

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
10 Kapitelübergreifende Fragestellungen	1
10.1 Grundsätzliche methodische Anmerkungen	1
10.1.1 Bereiche der Programmbewertung	1
10.1.2 Organisation der Programmbewertung	3
10.1.3 Datenquellen	3
10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von PROLAND	5
10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen	24
10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag von PROLAND zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen	27
10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag von PROLAND zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung	41
10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag von PROLAND zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse	45
10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag von PROLAND zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	48
10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit	61
10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen	64
10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen	66
10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen von PROLAND beigetragen?	67
10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie	68
10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen	75
10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)	78
10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte	79
10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen	80
10.4.6 Fazit	81
10.5 Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung	81
10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	82
10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen	88
10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	101

10.6	Begleitsysteme	113
10.6.1	Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung	113
10.6.2	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung	116
10.6.3	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation	117
10.6.4	Fazit	119
10.7	weiter Gehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post-Bewertung	120
	Literaturverzeichnis	121

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung von PROLAND - summative und formative Evaluierung	1
Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelüber- greifende Bewertung	3
Abbildung 10.3: Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002	18
Abbildung 10.4: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwen- dungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von PROLAND nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten	20
Abbildung 10.5: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwen- dungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von PROLAND nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten	21
Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	33
Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	40
Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	44
Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	48
Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf „Erhalt und Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbe- zogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	61
Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Förderung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	64

Abbildung 10.12: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen bezüglich „sonstiger programmspezifischer Zielsetzungen“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	66
Abbildung 10.13: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation	117

Kartenverzeichnis

Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	9
Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	11
Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002	13
Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002	15

Tabellenverzeichnis		Seite
Tabelle 10.1:	Verwendete Datenquellen	4
Tabelle 10.2:	Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse	21
Tabelle 10.3:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele	31
Tabelle 10.4:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen	32
Tabelle 10.5:	Systematisierung der Beschäftigungswirkungen von PROLAND	34
Tabelle 10.6:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele	37
Tabelle 10.7:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen	38
Tabelle 10.8:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele	43
Tabelle 10.9:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen	43
Tabelle 10.10:	Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Ländern	45
Tabelle 10.11:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele	46
Tabelle 10.12:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen	47
Tabelle 10.13:	Überblick über den Zustand der Umweltmedien und Ansatzpunkte von PROLAND	49
Tabelle 10.14:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse der Maßnahmen	51
Tabelle 10.15:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse	52
Tabelle 10.16:	Chancengleichheit - Zielanalyse	62
Tabelle 10.17:	Chancengleichheit - Wirkungsanalyse	63
Tabelle 10.18:	Sonstige programmspezifische Ziele	65
Tabelle 10.19:	Sonstige programmspezifische Wirkungen	65
Tabelle 10.20:	Kriterien der Querschnittsfrage 6	67
Tabelle 10.21:	Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen	97
Tabelle 10.22:	Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?	103

Tabelle 10.23:	Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)	105
Tabelle 10.24:	Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)	108

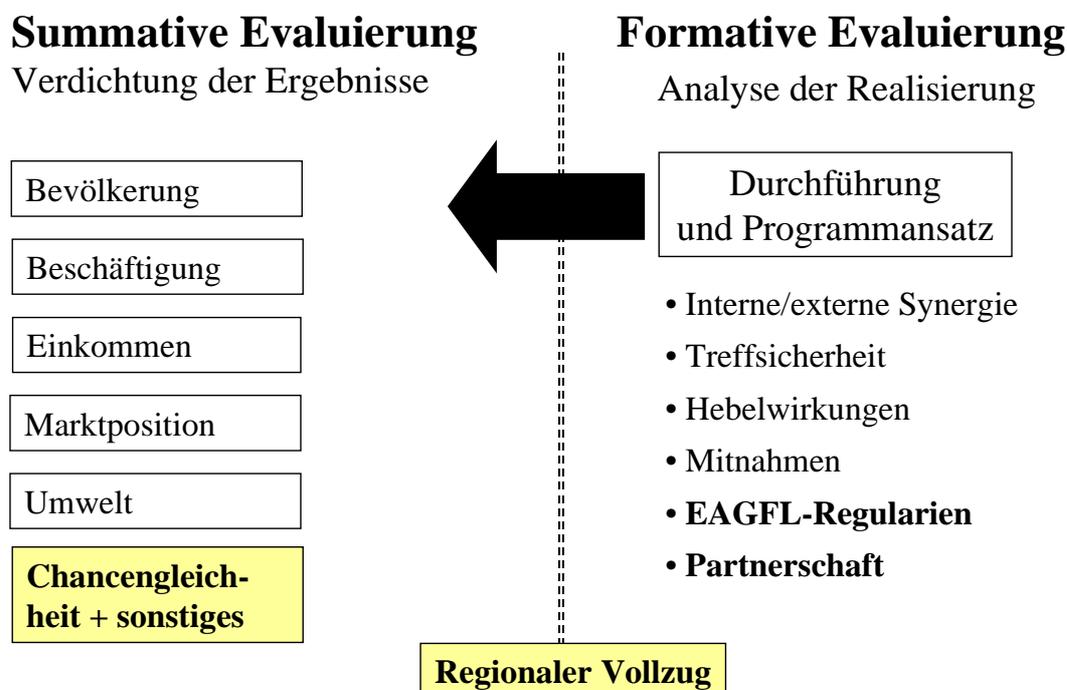
10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

10.1 Grundsätzliche methodische Anmerkungen

10.1.1 Bereiche der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen, die die EU-Kommission in ihrem Leitfaden zur Bewertung mit entsprechenden Kriterien und Indikatoren hinterlegt hat, gliedern sich in zwei Bereiche. Ein Bereich beschäftigt sich im Sinne einer summativen Evaluation mit der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und wesentlicher, positiver wie auch negativer zusätzlicher Wirkungen, die im Rahmen der Maßnahmenkonzeption nicht beabsichtigt sind (z.B. Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen). Der andere Bereich behandelt im Rahmen einer formativen Evaluation Fragen der Umsetzung. Hier geht es v.a. um die Herausarbeitung von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten noch im laufenden Programm. Des Weiteren ist in diesem Bereich zu untersuchen, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat. Abbildung 10.1 stellt die Beziehung zwischen summativer und formativer Evaluation dar.

Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung von PROLAND - summative und formative Evaluierung



in **fett**: Aspekte wurden durch Programmevaluatoren ergänzt

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-X Text 1.1 dargestellt.¹

Gliederung des Kapitels 10

Die Darstellung auf Programmebene in Kapitel 10 ist entsprechend Abbildung 10.1 aufgebaut.

Zunächst wird in Kapitel 10.2 ein Überblick über die regionale Verteilung der Programmmittel gegeben. Diese regionalisierte Darstellung ergänzt die Darstellung des Vollzugs in Kapitel 2. Im Vordergrund stehen die Fragen, wie sich die Programmmittel im Raum verteilen und ob PROLAND zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen kann.

Kapitel 10.3 beinhaltet die Zusammenstellung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und ergänzender Erhebungen hinsichtlich der von der EU-KOM als wesentlich erachteten Wirkungsbereiche auf Programmebene. Ergänzt werden programmspezifische Aspekte. In Abweichung zu den Vorgaben der EU-KOM haben sich die EvaluatorenInnen für eine qualitative Darstellung entschieden. Welche Gründe für die gewählte Darstellungsform sprechen, wird zu Beginn des Kapitels 10.3 diskutiert.

Kapitel 10.4 und 10.5 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorenInnen wesentlich sind, um die Durchführung von PROLAND beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle PROLAND-Maßnahmen unterliegen. Zum anderen ist unter dem Stichwort „Partnerschaft“ das Verhältnis Land - Bund - EU-KOM zu diskutieren, da aus diesem komplexen Mehrebenensystem spezifische umsetzungsrelevante Problemlagen resultieren. Damit wird der Bogen gespannt zu Kapitel 2, in dem unter 2.3 die wesentlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung von PROLAND skizziert wurden.

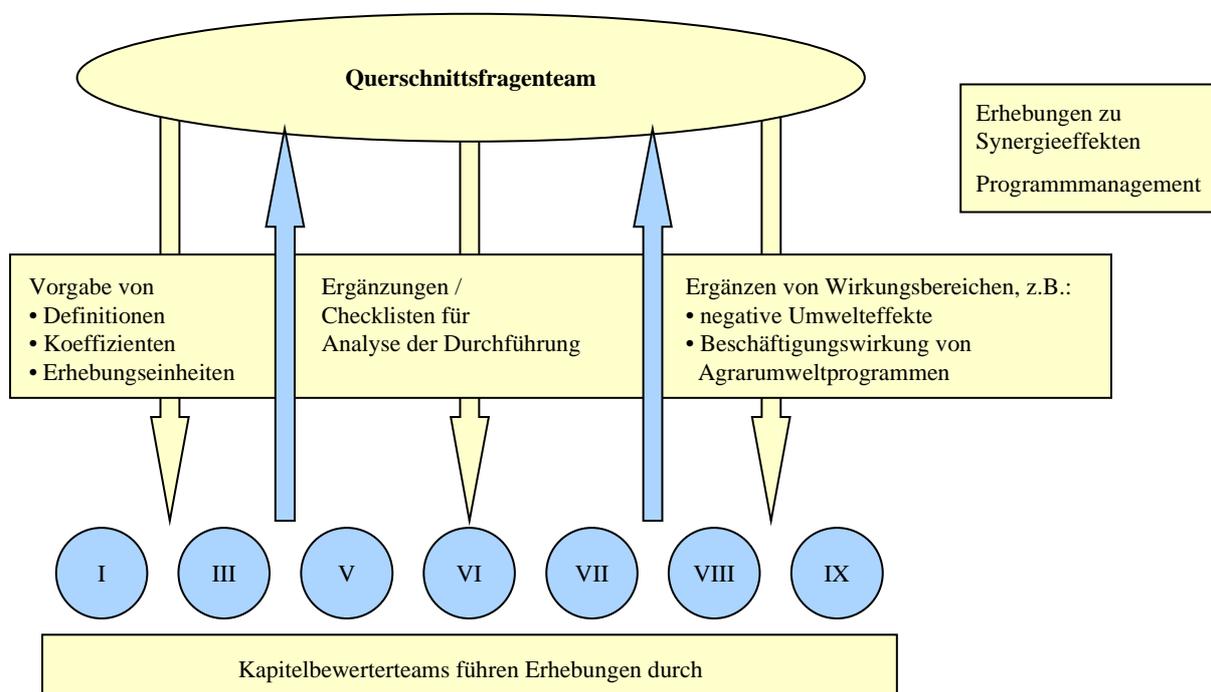
Kapitel 10.6 wertet die Eignung der verschiedenen, in Kapitel 2.5 schon vorgestellten Begleitsysteme hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung und Programmsteuerung sowie als Grundlage für die Evaluation.

¹ Der Materialband zu Kapitel 10 gliedert sich in zehn verschiedene Anhänge. Die erste Ziffer in der Nummerierung bezieht sich auf den Anhang, die zweite Nummer entsprechend auf das jeweilige Dokument.

10.1.2 Organisation der Programmbewertung

In Kapitel 2.1.2 wurde die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die sich jeweils für ein oder den Teil eines Förderkapitels verantwortlich zeigten, dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung 10.2 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgaben und Ergänzungen der kapitel-spezifischen Erhebungen sowie die Analyse der Durchführung auf Programmebene wurden zentral durch die ProgrammbewerterInnen erarbeitet, die Erhebungen zu den einzelnen Wirkungsbereichen jedoch größtenteils dezentral von allen (auch von den bundesweiten Bewerterteams) vorgenommen.

10.1.3 Datenquellen

Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die genutzten Datenquellen und ihre Verwendung für die verschiedenen Aspekte der Bewertung. Die Datenquellen sind nach der EU-KOM-Systematik unterteilt in Primärdaten, die im Rahmen der Evaluierung erhoben wurden,

sowie bereits an anderer Stelle vorhandene Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Falle auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden in den jeweiligen Materialbänden näher erläutert.

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des									
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmen- bedingungen	Vollzugs	regionalen Inanspruchnahme	Kontextes	Wirkungen			
Primär	standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern	X		Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze	X									
	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger und Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB	X	X	siehe dort		X							X	
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators siehe MB-X-Text 10.4	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X						
	Leitfadengestützte Befragung von Vertretern der Kommission siehe MB-X-Text 10.3	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X				X		
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g: Umwelteffekte und konj. Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.2	X	X	Grundgesamtheit: 54 (16 NI) Stichprobengröße: Vollerhebung Rücklauf: 30 (11 NI) Ausgewertet: 27										X
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: konjunkturelle Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.1	X	X	Grundgesamtheit: 1522 Stichprobengröße: 79 Rücklauf: 43 Ausgewertet: 34										X
Sekundär	Zahlstellendaten		X	Ausgewählte Spalten der Kreuzchentabelle EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002				X	X					
	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002				X						
	Programmkoordination		X	Monitoring, 2000, 2001, 2002				X	X					
	Programmkoordination		X	Indikative Finanzpläne				X						
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene der Kreise (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft)	X		X				X	X		
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel und Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse	X	X				X			X	
	Literatur	X			X						X		X	

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von PROLAND

Dieses Kapitel ergänzt das Kapitel 2.4 um regionale Aspekte. Die Analyse der regionalen Zahlungsströme soll die räumliche Verteilung der PROLAND-Mittel darstellen und an regionalpolitischen Zielvorgaben messen.

PROLAND verfolgt im Einklang mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 einen horizontalen Ansatz. Nur für ausgewählte Maßnahmen gibt es Gebietskulissen (siehe Tabelle 2.1), allerdings nicht aufgrund regional-, sondern vorrangig umweltpolitischer Zielsetzungen. Bestimmte Regionen sollten nicht von vornherein von einer Förderung nach einem der Schwerpunkte des Programms ausgeschlossen werden. Insbesondere im Bereich der Förderung (sektoraler) produktiver Investitionen sowie bei der Förderung ländlicher Infrastrukturen wird eine Abgrenzung von Förderregionen nicht für sachgerecht gehalten (ML, 2002a). Alle Regionen sollen entsprechend ihres Bedarfs an PROLAND-Maßnahmen partizipieren können.

Aber auch ohne diese Steuerung des Mitteleinsatzes über regionale Gebietskulissen oder entsprechende Mittelkontingentierungen für ausgewählte Regionen ergeben sich regionale Schwerpunktbildungen. Aus diesem Grund wird anhand von ausgewählten Kriterien versucht, für folgende Regionstypen die Verteilung der PROLAND-Mittel darzustellen:

- Landkreise (NUTS-III-Ebene);
- raumordnerische Gebietskategorien;
- siedlungsstrukturelle Kreistypen gemäß der Abgrenzungskriterien der Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (siehe MB-X-Text 2.2);
- Ziel-2-Gebiet oder ehemaliges Ziel-5b-Gebiet.

Die Ergebnisse sind unter der Einschränkung zu interpretieren, dass unterstellt wird, für alle betrachteten Haushaltslinien² seien diese regionalen Kriterien gleichermaßen relevant. Die räumliche Verteilung der Fördermittel und die Frage der Treffsicherheit sind jedoch von vielen Faktoren abhängig, die sich je nach Förderschwerpunkt bzw. Maßnahme deutlich unterscheiden. So ist bei den Agrarumweltmaßnahmen für die Verteilung der Mittel die naturräumliche Situation entscheidender als eine regionale Strukturschwäche. Forstliche Maßnahmen finden vorrangig dort statt, wo Wald ist. Regionale Kriterien wie Strukturschwäche sind v.a. für die Maßnahmen des Förderschwerpunktes II relevant, der auch die ehemaligen Ziel-5b-Maßnahmen beinhaltet. Die Beurteilung der Treffsicherheit, die

² Bis auf einige kleinere Buchungsposten (siehe MB-X-Text 2.1) werden bei der Analyse der Zahlungsströme alle Haushaltslinien betrachtet.

auch räumliche Aspekte mit berücksichtigt, bleibt daher den Förderkapitelbewertungen vorbehalten.

Die durchgeführte Analyse gibt einen Hinweis darauf, ob das staatliche Ausgabeverhalten mit einem regionalpolitischen Ausgleichsziel konform geht, und unterstellt damit sehr stark vereinfachend und die Komplexität des Programms reduzierend, dass PROLAND wie auch alle Maßnahmen diesem Ausgleichsziel verpflichtet sind (siehe auch Abbildung 2.3).

Der Analyse liegt eine Auswertung der Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen über die getätigten Auszahlungen an EAGFL-Mitteln der EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002 zugrunde (zur genauen Berechnung siehe MB-X-Text 2.1).

Förderrichtung nach Landkreisen (NUTS-III-Ebene)

Der finanzielle Schwerpunkt von PROLAND liegt im Westen des Landes Niedersachsen. Hierhin floss absolut gesehen der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2002. Entsprechend verteilt sich auch das Gesamtinvestitionsvolumen im Raum. Zwei thematische Karten zeigen diese regionalisierte Verteilung (Karte 10.1, Karte 10.2).

Im Durchschnitt entfallen auf jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt rund 10 Mio. Euro an öffentlichen Aufwendungen (Karte 10.1). Absolut betrachtet erhalten die kreisfreien Städte die geringsten öffentlichen Aufwendungen, während der Landkreis Emsland gefolgt von Diepholz den größten Teil der Zuwendungen erhält. Insgesamt entfallen auf zehn Landkreise rund 50 % der öffentlichen Aufwendungen in den Jahren 2000 bis 2002. Dazu gehören sechs Landkreise aus dem Regierungsbezirk Weser-Ems und jeweils zwei Landkreise aus den Regierungsbezirken Hannover und Lüneburg.

Auch bei Betrachtung der Gesamtinvestitionen (Karte 10.2) verschiebt sich das eben geschilderte Bild nur wenig. Im Durchschnitt wurden Gesamtinvestitionen von rund 18,5 Mio. Euro getätigt. Die kreisfreien Städte liegen am unteren Ende; Spitzenreiter ist der Landkreis Emsland gefolgt vom Landkreis Hannover³. Rund 50 % der im Zeitraum 2000 bis 2002 getätigten Gesamtinvestitionen entfallen auf zehn Landkreise. Dazu gehören jeweils vier Landkreise aus den Regierungsbezirken Weser-Ems und Lüneburg sowie zwei Landkreise des Regierungsbezirks Hannover.

³ Der Landkreis Hannover ist gemeinsam mit der Stadt Hannover in der Region Hannover mit einem eigenen Status aufgegangen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit auf einer Zeitschiene werden beide jedoch weiterhin getrennt ausgewiesen.

Die Darstellung der Fördermittelverteilung auf Landkreisebene wurde - einer Anregung des Programmworkshops folgend - durch die Darstellung der regionalen Verteilung der Fördermittelintensitäten ergänzt (ML et al., 2003). Als Bezugsgröße für die öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 wurde zum einen die Einwohnerzahl gewählt, zum anderen der Flächenumfang der Landkreise bzw. kreisfreien Städte. Die Karten 10.3 und 10.4 stellen diese Fördermittelintensitäten dar.

Die einwohnerbezogene Förderintensität zeigt eine deutliche Schwerpunktsetzung westlich einer Achse Nienburg - Lüchow-Dannenberg. V.a. Landkreise des Regierungsbezirks Weser-Ems weisen eine hohe Förderintensität auf. An der Spitze steht der Landkreis Wesermarsch mit rund 240 Euro an öffentlichen Zuwendungen zwischen 2000 und 2002 je Einwohner, gefolgt von den Landkreisen Cloppenburg (174) und Diepholz (150). Aufgrund seiner dünnen Besiedlung weist aber auch der Regierungsbezirk Lüneburg eine vergleichsweise hohe Förderintensität auf.

Die Gewichtung der öffentlichen Aufwendungen mit der Fläche der Landkreise und kreisfreien Städte zeigt eine Verteilung auf die Landkreise, die, wenn man die Sonderfälle Oldenburg und Hannover außer Betracht lässt, einen Schwerpunkt im Zuständigkeitsbereich der Bezirksregierungen Weser-Ems (Wesermarsch, Cloppenburg, Friesland, Vechta, Aurich), Lüneburg (Lüneburg) und Hannover (Diepholz) erkennen lässt. Der Regierungsbezirk Braunschweig ist fast durchgängig von niedrigen Förderintensitäten je Flächeneinheit gekennzeichnet.

Alle Förderschwerpunkte weisen regionale Schwerpunkte westlich einer Achse Schaumburg - Lüchow-Dannenberg auf. Dies kann im Wesentlichen auf drei Gründe zurückgeführt werden, die sich in ihrer Wirkung noch gegenseitig verstärken:

Förderinhalte

Förderschwerpunkt I ist sektoral ausgerichtet und orientiert sich zum einen stark an der Struktur der Viehhaltung (Rindvieh) und den Standorten der Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen. So wurden durch das AFP v.a. rindviehhaltende Betriebe in der Region Weser-Ems gefördert (siehe Karte 3.2). Dies gilt auch für die Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung, die eine räumliche Konzentration der Förderung im Regierungsbezirk Weser-Ems aufweist. Im Bereich der forstlichen Förderung liegen die Schwerpunkte der Förderung in Lüneburg, dem Emsland und der Südheide (siehe Karte 8.1). Die Agrarumweltmaßnahmen sind aufgrund ihrer vielfältigen Maßnahmenstruktur weniger stark räumlich konzentriert. Die Maßnahmen Grünlandextensivierung und Ökologische Anbauverfahren weisen aber mit der Küstenregion (Grünlandextensivierung) und dem Wendland, der Nordheide sowie der Weserschiene (Ökolandbau) räumliche Schwerpunkte auf, die sich mit der allgemein feststellbaren räumlichen Schwerpunktsetzung von PROLAND überschneiden.

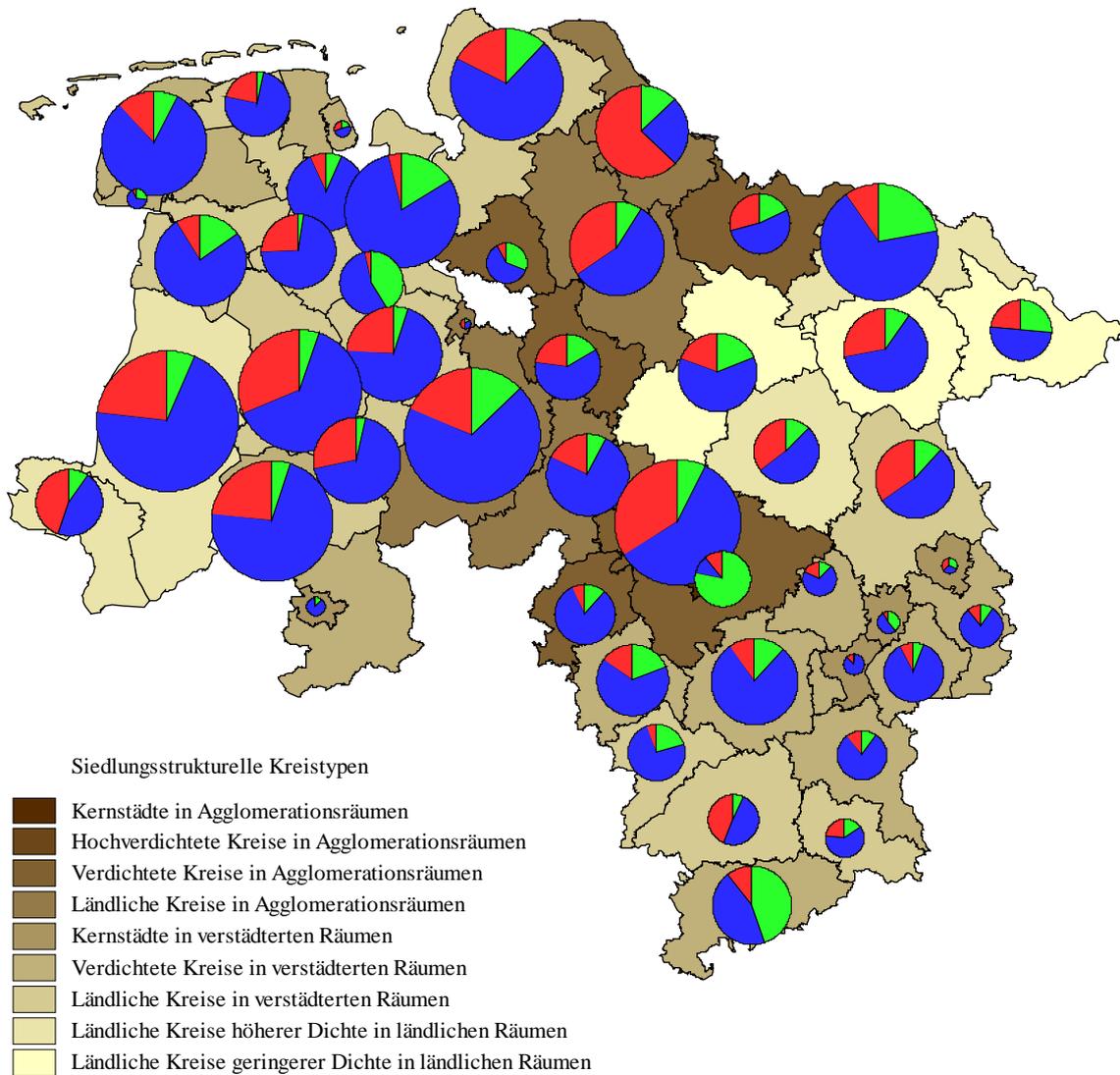
Kofinanzierung

Im Förderschwerpunkt II, mit dem v.a. öffentliche Maßnahmen gefördert werden, hängt die räumliche Verteilung der Fördermittel in starkem Maße mit den unterschiedlichen Möglichkeiten der Gemeinden zusammen, die erforderliche Kofinanzierung für Projekte aufzubringen. Aufgrund der Finanzknappheit des Landes und der Landkreise ziehen sich diese zunehmend aus der Kofinanzierung zurück. Nur noch der Landkreis Emsland verfügt über einen eigenen Fördertopf zur Kofinanzierung von PROLAND-Maßnahmen. Durch das Erfordernis, die Kofinanzierung aufzubringen, werden daher die finanzstarken Gemeinden bevorzugt, die mehr im Westen liegen. Die Aufnahme zusätzlicher EAGFL-Mittel anderer Bundesländer oder Mitgliedstaaten (siehe Kapitel 2.4) konnte weitgehend nur durch kommunale Mittel kofinanziert werden. Dies hat die regionalen Ungleichgewichte eher noch vertieft.

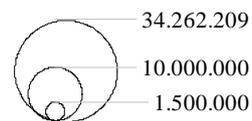
Fördererfahrung

Gerade die Region Weser-Ems verfügt über eine lange Erfahrung in der Akquisition europäischer Fördermittel. Die Umsetzung europäischer Förderpolitik stößt hier auf funktionierende und eingespielte Strukturen zwischen Bezirksregierung, Ämtern für Agrarstruktur und Kommunen sowie eine wesentlich stärkere Präsenz auch der Landwirtschaftskammer in der Fläche.

Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



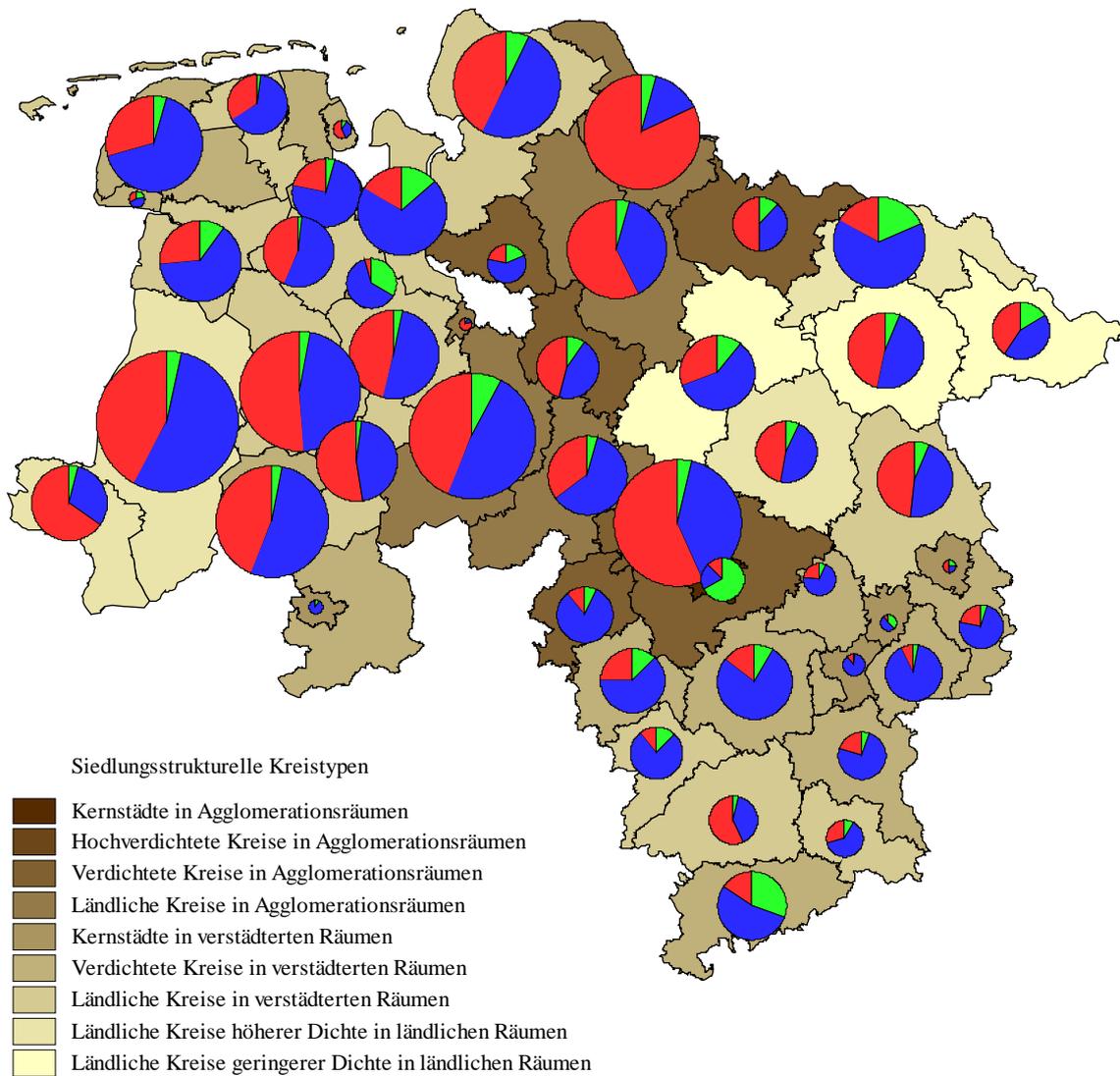
Öffentliche Aufwendungen in Euro



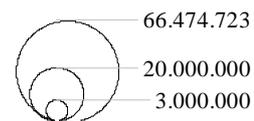
Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



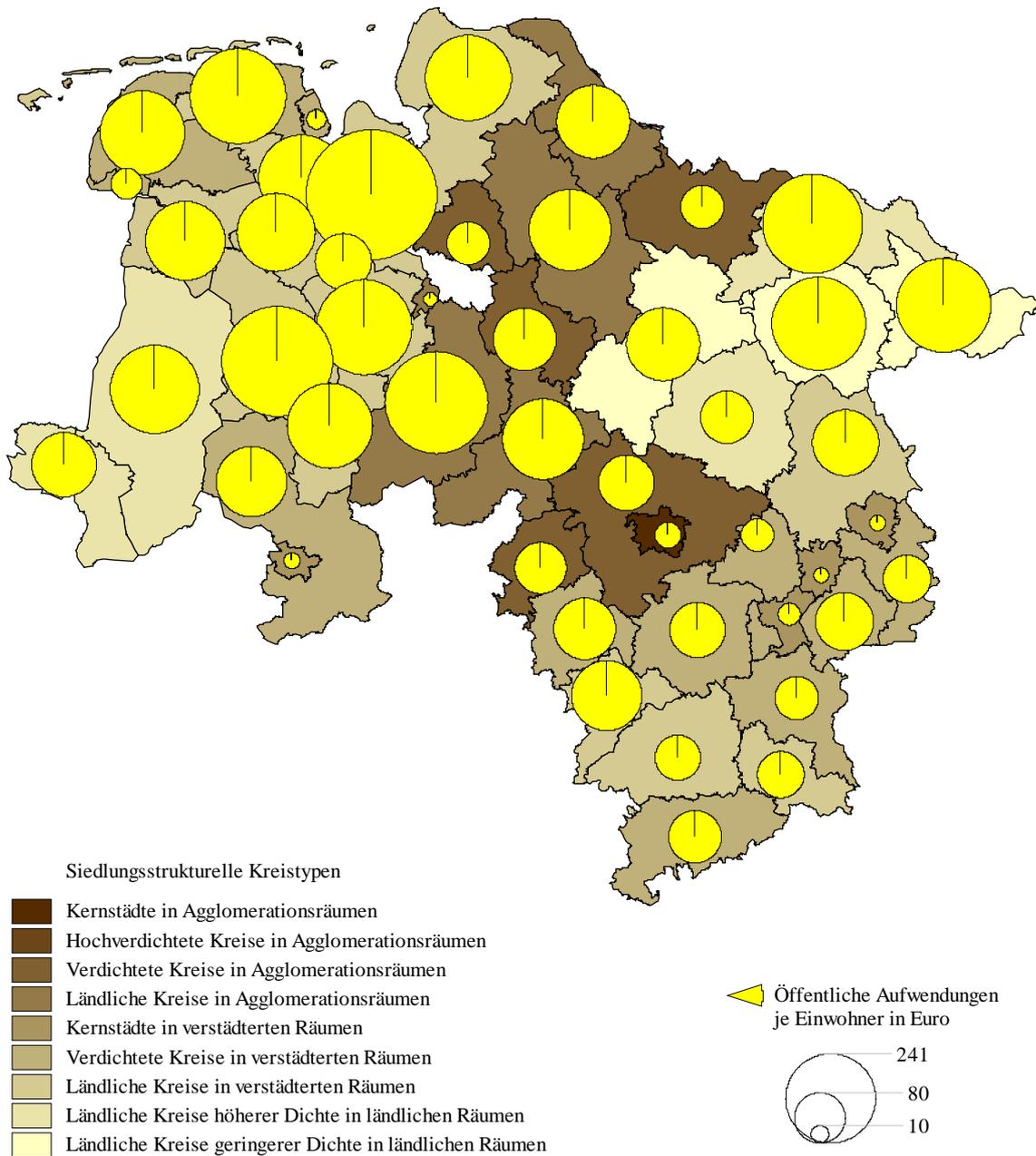
Gesamtinvestitionen in Euro



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

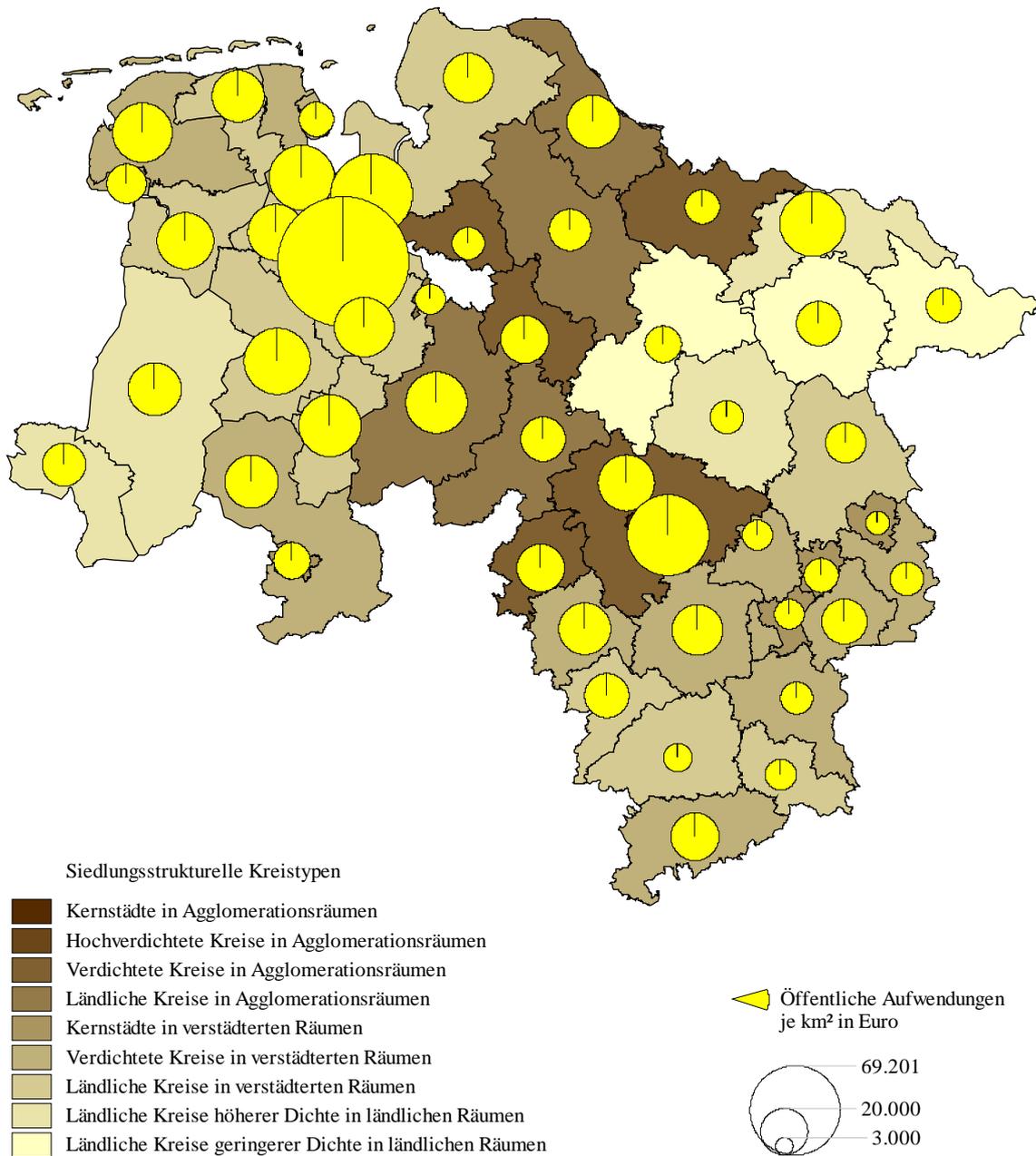
Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Förderrichtung nach Kategorien des Landesraumordnungsprogramms (LROP)

Gemäß LROP sind in den ländlichen Räumen „insbesondere solche Maßnahmen vorrangig durchzuführen, die ihnen eine eigenständige Entwicklung ermöglichen und die besonderen Standortvorteile für das Wohnen und die Wirtschaft nutzen. Die hohe Bedeutung der ländlichen Räume für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen ist bei allen Entwicklungsmaßnahmen zu berücksichtigen“ (Landesplanung Niedersachsen, ohne Jahr). Gemäß LROP ist der weitaus überwiegende Teil Niedersachsens ländlich geprägt. Die ländlichen Räume umfassen entsprechend der Neuabgrenzung im LROP rund 70 % der Landesfläche und 43 % der Gesamtbevölkerung Niedersachsens. Sie liegen hauptsächlich in einem breiten Streifen, der sich vom Wendland über die Lüneburger Heide bis in den ostfriesischen Küstenraum erstreckt. Hinzu kommen das Elbe-Weser-Dreieck außerhalb der Verdichtungsräume und in Südniedersachsen der Bereich zwischen Harz und Weser.

