthält (EU-KOM, 2000a). Dieser Bewertungsleitfaden gibt das formale und inhaltliche Gerüst für die Halbzeitbewertung von PROLAND vor. In den Ausschreibungsunterlagen für den Evaluationsauftrag wird Folgendes gefordert:

„Aufgabe des Bewerbers ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnah-

men in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Länder festgelegt sind. Der Halbzeitbewertung kommt hierbei nach Artikel 44 (2) der VO (EG) Nr. 1750/1999 die Aufgabe zu, unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem EPLR und die Verwirklichung der angestrebten Ziele festzustellen. Sie soll außerdem Aussagen zum [Vollzug<sup>1</sup>] und zur Qualität der Begleitung und Durchführung treffen.“ (MLR, 2001).

Die EU-Kommission hat in Ergänzung zu dem allgemeinen Bewertungsleitfaden noch einen spezifischen Leitfaden zur Halbzeitbewertung herausgegeben, in dem die Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden (EU-KOM, 2002) (siehe MB-Einl-Text 1). Untersuchungsfelder im Einzelnen sind:

- Einrichtung eines Bewertungssystems,
- Eignung der Programmstrategie,
- Vollzugskontrolle,
- Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle.

### 2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung von PROLAND wird vom Institut BAL gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt. Zusätzliches fachliches Expertenwissen in einzelnen Maßnahmenbereichen wird vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung (BB) der FAL und vom Leichtweiß-Institut der Technischen Universität Braunschweig eingebracht. Das Bewerterteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbildung“, V „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (Art. 16), VI „Agrarumweltmaßnahmen“, VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

---

<sup>1</sup> In der VO (EG) Nr. 1750/1999 heißt es „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“. U.E. handelt es sich hier um eine missverständliche Übersetzung, da es im englischen Text „use made of financial resources“ heißt; der Begriff Vollzug erscheint angemessener.

Die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“, VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ und VIII „Forstwirtschaft“ (nur Artikel 31) werden bundesweit evaluiert <sup>2</sup>.

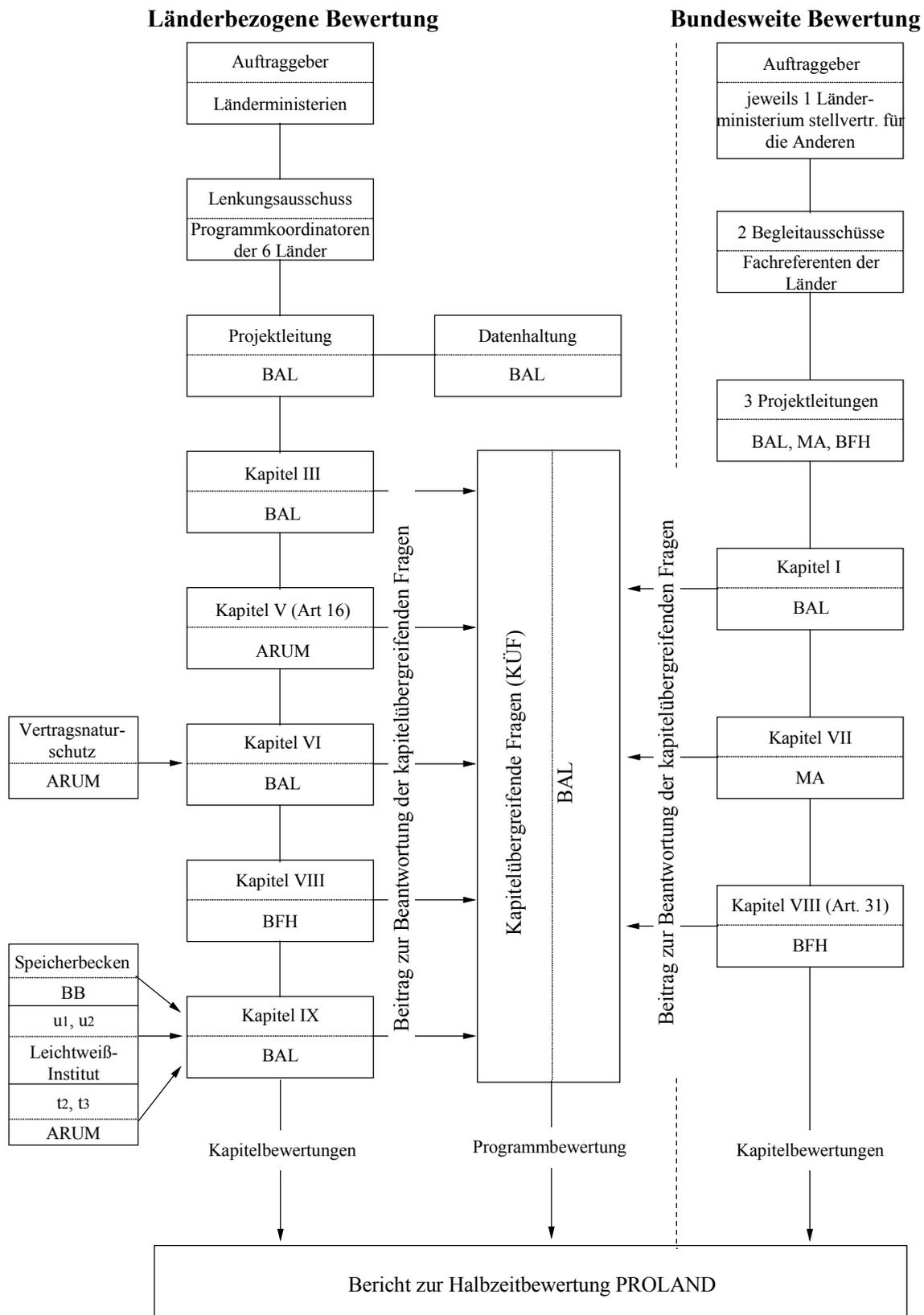
Für die Abstimmung der Programmbewertung mit den Auftraggebern und zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem alle Programmkoordinatoren der sechs beteiligten Länder angehören. Dieser Lenkungsausschuss trifft sich in regelmäßigen Abständen und bespricht sowohl intern wie auch gemeinsam mit dem Evaluatorenteam wesentliche inhaltliche und organisatorische Fragen der Evaluierung.

Abbildung 2.1 stellt die komplexe Organisationsstruktur der Halbzeitbewertung von PROLAND dar. Im Materialband sind zusätzlich die Binnenstrukturen der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe MB-Einl-Abb. 1) sowie die Zuständigkeiten bezogen auf einzelne (Teil-)Maßnahmen aufgeführt (siehe MB-Einl-Tab. 1).

Der zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der länderbezogenen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die landesspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Bewertung der Kapitel I, VII und VIII (Art. 31) werden als Baustein in die Programmbewertung integriert und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (KüF) entsprechend berücksichtigt.

---

<sup>2</sup> Der bundesweite Evaluationsansatz geht auf einen Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück und ist darauf zurückzuführen, dass die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes eine wesentliche Kofinanzierungsquelle darstellt und aufgrund der Rahmensetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe eine Vergleichbarkeit über alle Bundesländer gegeben ist.

**Abbildung 2.1:** Organisation der Halbzeitbewertung in Niedersachsen

MA - Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL, die anderen Abkürzungen siehe Text.  
Quelle: Eigene Darstellung.

### **2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung**

Aufgrund der komplexen Programmstruktur ist ein mehrstufiges Evaluierungsverfahren eingesetzt worden, das sich in fünf Phasen gliedert. Die fünf Phasen und die dazugehörigen Arbeitsmodule sind in Abbildung 2.2 dargestellt.

### **2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept**

Das wissenschaftliche Arbeitskonzept wurde in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren beschrieben (siehe Materialband MB-Einl-Text 2). Im Februar 2002 wurde der Phase-1-Bericht vorgelegt, der das in den Bewerbungsunterlagen dargelegte Untersuchungsdesign weiter konkretisierte. Im Fortlauf der Arbeiten wurden weitere Präzisierungen und Anpassungen am wissenschaftlichen Arbeitskonzept vorgenommen. Diese Anpassungen sind jeweils kapitelbezogen beschrieben. Im Wesentlichen konnte das ursprünglich vorgesehene Arbeitskonzept so, wie geplant, umgesetzt werden.

## **2.2 Beschreibung des niedersächsischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums - PROLAND**

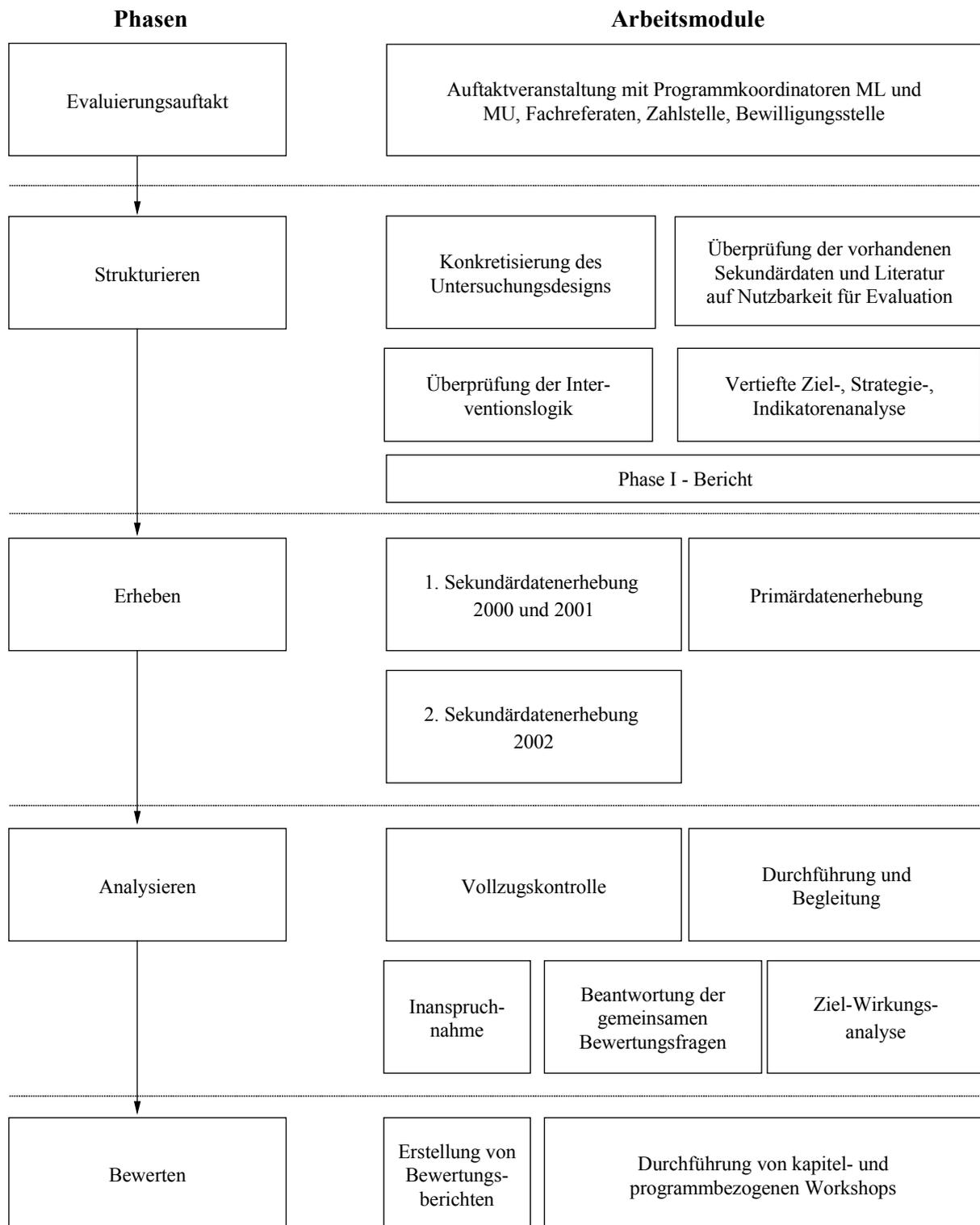
### **2.2.1 Prioritäten**

In PROLAND wurde eine auf drei Förderschwerpunkten basierende Entwicklungsstrategie festgelegt.

- Förderschwerpunkt I: Verbesserung der Produktionsstruktur (einschließlich Vermarktung).
- Förderschwerpunkt II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung
- Förderschwerpunkt III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt.

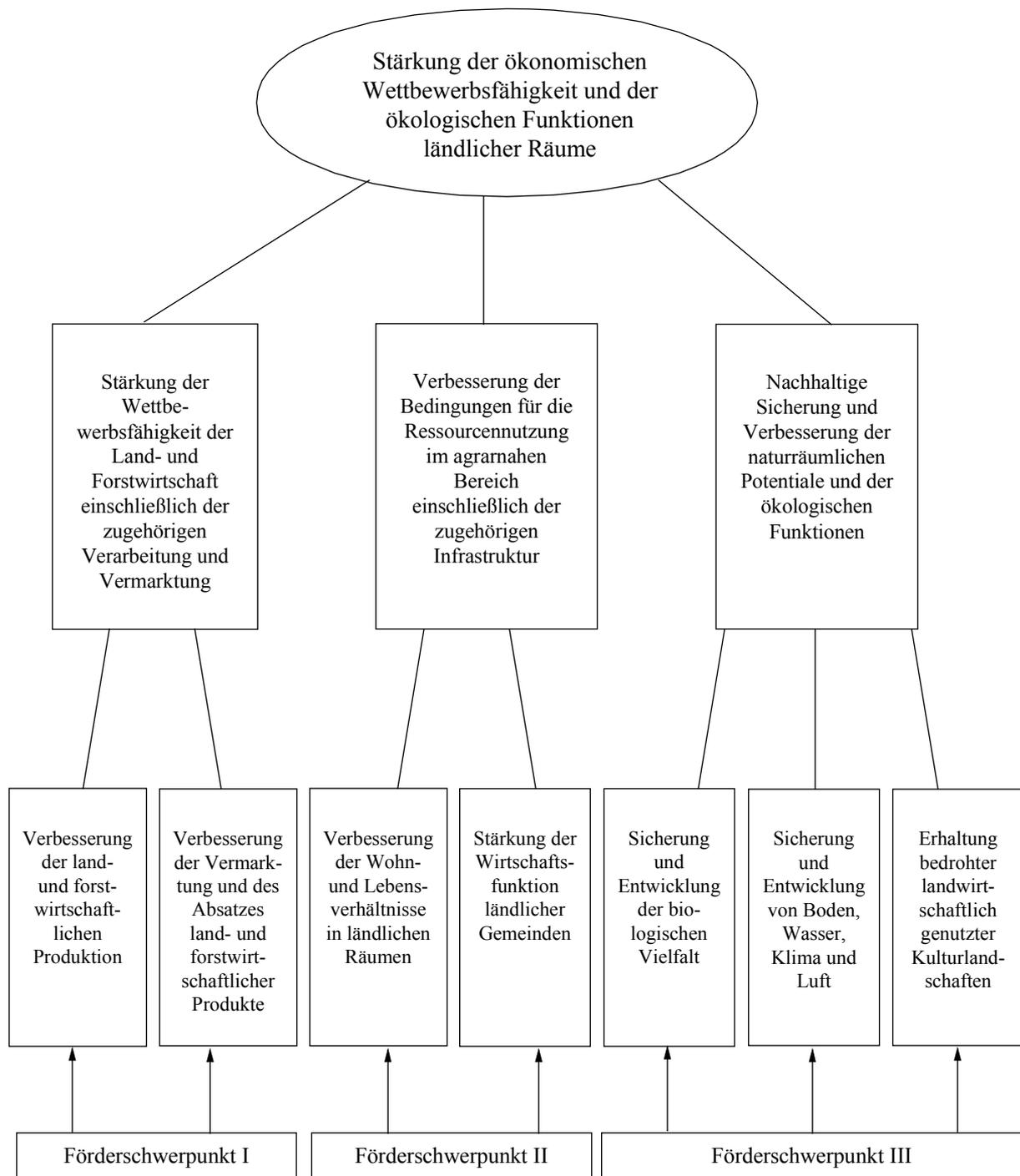
Abbildung 2.3 verdeutlicht das der Förderstrategie zugrunde liegende Zielsystem von PROLAND. Die Ziele stehen grundsätzlich ungewichtet und nicht quantifiziert nebeneinander, wobei auf Programmebene eine Quantifizierung von Zielen aufgrund der inhaltlichen Breite des Programms schwierig ist.

