

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Materialband zu Kapitel 10

Studie 3

Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von PROLAND vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen

**Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse zur Bewertung der Fördereffizienz von
PROLAND**

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Institut für Ländliche Räume,
Johann Heinrich von Thünen-Institut,
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume,
Wald, und Fischerei



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	133
Tabellenverzeichnis	133
Abkürzungsverzeichnis	135
0 Zusammenfassung	139
1 Hintergrund und Zielstellung	141
2 Terminologie - Transaktionskosten oder Implementationskosten	143
3 Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse	147
4 Quantitative Implementationskostenanalyse	150
4.1 Datengrundlage und Methodik	150
4.1.1 Verfügbare Methoden	150
4.1.2 Angewandter Methodenmix	151
4.1.3 Datengrundlagen und Annahmen	154
4.1.4 Anmerkungen zu einzelnen Maßnahmen	157
4.2 Ergebnisse	160
4.2.1 Programmebene	160
4.2.1.1 Implementationskosten und benötigter Stellenumfang	160
4.2.1.2 Struktur der Implementationskosten und Gesamtkosten von PROLAND 2005	162
4.2.2 Implementationskostenanteile von PROLAND und den einzelnen Maßnahmen	164
4.2.3 Klassifizierung der Maßnahmen nach den Implementationskostenanteilen	166
4.3 Zusammenfassung	169
5 Qualitative Implementationskostenanalyse	170
5.1 Einleitung	170
5.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung	170
5.2.1 Einfluss der EU auf die Höhe der Verwaltungskosten	172
5.2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung	172
5.2.3 Maßnahmenspezifische Faktoren	176
5.2.4 Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring	180

5.2.5	Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage	182
5.2.6	Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Implementationskosten	183
5.3	Zufriedenheit der Letztempfänger	186
5.4	Zusammenfassung	192
6	Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse	193
6.1	Einleitung	193
6.2	Implementationskosten und Wirkungen	195
6.2.1	Implementationskosten und Programmwirkungen	195
6.2.2	Implementationskosten und sozioökonomische Wirkungen	197
6.2.3	Implementationskosten und Umweltwirkungen	199
6.3	Gesamtbetrachtung der Kosten und Wirkungen	202
6.4	Ausblick 2007 bis 2013	205
6.5	Zusammenfassung	210
7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	210
	Literaturverzeichnis	214
	Anhang	221

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten	144
Abbildung 2: Wechselwirkungen zwischen öffentlichen und privaten Transaktionskosten	147
Abbildung 3: Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse	148
Abbildung 4: Zusammenhang zwischen den Implementationskosten und den ausgezahlten öffentlichen Mitteln	163
Abbildung 5: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	184
Abbildung 6: Programmumsetzung zwischen Kundenzufriedenheit, Wirksamkeit und Kostenoptimierung	194
Abbildung 7: Maßnahmen nach Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Programmwirkungen	197
Abbildung 8: Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Umwelt	200
Abbildung 9: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?	206

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten	145
Tabelle 2: Vollzugsebenen und Kostenstellen von PROLAND 2005	155
Tabelle 3: Datengrundlagen und verwendete Annahmen und Umrechnungsschlüssel	156
Tabelle 4: Verwendete Pauschalen aus den standardisierten Personalkostentabellen	157
Tabelle 5: Verwendete Pauschsätze für die GLL und das SLA	157
Tabelle 6: Literaturwerte zur Ableitung der Kosten des Geschäftsbereichs IV des NLWKN (ehemalige Obere Naturschutzbehörden bei den Bezirksregierungen)	158
Tabelle 7: Ausgabenanteile der relevanten flächenbezogenen PROLAND-Maßnahmen 2000 bis 2006	159
Tabelle 8: Aufschläge von Kosten der 1. Säule auf flächenbezogenen Maßnahmen	159

Tabelle 9:	Implementationskosten und errechneter Personaleinsatz 2005	161
Tabelle 10:	Gesamtkosten von PROLAND und Anteil der Maßnahmen an Fördermitteln und Gesamtkosten	162
Tabelle 11:	Verhältnis von Implementationskosten und öffentlichen Fördermitteln des Jahres 2005 und dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	165
Tabelle 12:	Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Kostenermittlung	166
Tabelle 13:	Gruppierung der PROLAND-Maßnahmen nach dem Verhältnis von Implementationskosten zu öffentlichen Fördermitteln	168
Tabelle 14:	Gründe, die in der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung lagen	174
Tabelle 15:	Maßnahmenspezifische Faktoren mit Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten	177
Tabelle 16:	Gründe, die in der technischen Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring liegen	181
Tabelle 17:	Gründe, die in der zeitlichen Steuerung lagen	183
Tabelle 18:	Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten der Verwaltung bei Agrarumweltmaßnahmen	188
Tabelle 19:	Wirkungseinstufung der PROLAND-Maßnahmen nach Implementationskostenklassen	196
Tabelle 20:	Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Beschäftigung	198
Tabelle 21:	Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen - Einkommen	199
Tabelle 22:	Ausgewählte Charakteristika von Maßnahmen mit hohen Umweltwirkungen	201
Tabelle 23:	Implementationskosten/Fördermittelverhältnis, Umweltwirkungen und Treffgenauigkeit für ausgewählte Umweltmaßnahmen	202
Tabelle 24:	Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen	203
Tabelle 25:	Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen (<i>in Klammern Maßnahmen</i>)	204
Tabelle A1:	Aufwand der Fachreferate für die Konzeption und Umsetzung von PROLAND 2000 bis 2006	222

Abkürzungsverzeichnis

Maßnahmenkürzel

a	AFP
c	Qualifizierung
g	Verarbeitung und Vermarktung
i1	Sonstige Forstmaßnahmen
i2	Ökologische Stabilität von Wäldern
y	EMS
k	Flurbereinigung
o, n, s	Dorfentwicklung, Dienstleistungseinrichtungen, Tourismus und Handwerk
r	Wegebau
u1	Küstenschutz
u2	Hochwasserschutz
f1	Erhaltung der genetischen Vielfalt
f2	NAU (MSL inkl. Modulation)
f3	Kooperationsprogramme
e	Erschwernisausgleich
f4	Trinkwasserschutz
m	Vermarktung von Qualitätserzeugnissen
t4	Flankierende Maßnahmen Gewässerschutz
t1	Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft
t2-a	Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen
t2-b	naturnahe Gewässergestaltung

A

AfA	Amt für Agrarstruktur
ÄfA	Ämter für Agrarstruktur
ÄfL	Ämter für Landwirtschaft
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
ALB	Automatisiertes Liegenschaftsbuch
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
AZ	Ausgleichszulage

B

BAU	Bremer Agrar-Umweltprogramm
BDA	Besondere Dienstanweisung
BNR	Betriebsnummer
BMELV	Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BS	Bescheinigende Stelle
bzw.	beziehungsweise

C

CO ₂	Kohlendioxid
-----------------	--------------

D

DE	Dorferneuerung
d. h.	das heißt
DGK 5	Deutsche Grundkarte 1:5.000

E

EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
EDV	Elektronische Daten-Verarbeitung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMS	Einzelbetriebliche Managementsysteme
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
et al.	et altera
ETLR	Entwicklung typischer Landschaften
EU	Europäische Union
EU-Com	European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development
EU-KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
evtl.	eventuell

F

f.	folgende
FAL	Bundforschungsanstalt für Landwirtschaft
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz

G

GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GLL	Niedersächsische Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften
GIS	Geographische Informationssysteme