Bezogen auf die Kategorien des Landesraumordnungsprogramms fließt ein großer Teil der Mittel in die ländlichen Räume. Es partizipieren aber auch Ordnungsräume an der Förderung, v.a. im Agrarumweltbereich und im Förderschwerpunkt I, entsprechend der sektoralen bzw. umweltbezogenen Zielsetzung der beiden Förderschwerpunkte.

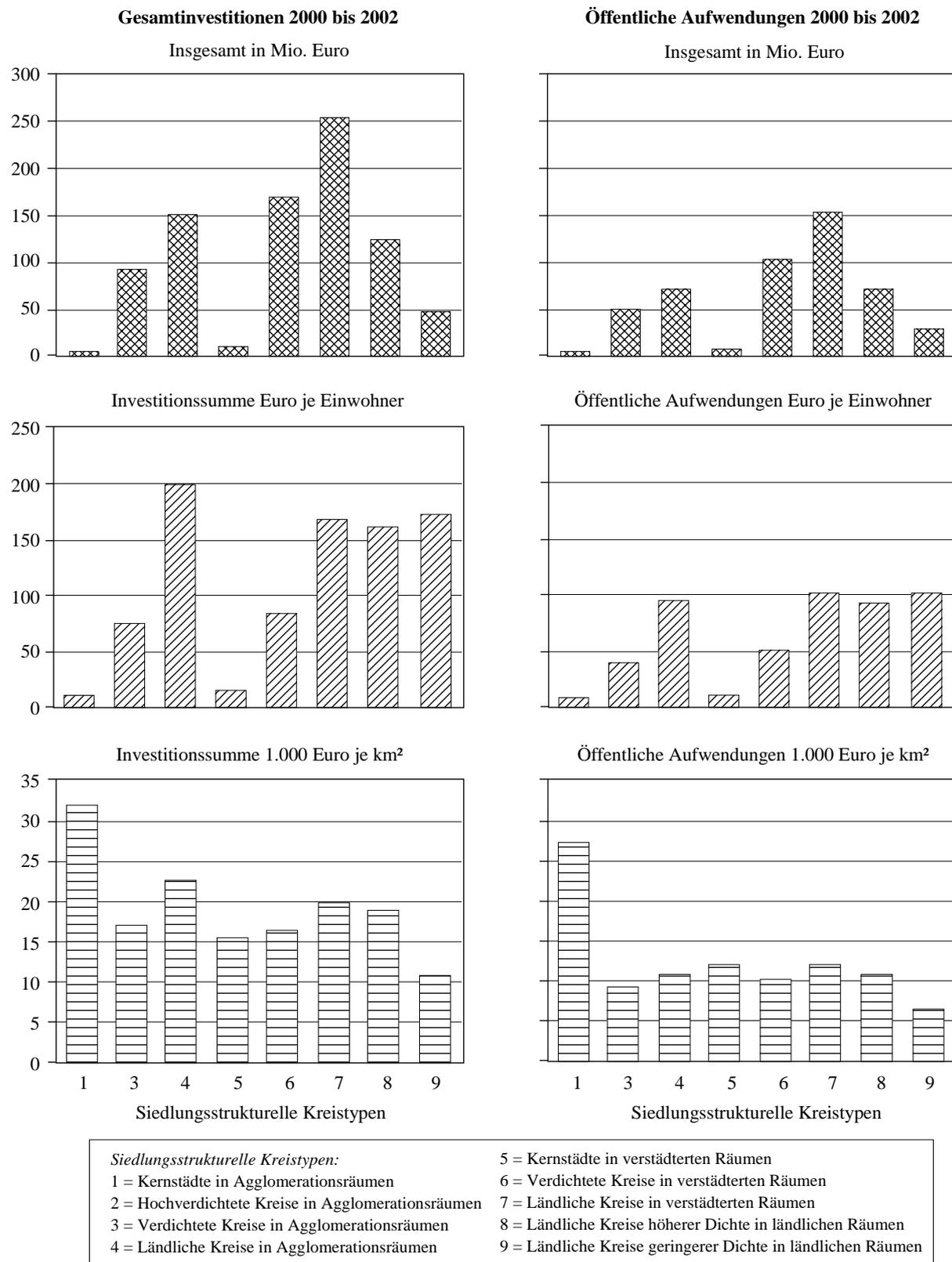
Förderrichtung und -intensität nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

Bei der Betrachtung der absoluten Zahlungsströme wird deutlich, dass verstärkt die Kreise, die nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen als ländlich zu klassifizieren sind (Karte 10.1, Karte 10.2), von der PROLAND-Förderung profitieren. Rund 70 % sowohl der öffentlichen Aufwendungen wie auch der Gesamtinvestitionen entfallen auf diese ländlichen Kreise.

Für den Vergleich zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen wurden die Zahlungsbeträge sowie die Gesamtinvestitionen zusätzlich mit Kenngrößen verknüpft, die die strukturellen Verhältnisse in der Region wiedergeben. Gewählt wurden die Bevölkerungszahl und die Gebietsfläche der Landkreise.

Abbildung 10.3 stellt die Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Aufwendungen und der Gesamtinvestitionen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen dar, sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohnerzahl und die Fläche. Hiermit wird das eben Dargestellte nochmals unterstrichen. Bezogen auf die öffentlichen Aufwendungen und die dadurch ausgelösten Gesamtinvestitionen sind die ländlichen Räume nach der Abgrenzung der BBR Spitzenreiter. Bei der Betrachtung der Förderintensitäten je Einwohner oder je Flächeneinheit relativiert sich die Verteilung. Die Bezugsgröße „Einwohner“ egalisiert das Verhältnis zwischen den Landkreisen. Die Bezugsgröße „Fläche“ wertet dagegen die Städte auf und schafft mit Ausnahme des Kreistyps 1 eine annähernde Gleichverteilung.

Abbildung 10.3: Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen, eigene Berechnungen.

Im Materialband findet sich zusätzlich eine Abbildung, in der die absoluten Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten differenziert auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen dargestellt sind (MB-X-Abbildung 2.1). Dabei wird deutlich, dass die Struktur der Verteilung sich zwischen den Förderschwerpunkten nur wenig unterscheidet. Nur der Förderschwerpunkt III weist höhere Werte auch in den stärker verdichteten Räumen aus.

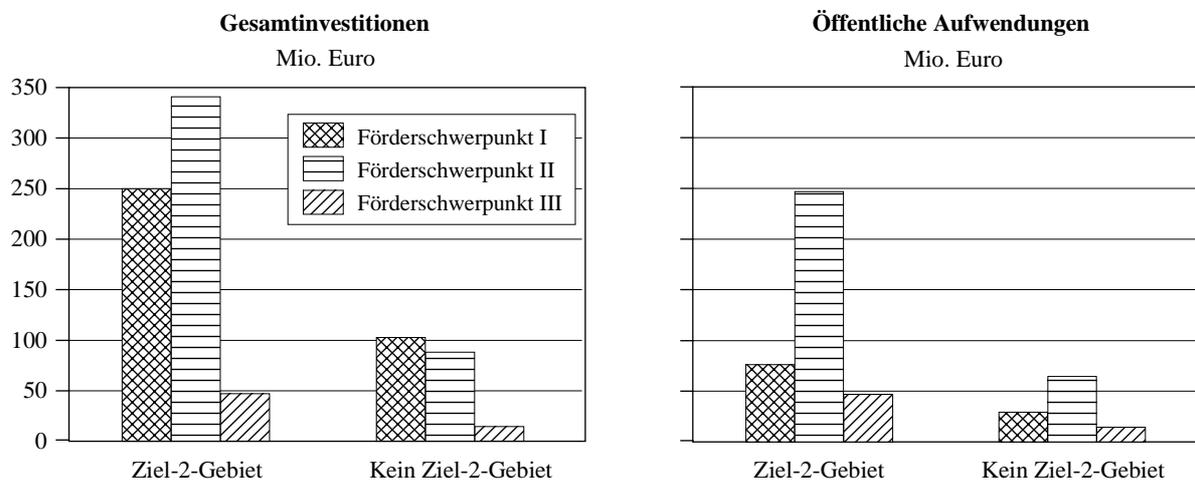
*Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf Ziel-2-Gebiete*⁴

Bei Betrachtung der Verteilung auf Ziel-2-Gebiete und Nicht-Ziel-2-Gebiete (Abbildung 10.4) fällt v.a. der Unterschied beim Förderschwerpunkt II auf, der mit einem deutlich höheren Anteil an öffentlichen Aufwendungen in der Ziel-2-Gebietskulisse vertreten ist als außerhalb. Bei den Gesamtinvestitionen sind es die Förderschwerpunkte I und II, deren absolute Bedeutung im Ziel-2-Gebiet größer ist. Damit wird deutlich, dass v.a. die Maßnahmen der Förderschwerpunkte I und II bei der Frage, ob und wie PROLAND im Ziel-2-Gebiet gemäß Erwägungsgrund (3) der VO (EG) Nr. 1257/1999 das Ziel-2-Programm unterstützt, zu untersuchen sind (siehe Querschnittskriterium 6-1.). Förderschwerpunkt III ist zwar auch im Ziel-2-Gebiet stärker vertreten als außerhalb, doch fällt er insgesamt auf Programmebene nicht so stark ins Gewicht.

Die obigen Aussagen relativieren sich aber, wenn die eingesetzten öffentlichen Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumina auf die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte in der jeweiligen Gebietskategorie bezogen werden. Demnach kommen in einem Ziel-2-Kreis durchschnittlich 10 Mio. Euro an öffentlichen Aufwendungen und 17,4 Mio. Euro an Gesamtinvestitionen zum Einsatz gegenüber 11 Mio. bzw. 20,8 Mio. in Nicht-Ziel-2-Kreisen. Bei Reduktion der Auswertung auf das Kerngebiet der Ziel-2-Gebietskulisse kommen innerhalb rund 9,3 Mio. Euro an öffentlichen Aufwendungen pro Landkreis zum Einsatz gegenüber 12,6 Mio. Euro außerhalb. Das heißt nicht, dass PROLAND keinen Beitrag zur Flankierung des Ziel-2-Programms leisten kann. Die Analyse der Zahlungsströme zeigt nur, dass es keine spezifische finanzielle Schwerpunktsetzung im Ziel-2-Gebiet gibt.

⁴ Die Ziel-2-Gebietskulisse kann MB-Einl-Karte 1 entnommen werden. Bei der Auswertung wurden sowohl Ziel-2-Gebiete wie auch die Phasing-out-Fördergebiete berücksichtigt. Ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt wurde zu dieser Gebietskulisse gezählt, auch wenn nur ein Teil seiner Fläche zur Gebietskulisse gehört. Somit gehören 37 Landkreise und kreisfreie Städte zur Kulisse, zehn Landkreise liegen außerhalb.

Abbildung 10.4: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von PROLAND nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen 2000 bis 2002.

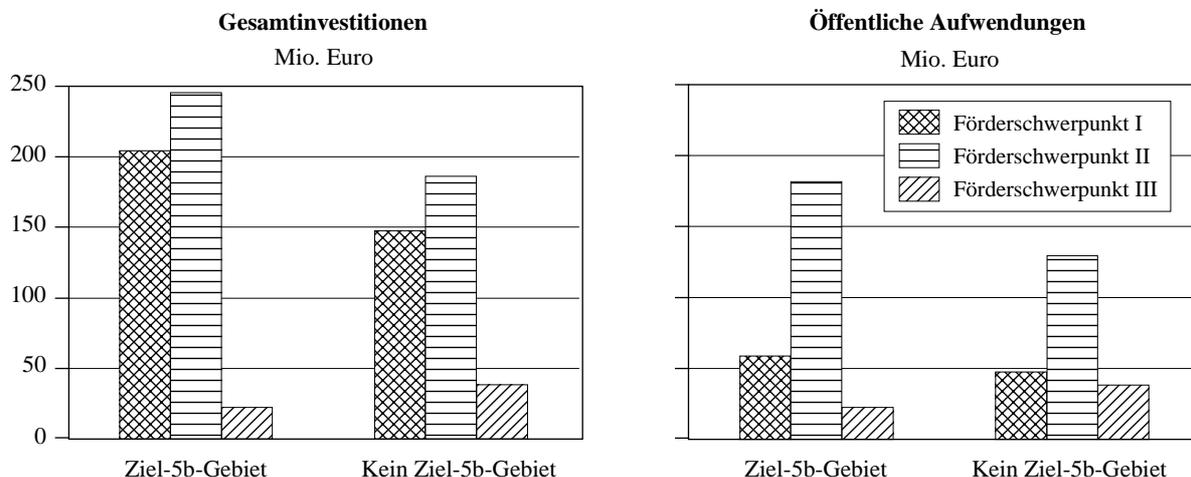
Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse

Auch bezogen auf das ehemalige Ziel-5b-Gebiet (Abbildung 10.5) ist ein etwas höherer Anteil v.a. der Förderschwerpunkte I und II im Anteil der Gesamtinvestitionen zu beobachten. Der Anteil im Bereich des Förderschwerpunktes III liegt außerhalb der ehemaligen Ziel-5b-Kulisse höher. Bezogen auf die öffentlichen Aufwendungen fällt der höhere Anteil im Bereich des Förderschwerpunktes II auf, der die Maßnahmen beinhaltet, die schon zum Ziel-5b-Programm gehörten.

Bezieht man die Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die Landkreise und kreisfreie Städte, so wird deutlich, dass die ehemaligen Ziel-5b-Landkreise durchschnittlich mehr Fördermittel erhalten und ein höheres Gesamtinvestitionsvolumen haben als die Nicht-Ziel-5b-Landkreise (ohne kreisfreie Städte). Hier ergibt sich ein Verhältnis von 15,6 Mio. Euro zu 10,4 Mio. Euro (öffentliche Aufwendungen) und 27,9 Mio. Euro zu 17,8 Mio. Euro (Gesamtinvestitionsvolumen).

Die Schwerpunktsetzung in der ehemaligen Ziel-5b-Gebietskulisse ist auf vielfältige Gründe zurückzuführen, die schon weiter oben diskutiert wurden.

Abbildung 10.5: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von PROLAND nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen 2000 bis 2002.

Zusammenhang der Förderung mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern

Mittels einer Korrelationsanalyse wird analysiert, ob sich die Verteilung der Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen sowohl in der absoluten Höhe wie auch bezogen auf die einwohner- oder flächenbezogene Intensität an ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern ausrichtet. Die ausgewählten Kennziffern sind in Tabelle 10.2 dargestellt.

Tabelle 10.2: Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse

Sektorale Kennziffern	Regionale Kennziffern
<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000 • Ertragsmesszahl (EMZ) 1999 • Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000 • Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in % • Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999 • Bevölkerungsdichte 31.12.2000 • Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020 • Arbeitslosenquote 2000 • Arbeitslosenquote Januar 2003 • Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003 • Gestaltungsquote • BIP je Einwohner • Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre (31.12.1999) • Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahre (31.12.1999) • Frauenerwerbsquote 2000 • siedlungsstruktureller Kreistyp

Quelle: LDS-NRW, 2002; Statistisches Bundesamt, 2002; BBR, 2003; BBR, 2002.

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind in MB-X-Tabellen 2.2 und 2.3 dargestellt. Die Korrelationsanalyse zeigt, dass die Höhe der Fördermittel und Gesamtinvestitionen sowohl absolut wie auch bezogen auf Einwohner oder Fläche einen signifikanten Zusammenhang zu sektoralen wie auch regionalen Kennziffern aufweist.

Ein positiver Zusammenhang besteht zum Anteil der Bruttowertschöpfung (BWS) der Landwirtschaft an der BWS insgesamt, zum Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt und zum Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche. Somit profitieren diejenigen Landkreise, in denen die Landwirtschaft ein höheres gesamtwirtschaftliches Gewicht hat, auch stärker von PROLAND. Der Zusammenhang zur Ertragsmesszahl ist mit einem negativen Vorzeichen versehen. D.h., je schlechter die natürlichen Standortbedingungen sind, desto höher sind tendenziell die Zuwendungen und Gesamtinvestitionen.

Einen signifikanten Zusammenhang weist die Fördermittelverteilung auch bezogen auf einzelne regionale Kriterien aus. Der Zusammenhang ist negativ bezogen auf die Bevölkerungsdichte wie auch zum Anteil der über 65-Jährigen. Zur Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999 besteht ein positiver Zusammenhang ebenso wie zur Bevölkerungsprognose 2000 bis 2020. Auch der Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren ist positiv korreliert mit der Höhe der Fördermittel und Gesamtinvestitionen. Zu weiteren Kennziffern, die auf regionale Strukturschwächen hindeuten, wie die Arbeitslosenquote oder das BIP pro Kopf, gibt es keinen signifikanten Zusammenhang.

Die Förderschwerpunkte weisen deutliche Unterschiede auf. So folgt die Verteilung der Fördermittel im Förderschwerpunkt III weder sektoralen noch regionalen Kriterien.

Die zu beobachtende Mittelverteilung orientiert sich stark an der Ausprägung sektoraler Kennziffern. Dadurch profitiert eher der Westen Niedersachsens von der Förderung, da hier die Landwirtschaft noch eine wichtige Rolle im Gesamtkontext der regionalen Wirtschaft spielt (siehe beispielsweise auch MB-X-Karte 5.1). Da der Westen Niedersachsens gleichzeitig zu den Wachstumsregionen in Niedersachsen gehört, gibt es einen positiven Zusammenhang zur Bevölkerungsentwicklung und einen negativen Zusammenhang zu Arbeitsmarktkennziffern (v.a. bei Förderschwerpunkt I). Damit unterstützt die Förderung aus PROLAND in stärkerem Maße die Regionen, die in der Vergangenheit eine positive Wirtschaftsentwicklung zu verzeichnen hatten und sich derzeit im Wettbewerb der Regionen noch vergleichsweise gut behaupten können. Die Regionen, die über erhebliche Strukturprobleme verfügen und tendenziell von Abwanderung bedroht sind, wie beispielsweise der Südosten Niedersachsens, werden weniger intensiv unterstützt. Diese gilt nicht nur für den sektoral ausgerichteten Förderschwerpunkt I, sondern auch - allerdings in geringerer Ausprägung - für den Förderschwerpunkt II. Die Förderung aus PROLAND kann somit nur in geringem Umfang zu einem Abbau von regionalen Disparitäten beitragen.

Fazit

Das Ausgabeverhalten der öffentlichen Hand im Falle von PROLAND geht konform mit den Leitlinien der Raumordnung, indem v.a. ländliche Gebiete von der Förderung profitieren. Durch die Förderung aus PROLAND wird ein finanzieller Schwerpunkt v.a. westlich einer Achse Nienburg - Lüchow-Dannenberg gesetzt. Da in diesen Räumen Landwirtschaft noch eine wichtige Rolle in der regionalen Wirtschaft einnimmt, ergibt sich auch ein ausgeprägter Zusammenhang zu sektoralen Kennziffern.

Insbesondere Süd-Ost-Niedersachsen und das ehemalige Grenzgebiet zur DDR, die zu den strukturschwächeren Regionen in Niedersachsen gehören, partizipieren in geringerem Umfang an der Förderung aus PROLAND.

Die Landkreise der ehemaligen Ziel-5b-Gebietskulisse hingegen, die schwerpunktmäßig im Westen Niedersachsens liegen, partizipieren in größerem Umfang an der PROLAND-Förderung im Gegensatz zu den außerhalb dieser Gebietskulisse liegenden Landkreisen. Damit setzt sich der regionalisierte Ansatz der Ziel-5b-Politik in einem gewissen Umfang weiter fort, obwohl das Programm weitestgehend landesweit angeboten wird und es keine starre Kontingentierung von Mittelvolumina auf die Regierungsbezirke gibt.

Die räumliche Verteilung der Fördermittel und Gesamtinvestitionen auf unterschiedlich strukturschwache Gebiete führt dazu, dass PROLAND nur einen geringen Beitrag zum Abbau der in Niedersachsen vorhandenen regionalen Disparitäten leisten kann.

Die Ergebnisse der Analyse der regionalen Zahlungsströme, deren mögliche Faktoren und daraus ableitbare Konsequenzen wurden im Programmworkshop intensiv diskutiert (ML et al., 2003).

Grundsätzlich wurde festgehalten, dass aufgrund der erforderlichen Kofinanzierung von 50 % im Rahmen des Förderschwerpunktes II durch die kommunalen Gebietskörperschaften ein Abbau von regionalen Disparitäten, die sich auch in der Steuereinnahmekraft von Kommunen niederschlagen, nicht möglich ist. Durch immer stärkere Verlagerung der Kofinanzierung auf die kommunale Ebene werden die finanzstarken Gemeinden begünstigt. Insgesamt ist auf kommunaler Ebene eine unterschiedliche Absorptionsfähigkeit zu erkennen, die u.a. dazu beiträgt, beispielsweise die Kommunen des Regierungsbezirks Braunschweig in geringerem Umfang an der Förderung aus PROLAND partizipieren zu lassen. In der Diskussionsrunde wurden verschiedene Ansätze angesprochen, ein regionales Ausgleichsziel stärker in der Konstruktion von Förderpolitiken zu berücksichtigen:

- Stärkeres finanzielles Engagement des Landes;
- Staffelung der Förderhöhe nach der Finanzkraft der Gemeinden;
- Staffelung von erforderlichen Kofinanzierungssätzen;

- regionale Schwerpunktsetzung auf Problemregionen;
- Anpassung der inhaltlichen Schwerpunkte an die Probleme von „Schrumpfsregionen“.

Die einzelnen Ansätze sind mit Vor- und Nachteilen für eine regionale Steuerung verbunden und sind z.T. verwaltungstechnisch nur aufwändig umzusetzen. Aus Sicht der BewerberInnen sollte die Diskussion über den möglichen Beitrag eines ländlichen Entwicklungsprogramms zum Abbau regionaler Disparitäten im Vorfeld der Erstellung eines neuen Programms für die Zeit nach 2006 intensiv geführt werden. Diese Diskussion hängt auch unmittelbar damit zusammen, ob die Politik der „Zweiten Säule“ vorrangig unter einem sektoralen oder einem regionalen Blickwinkel betrachtet wird. Dominiert der sektorale Blickwinkel, so ist ein horizontaler Förderansatz weitgehend sachgerecht. Beabsichtigt das Land Niedersachsen eine verstärkte Förderung strukturschwacher ländlicher Räume, so müssten sowohl der horizontale Förderansatz wie auch Förderinhalte überdacht werden.

Eine stärkere Regionalisierung der Förderung, z.B. im Rahmen des Förderschwerpunktes II, wäre auch schon unter den Bedingungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 möglich gewesen und wird in anderen Bundesländern, z.B. in Hessen, auch schon praktiziert. Bezogen auf die Förderinhalte sollte es u.E. zukünftig eine stärkere Berücksichtigung auch außerlandwirtschaftlicher Förderbereiche geben, da in den Regionen Niedersachsens, die zu den strukturschwachen Regionen gehören (v.a. Südostniedersachsen), eine sektoral ausgerichtete Förderung aufgrund der unterdurchschnittlichen Bedeutung der Landwirtschaft kaum Entwicklungsimpulse ausstrahlen wird. Dazu müsste die EU-Kommission die Fördermöglichkeiten des Artikels 33 stärker ausweiten, um auch strukturschwachen ländlichen Gebieten mit einer geringen Bedeutung der Landwirtschaft stärker gerecht zu werden.

10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen

Methodische Vorbemerkungen

Die Struktur der kapitelübergreifenden Fragen entspricht der Struktur der kapitelspezifischen Fragen. Zu jeder Frage gehört ein Set von Kriterien und Indikatoren, die mehrheitlich quantitativen Charakter haben.

Zur Strukturierung und Bearbeitung dieses Aufgabenkomplexes wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- (1) **Relevanzanalyse** der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80).

Im Rahmen einer standardisierten Relevanzabfrage⁵ bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.5) wurde auch überprüft, inwieweit die Fragebögen für mündliche und schriftliche Befragungen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen zumindest für die Ex-post-Bewertung zu ermöglichen.

- (2) **Zielanalyse** auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 3.1).

In vorgegebene Tabellen waren von den Kapitelbewertern Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnahmenebene ableiten lassen. Für Maßnahmen, die sich mit ihren Zielsetzungen nur unzureichend in die Zielstruktur auf Programmebene eingliedern lassen, wurden programmspezifische Zielsetzungen ergänzt. Des Weiteren wurde die Förderung der Chancengleichheit ergänzt. Zusammengefasst sind die Ziele auf Programmebene MB-X-Tabelle 3.1 zu entnehmen.

- (3) **Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern** (Kontextindikatoren).

Eine Auswertung der wesentlichen sozio-ökonomischen Kennziffern wurde für die einzelnen thematischen Fragen durchgeführt, um die erzielten Ergebnisse vor diesem Hintergrund besser in ihrer Relevanz einordnen zu können.

- (4) **Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten** für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern.

Dabei muss natürlich die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Jeder zusätzliche Aspekt bläht das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln auf, ohne dass die solchermaßen gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel relevant sein müssen. Trotz der Bemühungen, Erhebungsmethoden und -indikatoren zu vereinheitlichen, ist aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen die tatsächliche Vergleichbarkeit der aus den Förderkapiteln zu extrahierenden Indikatoren nur in begrenztem Umfang gegeben, so dass bei vielen kapitelübergreifenden Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden konnte. Es steht u.E. auch grundsätzlich in Frage, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann.

⁵ Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die dann in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

(5) **Wirkungsstromanalyse**⁶.

Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC, 1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollte die Wirkungseinschätzung auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen erfolgen. In verschiedenen Tabellen (beispielhaft für das AFP siehe MB-X-Tabellen 1.3 und 1.4) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften⁷ von den Kapitelbewertern eingetragen. Die zusammenfassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind MB-X-Tabelle 3.2 zu entnehmen. Die auf die einzelnen kapitelübergreifenden Fragen bezogenen Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt und diskutiert.

Durch dieses Vorgehen wird auf Programmebene eine plakative Übersicht der Programmwirkungen bezogen auf einzelne kapitelübergreifende Fragen gegeben.

Das Problem, dass innerhalb der Haushaltslinien bzw. Maßnahmen nur ein Teil der Projekte mit positiven oder negativen Wirkungsrichtungen in Verbindung gebracht werden konnte, wurde berücksichtigt, indem Wirkungsgrad und wirksame Fördersumme in Beziehung zueinander gesetzt wurden (siehe MB-X-Text 1.3).

Zusätzlich wird zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien⁸ vorgenommen. Folgende Fragen können beantwortet werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmentearten werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder der EU-KOM finden keine oder wenig Berücksichtigung?

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

⁶ Die genaue Methode ist in MB-X-Text 1.3 beschrieben.

⁷ Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an die EU-KOM (1999c).

⁸ Genutzt wurde ein detaillierter indikativer Finanzplan nach Maßnahmen des ML, der allerdings im Gegensatz zu den Vollzugstabellen des Kapitels 2 auch den Vorschuss des Jahres 2000 enthält.

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Strukturierungsmethode (z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in allen Maßnahmenschwerpunkten der gleichen Wirkungsmenge entspricht) sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.
- Die Einschätzungen auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruhen auf sehr unterschiedlicher Datenlage, -qualität und Förderfallzahlen. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorfentwicklung) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. der Erkenntnisstand im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem wird sich aber mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.

10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag von PROLAND zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen

10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Aus Sicht der EvaluatorInnen trifft die Frage mit ihren Kriterien in ihrer derzeitigen Form nicht die in Niedersachsen vorzufindende Situation und auch nicht die Handlungsfelder des Programms. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien hinterlegt. Die neu interpretierte Frage lautet wie folgt:

Welchen Beitrag leistet PROLAND zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen?

Die Frage wurde mit vier Kriterien unterlegt, die aus den Lebensqualität im weiteren Sinne beeinflussenden Faktoren abgeleitet wurden (Neander, 2002):

- Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (1-1.);
- Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen (1-2.);
- Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (1-3.);
- Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (1-4.).

Begründung

Die demografischen Veränderungen in den ländlichen Räumen Niedersachsens sind sehr unterschiedlich; ähnlich breit ist auch das erforderliche Maßnahmenbündel. Die drei von der EU-KOM genannten Kriterien treffen die Situation in Niedersachsen nur unzurei-

chend. Im MB-X-Text 4.1 ist dargelegt, dass es weder bezogen auf die Altersstruktur noch auf die Geschlechterzusammensetzung ein spezifisches Problem in den ländlichen Räumen gibt. Bezogen auf die Abwanderung ist die Situation räumlich differenziert. Neben wachsenden Regionen gibt es schrumpfende Regionen. Mit einem Programm wie PROLAND kann nur auf die Komponente „Wanderungsverhalten“ Einfluss genommen werden. Bezogen auf die demografische Situation werden in PROLAND Stärken, Schwächen und Entwicklungsmöglichkeiten aufgeführt (ML, 2000, S. 90 f).

Als Stärke wird die zunehmende Bedeutung des ländlichen Raums als Wohn- und Erholungsraum herausgestellt, der dadurch auch Wanderungsgewinne zu verzeichnen hat. Als Schwäche wird die z.T. geringe Bevölkerungsdichte gewertet. Bei den Wanderungsgewinnen handelt es sich häufig um Wohnstandortverlagerungen ohne Verlagerung des Arbeitsplatzes, was mit einer Intensivierung der Pendlerbewegungen einhergeht. Im ländlichen Raum gibt es eine Tendenz zur Abwanderung von Jugendlichen (Ausbildungswanderer). Daneben führen Suburbanisierungstendenzen zu wachsenden Flächennutzungskonflikten. Als wesentliche Entwicklungsmöglichkeit werden genannt:

- Schaffung eines intakten Ortsbildes sowie eines attraktiven Wohnumfeldes;
- Erhaltung und Neueinrichtung von wohnstättennahen Arbeitsplätzen in Kleinunternehmen des Handwerks;
- Nutzung leer stehender Bausubstanz für gewerbliche Zwecke;
- Sicherstellung der dezentralen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs;
- Entwicklung integrierter Planungskonzepte, um Konflikte in Ortslagen zu entschärfen.

Relevanz der neu interpretierten Frage

Die Frage nach einem Beitrag des Programms zur Beeinflussung der Lebensqualität in ländlichen Räumen trifft die vorzufindende Situation und die Handlungsmöglichkeiten von PROLAND besser als die EU-KOM-Frage. Im Binnenwanderungsverhalten der Bevölkerung manifestiert sich ihre Einschätzung der relativen Lebensqualität in den jeweiligen Zu- und Abwanderungsregionen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-1. - Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. - Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen

Aufgrund der flächendeckenden Verteilung der zentralen Orte des Landes Niedersachsen ist grundsätzlich sichergestellt, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge, der Kultur sowie des öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereichs der Bevölkerung in angemessener Entfernung zugänglich sind. Angesichts der im MB-X-Text 4.1 beschriebenen Tendenzen (Alterungsprozess und räumlich unterschiedlich verteilter Bevölkerungsrückgang) sollte die Frage nach den Auswirkungen auf die Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen dennoch gestellt werden, so dass die Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. gegeben ist.