Einzelnen Teilzielen sind die Förderschwerpunkte I, II und III zugeordnet.

**Abbildung 2.2:** Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung

Quelle: Eigene Darstellung.

**Abbildung 2.3:** Zielhierarchie und Förderschwerpunkte von PROLAND



Quelle: ML, 2000, verändert.

Die Maßnahmen sind mit ihren Zielsetzungen z.T. noch relativ genau beschrieben und teilweise mit Zielquantifizierungen (zumindest auf der operationellen Ebene) versehen. Auch erwartete Ergebnisse und Wirkungen sind zumindest qualitativ beschrieben. Auf der Ebene der Förderschwerpunkte oder für das Gesamtprogramm finden sich aber nur allgemeine Zielsetzungen (siehe Abbildung 2.3).

Nachteilig für die Bewertung ist v.a. der Umstand, dass sowohl auf Maßnahmen- und Förderkapitelebene wie auch auf Programmebene das Ziel-Indikatoren-Schema der KOM nur unzureichend bei der Programmerstellung berücksichtigt werden konnte, weil der zugrunde liegende Bewertungsleitfaden erst nach der Programmgenehmigung veröffentlicht wurde (siehe Abbildung 2.7). Aus diesem Grund wurde maßnahmenbezogen das Zielsystem mit den Fachreferenten überarbeitet (siehe Kapitel 3 bis 9). Auf der Ebene des Gesamtprogramms ermöglicht die Durchführung einer Ziel-Wirkungsanalyse die Abbildung von Wirkungsströmen. Auf dieser Grundlage wird eine qualitative Gesamtprogrammbewertung vorgenommen (siehe Kapitel 10).

### 2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen<sup>3</sup>

In Tabelle 2.1 sind die im Rahmen von PROLAND angebotenen Maßnahmen, differenziert nach den drei Förderschwerpunkten, zusammengestellt. Die in Tabelle 2.1 dargestellte Struktur weicht geringfügig von der in PROLAND vorgenommenen Zuordnung ab<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltslinien gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. f2 Niedersächsisches Agrarumweltprogramm), von Teilmaßnahmen (f2-B Extensive Grünlandnutzung) und in der noch tieferen Untergliederung von Verpflichtungen oder Fördergegenständen. Der Begriff Förderkapitel bezieht sich auf die Kapitel I bis IX der VO (EG) Nr. 1257/1999.

<sup>4</sup> Dort wurden die Maßnahmen m1 dem Förderschwerpunkt I sowie der Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland (u1 und u2) dem Förderschwerpunkt III zugeordnet. Die Zuordnung im Rahmen der Zwischenbewertung richtet sich nach den vorrangig mit diesen Maßnahmen erzielten Wirkungen. So wurde die Maßnahme m1 auch bereits in den Zielbäumen aufgrund der vorrangigen Zielsetzung der Förderung grundwasserschonender Anbauverfahren dem Förderschwerpunkt III zugerechnet. Küsten- und Hochwasserschutz ist auch mit der Sicherung naturräumlicher Potenziale und Kulturlandschaften verbunden. Seine vorrangige Wirkung liegt in der Schadensverhütung und Ertragssicherung für landwirtschaftlich strukturierte Gebiete. Daher wird er, wie in anderen Bundesländern auch, dem Schwerpunkt II zugerechnet.

**Tabelle 2.1:** Förderschwerpunkte und Maßnahmen des PROLAND-Programms

Förderschwerpunkt	Maßnahmen
Förderschwerpunkt I: Verbesserung der Produktionsstruktur	<b>a Agrarinvestitionsförderungsprogramm</b> <b>c Qualifizierung</b> <b>g Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Vieh und Fleisch, Kartoffeln sowie Obst und Gemüse</b> <b>h Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Art. 31)</b> <b>il Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen</b>
Förderschwerpunkt II Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung	<b>k Flurbereinigung</b> <b>n Förderung von Dienstleistungseinrichtungen</b> <b>o Dorfentwicklung und ländliches Kulturerbe</b> <b>r Landwirtschaftliche Infrastrukturmaßnahmen</b> <i>s Förderung touristischer Aktivitäten und ländlichen Handwerkswesens</i> <b>u1 Küstenschutz</b> <b>u2 Hochwasserschutz im Binnenland</b>
Förderschwerpunkt III: Agrarumwelt- und Aus- gleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt	<i>e Erschwernisausgleich in geschützten Teilen von Natur und Landschaft</i> <b>f1</b> Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen <b>f2 Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU- mit allen Einzelmaßnahmen)</b> <i>f3 Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten</i> <i>f4 Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten durch Gewässer schonende landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung</i> <i>i2 Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern*</i> <b>m</b> Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus Wasservorranggebieten <b>t1</b> Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft <i>t2 Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten</i> <i>t3 Maßnahmen und Investitionen zur Pflege, Wiederherstellung und Verbesserung von Feuchtgrünland</i> <i>t4 Flankierende Maßnahmen zur Gewässer schonenden Landbewirtschaftung</i>

\* Mit il finanziell gemeinsam ausgewiesen.

Kursiv: Maßnahmen mit Gebietskulisse.

Fett: Maßnahmen, die überwiegend auf der Grundlage der Förderbestimmungen der GAK angeboten werden.

Quelle: ML, 2000, verändert.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.1 kursiv gedruckten Maßnahmen, flächendeckend angeboten. Diese, in erster Linie speziellen abiotischen und biotischen Schutzziele dienenden Maßnahmen, sind auf fachlich geeignete Gebietskulissen beschränkt. Gebietskulissen gibt es darüber hinaus für die Maßnahmen s1 (nur außerhalb des Ziel-2-Gebietes) und u1/u2 (Karte mit den geplanten Maßnahmen zum Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials, siehe ML, 2002a).

### 2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die öffentlichen Aufwendungen für die Maßnahmen, die zur Durchführung von PRO-LAND geplant sind, belaufen sich für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 auf 1.168,45 Mio. Euro. Davon werden maximal 544,4 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Die geschätzten privaten Mittel betragen 1.330 Mio. Euro (ML, 2003a). Der EU-Kofinanzierungsanteil ist bei allen Maßnahmen auf 50 % der öffentlichen Aufwendungen festgelegt. Ausnahmen sind die Maßnahmen a mit 25 % und g mit 83 %.

PROLAND beinhaltet drei Schwerpunkte, deren relative Bedeutung sich im Verlauf der Umsetzung verändert hat (siehe Tabelle 2.2).

**Tabelle 2.2:** Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte<sup>5</sup>

Förderschwerpunkt	Ansatz Plangenehmigung in %	Ansatz Programmänderung 2003 in %
I Produktion	31	28
II Sektorübergreifende Maßnahmen	49	55
III Umweltbezogene Maßnahmen	20	17

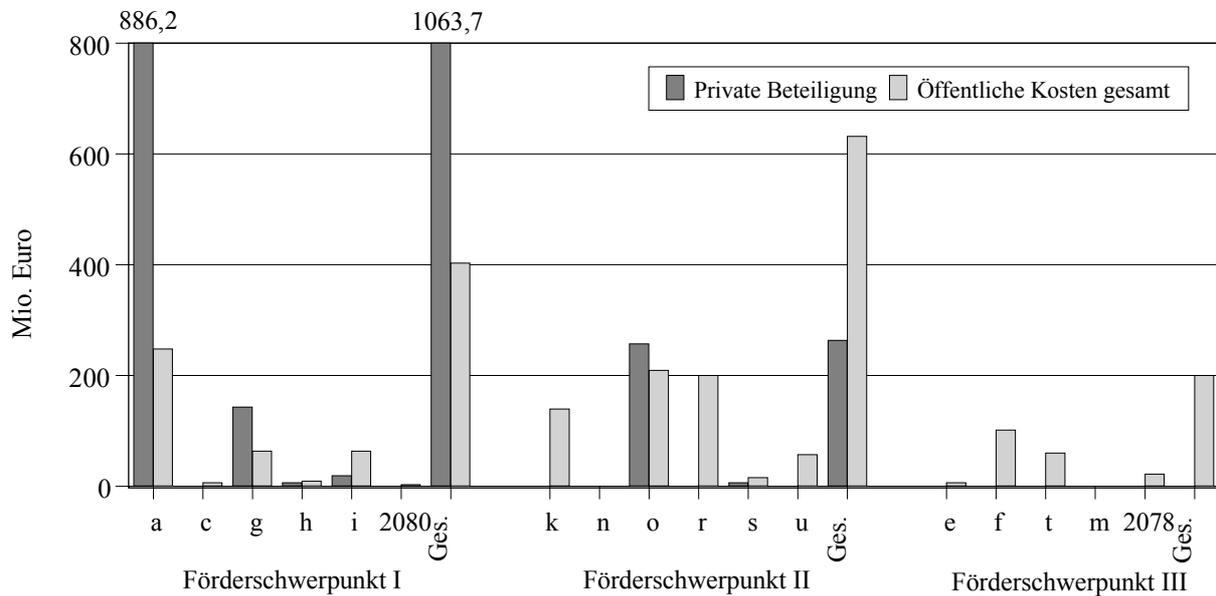
Siehe Tabelle 2.5, bezogen auf Gesamtsumme der EAGFL-Mittel.  
Quelle: ML, 2003a; ML, 2000.

Die Verschiebung zwischen den Mittelansätzen der Förderschwerpunkte im Gesamtplanungszeitraum ist v.a. zurückzuführen auf eine deutliche Mittelaufstockung bei den Maßnahmen u, r und k (siehe Tabelle 2.5).

Im Förderschwerpunkt I stehen private Maßnahmen im Vordergrund, während die Förderschwerpunkte II und III überwiegend Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen beinhalten (siehe Abbildung 2.4).

<sup>5</sup> Die Schwerpunkte wurden gegenüber dem Programmplanungsdokument geringfügig geändert (siehe Tabelle 2.1).

**Abbildung 2.4:** Private Mittel im Verhältnis zu öffentlichen Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006



Quelle: ML, 2003a.

Die PROLAND-Maßnahmen werden noch durch umfangreiche Artikel-52-Maßnahmen ergänzt. Mit der Programmänderung 2003 werden rund 700 Mio. Euro für den Zeitraum 2000 bis 2006 an zusätzlichen öffentlichen Mitteln, v.a. in den Bereichen Küstenschutz und Flurbereinigung eingesetzt (siehe auch MB-Einl-Text 8).

## 2.2.4 Förderhistorie der PROLAND-Maßnahmen

PROLAND fasst im Wesentlichen schon vorher bestehende Maßnahmen zusammen, die mit und ohne EAGFL-Kofinanzierung durchgeführt wurden (siehe MB-Einl-Tab. 2). Die Maßnahmen sind im Einzelnen ausführlich im Programmplanungsdokument beschrieben (ML, 2000). Die ebenfalls EU-kofinanzierten Vorgängerprogramme von PROLAND waren das niedersächsische Ziel-5b-Programm, das horizontale Ziel-5a-Programm<sup>6</sup> (Einzelbetriebliche Investitionsförderung und Sektorpläne im Bereich Verarbeitung und Vermarktung), die Erstaufforstung gemäß VO (EWG) Nr. 2080/1992 und die Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992. Die übrigen Maßnahmen von PROLAND wurden bis 1999/2000 ohne EU-Mittel im Rahmen der GAK (z.B. Küstenschutz, naturnahe Gewässergestaltung, agrarstrukturelle Maßnahmen außerhalb der Ziel-5b-

<sup>6</sup> Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird seit 1998 in Niedersachsen nicht mehr angeboten.

Gebietskulisse) oder im Rahmen von Landesrichtlinien (z.B. Qualifizierung) durchgeführt.

Die weitgehende Integration bereits bestehender Maßnahmen in das neue Programm hängt unmittelbar mit den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung zusammen (siehe Kapitel 2.3.1.1). Neue PROLAND-Maßnahmen kommen hauptsächlich aus dem Zuständigkeitsbereich des MU. Im Bereich des ML beschränken sie sich, abgesehen von einzelnen Projekten, auf neue Fördertatbestände in der Richtlinie „Entwicklung typischer Landschaften“. Weitere ursprünglich vorgesehene neue Maßnahmen sind im Rahmen des Konsultationsverfahrens mit der KOM vom Land Niedersachsen herausgenommen worden, weil sie von den Kommissionsdienststellen als nicht vereinbar mit den Regelungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 gesehen wurden und eine weitere Verzögerung des Konsultationsverfahrens durch das Festhalten an diesen Maßnahmen verhindert werden sollte. Betroffen waren v.a. kleinere Maßnahmen<sup>7</sup>, die unter Artikel 33 angeboten werden sollten. Hier hat die KOM in der Interpretation des Artikels 33 deutlich einen Bezug der Maßnahmen zur Landwirtschaft eingefordert.

## 2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Niedersachsen

### *Andere EU-Programme in Niedersachsen*

Neben PROLAND existieren in Niedersachsen weitere EU-kofinanzierte Programme. Das Mittelvolumen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist in Abbildung 2.5 dargestellt. Zur Verfügung stehen in Niedersachsen rund 1,7 Mrd. Euro EU-Mittel aus den drei Strukturfonds und dem EAGFL-Abteilung Garantie; dabei kommt dem Ziel-2-Programm finanziell die größte Bedeutung zu.

Außer PROLAND und LEADER+ hat kein Programm einen ausgeprägten Fokus auf die Landwirtschaft und landwirtschaftsnahe Bereiche sowie ländliche Infrastruktur in Niedersachsen. Das Ziel-2-Programm umfasst aber in großem Umfang auch ländlich strukturierte Gebiete<sup>8</sup>, so dass es zu Zielkonflikten kommen kann, die projektbezogen vor Ort

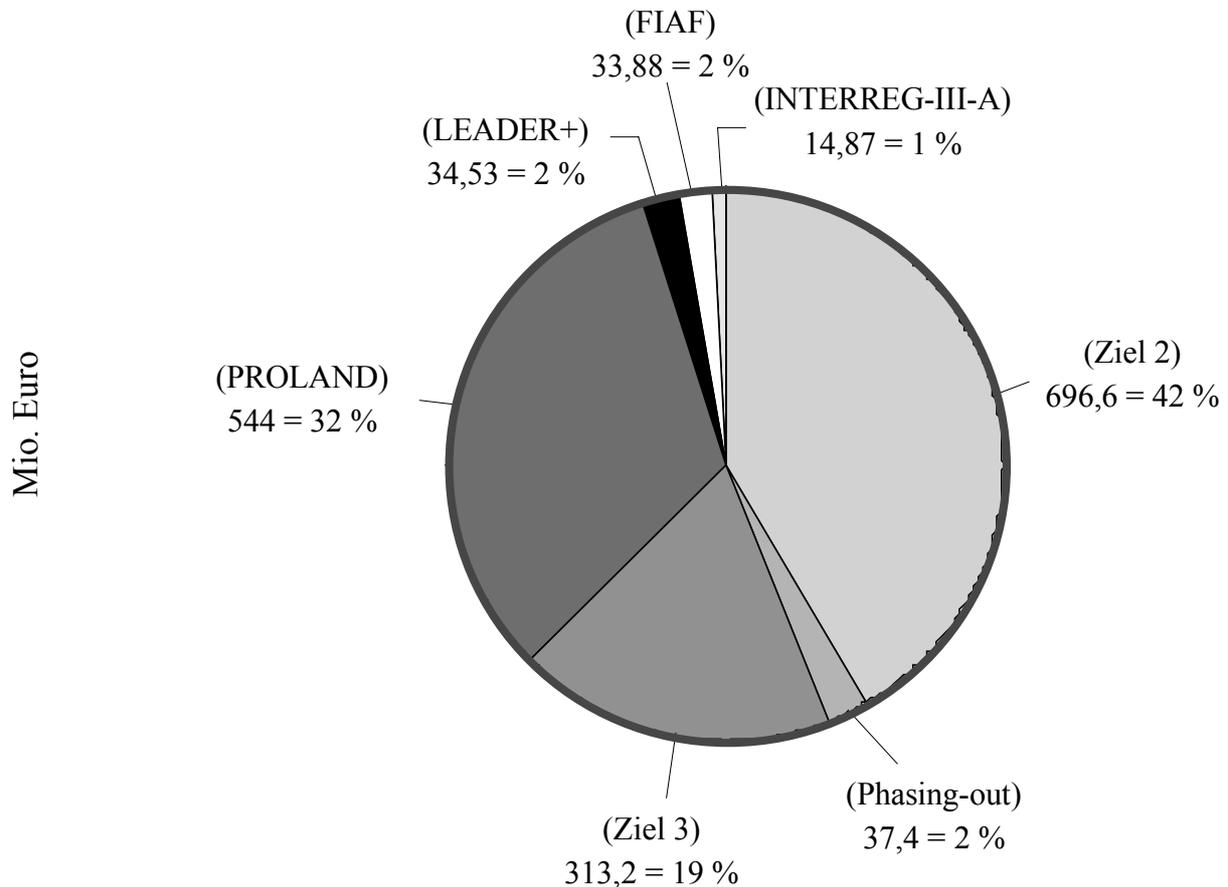
---

<sup>7</sup> Förderung von Agenda 21-Konsultationsprozessen in niedersächsischen Kommunen, Diversifizierung des Dienstleistungsangebots im landwirtschaftlichen Bereich, energetische Nutzung von Biomasse, Verbesserung der Tierhaltung in Tierheimen.