H

h	Stunde
---	--------

I

IR	Interner Revisionsdienst
IT	Informationstechnologie
ITEAS	Integrated Tools to design and implement Agro-Environmental Schemes
inkl.	inklusive
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

K

KLR	Kosten-Leistungsrechnung
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaft

L

LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (Aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rural; im Englischen: Link Between Actions for the Development of Rural Economy); LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006)
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
LPL	Landesprioritätenliste
LRH	Landesrechnungshof
LWK	Landwirtschaftskammer

M

MB	Materialband (des Bewertungsberichts)
MDM	Mulch- und Direktsaatverfahren
MEANS	Methods for Evaluating Action of a Structural Nature (Programm der Europäischen Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen)
MF	Niedersächsisches Ministerium für Finanzen
Mio.	Millionen
ML	Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MSL	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung
MU	Niedersächsisches Umweltministerium

N

NAU	Niedersächsisches Agrar-Umweltprogramm
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten und Naturschutz
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSP	Nationaler strategischer Rahmenplan

O

OECD	Organisation for Economic and Cooperation and Development
o. g.	oben genannt
Okt.	Oktober

P

PK	Programmkoordination
<i>PROFIL</i>	Programm zur Förderung im ländlichen Raum
PSM	Pflanzenschutzmittel

R

rd.	rund
Ref.	Referat

S

S.	Seite
SLA	Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung

U

u. a.	unter anderem
u. E.	unseres Erachtens
UNB	Untere Naturschutzbehörde

V

v.	von
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO (EG)	Europäische Verordnung
VORIS	Vorschrifteninformationssystem
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Z

z. B.	zum Beispiel
ZDA	Zahlstellendienstanweisung
ZILE	Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung
z. T.	zum Teil

0 Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Studie im Rahmen der Ex-post-Bewertung von PROLAND war die Frage nach der Fördereffizienz. Zur Beurteilung der Fördereffizienz wurden die Gesamtkosten des Programms ermittelt, die sich aus den öffentlichen Ausgaben und den Implementationskosten zusammensetzen, und den Wirkungen gegenübergestellt. Kernstück der Studie ist die Kosten-Wirkungs-Synopse, die sich aus drei Bausteinen speist: einer quantitativen Implementationskostenanalyse, einer qualitativen Implementationskostenanalyse und einer Wirkungsbetrachtung.

Im Rahmen der quantitativen Analyse wurden die Implementationskosten ermittelt. Implementationskosten wurden definiert als Kosten der Dienststellen und Institutionen in Niedersachsen, die an der Umsetzung von PROLAND beteiligt waren. Die Grundlage bildeten Daten der Kosten-Leistungsrechnung (KLR). Für die Maßnahmen und Aufgabenbereiche, die über die KLR nicht erfasst werden konnten, wurde auf direkte Befragungen bzw. Literaturangaben zurückgegriffen. Bezugsjahr war trotz der stattgefundenen Verwaltungsreform 2005, da bei vielen Maßnahmen die Organisationseinheiten erhalten blieben.

Mit Implementationskosten in Höhe von sieben Cent (ohne Kosten für Querschnittsaufgaben) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung von PROLAND insgesamt eine mittlere Größenordnung. Die Varianz zwischen den einzelnen Maßnahmen und Schwerpunkten war dabei sehr groß. Sie reicht von 0,2 % für die Maßnahme t1 und 85,6 % bei der Maßnahme i2. Zehn der insgesamt 22 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 67 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Knapp ein Drittel der Fördermittel bzw. sieben Maßnahmen lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils. Nur 3 % der verausgabten Mittel waren mit einem hohen Anteil verbunden. Dazu gehörten neben der Berufsbildung v. a. naturschutzfachlich ausgerichtete Maßnahmen.

Ziel der qualitativen Implementationskostenanalyse war es, die wesentlichen Bestimmungsfaktoren für die unterschiedliche Höhe der Implementationskosten zu ermitteln und mögliche Ansätze für Verbesserungen im Förderablauf herauszuarbeiten. Die Grundlage der qualitativen Implementationskostenanalyse bildete eine Befragung der Fachreferate, Bewilligungsstellen und mit Querschnittsaufgaben betrauten Einrichtungen/Referate. Es handelt sich um subjektive Einschätzungen der Befragten, die trotzdem eine weitergehende Interpretation der Befunde der quantitativen Analyse erlauben. Nahezu alle Befragten waren der Meinung, dass Maßnahmen ohne EU-Kofinanzierung bzw. EU-spezifische Regelungen kostengünstiger umzusetzen seien (im Durchschnitt etwa 40 %). Als wesentliche kostenbestimmende Faktoren wurden die Kontroll-, Prüf- und Dokumentationsvorgaben der EU gewertet. Dies galt gleichermaßen für die investiven wie auch flächenbezogenen

Maßnahmen. Die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen erforderten aufgrund der 5-jährigen Verpflichtungszeiträume einen hohen Aufwand für nachträgliche Flächenkorrekturen und Rückforderungen. Die Umstellung auf InVeKoS-GIS war für die Flächenmaßnahmen aufgrund des fehlenden Flurstückbezugs schwierig. Die durchschnittliche Zuwendungshöhe je Begünstigten und die Zahl der abzuwickelnden Förderfälle beeinflusste ebenfalls die Höhe der Implementationskosten. Daher wurde versucht, über das Heraufsetzen von Bagatellgrenzen zu steuern bzw. die EU-Mittel auf finanziell große Projekte zu konzentrieren. Für viele Maßnahmen wurde angesichts immer komplexer werdender Förderbedingungen und umfangreicher Antragsunterlagen ein hoher Beratungsaufwand gesehen. Die Organisationsstruktur der Förderung, auch hinsichtlich ihrer Dezentralität, wurde von den meisten Befragten als angemessen beurteilt und eher als kostensenkender Faktor gewertet. Probleme bestanden v. a. in der fehlenden Personalkontinuität im Zuge der Verwaltungsreform. Der Einsatz von EDV wurde als kostensenkender Faktor gesehen. Für die finanzstarken Maßnahmen von PROLAND existierten leistungsfähige Vorsysteme. Probleme bereiteten die Schnittstellen zum Zahlstellensystem. Größere Arbeitsspitzen und entsprechende Engpässe wurden v. a. für die investiven (Bau-)Maßnahmen herausgestellt, da diese erst kurz vor Ablauf eines EU-Haushaltsjahres im Oktober Verwendungsnachweise prüfen und Vor-Ort-Kontrollen durchführen konnten. Um rechtzeitig die Auszahlungen vornehmen zu können, musste sich teilweise Personal von anderen Dienststellen „ausgeliehen“ werden. Wesentliche „Investitionen“ zur Reduzierung der Implementationskosten bestanden aus Sicht der QuerschnittsfunktionsträgerInnen in der Reduzierung der Maßnahmenvielfalt, einer verbesserten EDV und einer angemessenen Personalentwicklungsplanung. Aus Sicht der Bewilligungsstellen ist Personalkontinuität wichtig und eine Reduzierung des Prüf-, Verwaltungs- und Personalaufwandes. Ein weiterer Baustein der qualitativen Analyse war die Ermittlung der Zufriedenheit der Letztempfänger, die zu verschiedenen Phasen im Evaluierungszyklus von den Maßnahmenbewertern befragt wurden. Die Befragungen haben gezeigt, dass im Großen und Ganzen die Servicequalität der Verwaltungsmitarbeiter geschätzt wird. Was stark kritisiert wurde, waren die Unverständlichkeit und Komplexität der Antragsunterlagen, das Finanzmanagement und v. a. bei den forstlichen Maßnahmen und der Berufsbildung eine hohe Belastung durch EU-Vorgaben, wobei in der Forst sogar noch Abrechnungen über Pauschalen möglich waren, die für die Berufsbildung von der KOM abgelehnt worden waren.