Dazu kommt, dass die historisch gewachsene Siedlungsstruktur des Landes durch eine Vielzahl kleiner Gemeinden geprägt wird. Lediglich acht Großstädten stehen 722 Gemeinden mit einer Bevölkerung von unter 5.000 EinwohnerInnen gegenüber (ML, 2000, S. 13). In den kleinen Gemeinden findet - unabhängig von der Entwicklung der Bevölkerungszahlen - ein Rückzug von Einrichtungen aus der Fläche statt (z.B. Reduzierung von Postdienststellen, Briefkästen, Einrichtungen mit Gütern des täglichen Bedarfs). So wird beispielsweise zukünftig davon ausgegangen, dass sich generell die Nahversorgung in Gebieten mit weniger als 4.000 bis 6.000 Einwohnern schwieriger gestalten wird (Vogels, 2001).

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-3. - Schaffung attraktiver Wohnbedingungen

Als Siedlungsraum spielen ländliche Räume in Niedersachsen eine wichtige Rolle. Gemäß Landesraumordnungsprogramm (LROP) bieten sie „ihren Bewohnern eine - im Vergleich zu den Ordnungsräumen - erheblich weniger belastete Umwelt, die Überschaubarkeit des Lebensraumes mit den Vorteilen einer stärkeren gesellschaftlichen Integration, einen hohen Freizeitwert und die Möglichkeit der Eigentumbildung zu niedrigen Kosten“ (Landesplanung Niedersachsen, ohne Jahr, S. 116).

Auch wenn das Bild des LROP den ländlichen Raum idealistisch überzeichnet, kann aus der Analyse der regionalen Wanderungsbewegungen grundsätzlich gefolgert werden, dass für viele Menschen zumindest Teile des ländlichen Raums einen attraktiven Wohnstandort darstellen (siehe MB-X-Tabelle 4.1). Dies gilt v.a. für gut erschlossene ländliche Räume, ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationen und die landschaftlich attraktiven Regionen an der Küste, in der Lüneburger Heide oder im Harz. Die Wanderungsgewinne in ländlichen Räumen bringen aber auch Probleme mit sich, z.B. eine zunehmende Flächenversiegelung und eine Zunahme des Verkehrsaufkommens.

Das Niveau der Zufriedenheit mit Wohnbedingungen kann anhand von drei Bereichen gemessen werden:

- (1) Zufriedenheit mit der Wohnung,
- (2) Zufriedenheit mit der Wohngegend,
- (3) Zufriedenheit mit Verkehrsverhältnissen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-4. - Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion

Das Landschaftsbild kann die Standortqualitäten, die Siedlungs- und Wohnfunktion sowie die Freizeit- und Erholungsfunktion ländlicher Räume positiv wie auch negativ beeinflussen. Empirisch lassen sich für diese Einflussnahme allerdings noch keine eindeutigen Befunde vorweisen, zumindest bezogen auf den Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und Standortqualitäten sowie Siedlungs- und Wohnfunktion (Neander, 2002).

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Die Ergebnisse der empirischen Freizeitforschung zeigen in der Tat zunehmende Präferenzen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen Bevölkerung, in Richtung Freiraumerholung (Brocksieper, 1987). Auch das tatsächliche Verhalten der Erholungssuchenden lässt eine Bevorzugung ländlicher Räume erkennen (v.a. im Küstenraum, siehe MB-X-Karte 4.8). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom gegenseitigen Verhältnis zwischen besiedelten und Freiflächen und bei letzteren zwischen Wald, Grünland, Ackerland und naturnahen Landschaftselementen sowie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Vor allem Wald⁹ genießt eine besondere Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit- und Erlebniswert von Wald wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996). Dabei spielt auch die Frage der Zugänglichkeit eine wesentliche Rolle. Wald ist - soweit er durch Wege erschlossen ist - immer zugänglich, während alle anderen Flächennutzungen Beschränkungen unterliegen, z.T. allein dadurch, dass die Flächen eingezäunt sind.

Die Nachfrage allerdings nach der Freizeit- und Erholungsfunktion wird im ländlichen Umland der Agglomerationen und sonstigen größeren zentralen Orten sowie in Regionen mit bereits etablierten Freizeittourismusaktivitäten weitaus ausgeprägter sein als in dünn besiedelten peripheren Regionen ohne Eignung für den Ferientourismus (siehe MB-X-Karte 4.8) (Neander, 2002).

⁹ Den Waldanteil in Niedersachsen stellt MB-X-Karte 4.9 dar.

10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Auf den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume zielen viele Maßnahmen von PROLAND ab; zumindest ist es bei vielen Maßnahmen ein Nebenziel. Schwerpunkt liegt auf den Kriterien „Beschäftigung“ und „Wohnumfeld/Erholungsfunktion“ (siehe Tabelle 10.3).

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt							
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX						V	VI	VII	XI				
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	il, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	●	●	●	○			○	○		○								
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	○						●											
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	○							●										
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	○			●	●	○		○	○	○								●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Analyse der Wirkungsrichtungen fällt auf, dass besonders beim Kriterium „Beschäftigung“ häufig noch keine signifikanten Wirkungen feststellbar sind. Deutliche Hinweise auf positive Wirkungen, v.a. hinsichtlich der Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes, werden in allen Förderschwerpunkten gegeben (siehe Tabelle 10.4). Die Dorferneuerung entfaltet starke Wirkungen auf die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen in den Dörfern.

Tabelle 10.4: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
	VO-Kapitel					IX						V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	il, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	(-) ¹⁾	+	+++	0	0	(+)	(+)	0	0			0					
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	0							++									
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	(+)									+++							
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	0			++	++	+		+	+	+++		+		++			

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

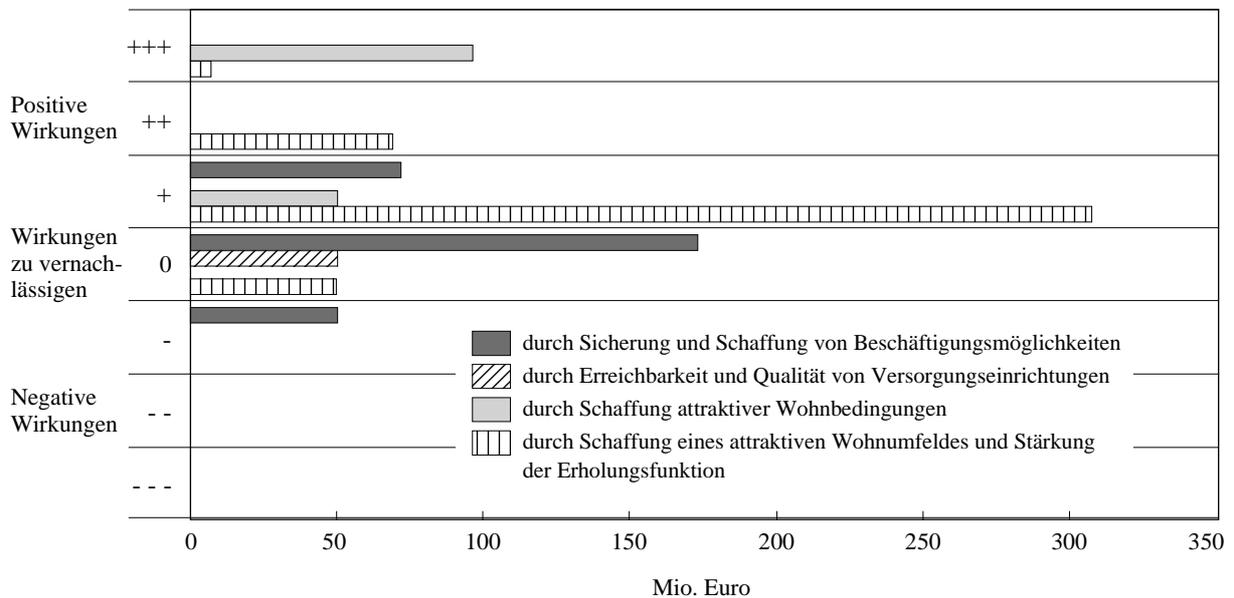
Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.1.3 Fazit

Bei vielen Maßnahmen ist zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung zwar grundsätzlich ein Wirkungszusammenhang festzustellen, der aber noch nicht als bedeutend bezeichnet werden kann (siehe Abbildung 10.6).

Ein deutlicher Schwerpunkt von positiven Wirkungen ist v.a. bei Kriterium 1-4. „Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion“ festzustellen. Ca. 60 % der öffentlichen Aufwendungen unterstützen die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und die Stärkung der Erholungsfunktion. Dazu gehören in erster Linie die Agrarumweltmaßnahmen und die forstliche Förderung, die auf die Landschaftsgestalt wirken, und einzelne Maßnahmen des Förderschwerpunktes II, die auf die verbesserte Zugänglichkeit der Landschaft abzielen. Die Wirkungen von PROLAND auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen sind zu einem späteren Zeitpunkt noch durch regionalisierte Fallstudien zu untersuchen, da die Darstellung in Tabelle 10.4 und Abbildung 10.6 nur erste Hinweise über die Wirkungsrichtung der PROLAND-Maßnahmen auf Programmebene geben kann.

Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag von PROLAND zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

Methodische Vorbemerkungen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden folgende Beschäftigungswirkungen unterschieden (siehe MB-X-Text 5.1):

- (1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten (gemessen in Vollzeitäquivalenten) ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden (z.B. in der Bauphase, im Projektmanagement, in der Beratung);
- (2) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als Folge direkter betrieblicher Investitionen;
- (3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität und des Humankapitals.

Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden in Kapitel 10.3.2.3 gesondert ausgewiesen (zur Ermittlung der konjunkturell relevanten Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 5.2).

Tabelle 10.5 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz- bis langfristig entstehen.

Tabelle 10.5: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen von PROLAND

	Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam	Kurz-, mittel- bis langfristige Wirkungen (dauerhaft)	
		direkt	indirekt
Auslösendes Kriterium	Leistungserstellung	Verbesserte einzelbetriebliche Situation	Standortattraktivität, verbessertes Humankapital, verbesserte Wettbewerbssituation von Unternehmen
Investitionstätigkeit; Zahlung von flächenbezogenen Zuwendungen für Landwirte	Öffentliche und private Investitionen, im Wesentlichen Bauinvestitionen, Zahlungen für bestimmte Art der Flächennutzung (*)	Private und öffentliche Investitionen in Gewerbe, Produktionsausweitung, Diversifizierung, Rationalisierung	Private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Gebäude, Ausbildung
Beschäftigung	An die Leistungserstellung gebundene Beschäftigung	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste
Wirtschaftspolitische Relevanz	Konjunkturpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant
Messbarkeit	Quantifizierung (nur) mit Einschränkungen möglich	Bruttowirkungen (**) quantifizierbar	Quantifizierung kaum möglich
Methodisches Instrumentarium	Befragung bei Zuwendungsempfängern, Auswertung der vorhandenen Literatur	Befragung bei Zuwendungsempfängern	Modellrechnungen, vertiefende Untersuchungen in Gemeinden

(*) Ob hier vorübergehend ein Beschäftigungseffekt resultiert, hängt von der jeweiligen Referenznutzung ohne Förderung ab.

(**) Nettowirkungen sind nicht zu ermitteln, da weitgehend Angaben über Vergleichsgruppe fehlen. Verdrängungs- und Verlagerungseffekte können nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW, 1998.

10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Relevanz der Frage

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte]“¹⁰.

In PROLAND ist kein explizites Beschäftigungsziel benannt, sondern das Programm zielt auf die Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und der ökologischen Funktionen ländlicher Räume (ML, 2000, S. 221) ab. Aufgrund dieser Schwerpunktsetzung wird deutlich, dass es um mittel- bis langfristige Wirkungen hinsichtlich der Beschäftigung geht, die zum Teil nur schwer messbar sind. Angesichts dieser Schwerpunktsetzung ist auch ein Abbau von Beschäftigung unter dem Blickwinkel Rationalisierung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf einzelbetrieblicher Ebene möglich und gewollt.

Stärken und Schwächen bezogen auf die Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum sind in PROLAND genannt (ML, 2000, S. 91). Als Schwächen werden die außerhalb der Kernstädte niedrige Erwerbsbeteiligung der Frauen, die z.T. hohen Arbeitslosenquoten im Westen und Osten des Landes und die z.T. hohe Saisonalität der Arbeitslosigkeit in Teilen der ländlichen Räume benannt. Als Stärken sind die Zunahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten v.a. in den ländlichen Kreistypen sowie die niedrige Arbeitslosenquote im mittleren Niedersachsen (siehe MB-X-Karte 5.2) zu werten.

Folgende Entwicklungsmöglichkeiten werden genannt:

- Verbesserung der Erwerbsmöglichkeiten für Frauen;
- saisonverlängernde Maßnahmen im Tourismus;
- berufliche Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. zum Einsteig in Erwerbsqualifikationen).

Die Querschnittsfrage 2 ist relevant für PROLAND. Die wesentlichen Eckpunkte bezogen auf die Arbeitsmarktsituation in Niedersachsen sind in MB-X-Text 5.3 dargestellt.

¹⁰ Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen. Frankenfeld (2002) argumentiert, dass Regionalpolitik zuallererst Standort- und Wettbewerbspolitik ist. In Prozessen aufholender wirtschaftlicher Entwicklung einzelner Regionen können durch regionale Wirtschaftspolitik sowohl Arbeitsplätze vernichtet wie neue geschaffen werden. Arbeitsplätze dienen also nicht als Maßstab, ob eine Politik erfolgreich ist (zumindest kurz- oder mittelfristig). Messlatte hierfür ist, ob sich eine Region im Standortwettbewerb behauptet. Dies kann auch auf die Frage, ob eine Sektorpolitik erfolgreich ist, übertragen werden.

Relevanz des Kriteriums 2-1. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft

Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist auch in Niedersachsen in vielen ländlichen Kreisen nur noch gering (siehe MB-X-Karte 5.1). Wie eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (FAA) (Becker, 1997) für das Bundesgebiet verdeutlicht, liegt bis auf wenige Ausnahmen auch auf dörflicher Ebene die Beschäftigung in anderen Wirtschaftszweigen deutlich höher als in der Landwirtschaft. Daraus wird die Schlussfolgerung gezogen, dass „auch bei weiter fortschreitendem landwirtschaftlichen Strukturwandel [...] in den meisten Regionen kaum noch nennenswerte Rückkoppelungen von der Landwirtschaft auf den Arbeitsmarkt zu erwarten [sind], weil der Beschäftigtenanteil der Landwirtschaft bereits sehr niedrig ist. Für die Menschen in ländlichen Räumen dürfte der sektorale und regionale Strukturwandel in den übrigen Branchen von weitaus größerer Tragweite sein“ (Bauer, 2002a).

Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) für den ländlichen Arbeitsmarkt nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998). So führt auch die arbeitsmarktpolitische Initiative für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum (BML, 1999) aus, dass „Land- und Forstwirtschaft [...] nicht allein die wirtschaftliche Dynamik einer Region aufrechterhalten oder gar neu begründen [können].“ So ist wirtschaftliche Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft nach Regionen und Produktionsbereichen differenzierter zu betrachten. Sonderkulturbereiche, der Veredlungssektor und der Gartenbau können in ländlichen Räumen eine erhebliche arbeitsmarktpolitische Wirkung entfalten. Für positive Beschäftigungseffekte können auch regionale Arbeitsmärkte, wie etwa im Bereich der Direktvermarktung agrarischer Produkte, des ländlichen Tourismus, der Umweltpädagogik oder ganz allgemein beim Angebot von Dienstleistungen nutzbar gemacht werden.

Relevanz des Kriteriums 2-2. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind angesichts der geringen Bedeutung der Erwerbstätigkeit in der LFF entscheidend für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Niedersachsens, auch in den ländlichen Räumen.

Die Förderung aus PROLAND kann in unterschiedlicher Form die Beschäftigungssituation in außerlandwirtschaftlichen Sektoren beeinflussen. Zum einen über die Förderung von unternehmensbezogenen Investitionen, z.B. im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher und auch forstwirtschaftlicher Produkte. Zum anderen über eine Verbesserung der Standortattraktivität und der Schaffung von infrastrukturellen Voraus-

setzungen für die Bestandssicherung, Expansion oder Ansiedlung von Unternehmen. Hierfür wären in erster Linie die Maßnahmen des Förderschwerpunktes II geeignet. „Letztlich wird mit derartigen Infrastrukturmaßnahmen die Position des ländlichen Raums im regionalen Wettbewerb um Investitionsmittel und Arbeitsplätze gestärkt“ (BML, 1999). Ob Förderschwerpunkt III, der auf den Erhalt und die Verbesserung von Umweltressourcen abzielt, als positiver oder negativer Standortfaktor zu beurteilen ist, ist regional differenziert zu werten. Die Ausprägung der Landschaft wird als weicher Standortfaktor gewertet, wobei sich in der Literatur kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Landschaft und den Standortentscheidungen von gewerblichen und Dienstleistungsunternehmen finden lässt (Neander, 2002).

10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die einzelnen Maßnahmen von PROLAND können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a). Die erwarteten Wirkungen sind im Programmplanungsdokument beschrieben (ML, 2000, S. 259 ff).

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft (Kriterium 2-1.) ist ein Ziel in den Förderschwerpunkten I und II, allerdings nur im Förderschwerpunkt I explizit als Hauptziel genannt. Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 2-2.) ist Hauptziel der Maßnahme g1 und Nebenziel bei den Maßnahmen c, h, n, o und s (siehe Tabelle 10.6).

Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt							
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI				
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	●	●	●	○						○							
	außerhalb der Landwirtschaft		○	●	○		○	○			○							

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung kann bei einzelnen Maßnahmen zwar ein genereller Wirkungszusammenhang zur Frage der Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung hergestellt werden; die bislang darstellbaren Wirkungen sind aber auf Gesamtebene vernachlässigbar gering (vgl. Tabelle 10.7).

Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
	VO-Kapitel	I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	(-) ¹⁾	+	++	0	0	(+)					0					
	außerhalb der Landwirtschaft		0	++?	0		(+)	0		0							

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Beispiel der Dorferneuerungsmaßnahmen soll diese Problematik näher beleuchten. Hier liegt der Schwerpunkt der Förderung auf infrastrukturellen Maßnahmen im öffentlichen Bereich und gestalterischen Maßnahmen im privaten Bereich. Von den infrastrukturellen Maßnahmen können zwar indirekte Beschäftigungswirkungen ausgehen, indem die Standortattraktivität von Gemeinden verbessert wird. Über die indirekten Beschäftigungswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen treffen, weil diese eher längerfristiger Natur sind. Auch zu einem späteren Zeitpunkt wird es methodisch sehr schwer sein, diese Effekte zu messen bzw. kausal zuzuordnen.

Positive Beschäftigungswirkungen lassen sich für die Berufsbildung, die Flurbereinigung und die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen aufzeigen, wobei diese Wirkungen sich z.T. nicht quantifizieren lassen.

Tendenziell negative Beschäftigungswirkungen treten beim AFP (a1) auf. Diese resultieren zum einen aus Rationalisierungsinvestitionen, durch die der Arbeitszeitbedarf in den geförderten Betrieben verringert wird, und zum anderen aus Erweiterungsinvestitionen in Wachstumsbetrieben, die – bei weitgehend konstantem Produktionsvolumen (z.B. Milch) – zu einer überproportionalen Arbeitsreduzierung in durchschnittlich weniger arbeitsproduktiven Betrieben führen. In beiden Fällen trägt die neu geschaffene Kapitalausstattung zu einer Sicherung der verbleibenden Arbeitsplätze in den geförderten Betrieben bei.

Positive Beschäftigungswirkungen konnten für die geförderten Diversifizierungsmaßnahmen im Rahmen des AFP ermittelt werden, die jedoch nur einen geringen Anteil an der Gesamtheit der geförderten Maßnahmen haben. Auch hier treten teilweise Verdrän-

gungseffekte auf, die jedoch aufgrund methodischer und datentechnischer Schwierigkeiten unberücksichtigt bleiben.

10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3: Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Dieses Kriterium wurde zusätzlich eingeführt, um eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte und deren wirtschaftspolitischer Relevanz zu erhalten. Diese konjunkturell relevanten Beschäftigungseffekte von PROLAND wurden vom ML schon in der Antwort auf eine Große Landtagsanfrage quantifiziert (ML, 2002a). Die Methodik der Ermittlung der befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte ist in MB-X-Text 5.2 dargestellt. Die Ergebnisse für die einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen fasst MB-X-Tabelle 5.1 zusammen.

Die Aufsummierung der geschätzten Beschäftigungseffekte der drei Förderschwerpunkte ergibt ein Endergebnis von rund 9.800 Personenjahren (direkter Effekt) und einen Gesamteffekte von rund 13.800 Personenjahren. Bei Abzug der im Bereich Forst anfallenden Beschäftigung mit rund 3.600 Personenjahren und unter der vereinfachenden Annahme, dass diese Beschäftigung alleine Niedersachsen und dem Baugewerbe zugute kommt, sind dies ca. 4 % der im Jahr 2001 im Baugewerbe Niedersachsens vorhandenen Arbeitsplätze. Damit hat PROLAND - in geringem Umfang - dazu beitragen, den Beschäftigungsrückgang im Baugewerbe, der zwischen 1999 und 2001 immerhin bei -9 % lag, abzuschwächen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang die regionale Inzidenz. Die Aufträge zur Erstellung der jeweils erforderlichen Leistungen (Bau, Beratung, ...) werden bei vielen Maßnahmen überwiegend im näheren Umkreis (Gemeinde, Landkreis) der geförderten Objekte vergeben (siehe MB-X-Tabelle 5.1). Damit stärkt die Förderung die regionalen Wirtschaftskreisläufe im ländlichen Raum.

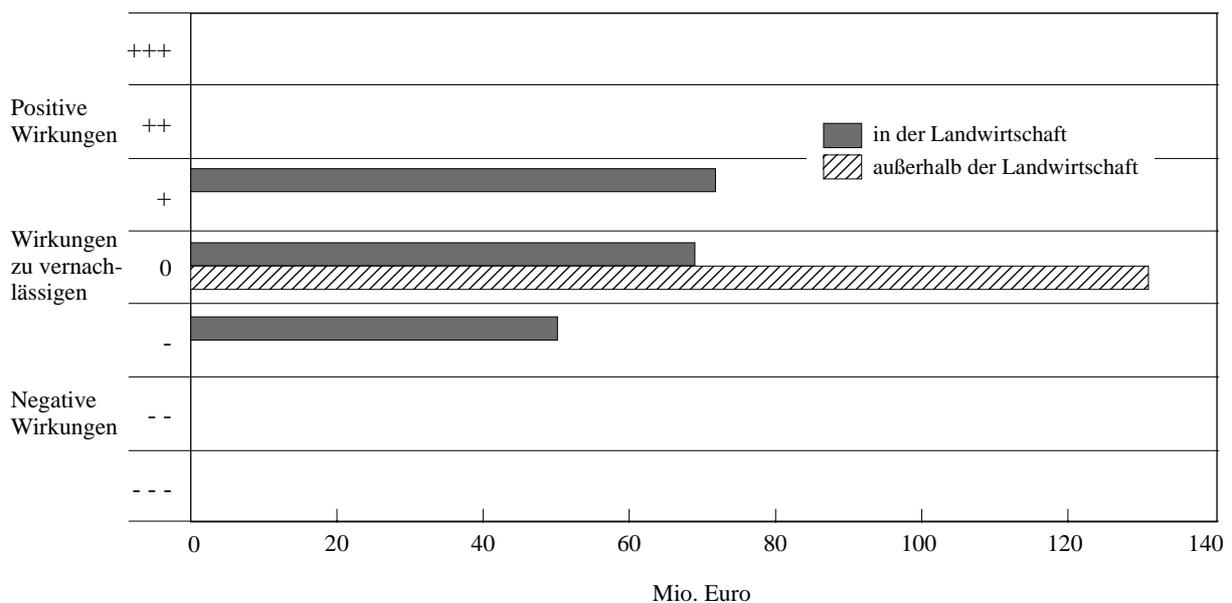
10.3.2.4 Fazit

Zum jetzigen Zeitpunkt resultieren aus der Förderung im Rahmen von PROLAND in erster Linie konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte. Eine positive Wirkungsrichtung ist bislang nur bei einem Bruchteil der eingesetzten Mittel (rund 14 %) feststellbar oder zu vermuten (siehe Abbildung 10.7). Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen tragen allerdings entscheidend dazu bei, ob dauerhafte Beschäftigungswirkungen erzielt werden können (ML et al., 2003). Diese sind, wie in Kapitel 2 dargestellt, derzeit sehr ungünstig und fördern daher kein Klima, in dem mehr Beschäftigung entstehen kann.

PROLAND hat kein explizites Beschäftigungsziel auf Programmebene benannt. Beschäftigungsziele lassen sich nur in einzelnen Maßnahmen finden. Diese Maßnahmen sind bislang überwiegend mit keinen nachweisbaren oder quantifizierbaren positiven Beschäftigungswirkungen verbunden. Viele Maßnahmen, v.a. im Förderschwerpunkt II, zielen jedoch auf indirekte Beschäftigungswirkungen ab. Diese sind eher mittel- bis langfristiger Natur und können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gemessen werden. Darüber hinaus ist die Messung dieser Beschäftigungseffekte methodisch sehr schwierig (siehe beispielsweise die Fallstudie „Nachbetrachtung“ in MB-IX o).

Bei den Maßnahmen, bei denen als ausdrückliches Ziel die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung genannt ist, sollte dieses Ziel entsprechend in die Projektauswahlkriterien integriert werden. Gerade im Förderschwerpunkt II gibt es viele Maßnahmen, die deutlicher als bisher in Richtung lokale Wirtschaftsförderung entwickelt werden könnten und damit vielleicht auch kurz- bis mittelfristig mit stärkeren positiven Beschäftigungswirkungen in Zusammenhang gebracht werden könnten. Dazu müsste gerade der Bereich der Artikel-33-Maßnahmen deutlich geöffnet werden, um lokale Wirtschaftsförderung in ländlichen Gemeinden betreiben zu können. Dies wäre nur möglich, wenn die EU-Kommission von ihrem starken Landwirtschaftsbezug abweicht und zusätzlich vom Land Niedersachsen entsprechende Landesrichtlinien entwickelt werden (wie z.B. im Bundesland Hessen) (ML et al., 2003).

Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Daneben gibt es Maßnahmen, die Beschäftigungswirkungen entfalten können, ohne dass diese Wirkungen intendiert sind. Aufgrund der fehlenden Berücksichtigung im maßnahmenspezifischen Zielsystem kann die Beschäftigungswirkung dieser Maßnahmen kein Maßstab für eine Beurteilung sein. Wie ist beispielsweise eine Agrarumweltmaßnahme mit hohen Ressourcenschutzwirkungen, aber neutralen bis negativen Beschäftigungswirkungen zu werten?

10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag von PROLAND zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

Methodische Vorbemerkungen

Bei dieser Frage sollen gemäß EU-KOM alle direkten und indirekten Wirkungen der Maßnahmen auf das Einkommen der ländlichen Bevölkerung, insbesondere das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung, dargestellt werden.

Gerade bei der Zusammenfassung der unterschiedlichen Aspekte zum Thema „Einkommen“ standen die ProgrammbewerterInnen vor großen methodischen Schwierigkeiten, da aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen völlig unterschiedliche Einkommensbegriffe genutzt werden und die Erfassung überwiegend qualitativ erfolgte. Selbst quantitative Angaben sind aufgrund der unterschiedlichen Erfassungsdimensionen nicht aggregierbar (siehe MB-X-Abbildung 1.2). Des Weiteren ist die Wirkung auf das Einkommen eher mittel- bis langfristiger Natur, da bei Unternehmensinvestitionen mehrere Jahre nach der Investition abgewartet werden müssen, um Aussagen zur Einkommenswirkung treffen zu können. Bei Infrastrukturinvestitionen verhält es sich ähnlich. Auch hier sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen (können). Dazu gehören z.B. der Erschwernisausgleich oder die Agrarumweltmaßnahmen. Diese Effekte sind aber an die Gewährung von Fördermitteln gebunden.

10.3.3.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Die Frage und die zugehörigen Kriterien sind relevant, wobei PROLAND jedoch nur einen relativ geringen Einfluss auf die regionale Einkommenslage insgesamt nimmt.

Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft gemessen an ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung wird im MB-X-Text 6.1 beschrieben. Durch die geringe Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft relativiert sich der Einfluss, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale

Einkommensniveau haben könnte. Bei der Landwirtschaft in Niedersachsen handelt es sich allerdings um einen im bundesrepublikanischen Vergleich sehr produktiven Sektor, was sich in einem deutlich geringeren Abstand zur BWS je Erwerbstätigem außerhalb der Landwirtschaft niederschlägt.

Die Einkommenslage, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft sind ausführlich im Programmplanungsdokument beschrieben (ML, 2000, Kap. 5.1.3.2). An der grundsätzlichen räumlichen Problemlage hat sich gegenüber der Zustandsbeschreibung in PROLAND in den ersten Programmjahren nichts Wesentliches geändert.

Die strukturellen Defizite der ländlichen Gebiete im Norden und Osten des Landes spiegelt auch die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem als Indikator für die Wirtschaftskraft wider (siehe auch MB-X-Text 6.1). Der Landkreis Wittmund hat die niedrigste BWS pro Erwerbstätigem, die höchste hat Wolfsburg (siehe auch MB-X-Karte 6.1). Über dem Durchschnitt Niedersachsens liegen v.a. kreisfreie Städte und Umlandkreise von Agglomerationen. Mit den Landkreisen Nienburg, Holzminden und Wesermarsch liegen aber auch ländliche Kreise (gemäß den BBR-Kriterien) über dem Durchschnitt Niedersachsens. Dies zeigt, dass die Problemlage ländlicher Kreise bezogen auf eine niedrige Wirtschaftskraft nicht homogen ist.

PROLAND kann aufgrund seiner Maßnahmenstruktur zumeist nur indirekte Wirkungen auf das Einkommen der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung entfalten, und zwar in dem Maße, wie die Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität beitragen und dadurch Anstoßeffekte bewirken. Einzig die Förderung der Maßnahmen g1/g2 und o kann direkt unternehmensbezogene Investitionen fördern und dadurch direkt einkommenswirksam werden.

10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens (Kriterium 3-1.) in der Landwirtschaft steht im Vordergrund des Förderschwerpunktes I „Produktionsstruktur“. Erklärtes Ziel ist die Sicherung und Verbesserung des Einkommens im Kapitel V, wobei es hier an die Gewährung der Förderung gebunden ist. Auf die Sicherung und Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-2.) zielen nur zwei Maßnahmen hauptsächlich ab (siehe Tabelle 10.8).

Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI				
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	●	●	●	○		○				○		●					
	außerhalb der Landwirtschaft		○	●	○				○		○							

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Sicherung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens tragen v.a. die sektoralen Förderschwerpunkte I und III bei. Die Wirkungen im Förderschwerpunkt I lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren, da der Abstand zur getätigten Investition zu kurz ist und zudem z.T. noch keine aussagekräftigen Datenblätter vorliegen. Im Bereich des Förderschwerpunktes III handelt es sich um flächenbezogene Zuwendungen; hier treten die Einkommenseffekte unmittelbar auf. Aber auch bei der Flurbereinigung entsteht ein positiver Einkommensbeitrag.

Die Einkommenswirkungen außerhalb der Landwirtschaft reichen von der Einschätzung, dass es einen Zusammenhang zwischen der geförderten Maßnahme und Einkommensaspekten gibt, bis hin zu positiven, aber noch nicht quantifizierbaren Wirkungen (siehe Tabelle 10.9). Bei der Verarbeitung und Vermarktung handelt es sich aufgrund der mangelhaften Datenlage noch um Ex-ante-Schätzungen (siehe Kapitel 7).

Tabelle 10.9: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI				
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	(+)	+	++?	0	0	+				+		(+)	(+)				
	außerhalb der Landwirtschaft		0	++?	0		(+)	0			0							

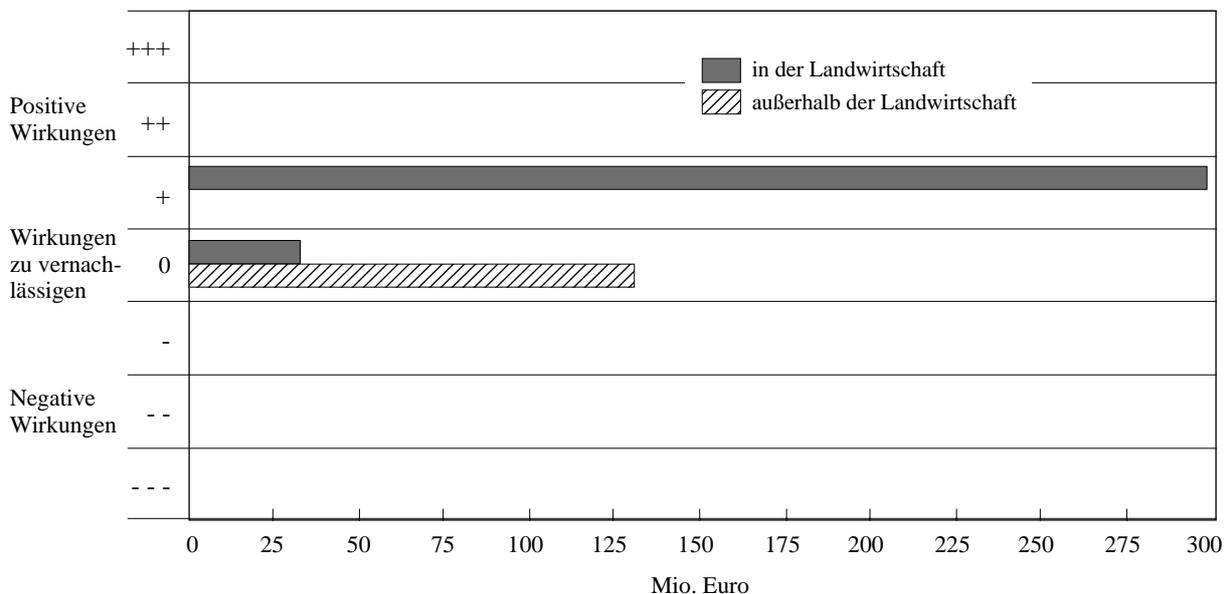
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.3.3 Fazit

Obwohl nur wenige Maßnahmen die Sicherung und Verbesserung des Einkommens als Ziel angeben, kann als Ergebnis der Untersuchungen für mehrere Maßnahmen ein Wirkungszusammenhang zur Sicherung und Verbesserung des Einkommens in bzw. außerhalb der Landwirtschaft aufgezeigt werden. Dieser bleibt bei vielen Maßnahmen allerdings auf der Ebene des potenziell Möglichen, und quantifizierbare Wirkungen lassen sich nur für wenige Maßnahmen angeben. Der bisherige Schwerpunkt liegt im sektoralen Bereich. Maßnahmen mit einem Mittelvolumen von fast 60 % der insgesamt getätigten Aufwendungen kommt eine positive Wirkungsrichtung zu (siehe Abbildung 10.8).