<sup>8</sup> In MB-Einl-Karte 1 werden die Fördergebiete mit Gebietskulissen in Niedersachsen dargestellt.

zwischen den maßgeblichen Dienststellen und den Betroffenen gelöst werden müssen<sup>9</sup> (siehe Kapitel 2.2.6).

**Abbildung 2.5:** Aufteilung der EU-Mittel in Niedersachsen im Zeitraum 2000 bis 2006 (in Mio. Euro und %)



Anm.: Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG-III-B und -C wurden nicht berücksichtigt. Niedersachsen verfügt über 10 Entwicklungspartnerschaften im Rahmen von EQUAL. Es ist bei INTERREG-III-B in den Kooperationsräumen Nordsee und Ostsee eingebunden. Bei INTERREG-III-C ist eine Beteiligung im Programmraum Nord möglich. Die GI URBAN wird in Niedersachsen nicht angeboten.

Quelle: Niedersächsischer Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei, 2002; BMF, ohne Jahr; Gaumert, 2003.

<sup>9</sup> Zielkonflikte würden sich beispielsweise dann ergeben, wenn im Ziel-2-Programm großflächige Infrastrukturvorhaben gefördert werden, die landwirtschaftliche Flächen beanspruchen, während PRO-LAND für diese Flächen Agrarumweltmaßnahmen vorsieht oder den landwirtschaftlichen Betrieben Investitionsbeihilfen anbietet.

### ***Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)***

Außerhalb von PROLAND werden im Rahmen der GAK die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, Urlaub auf dem Bauernhof (AFP), die Erstaufforstungsprämie sowie sonstige Maßnahmen<sup>10</sup> angeboten. Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete ist seit 1998 ausgesetzt. Damit ist die GAK fast völlig vom PROLAND-Förderkatalog abgedeckt.

### ***Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft***

Im Zusammenhang mit dem Regionswettbewerb des BMVEL wurden drei Regionen in Niedersachsen ausgewählt: die Region Wendland/Elbetal, die Region Ostfriesland und zusammen mit Bremen die Region Weserland. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung einer engen Erzeuger-Verbraucherbeziehung durch Partnerschaften auf der regionalen Ebene. Beispielhafte Projekte sind unter der Internetadresse [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de) zu finden. Das Programm verfolgt eine nahezu identische Entwicklungsstrategie wie LEADER+.

### ***Landesmaßnahmen***

Die zusätzlichen Staatsbeihilfemaßnahmen, die rein aus Landesmitteln finanziert werden, sind im Programmplanungsdokument (ML, 2000, Tabelle 49) aufgeführt. Als Landesmaßnahme ist nur der Trinkwasserschutz von Bedeutung, weil er mit einem erheblichen Mittelvolumen ausgestattet ist. Im Programmplanungsdokument (ML, 2000, Tabelle 49) werden die jährlich einzusetzenden öffentlichen Mittel mit 18,6 Mio. Euro angegeben (siehe auch Kapitel 6).

## **2.2.6 Externe Kohärenz**

Die Frage nach der externen Kohärenz betrifft die Vereinbarkeit von PROLAND mit den regionalen, nationalen und EU-Politiken und Regelwerken. Äußere Kohärenz besteht dann, wenn PROLAND mit den genannten Politikbereichen oder Regelwerken vereinbar ist, zu deren Verwirklichung beiträgt bzw. diese gegebenenfalls ergänzt.

---

<sup>10</sup> Dazu gehören die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung, Milchleistungsprüfungen und Kontrollringe für Mastschweine, Mastrinder, Ferkel, Mastlämmer und Jungmasthammel sowie die Förderung älterer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer durch Anpassungshilfen.

### ***Ziel-2-Programm und LEADER +***

Wesentliche Politikbereiche, die neben PROLAND existieren, sind in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Fokus bei der Bewertung soll auf das Ziel-2-Programm und das LEADER+-Programm gelegt werden. Folgende Fragen sind dabei relevant:

- Wie flankiert PROLAND das niedersächsische Ziel-2-Programm?
- Wie ergänzen sich LEADER+ und PROLAND?

Die Gebietskulissen beider Programme können MB-Einl-Karte 1 entnommen werden. Das niedersächsische Ziel-2-Programm verfolgt als wesentliche Ziele

- die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft,
- die quantitative und qualitative Verbesserung der Beschäftigung und Ausbau der Chancengleichheit und
- den Schutz und die Verbesserung der Umweltqualität (MWTV et al., 2000).

Auf dieser allgemeinen Zielebene kann die Kohärenz von PROLAND zum Ziel-2-Programm als gegeben erachtet werden. Auf Maßnahmenebene wurden Vorkehrungen getroffen, um mögliche Doppelförderungen auszuschließen. Dies betrifft die Qualifizierungsmaßnahmen, den Tourismus und die Förderung des Handwerks.

Das LEADER + - Programm soll die Mainstream-Programme durch innovative Strategien ergänzen. Umgekehrt können die Mainstream-Programme, also auch PROLAND, durch die Möglichkeit der investiven Förderung, die in LEADER + begrenzt ist, die strategischen Ansätze in den ausgewählten LEADER + - Gebieten unterstützen. Bislang befinden sich die lokalen Aktionsgruppen noch in der Startphase. Daher sind zu einem späteren Zeitpunkt die Wechselwirkungen beider Programme zu untersuchen. Dies ist v.a. vor dem Hintergrund interessant, dass sich aus wettbewerbsrechtlichen Gründen die Förderfähigkeit von Projekten in LEADER + weitgehend auf die den Mainstream-Programmen zugrundeliegenden Richtlinien beschränkt.

### ***Ausgewählte Regelwerke***

Wesentliche Regelwerke, die von PROLAND zu berücksichtigen sind oder die PROLAND aktiv aufgreift, sind weitgehend im Programmplanungsdokument beschrieben (ML, 2000, Kap. 6.1.7). Gemeinschaftliche Verpflichtungen sind v.a. die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie, die EU-Trinkwasserrichtlinie und die EU-Nitratrichtlinie. Als nationale Verpflichtungen sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2001) v.a. die planerischen Vorgaben des Landes Niedersachsen relevant, die im Landesraum-

ordnungsprogramm, im niedersächsischen Landschaftsprogramm<sup>11</sup> und im Waldprogramm Niedersachsen niedergelegt sind.

Inwieweit PROLAND einen aktiven Beitrag zur Umsetzung der in den jeweiligen Verpflichtungen genannten Zielsetzungen leistet und inwieweit die dort formulierten Ziele relevant sind, wird kapitelbezogen diskutiert. Die Fragen 5 (Umwelt) und 6 (Durchführung) der KüF (siehe Kapitel 10) greifen die Diskussion der externen Kohärenz mit einzelnen Regelwerken wieder auf.

In diesem Zusammenhang ist herauszustellen, dass die Voraussetzung für eine Bewilligung von PROLAND-Maßnahmen die Einhaltung der relevanten Umweltvorschriften ist (siehe auch Kapitel 10). Für ausgewählte Maßnahmen sind darüber hinaus die Vorschriften der VO (EG) Nr. 1257/1999 zu prüfen (GfP, Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz).

## 2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele

Die Frage nach der internen Kohärenz kann nicht losgelöst von den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung diskutiert werden, die u.a. dazu beigetragen haben, dass es sich um eine Fortführung bereits vorher bestehender Maßnahmen unter einem gemeinsamen Dach handelt. Zum einen waren die zeitlichen Vorgaben sehr eng, um tatsächlich in einem größeren Umfang neue Maßnahmen programmieren zu können. Zum anderen stellt die GAK einen wichtigen Teil der erforderlichen Kofinanzierung, so dass die inhaltliche Ausgestaltung auch durch die Fördergrundsätze der GAK bestimmt ist. Der Rückgriff auf bestehende Module, d.h. Maßnahmen und Finanzausstattungen, entspricht angesichts dieser Rahmenbedingungen einem pragmatischen Vorgehen<sup>12</sup>. Der Programmansatz ergibt sich so v.a. durch die finanzielle Gewichtung der einzelnen Förderschwerpunkte bzw. Maßnahmen zueinander.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Einbindung unterschiedlichster Maßnahmen in ein Programm nicht per se die interne Kohärenz und Relevanz sicherstellt. Allgemein weist die Zweite Säule der Agrarpolitik eine mehrdimensionale Zielsetzung auf; diese

---

<sup>11</sup> Das Landschaftsprogramm stammt aus dem Jahr 1989. Die hier enthaltenen Analysen und Zielsetzungen entsprechen nicht mehr in jedem Fall der naturschutzfachlichen Zielsetzung des MU und seiner Fachbehörde, dem NLÖ.

<sup>12</sup> Schubert (2002, S. 318) beschreibt die Entwicklung eines Programms als multiplen, parallelen Prozess: „Unter anderem wollen die Fraktionen der Regierungsparteien Akzente setzen; Ressorts und einzelne Fachreferate kämpfen um Zuständigkeiten und Ressourcen; Fachverantwortliche wollen Neues probieren oder ihre sorgfältig gepflegten Programme weiterführen. Ziele werden dabei häufiger von unten nach oben als von oben nach unten festgelegt.“

reicht von dem Ziel einer effizienten Faktorallokation in der Land- und Forstwirtschaft über verteilungspolitische bis zu umweltpolitischen Zielsetzungen. Der Adressatenkreis und die potenziell Begünstigten sind breit gestreut. Nicht nur zwischen den Maßnahmen, auch schon innerhalb der Maßnahmen, finden sich mehrdimensionale Zielsetzungen.

Im Programmplanungsdokument PROLAND wurde ausgeführt, dass „die Integration bisher weitgehend sektoral aufgebauter Förderpolitiken (mit Ausnahme von Ziel-5b) in ein Programm [...] zumindest die Chance [bietet], die auf den Agrarsektor und ländlichen Raum bezogenen Förderpolitiken mit ausreichend funktionsfähigen Koordinationsmechanismen zu versehen. So könnten mögliche auftretende Widersprüche und Inkonsistenzen bei einzelnen Maßnahmen ausgeräumt und bei koordiniertem Einsatz Synergieeffekte erzeugt werden“ (ML, 2000, S. A18-17).

In der Diskussion der einzelnen Förderkapitel und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen wird die oben zitierte Einschätzung der Ex-ante Bewertung aufgegriffen und geprüft, ob und in welcher Form Zielkonflikte bestehen und wie Koordinationsmechanismen greifen bzw. bereits gegriffen haben.

### **2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung von PROLAND**

Im Folgenden werden wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung von PROLAND dargestellt und mögliche hemmende und fördernde Faktoren herausgearbeitet. In welchem Umfang die Faktoren überhaupt die Programmumsetzung beeinflussen haben oder zukünftig beeinflussen werden, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF (Kapitel 10) herausgearbeitet. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.6).

**Abbildung 2.6:** Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PROLAND

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.3.1 Institutioneller Rahmen

### 2.3.1.1 Programmgenese

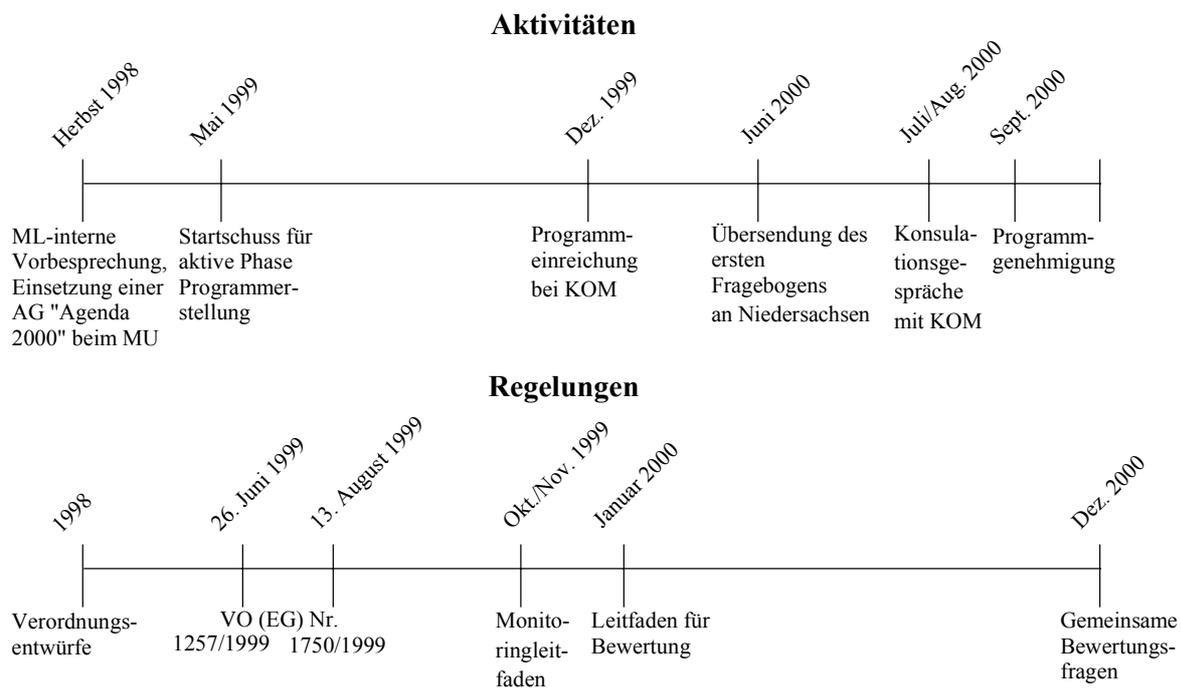
Bei der Erstellung von PROLAND war die Abstimmung zwischen unterschiedlichen Entscheidungsebenen erforderlich:

- zwischen Land und Bund v.a. bezüglich der länderbezogenen Mittelaufteilung des auf Deutschland entfallenden Gesamtplafonds,
- zwischen Land und KOM im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sowie
- innerhalb des Bundeslandes zwischen den Ministerien und Fachressorts bezogen auf die inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung des Programms.

Zwischen Niedersachsen und dem Bund gab es unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich des vom Bund entwickelten Verteilungsschlüssels. Dieser orientierte sich v.a. am Status quo. Letztlich wurde der Verteilungskonflikt auf Bund-Länder-Ebene im Sommer 1999 entschieden. Damit stand der finanzielle Gesamtrahmen fest.

Parallel dazu wurde in Niedersachsen entlang den ersten Verordnungsentwürfen die mögliche Struktur eines Programms diskutiert. Abbildung 2.7 stellt die Zeitachse der Programmgenese dar und stellt sie den Veröffentlichungsterminen der formalen Vorgaben der KOM gegenüber. Ersichtlich wird, dass die Durchführungs-VO erst zu einem Zeitpunkt veröffentlicht wurde, als die Programmerstellung schon begonnen hatte. Auch die Bewertungsdokumente wurden erst mit einem erheblichen Zeitverzug verabschiedet.

**Abbildung 2.7:** Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Koordination der Programmerstellung erfolgte im Referat 304.2 „Entwicklung im ländlichen Raum“ innerhalb der Abteilung „Agrarverwaltung, Raumordnung, Landesentwicklung, Liegenschaften und Ländlicher Raum“ des ML, das bis zu diesem Zeitpunkt u.a. für die Umsetzung des Ziel-5b-Programms und des LEADER-II-Programms zuständig war.

Im MU wurde eine Arbeitsgruppe „Agenda 2000“ eingesetzt, die am 04.12.1998 ihre Arbeit aufnahm und parallel für die verschiedenen Förderprogramme (PROLAND, Ziel-2 und Ziel-3) Vorschläge entwickelte. Die Koordination erfolgte durch das Arbeitsgebiet „EU-Förderung“. Am 18.12.1998 wurde in Zusammenarbeit mit der Niedersächsischen Naturschutzakademie ein Workshop mit Multiplikatoren aus Umweltbehörden und -verbänden veranstaltet.