In der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Gesamtkostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Rund 31 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 35 % auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen entfalteten eher geringe Wirkungen. Das Implementationskosten-/Fördermittelverhältnis wies keinen Zusammenhang zu den Wirkungsstufen auf. In der geringen Wirkungsstufe lag der Implementationskostenanteil bei vier Prozent, in der höchsten im Durchschnitt bei sieben Prozent. Selbst im Teilbereich der umweltbezogenen Wirkungen, in dem die Implementati-

onskosten von durchschnittlich 6 auf 18 % stiegen, war die Varianz zwischen den maßnahmenbezogenen Implementationskostenanteilen in den Wirkungsstufen sehr ausgeprägt. Rund 60 % der Programmkosten entfielen auf den „gewünschten“ Bereich von geringen bis mittleren Implementationskostenanteilen und der mittleren bis hohen Wirkungsstufe. Bei einigen Maßnahmen mit hohen Implementationskostenanteilen wurde mit Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 begonnen, Änderungen im Verwaltungsverfahren umzusetzen, um die hohen Kosten zu senken. Bei den Maßnahmen, denen im Rahmen der Evaluierung eher geringe Wirkungen zugemessen wurden, sind konzeptionelle Ansätze erkennbar, stärker inhaltliche Auswahlkriterien zu berücksichtigen.

1 Hintergrund und Zielstellung

Die Bewertung der Fördereffizienz von PROLAND und seiner Maßnahmen war u. a. Gegenstand der Ex-post-Bewertung von PROLAND. Dafür mussten sowohl die Wirkungen als auch die entstandenen Kosten ermittelt und ins Verhältnis zueinander gesetzt werden.

Damit waren zwei Fragen zu beantworten:

- (1) Wie wirksam waren die eingesetzten Mittel?
- (2) Wie wirtschaftlich bzw. effizient ist der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung bestimmter Ergebnisse und Wirkungen?

Unter eingesetzten öffentlichen Mitteln werden im Rahmen von Evaluierungen häufig ausschließlich die eingesetzten öffentlichen Haushaltsmittel als Kosten berücksichtigt. Kosten, die für die Implementation (Konzeption, Einführung und Umsetzung) von Förderprogrammen wie PROLAND entstehen, werden bei Evaluierungen eher ausgeblendet. Die Erfassung dieser Implementationskosten war ein wesentliches Ziel der Studie.

Implementationskosten sind gerade mit der Umsetzung von EU-Förderinstrumenten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von großer Bedeutung und Gegenstand intensiver Diskussionen. „Implementation per se includes the delivery of payments and monitoring of eligibility and compliance, as well as the associated checks and controls“ (OECD, 2007, S. 13). Im Zusammenhang mit den EU-spezifischen Mechanismen können diese Kosten maßgebliche Größenordnungen erreichen. Die Verwaltungskosten zur Administration der Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland beliefen sich 1999 nach Mann (2001) auf rund 27 % der Mittel aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, die nach Deutschland in diesem Jahr geflossen sind.

Die Gemeinschaftsausgaben im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) fallen unter das „shared management“, in dem sich die EU vorbehält, die Regeln für eine rechtmäßige finanzielle Abwicklung einschließlich der notwendigen Kontrollen auf-

zustellen. Den Mitgliedstaaten obliegt es, leistungsfähige Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufzubauen. Diese Verwaltungs-, Dokumentations- und Kontrollsysteme entsprechen nicht den nationalen Regelwerken und Vorgehensweisen und erfordern teilweise ein Umdenken der Verwaltungen. Nicht selten führt das EU-Fördergeschäft in den Verwaltungen zu parallelen Strukturen und wird von Teilen der Verwaltung immer wieder in Frage gestellt. In den zurückliegenden Bewertungsberichten wurden die Auswirkungen der Durchführungsverordnungen auf die Fördermaßnahmen und den administrativen Vollzug beleuchtet und Verbesserungsvorschläge für einzelne Maßnahmen für einen besseren Vollzug entwickelt (FAL et al., 2003; FAL et al., 2005).

Die tatsächlichen Umsetzungskosten von PROLAND und der einzelnen Maßnahmen wurden bisher aber nicht erfasst. Generell wird Erfassung von Implementationskosten im Zusammenhang mit Evaluierungen verschiedener politischer Instrumente eher vernachlässigt. Diese Kosten sind kein systematisches Problem, wohl aber ihre mangelnde Transparenz (Falconer und Whitby, 1999). Die OECD (2007, S. 13) spricht daher vom „need to identify and track policy-related transaction costs with a view of controlling costs and making better use of public funds“. Ein Vergleich von Kosten und Nutzen der verschiedenen Instrumente und Maßnahmen muss den ökonomischen Wert der erzielten Wirkungen, einschließlich der Implementationskosten als Kosten der Gesellschaft, einbeziehen. Diese eher unsichtbaren internen Verwaltungskosten binden Personalkapazitäten für Beratungs-, Bewilligungs- und Kontrollaufgaben, die für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen (Krems, 2007).

Die Notwendigkeit, auf der Kostenseite auch die Implementationskosten von politischen Instrumenten zu berücksichtigen, wird auch von der EU-Kommission (EU-KOM, 2006; EU-KOM, 1999a, S. 9 und S. 37) sowie der OECD (2007) gesehen. Die Bewertungsleitlinien der EU-KOM spezifizieren allerdings keinen methodischen Ansatz für die Kostenerfassung. So enthalten die vorhandenen Bewertungsberichte keine systematische Einschätzung von Implementationskosten, sondern liefern nur sporadische und qualitative Hinweise. Ihre systematische Erfassung im Rahmen der Evaluierung von PROLAND soll einen Beitrag zur besseren Transparenz von Implementationskosten verschiedener Maßnahmen und zur Präzisierung der notwendigen Diskussionen leisten.

Eine Betrachtung der Implementationskosten macht jedoch nur Sinn, wenn sie in Bezug zu den erzielten Wirkungen gesetzt werden. In diese Richtung gehen die Ansätze des wirkungsorientierten Controllings (vgl. hierzu BMS Consulting GmbH, 2007; BMS Consulting GmbH, 2005; Müller, 2006). Die wenigen bisher vorliegenden Studien aus verschiedenen Bundesländern, die Implementations- oder Verwaltungskosten mehrerer Maßnahmen der Agrarförderung erfassen und vergleichen, setzen diese allerdings ausschließlich ins Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln (LRH, 2002; Meyer, 2004). Eine rein kostenseitige Diskussion und Wertung greift jedoch zu kurz, da suggeriert wird, dass ein

geringer Anteil an Implementationskosten an Fördermitteln an sich gut und ein hoher Anteil an sich fragwürdig sei.