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Im außerlandwirtschaftlichen Bereich können durch die Förderung aus PROLAND, mit Ausnahme der Verarbeitung und Vermarktung, schwerpunktmäßig nur indirekte Wirkungen über die Attraktivitätssteigerung ländlicher Gebiete erzielt werden. Diese sind mittel- bis langfristig wirksam und zudem auch nur schwer messbar (siehe beispielsweise Kapitel 9.6.1 und die Fallstudie „Nachbetrachtung“).

10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag von PROLAND zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Insgesamt handelt es sich bei der Landwirtschaft in Niedersachsen um einen produktiven Sektor, wie Tabelle 10.10 am Beispiel des Vergleichs ausgewählter Kennziffern landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe zeigt.

Tabelle 10.10: Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Ländern

	Land	Betriebsgröße ¹⁾		Gewinn	
		1.000 Euro StBE	Euro/ha LF	Euro/nAK	Euro/Unternehmen
1999/2000	Schleswig-Holstein	54,9	523	27.706	39.808
	Niedersachsen	51,0	536	24.554	34.413
	Nordrhein-Westfalen	45,2	616	24.725	32.187
	Hessen	38,5	439	17.952	26.631
	Früheres Bundesgebiet	-	-	-	-
	Deutschland	39,7	571	21.485	31.034
2000/2001	Schleswig-Holstein	58,1	618	31.158	47.776
	Niedersachsen	53,2	632	29.961	41.591
	Nordrhein-Westfalen	46,7	786	32.384	42.387
	Hessen	40,1	502	21.041	30.681
	Früheres Bundesgebiet	40,1	712	25.255	36.405
	Deutschland	41,4	657	25.318	36.535
2001/2002	Schleswig-Holstein	95,7	540	22.904	36.307
	Niedersachsen	94,0	575	26.194	38.986
	Nordrhein-Westfalen	86,7	739	23.878	35.374
	Hessen	72,9	509	20.706	31.392
	Früheres Bundesgebiet	72,0	650	21.560	32.778
	Deutschland	76,7	577	21.763	33.593

1) 2001/2002 Betriebsgröße EGE.

Quelle: Agrarbericht, verschiedene Jahrgänge.

Aufgrund der Umstellung der methodischen Betriebssystematik sind die Daten der Tabelle 10.10 im Längsschnitt nicht vergleichbar. Bezogen auf die einzelnen Jahre zeigt sich aber, dass Niedersachsen über den Durchschnittswerten Deutschlands oder des früheren Bundesgebietes liegt. Nur Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben bessere Ergebnisse zu verzeichnen, wobei nach der Umstellung der Systematik 2001/2002 Niedersachsen die Spitzenposition einnimmt.

Die starke Stellung der niedersächsischen Landwirtschaft soll mit PROLAND noch ausgebaut, die vorhandenen Schwächen abgebaut werden.

Das produzierende Ernährungsgewerbe ist nach der Automobilindustrie der zweitwichtigste Industriezweig in Niedersachsen. Bedeutung hat das Ernährungsgewerbe vor allem in den Bereichen, in denen auch die landwirtschaftliche Produktion ihren Schwerpunkt hat. Stärken und Schwächen dieser Branche sind sowohl im Programmplanungsdokument wie auch in Kapitel 7 beschrieben.

Die Frage mit ihren Kriterien ist daher relevant.

10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Es gibt zahlreiche Maßnahmen in PROLAND, bei denen angegeben ist, dass sie auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte abzielen. Dazu gehören das AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, die Flurbereinigung und der ländliche Wegebau sowie die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Die Maßnahmen setzen sowohl auf der betrieblichen wie auch auf der überbetrieblichen Ebene an (siehe Tabelle 10.11).

Tabelle 10.11: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt							
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI				
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●		●		●	●			●					○			○
	durch Verbesserung der Marktposition	○	○	●		●									○			○
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	○		●											●			○

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungen sind bislang im Förderschwerpunkt I kaum feststellbar, weil es sich zumeist um längerfristige Entwicklungen handelt. Nur im Bereich der Förderschwerpunkte II und III lässt sich bislang eine positive Wirkungsrichtung aufzeigen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Kosten senkende Effekte durch die Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur (Wegebau) (siehe Tabelle 10.12).

Tabelle 10.12: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
	VO-Kapitel	I	III	VII	VIII	IX						V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	(+)	0	++?		+				+				0	(+)			(+)
	durch Verbesserung der Marktposition	(+)	(+)	++?		(+)								0	(+)			(+)
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	(+)		++?		0								(+)	(+)			(+)

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

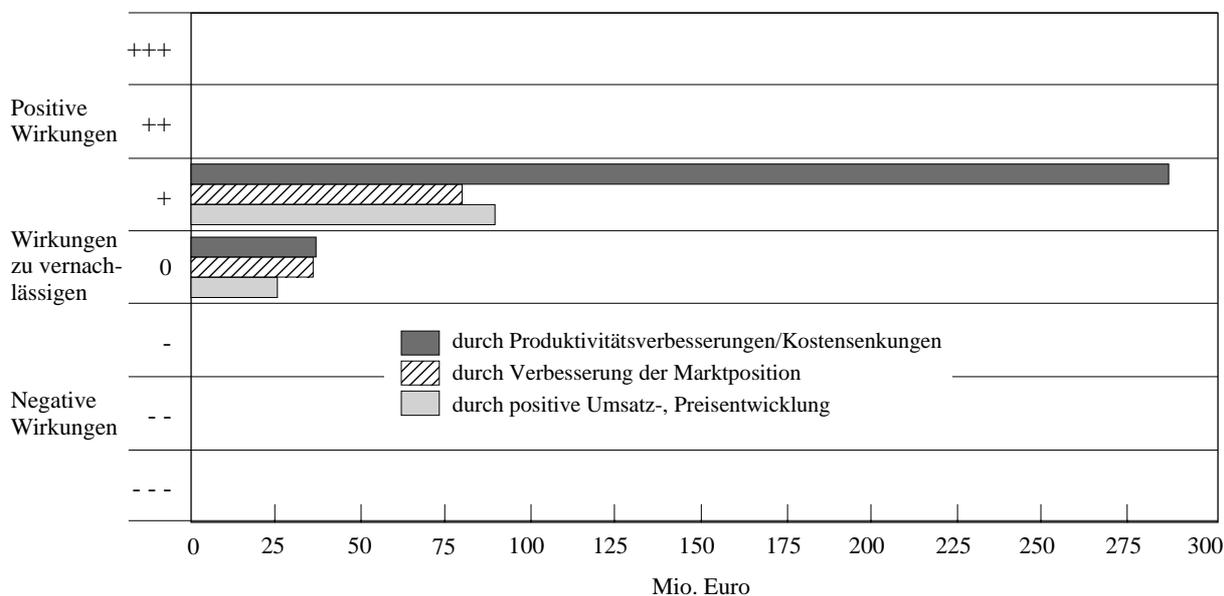
Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.4.3 Fazit

Der Wirkungsschwerpunkt liegt deutlich im Bereich der Produktivitätssteigerung und der Kostensenkung. Maßnahmen mit einem Anteil von 60 % an den insgesamt getätigten Aufwendungen kann hier eine positive Wirkungsrichtung zugemessen werden (siehe Abbildung 10.9).

Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass den überbetrieblichen Maßnahmen auf Programmebene eine positive Wirkungsrichtung zuerkannt werden kann, da diese Maßnahmen mit einem relativ großen Mittelvolumen ausgestattet sind. Bezogen auf den Einzelbetrieb oder die Einzelfläche ist eine Wirkung jedoch kaum messbar.

Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag von PROLAND zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

10.3.5.1 Relevanz für Niedersachsen

Die Situation der Umwelt und die hieraus resultierenden Stärken und Schwächen sind in PROLAND ausführlich beschrieben (ML, 2000, S. 78ff). Sie werden mit Bezug auf die Naturräume in Niedersachsen in Kapitel 6.1.2, Tabelle 6.4 dargestellt. Tabelle 10.13 fasst die wesentlichen Aspekte bezogen auf mögliche Handlungsansätze von PROLAND mit Zuordnung zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren zusammen.

Auf der Programmebene spielen der biotische Ressourcenschutz (Lebensräume, Arten- und Lebensgemeinschaften) und der Bodenschutz nur eine untergeordnete Rolle, daher werden sie unter dem Kriterium 5-1 - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - subsumiert. In einzelnen Förderkapiteln nehmen diese Schutzgüter jedoch eine zentrale Stellung ein, vgl. hierzu Kapitel 6.

Tabelle 10.13: Überblick über den Zustand der Umweltmedien und Ansatzpunkte von PROLAND

Schutzgüter/ Umweltmedien	Schwächen	Stärken	Entwicklungsmöglichkeiten
Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L)	Verlust naturnaher Lebensräume durch allg. Umwelteinflüsse (Nähr- und Schadstoffeinträge) sowie mangelnde Erhaltung und Pflege Rückgang von bestandsbedrohten Tier- und Pflanzenarten mit europaweitem Verbreitungsschwerpunkt in Niedersachsen (Grünland- und Moorbiotope) Hoher Anteil an intensiv genutzten Landschaften mit geringem Anteil naturnaher Strukturen	Hoher Anteil naturnaher Flächen mit internationaler, nationaler und landesweiter Bedeutung z.T. Stabilisierung oder Verbesserung der Bestandszahlen von bedrohten Arten (z.B. Weißstorch, Biber, Fischotter, Ackerwildkräuter, Gänse, Kranich, Schwarzstorch, Flussperlmuschel)	Angebot von Vertragsnaturschutzmaßnahmen zur Pflege/ Nutzung dauerhaft extensiv zu nutzender Biotope Ankauf von Flächen, deren drohende Nutzungsaufgabe Naturschutzzielen entgegensteht, bzw. Flächen in Kerngebieten des Naturschutzes Durchführung von erhaltenden und biotopeinrichtenden Maßnahmen
Boden (B)	Hoher Anteil an erosionsgefährdeten Standorten in landwirtschaftlich (insbesondere ackerbaulich) genutzten Gebieten	Böden mit einem hohem Ertragspotenzial	Förderung des ökologischen Landbaus, Flurbereinigung
Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W)	Hoher Anteil an nitrataustragsgefährdeten Standorten in landwirtschaftlich genutzten Gebieten Strukturelle Belastungen durch Veränderungen der ökomorphologischen Gegebenheiten durch wasserwirtschaftliche Maßnahmen	Hoher Anteil an Gewässern und mit hohem Entwicklungspotenzial (Fließgewässerschutzprogramm)	Förderung der naturnahen Gewässergestaltung Förderung extensiver landwirtschaftswirtschaftlicher Produktionsverfahren (Agrarumwelt) Beratung Erfassung und Monitoring der Stoffimmissionen
Klima / Luft (KL)	Regionale Konzentration von Ammoniak- und sonstigen gasförmigen Emissionen aus Anlagen der Tierhaltung und der Ausbringung tierischer Wirtschaftsdünger Klimarelevante Gase aus der Landwirtschaft: CO ₂ , Lachgas, Methan	Hoher Anteil naturnaher Flächen mit internationaler, nationaler und landesweiter Bedeutung (z.B. Niedermoore)	Verbesserung von Ausbringungstechniken von Wirtschaftsdüngern, Verminderung von Emissionen in der Tierhaltung, stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten in der investiven Förderung, Förderung von Grundwasserschutzmaßnahmen

weiter Tabelle 10.13

Schutzgüter/ Umweltmedien	Schwächen	Stärken	Entwicklungsmöglichkeiten
Landschaft / Erholung (LE)	Anhaltend hoher Anteil von Bäumen mit deutlichen Schäden Geringer Waldanteil, ungünstige Verteilung und Struktur der Waldbestände (hoher Anteil an Nadelholzaufforstungen) Verlust extensiv genutzter Kulturlandschaften durch Intensivierung Hoher Anteil an intensiv genutzten Landschaften mit geringem Anteil naturnaher Strukturen Rückgang der Landwirtschaft auf ungünstigen, für Erholung wichtigen Standorten (z.B. Harz)	Hoher Anteil an Erholungsflächen (Landschaftsschutzgebiete, Naturparks etc.)	Förderung der Aufforstung und des ökologischen Waldumbaus Förderung der Anlage von Hecken, ungenutzten Begleitstrukturen und Brachen in intensiv genutzten Regionen, Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung Förderung extensiver Landnutzungsformen, Förderung der Erschließung von Landschaft und des Naturerlebens (Besucherlenkung)

Quelle: Eigene Darstellung nach ML, 2000.

10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Insgesamt ist ein Großteil der PROLAND-Maßnahmen mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum verbunden. Ihnen wird auch in der Ex-ante-Bewertung größtenteils eine positive Wirkung zugeordnet; nur vier der insgesamt 23 Maßnahmen werden nicht mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht (siehe Tabelle 51 in ML, 2000). Negative Auswirkungen werden in der Ex-ante-Bewertung mit keiner Maßnahme verbunden.

Dieser Stellenwert des Umweltschutzes spiegelt sich in der Zielanalyse (Tabelle 10.14) sowie der Wirkungsanalyse (Tabelle 10.15) der PROLAND-Maßnahmen im Rahmen der Halbzeitbewertung wider. Hauptabweichungen gegenüber den Aussagen im Programmplanungsdokument ergeben sich vor allen Dingen bei der Einschätzung möglicher negativer Auswirkungen, z.B. im Bereich des ländlichen Wegebbaus. Diesem wird in der Ex-ante-Bewertung eine positive Wirkung auf den abiotischen Ressourcenschutz durch einen geringeren Primärenergieeinsatz durch kürzere Wegestrecken unterstellt. Diese Wirkung konnte aber im Rahmen der Untersuchungen nicht bestätigt werden (siehe Kapitel 9.6.5). Die anderen Abweichungen gegenüber den Einschätzungen des Programmplanungsdokuments ergeben sich vor allem durch einen bisher geringen Realisierungsumfang der Maßnahmen (z.B. t1) oder einen (bislang) geringen Aussagegehalt der auswertbaren Unterlagen (z.B. g).

Tabelle 10.14: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse der Maßnahmen

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII		IX					V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	●	○	●	●	○						●	●	●	●	●	●
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	○	○		●								●	●	●			●
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	●		○	○													○
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften				●	●	○							○				●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.15 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme entsprechend den Kriterien der EU-KOM zusammen. Das Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei das allgemeinste Wirkungskriterium. Es wird durch die Kriterien 5-2. bis 5-4. spezifiziert. Zusätzlich zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren werden Indikatoren zur besseren Erfassung negativer Wirkungen von Maßnahmen **neu** eingeführt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Wirkungen der PROLAND-Maßnahmen dargestellt (ausführlich hierzu MB-X-Tabellen 7.1 bis 7.7). Als bedeutsam herauszustellen ist, dass die einzelnen Maßnahmen auf sehr unterschiedliche Weise auf die Umwelt wirken und die in Tabelle 10.15 dargestellten Wirkungen vor diesem Hintergrund einzuordnen sind:

- Direkte Wirkungen durch flächenbezogene Maßnahmen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen) oder durch direkt dem Umweltschutz dienende Investitionen (Ausbringungstechnik für Wirtschaftsdünger im AFP).
- Mittelbar direkte Wirkungen, wie zum Beispiel durch Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich Landschaftspflege und Ökolandbau sowie die t1-Maßnahmen (POLARIS, Informationssystem für Tierproduzenten), bei denen die Umweltwirkung durch die Umsetzung der erworbenen Fähigkeiten bzw. von Forschungsergebnissen in die Praxis erreicht wird.

- Indirekte Wirkungen durch Investitionen, die auf Produktionsverbesserung ausgerichtet sind, die aber häufig mit einer Verbesserung der Ressourcenausnutzung verbunden ist (Stallbauten im Rahmen des AFP).
- Die Ausgleichszahlung (e1) trägt zum Erhalt von Natur und Landschaft und weniger zur Verbesserung bei. Da dieser Maßnahme häufig das Bedrohungsszenario - Verschlechterung der Umweltsituation durch Nutzungsaufgabe - gegenübergestellt wird, wird sie aufgrund ihrer konservierenden Wirkung ebenfalls berücksichtigt.
- Während es sich in anderen Wirkungsbereichen (Einkommen, Beschäftigung) um Nettoeffekte, auch im Sinne von Verrechnungen positiver und negativer Effekte handelt, werden negative Umweltauswirkungen, z.B. Auswirkungen von Bauvorhaben, entsprechend der Methodik der EU-KOM (1999a) getrennt dargestellt. Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Auswirkungen eines neuen Stallbaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht möglich oder sinnvoll ist. Hierfür wurden die Kriterien für die Belastung der Umwelt (siehe Tabelle 10.15) eingeführt.

Tabelle 10.15: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt							
		I	III	VII	VIII	IX						V	VI	VII	XI				
	VO-Kapitel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	(+)	++	+?	++	+++	+	+	0	+			+	+++	(+)	0	++	(+)	
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	(+)	0	+?	++	++	+						0	+++	(+)			(+)	
	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	(+)		+?	+	0	0			0			0	++				0	(+)
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften				0 ? ¹⁾	++	++	+	+		+		+	(+)				++	
Belastung der Umwelt durch	Flächenverbrauch		-		(-)		-			-									
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs						-												
	Sonstiges					0 ? ¹⁾													

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

¹⁾ Die Auswirkungen auf die Landschaft können bewahrender Natur, im Sinne des Erhaltes einer typischen Kulturlandschaft (Obstbaulandschaften) sein. Sie können aber auch zur Etablierung neuer Kulturen führen, z.B. Strauchheidelbeeren auf Grünlandstandorten, und damit dem Landschaftserhalt oder dem Wiesenbrüterschutz zuwider laufen. Auch Lieferbedingungen der weiterverarbeitenden Betriebe für die Abnahme landwirtschaftlicher Erzeugnisse können zu einer Intensivierung der Nutzung (Erzeugung 1a-Qualität) und Verarmung der Landschaft (Verhinderung der Verunreinigung durch Laubfall) führen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch PRO-LAND positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms ab,

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen,
- die hauptsächlich mit ökonomischen Zielausrichtungen konzipiert sind, aber positive Umweltwirkungen haben, und
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind.

Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zu.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.): Hierunter werden die Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgen. Dies sind im Wesentlichen die Agrarumweltmaßnahmen (f), die investiven Maßnahmen zu Umweltschutz und Landschaftspflege (t2/t3) sowie die flankierenden Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung (t4 und m).

MB-X-Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über den Umfang und die Ausprägung der Maßnahmen. Mit rund 60 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz ca. 12 % der 2000 bis 2002 im Rahmen von PROLAND verausgabten öffentlichen Mittel. Eine Zielvorstellung, welcher Anteil der Programmmittel für diesen Bereich vorzusehen ist, findet sich im Programmplanungsdokument nicht.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.): Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziele) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Dies sind die Haushaltslinien bzw. Maßnahmen a, c, g, e, h, i, k, m und o. Insgesamt umfassen diese ein Mittelvolumen von rund 279 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel. Dies entspricht mehr als 50 % der Gesamtfördermittel. Der Anteil der geförderten Maßnahmen innerhalb einzelner Haushaltslinien, die tatsächlich mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind, schwankt von 100 % der Mittel bei der Flurbereinigung über ca. 60 % bei der Forstwirtschaft, 30 % bei der Qualifizierung bis zu vernachlässigbaren Größenordnungen beim Erschwernisausgleich (e1), dem eher eine konservierende und bezogen auf Natura 2000 eine akzeptanzsteigernde Wirkung zukommt.

Die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. MB-X-Tabelle 7.2 fasst die wesentlichen Informationen über den Output und die Hauptwirkungen der Maßnahmen zusammen.

Festzuhalten ist, dass über 60 % der Fördermittel in Haushaltslinien fließen, die auf den Umweltschutz abzielen oder mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind.

Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3., ergänzt durch die neu eingeführten Indikatoren 5-5., 5-6., 5-7.): Vorwegzuschicken ist, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften eine grundlegende Voraussetzung für die Förderung aus PROLAND ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt. Dies soll an dieser Stelle aufgezeigt werden. In diesem Sinne wurde der vorgegebene Indikator analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Unter die Indikatoren 5-5. bis 5-7. fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (so genannte ‚business as usual‘-Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v.a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt.

Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung unter die Eingriffsregelung nach Naturschutz- oder Baurecht fallen, gesondert Daten erhoben. MB-X-Tabelle 7.3 fasst die Maßnahmen mit negativen Umweltwirkungen zusammen. Hierbei wurde auf die im Folgenden dargestellten Aspekte abgehoben.

Flächenverbrauch (Kriterium 5-5. neu): Von 1993 bis 1997 fand in Niedersachsen eine tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen von ca. 14 ha statt (MU et al., 2002). Deren Reduzierung ist ein wesentliches Ziel im Umweltbericht des Landes selbst (MU et al., 2002, S. 52) und gehört zu den sieben prioritären Handlungsfeldern der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2001). Aufgrund der hohen umweltpolitischen Priorität wird die Problematik der Bodenversiegelung hier näher untersucht. Da die naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung insgesamt nur eine approximative ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima/Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelung ausgeglichen wird. Dies wird durch die Abfrageer-

gebnisse bestätigt. Insbesondere bei Maßnahmen der Haushaltlinien a, g, k, r finden Nettoneuversiegelungen statt, deren Umfang allerdings im Vergleich zu der oben genannten täglichen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen gering ist.

Aufgrund der derzeitigen Datenlage kann keine einheitliche Aussage zum Anteil in % der Programmkosten oder zum Flächenumfang zusätzlicher Versiegelung gegeben werden. Auch die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. Aus der Beschreibung der anrechenbaren Förderfälle und der Hauptwirkungen in MB-X-Tabelle 7.3 wird aber deutlich, dass es sich nur um einen Teil von Projekten innerhalb der relevanten Haushaltlinien handelt, die tatsächlich mit Nettoneuversiegelungen verbunden sind. Aus diesem Grund ergibt sich, in Anlehnung an die in MB-X-Text 1.3 dargestellte Methodik, durch die Verknüpfung von Wirkungsgrad (gering bis mittel) und der wirksamen Fördersumme¹¹ (gering), insgesamt eine geringe negative Wirkungsintensität (-) der betrachteten Haushaltlinien (siehe Tabelle 10.15).

Trotz dieser geringen negativen Wirkungsintensität sollten sich die umweltpolitischen Zielsetzungen des Landes (s.o.) stärker in entsprechenden Anreizen in den Förderrichtlinien niederschlagen, um eine zusätzliche Flächenversiegelung zu minimieren bzw. durch die Entsiegelung von Flächen auszugleichen. So kommt es beispielsweise im Rahmen der Förderung von Verarbeitungsunternehmen in keinem Fall zu einem Flächenrecycling alter Gewerbeflächen.

Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Kriterium 5-6. neu): Betriebsbedingte Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter konnten nicht ermittelt werden. In der Regel ist davon auszugehen, dass Produktionsausweitungen und Modernisierungen immer mit einer relativen Verbesserung der Ressourceneffizienz (Energie-, Wasserverbrauch, Luftbelastung oder Verpackungsaufwand) verbunden sind. Durch Produktionsausweitung kann es teilweise zu einem absoluten Mehr an Belastung kommen, die hier jedoch nicht quantifiziert werden kann (siehe auch MB-X-Tabelle 7.3).

Die negative Einschätzung hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs im Bereich Forst (siehe Tabelle 10.15) beruht auf einer Verringerung der forstlichen Ressourcen. Mit zunehmenden Wachstum und Größe der neu angepflanzten Bestände wird sich die Wirkung ins Positive umkehren. Einer CO₂-Freisetzung von 12.660 t/a in den Jahren 2000 und 2002 steht eine CO₂-Bindung von 14.864 t/a nach dem Jahr 2012 gegenüber (siehe Kapitel 8).

¹¹ Die tatsächlich zugrundezulegende Fördersumme kann nicht ermittelt werden. Es handelt sich um einen Analogieschluss aus der Beschreibung der Projekte.

Sonstige Auswirkungen (Kriterium 5-7. neu): Hierunter fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. Diese wurden bei den eingriffsrelevanten Maßnahmen ebenfalls erfragt. Aussagen hierzu sind jedoch kaum quantifizierbar und ohne Bezug zum Wirkraum nicht zu beurteilen. So können beispielsweise Aufforstungsmaßnahmen, je nach Landschaftsbezug, positiv oder negativ gewertet werden. Hinzu kommt, dass das Landschaftsbild mehr noch als die anderen Schutzgüter durch eine schleichende Erosion seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit betroffen ist. Den einzelnen Maßnahmen wird insgesamt nur geringe Bedeutung zugerechnet (siehe die wenigen Nennungen in MB-X-Tabelle 7.3). In der Ex-post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen.

Für die Beurteilung von Auswirkungen auf die Landschaft sind vernetzte Bewertungsansätze zwischen den einzelnen Fördermaßnahmen erforderlich, wie beispielsweise die Untersuchung der Auswirkungen der Förderung von Verarbeitung und Vermarktung auf die Landschaft (siehe Anmerkung in Tabelle 10.15).

Kompensationsmaßnahmen: Zur Dokumentation der Bemühungen zur Kompensation möglicher Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild wurde die Höhe der Kompensationskosten abgefragt. Die Angaben hierzu waren häufig wenig belastbar. Der Anteil dieser Kosten am Gesamtinvestitionsvolumen liegt zwischen 0,25 % (Verarbeitung und Vermarktung), 3 % (AFP) bis zu 15 % beim Küstenschutz (siehe MB-X-Tabelle 7.3).

Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Umweltwirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien f, h und i verbunden, z.B. mit der Förderung ökologischer Anbauverfahren. Der Ausgleichszahlung (e1) kommt nur ein geringer Wirkbeitrag in Form des Erhaltes naturschutzfachlich wertvoller Flächennutzungen zu. Insgesamt umfassen die Flächen dieser Maßnahmen rund 137.000 ha LF, das sind rund 5 % der LF Niedersachsens, sowie rund 48.000 ha Forstfläche (5 % der Waldflächen des Landes). Mit indirekten Auswirkungen auf die Bodennutzung sind die Maßnahmen a, c, g und k verbunden. Deren Wirkungen beruhen z.B. auf einer standortangepassten Aufteilung landwirtschaftlich genutzter Flächen, auf Qualifizierungsmaßnahmen und der Vermarktung und Verarbeitung ökologisch erzeugter Produkte. Diese indirekten Wirkungen lassen sich jedoch nicht quantifizieren. MB-X-Tabelle 7.4 fasst die Maßnahmen und ihre wesentlichen Wirkungen zusammen.

Kriterium 5-3. - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen

Hier werden die Auswirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima genauer ermittelt.

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen von PROLAND nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind nur bei der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Verarbeitungssektor zu finden. Ein weiteres Beispiel ist der Bau eines Speicherbeckens (t1) zum Auffangen und zur Speicherung von Prozesswasser für die anschließende Verregnung (siehe Kapitel 9). Im Bereich des AFP ergab die Beraterbefragung, dass die Reduzierung des Wasserverbrauchs in 7 % der Förderfälle eine Rolle spielt. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wird im Erfassungsbogen der Einsatz von Brauch- und Trinkwasser abgefragt, ein auswertbarer Rücklauf ist jedoch noch nicht vorhanden (siehe Kapitel 7). Das dort ausgewertete Fallbeispiel ist sogar mit einer Erhöhung des Trink- und Brauchwasserverbrauchs verbunden.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Im Gegensatz zum quantitativen Wasserschutz wird dem qualitativen Wasserschutz in der Stärken- und Schwächenanalyse (siehe Tabelle 10.13) eine große Bedeutung beigemessen. In Niedersachsen werden ca. 84 % des Trinkwassers aus dem Grundwasser gewonnen. Dies spiegelt sich v.a. in der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen wider. In diesem Zusammenhang geht es um den Schutz des Grundwassers bzw. des Trinkwassers vor Verschmutzung, z.B. durch:

- die Förderung extensiver bzw. ökologischer Produktionsverfahren zur Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes (flächendeckend und mit gezielten Maßnahmen im Wasservorranggebieten),
- die Verbesserung der Vermarktung von Produkten aus Wasservorranggebieten und flankierende Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung (Flächenkauf und Pilotvorhaben).

Wesentliche Maßnahmen sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, die mit ihrer gesamten Fläche von rund 115.325 ha zum Schutz des Grundwassers beitragen (siehe Kapitel 6, Tabelle 6.8). Allein fast 12.000 ha davon (Zielerreichungsgrad 120 %) umfasst das Maßnahmenpaket f4, welches gezielt in Wasservorranggebieten angeboten wird. Hervorzuheben ist das Zusammenspiel der flächenbezogenen Förderung mit den flankierenden Maßnahmen unter Artikel 33 und der unterstützende Beitrag der Flurbereinigung zur Sicherung und Ausweisung von Wasserschutzgebieten.

Indirekt tragen zum Grundwasserschutz auch die Maßnahmen a und g bei. Es werden z.B. Maschinen zur Verbesserung der Ausbringungstechnik von Wirtschaftsdüngern sowie die Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten gefördert. Diese Wirkungen sind jedoch nicht zu quantifizieren (siehe auch 5-2.) und werden z.T. durch die Ermittlung der ökologisch bewirtschafteten Fläche bereits erfasst. Im Prinzip ist auch die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen geeignet, die Verschmutzung des Grundwassers durch Eintrag von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln zu reduzieren. Mit einem Umfang von

nur 869 ha, davon zu rund zwei Dritteln auf Grünland (654 ha), ist dieser Beitrag jedoch als vernachlässigbar einzustufen.

Einen Überblick über die zum qualitativen Grundwasserschutz beitragenden Maßnahmen liefert MB-X-Tabelle 7.5.

Eine Bezugsgröße zum Anteil der durch die Maßnahmen geschützten oder verbesserten Wasserressourcen (Grundwasser oder Oberflächengewässer) besteht weder für die flächenbezogenen Maßnahmen noch für die flankierenden Maßnahmen. Das Programmplanungsdokument enthält hierzu auch keine Zielaussagen.

Maßnahmen zum qualitativen Schutz von Oberflächengewässern, (z.B. Verbesserung von Gewässerstruktur und Wasserqualität durch Renaturierung und Anlage von Gewässerrandstreifen, Maßnahmen t2 und k) fallen unter den allgemeinen Indikator 5-1.1.

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf PROLAND zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.): MB-X-Text 7.1 beschreibt die Rolle der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Emission klimarelevanter Gase, sowie deren Hauptursachen und Handlungsansätze zur Reduktion ausführlich.

Für die Bewertung von Bedeutung sind:

- Emissionen und Energieeinsatz im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung,
- Energieeinsatz im Ernährungssektor,
- Verbesserung oder Schwächung der CO₂-Senkenfunktion im Rahmen forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
- Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen und
- Energieeinsparungen im Hausbrandsektor.

Mit seinem Klimaschutzaktionsplan hat sich das Land Niedersachsen weit reichende Ziele zur Reduzierung der Treibhausgase gesteckt. Bemühungen auf allen Sektoren hierzu werden immer dringlicher, da die CO₂-Bilanz des Landes einen Anstieg der Emissionen 1998 gegenüber 1990 um 2,3 % aufweist (MU, 2003).

MB-X-Text 7.1 gibt einen Überblick über die Gase, die bei der landwirtschaftlichen Nutzung eine Rolle spielen. MB-X-Tabelle 7.12 zeigt mögliche Handlungsfelder eines EPLR und ordnet den einzelnen Maßnahmen die Effekte zur Reduktion der Treibhausgasemission zu.

Der Schwerpunkt der Wirkungen liegt auf der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes, die durch Maßnahmen der Haushaltslinien a, f, g, h, o und t erfolgt. Quantifizierbar sind nur die Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen sowie teilweise der Maßnahmen im Sonderprogramm Energieeinsparung des AFP. Insgesamt werden jährlich (soweit quantifizierbar) rund 69.000 t CO₂-Äquivalente eingespart, dies entspricht nur 0,09 %¹² der Gesamtemissionen aus dem Primärenergieverbrauch des Jahres 2000 in Niedersachsen (Iak-Energiebilanzen, 2003).

Quantifizierte Zielvorgaben für diesen Bereich sind in PROLAND nicht enthalten. Der Klimaschutzaktionsplan des Landes Niedersachsen (MU, 2003) sieht einen Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zum Klimaschutzziel vor allem in zwei Bereichen:

- die Ausdehnung der ökologisch bewirtschafteten Fläche auf 10 % der LF (momentan 1,7 %) sowie
- die Erhöhung des Waldflächenanteils bis auf 25 % der Fläche Niedersachsens bis zum Jahr 2040.

Hier bleibt die Erstaufforstung im Rahmen von PROLAND mit nur 15 % Zielerreichung weit hinter dem gesetzten Aufforstungsziel zurück.

Kriterium 5-4. - Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums

Die Beantwortung dieser Frage ist nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen die PROLAND-Förderung eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeiführt, ist zudem wenig aussagekräftig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Maßnahme und die positiv veränderte Fläche weit voneinander abweichen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

Demzufolge steht hier die Beschreibung der von der EU-KOM vorgegebenen Begriffe zur Charakterisierung der Landschaft – Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart – im Vordergrund. Die PROLAND-Maßnahmen werden den einzelnen Aspekten zugeordnet. Der Indikator wurde um den Aspekt der Steigerung des Erlebniswertes von Landschaften durch eine verbesserte Zugänglichkeit ergänzt (siehe auch Kriterium 1-4.: Verbesserung der Erholungsfunktion ländlicher Räume).

¹² Gesamt-Emissionen 2000: 75.525.000 t (Iak-Energiebilanzen, 2003).

MB-X-Tabelle 7.8 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden.

Der hohe Anteil an Erholungsfläche im Land Niedersachsen ist in der Stärken- und Schwächenanalyse als eine deutliche Stärke hervorgehoben. Beeinträchtigungen liegen insbesondere in einer gering strukturierten Agrarlandschaft und in einem geringen Waldanteil. Viele Maßnahmen tragen zur Verbesserung bzw. zum Erhalt des Erscheinungsbildes und zur Zugänglichkeit der Landschaft bei (siehe MB-X-Tabelle 7.7). In Kapitel 6 wird ausführlich auf die Landschaftsindikatoren, v.a. auf kulturhistorische Landnutzungsformen in Niedersachsen eingegangen (vgl. hierzu auch Wiegand, 2002).

Hauptwirkungen sind mit den Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszahlung (e1), den forstlichen Maßnahmen und den investiven t2-Maßnahmen im Bereich der Landschaftspflege verbunden. Positive Effekte der Flurbereinigung und von Dorferneuerungsmaßnahmen können nicht quantifiziert werden. MB-X-Tabelle 7.7 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

Maßnahmen zur Verbesserung oder zum Erhalt von Landschaften wurden, ohne Berücksichtigung ihres Wirkraums, auf rund 180.000 ha durchgeführt. Dies entspricht ca. 5 % der land- und forstwirtschaftlichen Fläche in Niedersachsen¹³. Der überwiegende Teil der Maßnahmen dient der Sicherung angepasster, kohärenter Flächennutzungen, z.B. durch Grünlanderhalt. Inwieweit diese Flächen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen liegen, ist nicht umfassend ermittelbar. Auf diesen Aspekt und auf die Frage des räumlichen Zusammenwirkens der Maßnahmen sollte in der Ex-post-Bewertung ausführlich eingegangen werden.