Die Fachreferate beider Ministerien wurden aufgefordert, Maßnahmenvorschläge und Finanzansätze einzureichen, wobei die Maßnahmenvorschläge auch die Realisierbarkeit unter EAGFL-Garantiebedingungen (v.a. Jährlichkeit) berücksichtigen sollten. Von Seiten der Koordinatoren in ML und MU wurden keine inhaltlichen oder finanziellen Vorgaben gemacht, sondern in einem bottom-up-Verfahren Vorschläge gebündelt, auf Machbarkeit geprüft und der Leitungsebene (Ableitungsleiter, Minister, Kabinett) zur Entscheidung vorgelegt. Die finanziellen Wünsche überstiegen allerdings bei weitem den zur Verfügung stehenden Rahmen. Als die endgültige Mittelaufteilung auf die Bundesländer erfolgte, wurde pauschal bei allen Maßnahmen gekürzt. Die Mittelverteilung zwischen den beiden Ministerien ML und MU wurde vorab festgelegt und orientierte sich am Status quo. Inhaltlich/strategisch stand der größte Teil der Maßnahmen schon zu Beginn der Programmplanung fest; neue Maßnahmen wurden in der Diskussion mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern vorgeschlagen und z.T. auch aufgenommen. Die Letztentscheidung über das einzureichende Programm wurde im Kabinett getroffen.

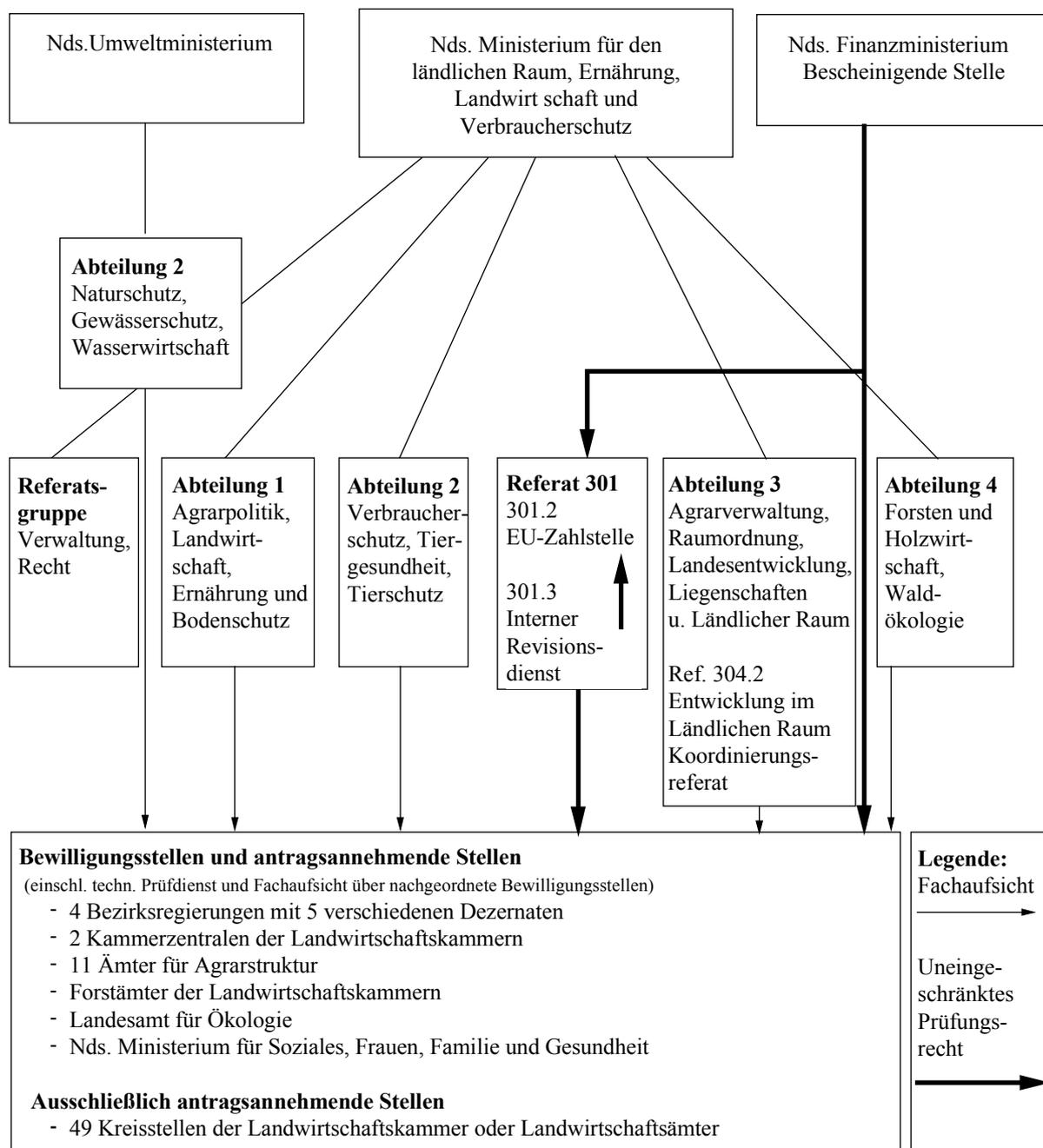
Abbildung 2.7 zeigt, dass die KOM die für die Programmerstellung erforderlichen Dokumente z.T. verspätet zur Verfügung stellte. Die Anforderungen an wesentliche Bausteine des Programms wurden erst im Laufe des Genehmigungsverfahrens durch die KOM formuliert. Eingereicht wurde das Programmplanungsdokument im Dezember 1999. Die Programmgenehmigung erfolgte mehr als neun Monate später. Zwischenzeitlich wurde dem Bundesland Niedersachsen die Eingangsbestätigung bei der EU-KOM mitgeteilt. Damit konnte das Bundesland mit der Förderung beginnen, allerdings auf eigenes Risiko. Die offizielle Übersendung der ersten Fragen der verschiedenen Kommissionsdienststellen an das Bundesland erfolgte im Juni 2000, also kurz vor dem Ablauf des 6-monatigen Prüfzeitraums. Aus Sicht des Landes ist die Zusammenarbeit mit der KOM zuweilen schwierig, weil die Auslegung der allgemeinen Rahmenregelungen in einem komplexen System stattfindet, das ein „Learning by doing“ beinhaltet (ML, 2002b). Kritisiert wird, dass die KOM sich vorab nicht eindeutig positioniert, sondern erst nach aufwändigen Konsultationsverfahren Entscheidungen trifft. So mussten noch am letzten Tag vor der Genehmigung im STAR-Ausschuss Änderungen an PROLAND vorgenommen werden (ML, 2002b).

### **2.3.1.2 Organisation der Durchführung**

#### *Allgemeines*

Abbildung 2.8 stellt dar, welche Organisationseinheiten in Niedersachsen an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung von PROLAND beteiligt sind. Die Zuständigkeiten für die einzelnen Fördermaßnahmen werden in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

**Abbildung 2.8:** Organigramm der Programmabwicklung (Stand 03.2003)



Quelle: ML, 2000, geändert.

### **Zahlstellenverwaltung**

Mit Referat 301.2 im ML ist in Niedersachsen eine zentrale Zahlstelle zugelassen, deren Hauptfunktion die Durchsetzung der regelkonformen finanztechnischen Umsetzung der Förderung ist. Die Organisation und Ausgestaltung der zentralen Aufgabenbereiche der Zahlstelle, die Bewilligung von Zahlungen, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen,

wird durch eine Dienstanweisung geregelt (ML, 2001). Durch sie werden in Niedersachsen die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1663/1995 zur Einrichtung einer leistungsfähigen Zahlstellenverwaltung für die Abwicklung des Zahlstellenverfahrens spezifiziert. Gegenüber der in PROLAND beschriebenen Organisation (ML, 2000, S. 569) haben sich zwei Veränderungen ergeben:

Die Bescheinigende Stelle, vormals Referat 101 des ML, wurde vom ML in das Finanzministerium (MF) verlagert, um auch organisatorisch die Unabhängigkeit von dem fondsverwaltenden Ressort zu dokumentieren. Ebenso wurde der interne Revisionsdienst von der Bezirksregierung Hannover in die Zahlstelle (Referat 301.3) verlagert, um a) eine enge Koordinierung mit der Zahlstelle für die Vor-Ort-Prüfungen der Bewilligungsstellen zu gewährleisten und b) einen Konflikt mit der Bewilligungsfunktion bei der Bezirksregierung zu vermeiden (ML, 2002c).

Die Bewilligung von Fördermitteln ist an mehrere Bewilligungsstellen delegiert. Diese führen auch die Kontrollen durch, die vor der Auszahlung der Fördermittel erforderlich sind. Dies betrifft sowohl die Verwaltungskontrolle als auch die Vor-Ort-Kontrolle (zum Ablauf von Antragsverfahren und den verschiedenen Kontrollen siehe MB-Einl-Text 3).

Die Auszahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger erfolgt nach einem durch die Zahlstelle festgelegten Verfahren und ist in MB-Einl-Text 4 und MB-Einl-Abb. 2 beschrieben.

Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs hat die Zahlstelle für die verschiedenen Maßnahmen Checklisten erstellt. Grundsätzlich stellen die Fachreferate durch Besondere Dienstanweisungen sicher, dass die ihnen nachgeordneten Dienststellen EU-konform agieren (ML, 2001). Zusätzlich haben die Fachreferate die Bewilligungsstellen ihres Aufgabenbereichs einmal jährlich zu kontrollieren und ihnen durch eine direkte Rückmeldung Sicherheit für die Abwicklung zu geben. Alle internen Anweisungen und Regelungen der Fachreferate zur Abwicklung des Fördergeschäftes sind der Zahlstelle zu übermitteln.

### ***Programmkoordination***

Für die interne und externe Programmkoordination ist Referat 304.2 des ML zuständig, das auch schon die Programmerstellung koordinierte. Insgesamt stehen hierfür 1,5 AK zur Verfügung. Durch die Einbindung in die Linienorganisation sind mit der Koordinierungsfunktion keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber den anderen Fachreferaten verbunden.

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

- Fort- und Weiterentwicklung des Förderprogramms,

- Bedarfsermittlung bei den Fachreferaten sowie Fortschreibung und Zuteilung der Finanzkontingente,
- Weitergabe von Informationen an Zahlstelle und Fachreferate, u.a. Beantwortung programmspezifischer Anfragen, Klärung fachübergreifender Fragen, Aufbereitung und Kommentierung allgemeiner Arbeitshinweise des Bundes und der EU-Kommission,
- kontinuierliche Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,
- Monitoring und Evaluation sowie
- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen (ML, 2002b).

Die externe Koordinationstätigkeit des Programmkoordinators beinhaltet folgende Aufgabengebiete:

- Kommunikation mit dem Bund - bilateral oder in den regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Besprechungen der Koordinierungsreferenten (PKR),
- Kommunikation mit der EU-Kommission (bilateral),
- Länderübergreifendes Finanzmanagement, insbesondere Akquirierung zusätzlicher EU-Mittel,
- Begleitung der externen Evaluationen,
- Unterrichtung der Wirtschafts- und Sozialpartner,
- Teilnahme an den Ziel-2- und Ziel-3-Begleitausschüssen mit Stimmrecht.
- Teilnahme am bundesweiten Begleitausschuss der EPLR,

Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 48, Absatz (3) ist dieser Begleitausschuss optional einzusetzen. In Deutschland wurde ein bundesweiter Begleitausschuss mit folgenden Aufgaben eingesetzt:

- Beratung und Beschlussfassung über Änderungen der Entwicklungspläne (einschließlich Umschichtung von Mitteln);
- Beschlussfassung über das mit der Kommission vereinbarte Verfahren zur Begleitung;
- Koordinierung der Bewertung auf Bundesebene;
- jährliche Information der Wirtschafts- und Sozialpartner;
- Beratung über Fragen der Durchführung, Bewertung und Kontrolle der Entwicklungspläne und Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftspolitiken;
- Beratung über Konsequenzen, die sich aus der Änderung der nationalen Rahmenregelung auf die Entwicklungspläne ergeben, sowie

- Koordinierung bei Problemen, die sich aus Entscheidungen der Kommission zur Genehmigung der Entwicklungspläne ergeben (GO Begleitausschuss).

Neben den formalen Kommunikationsstrukturen sind auch die informellen Kontakte zwischen den verschiedenen Ebenen und den Bundesländern wichtig, um Informationen auszutauschen und strategische Koalitionen zu bilden (ML, 2002b).

Die Programmkoordination für die Maßnahmen des MU erfolgt durch das Arbeitsgebiet „EU-Förderung“, welches im Referat 28 der heutigen Abteilung „Naturschutz, Gewässerschutz, Wasserwirtschaft“ angesiedelt ist und auch schon die Programmerstellung des MU-Teils koordinierte. Von Seiten des MU ist die Programmkoordination mit etwa 0,5 AK ausgestattet.

### ***Fachbezogene Koordination***

Fachbezogen gibt es weitere Gremien zwischen Bund und Land, die ebenfalls die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beeinflussen. Dazu gehören u.a. die HuK-Referenten, die sich mit der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der GAK beschäftigen, die Extensivierungsreferenten und die Zahlstellenreferenten. Bis auf die Zahlstellenreferenten ist den anderen Gremien zumeist gemein, dass sie einen Fokus auf die Umsetzung der GAK haben. Entscheidungen dieser Gremien berühren sowohl inhaltliche als auch administrative Aspekte der Programmumsetzung. Die Herstellung eines gleichen Informationsstandes aller an der Umsetzung eines EPLR Beteiligten und der Ausgleich der unterschiedlichen Interessen ist aufwändig. Des Weiteren gibt es Programmbereiche, die in alleinige Länderzuständigkeit fallen, und für die es keinen organisierten Austausch auf Bundesebene gibt. Dies gilt besonders für den überwiegenden Teil der MU-Maßnahmen.

Welcher Stellenwert den verschiedenen formellen und informellen Strukturen für die Programmumsetzung zugemessen wird, ist Gegenstand von Kapitel 10. Hier werden auch der Aufwand des Informationsaustausches und bestehende Konfliktlinien diskutiert.

### **2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)**

Die inhaltliche Ausrichtung von PROLAND wird im Wesentlichen von der GAK bestimmt. Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan 2000 bis 2003 der GAK wurden die mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 geschaffenen Handlungsspielräume genutzt und der Maßnahmenkatalog der GAK auf den neuen EU-Rechtsrahmen abgestimmt. Niedersachsen nutzt die Möglichkeiten, die die GAK bietet, umfassend. Von den im Zeitraum 01.01.2000 bis 15.10.2002 im Rahmen von PROLAND getätigten öffentlichen

Aufwendungen waren 86 % GAK-basiert. Nur 14 % der öffentlichen Aufwendungen entfielen auf reine Landesrichtlinien. Werden GAK-Mittel im Verhältnis 60 (Bund) zu 40 (Land)<sup>13</sup> eingesetzt, so reduziert sich der Landesanteil auf 20 % der insgesamt getätigten öffentlichen Aufwendungen. Allerdings sind die Mittelansätze für die GAK seit Beginn der 90er Jahre zurückgegangen; dieser Trend setzt sich fort (BMVEL, ohne Jahr). Dies erfordert die Akquirierung neuer Kofinanzierungsmöglichkeiten für die EAGFL-Mittel. In erster Linie werden kommunale Mittel zur Kofinanzierung eingesetzt, was eine stärkere Bedeutung von Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Folge hat (siehe auch Kapitel 2.4). Auch wenn der GAK-Finanzierungsanteil zurückgeht, bleibt die Bedeutung der GAK als zentrale beihilferechtliche Grundlage bestehen.

Die GAK war im betrachteten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003 Änderungen unterworfen, die sich jeweils in entsprechenden Änderungen von PROLAND-Maßnahmen widerspiegeln (siehe auch MB-Einl-Tab. 3 bis 6). In den Förderkapiteln wird auf die Änderungen näher eingegangen.

## **2.3.2 Rechtlicher Rahmen**

### **2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie**

Der Programmerstellung und seiner Umsetzung liegt ein umfassendes europäisches Regelwerk zugrunde. Die wesentlichen Regelungen sind im Materialband (MB-Einl-Text 5) aufgeführt.