Der Vergleich der Implementationskostenanteile an den verausgabten Fördermitteln ist zwar als Ausgangspunkt weiterer Analysen geeignet, kann aber nur mit Vorsicht interpretiert werden. Über diesen Zahlen kann leicht vergessen werden, dass die Transfers nicht das Politikziel an sich sind, und dass ein legitimer Weg zur Transaktionskostenreduzierung nicht in der Erhöhung des Fördermittelvolumens liegt (OECD, 2007). Der Sinn und die Rechtfertigung von Förderpolitik liegt darin, Fördermittel für wirksame, zielorientierte Maßnahmen zu verausgaben und dabei die Implementationskosten nicht aus den Augen zu verlieren. Daher müssen Implementationskosten bei Beurteilung der Effektivität und Effizienz von Maßnahmen berücksichtigt werden.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind

- die Entwicklung einer Methode zur Erfassung der Implementationskosten im Rahmen von Evaluierungen,
- die Schaffung von Transparenz bezüglich der Implementationskosten von PROLAND,
- die Ermittlung von Bestimmungsfaktoren der Implementationskosten und möglichen Ansätzen zur Verbesserung der verwaltungstechnischen Abwicklung oder Ausgestaltung von Fördermaßnahmen;
- die Diskussion der Implementationskosten der Maßnahmen vor dem Hintergrund ihrer Wirkungen. Im Mittelpunkt steht hierbei die Diskussion der Verhältnismäßigkeit von Verwaltungskosten und der erzielten Wirkungen.

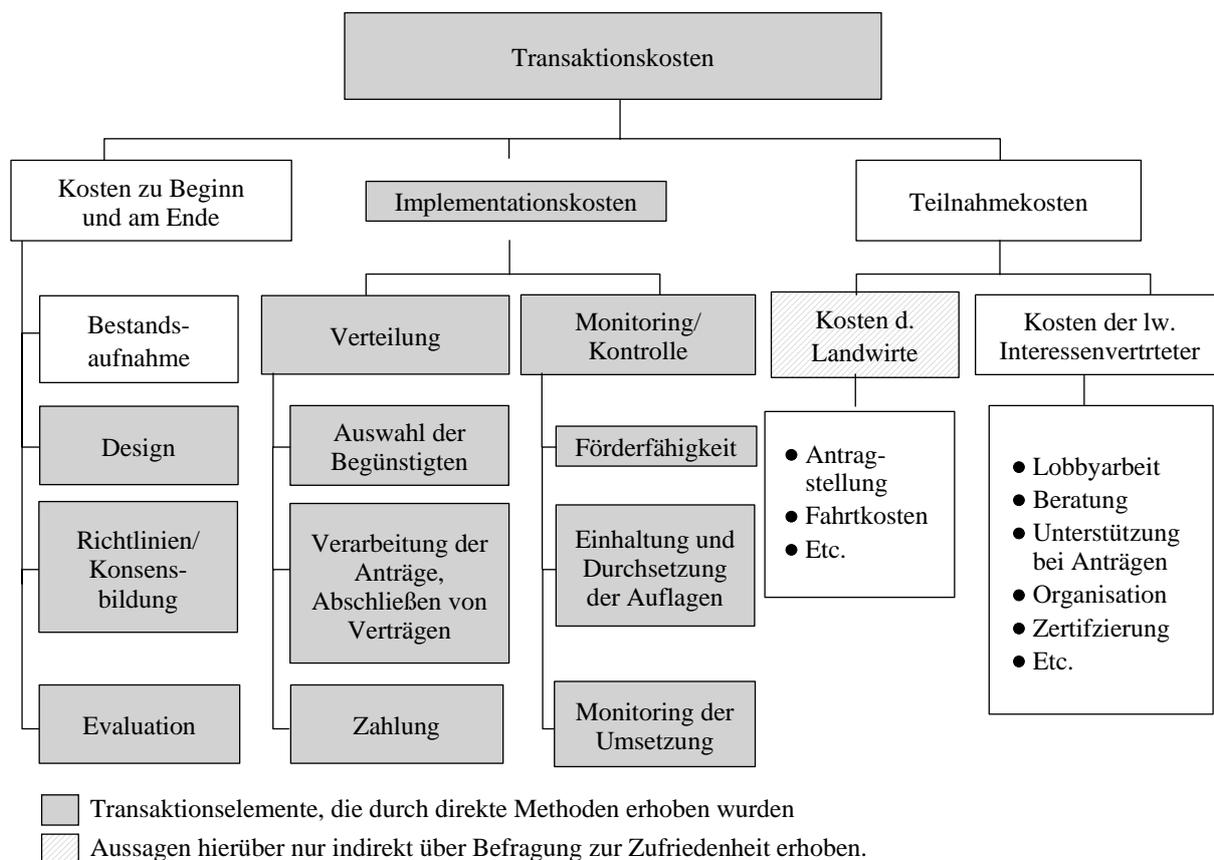
2 Terminologie - Transaktionskosten oder Implementationskosten

Im Zusammenhang mit der Betrachtung der Effizienz von Förderprogrammen und Umsetzungsstrukturen taucht seit den 1990er Jahren zunehmend der Begriff der Transaktionskosten und Transaktionskostenanalyse auf. In erster Linie wurden Agrarumweltprogramme und später auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung hierauf untersucht (vergleiche hierzu auch Literaturrecherche in OECD, 2007). Hinter dem Begriff der Transaktionskosten steht ein komplexes Konzept und ein umfassender Erklärungsansatz aus der Volkswirtschaftslehre bzw. Institutionenökonomik für die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft, Institutionen und Gesellschaft, die bei der Nutzung des Marktes entstehen. Transaktion ist in der Wirtschaft eine gegenseitige Übertragung von Rechten, Gütern und Dienstleistungen zwischen Wirtschaftssubjekten. Transaktionskosten entstehen, wenn zwischen den an einer Transaktion beteiligten Personen Kommunikationsbedarf, Verständigungsprobleme, Missverständnisse oder Konflikte auftreten. Unterschiedliche Arten von Transaktionskosten sind Such-, Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Anpas-

sungs-, Durchsetzungs- und Kontrollkosten (N.N., 2007). Transaktionskosten entstehen sowohl für den Staat in Gestalt von „öffentlichen Transaktionskosten“ als auch für den Empfänger als „private Transaktionskosten“. Sie sind damit ein wichtiges Kriterium für die Vorteilhaftigkeit von Maßnahmen zur Erreichung politischer Ziele (Tiemann et al., 2005).

In verschiedenen Studien wurden bereits die Begriffe aus der Transaktionskostentheorie auf die Bereitstellung, Bewilligung und Auszahlung von Fördermitteln herunter gebrochen (Mann, 2000; Tiemann et.al., 2005). Abbildung 1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Bereiche und Elemente der Transaktionskosten im Zusammenhang mit Förderpolitiken. Grau hinterlegt sind die Bestandteile von Transaktionskosten, die in der vorliegenden Untersuchung erfasst werden. Dies sind im Wesentlichen die Implementationskosten im Bereich der öffentlichen Transaktionskosten. Aus diesem Grund verwenden wir im Folgenden den engeren und präziseren Begriff der Implementationskosten.

Abbildung 1: Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten



Quelle: OECD (2007, verändert).

Im Einzelnen werden die in Tabelle 1 aufgeführten Komponenten bei der Implementationskostenanalyse von PROLAND berücksichtigt.

Tabelle 1: Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten

Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten	Begriffe aus der Transaktionskostentheorie
Konzeption und Ausgestaltung von Programmen und Maßnahmen	Konsensbildungskosten
Information, Beratung, Akquise	Vertragsanbahnungskosten wie Such- und Informationskosten
Auswahl und Bewilligung	Vertragsgestaltungskosten Verhandlungs- und Entscheidungskosten,
Kontrollen (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Prüfung der Zweckbindungsfristen)	Kosten der Vertragsüberwachung und Vertragsanpassung,
Monitoring und Evaluierung	
Steuerung	
Sanktionen (Mahnungen, Rückforderungen, rechtliche Schritte)	Kosten der Durchsetzung von Leistungsverpflichtungen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Hagedorn et al. (2003).