10.3.5.3 Fazit

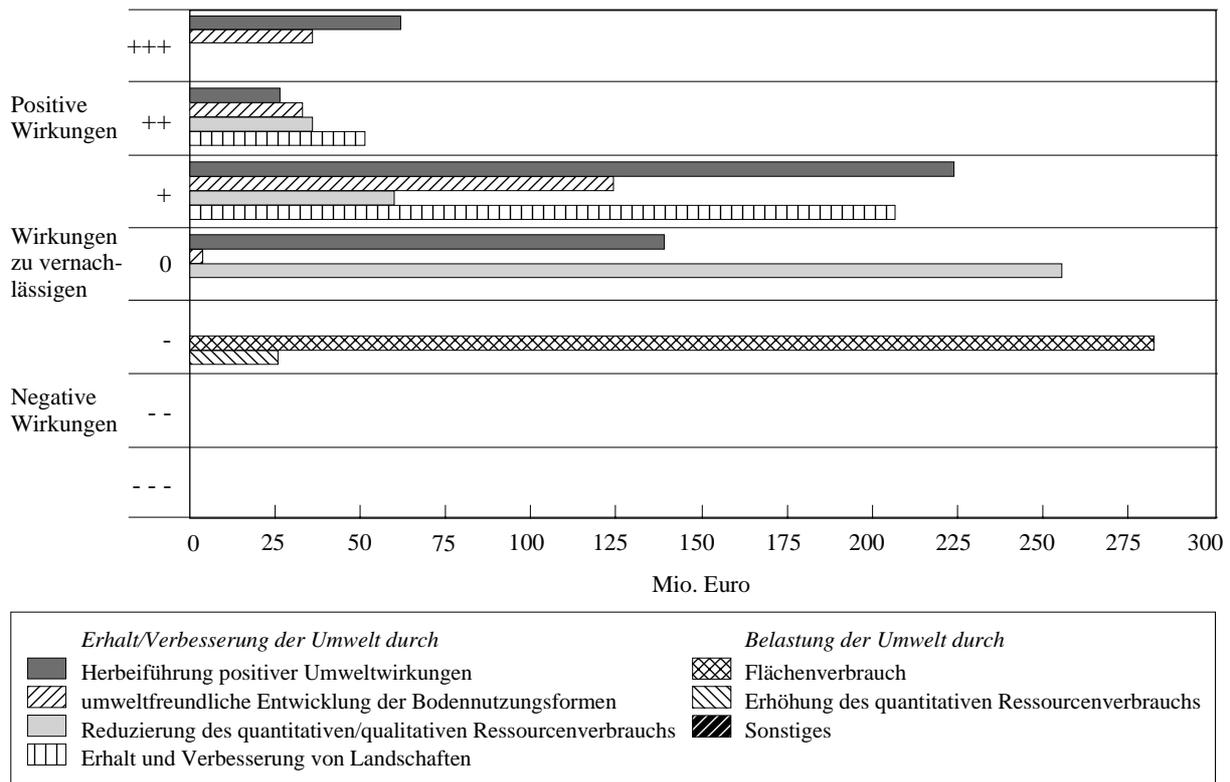
Die Bedeutung des Umweltschutzes im Gesamtkontext von PROLAND lässt sich daran erkennen, dass das Finanzvolumen der Maßnahmen, denen positive Umweltwirkungen (+, ++ und +++) zuerkannt werden können, über 60 % der Programmmittel umfasst (siehe Abbildung 10.10).

Auf der anderen Seite können auch negative Umweltwirkungen herausgestellt werden (siehe Tabelle 10.15), die v.a. anhand des Kriteriums „Flächenverbrauch“ aufgezeigt wurden. Gewichtet mit den öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002, wird die Bedeutung dieser - hinsichtlich ihrer Wirkungsrichtung - geringen negativen Umweltwir-

¹³ Land- und forstwirtschaftliche Fläche in Niedersachsen: 3.934.495 ha (MU et al., 2002).

kungen im Gesamtprogrammkontext deutlich, da sie mit einigen finanzstarken Haushaltslinien verbunden sind.

Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf „Erhalt und Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit

Im Rahmen der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 wird im Artikel 1 die Förderung der Chancengleichheit als Querschnittsziel europäischer Fördermaßnahmen verankert.

Das so genannte Gender-Mainstreaming umfasst hierbei zwei Komponenten:

1. die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-) Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und in der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),
2. Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument zur Behebung von Ungleichheiten bei festgestellten Benachteiligungen.

In der Halbzeitbewertung geht es auf Programmebene nicht um die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Erstellung oder Umsetzung, sondern um spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen. Da der Aspekt der Chancengleichheit eng mit Beschäftigung verknüpft (EU-KOM, 1999b) und seit 1999 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist (BMFSFJ, 2002), wird vor allem hierauf abgehoben. Gemäß EU-KOM (1999b) wird hierbei vor allen Dingen unterschieden nach

- Maßnahmen, die zur Entwicklung des Humankapitals dienen und damit zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen beitragen,
- direkten Investitionsförderungen, die die Beschäftigungssituation von Frauen verbessern, und
- indirekten Wirkungen von Infrastrukturmaßnahmen, die der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen.

Unter Gliederungspunkt 6.1.6 des Programmplanungsdokuments (ML, 2000) werden den Förderschwerpunkten I und II Möglichkeiten zuerkannt, die Chancengleichheit von Männern und Frauen zu fördern. Im Rahmen des AFP (a1) beispielsweise können Diversifizierungsmaßnahmen gefördert werden. Die Qualifizierungsmaßnahmen (c1) können spezifische Seminare für Frauen im ländlichen Raum anbieten, welche der Erschließung zusätzlicher Einkommensquellen in der ländlichen Hauswirtschaft und der Direktvermarktung dienen. Dies gilt auch für Maßnahmen im Förderschwerpunkt II (beispielsweise s1). Auch sollen Frauen verstärkt in Planungsprozesse eingebunden werden (o1) (siehe Tabelle 10.16). MB-X-Karte 8.1 zeigt die räumlichen Unterschiede in der Frauenerwerbstätigkeit in Niedersachsen auf. Daraus wird deutlich, dass im ländlichen Raum (v.a. in den Randlagen Niedersachsens) Anpassungsbedarf besteht.

Tabelle 10.16: Chancengleichheit - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
	I	III	VII	VIII		IX						V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
Verbesserung der Chancengleichheit durch								○	○									
Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf																		
Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation		○	○						○		○							

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die in Tabelle 10.17 dargestellten Wirkungen sind zu verzeichnen.

Tabelle 10.17: Chancengleichheit - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt							
		I	III	VII	VIII	IX						V	VI	VII	XI				
VO-Kapitel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld						0	0											
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	0	0						0										
	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien				+														
	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen	0	0																

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

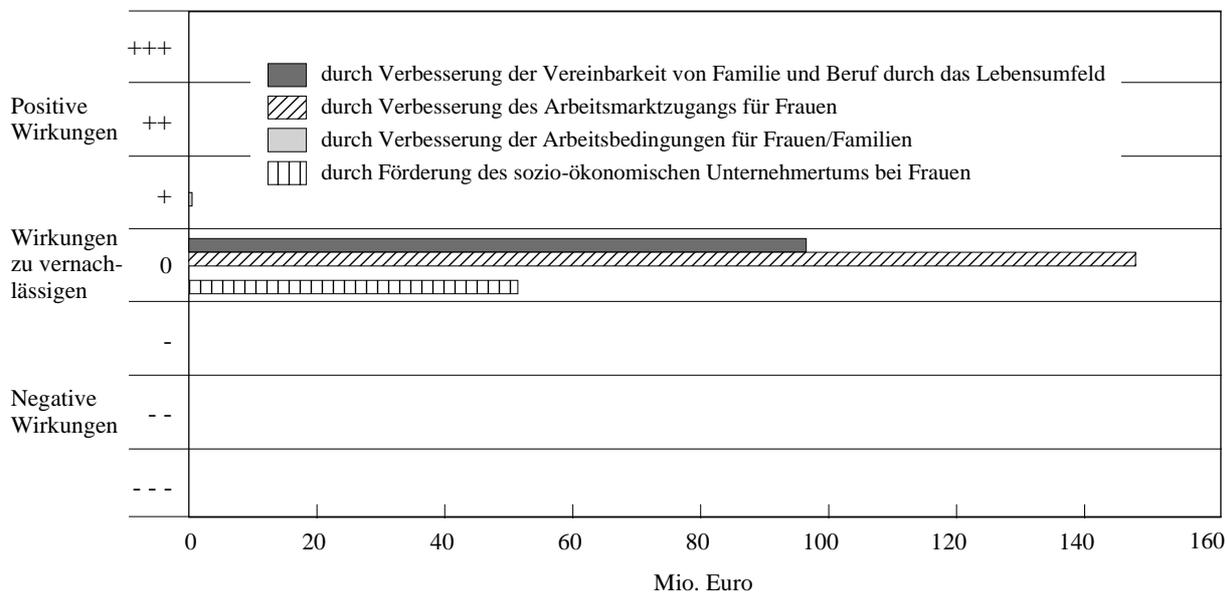
Quelle: Eigene Darstellung.

Im Bereich des AFP nimmt die Diversifizierungsförderung insgesamt nur eine untergeordnete Stellung bei den Investitionsarten ein. Die Arbeitsplatzeffekte je Unternehmen sind aber erheblich; Frauen profitieren zu 23 % von den neu geschaffenen Arbeitsplätzen. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen haben sich rund 15 % der insgesamt geförderten Kurstage mit Erwerbsqualifikationen/Diversifizierung beschäftigt. Der Frauenanteil in diesen Kursen lag bei rund 40 %.

Im Bereich des Förderschwerpunkts II ist die Auswirkung auf die Chancengleichheit von Frau und Mann an die bislang erzielten Beschäftigungswirkungen gebunden und die wenigen infrastrukturellen Einrichtungen, die vielleicht zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen.

Bezogen auf die eingesetzten Programmmittel kommt der Förderung der Chancengleichheit eine ähnlich geringe Bedeutung wie der Beschäftigungsförderung zu (siehe Abbildung 10.11).

Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Förderung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

In der vorangegangenen Darstellung der Maßnahmenbeiträge zu den KüF konnten die über die Querschnittsfragen der EU-KOM hinausgehenden programmspezifischen Ziele zusätzlich genannt werden (siehe MB-X-Text 1.3). Tabelle 10.18 fasst diese zusätzlichen Ziele, die aus Sicht der Förderkapitelbewerber von Relevanz sind, zusammen.

Die Ziele beziehen sich auf einzelne Maßnahmen. Folgende zusätzlichen Ziele wurden genannt:

- Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3);
- Erhöhung des Waldanteils;
- Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz;
- Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutung.

Tabelle 10.18: Sonstige programmspezifische Ziele

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
VO-Kapitel	I	III	VII	VIII		IX					V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
Sonstiges	Sonstige Ziele																
	●*			●**	●***						●****						

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (s. Kapitel 3).

** Erhöhung des Waldanteils.

*** Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

**** Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang realisierten Wirkungen sind in Tabelle 10.19 dargestellt.

Tabelle 10.19: Sonstige programmspezifische Wirkungen

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
VO-Kapitel	I	III	VII	VIII		IX					V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
Sonstiges	Sonstige Wirkungen																
	+			+	0						++++						

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++

Wirkungen zu vernachlässigen : 0

negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---

in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren

Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (s. Kapitel 3).

** Erhöhung des Waldanteils.

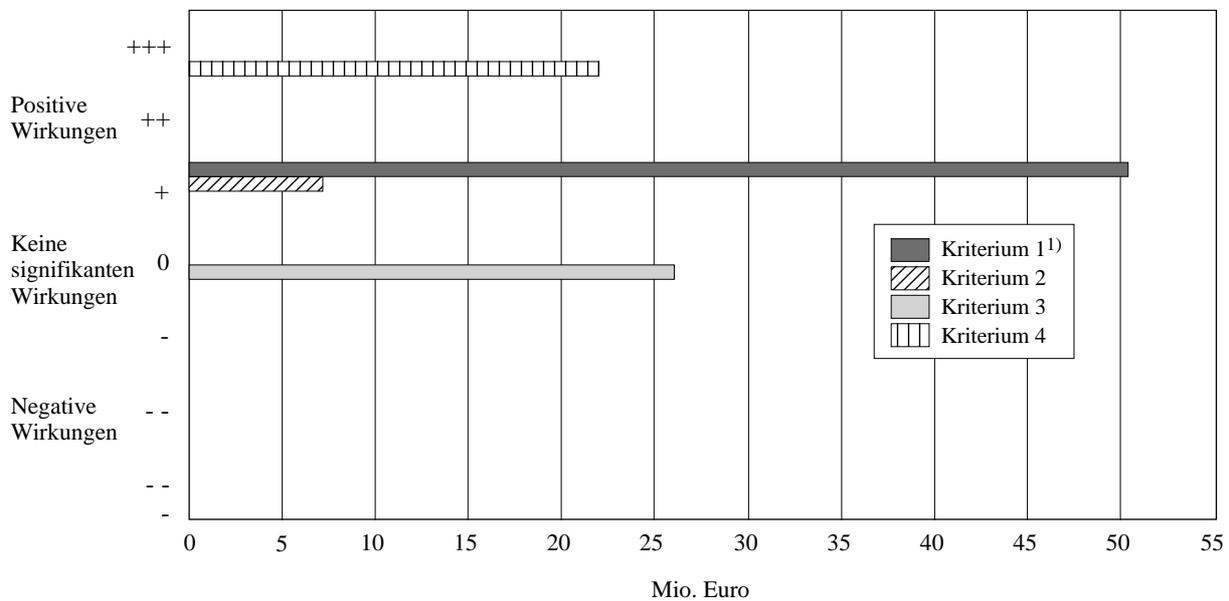
*** Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

**** Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Gewichtet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln (Abbildung 10.12), so wird deutlich, dass die Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene auch auf Programmebene eine wichtige Bedeutung besitzt und zukünftig u.E. auch stärker in das Bewertungsraster der EU-KOM auf Programmebene zu integrieren ist. Des Weiteren spielt der Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland auf Programmebene eine wichtige Rolle, wobei diese Maßnahmen mit ihren Wirkungen sich weder in Kapitel 9 noch in den kapitelübergreifenden Fragen der EU-KOM abbilden lassen.

Abbildung 10.12: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen bezüglich „sonstiger programmspezifischer Zielsetzungen“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



1) Kriterium 1 : Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene.

Kriterium 2 : Erhöhung des Waldanteils.

Kriterium 3 : Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

Kriterium 4 : Schutz ländlicher Räume vor Überflutung.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrunde gelegte Methodik mit ihren Stärken und Schwächen wurde im Vorspann zu Kapitel 10.3 beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt, zu dem Ergebnisse und Wirkungen z.T. immer noch Ex-ante-Charakter haben, ist diese Form der Darstellung angemessen. Verknüpft man die Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln, so wird zum einen die sektorale Wirkungsrichtung des Programms deutlich, und zum anderen der Schwerpunkt in den Bereichen Umwelt und Einkommen. Der Beschäftigungsaspekt ist bislang noch nicht stark zum Tragen gekommen. Das Oberziel von PROLAND zielt auf die Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und ökologischen Funktionen ländlicher Räume ab. Unter Beachtung der Grenzen der gewählten Methode zur Beantwortung der fünf thematischen Querschnittsfragen kann aus den Ergebnissen abgeleitet werden, dass zukünftig ein stärkeres Gewicht auf außersektorale Bereiche und Beschäftigungsaspekte gelegt werden sollte. Hier sind die inhaltlichen Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999

und deren Auslegung durch die EU-Kommission z.T. ein Hemmnis, weil sie einen deutlich sektoralen Bezug einfordern. Zum jetzigen Zeitpunkt sind viele Wirkungen, die eher mittel- bis langfristigen Charakter haben, noch nicht erfassbar gewesen, sodass insgesamt die Aussagefähigkeit der Ergebnisse eingeschränkt ist.

10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen von PROLAND beigetragen?

Die Frage zielt gemäß dem Leitfaden der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.20 wieder.

Tabelle 10.20: Kriterien der Querschnittsfrage 6

Querschnittskriterium 6-1.	Synergieeffekte	Fördermaßnahmen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen einander, sodass Synergieeffekte entstehen.
Querschnittskriterium 6-2.	Treffsicherheit des Programms	Programm wurde v.a. von denjenigen in Anspruch genommen, die den größten Bedarf an der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmgebiet haben, und/oder hierfür das größte Potenzial mitbringen.
Querschnittskriterium 6-3.	Hebelwirkung (Leverage-Effekt)	Die öffentliche Förderung hat private Ausgaben der Begünstigten ausgelöst.
Querschnittskriterium 6-4.	Dead-Weight-Effekte (Mitnahmeeffekte)	Vermeidung von nicht erwünschten Mitnahmeeffekten, z.B. durch Projektauswahlverfahren, Kriterien der Zuschussfähigkeit.
Querschnittskriterium 6-5.	Vorteilhafte indirekte Auswirkungen	z.B. Vorleistungseffekte, Multiplikatorwirkungen

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

Änderungen der Bearbeitungsebene

Im Gegensatz zur Konzeption der EU-KOM sind die ProgrammbewerterInnen der Meinung, dass - mit Ausnahme der Synergieeffekte - alle anderen Kriterien im Wesentlichen in den Förderkapiteln zu bearbeiten und auch dort darzustellen sind. Aus diesem Grund wurde die Bearbeitung weiter Teile dieser Frage an die Förderkapitelebene „zurückverwiesen“ (siehe Abbildung 10.2). Dort erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Ebenso wurden mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte - siehe Frage 2) durch die Kapitelbewerter geschätzt. Daher findet

an dieser Stelle für die Kriterien 6-2. bis 6-5. eine thematische Verdichtung der Aussagen der Förderkapitel statt.

Ergänzung des Fragenkomplexes

Da nach Einschätzung der ProgrammbewerterInnen die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, wurden die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie in Kapitel 2 beschrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden im Anschluss an die Beantwortung der Querschnittsfrage 6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet (siehe Kapitel 10.5 und 10.6).

Dies betrifft folgende Aspekte:

- Institutionelle Rahmenbedingungen (Programmgenese, Organisation der Durchführung, Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes);
- rechtliche Rahmenbedingungen (finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Programmänderungsmodalitäten);
- gesellschaftliche Rahmenbedingungen (insbesondere vertikale und horizontale Partnerschaft);
- Begleitsystem.

10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie

Das Kriterium 6-1. nimmt im Konzept ausschließlich Bezug auf interne Synergiewirkungen auf der Ebene der konkreten Maßnahmen/Projekte. Gerade zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sollte aus Sicht der EvaluatorInnen die Analyse einen Schritt früher ansetzen und fragen, ob die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit überhaupt Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Des Weiteren sind mögliche externe Synergien mit anderen Programmen herauszuarbeiten. Voraussetzungen für das Entstehen von Synergiewirkungen sind im MB-X-Text 1.2 beschrieben.

10.4.1.1 Interne Synergien

Voraussetzung für interne Synergien ist eine interne Programmkohärenz, die aus drei Elementen besteht (Toepel, 2000):

- (1) gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
- (2) Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
- (3) zeitliche und räumliche Koordinierung zwischen Maßnahmen
 - a) durch administrative Abläufe/Organisation,
 - b) durch integrierende Fördermaßnahmen/integrierende Förderinstrumentarien.

Zu (1) und (2): Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden schon in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Auf Programmebene liegen ein breit angelegtes Zielsystem und Handlungsfelder vor (siehe Abbildung 2.3), die ungewichtet und nichtquantifiziert nebeneinander stehen. Von der Programmebene über die Förderschwerpunkte bis hin zu den Maßnahmen nimmt der Konkretisierungsgrad der Ziele zu. Letztlich handelt es sich bei der Programmebene und auch noch bei der Ebene der Förderschwerpunkte um eine abstrakte Ebene.

Nach Ansicht der Programmkoordination stellt der neue Programmplanungsansatz keine generelle Änderung in der niedersächsischen Förderpraxis dar. Für die prinzipielle Möglichkeit, Synergien zu erzielen, ist es unerheblich, ob es sich um ein Programm oder mehrere Maßnahmen handelt. Auch ohne formal gemeinsames Programm fand in der Vergangenheit zwischen den PROLAND-Maßnahmen eine Abstimmung der den einzelnen Maßnahmen zugrundeliegenden Richtlinien statt. Positiv herauszustellen ist der identitätsstiftende Name des Programms „PROLAND“, der in der Außenwirkung ein wichtiges Bindeglied darstellt.

Verbindliche und operationalisierte Ziele finden sich auf der Ebene der Maßnahmen. Die für die einzelnen Maßnahmen vorliegenden Ziele sind so vielfältig, dass sowohl Ansatzpunkte für positive wie auch negative Synergien gefunden werden können (siehe Kapitel 2.2). Die Programmkoordination betont die Notwendigkeit der Feinabstimmung vor Ort, um tatsächlich Synergiewirkungen zu erzielen. Aus Sicht der EvaluatorInnen ist die Feinabstimmung vor Ort zukünftig durch eine weiter gehende strategische Ausrichtung auf Programmebene zu unterstützen. Am Beispiel der Agrarumweltmaßnahmen wurden die Defizite einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung auf der Lenkungebene herausgearbeitet. Diese führen u.a. dazu, dass Maßnahmen nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind (siehe Kapitel 6).

Zu (3a): Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Die Frage ist, welchen Beitrag der Programmplanungsansatz in diesem Zusammenhang leisten kann. Die Teilnahme an verschiedenen Maßnahmen war auch schon vor 2000 möglich und stellt zunächst kein Spezifikum eines Programmplanungsansatzes dar. Ein Programmplanungsansatz kann nur dann zu verstärkten Synergieeffekten gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen führen, wenn auch Veränderungen in der Umsetzungspraxis vor Ort stattfinden.

Im Programmplanungsdokument werden drei Kernelemente einer integrierten Entwicklungsstrategie genannt, durch die Synergien erreicht werden können (ML, 2000, S. 225):

- Wirksamere Koordination der für eine Förderung vorgesehenen Instrumente (fachliche Integration verschiedener Maßnahmen durch z.B. eine ressortübergreifende Zusammenarbeit);
- Einbindung der zuständigen lokalen/regionalen EntscheidungsträgerInnen, Durchführungsbehörden und potenziellen FördermittelempfängerInnen in die Programmgestaltung und Umsetzung;
- Mobilisierung der Selbsthilfekräfte in ländlichen Räumen durch Organisation einer Entwicklung „von unten“ (bottom-up-Ansatz).

Nach Einschätzung der ProgrammbewerterInnen hat der Programmplanungsprozess zwar zu einer Zusammenarbeit der unterschiedlichen Fachbereiche geführt. Diese Zusammenarbeit bezog sich allerdings stark auf administrative Aspekte. Eine intensivere Flankierung dieser Zusammenarbeit durch gesamtstrategische Überlegungen wäre sinnvoll gewesen. Dies betrifft auch die Abstimmung zwischen den maßgeblichen Ressorts. Eine stärkere strategische Ausrichtung wäre sicherlich möglich gewesen, wenn die für die Programmplanung Verantwortlichen auf eine bestehende Ex-post-Evaluierung oder ein Update der Zwischenevaluierung sowohl des Ziel-5b-Programms wie auch der horizontalen Ziel-5a-Maßnahmen hätten zurückgreifen können. Der Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999 sah aber weder eine aktualisierte Zwischenevaluierung vor, noch war eine Schlussbewertung zum Zeitpunkt der Programmplanung verfügbar. Die Programmplanung konnte sich daher nur auf die eher allgemeinen Vorgaben der Landesregierung und des Landesparlaments sowie auf eigene Erkenntnisse stützen. Die gesamtstrategische Ausrichtung war zudem durch restriktive finanzielle Vorgaben beschränkt und hatte sich an der GAK als wesentliche Kofinanzierungsquelle zu orientieren. Eine gemeinsame Programmstrategie auch ressortübergreifend zu entwickeln, muss als Prozess betrachtet werden. Einen Baustein hierzu kann auch die vorliegende Halbzeitwertung leisten, deren Ergebnisse förderkapitel- und programmbezogen in Workshops diskutiert hat, unabhängig von den Ressort- oder Fachbereichszuständigkeiten.

Vor diesem Hintergrund sollte für ein ländliches Entwicklungsprogramm nach 2006 die Zwischenevaluierung stärker als bisher für eine Überprüfung der Gesamt(förder)strategie genutzt werden. Besonders hilfreich hierfür ist die Entscheidung der Programmverantwortlichen, die Zwischenevaluierung noch einmal Ende 2005 zu aktualisieren und auf dieser Grundlage, ein neues Entwicklungsprogramm vorzubereiten.

Die Beteiligung der lokalen/regionalen Ebene im Rahmen der Programmgestaltung wird im Programmplanungsdokument beschrieben (ML, 2000). Im Verlaufe der Programmumsetzung findet auch weiterhin ein Austausch der lokalen/regionalen Ebene v.a. mit den Bezirksregierungen statt. Der Einfluss auf die Umsetzung von integrierten Ansätzen kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Bottom-up-Ansätze sind in starkem Maße mit den Planungsprozessen verbunden, in die die jeweiligen Maßnahmen einbezogen sind (siehe Punkt 3b).

Zu (3b): Beispiele für integrierende Ansätze durch zugrunde liegende Planungen liegen in Niedersachsen vor. Die Maßnahmen „Dorferneuerung“ und „Flurbereinigung“ werden mit eigenen integrierten örtlichen Entwicklungskonzepten (Dorferneuerungsplan, Plan nach § 41 FlurbG) umgesetzt. Das Beispiel der Flurbereinigung zeigt, dass integrative Ansätze die Grundlage für einen vielfältigen Einsatz von Maßnahmen aus den Bereichen Naturschutz, Wasserwirtschaft, kommunale Entwicklung und einzelbetriebliche Förderung schaffen (siehe auch Kapitel 9).

Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1)

Erwartete Synergieeffekte der PROLAND-Förderung sind in einer Matrix der Synergiewirkungen zusammengestellt (ML, 2000, Abbildung 60). Die Darstellung aus dem Programmplanungsdokument wurde an die in Tabelle 2.1 dargestellten Förderschwerpunkte angepasst und auf Maßnahmenebene reduziert (siehe MB-X-Tabelle 1.1).

Die im Programmplanungsdokument prognostizierten Synergien zwischen den angebotenen Maßnahmen beziehen sich v.a. auf Synergien innerhalb der gebildeten Förderschwerpunkte. Förderschwerpunktübergreifende Synergien entwickeln v.a. die Maßnahmen Berufsbildung und Flurbereinigung. Es handelt sich um asymmetrische Synergien in dem Sinne, dass sowohl die Berufsbildung wie auch die Flurbereinigung positive Bedingungen für die Realisierung anderer Maßnahmen schaffen, diese Wirkung aber umgekehrt nicht erfolgt.

Im Materialband werden die erwarteten Synergien (MB-X-Tabelle 1.1) einer Matrix mit Synergien gegenübergestellt, die sich aufgrund der umgesetzten Maßnahmen nach dem derzeitigen Stand der Evaluation darstellen lassen (MB-X-Tabelle 1.2).

Die tatsächlich feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen innerhalb der gebildeten Förderschwerpunkte und der sich inhaltlich nahe stehenden Maßnahmen auf der Fachschiene. Punktuell konnten v.a. für die Förderschwerpunkte II und III Synergiewirkungen herausgearbeitet werden.

Die Synergiewirkungen zwischen den Maßnahmen in ihrem lokalen/regionalen Kontext wurden im Rahmen der Halbzeitbewertung nicht systematisch untersucht. Die in MB-X-Tabelle 1.2 dargestellten Ergebnisse basieren auf ersten Ergebnissen der Förderkapitelbewertungen. Eine breite Untersuchung von Synergieeffekten bleibt der Ex-post-Bewertung vorbehalten, da zu diesem Zeitpunkt auch mittel- bis längerfristige Wirkungen der einzelnen Förderobjekte miteinander in Wechselbeziehungen treten können.

Folgende Beispiele sollen Synergiewirkungen verdeutlichen:

- Ein Beispiel für Synergien im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen ist die Leher Punte (Personenfähre über die Ems). Die Zuwegung zur Fähre von der Ortschaft Lehe wurde mit Mitteln der Maßnahme Wegebau gefördert. Die Einrichtung der Fähre selbst ist ein Projekt der Maßnahme Dorferneuerung. Sie schafft die Verbindung zwischen Rad- und Wanderwegen beiderseits der Ems. Fährbetrieb ist an Wochenenden und Feiertagen in den Sommermonaten. Mit der Leher Punte wurde eine neue touristische Attraktion geschaffen, die darüber hinaus das Potenzial für Radtourismus in der Region verbessert.
- Hervorzuheben ist die Maßnahme f4, die gezielt in Wasservorranggebieten angeboten wird, und das Zusammenspiel der flächenbezogenen Förderung mit den flankierenden Maßnahmen aus dem Bereich des Artikel 33 und der unterstützende Beitrag der Flurbereinigung zur Sicherung und Ausweisung von Wasserschutzgebieten.

Für Teilbereiche (z.B. Verarbeitung und Vermarktung oder die Einzelbetriebliche Investitionsförderung) haben die dargestellten Ergebnisse und Wirkungen noch einen Ex-ante-Charakter. Solange sich die förderkapitelspezifische Darstellung auf dieser Ebene bewegt, können keine realistischen Synergiewirkungen herausgestellt werden. Neben der Unterschiedlichkeit der Untersuchungsmethoden hat auch die unterschiedliche zeitliche Taktung der Untersuchungen (zentrale Bewertung und länderbezogene Programmbewertung) dazu beigetragen, dass tatsächliche Synergieeffekte nicht systematisch erfasst wurden.

10.4.1.2 Externe Synergien

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Die Frage nach möglichen externen Synergien beinhaltet wie auch bei der Diskussion interner Synergien die Aspekte Zielkomplementarität

auf Programm- und Maßnahmenebene sowie die zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen.

Mögliche Synergien zum niedersächsischen LEADER+- Programm können nicht dargestellt werden, da sich die Umsetzung des LEADER+- Programms erst in den Anfängen befindet. Die Gebietskulisse ist in MB-Einl-Karte 1 dargestellt.

Zielkomplementarität auf Programm- und Maßnahmenebene

Das Hauptziel des Ziel-2-Programms in Niedersachsen ist die Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung (siehe auch Kapitel 2.2.6). Erfolgsindikator ist v.a. die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze. Wie schon bei der Diskussion der Querschnittsfrage 2 dargestellt, setzt PROLAND auf Programmebene keinen Schwerpunkt auf die Beschäftigungsförderung. Einzelne Maßnahmen verfolgen jedoch diese Zielsetzung und erste positive Wirkungen konnten dargestellt werden. In diesem Sinne kann PROLAND ein, allerdings gering ausgeprägter, flankierender Beitrag bezogen auf das Hauptziel des Ziel-2-Programms zugemessen werden.

Das Hauptziel ist mit drei Unterzielen unterlegt:

- (1) Förderung des produktiven Umfeldes und der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen,
- (2) Quantitative und qualitative Verbesserung der Beschäftigung und Ausbau der Chancengleichheit,
- (3) Schutz und Verbesserung der Umwelt/nachhaltige Entwicklung (Bornemann et al., 2003).

Eine Zielkomplementarität kann v.a. auf die Ziele (1) und (3) herausgestellt werden (siehe auch Abbildung 2.3).

Zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen

Auf Programmebene ist eine Teilnahme des Programmkoordinators PROLAND (mit Stimmrecht) am Ziel-2-Begleitausschuss vorgesehen. Umgekehrt besteht aber keine Einbindung des niedersächsischen Ziel-2-Verantwortlichen in den nationalen Begleitausschuss des EAGFL. Für die Erzielung von konkreten Synergieeffekten wäre eine Teilnahme des Ziel-2-Verantwortlichen auf der Begleitausschussebene aufgrund der Aufgaben des Begleitausschusses allerdings nicht ausreichend (siehe auch Kapitel 10.5.3). In der Programmerstellungsphase bestand eine intensive Abstimmung zwischen ML/MU und dem MW. In der Umsetzung ist in der gegenseitigen Abstimmung der beiden Programme kein fester Modus eingeplant.

Die Kooperations- und Überschneidungsbereiche beider Programme auf der konkreten Projektebene sind vergleichsweise gering. Im Vordergrund des Ziel-2-Programms steht bislang die Förderung von Gewerbegebieten und von einzelbetrieblichen Investitionen in KMU. Im Förderschwerpunkt I von PROLAND handelt es sich um eine komplementäre sektorbezogene Förderung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe sowie von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen, die die KMU-Förderung des EFRE ergänzen. Im Förderschwerpunkt II kann es mögliche Synergiewirkungen bezogen auf die Flurbereinigung geben, die durch ihr Bodenmanagement auch Flächen für kommunale Zwecke bereitstellen kann. Förderschwerpunkt III beinhaltet die Agrarumweltmaßnahmen. Eine intakte Kulturlandschaft kann als weicher Standortfaktor gewertet werden und insofern die Bemühungen um Gewerbeansiedlungen unterstützen. Der Zusammenhang ist aber empirisch nicht belegbar¹⁴.

Einzelne Maßnahmen werden in beiden Programmen angeboten, wie z.B. der Küstenschutz (ohne Hochwasserschutz im Binnenland). Um Doppelförderungen auszuschließen, liegt eine klare gebietsspezifische Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten vor. Im Bereich der Maßnahmen (Tourismus und Handwerk) wurde ebenfalls eine gebietsbezogene Abgrenzung zwischen PROLAND und dem Ziel-2-Programm gewählt. Aus inhaltlicher Sicht ist diese gebietsbezogene Abgrenzung nicht sachgerecht, da beide Programme eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung verfolgen. Aus Verwaltungsgründen ist diese Abgrenzung jedoch nachvollziehbarer, weil nicht für jeden Einzelfall die Abgrenzung zwischen Ziel-2 und EAGFL zu prüfen ist. Im Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen (c und ESF) wurde eine inhaltliche Abgrenzung getroffen, wonach sich die Qualifizierungsmaßnahmen des EAGFL auf Personen aus landwirtschaftlichen Betrieben beziehen (z.B. im Rahmen von Diversifizierungsmaßnahmen), während die Maßnahmen, die mit einem Ausstieg aus der Landwirtschaft verbunden sind, aus dem ESF finanziert werden.

Verwaltungsmäßig läuft die Umsetzung der beiden Programme auf unterschiedlichen Strängen. Bewilligungsstellen bei PROLAND sind im Wesentlichen die ÄfA, die Landwirtschaftskammern und die Bezirksregierungen. Im Ziel-2-Programm sind es ausschließlich die Bezirksregierungen. Inwieweit die Bezirksregierungen als Mittelinstanz eine Koordinierungsfunktion zwischen beiden Programmen einnehmen, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden.

¹⁴ „Im Landkreis Vechta, einer in extremen Maße durch intensive Tierhaltung in Großbeständen mit entsprechenden Umweltwirkungen charakterisierten Region, wurde Mitte der 80er Jahre in Gesprächen mit Unternehmen von diesen die Auffassung geäußert, dass aus Sicht von Angehörigen des Managements das durch ‚Massentierhaltung und Gülle‘ verursachte negative Image der Region einen negativen Standortfaktor darstelle. Dessen ungeachtet wies der LK Vechta in den achtziger und frühen 90er Jahren weit überdurchschnittliche Zuwachsraten an Beschäftigung auf“ (Neander, 2002).