Die Durchführungsbestimmungen können zum einen auf das Angebot und die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und zum anderen auf deren erfolgreiche Abwicklung bzw. die Inanspruchnahme durch Letztempfänger wirken. Der Analyse der Durchführungsbestimmungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung wird daher im Rahmen der Halbzeitbewertung ein großer Stellenwert eingeräumt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie geschildert. Mit der VO (EG) Nr. 1258/1999 unterliegen nunmehr alle Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume außerhalb von Ziel-1-Gebieten den Bestimmungen der Garantieabteilung des EAGFL. Mögliche Auswirkungen werden kurz angerissen. Ob die aufgezeigten Regelungsbereiche in der Praxis der Durchführung zu Problemen führen und welche Lösungsmöglichkeiten gesucht werden, wird in der Diskussion der verwaltungsmäßigen Umsetzung in den Förderkapiteln und in den kapitelübergreifenden Fragen aufgezeigt.

---

<sup>13</sup> Beim Küstenschutz beträgt das Verhältnis sogar 70 zu 30.

### 2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen

#### *Jährlichkeitsprinzip*

Für die aus den EAGFL-Garantie kofinanzierten Programme gilt ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Das heißt, die über den Programmzeitraum je Haushaltsjahr zu veranschlagenden Mittel sind auch genau in dem jeweiligen Haushaltsjahr zu verausgaben. Angemeldete, aber nicht abgerufene Mittel können nicht für das nächste Jahr gebunden werden und verfallen.

Es ist die Frage zu stellen, wie sich das Jährlichkeitsprinzip mit einem komplexen Programmplanungsansatz vereinbaren lässt und in welcher Weise es die Umsetzung eines Programms und einzelner Maßnahmen beeinflusst.

Ausgangspunkt ist die These, dass sich das Jährlichkeitsprinzip nicht mit dem Charakter investiver Maßnahmen vereinbaren lässt.

Für die investiven Maßnahmen, die zum Teil über mehrere Jahre abgewickelt werden, ist der genaue Mittelabfluss schwer plan- und steuerbar. Zwei Beispiele sollen an dieser Stelle genannt werden: Aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen kann der vorgesehene finanzielle Umfang von den Planungen abweichen. Ungünstige Witterungsverhältnisse können dazu führen, dass der ursprünglich vorgesehene Zeitplan nicht eingehalten werden kann.

Insgesamt soll die Regelung zur zeitlich beschränkten Nutzbarkeit der Mittel zu einer stärkeren Haushaltsdisziplin (Vermeidung von Bugwellen gegen Ende des Programmplanungszeitraums) und einem höheren Problembewusstsein beitragen. Tendenziell kann dies auch eine pro-aktiv ausgerichtete Beratung der Verwaltung bewirken, die z.B. eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit betreibt, um die eingeplanten Mittel auch im vorgesehenen Zeitraum zu verausgaben. Das Jährlichkeitsprinzip könnte aber dazu führen, dass das „Damoklesschwert der nicht verausgabten Mittel“ inhaltliche Auswahlkriterien der zu fördernden Maßnahmen und Projekte in den Hintergrund treten lässt.

#### *Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre*

Im Gegensatz zum Bundes- oder Landeshaushalt, beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Länder, Kommunen, etc.) beziehen sich auf das Kalenderjahr. Sie werden jedoch meist erst im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet und die Mittel erst danach zur Bewirtschaftung freigegeben. In Niedersachsen muss im Rahmen von PROLAND bis zum 30.09. eines Jahres eine Maßnahme bewilligt und abgewickelt, d.h. kontrolliert und abgerechnet, sein, um noch rechtzeitig für das laufende EU-Haushaltsjahr in die Erstattung zu kommen.

### ***Möglichkeiten der Mittelumschichtungen***

Mittelumschichtungen sind zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Bundesländern<sup>14</sup> und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltslinien möglich. Dies erlaubt ein flexibleres Programmmanagement, das Minder- und Mehrbedarf in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigt und die Nichtanspruchnahme von Mitteln der EAFGL-Garantie verhindern kann.

Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass erstens die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden. Damit die Mittel in dem kurzen Zeitraum zwischen Meldung und EU-Haushaltsjahrende noch verausgabt werden können, muss zweitens finanzielle Manövriermasse vorhanden sein.

Für die Aufnahme von Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern heißt dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr in der CIRCA<sup>15</sup>-Tabelle zusätzliche Mittel angemeldet wurden.

Für die vertikale Umschichtung innerhalb eines Plans müssen aufnehmende Bereiche vorhanden sein. Eine solche Flexibilität ist nur dann sichergestellt, wenn

- Bewilligungen über den tatsächlichen Mittelansatz hinaus getätigt werden, mit dem Risiko eventuell überschüssige Maßnahmen erst im nächsten Haushaltsjahr auszahlen zu können,
- vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird,
- Artikel-52-Maßnahmen<sup>16</sup> vorhanden sind, die bei Bedarf innerhalb der kofinanzierten Fördermaßnahmen in die EU-Kofinanzierung überführt werden können.

---

<sup>14</sup> Das bislang geltende Prozedere, das Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern flexibel zulässt, steht bei der EU-Kommission erneut auf dem Prüfstand. Bislang konnten ohne formale Programmänderungen durch die jeweilige Ausweisung einer Zeile „Mehr-/Minderbedarf“ Mittel zwischen den Bundesländern umgeschichtet werden. Wenn Mittelumschichtungen zukünftig ex-ante einer formalen Programmänderung bedürfen, würde dies Mittelumschichtungen quasi unmöglich machen, da häufig erst kurz vor Ende eines EU-Haushaltsjahres ein Überblick über Mehr- und Minderbedarf der einzelnen Bundesländer vorliegt, zu diesem späten Zeitpunkt aber keine Programmänderung mehr gestellt werden kann.

<sup>15</sup> Communication & Information Resource Centre Administrator - Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

<sup>16</sup> Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 regelt, dass Maßnahmen, „mit denen für die von der Gemeinschaft geförderten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche Mittel bereitgestellt werden sollen, [...] als Teil der Programmplanung gemäß Artikel 40 von den Mitgliedstaaten notifiziert und von der Kommission genehmigt [werden]“.

- eine flexible Bewirtschaftung der GAK- und Landesmittel erfolgt, um die nicht benötigten Mittel der einen Maßnahme in eine andere Maßnahme mit einem größeren Bedarf umschichten zu können.

Hierdurch kann eine Verschiebung zwischen Maßnahmenschwerpunkten stattfinden, die weniger auf inhaltlich-strategische als auf finanztechnisch-administrative Merkmale von Maßnahmen zurückzuführen ist. Maßnahmen, deren Beantragung an bestimmte Fristen oder Verpflichtungszeiträume gebunden ist (z.B. AUM), können von diesen Mittelumrichtungen nur in einem geringeren Umfang oder gar nicht profitieren.

### ***Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen***

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechnungen nach § 44 LHO<sup>17</sup>, sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen. Diese Regelung kann durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume zu Problemen beim Letztempfänger führen (Liquiditätsengpässe). Entscheidend hierfür ist die Zeitspanne, die zwischen Rechnungsbegleichung durch den Letztempfänger und Anweisung der Mittel durch die Zahlstelle liegt.

## **2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften**

### ***Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben***

Zur Durchsetzung der geforderten Abwicklungs- und Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten sieht die EU das Rechnungsabschlussverfahren vor. Dieses Verfahren ermöglicht es, Mängel in Systemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach Durchlaufen des Rechnungsabschlussverfahrens verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht regelkonform getätigt wurden, können diese von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen und den Mitgliedstaaten angelastet werden (Genauere Angaben zum Verfahren siehe MB-Einl-Text 6; EU-KOM, 2000b).

Aus der Sicht der Landesverwaltung liegt das Problem der Anlastung darin, dass zum einen die Ansprüche der KOM bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften zum Teil sehr spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000c). Zum anderen sind bestehende Vorschriften teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren Auslegung

---

<sup>17</sup> Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden.

erst während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 6) durch die KOM vorgenommen wird (Deimel, 2000).

Die mit dem Rechnungsabschlussverfahren verbundenen Unsicherheiten können Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung und die Umsetzung eines Programms haben. Bisher nicht mit der Abwicklung von EU-kofinanzierten Programmen befasste Verwaltungen könnten größere Schwierigkeiten haben als Verwaltungen, die schon seit längerem mit den Regelungen vertraut sind. Darüber hinaus muss - unabhängig vom eingesetzten Mittelvolumen - für alle Maßnahmen ein standardisiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt werden. Für experimentelle und kleine Maßnahmen sind die Einführungskosten relativ hoch und verteilen sich auf eine geringe Zahl von Förderfällen. Dies könnte dazu führen, dass man von vornherein auf eine EU-Kofinanzierung verzichtet.

### ***Kontroll- und Dokumentationspflichten***

Für den gesamten Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung wurden die im Rahmen der tier- und flächenbezogenen Beihilfen eingeführten Kontrollbestimmungen übernommen. Dies schlägt sich in einer umfassenden Reglementierung der Bewilligungsvorgänge von der Eingangsregistrierung bei der Antragstellung, über die Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Besichtigungen und der Vor-Ort-Kontrolle nieder. Grundsätzlich gilt das Vier-Augen Prinzip nunmehr auch bei der Aktendurchsicht im Rahmen der Verwaltungskontrolle und die Pflicht zur Dokumentation jeden Schrittes. Vor-Ort-Kontrollen müssen je nach Fördervolumen und Risikoanalyse für 5 bis 100 % der Förderfälle von einer bisher nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligten Person durchgeführt werden (Technischer Prüfdienst).

Inhaltlich hat der hohe Kontrollanspruch zur Folge, dass bereits bei der Maßnahmenkonzeption Prüfparameter festgelegt werden und die Fördermöglichkeiten auf solche Maßnahmen eingeschränkt werden, die mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand justizierbar kontrollierbar sind.

Neben den inhaltlichen Implikationen bedeuten die Kontroll- und Dokumentationspflichten gerade für Behörden, die mit dem europäischen Fördergeschäft wenig vertraut sind, einen hohen Aufwand, Unsicherheiten und Anlaufschwierigkeiten. Die Kontrollen binden Personalkapazitäten in Zeiten ohnehin stärker werdender Personalknappheit. Das Vier-Augen-Prinzip, das sicherlich im Sinne der Prävention von Unregelmäßigkeiten sinnvoll ist, kann zur Aufweichung der Produktverantwortung<sup>18</sup> und zu einer Misstrauenskultur

---

<sup>18</sup> Dies ist ein Begriff aus der leistungsorientierten Haushaltswirtschaft Niedersachsens, einem Projekt zur Finanzreform der niedersächsischen Landesverwaltung. Produkte sind messbare Ergebnisse des Verwaltungshandelns, die Grundlage für eine leistungsorientierte Mittelzuweisung werden (Niedersächsisches Finanzministerium, 2002).

führen. Dies widerspricht in der Tendenz den neuen Steuerungsmodellen in der Verwaltung, die auf den Aufbau von Vertrauen und Kooperation setzen.

### ***Programmänderungen***

Ein mehrjähriges Programm erfordert eine ausreichende Flexibilität, um sowohl finanzielle wie auch inhaltliche Anpassungen vornehmen zu können. Die Voraussetzungen für Programmänderungen und das Prozedere sind in der jeweils geltenden Durchführungsverordnung zur VO (EG) Nr. 1257/1999 geregelt (siehe MB-X-Tabelle 9.1).

Es handelt sich um ein komplexes Verfahren, sowohl auf Seiten der Bundesländer wie auch in den internen Konsultationen der EU-KOM.

Die Programmänderungen sind eingebunden in ein komplexes Geflecht von PLANAK-Entscheidungen, Entscheidungen über verfügbare Haushaltsmittel sowie Interessen von Ministerien und Fachreferaten.

Wie sich dies im Zusammenspiel mit den schon vorher dargestellten Rahmenbedingungen auf die Programmumsetzung auswirkt, wird unter Querschnittsfrage 6 diskutiert.

### **2.3.2.1.3 PROLAND-Maßnahmen vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen**

Von den o.g. Regelungen sind die Förderbereiche von PROLAND unterschiedlich betroffen. Für unterschiedliche Fragestellungen und Analyseschwerpunkte wurden die Maßnahmen kategorisiert (Tabelle 2.3).

Für alle Maßnahmen und auch für die weitere Förderpraxis kann gefragt werden, ob es restriktive oder konservierende Einflüsse der Durchführungsbestimmungen gibt, die eine sinnvolle inhaltliche Neuausrichtung der Fördermaßnahmen verhindern.

**Tabelle 2.3:** EAGFL-Garantieregelungen und PROLAND-Maßnahmen - Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

Kategorie	Maßnahmen	Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f1, f2, f3b, h	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen</li> <li>- Umsetzung ist nicht mit Anlaufschwierigkeiten verbunden, da nur Anpassungen vorgenommen werden mussten</li> <li>- Wie hoch ist der Verwaltungs- und Kontrollaufwand auch bei eingespielten Verwaltungen?</li> <li>- Wo liegen die größten Probleme?</li> <li>- Wie groß ist der restriktive Einfluss der Durchführungsbestimmungen für eine inhaltliche Neuausrichtung?</li> </ul>
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen	<b>a, g, k, o, r, t2</b> (tlw.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eingefahrene EU-Maßnahmen, die nunmehr einem neuen Regelwerk unterliegen</li> <li>- Wie groß sind die Anlaufschwierigkeiten durch die neuen Regelungen auch in einer Verwaltung mit EU-Erfahrung hinsichtlich Kontrollen, Jährlichkeit, Erstattungsprinzip? Und der Einfluss auf den Mittelabfluss, die Inanspruchnahme</li> <li>- Was sind grundlegende Probleme/Unvereinbarkeiten, die nicht mit Anlaufschwierigkeiten zu erklären sind?</li> </ul>
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen in Verwaltungen mit wenig EU-Erfahrungen	<b>c, e, f3c, f3d, f3e, f4*, i1, t2, t3, u1, u2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maßnahmen sind inhaltlich und auf landesrechtliche Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden</li> <li>- Zumeist liegen in den berührten Fachbereichen wenig EU-Erfahrungen vor</li> <li>- Auswirkungen auf die Förderinhalte - mussten Fördermaßnahmen "verbogen" werden, um in das EU-Korsett zu passen?</li> <li>- Wie wirken sich die neuen Regelungen auf die Abwicklung, Inanspruchnahme aus?</li> <li>- Akzeptanz der EU-Bestimmungen in den Fachbereichen, Motivation? Einstellungen zur EU-Kofinanzierung</li> </ul>
Neue Maßnahmen	f3a, i2, <b>n, s, g</b> (Gemeinschaftsanlagen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maßnahmen, für die es noch keinen etablierten Vollzugsablauf gibt und deren Nachfrage schwer abzuschätzen ist</li> <li>- Stark vom Jährlichkeitsprinzip/Mittelverfall betroffen - Wie wird gegen gesteuert?</li> <li>- Z.T. kleine Maßnahmen (Testballons), für die eine Zahlstellen konforme Abwicklung aufgebaut und ein kompletter Abwicklungsapparat vorgehalten werden muss - Verwaltungs- oder Fördereffizienz?</li> </ul>

\* z.T. neue Vertragsmuster, Fördergegenstände

Maßnahmen, die nur einzelne Projekte enthalten (t1, m1, t4) werden nicht kategorisiert, da es sich um einzelfallbezogene Bewilligungen handelt. **Fett** dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereitet als bei flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Die Änderung von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich kann Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte von PROLAND-Maßnahmen haben. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtlichen Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass sowohl

die Wasserrahmenrichtlinie wie auch das Bundesnaturschutzgesetz erst nach 2006 greifen werden, so dass diese spätestens bei der erneuten Programmaufstellung 2006 Berücksichtigung finden müssen. Des Weiteren gibt es weit reichende (umwelt)-rechtliche Änderungen im Zusammenhang mit Tierhaltung und Stallbauten.

### ***Wasserrahmenrichtlinie***

Am 22.12.2000 trat die RL (EG) Nr. 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in Kraft. Als Konsequenz der WRRL werden momentan von der niedersächsischen Wasserwirtschaftsverwaltung die Merkmale und der Zustand der Gewässer in Niedersachsen erhoben. Diese Bestandsaufnahme muss bis Ende 2004 abgeschlossen sein. Hieraus werden sich konkrete Aktionsprogramme mit Maßnahmen ergeben, bei denen zu prüfen wäre, ob sie in den Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder der NachfolgeVO passen. Es sind beispielsweise Gebiete auszuweisen, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen. Hier könnten eventuell Ausgleichszahlungen nach Artikel 16 eine Rolle spielen. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und investiven Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die so genannten t-Maßnahmen) sind denkbar. Aufgrund des Zeithorizontes spielt die WRRL allerdings eher strategisch für Nachfolgeprogramme eine Rolle.