Die Implementationskosten von PROLAND werden definiert als Kosten für den Personaleinsatz (Personalkosten inkl. Sachkosten und Gemeinkostenzuschläge) aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen und öffentlichen Körperschaften in Niedersachsen. Dies schließt die Kosten der von den Stellen beauftragten Dritten zur Erfüllung bestimmter Aufgaben mit ein.

Die Kosten, die auf den übergeordneten Ebenen entstehen, werden nicht mit berücksichtigt. Dies hat mehrere Gründe:

- Kosten der EU-Kommission und des Bundes entstehen zum einen zu großen Teilen im Vorfeld der Implementationsphase. Zum anderen lassen sich die entstehenden Kosten nur pauschaliert für einzelne Landesprogramme, nicht aber maßnahmenspezifisch abbilden. Für eine nach Maßnahmen differenzierte Darstellung ist dies nicht geeignet.
- Nach Mann (2001) entsteht das Gros der Kosten durch die Kosten der laufenden Verwaltung ohnehin auf der regionalen Ebene. Ein Verzicht der Zuteilung von EU- oder Bundespauschalen ist daher aus unserer Sicht vertretbar.
- Adressat der Untersuchung ist das Land Niedersachsen, das innerhalb des vorgegebenen Rechtsrahmens über die Gestaltung von Angebot und Ablauf der Förderung entscheidet.

Bedeutung der privaten Transaktionskosten und ihre Berücksichtigung in dieser Studie

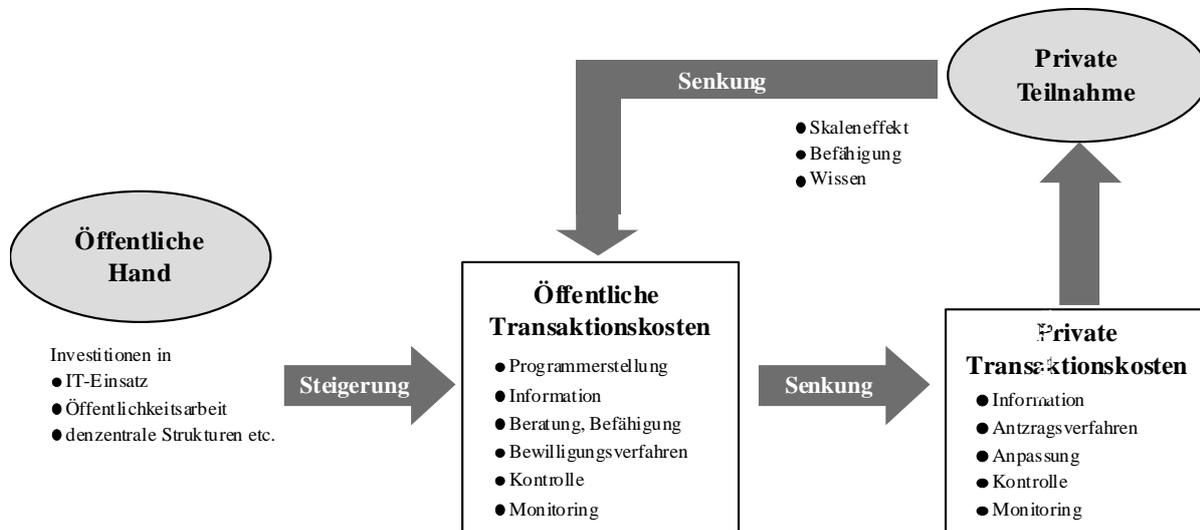
Wie in Abbildung 1 dargestellt, gehören zu den privaten Transaktionskosten sogenannte „Ex-ante-Transaktionskosten“ wie Informations- und Managementkosten zur Vorbereitung einer Teilnahme an Fördermaßnahmen, die Kosten für das Antragsverfahren und die Erstellung von Verwendungsnachweisen. Die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen selber ist mit Anpassungskosten, Kosten für ein laufendes Monitoring und entsprechende Dokumentation und Kontrollen verbunden.

Auf Seiten des Empfängers verringern die o. g. Kosten die Nettoförderung und damit den Anreiz zur Teilnahme an Fördermaßnahmen. Dieser Teil der Transaktionskosten unterliegt einer „privaten“ Kosten-Nutzen-Abwägung, reguliert die Teilnahme und mittelbar den Erfolg angebotener Maßnahmen sowie die Wirksamkeit der Mittel. Ergebnisse aus dem ITAES Projekt¹ haben dies aktuell bestätigt. Nach Untersuchungen von Arnaud et al. (2006) ist die Höhe der privaten Transaktionskosten ein entscheidender Aspekt für die Teilnahmeentscheidung an Agrarumweltmaßnahmen.

Zudem steht die Höhe der privaten Transaktionskosten in einer „Trade-off“ Beziehung zu den öffentlichen Transaktionskosten (Van Huylenbroeck; Mettepenningen und Verspecht, 2006). Je besser informiert wird, je mehr Anlaufstellen es gibt, und je mehr moderne Technologien von der Verwaltung eingesetzt werden, desto geringer sind die privaten Transaktionskosten. Je höher die Teilnehmerzahl und je besser „präpariert“ die Teilnehmer sind, desto geringer sind die relativen öffentlichen Transaktionskosten, da sie mit steigender Fallzahl in der Regel sinken. Zudem sinken die Kosten für Beratung und Behebung von Unregelmäßigkeiten. Abbildung 2 verdeutlicht vereinfacht diesen Zusammenhang der positiven Rückkopplung. Die Aufwendungen der öffentlichen Hand im Rahmen der Implementation, die langfristig zu einer Verringerung von Kosten führen, können als investive Implementationskosten bezeichnet werden.

¹ Hierbei handelt es sich um das europäische Forschungsvorhaben: Integrated Tools to design and implement Agro-Environmental Schemes innerhalb des 6. Forschungsrahmenprogramms der EU.

Abbildung 2: Wechselwirkungen zwischen öffentlichen und privaten Transaktionskosten



Quelle: Eigene Darstellung nach Arnaud; Bonnieux und Dupraz (2006) und Van Huylenbroeck, Mettepenningen und Verspecht (2006).

Für einen Großteil der privaten Transaktionskosten gilt, dass sie streng genommen nur individuell zu berechnen sind. Sie sind von zahlreichen Faktoren abhängig, die nicht durch staatliches Handeln zu optimieren sind. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden keine quantifizierten Erhebungen der privaten Transaktionskosten vorgenommen, nicht zuletzt auch aus Mangel an anwendbaren Methoden (siehe hierzu Mann, 2003, S. 113). Für die Agrarumweltmaßnahmen wurden im Rahmen des ITAES Projektes hierzu neue methodische Ansätze entwickelt, die für die begleitende Evaluierung der Förderperiode 2007 bis 2013 berücksichtigt werden sollten.

Aufgrund der angenommenen Bedeutung der privaten Transaktionskosten für die öffentlichen Implementationskosten werden diese im Rahmen der qualitativen Implementationskostenanalyse indirekt berücksichtigt. So werden Hinweise aus Befragungen von Letztempfängern, Multiplikatoren und Experten, die v. a. im Rahmen der Halbzeitbewertung maßnahmenspezifisch durchgeführt wurden, zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren und dem Aufwand der Antragstellung etc. mit einfließen.