Räumlich besteht eine enge Überschneidung beider Programme. Trotz des für viele Maßnahmen horizontalen Ansatzes von PROLAND liegt ein Schwerpunkt der Förderung im Westen Niedersachsens, und hier besonders in der ehemaligen Ziel-5b-Gebietskulisse (siehe auch Kapitel 10.2). Hier liegt auch ein Schwerpunkt der Ziel-2-Förderung, v.a. im Emsland, in Ostfriesland, Cuxhaven und Emden. In der Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms wird herausgestellt, dass durch die in der Vergangenheit schon hohen Fördermittelflüsse in den so privilegierten Fördermittelregionen erhebliche Wachstumsimpulse ausgelöst wurden. Die regionale Verteilung der Fördermittel von PROLAND unterstützt diese Wirkung. Vor dem Hintergrund einer Zunahme von Problemen in den südöstlichen und östlichen Fördergebieten (hohe Abwanderungs- und Überalterungstendenzen, Wegbrechen altindustrieller Strukturen, Fördergefälle zu den Ziel-1-Regionen) und einer drohenden Zunahme regionaler Disparität, sollte aus Sicht der Ziel-2-Gutachter diesen Regionen eine gezielte Förderung zukommen (Bornemann et al., 2003). Aus Sicht von PROLAND kann einer solchen Empfehlung in ihrer Generalität nur mit Einschränkungen gefolgt werden, da sich zumindest bei den Förderschwerpunkten I und III die Verteilung der Fördermittel zum einen an sektoralen Kriterien und zum anderen an Umweltproblemen ausrichten sollte, und nur in zweiter Linie an regionalen Disparitäten.

10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

Indikator 6-2.1: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer

Hinsichtlich der Zielgruppen von PROLAND profitieren bislang zum überwiegenden Teil land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Förderschwerpunkte I und III) oder kommunale Gebietskörperschaften und Privatpersonen (Förderschwerpunkt II) von der Förderung.

Im sektoral ausgerichteten **Förderschwerpunkt I** sind es bei Maßnahme a überwiegend rindviehhaltende Betriebe in der Region Weser-Ems, die eine Förderung erhalten. An den Qualifizierungsmaßnahmen der Maßnahme c nehmen überwiegend Personen aus landwirtschaftlichen Betrieben, darunter mehrheitlich BetriebsinhaberInnen, teil. Bei der Maßnahme g lag der Schwerpunkt bezogen auf die Anzahl der Projekte in den Sektoren Obst, Gemüse und Kartoffeln; dies gilt auch für das Investitionsvolumen und die öffentliche Förderung. In der sonstigen forstwirtschaftlichen Förderung (i) profitieren zu 53 % juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb, zu 20 % Haupterwerbslandwirte, zu 9 % Nebenerwerbslandwirte und zu 12 % Nicht-Landwirte von der Förderung. Die Befragung der Zuwendungsempfänger in der Erstaufforstung zeigt, dass die Möglichkeiten zur Förderung der Erstaufforstung im Berichtszeitraum insbesondere von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten (46 %) genutzt werden. Nur 29 % der Antragsteller waren Haupterwerbslandwirte, 25 % waren juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb.

Im **Förderschwerpunkt II** erhalten Kommunen, Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung, Privatpersonen und Landwirte Zuwendungen. In k1 werden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt, die Mitglied der Teilnehmergeinschaft sind. Maßnahme n richtet sich v.a. an öffentliche Einrichtungen. Bei Maßnahme o stehen kommunale Gebietskörperschaften im Vordergrund. Aber auch private Zuwendungsempfänger, darunter auch Landwirte, können eine Förderung erhalten. Bei Maßnahme r werden überwiegend Kommunen und Realverbände gefördert. Maßnahme s begünstigt ebenfalls öffentliche Träger und setzt einen Schwerpunkt in infrastrukturellen Maßnahmen. Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland sind Maßnahmen in öffentlicher Trägerschaft. Damit hat der Förderschwerpunkt II eine stark übersektorale Ausrichtung.

Im **Förderschwerpunkt III** sind bei e und f ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe Zuwendungsempfänger. Die Maßnahme extensive Grünlandnutzung (f2-B) wird v.a. von Grünlandbetrieben mit einem hohen Grünlandanteil wahrgenommen. Etwa 9 % aller niedersächsischen Futterbaubetriebe nehmen an dieser Maßnahme teil. Die Teilnehmerstruktur bei den ökologischen Anbauverfahren (f2-C) ist heterogener, mit einem hohen Anteil von Mutterkuhbetrieben. Dieser ist auch bestimmend für den höheren Grünlandanteil von Ökobetrieben im Vergleich zu konventionellen Betrieben. Bei den im Rahmen von Artikel 33 geförderten umweltbezogenen Maßnahmen ist der Kreis der Zuwendungsempfänger heterogener (Kommunen, Umweltverbände, Planungsbüros, Unternehmen).

Indikator 6-2.2: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen im Rahmen der Primärerhebungen der Zuwendungsempfänger oder im Rahmen von Workshops abgefragt und ist den Darstellungen in den Förderkapiteln zu entnehmen.

Indikator 6-2.3 (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen

Die Treffsicherheit von Maßnahmen kann durch verschiedene Verfahren erhöht werden, beispielsweise:

- Bildung von Gebietskulissen,
- Differenzierung von Prämien,
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien,
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen.

Dabei sollte beachtet werden, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den erst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwands korreliert

ist. Demzufolge muss ein Gleichgewicht zwischen Fördermittel- und Verwaltungseffizienz gefunden werden.

Die Frage der Treffsicherheit wurde maßnahmenbezogen untersucht. Entsprechende Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen.

Es kommen verschiedene Förderstrategien zum Einsatz, die im Folgenden beispielhaft genannt werden:

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3), den wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (f4) und den Maßnahme t2/t3 sowie t4, die die Agrarumweltmaßnahmen fachlich flankieren, sowie der forstlichen Maßnahme i2.
- Die Teilmaßnahmen NAU (f2) und f3/f4 unterliegen einem unterschiedlichen Niveau der **Prämiendifferenzierung**. Für die Fördertatbestände des NAU (f2) gelten landesweit einheitliche Prämiensätze. Ihre Kalkulation beruht auf einem durchschnittlichen Ertragsniveau. Es zeigt sich, dass auf hochproduktiven Standorten nur in Ausnahmefällen eine Akzeptanz erfolgt. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen und die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen unterliegen einem unterschiedlichen Grad der Prämiendifferenzierung. Ausführlich dargestellt ist dies in Kapitel 6.
- **Projektauswahlkriterien**, die sich v.a. bei investiven Maßnahmen anbieten, spielen derzeit keine größere Rolle. Bei den Befragungen der Bewilligungsstellen wurde herausgestellt, dass aufgrund der finanziellen Ausstattung in den einzelnen Maßnahmen allein die formalen Auswahlkriterien begrenzend sind. Es wird zumeist schon im Vorfeld der Antragstellung geklärt, ob das jeweilige Projekt eine Chance hat, gefördert zu werden. Es gibt aber Vorstellungen, wie bei einem Überhang von Projekten ein Ranking vorzunehmen ist. Vorteilhaft dabei ist das Vorhandensein von entsprechenden Planungsgrundlagen, wie dem Dorferneuerungsplan, die eine Prioritätensetzung erleichtert.

Ein Beispiel für ein derzeit angewandtes Projektauswahlverfahren sind die inhaltlichen Leitlinien für Qualifizierungsmaßnahmen (siehe Kapitel 4). Hier wurden per Erlass Erläuterungen zu den sechs Produktcodes (entsprechen den Oberzielen des EU-Monitorings) herausgegeben. So gelten Maßnahmen zum Schwerpunkt Tierhaltung nur noch dann als förderungswürdig, wenn der Inhalt des Lehrgangs Kenntnisse vermittelt, die über die gängige Praxis hinausgehen, also besonders zur Verbesserung der Tiergesundheit oder zur Reduzierung des Medikamenteneinsatzes beitragen.

- Maßnahmenbezogen können die vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für eine Art „Qualitätswettbewerb“ angesehen werden. Bei den geförderten Maßnahmen sind vielfältige Fachplanungen vorhanden. Beispielhaft sei der Wege- und Gewässerplan in den Flurbereinigungsverfahren genannt. Im Bereich der Dorferneuerung setzt der Dorferneuerungsplan den Rahmen für die Auswahl von konkreten Projekten. Im Bereich der Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der wasserwirtschaftlichen Maß-

nahmen spielen die jeweiligen Fachplanungen als Instrument zur Operationalisierung der regionalen Prioritätensetzung eine Rolle. In einzelnen Maßnahmen hat die Bewertung ergeben, dass eine Stärkung planerischer Grundlagen die Projektauswahl verbessern könnte (z.B. ländlicher Wegebau - r).

10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als das Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten zu Förderbeitrag der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen ab, was förderfähig ist. Ausgehend von den Planzahlen des indikativen Finanzplans ist von einem Anteil der öffentlichen Mittel an den förderfähigen Gesamtkosten von 48 % auszugehen. D.h., dass durch 1 Euro an Fördermitteln (EU, Bund, Land, Kommune) weitere 1,08 Euro an investiven Ausgaben induziert werden.

Die bisherige Schwerpunktsetzung von PROLAND liegt im Förderschwerpunkt II und hier v.a. auf Projekten in kommunaler Trägerschaft. Auf Programmebene wurden bislang weniger private Projekte umgesetzt als geplant waren. Damit fällt die Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, bezogen auf den gesamten Mitteleinsatz bislang ein wenig geringer aus.

Grundsätzlich greift der Indikator, wie ihn die EU-KOM definiert, zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

Ob von den öffentlichen Projekten ein Anstoßeffekt für private Investitionen ausgeht, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beantworten. Private Investitionen werden durch eine Reihe von Faktoren determiniert, von denen die öffentlichen Maßnahmen in PROLAND nur einer sind (siehe DIW, 1998). Interessant sind v.a. die Effekte, die von einer Verbesserung der lokalen Standortbedingungen ausgehen können. Gelingt es beispielsweise durch die Dorferneuerung, die lokalen Standortbedingungen aufzuwerten, so wird sich vor Ort die private Investitionstätigkeit in den Bereichen Gewerbe und Gebäude langfristig auf einem höheren Entwicklungspfad bewegen. Hierzu gibt es erste Hinweise (siehe Kapitel 9). Da die Effekte aber eher langfristiger Natur sind, lassen sie sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren. Allerdings - dies zeigt auch die Fallstudie „Nachbetrachtung“ (siehe Kapitel 9) - gibt es grundsätzliche methodische Probleme in der Erfassung von solchen Anstoßeffekten, da sich die vielfältigen Determinanten privater Investitionstätigkeit überlagern.

10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksichtigt bei Kriterium 6-4. nur die Mitnahmeeffekte. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten werden daher durch die EvaluatorInnen ergänzt.

Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte entstehen zum einen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zu Stande gekommen wären. Hierbei handelt es sich um den Anteil der Gelder eines Programms, durch die keine Verhaltensänderungen induziert wurden (Isermeyer et al., 1996). Die EU-KOM nennt als Beispiel den Betrieb, der auch ohne staatliche Förderung investiert hätte (siehe auch EU-KOM, 1999c, S. 79). Mitnahmen können zum anderen auch als Überkompensation definiert werden. Die Beihilfe übersteigt dann die Kosten, die aus einer durch die Fördermaßnahme induzierten Verhaltensänderung resultieren (Beispiel Agrarumweltmaßnahmen).

Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig, und daher lassen sich den Förderkapiteln nur vereinzelt qualitative Hinweise entnehmen.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Bei **Verlagerungseffekten** handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise). Zum Beispiel, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allen Dingen für investive und beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999d).

Ein Verlagerungseffekt wäre in diesem Fall die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in einem geförderten niedersächsischen Verarbeitungsunternehmen, das dafür seine Produktion in einem anderen Betriebsstandort verringert (siehe Kapitel 7).

Verdrängungseffekte beziehen sich auf Wirkungen, die zu Gunsten eines Begünstigten erzielt werden, aber zum Nachteil anderer nicht geförderter Personen oder Organisationen (sektorale Betrachtungsweise). Ein Verdrängungseffekt liegt z.B. dann vor, wenn eine Person dank des Programms einen Arbeitsplatz findet, eine andere jedoch gleichzeitig ihren Arbeitsplatz verliert (EU-KOM, 1999d).

Ein Verdrängungseffekt aufgrund der Förderung von PROLAND könnte beispielsweise darin bestehen, dass Verarbeitungsunternehmen gefördert werden und dadurch andere in Niedersachsen bestehende Unternehmen Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Zur Quantifizierung der Nettowirkungen, also der Erfassung der Bruttowirkungen abzüglich nicht erwünschter Mitnahme-, Verlagerungs- oder Verdrängungseffekte, schlägt die EU-KOM Vorher-Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da beispielsweise in Niedersachsen Maßnahmen wie das NAU schon im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurden. Ebenso anspruchsvoll ist der Mit-Ohne-Vergleich. So lassen sich bei vielen Maßnahmen keine Vergleichsgruppen konstruieren, um den Fördereffekt isolieren zu können. Für die Abschätzung von möglichen Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten fehlen weitgehend die Informationen über nicht-geförderte Sektoren bzw. Regionen, die gegebenenfalls von der PROLAND-Förderung betroffen sein könnten. Die jeweiligen Probleme wurden förderkapitelbezogen dargestellt und diskutiert.

10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen

Unter diesem Kriterium werden im Rahmen der Evaluierung in Anlehnung an die Erläuterung durch die EU-KOM (2000) im Wesentlichen drei Aspekte erfasst:

- (1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region, durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt bei der Querschnittsfrage 2 (siehe auch MB-X-Tabelle 5.3).
- (2) Zusammenhang zwischen der Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinvestitionen und der Flächenförderung: Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist eine Förderung der Öko- und Regionalvermarktung nicht vorgesehen. Von der Flächenförderung sind bislang noch keine nachhaltigen Impulse auf den Verarbeitungs- und Vermarktungssektor ausgegangen (siehe auch Kapitel 6).
- (3) Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale über die Unterstützung von Planungsinstrumenten, die zum einen der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen und zum anderen die Förderinstrumente und Projekte auf die regionalen Potenziale abstimmen sollen. Im Rahmen der Fallstudien in der Maßnahme Dorferneuerung konnte herausgestellt werden, dass durch den Ansatz der breiten Bevölke-

rungsbeteiligung im Rahmen der Dorferneuerungsplanung Aspekte der Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale erkennbar sind. Zu erwähnen ist auch die generelle Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume, die indirekt dazu beitragen kann, dass endogene Potenziale erkannt oder besser genutzt werden (siehe Kapitel 9).

10.4.6 Fazit

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und auch dort beantworten zu lassen. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahmen abhängen, sodass eine generelle Aussage auf Programmebene nicht erfolgen kann.

Die Erfassung der Synergiewirkungen konnte bislang nicht umfassend erfolgen. Dies hat verschiedene Ursachen, die in Kapitel 10.4.1 genannt wurden. Die systematische Erfassung der Wechselwirkungen sowohl intern wie auch extern bleibt daher der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

10.5 Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung

In Kapitel 2 wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PRO-LAND beschrieben. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung einer Wertung unterzogen.

Die Datengrundlage für die folgenden Ausführungen bilden u.a. Expertengespräche auf der Ebene der Programmkoordination, Gespräche mit Vertretern der zuständigen Direktion innerhalb der DG-Agri, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie die Auswertung von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1). Im Folgenden wird in Teilaspekten die Ebene der Einzelprogrammbewertung verlassen und ein Überblick über die Einschätzung der untersuchten sechs Bundesländer gegeben, um gewisse strukturelle Problemlagen besser herausarbeiten zu können.

10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

10.5.1.1 Programmgenese

PROLAND setzt sich überwiegend aus bereits in den Vorperioden angebotenen Maßnahmen zusammen. Restriktiv auf eine grundlegende programmatische Neuausrichtung von PROLAND wirkt primär der finanzielle Hintergrund, sodass inhaltlich-konzeptionelle Überlegungen in starkem Maße von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel abhängig gemacht wurden. Viele Maßnahmen sind auf die GAK als Drittmittelquelle angewiesen, da das Land Niedersachsen nicht in ausreichendem Umfang über eigene Landesmittel verfügt (ML, 2002b). Daneben haben auch die engen zeitlichen Vorgaben zur Programmerstellung restriktiv auf die Neukonzeptionierung von Maßnahmen gewirkt. Die Konzeption neuer Maßnahmen erfordert einen großen zeitlichen Abstimmungsaufwand mit den unterschiedlichsten Verwaltungsebenen bis hin zur Staatskanzlei und dem Finanzministerium, bevor die Maßnahme endgültig in eine Richtlinie gefasst werden kann (ML, 2002b).

Neue Ansätze lassen sich in Teilen der Agrarumweltmaßnahmen des MU und im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen erkennen, die insgesamt aber nur einen geringen Teil der verfügbaren Programmmittel beanspruchen.

Die Vorteile eines Programmplanungsansatzes gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen liegen zum einen in der Möglichkeit der Mittelumschichtung zwischen Maßnahmen, die vorher nicht durchlässig waren. Dies kann die Umsetzung erleichtern. Allerdings sind Mittelumschichtungen durch die Durchführungsverordnung enge Grenzen gesetzt¹⁵. Zum anderen ist die Zusammenfassung verschiedener Maßnahmen in ein Programm für die Außendarstellung wichtig. Bei den Fachreferaten überwiegt nach wie vor zwar das fachbezogene Interesse, PROLAND wirkt aber als identitätsstiftendes Bindeglied (ML, 2002b).

Weitere mögliche Vorteile eines Programmplanungsansatzes wurden durch die Evaluatoren zur Diskussion gestellt (ML et al., 2003): Wegfall eines gesonderten Notifizierungsverfahrens, Planungssicherheit der EU-Mittel und Vereinfachung administrativer Abläufe auf Programmebene. Bezüglich der genannten Punkte wurde aber kein wesentlicher Systemwechsel zu den vorher bestehenden EU-Programmen gesehen, der die Umsetzung von Maßnahmen deutlich vereinfachen würde. Der Programmplanungsansatz führt aufgrund der Programmbreite nicht zu einer Vereinfachung, sondern zu einem erheblich höheren Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand.

¹⁵ Mittelumschichtungen in den Vorgängerprogrammen waren einfacher umzusetzen. Im Ziel-5b-Programm konnte darüber der Begleitausschuss entscheiden.

Nicht zuletzt wurde die Programmerstellung durch das EU-Genehmigungsverfahren beeinflusst, da die Vorgaben der EU-Kommission vielfach nicht eindeutig waren. Noch am Tag vor der entscheidenden STAR-Ausschusssitzung musste das Programm angepasst werden. Dies hat bei allen Beteiligten zu signifikanter Mehrarbeit geführt. Überdies hat die späte Programmgenehmigung im ersten Jahr zu einem Mittelabfluss geführt, der unter den Planansätzen lag.

10.5.1.2 Organisation der Durchführung

Interne Organisation - horizontal

Die internen Organisationsstrukturen wurden in Befragungen sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf Programmebene einer Wertung unterzogen. Aus den vorliegenden Befragungsergebnissen kann geschlossen werden, dass die horizontalen Organisationsstrukturen weitgehend den Anforderungen eines komplexen Programms entsprechen.

Die Umsetzung von PROLAND auf der Programmkoordinationsebene erfolgt innerhalb der Linienorganisation des Ministeriums. Das zuständige Referat besitzt keine zusätzlichen maßnahmebezogenen Zuständigkeiten und keine Weisungsbefugnisse gegenüber Dritten. Die Einbindung in eine Fachabteilung (Agrarstruktur) wird als Vorteil gegenüber einer Stabsstellenfunktion außerhalb der Linienorganisation gesehen, weil dadurch der engere Bezug zu den konkreten Umsetzungsproblemen bestehen bleibt. Den Schwerpunkt der Arbeit setzt das Referat in Koordination und Abwicklung des Programms. Der Personalbestand hierfür erscheint ausreichend. Für tiefergehende konzeptionelle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume und für inhaltlich-strategische Fragen der Programmausrichtung reicht der Personalbestand allerdings nicht aus.

Die Zusammenarbeit mit der Zahlstelle erfolgt bedarfsorientiert. Zwischen Zahlstelle und Programmkoordinierungsreferat musste zu Beginn des Programmplanungszeitraums erst eine Definition der jeweiligen Funktionen und Aufgaben stattfinden.

Die Zusammenarbeit zwischen Programmkoordination und den Fachreferaten erfolgt regelmäßig für wiederkehrende Arbeiten (EU-Monitoring, Programmänderungen), und auch bedarfsorientiert, wenn konkrete Anfragen zu beantworten sind oder ein akuter Bedarf seitens der Programmkoordination besteht (z.B. bei Mittelumschichtungen kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres). Die Zusammenarbeit ist sternförmig organisiert; es existiert keine Plattform auf Programmebene, auf der inhaltlich-strategische Überlegungen vorangetrieben würden.

Sinnvoll wäre u.E. eine engere Verknüpfung der Aufgaben der Programmkoordination mit den Angelegenheiten der GAK, da PROLAND sowohl von seiner inhaltlichen wie auch finanziellen Ausrichtung stark GAK-dominiert ist. Die HuK-Zuständigkeit ist aber in der Referatsgruppe Verwaltung und Recht angesiedelt.

Die Zusammenarbeit mit dem MU ist vorrangig über die Programmkoordinatorin des MU organisiert. Nur bei stark fachorientierten Fragestellungen wendet sich der Programmkoordinator direkt an das Fachreferat des MU. Das anfänglich noch stark vorhandene Ressortdenken auf der Ebene der Programmkoordinatoren MU/ML konnte im Laufe der Umsetzung abgebaut werden (ML, 2002b).

Zwischen den einzelnen Fachreferaten könnte der Austausch auf Programmebene intensiviert werden. Dies wurde auch schon unter dem Thema „Interne Koordinations- und Informationsstrukturen“ der für die Agrarumweltmaßnahmen zuständigen Fachreferate diskutiert (siehe auch Kapitel 6).

Interne Organisation - vertikal

Die vertikalen Organisationsstrukturen sind hinsichtlich der Programmumsetzung daran zu messen, ob sie a) einen fachlichen Austausch ermöglichen, und b) zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln gewährleisten.

- a) Die Wertung des fachlichen Austausches zwischen der Ministeriumsebene, den Bewilligungsstellen und den Letztempfängern wurde förderkapitelbezogen dargestellt. Es gibt verschiedene Umsetzungsstränge. Beispielfhaft genannt werden soll die Zusammenarbeit im Agrarumweltbereich und im Bereich der Agrarstrukturverwaltung.

Die Agrarumweltmaßnahmen sind organisatorisch dem MU und dem ML zugeordnet. Während die inhaltliche Ausgestaltung des NAU allein auf Fachreferentenebene stattfand, waren an der Maßnahme f4 die Dezernate für Wasserwirtschaft der Bezirksregierungen beteiligt. Die ÄfA als Bewilligungsstelle für das NAU hätten sich eine stärkere Einbindung bei der Maßnahmengestaltung und Planung der administrativen Umsetzung gewünscht. Bei der Ausgestaltung der Teilmaßnahme f3 wurde aufgrund des hohen Zeitdrucks ebenfalls keine umfassende Beteiligung der Bewilligungsstellen, der Bezirksregierungen und des NLÖ durchgeführt. In der Umsetzungsphase ist der fachliche Austausch ebenfalls unterschiedlich zu werten. So bestehen beispielsweise für das NAU zwischen ML und den ÄfA gute Informationsstrukturen, während die vertikalen Informationsstrukturen zwischen MU und den Bewilligungsstellen für die Maßnahme f4 an der nicht kontinuierlichen Besetzung der Leitungsfunktion im MU leiden.

Der Bereich der Agrarstrukturverwaltung war im Rahmen der Beteiligungsverfahren intensiv eingebunden, sodass hier einzelne Änderungswünsche, die v.a. von Seiten der

kommunalen Gebietskörperschaften geäußert wurden, im Rahmen der Neufassung der zugrunde liegenden Richtlinien in PROLAND Eingang gefunden haben. Der fachliche Austausch im Rahmen der Umsetzung läuft neben speziellen Dienstbesprechungen vorrangig über die Fortbildungsveranstaltungen der Agrarstrukturverwaltung, an denen neben den MitarbeiterInnen der ÄfA auch die Bezirksregierung und das Ministerium teilnehmen. Für den Informationstransfer wurde auch die "Besondere Dienstanweisung" als wesentlich erachtet, ebenso wie das EDV-Programm „PROLAND“, dessen Einführung von entsprechenden Anwenderschulungen begleitet wurde.

In Teilbereichen könnte dieser Austausch sicher noch intensiviert werden, in dem Sinne, dass der wechselseitige Charakter dieses Austausches gestärkt wird. Hier sollte überlegt werden, ob nicht das Dokumentationssystem Agri-Doc, auf das alle Verwaltungseinheiten Zugriff haben, intensiver genutzt werden könnte.

- b) Der Zahlstellenleitung kommt die wesentliche Aufgabe zu, die Fachreferate bei der Umsetzung eines zahlstellenkonformen Verwaltungshandelns zu beraten. Dies ist besonders wichtig bei der Gestaltung von Maßnahmen und Auflagen. In der vertikalen Umsetzung sorgt die Zahlstellenkoordination dafür, dass die gewonnenen Erkenntnisse aus der verwaltungsmäßigen Umsetzung sowie den Prüfungen des Internen Revisionsdienstes und der Bescheinigenden Stelle kontinuierlich in einen Verbesserungsprozess einfließen.

Die Zahlstelle hat diese Aufgabe gut gelöst, indem sie eine Zentrale Dienstanweisung erarbeitet hat und die Fachreferate verpflichtet hat, Besondere Dienstanweisungen für jede Maßnahme zu erstellen, die auf dieser Zentralen Dienstanweisung aufbauen.

Die Umsetzung der Regelungen in den Besonderen Dienstanweisungen wird durch die Fachreferate im Rahmen fachaufsichtlicher Prüfungen und den Internen Revisionsdienst sichergestellt. Da den EvaluatorInnen die internen Prüfprotokolle nicht vorliegen, kann keine Aussage zur Qualität der zahlstellenkonformen Umsetzung getroffen werden. Eventuell vorgefundene Mängel müssen u.E. aber immer vor dem Hintergrund gewertet werden, dass der Anpassung an EU-Regularien ein prozesshafter Charakter zukommt.

Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination

Es existieren vielfältige Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination am nützlichsten wurde von den Programmkoordinatoren die Bund-Länder-Koordinierungsreferentengruppe eingeschätzt, die sich nach Bedarf mehrmals im Jahr trifft und alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen bespricht. Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das sowohl die Sitzung leitet wie auch Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von der Pro-

grammkoordination in Niedersachsen in Übereinstimmung mit den anderen befragten fünf Bundesländern eine verbesserte Sitzungskultur angeregt (ML, 2002b).

Sinnvoll könnte es u.E. auch sein, zu bestimmten Themen stärker in Unterarbeitsgruppen zu arbeiten, um die Verwaltungspraxis der Bundesländer schon im Vorfeld von Entscheidungen stärker zu berücksichtigen.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde von der Programmkoordinationsebene sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.5.3.1) ist ambivalent. Es gibt die Erwartungshaltung der Bundesländer, dass der Bund eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Ansprüchen der EU-KOM einnehmen soll. Dies soll aber ohne eine Einmischung in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Neben den formellen Strukturen bestehen vielfältige informelle Kontakte auf der Arbeitsebene nicht nur zwischen Bundesländern sondern auch zwischen den anderen beteiligten Ebenen. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. Die informellen Kontakte dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen bei zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinationsebene herangetragen werden.

Externe Organisationsstrukturen mit Umsetzungsrelevanz für PROLAND

Neben den Abstimmungs- und Zusammenarbeitsstrukturen auf Programmkoordinationsebene existieren vielfältige maßnahmenbezogene Strukturen (GAK-orientiert) sowie die regelmäßigen Treffen der Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan) und der Zahlstellenreferenten. Die Konzentration auf die GAK ist aus Sicht des Bundes verständlich, da hier der konkrete Abstimmungsbedarf besteht. Die Länderprogramme beinhalten aber auch Maßnahmen, die ohne finanzielle Beteiligung des Bundes durchgeführt werden. Hier fehlen entsprechende Gremien auf Bundesebene, in denen die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz) diskutiert werden könnten. Bisher sind solche Diskussionsprozesse eher nach dem Zufallsprinzip organisiert. Die ProgrammbewerterInnen regen an, diese zu verstetigen, indem in regelmäßigen Abständen Treffen - ggf. unter Leitung des BMVEL oder des BMU - organisiert werden (siehe Kapitel 6).

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der EPLR, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Zuständigkeit für die GAK und die Programmkoordination ist im niedersächsischen ML getrennt und auf unterschiedliche Referate verteilt. Daher

sollte zwingend eine regelmäßige und zeitnahe wechselseitige Information in Vorbereitung der Bund-Länder-Sitzungen und zur Ergebnisweitergabe erfolgen.

Die Zahlstellenreferenten der Bundesländer halten ebenfalls regelmäßige Treffen unter Beteiligung des BMVEL ab. Hier bestehen enge Anknüpfungspunkte zur Programmkoordination, da in diesem Gremium die wesentlichen Festlegungen zu den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen getroffen werden. In diesem Zusammenhang ist auf eine enge Abstimmung mit Aspekten der Programmkoordination schon auf der Ebene des BMVEL hinzuwirken.

Grundsätzlich ist aber die Organisation des Austausches über die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene, Zahlstellenreferenten und Programmkoordinatoren) sehr aufwändig und anfällig gegenüber Informationsverlusten und Weitergaberversäumnissen.

10.5.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (z.B. f3, f4, n, m, s und t) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK und weitgehend auch mit finanzieller Unterstützung der GAK durchgeführt. Damit ist die Frage zu untersuchen, in welcher Weise die GAK sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung wie auch hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben Einfluss auf das Fördergeschehen nimmt.

Der Finanzrahmen der GAK ist abhängig von dem zugewiesenen jährlichen Plafond und den zur Verfügung stehenden Landesmitteln, um die Bundesmittel entsprechend binden zu können. In den ersten drei Förderjahren der jetzigen Förderperiode blieb die Mittelausstattung der GAK weitgehend auf dem gleichen Niveau, weil ausreichend Landesmittel zur Kofinanzierung zur Verfügung standen. Wie unter den haushalterischen Restriktionen sich die Mittelausstattung zukünftig entwickeln wird, ist unklar. Wahrscheinlich wird das vergleichsweise hohe Niveau nicht gehalten werden können, sodass nach Alternativen zur Sicherstellung der nationalen Kofinanzierung gesucht werden muss.

Die inhaltliche Ausgestaltung der GAK mit einem starken Fokus auf einzelbetriebliche und überbetriebliche sektorale Maßnahmen wirkt in Teilbereichen restriktiver als die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999, weil verschiedene Handlungsfelder außerhalb des Landwirtschaftssektors nicht bedient werden können (z.B. touristische Infrastruktur und Einrichtungen, Versorgungseinrichtungen, Umnutzung nicht landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz). Zurzeit findet eine intensive Diskussion statt, um die Förderungsgrundsätze der GAK auszuweiten. Niedersachsen hat seine agrarstrukturellen Maßnahmen schon

in der Vergangenheit durch eigene Landesrichtlinien ergänzt. Die hier gemachten Erfahrungen sollte Niedersachsen nach Ansicht der EvaluatorInnen stärker in die derzeit stattfindende Diskussion einbringen.

Im forstlichen Bereich behindern z.T. zu komplizierte Regelungen der GAK die Inanspruchnahme von GAK-Maßnahmen. Die Voraussetzungen für die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse beispielsweise sind laut Aussage des ML zu kompliziert (z.B. Nachweis gemeinschaftlicher Nutzung von Maschinen), sodass die Inanspruchnahme dadurch deutlich vermindert wird.

Im landwirtschaftlichen Bereich und auch der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung hat aufgrund der Änderungen in der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine deutliche Vereinfachung stattgefunden, was die Fördervoraussetzungen und sektoralen Beschränkungen betrifft. Sie wurden auch in der GAK nachvollzogen (siehe Kapitel 3 und 7).

Im Zeitraum 2000 bis 2002 kam es zu jährlichen Änderungen der Förderungsgrundsätze der GAK, v.a. um Aspekte des Umwelt- und Tierschutzes sowie Diversifizierungsanliegen stärker zu berücksichtigen. GAK-Änderungen ziehen entsprechende Änderungen der EPLR und die Anpassung von Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können von den Bundesländern jedoch erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät bezogen auf das EU-Haushaltsjahr nach Brüssel gesandt werden. Abgesehen von den Problemen einer zeitlichen Taktung ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch nicht erforderlich, die Förderungsgrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vorgeschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen

Unter Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen PROLAND abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den Regelungen betroffene Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). Die Maßnahmenkategorien und zugehörigen Fragestellungen orientieren sich an der Vorgeschichte der Maßnahmen (z.B. vormals flankierende Maßnahmen, Ziel-5a- oder Ziel-5b-Maßnahme, reine GAK-/Landesmaßnahme oder neu konzipiert), der Art der Maßnahme (investiv oder konsumtiv) und der EU-Erfahrung der umsetzenden Verwaltung. An dieser Stelle sollen die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und daraus folgende Schlussfolgerungen zusammengefasst werden. Eine detaillierte Übersicht ist MB-X-Tabelle 9.2 zu entnehmen.

10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen

Bei der Analyse der finanztechnischen Regelungen standen die Aspekte

- Jährlichkeitsprinzip;
- Unterschiedlichkeit der nationalen und der EU-Haushaltsjahre;
- vertikale und horizontale Mittelumschichtungen;
- Erstattungsprinzip.

im Vordergrund. Da deren Auswirkungen von der Maßnahmenart abhängig sind, wird im Folgenden zwischen flächenbezogenen und investiven Maßnahmen unterschieden.

Flächenbezogene Maßnahmen

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die flächenbezogenen Maßnahmen, unabhängig von ihrer Laufzeit, mit den finanztechnischen Regelungen der EU vereinbaren lassen. Folgende Problembereiche sind zu vermerken:

- Kontrollen und der Flächenabgleich müssen rechtzeitig abgeschlossen werden, damit die Mittel ausgezahlt werden können.
- Es besteht eine gewisse Planungsunsicherheit bezüglich der Frage, wie über das Jahr 2006 hinausgehend die abgeschlossenen Verträge bzw. Bewilligungen finanziert werden können (EU-Anteil).
- Bei neuen Maßnahmen besteht das Problem der genauen Planung der erforderlichen Mittel, weil keine Erfahrungswerte aus der Vergangenheit vorliegen.
- Vertikale Mittelumschichtungen sind aufgrund der fehlenden gegenseitigen Deckungsfähigkeit der zur Kofinanzierung erforderlichen Haushaltstitel nur begrenzt möglich. Von vertikalen Mittelumschichtungen können flächenbezogene Maßnahmen außerdem aufgrund des festen Antragsdatums im Frühjahr nur in begrenztem Umfang profitieren, da letztlich erst im August/September deutlich wird, in welchen Maßnahmen Mittel nicht verausgabt und intern umgeschichtet werden können.

Beim Erstattungsprinzip gab es gegenüber der Vorgängerperiode keinen Systemwechsel.