### ***Bundesnaturschutzgesetz***

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 2002 novelliert (BNatSchGNeuregG). Das Gesetz enthält in § 5 Abs. 4 bis 6 allgemeine Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, die aus naturschutzfachlicher Sicht erforderlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit erhält das Bundesnaturschutzgesetz erst mit der Umsetzung in Landesrecht. Niedersachsen wird voraussichtlich bis April 2005 die rahmenrechtlichen Vorgaben in Landesrecht umsetzen. Damit ergeben sich für den laufenden Programmplanungszeitraum keine Anpassungserfordernisse.

### ***Internationale Regelungen zur Minderung von Ammoniakemissionen***

In den letzten Jahren wurden verschiedene internationale Regelungen getroffen, die auf eine Reduzierung von Ammoniakemissionen abzielen und die Tierhaltung bis auf die betriebliche Ebene beeinflussen (de Baey-Ernsten, 2003). Gerade in einem veredlungsstarken Bundesland wie Niedersachsen wird dies nicht ohne Konsequenzen bleiben. PRO-LAND könnte hier flankierend wirken, indem zukünftig verstärkt emissionsmindernde Maßnahmen angeboten werden, z.B. im Bereich der Stallhaltung, bei der Lagerung von Festmist sowie bei der Ausbringung von Rindergülle auf bewachsenen Flächen (Döhler et al., 2002).

### *Natura 2000*

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie im Juni 1992 (FFH-Richtlinie) ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden. Das Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in Deutschland mit der Umsetzung in nationales Recht im April 1998 rechtsverbindlich und schließt auch die Gebiete nach der Vogelschutz-Richtlinie aus dem Jahr 1979 (Vogelschutzrichtlinie) mit ein. Die "Special Area of Conservation" der FFH-Richtlinie bilden zusammen mit den "Special Protected Area" der Vogelschutz-Richtlinie das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Jeder EU-Mitgliedstaat wird dazu verpflichtet, seine ausgewiesenen Gebiete in einem günstigen Zustand zu erhalten, zugleich wird aber auch ein Entwicklungsgebot erteilt.

Die rechtliche Vollzugskompetenz für die Auswahl, Abgrenzung und Meldung von Gebieten für Natura 2000 liegt in Deutschland bei den Bundesländern. Von den Ländern werden die Meldeunterlagen an das BMU übermittelt. Die Gebietsmeldungen der Bundesländer werden dann, nach einer Benehmensherstellung zwischen den Bundesressorts nach § 19b des BNatSchG, über die Auswärtige Vertretung der Bundesrepublik an die europäische Kommission übersandt. Dieser Vorgang hätte bis 1995 abgeschlossen werden sollen. Eine 1. Tranche wurde von den Bundesländern 1996, die 2. Tranche abschließend 2001 an die Kommission gemeldet. Die EU hat in 2003 wegen unzureichender Meldungen weitere Nachforderungen an alle Bundesländer gestellt und gleichzeitig ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, das mit einem Zwangsgeld, festgesetzt durch den Europäischen Gerichtshof, enden kann.

Zur Umsetzung ihrer europarechtlichen Verpflichtungen hat die Landesregierung Niedersachsen 1997 und 1999 eine Liste von insgesamt 172 Gebietsvorschlägen beschlossen. Die ausgewählten 172 FFH-Gebietsvorschläge umfassen insgesamt rd. 543.000 ha (ca. 10,6 % der Landesfläche Niedersachsens inkl. 3-Seemeilen-Zone) (MU, 2003a). Außerdem wurden bis Ende 2002 60 Vogelschutzgebiete mit rd. 533.000 ha (10,4 % der Landesfläche Niedersachsens inkl. 3-Seemeilen-Zone) gemeldet. Sie umfassen auch die Nationalparke Niedersächsisches Wattenmeer und Harz (MU, 2003b). Weitere Nachmeldungen im Rahmen der 3. Tranche sind derzeit in Diskussion.

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere seitens der Land- und Forstwirtschaft sowie der Tourismusverbände, begleitet. Um Meldungen, rechtliche Sicherung und Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen auch in Zukunft abzusichern, ist aus Sicht der EvaluatorInnen eine Öffnung der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich, die

- alle Flächen der Natura 2000-Gebiete erreicht (auch nicht-landwirtschaftliche Bereiche),

- den kombinierten und umfassenden Einsatz von Instrumenten der Artikel 16, 22-24, 30-32 sowie des Artikel 33 ermöglicht (auch für Grunderwerb, Managementmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Monitoring usw.) und
- eine weitere und flexiblere Nutzung der Mittel der obligatorischen Modulation erlaubt.

Zusätzlich sind bestehende Hemmnisse, die aus der Übernahme der Verwaltungsumsetzung der 1. Säule der Agrarpolitik resultieren, abzubauen.

### **2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen**

#### **2.3.3.1 Partnerschaft**

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds<sup>19</sup> definiert als enge Konzertierung zwischen Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den auf nationaler, regionaler, lokaler und auf sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und - nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaates – den Wirtschafts- und Sozialpartnern, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen (VO (EG) Nr. 1260/1999 Artikel 8 Abs. 1).

Das Beteiligungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialpartner (horizontale Partnerschaft) während der Programmerstellung ist im Programmplanungsdokument ausreichend beschrieben und gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und KOM (vertikale Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 diskutiert und wird in Kapitel 10 wieder aufgegriffen. Der Schwerpunkt wird dort auf der Einschätzung der horizontalen und vertikalen Partnerschaft während der Umsetzung liegen. Da Partnerschaft nicht nur programmbezogen stattfindet, sondern v.a. maßnahmenbezogen, finden sich auch in den förderkapitelbezogenen Bewertungen Einschätzungen zu deren Quantität und Qualität.

---

<sup>19</sup> In den Erwägungsgründen der VO (EG) Nr. 1260/1999 ist eine Verschränkung mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthalten, so dass die Strukturfonds, soweit keine anderen Regelungen getroffen wurden, den Rahmen auch für die VO (EG) Nr. 1257/1999 setzen.

### 2.3.3.2 Publizität

Die Publizität der Förderung beinhaltet folgende Aspekte:

- Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten und die
- öffentliche Dokumentation des Einsatzes von europäischen Fördergeldern für eine bestimmte Maßnahme (VO (EG) Nr. 1159/2000).

Letztere sind durch bestimmte Formalitäten in den Bewilligungsbescheiden bzw. Beschilderungen von Baustellen, Pressemitteilungen und sonstigen projektbezogenen Veröffentlichungen einzuhalten.

Eine breite Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung (s.o.). Zur Vermarktung des Förderprogramms als Gesamtprodukt und seine Wahrnehmung nicht nur im ländlichen Raum, hat der identitätsstiftende Name PRO-LAND, der durch das ML in einem Ideenwettbewerb ausgelobt wurde, stark beigetragen.

Die Maßnahmen des PROLAND-Programms werden auf der Homepage sowohl des ML als auch des MU dargestellt. Darüber hinaus gibt es spezifische Internetangebote der Bezirksregierungen und Bewilligungsstellen. Von zentraler Bedeutung ist v.a. der direkte Kontakt zwischen Bewilligungsstellen und potenziellen Antragstellern. Im Rahmen der Analyse der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen (siehe Kapitel 3 bis 9) wird auch die maßnahmenspezifische Öffentlichkeitsarbeit untersucht und aus Sicht der verschiedenen Akteure (Verwaltung, Letztempfänger) beurteilt.

### 2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen

Im Programmplanungsdokument wurden im Rahmen der SWOT-Analyse die Bereiche Sozio-Ökonomie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Verarbeitungs- und Vermarktungssektor und Umwelt herausgegriffen, also diejenigen Bereiche, in denen die angebotenen Maßnahmen ansetzen. Grundsätzlich haben die dort dargelegten Schwächen und Stärken sowie die Entwicklungsmöglichkeiten weiterhin Bestand (ML, 2000, S. 90ff).

Die derzeitige Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lage (geringes Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, desolante Situation der öffentlichen Haushalte) führt allerdings dazu, dass PROLAND innerhalb eines deutlich ungünstigeren makroökonomischen Umfeldes umgesetzt wird.

### ***Wirtschaftswachstum***

Sowohl im Jahr 2001 wie auch im Jahr 2002 wuchs die wirtschaftliche Leistung in Niedersachsen nur gering. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg real um +0,3 % (+0,7 % alte Bundesländer) im Jahr 2001 und +0,2 % (+0,2 % alte Bundesländer) im Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr (NLS, 2003a; NLS, 2002).

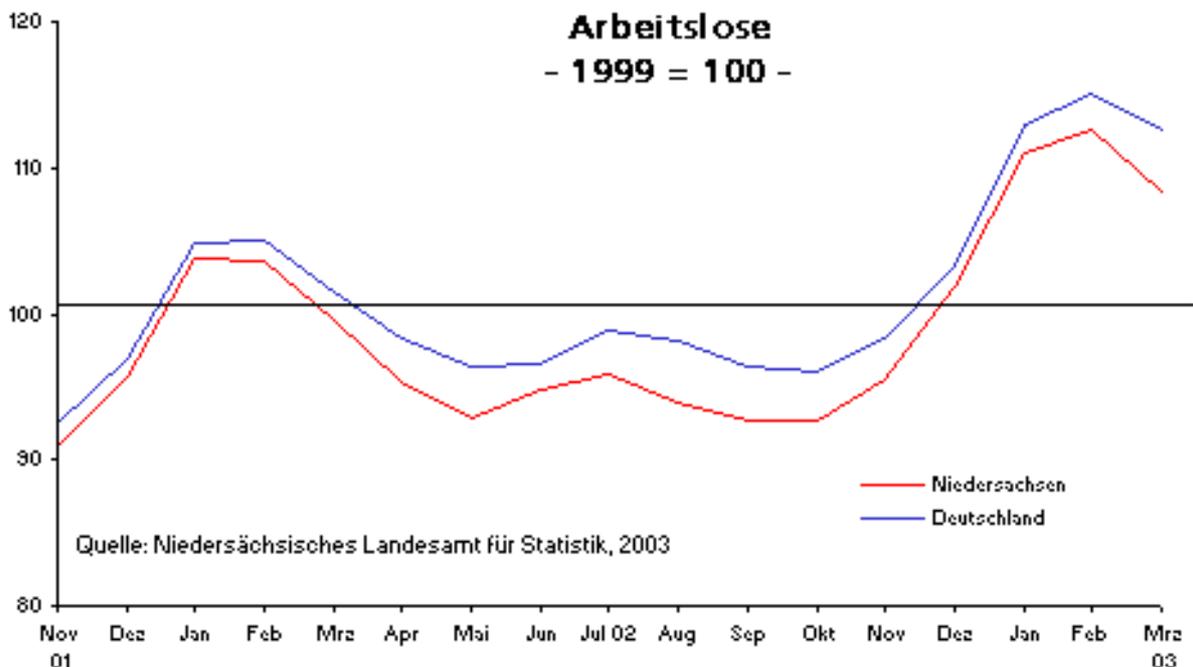
### ***Beschäftigtenentwicklung***

In den Jahren 2001 und 2002 ging die Zahl der Erwerbstätigen um jeweils 0,2 % gegenüber dem Vorjahr zurück. Insgesamt reagierte der Arbeitsmarkt auf die konjunkturelle Erlahmung in Niedersachsen zurückhaltender als in den meisten Teilen Deutschlands (NLS, 2003a; NLS, 2002).

### ***Arbeitslosigkeit***

Die schwache wirtschaftliche Entwicklung hinterließ auf dem Arbeitsmarkt weitere Spuren. Der sinkenden Beschäftigtenzahl entsprechend nahm die Zahl der Arbeitslosen bis zum Ende des Jahres 2002 auf 381.000 Personen zu. Mehr als jeder Zehnte der Erwerbspersonen (Zusammenfassung aller unselbständig Beschäftigten und der Arbeitslosen) hatte keine Arbeit (10,7 %). Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit stellt Abbildung 2.9 dar (NLS, 2003a; NLS, 2002).

**Abbildung 2.9:** Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen (1999=100)



Quelle: NLS, 2003b.

Unter allen westdeutschen Flächenländern weist Niedersachsen im Jahr 2002 die höchste Arbeitslosenquote auf (NLS, 2003a).

### ***Sektorale Entwicklung in der Landwirtschaft***

Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen ab 2 ha LF ist im Zeitraum 1999 bis 2001 um 3,9 % auf insgesamt 60.152 Unternehmen zurückgegangen. Der Umfang der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit 2.650.105 ha nahm im gleichen Zeitraum um 0,3 % ab. Die Tendenz zu einer größeren Betriebsgrößenstruktur setzt sich fort. Der Anteil der Betriebe größer 100 ha LF stieg im o.g. Zeitraum auf 5.843 um 9,7 % an. Der Arbeitskräftebesatz der insgesamt nur im Betrieb Beschäftigten hat sich bis zum Jahr 2001 auf 110.100 Personen verringert, davon waren 36.500 voll- und 73.600 teilbeschäftigt. Der durchschnittliche AK-Besatz je Unternehmen sank auf Grund von Rationalisierungsmaßnahmen im Wirtschaftsjahr 2001/2002 auf 1,64 Vollarbeitskräfte. Der durchschnittliche Gewinn der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe in Niedersachsen ist für das Wirtschaftsjahr 2001/2002 gegenüber dem Vorjahr auf 36.033 Euro gesunken. Deutliche Einkommensrückgänge hatten die Rindermäster, auf Grund der BSE-Krise, mit Einbußen von ca. 11 % in diesem Zeitraum hinzunehmen. Dennoch liegt der durchschnittliche Unternehmensgewinn in Niedersachsen ca. 7 % über dem Bundesdurchschnitt. Wichtige einkommensbeeinflussende Faktoren für die Betriebe stellten die sinkenden Milch- und Getreidepreise im Wirtschaftsjahr 2000/2001 dar, die nur teilweise durch steigende Erträge kompensiert werden konnten.

### ***Haushaltssituation der Kommunen***

Die (finanziellen) Rahmenbedingungen der Kommunen als wichtige Adressaten der PROLAND-Förderung wie auch wichtigen Garanten zur Sicherstellung der erforderlichen nationalen Kofinanzierung waren im betrachteten Zeitraum Veränderungen unterworfen, die ihre Handlungsspielräume zunehmend einschränken. Hierzu zählt haushaltstechnisch ein drohendes Ungleichgewicht zwischen der Einnahmenseite und der Ausgabenseite. Aktuell betroffen sind die Kommunen seit 2001 durch den Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen. Nach Rückgang beim Nettoaufkommen der Gewerbesteuer von rund 10 % im Jahr 2002 wird auch für das Jahr 2003 für die Kommunen in Westdeutschland mit einem Rückgang um -3,5 % zu rechnen sein (DStGB, 2003). Der Trend des langfristigen Investitionsrückganges bei den Kommunen setzt sich fort. Die Kommunen Niedersachsens befinden sich bei den Investitionsquoten auf einem historischen Tiefstand. Mit der Knappheit der öffentlichen Haushalte sind eine Einschränkung des Finanzspielraums, die Priorisierung öffentlicher Pflichten und geringere öffentliche Investitionsmöglichkeiten verbunden (Bornemann et al., 2003, S. 18).

In der Beantwortung der Bewertungsfragen werden tiefergehende Aspekte der SWOT-Analyse aufgegriffen und ausgewählte Indikatoren als Hintergrundfolie genutzt, wobei

einschränkend angemerkt werden muss, dass für viele thematische Bereiche keine aktuelleren Zahlen, als in PROLAND dargestellt, vorliegen.

### 2.3.5 Politische Rahmenbedingungen

#### *Mid-term-Review*

Am 26. Juni 2003 hat sich der Agrarrat auf eine grundlegende Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Der erzielte Kompromiss beinhaltet folgende Elemente:

- die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion,
- die Stärkung der Förderung des ländlichen Raums durch die Mittelumschichtung im Rahmen der sog. Modulation,
- die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften (Cross Compliance),
- Anpassungen der Marktstützungspolitik im Rahmen der GAP.

Die getroffenen Entscheidungen zur Neuausrichtung der GAP, auch wenn die Regelungen zur konkreten Umsetzung noch ausstehen, werden auf die Ausgestaltung der EPLR zurückkoppeln (v.a. auf die flächenbezogenen Maßnahmen).