3 Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse

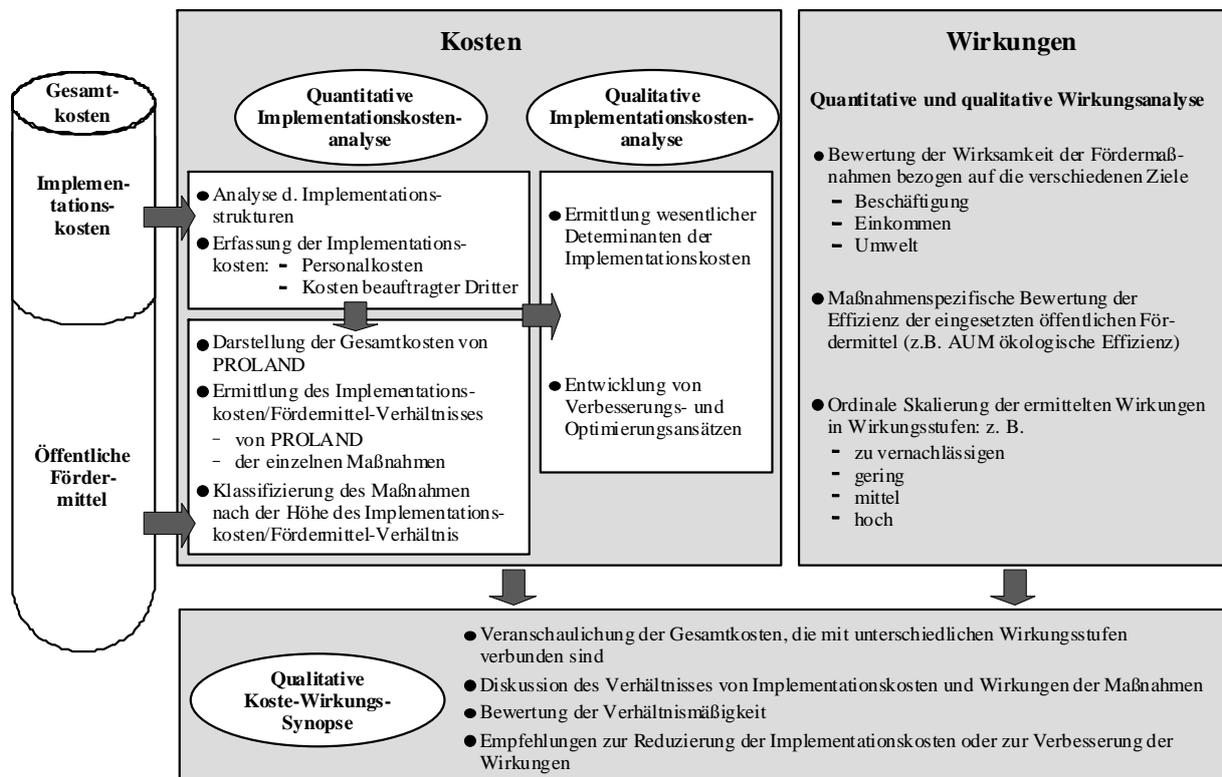
Die adäquate Methodik zur Bewertung der Fördereffizienz wäre die quantitative Kosten-Wirksamkeits-Analyse, wie sie in den MEANS Handbüchern der EU-KOM (1999b) darge-

legt wird. Dieser Ansatz ist für die Bewertung auf Programmebene nicht möglich. Wie bereits in den zurückliegenden Bewertungsberichten dargestellt, variieren die Bewertungen der einzelnen Maßnahmen sehr stark im Grad der Quantifizierung der erzielten Wirkungen sowie den erfassten Wirkeinheiten.

Um auf Programmebene zu Aussagen hinsichtlich des Verhältnisses von Kosten zu den erzielten Wirkungen der Maßnahmen bzw. des Programms zu kommen, wurde die Methode der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse entwickelt. Auf der Kostenseite werden die Gesamtkosten der Maßnahmen bzw. des Programms berücksichtigt, die sich aus den öffentlichen Fördermitteln und den Implementationskosten zusammensetzen. Die Wirkungsseite wird über die qualitative Wirkungseinschätzung der Maßnahmenbewerter abgedeckt. Die Methode ist eine Weiterentwicklung der Wirkungspfadanalyse der vorhergegangenen Bewertungsstudien (Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005a).

Abbildung 3 gibt einen schematischen Überblick über die Arbeitsschritte und Bausteine auf Programmebene, die in den folgenden Kapiteln des Berichtes näher beschrieben werden.

Abbildung 3: Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse



Quelle: Eigene Darstellung.

- (1) Der erste Block der **Kostenanalyse** ist unterteilt in einen quantitativen und einen qualitativen Teil:
 - a) Die quantitative Implementationskostenanalyse zielt darauf ab, die Implementationskosten zu quantifizieren und in Bezug zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln zu setzen. Hierfür wird zunächst die Implementationsstruktur von PROLAND mit allen Kostenträgern und Kostenstellen ermittelt.² Ergebnis ist eine Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen in drei Stufen: hoher, mittlerer und geringer Implementationskostenanteil.³
 - b) In der qualitativen Implementationskostenanalyse werden die wesentlichen Bestimmungsfaktoren für die Höhe der Implementationskosten herausgestellt. Zu diesem Zweck werden gemeinsame Merkmale und strukturelle Faktoren von Maßnahmen mit einem hohen bzw. geringen Anteil an Implementationskosten über die Auswertung der Daten zu 1a und Expertenbefragungen (Fachreferate, Vertreter der Bescheinigenden Stelle, der Zahlstelle und der Programmkoordination) identifiziert.
- (2) In den Baustein „Wirkungen“ fließen die Ergebnisse der **maßnahmenbezogenen Wirkungsanalysen** ein. In Abhängigkeit der in diesem Rahmen verwendeten bzw. verfügbaren Daten und methodischer Ansätze variiert die Tiefe der Wirkungsanalysen stark. Die ermittelten Wirkungen in den unterschiedlichen Wirkungsbereichen wie wirtschaftliche Entwicklung (Einkommen und Beschäftigung) sowie Umwelt (Wasser- und Klimaschutz, Biodiversität) können teilweise quantifiziert werden (Anzahl geschaffener Arbeitsplätze, reduzierter CO₂-Ausstoß in kg), bleiben jedoch häufig auf dem Niveau qualitativer Einschätzungen stehen (positiver Einfluss auf die Beschäftigung, weniger CO₂-Emissionen). Um einen Überblick über die Gesamtwirkungen von PROLAND zu erhalten, müssen diese maßnahmenspezifischen Ansätze in eine ordinale Skalierung transferiert werden. Sie werden nach vereinheitlichenden Vorgaben (siehe Materialband Dokumente zu Kapitel 10 des Textbandes) auf der Grundlage einer subjektiven Beurteilung der Evaluatoren in verschiedene Kategorien eingestuft. Die sieben Wirkungsstufen reichen von stark negativ über vernachlässigbar bis stark positiv.

² Kostenträger: Betriebliche Leistung, der Kosten zugeschrieben werden können, wie z. B. Bewilligung, Vor-Ort-Kontrolle etc.. Kostenstellen: Betrieblicher Teilbereich der Verwaltung, der kostenrechnerisch selbständig abgerechnet (Krems, 2007).