Investive Maßnahmen

Für die investiven Maßnahmen werden größere Probleme mit den finanztechnischen Regelungen angemerkt, die sich v.a. auf das Jährlichkeitsprinzip gepaart mit der Unterschiedlichkeit des nationalen und EU-Haushaltsjahres zurückführen lassen.

Jährlichkeitsprinzip und Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre

Investive Maßnahmen wiesen aus den unterschiedlichsten Gründen Reibungspunkte mit dem Jährlichkeitsprinzip auf:

- Die Verwaltung kann private wie öffentliche Investitionsentscheidungen hinsichtlich ihres Umfangs oder ihrer zeitlichen Taktung nur begrenzt beeinflussen. Dies ist bei der flächenbezogenen Förderung zwar grundsätzlich auch so. Bei den Agrarumweltmaßnahmen ist aber nur die Höhe der Neubewilligungen eine Unbekannte. Die Höhe der Zahlungen für laufende Verpflichtungen kann, abzüglich eines Unsicherheitsfaktors für Sanktionen oder Kündigungen vor Ablauf des Verpflichtungszeitraums, vergleichsweise gut kalkuliert werden.
- Der vorgesehene Umfang von Investitionen kann z.B. aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen deutlich von den Planungen abweichen.
- Die Einhaltung des Zeitrahmens der baulichen Umsetzung von Projekten kann ebenfalls ein Problem darstellen, z.B. aufgrund schlechter Witterungsverhältnisse.
- Das Gebot der Jährlichkeit kann auch ein Problem bei neuen Maßnahmen darstellen, deren mögliche Inanspruchnahme nur schwer zu prognostizieren ist.
- Auch Maßnahmen, die eingebunden sind in festgelegte planungsrechtliche Verfahren, haben Schwierigkeiten mit der Jährlichkeit, weil die bewilligende Stelle keinen Einfluss auf den Abschluss beispielsweise von Planfeststellungsverfahren hat.

Verlässliche Angaben über den Mittelabfluss liegen bei investiven Maßnahmen zumeist erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres vor. Zu diesem Zeitpunkt kann - bezogen auf die einzelne Maßnahme - nur noch unter Schwierigkeiten gegengesteuert oder bei geringem Mittelabfluss ein Alternativprojekt gefunden werden.

Hinzu kommt, dass aufgrund der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre, der späten Genehmigung der GAK-Änderungen sowie der späten Freigabe der GAK- und Landesmittel und eventueller Haushaltssperren nur ein schmaler Zeitkorridor bleibt, um Projekte zu bewilligen, durchzuführen und abzurechnen.

Das Jährlichkeitsprinzip verbunden mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre führt in der Verwaltung zu dem Phänomen der zwei „Bugwellen“. Zu dem bekannten Dezemberfieber vor Ablauf des nationalen Haushaltsjahres tritt das Septemberfieber vor Ablauf des EU-Haushaltsjahres. Hierdurch entstehen zwei Zeiträume, in denen die Bewilligungsstellen für andere Aufgaben fast vollkommen blockiert sind.

Es gibt aber maßnahmen- und programmbezogene Anpassungsstrategien, die in Niedersachsen in den zurückliegenden EU-Haushaltsjahren dazu geführt haben, dass über die Planzahlen im indikativen Finanzplan hinausgehend umfangreiche Mittel aus anderen

Bundesländern und EU-Mitgliedstaaten aufgenommen werden konnten. Niedersachsen hat somit in starkem Maße von dem Jährlichkeitsprinzip profitiert.

Gegen eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips spricht aus Sicht der EvaluatorenInnen das Ziel der Haushaltsdisziplin. Mit einer am Bedarf orientierten Planung, einem straffen Finanzmanagement und einer flexiblen internen Finanzplanung (z.B. generell gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel) kann Niedersachsen auch zukünftig die jährlich geplanten Finanzmittel verausgaben, sofern die erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen.

Auf der anderen Seite würde eine Anpassung des Jährlichkeitsprinzips an die Besonderheiten investiver Maßnahmen eine größere Flexibilität bei der Programmumsetzung bringen. Eine Alternative zum Jährlichkeitsprinzip ist die für die Strukturfonds geltende n+2-Regelung. Im Programmworkshop wurden diese finanztechnischen Regelungen zur Diskussion gestellt. Übereinstimmend wurde festgestellt, dass zumindest für die investiven Maßnahmen eine n+2-Regelung Vorteile in der finanztechnischen Steuerung bringt. Dem Mittelverfall durch das Jährlichkeitsprinzip, das in ähnlicher Form auch bei den GAK-Mitteln gilt, kann zwar durch vielfältige Strategien begegnet werden. Aufgrund des Charakters investiver Maßnahmen wäre aber die Möglichkeit der Übertragbarkeit von Mitteln sachgerechter. Interessant ist auch die Alternative, die in der Arbeitsgruppe "Vereinfachung" der Konferenz in Salzburg zur Ländlichen Entwicklung vorgeschlagen wurde: Danach können maximal 3 % einer Jahrestanche übertragen werden, um v.a. den mit investiven Maßnahmen verbundenen Unwägbarkeiten begegnen zu können, ohne zur Ausfinanzierung einzelner, nicht fristgerecht fertig gestellter Projekte schon die Mittel des folgenden EU-Haushaltsjahres in Anspruch nehmen zu müssen (s.u.).

Unter Wahrung des Ziels Haushaltsdisziplin sollte aus Sicht der EvaluatorInnen, den Ergebnissen des Programmworkshops folgend, auf jeden Fall eine Flexibilisierung der restriktiven haushalterischen Bestimmungen¹⁶ der EU erfolgen.

Die Empfehlung zur Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr wurde von allen Beteiligten am Programmworkshop geteilt. Dies würde einen größeren zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung gerade von investiven Maßnahmen eröffnen und die Abrechnung vereinfachen.

¹⁶ Eine solche begrenzte Flexibilisierung hinsichtlich der Übertragbarkeit von Mitteln sollte auch für die nationalen Haushalte gelten.

Mittelumschichtungen

Die aufgeführten Ursachen führen dazu, dass gerade für investive Maßnahmen die punktgenaue finanzielle Mittelsteuerung schwierig ist, was auch immer wieder in Verhandlungen mit der EU-KOM kritisch angemerkt wurde (EU-KOM, 2002a).

Niedersachsen konnte bislang die Möglichkeiten für vertikale Mittelumschichtungen (auch aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten) intensiv nutzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass durch finanztechnische Strategien immer aufnehmende Maßnahmenbereiche vorgehalten werden konnten:

- Artikel-52-Maßnahmen als Puffer,
- Nutzung von kommunalen Mitteln zur nationalen Kofinanzierung,
- Nutzung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns,
- weit gehende gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel zur Kofinanzierung.

Die Handhabbarkeit von Mittelumschichtungen und das Jährlichkeitsprinzip hängen unmittelbar zusammen. Bislang sah sich Niedersachsen in der komfortablen Situation, nicht nur die eingeplanten, sondern auch noch zusätzliche Mittel kofinanzieren zu können. Davon haben v.a. Maßnahmen des Förderschwerpunkts II profitiert (Wegebau, Flurbereinigung, Dorferneuerung), aber auch forstliche Maßnahmen. In Kapitel 2 wurde schon darauf verwiesen, dass sich die finanzielle Situation des Landes und der Kommunen drastisch verschlechtert hat, sodass zukünftig eher die Knappheit der Mittel die Umsetzung beeinflussen wird. Dies stellt die Programmkoordination hinsichtlich der finanziellen Mittelsteuerung vor neue Aufgaben.

Das BMVEL nennt im Zusammenhang mit der Mittelumschichtung bzw. dem Jährlichkeitsprinzip zwei weitere Aspekte, die sowohl dem Fördercharakter investiver Maßnahmen als auch dem Interesse an einer zeitnahen Abwicklung der Förderung entgegen kommen könnten (BMVEL, 2002a):

- Der Entwurf der neuen EU-Haushaltsverordnung sieht vor, der EU-KOM im Bedarfsfall die Möglichkeit einzuräumen, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung im EAGFL, Abteilung Garantie zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen;
- nationale Modulationsmittel können nach den derzeit geltenden Regeln über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden.

Das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern wird derzeit erneut durch die EU-KOM geprüft. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch Entscheidungen der EU-KOM legalisiert werden muss. Falls sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen

den Bundesländern stattfinden, da die Informationen über Mehr- und Minderbedarfe erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres vorliegen, wenn kein Änderungsantrag mehr gestellt werden kann. Für Niedersachsen würde diese Entscheidung in der Konsequenz bedeuten, dass das Land im Jahr 2005 sein Programm abschließen muss, weil dann die ursprünglich eingeplanten Mittel in vollem Umfang ausgezahlt sind.

Problematisch ist u.E. weniger der strittige Punkt an sich, der auch als Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus gewertet werden kann, als das Zögern der EU-KOM, eine eindeutige Regelung von Anbeginn zu schaffen, die dann über den Förderzeitraum Bestand hat.

Erstattungsverfahren

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren ist für die meisten Maßnahmen kein Problem. Die Möglichkeit, aus nationalen Mitteln entsprechend den Vorgaben der LHO einen Vorschuss zu zahlen, wird in Niedersachsen nicht genutzt (siehe auch MB-Einl-Text 4). Für die Verwaltung stellt das Erstattungsverfahren eine Arbeitserleichterung dar. Insgesamt führt diese Regelung zur Verbesserung der zweckmäßigen Mittelverwendung.

Probleme werden nur bei Projektträgern vermerkt, die über keine finanziellen Rücklagen verfügen, um den Zuschuss entsprechend vorzufinanzieren. Beispiele werden in MB-X-Tabelle 9.2 genannt.

10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet zum einen die generelle Frage nach dem Rechnungsabschlussverfahren sowie den Auswirkungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen auf die Umsetzung des Programms. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.5.2.3 diskutiert.

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Das Rechnungsabschlussverfahren (siehe MB-Einl-Text 6) birgt die Gefahr der Anlastung von Ausgaben. Das Rechnungsabschlussverfahren führt dazu, dass den Fragen der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen sowie der Höhe des mit der Umsetzung verbundenen Verwaltungsaufwandes eine große Bedeutung zukommt. Bei der Programmerstellung hat dies nur eine nachrangige Rolle gespielt, da letztlich alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen, soweit das EAGFL-Mittelkontingent ausreichend war, auch Bestandteil von PROLAND geworden sind. Bei der Konzeption von neuen Maßnahmen spielt das Rechnungsabschlussverfahren mit den insofern eine Rolle, dass sich Fachreferate zunehmend überlegen, ob sie sich für die EU-Kofinanzierung einem sehr aufwändi-

gen Verfahren unterziehen sollen, oder ob die rein nationalen Mittel nicht ausreichend sind, um die geplante Maßnahme auch ohne EU-Beteiligung durchführen zu können.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

Bei der Evaluation der meisten Maßnahmen wurden keine grundsätzlichen Probleme der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgestellt, die die Umsetzung deutlich beeinflusst hätten.

Von Fachreferatsseite wird teilweise kritisch angemerkt, dass die den EU-Regelungen immanente Misstrauenskultur den Prinzipien der Landeshaushaltsordnung, wonach Projekte grundsätzlich regelungskonform abgewickelt werden und Unstimmigkeiten eine Ausnahme darstellen, widerspricht. Auch die neuen Steuerungsmodelle in der Landesverwaltung beinhalten keine Misstrauenskultur, sondern stellen v.a. die Produktverantwortung jedes Einzelnen heraus.

Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften bringt verglichen mit den Vorschriften der LHO und des VwVfG einen Mehraufwand mit sich. Dieser resultiert v.a. aus den Dokumentationspflichten über Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgänge (Fachaufsichten, Systemprüfung), die zu einem systematischen und checklistengestützten Vorgehen verpflichten, sowie dem Fehlen von vereinfachten Verfahrensschritten für Projekte mit geringeren Zuwendungshöhen.

Bei den Verwaltungsbefragungen der Förderkapitel wurden keine grundsätzlichen Probleme mit den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen angemerkt, wobei jedoch alle Förderbereiche gleichermaßen den mit den genannten Regelungen verbundenen Mehraufwand und einzelne Detailregelungen problematisierten.

Wo besteht Veränderungsbedarf bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen?

Kritikpunkte beziehen sich im Wesentlichen auf Detailregelungen und auf die Frage, ob die hohen Standards der EU-KOM bei allen Maßnahmen gleichermaßen, unabhängig von der Zuwendungshöhe sowie dem Finanzierungsanteil der EU, anzuwenden sind.

Beispiele für kritisierte **Detailregelungen** sind

- die Prüfung der Guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen oder
- die Ausgestaltung der Sanktionsregelungen.

Die Probleme mit der Prüfung der Guten fachlichen Praxis sind in Kapitel 6 ausführlich beschrieben.

Die Übernahme der strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens für alle Maßnahmen führt z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen Härten. Auch im investiven Bereich wird diese für nicht sachgerecht gehalten¹⁷. In der Frage der Sanktionierung nach dem InVeKoS sieht die EU-KOM allerdings in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a). Inzwischen hat die EU jedoch das VwVfG als Grundlage für die Sanktionsregelungen im investiven Bereich anerkannt (ML et al., 2003).

Die EU-Regularien sind auf alle Förderfälle ohne Ausnahme anzuwenden. Es gibt Maßnahmen, die von einer Vielzahl an Antragstellern mit geringen Zuwendungen und wenigen „Standardprojekten“ gekennzeichnet sind. Hier besteht die Tendenz, entweder Mindestzuwendungshöhen einzuführen oder solche Maßnahmen rein national zu finanzieren, um den Aufwand für die betroffenen Verwaltungen zu verringern. Die EU-KOM verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass nicht zwingend alle Maßnahmen EU-kofinanziert werden müssen (EU-KOM, 2003). Nach Ansicht der EvaluatorInnen sollten Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregularien aber nicht so restriktiv wirken, dass sie bestimmte Maßnahmen von vornherein zu Gunsten von einfach zu standardisierenden Maßnahmen ausschließen.

Bei den Agrarumweltmaßnahmen könnte ein solches Vorgehen besonders diejenigen Maßnahmen treffen, die mit einer hohen Ressourcenschutzwirkung häufig nur einen geringen Flächenumfang je Zuwendungsempfänger mit allerdings hohen Aufwendungen haben.

Ein weiterer Vorschlag von Seiten der EvaluatorInnen wurde intensiv diskutiert (ML et al., 2003). Im Rahmen der LHO sind bestimmte vereinfachte Verfahren bei Zuwendungen unter 25.000 Euro möglich, wie z.B. eine Vereinfachung der Verwendungsnachweisprüfung. Von den EvaluatorInnen wurde die Frage gestellt, ob eine Abstufung der Verwaltungserfordernisse auch bei EU-kofinanzierten Projekten sinnvoll wäre. Dieser Vorschlag wurde als nicht praktikabel (Probleme zweier getrennter Verfahren) und wenig sachgerecht eingeschätzt.

Eine breitere Anwendung von Pauschalierungsregelungen, die z.B. in der forstlichen Förderung angewendet werden, an Stelle aufwändiger einzelfallbezogener Verwendungsnachweisprüfungen könnte nach Auffassung der EvaluatorInnen eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes nach sich ziehen.

¹⁷ Im Rahmen von EU-Kontrollen des AFP in Hessen wurde die Anwendung des VwVfG als sachgerecht akzeptiert und damit zunächst von der Aufstellung spezifischer Sanktionsregelungen Abstand genommen.

Von der Programmkoordinierungsebene wurde problematisiert, dass die **Interpretation der genauen Ausgestaltung des Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahrens** durch die EU-KOM kontinuierlichen Veränderungen unterliegt und daher für die Programmkoordination schwer einschätzbar ist. Die in den Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgelegten Grundsätze und Beispiele sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten (EU-KOM, 2002b). Gleichwohl werden sie bei Prüfungen vor Ort durch EU-KOM-Dienststellen als Messlatte zur Beurteilung der Qualität der vorgefundenen Systeme genutzt. Sinnvoll wäre eine klare Definition von Regelungskriterien zu Beginn des Programmplanungszeitraums und deren Einhaltung, um den Verwaltungen einen gewissen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen und nicht ständige Anpassungen zu induzieren, die mit einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand verbunden sind.

Die Kontrollkompetenz der EU-Kommission sollte sich auf die Kontrolle der Kontrolle beschränken (ML, 2002b). Ziel der EU-KOM ist es aber andererseits, über die stärkere Definition von Anforderungen und die Kontrolle der Systeme in den Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nachzukommen. Dies ist Ergebnis der politischen Vereinbarung von Berlin und demnach im laufenden Programmplanungszeitraum nicht veränderbar (EU-KOM, 2002e).

10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Die Umsetzung eines Programms mit einer siebenjährigen Laufzeit erfordert die Möglichkeit zu Programmänderungen sowohl finanzieller wie auch inhaltlicher Art, die flexibel und verwaltungsökonomisch umzusetzen sind. Im Bezug auf die Vorgaben für die Programmänderung hat die EU-KOM inzwischen zwei Änderungen der zugrunde liegenden Durchführungsverordnung beschlossen (in MB-X-Tabelle 9.1 sind die wesentlichen Änderungen dargestellt). Damit ist ein Teil der Probleme, die die sechs Bundesländer in den Expertengesprächen anführten, beseitigt (siehe Tabelle 10.21).

Das grundsätzliche Problem der Programmänderungen besteht allerdings in der Detailliertheit der Programmplanungen, sodass auch vergleichsweise geringfügige inhaltliche und finanzielle Änderungen formale Entscheidungen der EU-KOM erforderlich machen. Dies erzeugt einen erheblichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bundesländer und innerhalb der EU-KOM. Für die Periode nach 2006 sollte daher ein Programmierungsverfahren gewählt werden, dass die bestehende Steuerung über detaillierte Programmplanungen durch einen Zielsteuerungsprozess (auf der Ebene von Förderschwerpunkten) ablöst. Für ein solches Verfahren ist aber ein längerer Vorlauf für das Abfassen der Programme erforderlich.

Tabelle 10.21: Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung durch EvaluatorInnen	Vorschläge
Langwierige Genehmigungsprozedur mit doppelem Konsultationsverfahren	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Dauer z.T. erheblich (rund 2,5 Monate für EU-KOM internes Konsultationsverfahren), Änderungen benötigen zwei Jahre Vorlauf, es existiert aber immer noch kein klarer Zeitplan für die Änderungsprozedur	Sachgerechterer, reduzierter Verteiler, Einhalten der Fristen (15 Tage), verbindlicher Zeitplan für <u>beide</u> Seiten, stärkere bilaterale Vorabklärung, stärkere Bündlungs- und Filterfunktion der zuständigen Abteilung in der DG Agri
Durch Verzögerungen in der Bearbeitung der Programmänderungsanträge entsteht ein enormer Zeitdruck, den die EU-KOM als Druckmittel einsetzt	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Schafft keine Grundlage für ein partnerschaftliches Verhältnis	Klare Zeitvorgaben und Einhaltung der Fristen durch die EU-KOM-Dienststellen, Vorabklärung der zur Genehmigung eingereichten Änderungen
Taktung mit anderen Bundesländern und dem vorgegebenen Termin der EU-Kommission nach der VO (EG) Nr. 445/2002		Hausgemachtes föderales Problem	PLANAK- Sitzungen flexibler taktieren
Zu detaillierte Aufspaltung der Haushaltslinien im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen ziehen einen ständigen Anpassungsbedarf nach sich	VO (EG) Nr. 963/2003 sieht vor, dass die Maßnahmen j) bis v) als eine einzige Maßnahme unter der Bezeichnung j) Förderung der Anpassung und der Entwicklung von ländlichen Gebieten zusammengefasst werden können	Für Finanzplanung durchaus sinnvoll, aber aus Steuerungsgründen und zur Evaluierung dieses sehr heterogenen Maßnahmenbereichs ist unbedingt eine sinnvolle feingliedrige interne Planung und Datenerhaltung erforderlich	Verbindlicher Finanzplan nur noch auf Ebene der Förderschwerpunkte, darunter liegende Detailplanung und Änderungen im Begleitausschuss

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung durch EvaluatorInnen	Vorschläge
Grenzen der genehmigungsfreien vertikalen Mittelschichtung durch die vorgegebenen Schwellenwerte des Artikel 44 der VO (EG) Nr. 445/2002	Durch die Änderung der VO (EG) Nr. 445/2002 wurden die Schwellenwerte für die Erforderlichkeit einer Genehmigung geänderter Planansätze auf 15 % bzw. 20 % nach oben gesetzt	Bleibt abzuwarten, wie sich diese Veränderungen auswirken; problematisch aus Sicht der Evaluierer wird die schleichende Änderung in der Planausrichtung gesehen, die durch die jährliche Erhöhung um 14,9 % der Mittelausstattung bestimmter Maßnahmen erfolgen kann	
Aufwändige Unterlagen durch vorgegebene Gliederung	Indirekte Vereinfachung auch hier durch die Neuregelung des Artikel 44, da Genehmigungserfordernisse reduziert wurden, das Standard-Dokument (Anhang 5 der Arbeitsunterlagen) ist gegenüber der früheren Version einfacher und übersichtlicher		
Subjektives Gefühl, dass Wertung von Änderungen und Zeitdauer bis zur Entscheidung von zuständigem Bearbeiter der EU-KOM und Zufällen abhängig, also unkalkulierbar ist	Viele Tatbestände unterliegen nur noch der Anzeige- oder Notifizierungspflicht, dadurch unterliegen zukünftig viele Änderungen nicht mehr dem aufwändigen Konsultationsverfahren (Entschlackung des Verfahrens)	Der subjektive Eindruck der Bundesländer kann nachvollzogen werden; das Problem ist nur, dass eine 100-prozentige Vereinheitlichung einen solchen Abstimmungsaufwand erfordern würde, dass Änderungen gar nicht mehr innerhalb bestimmter Fristen umzusetzen wären, ein gewisses subjektives Element ist also systemimmanent. neuer A-Punkt: Ziel einer Maßnahme wenig konkret gefasst, zu allgemein	Klare Vorgaben sowohl zeitlicher als auch verfahrenstechnischer Art und enge inhaltliche Abstimmung zwischen den Bearbeitern in EU-KOM, Wahrnehmung einer Filter- und Bündelfunktion der zuständigen Abteilung der DG-Agri gegenüber anderen Dienststellen; wichtig wäre u.E. auch eine stärkere Rolle des Bundes im Programmänderungsverfahren zur Abstimmung zwischen den Ländern, z.Z. laufen vorwiegend informelle bilaterale Abstimmungen

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht des Landes Niedersachsen sind die Genehmigungsentscheidungen der EU-KOM zu stark differenziert. Es wurde darauf verwiesen, dass bei kleineren neuen Maßnahmen für geringfügige Änderungen der Maßnahmen die gesamten Änderungsprozeduren durchlaufen werden müssten. Aber auch kleine Anpassungen sind im Hinblick auf eine Feinsteuerung z.T. erforderlich; der damit verbundene Verwaltungsaufwand ist allerdings sehr hoch (ML et al., 2003). Auch die Anzeigepflicht bei reinen Programmanpassungen verursacht einen übertriebenen Aufwand. Ein wesentliches zeitliches Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass erst die Entscheidungen zum Bundes- und Landeshaushalt abgewartet werden müssen, damit die Anträge fertig gestellt werden können. Damit ist der Januar der frühestmögliche Termin für die Einreichung des Änderungsantrags. Unter terminlichen Erwägungen müssten die Änderungen im Dezember lanciert

werden, damit im Sommer auch die Genehmigung erfolgen kann. Verbunden mit einer Bearbeitungsdauer der Anträge von bis zu sechs Monaten bleibt dadurch wenig Zeit für die Umsetzung der genehmigten Planänderungen im laufenden Programmjahr. Finanzielle Änderungen hingegen können i.d.R. erst im März gestellt werden, weil dann erst Klarheit über die zur Verfügung stehenden nationalen Kofinanzierungsmittel herrscht. Dies hätte zur Folge, dass Änderungen im laufenden EU-Haushaltsjahr aber überhaupt nicht mehr genehmigt werden könnten. Deutlich wird, dass die Unterschiedlichkeit des EU- und nationalen Haushaltsjahres nicht nur in Bezug auf das Jährlichkeitsprinzip, sondern auch im Bezug auf die Programmänderungsprozeduren ein wesentliches Problem darstellt.

Zusammenfassend empfehlen die ProgrammbewerterInnen, auch die Änderungspraxis der Länder zu überdenken. Die langfristige strategische Ausrichtung sollte im Vordergrund stehen und weniger kontinuierliche Feinjustierungen und Änderungen im Sinne von Testballons. Diese sollten eher durch ergänzende Landesmaßnahmen verwirklicht werden. Der Ausspruch der EU-Kommissionsvertreter, dass das Recht zur jährlichen Änderung keine Pflicht zur Änderung bedeutet (EU-KOM, 2003), trifft auch aus Sicht der Programmevaluation das Problem. Bei ständigen Neuausrichtungen von Maßnahmen ist es noch schwieriger, Wirkungen auf bestimmte Maßnahmenmerkmale zurückzuführen. Eine ruhigere Hand bei der Programmierung, eine deutlichere Strategie und weniger Detailregelungen wären anzuraten.

Die Einflussmöglichkeiten des Bundeslandes Niedersachsen sind hier allerdings gering. Zum einen handelt es sich in der Mehrzahl der inhaltlichen Änderungen um das Nachvollziehen von GAK-Änderungen. Zum anderen wurde herausgestellt, dass es gerade bei neuen Maßnahmen wichtig ist, Anpassungen vornehmen zu können, wenn sich einzelne Regelungen als nicht praktikabel erweisen (ML et al., 2003).

10.5.2.4 Fazit

Die mit der generellen Anwendung der EAGFL-Garantieregelungen auf alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verbundenen Probleme wurden anhand von drei Feldern diskutiert:

- den finanztechnischen Regelungen,
- den Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einschließlich der Sanktionen sowie
- den Modalitäten für Programmänderungen.

Die EU-Kommission verweist in ihrem Papier zur Vereinfachung darauf, dass „die Komplexität bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene [...] aber auch im Zusammenhang mit der bereits vorhandenen

komplexen Struktur der nationalen Vorschriften, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu sehen [ist], die je nach Mitgliedstaat in Aufbau und Ablauf sehr unterschiedlich sein können“ (EU-KOM, 2002c).

In Niedersachsen haben weder die finanztechnischen Regelungen noch Verwaltungs- und Kontrollvorschriften die Gesamtprogrammumsetzung behindert. Gerade vom Jährlichkeitsprinzip konnte Niedersachsen bislang profitieren, weil es in umfangreichem Maße zusätzliche Mittel aus anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten aufgenommen hat. Damit hat sich die Programmstruktur hin zum Förderschwerpunkt II verschoben, weil sowohl von den intern umgeschichteten wie auch zusätzlich aufgenommenen Mitteln einzelne Maßnahmen dieses Förderschwerpunktes überdurchschnittlich profitierten.

Es gibt vielfältige Strategien, mit dem Jährlichkeitsprinzip finanzstrategisch umzugehen. Die Möglichkeit, solche Strategien zu ergreifen, hängt u.a. eng von der Verfügbarkeit zusätzlicher Kofinanzierungsmittel (Artikel-52, kommunale Mittel) ab. Dadurch wird die Programmausrichtung entscheidend beeinflusst.

Für die investiven Maßnahmen könnte die Einführung einer n+2-Regelung oder der Möglichkeit einer begrenzten Mittelübertragung zwischen den Jahren zu einer Flexibilisierung der finanziellen Programmabwicklung führen.

Bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen unterliegen v.a. Detailregelungen der kritischen Bewertung und bedürfen einer Überarbeitung durch die EU. Im Großen und Ganzen haben sich die umsetzenden Verwaltungen nach Anfangsschwierigkeiten mit den Verwaltungs- und Kontrollregelungen arrangiert. Problematisiert wird die daraus resultierende höhere Arbeitsbelastung bei gleich bleibenden oder zurückgehenden Personal.

Bezogen auf die analyseleitenden Fragenstellungen (siehe Tabelle 2.3) lässt sich vor allem der Unterschied zwischen investiven und flächenbezogenen Maßnahmen herausstellen. Erstere haben besonders Probleme bei der finanztechnischen Abwicklung, letztere eher bei bestimmten Detailregelungen im Rahmen der Kontrolle (z.B. der Prüfung der GfP).

Sowohl bei investiven wie bei flächenbezogenen Maßnahmen wird das Problem der Angemessenheit der Sanktionen thematisiert.

Die Frage der Vorgeschichte der einzelnen Maßnahmen spielt eine gewisse Rolle bei der Entwicklung des Mittelabflusses, weil z.B. neue Maßnahmen (z.B. n) einen gewissen Planungsvorlauf erfordern. Mit eher progressiven Planansätzen wäre das Problem aber geringer gewesen. Da in Niedersachsen alle neuen Maßnahmen an bestehende Verwaltungsabläufe angebunden sind, können keine grundsätzlichen Probleme bei der Integration von neuen Maßnahmen in das Zahlstellensystem gesehen werden.

Die Regelungen zu den Programmänderungen haben sich sukzessive konkretisiert, sodass es sich, mit Ausnahme des nach wie vor aufwändigen Konsultationsverfahrens auf Seiten der EU-KOM und der daraus resultierenden Zeitverzögerungen, zumindest aus formaler Sicht um ein weitgehend akzeptables Verfahren handelt. Das grundsätzliche Problem der zeitlichen Taktung mit nationalen Entscheidungsprozessen zur GAK bleibt allerdings weiterhin bestehen. Des Weiteren ist die Frage der Darstellung und Genehmigung von Umschichtungen zwischen den Bundesländern weiterhin ungeklärt, sollte aber einer raschen Klärung zugeführt werden.

Viele der aufgezeigten Probleme könnten gelöst werden, wenn - ohne von dem Anspruch EU-weit einheitlicher Rahmenregelungen abzurücken - sowohl finanztechnische Regelungen wie auch Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen die Unterschiedlichkeit der Maßnahmen der 2. Säule im Vergleich zur 1. Säule stärker berücksichtigen würden.

10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

In Kapitel 2 wurden unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Aspekte Publizität und Partnerschaft gefasst. Die Frage der Publizität wurde bereits umfassend in den Förderkapiteln beschrieben und wird an dieser Stelle nicht mehr aufgegriffen.

Schwerpunktmäßig soll in diesem Kapitel, wie schon in Kapitel 2 ausgeführt, eine Darstellung der vertikalen Partnerschaft erfolgen, und zwar in den Phasen Programmerstellung, Programmgenehmigung und Programmumsetzung mit einem Fokus auf umsetzungsrelevante Aspekte, die z.T. schon bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen thematisiert wurden.

Partnerschaft umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU) wie auch **horizontal** auf den einzelnen Ebenen zwischen relevanten öffentlichen und privaten Akteuren (Thielemann, 2002).

10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

Das Partnerschaftsprinzip innerhalb eines Föderalstaates steht prinzipiell für direkte Kontakte zwischen den Länderakteuren und der EU-Kommission und reibt sich daher mit der Vorstellung, dass der europäische Politikprozess als ein Zwei-Ebenen-Spiel nationaler und supranationaler Akteure zu begreifen ist (Thielemann, 2002, S. 178). Die Rolle des Bundes als „gatekeeper“ zwischen supranationalen und subnationalen Behörden und auch die Erwartungshaltung der Länderverwaltungen an den Bund im Rahmen der Konsultatio-

nen und Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission wird hierdurch unklarer. Einerseits soll der Bund sich nicht in Länderangelegenheiten einmischen, andererseits soll er aber für die Bundesländer eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Anforderungen der EU-Kommission einnehmen.

Die Entscheidungsprozesse innerhalb der Konsultationsverfahren im Rahmen der Programmerstellung, -änderung und -umsetzung sind kritisch zu werten. Die vorherige multilaterale Festlegung von Förderpolitiken entwickelt im Verlauf der Programmerstellung und Umsetzung zu einer bilateralen Konstellation zwischen EU-Kommission als Sachwalter der Ratsmehrheit und der jeweiligen Landesverwaltung. Die erforderliche Zustimmung beider Seiten birgt aus Sicht der umsetzenden Verwaltungen die Gefahr eines supranationalen Vetos und gibt der EU-Kommission im Vorfeld einer anstehenden Entscheidung ein nicht zu unterschätzendes informelles Einflusspotenzial (Bauer, 2002b, S. 106). Mit den Worten mehrerer Programmkoordinatoren: „Friss oder stirb“. Dieses Gefühl der ungleichgewichtigen Ausgangslage wird dadurch verstärkt, dass die Vorgaben der EU-Kommission im Vorfeld oft nicht hinreichend bekannt sind und unterschiedliche Auffassungen über den Detailgrad europäischer Regelungen bestehen.

Beide Problemfelder der vertikalen Partnerschaft sind mehr oder weniger systembedingt und nicht grundsätzlich zu lösen. Verbesserungen in einzelnen Punkten sind jedoch möglich und erforderlich (s.u.).

Im Rahmen der Halbzeitbewertung haben die ProgrammbewerterInnen bei den sechs Ländern auf Ebene der Programmkoordination Aspekte der Zusammenarbeit innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie mit Bund und EU-Kommission abgefragt. Die Zusammenarbeitsaspekte bezogen sich auf unterschiedliche Phasen:

- Programmerstellung (Einschätzung des Bundes und der EU-Kommission),
- Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife,
- Programmumsetzung.

Die tabellarische Darstellung der Wertungen (siehe Tabellen 10.22 bis 10.24) gibt ein Bild der subjektiven Einschätzungen aus Sicht der sechs befragten Bundesländer wieder. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission¹⁸ wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

¹⁸ Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geografische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

Programmerstellung

Tabelle 10.22 stellt die Einschätzungen der Programmkoordinationsebene über die Zusammenarbeit mit dem Bund und der EU-Kommission während der Phase der Programmerstellung dar.

Tabelle 10.22: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

	trifft zu	trifft vorwiegend zu	trifft vorwiegend nicht zu	trifft überhaupt nicht zu
Informationen werden rechtzeitig weitergegeben.	■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ● ●	● ●	
Informationen werden eindeutig weitergegeben.	■ ■	■ ■ ■ ● ● ●	■ ● ● ●	
Informationen werden lückenlos weitergegeben.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	
Es werden einheitliche Vorgaben gemacht.		■ ■ ■ ■ ■ ● ●	■ ● ● ● ●	
Es erfolgt eine ausreichende Unterstützung bei Problemen.	■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■ ●	● ●	
Ausreichend kompetente Ansprechpartner sind vorhanden.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	

■ - bezogen auf den Bund

● - bezogen auf die EU-Kommission

Jedes befragte Programmkoordinierungsreferat konnte jeweils eine Wertung für den Bund und die EU-KOM abgeben.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu und die äußeren Rahmenbedingungen, was den Zeitrahmen und den Konkretisierungsgrad der Vorgaben betraf, nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind Informationstransfer und Hilfestellung bei Problemen wesentlich. Grundsätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission. Dem Bund kam in der Phase der Programmerstellung v.a. die Aufgabe der Weitergabe von Informationen der EU-KOM an die Länder und der Herstellung eines einheitlichen Informationsstandes zwischen den Ländern zu. Des Weiteren sind strittige Grundsatzfragen durch den Bund mit der EU-KOM zu regeln. Ein Beispiel war die Frage der Guten fachlichen Praxis und der Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

Die Tätigkeit der EU-Kommission hinsichtlich einzelner Aspekte wurde negativer gewertet. Bei den Aspekten „Weitergabe von eindeutigen Informationen“ und „Festlegung von einheitlichen Vorgaben“ ist die Einschätzung der Programmkoordinatoren allerdings uneinheitlich. Einige Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenige vereinheitlichende Vorgaben macht. Dies liegt z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von MitarbeiterInnen der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erweisen. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass verlässlich abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

Programmgenehmigung

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 benötigte die EU-Kommission sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente, sodass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundeslandinterne Zusammenarbeit bei der Überarbeitung wird überwiegend als gut bewertet. Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet (siehe Tabelle 10.23).