#### *„Agrarwende“*

Die Politik der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume folgt dem Ansatz der integrierten regionalen Entwicklung mit dem Ziel, attraktive Regionen als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume zu gestalten. Ausgangspunkt ist hierbei die multifunktionale Land- und Forstwirtschaft, die Arbeitsplätze bereitstellt, attraktive Landschaften erhält und Umwelt- und Tierschutz gewährleistet. Darüber hinaus sollen neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe und weitere Bereiche der ländlichen Wirtschaft erschlossen werden (BMVEL, 2002). Innerhalb von 10 Jahren soll zudem der Anteil des Ökologischen Landbaus auf 20 % ausgebaut werden (Bundesregierung, 2002). Damit greift die sog. „Agrarwende“ letztlich die in der Agenda 2000 verankerten Zielsetzungen auf und treibt diese angesichts der BSE- und anderer Krisen in der Landwirtschaft voran. Grimm (2002, S. 71) spricht in diesem Sinne nicht von einer Wende, sondern von einer Dynamisierung vorhandener Ansätze. Im Materialband sind die wesentlichen Ziele aufgeführt (MB-Einl-Text 7). Mit dieser Ausrichtung wurden Förderbestimmungen der GAK als dem wesentlichen Instrument, das die Agrarförderung des Bundes und der Länder koordiniert, angepasst. Weitere Änderungen sind geplant, um „die Fördermaßnahmen mit dem Ziel einer stärkeren Verknüpfung der Interessen der Landwirtschaft mit den Anforderungen an eine integrierte ländliche Entwicklung“ zu überprüfen und anzupassen. „Dabei sollten die Möglichkeiten zur

Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere zur Schaffung neuer Einkommensquellen, genutzt werden“ (BMVEL, ohne Jahr).

### ***Nationale Modulation***

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen die bei der nationalen Modulation anfallenden Mittel in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Das Land Niedersachsen wird, wie die bereits vorhandenen NAU-Maßnahmen, auch die neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchführen (ML, 2003a). Dafür ist ein Finanzrahmen von insgesamt 33 Mio. Euro bis 2006 veranschlagt. Bislang standen für AUM insgesamt 130 Mio. Euro zur Verfügung.

Nach gegenwärtiger nationaler Rechtslage sind Maßnahmen des Vertragsnatur- und Trinkwasserschutzes von der GAK ausgeschlossen, so dass das MU nicht an den Modulationsmitteln teilhaben kann. Dies hat zur Folge, dass das Land hierfür in Höhe von 50 % statt 20 % (über die GAK) Eigenmittel aufbringen muss.

### ***Landespolitische Zielvorstellungen***

Hinsichtlich der landespolitischen Rahmenbedingungen haben sich aufgrund der Landtagswahlen Veränderungen ergeben. In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2003 bis 2008 sind programmatische Aussagen enthalten, die auch Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und die inhaltliche Ausrichtung von PROLAND haben (können) (CDU Niedersachsen et al., 2003) (siehe Tabelle 2.4).

**Tabelle 2.4:** Aussagen in der Koalitionsvereinbarung zu ausgewählten Themenfeldern

Finanzen	Haushaltskonsolidierung: Die Frage ist, ob auch zukünftig Kofinanzierungsmittel aus dem Landeshaushalt bereitstehen. In den politischen Absichtserklärungen der neuen Landesregierung findet sich aber auch die Aussage, dass investiv nutzbare EU- und Bundesmittel vollständig gebunden werden sollen.
Verwaltungsmodernisierung	Abschaffung der Bezirksregierungen: Einbeziehung der berufsständischen Selbstverwaltung (Landwirtschaftskammer), Übertragung von Aufgaben; weiterer Personalabbau in der Landesverwaltung.
Landwirtschaft	Gleichbehandlung von konventioneller und ökologischer Landwirtschaft; notwendige Maßnahmen des Natur-, Umwelt- und Tierschutzes sollen so weit wie möglich auf vertraglicher Ebene bzw. über freiwillige Vereinbarungen umgesetzt werden; Ausweitung der Strukturpolitik für den ländlichen Raum; umfassende Agrarverwaltungsreform.
Umwelt	Stärkung des Vertragsnaturschutzes; Verbesserung Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland.

Quelle: CDU Niedersachsen et al., 2003.

## 2.4 Finanzieller Vollzug

Das Land Niedersachsen hat bislang vier Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Im Wesentlichen ging es bei diesen Programmänderungen um finanzielle Anpassungen an die tatsächliche oder erwartete Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen. Daneben wurden inhaltliche Änderungen der Förderbestimmungen der GAK umgesetzt. Weitere inhaltliche Anpassungen erfolgten nur vereinzelt. In MB-Einl-Tab. 3 bis 6 sind die genehmigten Programmänderungen zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 2.5 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz aus 2000 dem indikativen Finanzplan gemäß Änderungsantrag 2003 gegenüber. Da die Kofinanzierungssätze bislang nicht geändert wurden, ist es hinreichend, die EAGFL-Ansätze zu vergleichen.

**Tabelle 2.5:** Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006

Haushaltslinien	Programm- genehmigung 2000	Änderungs- antrag 2003	Veränderung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut Mio. Euro	relativ in %
<b>Förderschwerpunkt I</b>	<b>166,20</b>	<b>161,74</b>	<b>-4,47</b>	<b>-3</b>
a	64,03	62,53	-1,51	-2
c	4,95	3,86	-1,09	-22
g	60,52	54,23	-6,28	-10
h	8,33	5,60	-2,73	-33
i	25,56	32,92	7,36	29
flankierende Maßnahmen (2080) (1)	2,81	2,60	-0,21	-7
<b>Förderschwerpunkt II</b>	<b>268,86</b>	<b>316,89</b>	<b>48,03</b>	<b>18</b>
k	57,04	70,68	13,64	24
n	1,82	1,30	-0,52	-29
o	130,67	105,48	-25,19	-19
r	66,52	100,62	34,09	51
s	5,87	9,07	3,20	54
u	6,94	29,75	22,81	329
<b>Förderschwerpunkt III</b>	<b>108,93</b>	<b>100,31</b>	<b>-8,61</b>	<b>-8</b>
e	2,19	4,59	2,40	110
f	70,32	51,82	-18,50	-26
m	1,56	0,90	-0,66	-42
t	30,54	30,85	0,31	1
flankierende Maßnahmen (2078) (1)	4,32	12,15	7,83	181
<b>sonstiges</b>	<b>0,42</b>	<b>0,51</b>	<b>0,09</b>	<b>22</b>
Bewertung	0,42	0,46	0,04	10
Maßnahmen vor 1992		0,05	0,05	
<b>Summe</b>	<b>544,40</b>	<b>579,45</b>	<b>35,06</b>	<b>6</b>
Rückforderungen		-0,56	-0,56	
<b>Gesamtsumme</b>	<b>544,40</b>	<b>578,89</b>	<b>34,49</b>	<b>6</b>
Mehrausgaben/Minderausgaben		-34,49	-34,49	
<b>Finanzierungsplan total</b>	<b>544,40</b>	<b>544,40</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>

(1) Gesamtansatz für flankierende Maßnahmen gemäß Programmgenehmigung 2000 geschätzt.

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von ML, 2000; ML, 2003a.

Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 9 und MB-Einl-Tabelle 8. Diskutiert und dargestellt wird der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

Förderschwerpunkte I und III haben gegenüber den ursprünglichen Planansätzen an finanzieller Bedeutung verloren. Demgegenüber ist Förderschwerpunkt II gestärkt worden, hier v.a die Maßnahmen r, u und k<sup>20</sup>. Welche inhaltlichen und strategischen Überlegungen für

<sup>20</sup> Die Mittelansätze für die GAK haben seit Beginn der 90er Jahre abgenommen; dieser Trend setzt sich fort (BMVEL, ohne Jahr). Zudem können aufgrund rückläufiger Landesmittel entsprechend Bundes-

diese Mittelumschichtungen ausschlaggebend sind, wird maßnahmenbezogen diskutiert (siehe Kapitel 3 bis 9).

Niedersachsen führt neben den EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen noch sog. Art. 52-Maßnahmen<sup>21</sup> durch. Das hier vorhandene Finanzvolumen ist von strategischer Bedeutung, wenn der Mittelabfluss oder die Aufnahme zusätzlicher Mittel angesichts der Restriktion „Jährlichkeit“ sichergestellt werden soll (bes. Maßnahmen k und o). Hier muss erst bei Auszahlung entschieden werden, ob ein Projekt mit EAGFL-Mitteln finanziert werden soll. Wenn die Gesamtzahl aller Projekte unter EAGFL-Bedingungen umgesetzt wird, verfügt man über eine je nach Bedarf einsetzbare Manövriermasse. Eine Übersicht über die Artikel-52-Maßnahmen und ihre Planansätze ist MB-Einl-Tab. 7 zu entnehmen. Hier wird auch das Konstrukt der Artikel-52-Maßnahmen näher diskutiert (MB-Einl-Text 8). Des Weiteren werden die Maßnahmen von Mittelumschichtungen und Erhöhungen des Gesamtplafonds begünstigt, in denen kommunale Mittel zur nationalen Kofinanzierung eingesetzt werden (z.B. im ländlichen Wegebau).

Tabelle 2.6 stellt die Planansätze der Jahre 2000 bis 2006 den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Im Jahr 2000 wurde aufgrund der späten Plangenehmigung der vorgesehene Mittelansatz nicht erreicht. Die Ist-Auszahlungen lagen rund 25 % unter den Planansätzen. Das Land Niedersachsen hat aus diesem Grund von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 zu ziehen (rund 10 Mio. Euro).

---

mittel nicht gebunden werden, so dass die Ist-Ergebnisse unter den Mittelansätzen liegen. Dies erfordert die Akquirierung neuer Kofinanzierungsquellen, um die EAGFL-Mittel entsprechend gegenfinanzieren zu können. Damit werden tendenziell Maßnahmen der öffentlichen Hand (r und k) begünstigt, weil eine wesentliche zusätzliche Kofinanzierungsquelle zum Ausgleich für die rückläufigen GAK-Mittel die kommunalen Haushalte darstellen.

<sup>21</sup> Eine klare Definition von Artikel 52-Maßnahmen und Maßnahmen gemäß Art. 51 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 1257/99 fehlt nach Ansicht der EvaluatorInnen. Im Rahmen der Programmänderung 2002 wurden öffentliche Aufwendungen für Maßnahmen genannt, die überhaupt nicht Bestandteil von PROLAND sind, sondern im Programmplanungsdokument lediglich nachrichtlich als weitere Staatsbeihilfen aufgeführt wurden, deren spezifische Ziele die Zielsetzung von PROLAND unterstützt (z. B. besondere Artenschutzmaßnahmen oder sonstige Vertragsnaturschutzmaßnahmen) (ML, 2000, Tabelle 49).

**Tabelle 2.6:** Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	148,48	142,85	159,39	170,73	177,20	179,31	190,49	1.168,45
Plan: Änderung 2003	K (2003) 3111	148,48	150,51	159,62	170,66	178,58	179,15	185,90	1.172,90
Ist: Auszahlungen (1)		112,18	188,26	204,62					
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	72,80	74,60	76,00	77,80	79,40	81,00	82,80	544,40
Plan: Änderung 2003	K (2003) 3111	72,80	74,60	76,00	77,80	79,40	81,00	82,80	544,40
Ist: Auszahlungen (1)		56,27	93,72	98,18					

1) Ohne Vorschuss in 2000

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10 bis 15.10. des Folgejahres).

Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000.

Quelle: ML, 2000; ML, 2003a; Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2002; Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2001; Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2000; ML, 2003b.

In den Jahren 2001 und 2002 hingegen liegen die Ist-Ausgaben deutlich über den Planansätzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Niedersachsen einen höheren Mittelbedarf gemeldet und umgesetzt hat, als in den jeweiligen Jahrestanchen des indikativen Finanzplans vorgesehen war und so nicht beanspruchte Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten aufnehmen konnte.<sup>22</sup>

Der Vergleich mit den ursprünglichen Planungen des Jahres 2000 macht deutlich, dass sich die Inanspruchnahme von Fördermitteln bei den einzelnen Maßnahmen unterschiedlich vollzieht. Es sind nur einige wenige Maßnahmen, in denen die tatsächlich getätigten Ausgaben die eingeplanten Mittel übersteigen (mit + gekennzeichnet) (siehe Tabelle 2.7). Die Gründe werden kapitelbezogen diskutiert.

<sup>22</sup> In den indikativen Finanzplänen werden diese zusätzlich aufgenommenen Mittel als Mehr-/Minderbedarf ausgewiesen.

**Tabelle 2.7:** Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002

Haushaltslinie	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)		
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Planänderung 2003		Rechnungsabschluss (Tabelle 104)		
	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung	
a	54,68	13,67	55,00	13,75	50,42	12,61	-
c	3,37	1,68	1,18	0,59	1,00	0,50	-
e	1,92	0,96	3,27	1,64	3,20	1,60	+
f	30,01	15,00	20,73	10,37	18,07	9,03	-
g	35,13	29,28	25,14	21,25	24,21	20,17	-
h	4,90	2,45	3,19	1,60	2,89	1,45	-
i	21,37	10,68	26,95	13,47	26,04	13,02	+
k	48,57	24,29	73,19	36,60	71,15	35,58	+
m	1,08	0,54	0,45	0,23	0,40	0,20	-
n	1,26	0,63	0,22	0,11	0,15	0,08	-
o	101,88	50,94	101,25	50,63	96,58	48,29	-
r	90,91	45,46	139,25	69,63	136,88	68,44	+
s	7,83	3,91	7,83	3,92	7,62	3,81	-
t	26,18	13,09	24,50	12,25	23,41	11,70	-
u	7,09	3,54	22,28	11,14	22,03	11,02	+
Bewertung	0,31	0,16	0,20	0,10	0,08	0,04	-
Frühere flankierende Maßnahmen (1)	14,25	7,13	22,30	11,15	22,30	11,15	+
Maßnahme vor 1992	0	0	0,10	0,05	0,10	0,05	+
<b>Summe</b>	<b>450,73</b>	<b>223,40</b>	<b>527,05</b>	<b>258,45</b>	<b>506,53</b>	<b>248,74</b>	
Rückforderungen	0	0	-1,13	-0,56	-1,13	-0,56	
<b>Gesamtsumme</b>	<b>450,73</b>	<b>223,40</b>	<b>525,92</b>	<b>257,89</b>	<b>505,40</b>	<b>248,18</b>	
Mehrausgaben/Minderausgaben	0	0	-67,29	-34,49	0,00	0,00	
<b>Finanzierungsplan total</b>	<b>450,73</b>	<b>223,40</b>	<b>458,62</b>	<b>223,40</b>	<b>505,40</b>	<b>248,18</b>	<b>+</b>

1) Ansatz für flankierende Maßnahmen gemäß Programmgenehmigung 2000 geschätzt.

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres) mit Ausnahme des Jahres 2000, für das die Auszahlungen am 1.1.2000 beginnen.

Quelle: Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2002; Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2001; Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2000; ML, 2000; ML, 2003a; ML, 2003b.

Eine ausführliche Diskussion des bisherigen Mittelabflusses und die Entwicklung des indikativen Finanzplans, des EU-Monitorings und der tatsächlich getätigten Ausgaben findet sich in MB-Einl-Text 10 und MB-Einl-Tab. 9.