³ Analog zu den Begrifflichkeiten des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz und der EU (EU-Com, 2007; LRH, 2002) werden die Implementationskosten in Bezug zum Fördermittelvolumen gesetzt. Dieses Verhältnis zwischen Fördermittelvolumen und Implementationskosten wird - wie in den genannten Studien - **Implementationskostenanteil** genannt. Genau genommen müsste es heißen: Verhältnis aus Implementationskosten zu Fördermitteln. Diese beiden Formulierungen werden im Folgenden synonym verwendet.

- (3) Die qualitative **Kosten-Wirkungs-Synopse** zielt auf die Synthese aus Kosten und Wirkungen ab. Hier werden die Gesamtkosten des Programms (öffentliche Fördermittel und Implementationskosten) den entsprechenden Wirkungsstufen zugeordnet. Diese Synopse veranschaulicht die Kostenstruktur des Gesamtprogramms bezogen auf erzielte Wirkungsstufen: Wie viele Mittel wurden für geringe oder keine bzw. mittlere oder starke Wirkungen eingesetzt. Durch die Gegenüberstellung von Wirkungsstufe und Implementationskostenanteile der einzelnen Maßnahmen wird die Verhältnismäßigkeit als proportional oder unproportional bewertet. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung ist der Kernpunkt der Kosten-Wirkungs-Synopse. Die gesamte Analyse schließt mit Empfehlungen zur Reduzierung von einzelnen Implementationskostenkomponenten oder der Verbesserung der Wirkungen einzelner Maßnahmen, letzteres nicht, ohne die Implikationen für die Umsetzungskosten aus den Augen zu verlieren.

4 Quantitative Implementationskostenanalyse

4.1 Datengrundlage und Methodik

4.1.1 Verfügbare Methoden

Kosten der mit der Förderung befassten Verwaltungsstellen können generell mit verschiedenen methodischen Ansätzen erhoben werden.

- Über den Budgetkostenansatz und die Geschäftsverteilungsplananalyse der beteiligten Institutionen ist eine **indirekte Ableitung** der Implementationskosten möglich.⁴ Dieser Schätzansatz ist allerdings wenig geeignet, möglichst differenziert die Kosten der einzelnen Maßnahmen abzubilden, da Geschäftsverteilungspläne zu wenig detailliert und zu starr angelegt sind und eher approximative Aussagen zulassen. Der Budgetkostenansatz wurde daher nicht verfolgt.
- Der Prozesskostenansatz unterteilt hingegen den Umsetzungsprozess in verschiedene Teilaktivitäten, für die jeweils Kosten über **direkte Schätzungen** der entsprechenden Stellen durch Befragungen ermittelt werden. In der Regel werden über einen pro-rata-Ansatz die mit bestimmten Aufgaben gebundenen Kapazitäten (ausgedrückt in vollen

⁴ Dieser Ansatz geht auf Wallis und North (1986) zurück, die zum ersten Mal die Transaktionskosten einer Volkswirtschaft zu ermitteln versucht haben. Aus dem Budget von Kontrollstellen schätzte Sinabel (1998) die Kontrollkosten von Betrieben des Ökologischen Landbaus. In gleicher Weise gingen auch Vatn et al. (2002) für einen Teil der von ihnen ermittelten Transaktionskosten vor. Auch die Studie von Mann (2000) über die Transaktionskosten der Investitionsförderung ist in die Kategorie der budgetorientierten Ansätze einzuordnen.

Stellen) ermittelt. Je nach Aufwand wird nach Anteilen aus den verschiedenen Gehaltsstufen oder nach Laufbahnen differenziert (so z. B. EU-Com, 2007). Diese direkten Schätzmethoden, die auf der Einschätzung der Befragten beruhen, sind zwar näher am tatsächlichen Geschehen, aber auch mit dem Risiko der Verzerrungen verbunden (Mann, 2000; OECD, 2007). Die Befragten neigen entweder zur „Autoeffizienzsteigerung“ oder zur Demonstration gegebener Überbeanspruchungen.

Ein zentrales Anliegen der vorliegenden Untersuchung im Vergleich zu den bereits existierenden Ansätzen war es, über **direkte Messungen** die Nachteile der bisherigen Ansätze zu reduzieren. Hierfür wurden die bereits vorliegenden, systematisch erhobenen Daten aus den Kosten-Leistungs-Rechnungen (KLR) der Verwaltungen für Evaluierungszwecke verwendet. Durch dieses Vorgehen sollten zum einen die Schätzfehler reduziert und zum anderen Evaluierung besser mit bereits vorliegenden Daten verzahnt werden.

4.1.2 Angewandter Methodenmix

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern verfügt ein Großteil der Verwaltungsstellen des Landes Niedersachsen und der mit Implementationsaufgaben betrauten Stellen (z. B. die Landwirtschaftskammer (LWK)) über KLR-Systeme, so dass die Untersuchung in großen Teilen auf diesen Daten aufbaut. Im Zuge der Lieferung und Auswertung der KLR-Daten der involvierten Verwaltungen stellte sich heraus, dass zum einen die Belastbarkeit der Daten in Teilen nicht gegeben war und die Systeme nur eingeschränkt vergleichbar waren. Zum anderen konnten nicht für alle Vollzugsebenen und alle Maßnahmen Daten zur Verfügung gestellt werden. Die wesentlichen Probleme für eine rein auf Controllingdaten gestützte Untersuchung lagen in folgenden Restriktionen:

- (1) Keine Kontinuität der KLR-Systeme im Förderzeitraum aufgrund von Änderungen der Verwaltungsstrukturen: hier sind in erster Linie die Auflösung der Ämter für Agrarstruktur und der Bezirksregierungen zum 01.01.2005 zu nennen.⁵
- (2) Einführung von KLR-Systemen erst gegen Ende der laufenden Förderperiode, dies gilt v. a. für den 2005 in den Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) eingegliederten Naturschutz, deren Struktur und Daten im Förderzeitraum nicht für die Evaluierungszwecke verwendet werden konnten.
- (3) Keine genaue Abbildung der Fördermaßnahmen in den Produkt-/Kostenträgerstrukturen der KLR-Systeme: Teilweise Vermischung rein national finanzierter Maßnah-

⁵ Die Analyse der Implementationsstrukturen ist in den vorherigen Bewertungsberichten enthalten (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005b).

men und EU-kofinanzierter Maßnahmen (z. B. Dorferneuerung); bzw. Bündelung von einzelnen Maßnahmen. So kann in der Produktstruktur der LWK nicht zwischen den Kooperationsprogrammen und dem Erschwernisausgleich unterschieden werden. Ähnliche Probleme gibt es für den Bereich der forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen.

- (4) Unterschiedliche Strukturen der Umrechnung von gebuchten Stunden auf Personalkosten und Aufschlägen, so unterscheiden sich die Systeme des Servicezentrums Landentwicklung und Agrarförderung (SLA) und des NLWKN sowie der LWK erheblich.

Diese Rahmenbedingungen haben sich auf das Untersuchungsdesign ausgewirkt. In einigen Punkten musste es gegenüber den ursprünglichen Planungen angepasst werden. Die Daten der KLR wurden durch Annahmen und Faustzahlen modifiziert.