U.E. hatte der Bund in der Konsultationsphase eine schwierige Position. Die Konsultation erfolgte in starkem Maße bilateral zwischen der EU-KOM und dem einzelnen Bundesland unter Umgehung der Bundesebene. Der Bund war zwar noch mit einem Vertreter bei den Vor-Ort-Gesprächen der Länder in Brüssel beteiligt; den Überblick über die Veränderung aller Länderprogramme zu bewahren, konnte vom Bund aufgrund der Dynamik des Konsultationsverfahrens jedoch nicht geleistet werden.

Aus Sicht Niedersachsens ist die Zusammenarbeit mit der EU-KOM zuweilen schwierig, da die EU-KOM sich vorab nicht eindeutig positioniert, sondern erst nach aufwändigen Konsultationsverfahren Entscheidungen trifft, deren Zeitdauer zudem übermäßig lang ist (ML, 2002b).

Die Konsultationen mit der EU-KOM fanden nach überwiegender Meinung der Bundesländer nicht in einer partnerschaftlichen Atmosphäre statt. Aus Sicht einiger Bundesländer hat die EU-KOM mit der Ankündigung, dass ein Sachverhalt entweder in ihrem Sinn geändert oder die Genehmigung des EPLR von der Tagesordnung des STAR-Ausschusses gestrichen wird, ein machtvolles Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Des Weiteren kritisieren die Befragten, dass es bezüglich der Terminvorgaben eine deutliche Schieflage gibt. Während die EU-KOM nach Auffassung der Bundesländer Fristen großzügig interpretiert, waren die Bundesländer gehalten, die von der KOM eingeräumte Frist von 15 Werktagen zur Bearbeitung der umfangreichen Fragenkataloge einzuhalten.

Auch die zuständigen EU-KOM-Dienststellen bezeichnen das Konsultationsverfahren und die daraus resultierenden Anforderungen an die formale und inhaltliche Programmstruktur als komplex und zeitaufwändig. Das Konsultationsverfahren lässt sich als Gratwanderung zwischen sehr detaillierten Vorgaben aus Brüssel und zu vagen Vorschriften der EU-Verordnungen, die zu Unsicherheiten führten, kennzeichnen. Insgesamt war das Verfahren sehr zeitaufwändig, weil zunächst alle Dienststellen innerhalb der DG-Agri zu beteiligen waren (15 Werkstage) und daraufhin nach einem festgelegten Verteiler die externen Generaldirektionen beteiligt wurden (wiederum 15 Werkstage)¹⁹. Trotz eines zugrunde gelegten Prüfrasters war die Formulierung von einheitlichen Positionen in allen Details schwierig. Oberstes Primat war die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme, die von allen Dienststellen der EU-KOM mitgetragen werden (EU-KOM, 2003). Dies erschwert tendenziell die Gestaltung neuer Maßnahmen und verhindert die Aufnahme innovativer und experimenteller Maßnahmen in die ländlichen Entwicklungsprogramme.

Tabelle 10.23: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
bundeslandintern		● ● ● ●				
innerhalb des/der eigenen Hauses/Behörde	●	● ● ● ●	●			
mit anderen beteiligten Häusern/Behörden	●	● ● ● ●				
mit anderen Bundesländern	● ●	● ● ●		●		
in der Bund-Länder-Referenten AG		● ●	● ● ● ●			
mit dem BMVEL		● ●	● ● ● ●			
mit der EU-KOM			● ● ● ● ●	●		

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt wurden. Erst zu diesem Zeitpunkt war der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU-KOM so weit abgeschlossen, dass klarere Positionen vorhanden waren, wie die Programme akzeptabel ausgestaltet werden sollten. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen,

¹⁹ Es werden immer die kompletten Unterlagen verschickt. Ebenso sind die Dokumente zu übersetzen.

beispielsweise in Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Eine vollständige Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder wäre allerdings unter dem enormen Zeitdruck nicht herstellbar gewesen (EU-KOM, 2003), sodass v.a. im technischen Bereich (z.B. Struktur der indikativen Finanzpläne, Kofinanzierungssätze) schon zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar sind. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- der Detaillierungsgrad der indikativen Finanzpläne ist unterschiedlich,
- die Darstellung der flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und 2080/1992 ist uneinheitlich,
- sehr unterschiedlicher Kofinanzierungssatz im Rahmen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung,
- in einigen Bundesländern mussten die Artikel-33-Maßnahmen, insbesondere die Dorferneuerung, stärker aufgesplittet werden als in anderen Bundesländern,
- unterschiedliche Handhabung der Möglichkeit von vertikalen top-ups bei der Ausgleichszahlung gemäß Art. 16.

Die DG-Agri stellt in ihrer rückschauenden Wertung des Konsultationsverfahrens darauf ab, dass ihr Anliegen nicht die Interpretation von Rechtstexten zur Verhinderung oder Verkomplizierung von Maßnahmen war. Vielmehr wollte sie sicherstellen, dass die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagenen Maßnahmen auch für die Regelungen anderer Politikbereiche (1. Säule, Wettbewerb, Regionalpolitik) und Generaldirektionen akzeptabel ausgestaltet werden. Damit sieht sich die Direktion E der DG-Agri in der Rolle des Vermittlers zwischen den Bundesländern und den anderen Direktionen sowie Generaldirektionen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vornherein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft²⁰. Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr - und nicht den Mitgliedstaaten - als Initiator der Rechtssetzung und der Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung bezüglich der Rolle der EU-KOM und ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

²⁰ Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmstellungen und Programmgenehmigungsverfahren

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene haben die EvaluatorInnen nach Verbesserungsvorschlägen für zukünftige Programmstellungen gefragt. Diese sind in MB-X-Text 9.3 synoptisch zusammengefasst. Dabei werden wesentliche Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

- Dezentralisierung der Programmplanung:
Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte in Partnerschaft vorgenommen werden, die weitere Suballokation der Fondsmittel auf Maßnahmen sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Änderungsanträge sich bislang mit finanziellen Mittelumschichtungen beschäftigt hat, wäre dies eine deutliche Flexibilisierung und Arbeitserleichterung.
- Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der EU-Kommission:
Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.
- Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung:
Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der EU-Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der EU-Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die EU-Kommission auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substanzieller Gegenvorschlag vorgelegt worden ist.

Programmumsetzung

Im Bereich der Programmumsetzung wird unter dem Aspekt Partnerschaft auf den Begleitausschuss und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM näher eingegangen. Die anderen Zusammenarbeitsstrukturen im bundesdeutschen föderalen System wurden bereits im Kapitel 10.5.1.2 beschrieben.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.24).

Tabelle 10.24: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
Begleitausschuss				••	••	••
Bund-Länder-Arbeitsgruppe		••••	•	•		
Bund	•	•	••	••		
EU-Kommission		••	••••			
informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern	••••	••				

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragung der Programmkoordinatoren.

Rolle des Begleitausschusses

Der Begleitausschuss wird im Vergleich zu den anderen an der Umsetzung beteiligten Gremien/Institutionen deutlich schlechter bewertet (siehe auch MB-X-Text 9.1).

Nach den in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnissen ist diese schlechte Beurteilung auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Die EU-KOM ist nur noch mit beratender Position im Begleitausschuss vertreten. Sie kommentiert daher nur verhalten die Vorschläge und kann keine endgültigen Entscheidungen treffen;
- Von den Inhalten unterscheidet sich der Begleitausschuss nur unwesentlich von den Bund-Länder-Koordinierungsreferenten (PKR)-Treffen. Er ist aufgrund seiner Geschäftsordnung nur formalisierter.

Als Unterschied zu den PKR-Treffen kann in erster Linie herausgestellt werden, dass im Vorfeld zu den Begleitausschusssitzungen die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene erfolgt und die EU-KOM eine stärkere Verpflichtung hat, anwesend zu sein.

Insgesamt sollte die Managementfunktion des Begleitausschusses gestärkt werden. Lang et al. (1998) schlagen vor, „die Entscheidung über Implementationsschritte und Reprogrammierungen [...] in der Hand der Begleitausschüsse [zu belassen]. Die Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen

in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfüttern kann und gleichzeitig einen Einblick in die Stärken und Schwächen der Programmimplementation erhält.“ Gleichzeitig ist aber aus Sicht der ProgrammbeurterInnen die Funktion des Begleitausschusses aufzuwerten, indem formale Aufgaben entweder entfallen oder delegiert werden, und damit mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums bleibt.

Im Rahmen der dritten Sitzung des Begleitausschusses 2002 wurde das System des Begleitausschusses vom BMVEL insgesamt zur Diskussion gestellt. Nach einheitlicher Auffassung aller Bundesländer sollte - trotz der deutlichen Kritik der im Rahmen der 6-Länder-Evaluation befragten Programmkoordinatoren - das bislang praktizierte Begleitausschussverfahren beibehalten werden, da es sich bewährt habe (BMVEL, 2002b).

Aus Sicht der Evaluatoren sind die Gründe, dieses Gremium weiter fortzuführen, nicht nachvollziehbar. Die PKR können inhaltlich vergleichbare Themen diskutieren und zu einzelnen Tagesordnungspunkten auch beratende Vertreter der EU-KOM einladen. Da im Rahmen des Begleitausschusses keine intensive inhaltliche Diskussion der Änderungsanträge stattfindet, können u.E. die erforderlichen Formalien für die Änderungsanträge auch im Umlaufverfahren gewährleistet werden.

Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird von den Programmkoordinatoren auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die schon bei der Diskussion des Programmstellungs- und Programmgenehmigungsprozesses problematisiert wurden.

Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, die für die betroffenen Länderverwaltungen beträchtliche Konsequenzen nach sich zieht. Die Länderverwaltungen sind bis zum Vorliegen einer formalen EU-Kommissionsentscheidung aus rechtlichen Gründen nicht handlungsfähig, selbst wenn die Entscheidung informell bereits abgestimmt ist. Formale Entscheidungen sollten daher innerhalb der EU-KOM zügiger getroffen werden.

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Papiere schneller vorlegen und auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - reagieren würde. Die EvaluatorInnen regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten ebenfalls zur Kenntnis zu geben (z.B. im Rahmen von CIRCA).

Das Konsultationsverfahren zur Entscheidung über Programmänderungen ist aus Sicht der EvaluatorInnen von einem mangelnden Zeitmanagement gekennzeichnet. Rückfragen er-

füllen z.T. nur einen taktischen Zweck, nämlich Zeit zu gewinnen, und keinen inhaltlichen Zweck. Viele Fragen werden von Seiten der EU-KOM standardmäßig gestellt, ohne dass die zuständige Einheit der DG Agriculture eine Filterfunktion wahrnimmt.

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM verändert und verfeinert. Dabei findet auf der einen Seite eine Vereinfachung und Flexibilisierung in den Durchführungsbestimmungen (z.B. bei der Frage von Programmänderungen) und auf der anderen Seite eine sehr feine Detailregulierung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, wie sie in diversen Dokumenten der EU-KOM niedergelegt sind, statt (EU-KOM, 2002b). Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die EU-KOM in Übereinstimmung mit Artikel 274 EG-Vertrag die Verwaltungen der Mitgliedstaaten vor dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament vertritt. Sie trägt damit die alleinige Verantwortung für eine Verwaltung, die ihr in der Praxis per definitionem entzogen ist (EU-KOM, 2002e). Die untersuchten Bundesländer kritisieren in diesem Zusammenhang v.a. das iterative Vorgehen der EU-KOM, die mit jedem Kontrollbesuch ihre Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen stärker präzisiert, sodass ständig nachgebessert werden muss.

Aus Sicht der EU-Kommission sind die o.g. Unzufriedenheiten mit den Regularien, auch denen zur Programmänderung (siehe Kapitel 10.5.2.3), nicht mit der für die EPLR-Umsetzung zuständigen Abteilung der DG Agri, sondern im STAR-Ausschuss zu thematisieren. Damit fordert die EU-Kommission ein größeres Verständnis der Rollen untereinander ein (EU-KOM, 2003). Dies ist u.E. auch ein Problem des föderalen Systems der Bundesrepublik, denn bei EU-Angelegenheiten ist ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erforderlich, damit im STAR-Ausschuss auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden.

10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft

Die Intensität der Einbindung (sub)regionaler Akteure und Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der Erstellung und Umsetzung der EPLR ist aufgrund der Verordnungstexte in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Von der EU-Kommission wird aber zunehmend eine substantielle Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner eingefordert, was nicht zuletzt durch die zunehmende Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert wird.

In Deutschland ist die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmbe-

rechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. U.E. ist der Begleitausschuss, zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung, kein geeignetes Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Die Inhalte der Begleitausschusssitzungen sind mehr von finanztechnischen und administrativen denn von strategischen Fragestellungen geprägt. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld in den Bundesländern beschlossen, sodass auf der Ebene des Bundeslandes ein Engagement der WiSo-Partner sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Niedersachsen ist nach Auffassung der EvaluatorInnen die Beteiligung zur Erstellung von PROLAND als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss der Beteiligung auf die Programmgestaltung zu erkennen ist. Im Rahmen der Umsetzung wurden weitere Aktivitäten zur Beteiligung der WiSo-Partner auf Programmebene unternommen, die aber insgesamt auf wenig Resonanz stießen. So wurden die WiSo-Partner schriftlich über den Lagebericht und Planänderungen informiert. Des Weiteren wurde eine Veranstaltung mit den WiSo-Partnern auf Programmebene durchgeführt. Auf dieser Veranstaltung wurde gemeinsam von allen Beteiligten beschlossen, die Ergebnisse der Halbzeitbewertung abzuwarten, um dann das nächste Treffen einzuberufen.

Ein Grund für die bislang geringe Resonanz auf die Angebote zur Beteiligung ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen inhaltlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Des Weiteren ist u.E. die Form der bisherigen Beteiligung auch nicht geeignet, ein großes Interesse bei den WiSo-Partnern zu wecken. Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher auf Maßnahmenebene, auf der durchaus spezifische Beteiligungsverfahren installiert sind, die auf größeres Interesse stoßen und kontinuierlich stattfinden (z.B. im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen). Aus Sicht der Programmkoordination sollte hierauf ein Fokus gelegt werden.

Eine Beteiligung auf Programmebene ist aus Sicht der ProgrammbewerterInnen aber trotz der bisherigen geringen Resonanz notwendig, um insgesamt die strategische Diskussion einer Politik für ländliche Räume voranzubringen:

- formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren sind für die Transparenz von Entscheidungen erforderlich;
- zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung ist eine Beteiligung ratsam, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnis über den Stand der Umsetzung zu vermitteln;

- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen besteht in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in die Interessen anderer Gruppen und im Wegfall bilateraler, „sternförmiger“ Diskussionsprozesse.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus Sicht der EvaluatorenInnen:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten (z.B. im Bereich der NNA);
- Abfrage von Interessen bei den WiSo-Partnern;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen wie z.B. „Wie könnten Agrarumweltmaßnahmen zukünftig ausgestaltet werden?“, „Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Mid-Term Review für die Förderung aus der 2. Säule?“ im Zusammenhang mit dem EPLR kann zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die Teilnehmer zu überfordern.

10.5.3.3 Fazit

Unter dem Stichwort „vertikale Partnerschaft“ wurde v.a. die Funktion des Begleitausschusses und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM thematisiert. In seiner derzeitigen Ausgestaltung steht der Begleitausschuss unter starker Kritik sowohl der Bundesländer wie auch der EU-KOM. Dieser Kritik können sich die BewerterInnen anschließen. Entweder schafft man es, den Begleitausschuss von formalen Inhalten zu „entrümpeln“ und damit strategisch-inhaltlichen Diskussionen mehr Platz einzuräumen, oder man verzichtet auf dieses Gremium.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die während der Programmerstellung, -genehmigung und -umsetzung problematisiert wurden. Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen werden, wie auch das Problem der Schwerfälligkeit der internen Abstimmungsprozesse innerhalb der EU-KOM, sodass es teilweise lange dauert, bis die EU-KOM auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen mit Antworten reagiert.

Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Bei Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollte ein inhaltlicher Aufhänger im Vordergrund stehen.

10.6 Begleitsysteme

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Auf Programmebene wurden sie in Kapitel 2.5 beschrieben; daneben wurden die spezifischen maßnahmenbezogenen Systeme auch in den Förderkapiteln dargestellt.

Im Folgenden wird die Eignung dieser verschiedenen Begleitsysteme

- zur Berichterstattung,
- zur Programmsteuerung und
- als Evaluationsgrundlage

diskutiert. Schwerpunkt soll auf die beiden EU-relevanten Erfassungs- und Begleitsysteme gelegt werden: das EU-Monitoring und die Kreuzchenlisten bzw. die daraus abgeleitete Tabelle 104.

10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung

Die Berichterstattung über den Einsatz öffentlicher Fördermittel ist ein wesentlicher Zweck der Begleitsysteme. Dazu müssen diese Systeme zunächst Auskunft über finanzielle Aspekte, aber auch einen Überblick über die Förderinhalte geben. Dabei sollten die Systeme miteinander kompatibel sein und möglichst flexible Auswertungsmöglichkeiten beinhalten.

In Niedersachsen gibt es kein einheitliches Erfassungssystem, obwohl alle Fördermaßnahmen mehr oder weniger eng zusammenhängen und letztlich fast alle in die bestehenden Mischfinanzierungssysteme EU-Bund-Land eingebunden sind.

Die verschiedenen, z.T. nebeneinander laufenden Erfassungs- und Begleitsysteme verursachen einen großen Arbeitsaufwand bei den Bewilligungsstellen. Der Aufbau eines einheitlichen Erfassungssystems war zu Beginn der Programmplanungsperiode von Seiten der Programmkoordination angeregt worden. Verschiedene Optionen wurden diskutiert: Erweiterung des Zahlstellensystems oder Einsatz des EFReporters²¹. Da wesentliche Bereiche von PROLAND über eigene Systeme verfügten (z.B. InVeKoS-Datenbank für die AUM, Datenbanksystem der Agrarstrukturverwaltung) wurde schließlich vom Aufbau eines einheitlichen Erfassungssystems, das allen Berichtserfordernissen genügt, Abstand genommen, nicht zuletzt aus Kostengründen. In einer Projektarbeit der FAL zu den ver-

²¹ System, das in den neuen Bundesländern zur Abwicklung von Strukturfondsmaßnahmen eingesetzt wird.

schiedenen Berichtssystemen und ihrer Eignung für Monitoring und Evaluation wurde darauf verwiesen, dass eine sachgerechte Vernetzung der verschiedenen Datenbanksysteme (auch mit dem Zahlstellensystem) ausreichend ist (Englert et al., 2001).

Die Defizite beim **EU-Monitoring** haben zu nicht unbeträchtlicher Mehrarbeit bei den betroffenen Verwaltungen geführt. So mussten beispielsweise die Daten des Jahres 2000 neu erhoben werden, weil sich die zu erfassenden Variablen und Projekte grundlegend geändert haben. Allein die Behandlung der so genannten Artikel-52-Maßnahmen ist immer noch unklar (siehe MB-X-Text 9.2). Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass es im Einzelnen auch Defizite bei den Bewilligungsstellen in der Erfassung der Daten gibt, die selbst nach Erstellung eines deutschen Monitoring-Handbuchs mit Ausfüllhinweisen noch weiterbestehen.

Selbst auf EU-Ebene wird die jetzige Form des EU-Monitorings kritisch gesehen. Ein Bericht des EU-Rechnungshofes führt Folgendes aus:

„a) Die an die Kommission weiterzuleitenden jährlichen Lageberichte sind auf der Grundlage des Kalenderjahres zu erstellen; dieser Bezugszeitraum deckt sich nicht mit dem EAGFL-Wirtschaftsjahr. Dies macht eine Überwachung der Ausgaben zur Förderung der benachteiligten Gebiete schwieriger und weniger transparent.

b) Die in den jährlichen Lageberichten enthaltenen Finanzdaten beziehen sich im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 auf die getätigten Mittelbindungen und nicht auf die Zahlungen. Es erscheint uns jedoch sinnvoller, Daten zu den Zahlungen und damit zu den tatsächlich entstandenen Ausgaben vorzulegen“ (Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, 2003).

Die EU-Kommission hat aus Gründen der Harmonisierung und Vereinfachung ihre EU-Monitoring-Tabellen stark gekürzt, mit dem Ziel, die für alle Entwicklungsprogramme gelieferten Tabellen auch zusammenfassen zu können. Darunter leidet die Aussagefähigkeit der aggregierten Tabellen. In der aggregierten Form sind die EU-Monitoringdaten für die Berichterstattung auf Ebene des Bundeslandes wenig aussagekräftig. Gründe hierfür sind:

- ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung;
- zu geringe Differenzierung der Indikatoren und Variablen;
- trotz der Ausfüllhinweise der EU-KOM und des deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte. Darunter leidet die Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern.

Im Rahmen der **GAK-Berichterstattung** werden ähnliche Variablen wie beim EU-Monitoring erfasst. Allerdings werden die Fördertatbestände in einer größeren Differenziertheit abgefragt. Zudem werden im Gegensatz zum EU-Monitoring Bewilligungs- und Auszahlungsstände ausgewiesen, sodass ein Überblick über den Vollzug in Form des Mittelabflusses gegeben werden kann.

Der **Jahresbericht gemäß Nr. 23.2** des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor hat gegenüber der Vorgängervariante eine deutlich einfachere Form. Aus unserer Sicht besteht das Problem, dass er weder mit dem EU-Monitoring noch mit dem Rechnungsabschluss oder dem indikativen Finanzplan bezüglich Inhalt (Bewilligungs- oder Auszahlungsdaten) und Berichtszeitraum (Kalenderjahr bzw. EU-Haushaltsjahr) kompatibel ist. Hier sollte die EU-KOM ihre Vorgaben harmonisieren. Des Weiteren liefert er ausschließlich finanzielle Daten ohne Angaben über die dahinter stehenden Projekte oder physischen Einheiten, sodass der Informationsgehalt insgesamt begrenzt ist.

Die **Daten der Zahlstelle** (Tabelle 104, Kreuzchenliste) sind grundsätzlich geeignet, einen detaillierten Überblick über den Vollzug von PROLAND zu geben. Folgende Verbesserungen würden die Handhabbarkeit der Daten noch erhöhen:

- Die Vergabe von Produktcodes ist bei einzelnen Maßnahmen noch zu erweitern, um tiefergehende Auswertungen durchführen zu können.
- Es wäre sinnvoll, nach öffentlichen und privaten Zuwendungsempfängern differenzieren zu können.
- Die Identifikationsnummer der Zuwendungsempfänger sollte über die verschiedenen Stadien eines Projektes gleich bleiben, um gegebenenfalls auch unterschiedliche Informationen miteinander verknüpfen zu können.
- Des Weiteren sollte es möglich sein, den Ort des geförderten Objektes lokalisieren zu können und nicht nur die Adresse des Zuwendungsempfängers.

Mit Blick auf die Arbeitseffizienz wäre eine weit gehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes, sondern auch vom Land vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt werden, sollte überlegt werden, ob nicht das Zahlstellensystem um einige Module erweitert werden könnte. Zumindest sollten auf Ebene aller Maßnahmen EDV-gestützte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren installiert werden, die in einer Datenbank alle benötigten Informationen zusammentragen.

10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ geeignete Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen geeignete Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren auch in geeigneten Datenbanksystemen gespeichert werden. Wie Abbildung 2.9 zeigt, gibt es verschiedene Monitoring-Systeme. Nutzbar für die Programmsteuerung sind die Zahlstellensysteme, weil sie zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefern.

Die Programmkoordination fragt im Rahmen der Vorausschätzung (CIRCA-Tabelle) bei den Fachreferaten die für das kommende EU-Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen ab. In der Diskussion um die Programmänderungen werden die Schätzungen noch einmal konkretisiert. Für die Programmsteuerung relevant sind die Ausgaben (Tabelle 104), die kurz vor Ende des Programmplanungszeitraums zeitnah von der Zahlstelle angefordert werden, um noch rechtzeitig Mittel umschichten zu können.

Sinnvoll für die Programmsteuerung wäre ein einheitliches Datenbanksystem über alle Maßnahmenbereiche, das mit Schnittstellen zum Zahlstellensystem ausgestattet ist. Zu Beginn existierten beim Programmkoordinierungsreferat noch Überlegungen, die Zahlstelle über die Auszahlungsdaten hinausgehend alle Daten erfassen zu lassen, die für eine Programmsteuerung erforderlich sind (von der Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung). Angesichts der hohen Entwicklungskosten für geeignete EDV-Systeme, die den hohen EU-Anforderungen genügen, und des damit verbundenen zusätzlichen Verwaltungs- und Personalaufwands wurde diese Option zwar diskutiert, aber unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen als nicht realisierbar eingeschätzt.

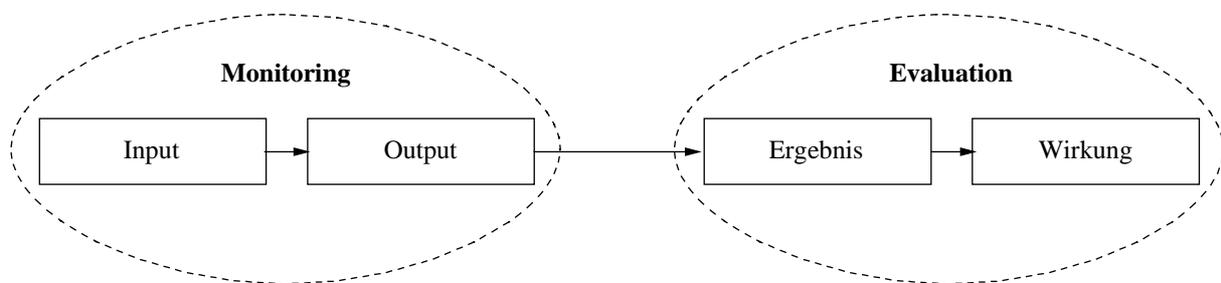
U.E. sollten zumindest für alle Maßnahmen EDV-gestützte Systeme (statt Papier) entwickelt werden, die bestehenden Datenbanksysteme sollten ausgebaut und besser mit den Zahlstellensystemen abgestimmt werden.

Das EU-Monitoring ist für Zwecke der Programmsteuerung nicht geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002).

10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die nahe liegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 10.13 dar.

Abbildung 10.13: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation



Quelle: EU-KOM, 2002d.

Als Basis für die Evaluation dienen Input- und Outputindikatoren, die kontinuierlich gesammelt und aufbereitet werden. Aus diesen Indikatoren können über entsprechende Koeffizienten Ergebnis- und auch Wirkungsindikatoren abgeleitet werden. Sie stellen zudem die Grundgesamtheit aller Förderfälle dar, aus der Stichproben für eigene Erhebungen gezogen werden. Dafür muss die Erreichbarkeit der Adressaten zur Durchführung vertiefter Erhebungen gewährleistet sein. Da es sich um personenbezogene Daten handelt, war die Frage des Datenschutzes in der ersten Phase der Halbzeitbewertung zu klären. Dies hat zur Verzögerung in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 11).

Ein grundsätzliches Problem bei der Erstellung von PROLAND bestand darin, dass die EU-KOM sowohl die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.7). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden. Trotzdem enthält das Programmplanungsdokument in Kapitel 7.1 Bewertungsindikatoren zur Beurteilung der effizienten und ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen, die auch Eingang in die Halbzeitbewertung gefunden haben.

Zahlstellendaten (Kreuzchenliste und Tabelle 104)

Die in den Zahlstellen vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können²². Für eine weiter gehende Evaluation können die Daten als Grundlage genutzt werden, da zwar je Projekt nur festgelegte Ausprägungen (Kreuzchenliste) erfasst werden, die Klassifikation von Projekten aber eine ausreichende, in Teilen noch weiter aufzusplittende Untergliederung aufweist (Codenummern). Der Vorteil an diesen Daten ist zudem ihre hohe Qualität über alle Maßnahmenbereiche. Für Elemente der Halbzeitbewertung konnten Zahlstellendaten eingesetzt werden (z.B. Vollzugskontrolle, Kap. VIII, kapitelübergreifende Fragen). Mit geringfügigen Erweiterungen hätte man zukünftig eine sehr gute Grundlage für Evaluationen, v.a. für programmübergreifende Analysen.

EU-Monitoring

EU-Monitoringdaten spielen eine zu vernachlässigende Rolle in der Halbzeitbewertung (Grajewski et al., 2002). Gründe hierfür sind u.a. die fehlende Aktualisierung der Daten, die begrenzte Zahl an Variablen und die fehlende Erfassung von Auszahlungsständen. Auch können die Daten nicht regionalisiert werden.

GAK-Monitoring

Das GAK-Monitoring wurde zur Darstellung des finanziellen und physischen Vollzugs für die zentral evaluierten Maßnahmen (AFP, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Verarbeitung und Vermarktung) genutzt. In der aggregierten Form sind die Daten nicht nutzbar, sodass auf die zur Erstellung des GAK-Monitorings erforderlichen Projektdaten zurückgegriffen wurde, um beispielsweise eine Regionalisierung vornehmen zu können.

Interne Erfassungssysteme

Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.9). Die Daten der Bewilligungsstellen waren die zentrale Quelle für die Evaluation. Welche Sekundärdaten nutzbar gemacht werden konnten, ist für die einzelnen Förderkapitel beschrieben. Letztlich können zwei verschiedene Wege der Bereitstellung von Sekundärdaten beschrieben werden:

- Selektion der Indikatoren aus Datenbanken (z.B. InVeKoS, PROLAND-Datenbank der Agrarstrukturverwaltung oder „Kreuzchenliste“);

²²

Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltslinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

- Ausfüllen von mit den Evaluatoren abgestimmten Projekterfassungslisten durch Bewilligungsstellen oder Zuwendungsempfänger.

In Niedersachsen dominierte die Selektion aus Datenbanken. Für wesentliche Maßnahmenbereiche wurden einzelprojektbezogene Daten zur Verfügung gestellt. Für die Evaluation der AUM konnte das Flächen- und Nutzungsverzeichnis verwendet werden.

Beide Wege sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, die auf unterschiedlichem zeitlichen und personellen Aufwand und Gestaltungsspielräumen basieren (Grajewski et al., 2002). Weitere mögliche Verbesserungen in der Datenbereitstellung sind förderkapitelbezogen beschrieben.

10.6.4 Fazit

Die verschiedenen Begleitsysteme wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Grundsätzlich kann angemerkt werden, dass ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches Begleitsystem in Niedersachsen nicht existiert und auch in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert wird.

Für die „großen“ Maßnahmen in Niedersachsen existieren EDV-gestützte Erfassungssysteme, die den genannten Ansprüchen weitgehend genügen. Für die Programmsteuerung sind v.a. die Daten der Zahlstelle relevant in Kombination mit Bewilligungszahlen der Fachreferate.

Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme. Hier sollte die EU-KOM auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen bezüglich der Anforderungen achten.

10.7 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post-Bewertung

In der **Ex-post-Bewertung** sollte es aus Sicht der Programmbewertung schwerpunktmäßig darum gehen, v.a. das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in ihrem lokalen Kontext zu untersuchen.

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabellen 1.1 und 1.2) bietet die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl der Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, das in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus Sicht der EvaluatorInnen bietet sich als Untersuchungseinheit die Ebene eines Landkreises an. In dieser Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen vertiefende Interviews mit Verwaltungsvertretern, regionalen Akteuren, Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrunde liegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der Ministeriumsebene rückgekoppelt werden. Eine solchermaßen durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- wie auch auf Programmebene.

Literaturverzeichnis

- BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.
- Bauer, S. (2002a): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. S. 26-44.
- Bauer, M. W. (2002b): Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung zwischen Partnerschaft und Subsidiaritätsgrundsatz. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 104-122.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.
- Becker, H. (1997): Dörfer heute - Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993/95. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., H. 307. Bonn.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Referat 522 (2002a): Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinfachung der Abwicklung von Programmen zur ländlichen Entwicklung. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002b): Ergebnisvermerk der dritten Sitzung des Begleitausschusses am 26.02.2002. 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 - Entwurf Endbericht. Bremen.
- Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.

- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.
- ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.
- Englert, H.; Grajewski, R.; Horlitz, T.; Reiter, K. (2001): Endbericht "Überarbeitung der Indikatoren zur Bewertung von PROLAND Niedersachsen". Braunschweig.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999d): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): 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.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für der STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2002b): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - Aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - VI/10535/99 - DE Rev. 7. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002c): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002d): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agriculture Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, am 10.4.2003.
- Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].
- Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf>. [zitiert am 15.4.2003].
- IFS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.
- Isermeyer, F.; Nieberg, H. (1996): Zur Problematik der Mitnahmeeffekte bei Agrarumwelt- und Extensivierungsprogrammen. FAL BAL Braunschweig.
- lak-Energiebilanzen, Länder Arbeitskreis Energiebilanzen (2003): CO2-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz) in ausgewählten Bundesländern 2000 [online]. zu finden in <www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1.htm>. [zitiert am 15.5.2003].
- Landesplanung Niedersachsen (ohne Jahr): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 1994 inkl. Begründungen und Erläuterungen [online]. Zu finden in <http://www.ml.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c484642_s20_00.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].
- Lang, J.; Naschold, F.; Reisert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.
- LDS-NRW, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002): EASYSTAT, Statistik Regional, Daten der Statistischen Ämter und Landesämter. CD-Rom.
- 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 (2002a): Antwort auf eine Große Anfrage der Fraktion der SPD vom 14. Februar 2002 - Drucksache 14/3157 -. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Expertengespräch mit der Programmkoordination in Niedersachsen, am 4.12.2002b.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; MU, Niedersächsisches Umweltministerium; Bezirksregierung Weser-Ems; Bezirksregierung Lüneburg; Bezirksregierung Braunschweig; Bezirksregierung Hannover, Programmworkshop PROLAND, am 30.9.2003.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2003): Klimaschutzaktionsplan Niedersachsen [online]. Zu finden in <http://www.mu1.niedersachsen.de:80/master/0,,C635993_N11444_L20_D0_I598,00.html>. [zitiert am 15.5.2003].
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium; NLO, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2002): Umweltbericht 2001. Hannover.
- MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.
- Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Zu finden in <http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm>. [zitiert am 15.5.2003].
- Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.
- Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (2003/C 151/01). Brüssel.
- Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).
- Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.

- Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.
- Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Vogels, P. (2001): Perspektiven der Nahversorgung. GMA, Informationen und Meinungen zu Marktforschung und Stadtentwicklung H. Mai 2001, S. 1-3.
- Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.
- Wiegand, C. (2002): Spurensuche in Niedersachsen, Historische Kulturlandschaften entdecken. Hannover.