## 2.5 Monitoring-Systeme

Die Monitoring-Systeme dienen verschiedenen Zwecken. Sie sollen in aggregierter Form einen Überblick über die Verwendung öffentlicher Mittel bieten (Rechnungslegung nach außen), die programm- oder maßnahmenbezogene Steuerung ermöglichen und Daten für die Evaluation bereitstellen. In diesem Kapitel wird ein Überblick über die wesentlichen

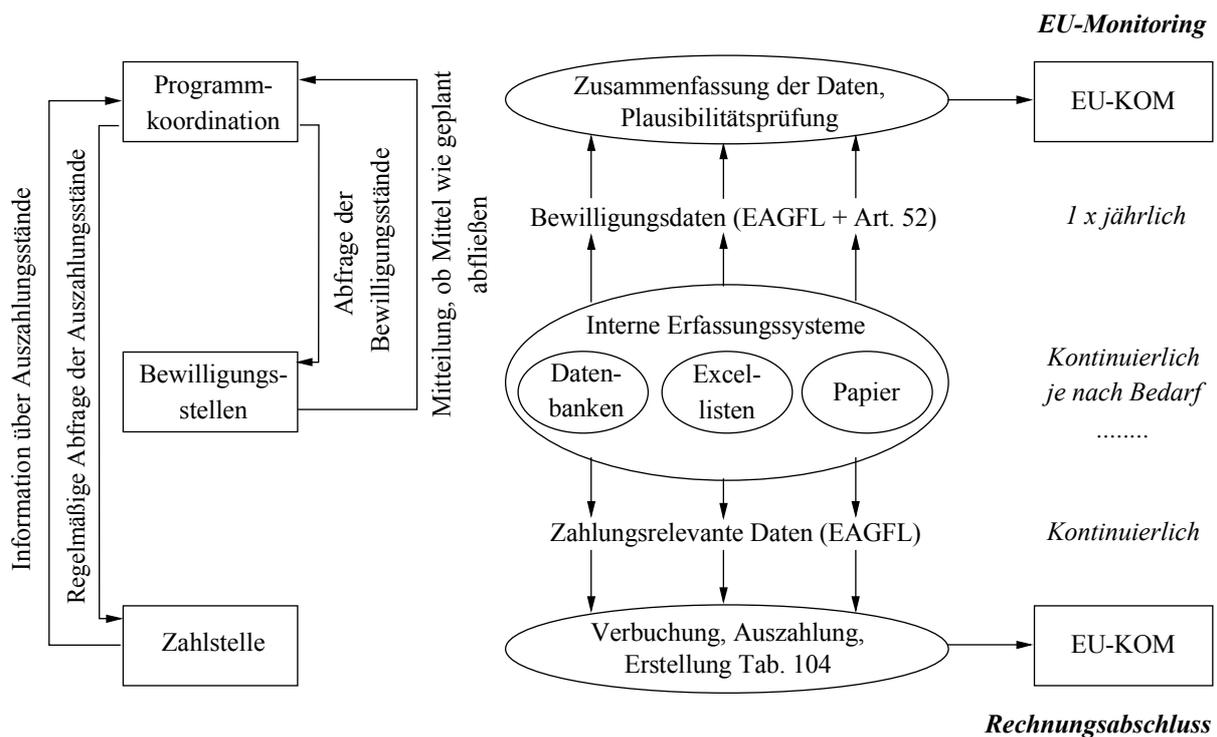
programmbezogenen Monitoring-Systeme geliefert. Die maßnahmenbezogenen Systeme werden förderkapitelbezogen dargestellt. Die Eignung der verschiedenen Systeme für die o.g. Zwecke werden in Kapitel 10.6 zusammenfassend diskutiert.

Das Monitoring von PROLAND setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

- Finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens;
- EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Jahresberichtes;
- spezifische maßnahmenbezogene Systeme (z.B. PROLAND-Erfassungssystem der Agrarstrukturverwaltung, InVeKoS-Datenbank für die Agrarumweltmaßnahmen).

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.10 dar.

**Abbildung 2.10:** Monitoring-Systeme für PROLAND-Maßnahmen in Niedersachsen



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den in Abbildung 2.10 dargestellten Monitoring-Systemen existieren noch weitere Begleitsysteme, wie z.B. das GAK-Monitoring und die Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor, die sich teilweise mit dem Monitoring von PROLAND über Tabelle 2.8 stellt die verschiedenen Begleitsysteme mit ihren spezifischen Anforderungen in einer Übersicht dar.

**Tabelle 2.8:** Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme

	<b>EU-Monitoring</b>	<b>GAK-Berichterstattung</b>	<b>Bericht über staatliche Beihilfepolitik im Agrarsektor</b>	<b>Rechnungsabschlussverfahren (Tabelle 104)</b>
Inhalt	EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, Artikel-52-Maßnahmen	GAK-finanzierte Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzelstaatliche Beiträge zur Finanzierung von Maßnahmen, die von der Gemeinschaft im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder im Rahmen anderer Gemeinschaftsverordnungen gefördert werden,</li> <li>• Artikel-52-Maßnahmen,</li> <li>• sonstige staatliche Beihilfemaßnahmen</li> </ul>	EAGFL-Abteilung Garantie kofinanzierte Maßnahmen
Variablen	unterschiedlich je nach Maßnahme <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der genehmigten Anträge,</li> <li>• von den Begünstigten getragene Kosten insgesamt,</li> <li>• förderfähige Gesamtkosten,</li> <li>• öffentliche Ausgaben - Mittelbindungen insgesamt und EAGFL-Anteil,</li> <li>• physische Einheiten,</li> <li>• geographische Zuordnung (Ziel 1, Ziel 2, benachteiligtes Gebiet),</li> <li>• Förderziele, Sektoren,</li> <li>• Natura 2000</li> </ul>	unterschiedlich je nach Maßnahme <b>Bewilligungsdaten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Zuwendungsempfänger,</li> <li>• Höhe der getätigten Investitionen insgesamt,</li> <li>• Höhe der förderfähigen Investitionen,</li> <li>• Beihilfeintensität,</li> </ul> <b>Auszahlungsdaten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Höhe der öffentlichen Ausgaben (EAGFL, Bund, Land),</li> <li>• geographische Zuordnung (benachteiligtes Gebiet),</li> <li>• Sektoren, Ziele, Produktionsrichtung, Investitionsart</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tatsächliche Zahlungen für die neuen und laufenden Vorhaben im Jahr n-1, Planzahlungen für das Jahr n</li> </ul>	u.a.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrag - EAGFL-Ausgaben,</li> <li>• Datum der Zahlung,</li> <li>• EAGFL-Haushaltscode,</li> <li>• Kennnummer,</li> <li>• Name, Anschrift,</li> <li>• Region, Teilregion,</li> <li>• Produktcode/Code der Teilmaßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums,</li> <li>• beantragte Fläche,</li> <li>• bezahlte Fläche,</li> <li>• deklarierte Futterfläche</li> </ul>
Rechtsgrundlage	Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/1999, Arbeitspapier der Kommission VI/43512/02 ENDG vom 26.2.2002	GAK-Gesetz, § 9, Abs. 2	Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02)	Buchführungsverordnung zum Rechnungsabschluss VO (EG) Nr. 1884/2002
Erfassungszeitraum	Kalenderjahr	Kalenderjahr	Kalenderjahr	EAGFL-Wirtschaftsjahr
Lieferzeitpunkt	30. Juni eines jeden Jahres	Ende Januar eines jeden Jahres	zum 30. Juni eines jeden Jahres	monatlich sowie jährlich zum 15. Oktober
Format	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Datenbank
Datenlieferung	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier,	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	Daten der Zahlstelle

Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.5.1 EU-Monitoring

Die EU-Kommission hat ein spezifisches Begleitsystem für das finanzielle und physische Monitoring konzipiert. Es beruht auf spezifischen materiellen und finanziellen Indikatoren, die im Voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999). Die erforderlichen Daten werden für den jährlich zu liefernden Lagebericht einschließlich Tabellenanhang zusammengestellt. Die Lageberichte enthalten „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, wobei Indikatoren zu quantifizieren sind“.

Die aggregierten Daten sind in entsprechend von der EU-KOM entworfenen Excel-Arbeitsblättern darzustellen, wobei das Problem der ersten Version darin bestand, dass die Arbeitsblätter keinem Schreibschutz unterlagen, es nur rudimentäre Ausfüllhinweise gab und die Maßnahmendifferenzierung den Mitgliedstaaten weitgehend überlassen wurde. Die EU-KOM sah sich nicht in der Lage, die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten entsprechend zusammenzufassen und hat, nach einem Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten, die Datenblätter vereinfacht und mit entsprechenden Ausfüllhinweisen versehen.

Die Abfrage und das Zusammenstellen der Daten ist mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden. Aufgrund einer fehlenden zentralen Datenbank müssen diese Informationen von der Programmkoordination über die Fachreferate der Ministerien dezentral bei den Bewilligungsstellen abgefragt werden. Dies gilt nicht für die Agrarumweltmaßnahmen (InVeKoS-Datenbank) und die agrarstrukturellen Maßnahmen, die über die ÄfA abgewickelt werden (PROLAND-Erfassungssystem). Die Daten werden im Programmkoordinierungsreferat zusammengefasst, auf Plausibilität geprüft und mit den allgemeinen Angaben ergänzt.

### 2.5.2 GAK-Monitoring

Die Bundesländer sind verpflichtet, über die Verwendung der GAK-Mittel Rechenschaft abzulegen. Die Berichterstattung im Rahmen der GAK ähnelt der des EU-Monitorings. Daher wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums auch der Versuch unternommen, beide Begleitsysteme aufeinander abzustimmen und gemeinsam zum Einsatz kommen zu lassen. Letztlich ist dieser Versuch gescheitert, nicht zuletzt aufgrund der Klarstellung der Kommission, dass ihr Begleitsystem auf Bewilligungsdaten und nicht, wie bei der GAK-Berichterstattung, auf Auszahlungen beruht. Einzig für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung funktioniert die Verknüpfung noch, da die Excel-Arbeitsblätter mit verschiedenen Ergänzungen versehen wurden. Das GAK-Monitoring wird e-

benso wie das EU-Monitoring dezentral abgefragt und im ML zusammengefasst und auf Konsistenz geprüft.

### **2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor**

Gemäß des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor ist der EU-KOM von den Mitgliedstaaten regelmäßig über den Einsatz staatlicher Beihilfen zu berichten. Im Wesentlichen decken sich die Informationen mit den Anforderungen, die auch das EU-Monitoring stellt. Allerdings müssen auch die sonstigen staatlichen Beihilfen erfasst und dargestellt werden.

### **2.5.4 Zahlstellendaten**

Für die im Rahmen des EAGFL getätigten Ausgaben ist eine festgelegte Form der Datenerfassung von der EU-Kommission verbindlich vorgeben. Diese umfasst für alle EU-Haushaltslinien die in Tabelle 2.7 beispielhaft genannten Variablen. Erfasst werden die Daten anhand der sogenannten „Kreuzchenliste“ oder X-Tabelle, in der alle für die jeweilige Haushaltlinie vorgegebenen Felder angekreuzt sind. Neben festen Formaten können die Mitgliedstaaten die Ausprägungen einzelner Variablen auch selbst festlegen (z.B. Vergabe von sogenannten Produktcodes für Teilmaßnahmen).

Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstelle gibt diese die erforderlichen Daten zur Zahlungsbearbeitung in die Zahlstellen-EDV (Kreuzchenliste) ein.

Hier erfolgen mehrfache automatisierte Plausibilitätsprüfungen, an deren Ende die Verbuchung der entsprechenden Beträge unter den jeweiligen Haushaltstiteln sowie die Zahlungsanweisung für die Landeskasse erfolgt.

Aus dieser Kreuzchenliste werden dann die Zahlungsangaben extrahiert und in aggregierter Form den Monatsmeldungen oder Jahresabschlussmeldungen zugrundegelegt.

Die Zahlstellendatenbank bietet alle Voraussetzungen, als Datenbank zu fungieren und somit recht flexibel Informationen bereitzustellen. Bei der Auswertung der Daten, die den Bewertern zur Verfügung gestellt wurden, konnte festgestellt werden, dass die Zahlstellendatenbank in einer hohen Qualität vorliegt. So konnte eine Auswertung (z.B. regionalisierte Verteilung der Fördermittel - siehe Kapitel 10) ohne größeren Aufwand erfolgen. Aufgetretene Probleme hingen daher nicht mit der Zahlstellendatenbank zusammen, sondern mit der Definition der einzelnen Variablen durch die EU-KOM. So wird beispiels-

weise nur die Adresse des Zuwendungsempfängers eingegeben, nicht aber die Lage des geförderten Projekts. Dies kann in Einzelfällen auseinanderfallen. Auch ist es nicht möglich, zwischen öffentlichen und privaten Projektträgern zu unterscheiden.



## Literaturverzeichnis

- BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002.
- Vogelschutzrichtlinie, Richtlinie des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997.
- FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- GO Begleitausschuss, Geschäftsordnung des Begleitausschusses gemäß Art. 48(3) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) - im weiteren E-AGFL-Verordnung genannt - in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2006.
- BMF, Bundesministerium der Finanzen, Referat E C 4 (ohne Jahr): EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland 2000 - 2006 [online]. BMF, zu finden in <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage4852/EU-Mittelausstattung-der-Strukturfondsprogramme-in-Deutschland-2000-2006.pdf>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Agrarstrukturbericht 1996 - 1999 [online]. BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Aktionsprogramm "Bäuerliche Landwirtschaft" Die Landwirtschaft in Europa: Mittelständische Betriebe mit multifunktionaler Ausrichtung. Ein Positionspapier des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft [online]. Bonn, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de>. [zitiert am 15.5.2003b].
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.
- Bornemann, H.; Koch, T.; Evers, W.; Hahne, U.; Iking, B. (2003): Halbzeitbewertung des EPPD für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel 2 Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000-2006 - Zwischenbericht. Bremen.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

- Bundesregierung (2002): Koalitionsvertrag: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie [online]. BMVEL, zu finden in <<http://www.verbraucherministerium.de/>>.
- CDU Niedersachsen; FDP Niedersachsen (2003): Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landestages 2003 bis 2008 [online]. Landesregierung Niedersachsen, zu finden in <[http://www.mk.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c1549806\\_s2\\_0,00.pdf](http://www.mk.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c1549806_s2_0,00.pdf)>.
- de Baey-Ernsten, H. (2003): Rahmenbedingungen für die Tierhaltung und Stallbauten - Aktuelle Entwicklung im Umwelt- und Tierschutzrecht und Konsequenzen. Landentwicklung aktuell H. 2002/2003, S. 5-14.
- Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle [online]. BzAR, zu finden in <[http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil\\_480\\_12-2000\\_.html](http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html)>.
- Döhler, H.; Eurich-Menden, B.; Dämmgen, U.; Osterburg, B.; Lüttich, M.; Bergschmidt, A.; Berg, W.; Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahr 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin.
- DStGB, Deutscher Städte- und Gemeindebund (2003): Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 31.01.2003 zur Schätzung der kommunalen Einnahmen in 2003 [online]. zu finden in <<http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/files/f410.htm#3101>>. [zitiert am 4.4.2003].
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000c): Das Rechnungsabschlussverfahren. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000b): Fact sheet: Das Rechnungsabschlussverfahren [online]. zu finden in <[http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_de.pdf)>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- Gaumert, D., Fiktive FIAF-Mittel (EU) für die Periode 2000-2006 (in Mio. Euro), mündlich/ schriftlich am 2.5.2003.

- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Expertengespräch mit der Programmkoordination in Niedersachsen, mündlich am 4.12.2002b.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Zahlstelle des Landes Niedersachsen, schriftlich am 19.6.2002c.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Finanzübersicht PROLAND 2000-2002, Angaben in Euro, schriftlich am 17.1.2003b.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2001): Allgemeine Dienstanweisung zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren EAGFL, Abteilung Garantie.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002a): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2003a): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001): Besondere Vertragsbedingungen Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Kiel.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2003b): EG-Vogelschutzrichtlinie [online]. Hannover, zu finden in [http://www.mu1.niedersachsen.de/master/0,,C555113\\_N11314\\_L20\\_D0\\_I598,00.html](http://www.mu1.niedersachsen.de/master/0,,C555113_N11314_L20_D0_I598,00.html). [zitiert am 3.11.2003b].

- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2003a): FFH-Richtlinie [online]. Hannover, zu finden in [http://www.mu1.niedersachsen.de/master/0,,C554852\\_N11313\\_L20\\_D0\\_I59\\_8.00.html](http://www.mu1.niedersachsen.de/master/0,,C554852_N11313_L20_D0_I59_8.00.html). [zitiert am 3.11.2003a].
- MWTV, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Niedersachsen; MFAS, Ministerium für Frauen Arbeit und Soziales des Landes Niedersachsen (2000): Einheitliches Programmplanungsdokument für die Ziel 2-Regionen und die Regionen mit Übergangsförderung in Niedersachsen, Förderperiode 2000 - 2006. Hannover.
- Niedersächsischer Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei (2002): Netzwerk der Ansprechpartner/-innen für EU-Programme in Niedersachsen (Stand 05/02) [online]. **Niedersächsischer Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei**, zu finden in [http://www.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c1168815\\_s20,00.pdf](http://www.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c1168815_s20,00.pdf).
- Niedersächsisches Finanzministerium (2002): Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen. Das Projekt zur Finanzreform der Niedersächsischen Landesverwaltung. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2002): Niedersachsen 2001 - Das Land in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2002. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003b): Niedersachsen-Monitor 2002. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003a): Niedersachsen 2002 - Das Jahr in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2003. Hannover.
- Schubert, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. In: Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.): Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7. Bonn.
- Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2000): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Hannover.
- Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2001): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Hannover.
- Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2002): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Angaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Hannover.