Erhebungen der Implementationskosten beziehen sich auf das Jahr 2005 und die zu diesem Zeitpunkt gültige Organisationsstruktur der Programmumsetzung

Aufgrund der gegebenen Restriktionen und zur Reduzierung des Aufwandes wurde das Jahr 2005 als einjähriger Referenzzeitraum für die Erhebung festgelegt. Diese Wahl des Erhebungszeitraums ist mit Vorteilen verbunden, da der späte Zeitraum der Untersuchung bezogen auf die Förderperiode den verzerrenden Effekt der Set-up-Kosten zwischen Maßnahmen mit einer unterschiedlichen Förderhistorie reduziert. Die Einführung neuer Maßnahmen ist aufgrund der Pfadabhängigkeit der Implementationskosten mit so genannten Umsetzungsinvestitionen verbunden, die die Kosten erhöhen. Durch die Betrachtung der Kosten erst im Jahr 2005 wird dieses Problem verringert. Die mit Programmbeginn 2000 neu eingeführten Maßnahmen werden so gegenüber Maßnahmen mit einer längeren Förderhistorie nicht schlechter gestellt.

Der Nachteil liegt darin, dass Besonderheiten des Förderjahres 2005 abgebildet werden, die nur bedingt für die gesamte Förderperiode gelten. Dies gilt insbesondere für die Naturschutzmaßnahmen, für die die Kosten der Bezirksregierung als ehemalige Obere Naturschutzbehörde kaum zu ermitteln waren. Ähnlich wie bei anderen Untersuchungen zu Kostenvergleichen mittels Benchmarking, die sich auf einen bestimmten Stichtag oder Zeitraum beziehen, können weder die unterschiedlichen Ausgangslagen der einzelnen Dienststellen noch die zu diesem Zeitpunkt unterschiedlichen Schwerpunkte und Phasen der Abwicklung berücksichtigt werden (vergleiche hierzu LRH NRW, 2005). Dieses Vorgehen ist mit den Auftraggebern abgestimmt und mit den Daten liefernden Stellen erörtert worden. Insgesamt wurde es trotz aller Schwächen als einzig realistischer Weg erachtet.

Ergänzung der KLR-Datenanalyse durch direkte Schätzmethoden über Befragungen bei einzelnen Kostenstellen des Programms (Kapazitätserhebung)

Die Implementationskosten der beteiligten Ministerien wurden über eine schriftliche Befragung erhoben. Erfasst wurde der Zeitaufwand bezogen auf eine volle Stelle unterschieden nach Laufbahnen. Diese Angaben wurden mit entsprechenden Personalkostenpauschalen des Landes umgerechnet (VORIS 64000).

Anpassung und Harmonisierung der KLR-Daten über Schätzwerte und Pauschalen

Bei den Maßnahmen, die nicht ausschließlich über das Programm finanziert, sondern auch mit rein nationalen Mitteln angeboten werden, bildet die KLR als Kostenträger bzw. Leistung die gesamten Förderfälle ab. Hier wurde der EU-kofinanzierte Anteil über die Anzahl der Förderfälle und Faustzahlen zum Aufwand abgeleitet (ML, 2007b). Dies gilt vor allem für die Maßnahmen im Bereich der Dorferneuerung und der Richtlinie Entwicklung typischer Landschaften (EtLR).

Die KLR-Daten des SLA, die aufgrund ihrer Struktur für die einzelnen Maßnahmen nur die Vollkosten inklusive sämtlicher Umlagen und Gemeinkosten wiedergeben, wurden über die Umrechnung der angegebenen Stundenwerte nach Pauschalsätzen umgerechnet (VORIS 20220010000006). Auf diese Weise werden sie zwar ungenauer, aber hinsichtlich der Kostenarten mit den anderen Datenquellen vergleichbarer.

Personalkosten für Leistungen, die auf mehrere Fördermaßnahmen anzurechnen bzw. nur zum Teil den 2. Säule-Zahlungen zuzurechnen sind, wurden nach plausiblen Relativwerten auf die Fördermaßnahmen umgerechnet. So wurde beispielsweise der Aufwand für den Gemeinschaftsantrag Fläche, über den alle flächenbezogenen Fördermaßnahmen abgewickelt werden, nach Zahl der Antragsteller auf die entsprechenden Maßnahmen verteilt.

Keine gesonderte Ermittlung der „Sowiesokosten“ der Förderung (in Analogie zu Destatis, 2006)

Auf der vorhandenen Datengrundlage kann nicht unterschieden werden, ob die Personalkosten im Zusammenhang mit landesrechtlichen Vorgaben zur wirtschaftlichen Haushaltsführung (Landeshaushaltsordnungen) und zum ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzugs stehen und somit sogenannte „Sowiesokosten“ von Förderung sind oder mit Besonderheiten des EU-Prozedere (insbesondere Dokumentations- und Kontrollpflichten) verbunden sind. Für die Diskussion der Gesamtkosten ist eine Differenzierung der Kosten ohnehin weniger relevant. Im Bereich der qualitativen Implementationskostenanalyse wurde jedoch das Verhältnis der beiden Regelkreise - Umsetzung in einem nationalen Rahmen versus Umsetzung innerhalb der EU-Regularien - hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Implementationskosten näher beleuchtet.

Die Ermittlung des Verhältnisses von Implementationskosten und öffentlichen Fördermitteln (Implementationskostenanteil) für zwei Referenzzeiträume

Die Implementationskosten des Jahres 2005 werden sowohl ins Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln 2005 als auch zum Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 gesetzt. Hierdurch lassen sich die Aussagen für das Jahr 2005 besser einordnen und Tendenzen ablesen. Besonderheiten des Förderjahres 2005 und Verzerrungen durch die Unterschiede zwischen EU-Haushaltsjahr und Kalenderjahr (Referenzzeitraum für die Implementationskosten) können bei der Interpretation berücksichtigt werden. Für die Angaben zu den öffentlichen Fördermitteln wurde im Wesentlichen auf die detaillierten Finanzdaten des ML und die gemeinsame Modulationstabelle des Bundes zurückgegriffen (BMELV, 2008; ML, 2007a).

4.1.3 Datengrundlagen und Annahmen

Tabelle 2 gibt einen Überblick über alle an der Programmumsetzung beteiligten Stellen (Kostenstellen des Programms) und deren Hauptaufgaben, die bei der Analyse berücksichtigt werden konnten. Tabelle 3 verdeutlicht, welche Datenquellen den einzelnen Kostenstellen und -trägern differenziert nach Maßnahmen zugrunde liegen und wie die entsprechenden Datensätze weiterverwendet wurden.

Tabelle 2: Vollzugsebenen und Kostenstellen von PROLAND 2005

Förderschwerpunkte und Maßnahmen	In die Analyse einbezogene Leistungen und Vollzugsebenen für die einzelnen Maßnahmen				
	Konzeption, Begleitung, Steuerung	Antragsannahme, Verwaltungskontrolle	Bewilligung	Vor-Ort-Kontrolle	EDV, Datenauswertung, Monitoring
a AFP	ML, Ref. 307.1	LWK, 10 Bewilligungsstellen und 33 Außenstellen	LWK	LWK, Prüfdienst	LWK
c Qualifizierung	ML, Ref. 205.2	LWK Oldenburg	LWK Oldenburg	LWK, Prüfdienst	LWK
g Verarbeitung und Vermarktung	ML, Ref. 106	LWK Hannover	LWK Hannover	LWK, Prüfdienst	LWK
A h Erstaufforstung	ML, Ref. 406	12 Außenstellen der LWK	LWK	LWK, Prüfdienst	LWK
i1 Sonstige Forstmaßnahmen	ML, Ref. 406	12 Außenstellen der LWK	LWK	LWK, Prüfdienst	LWK
y EMS	ML, Ref. 101	LWK, 10 Bewilligungsstellen und 33 Außenstellen	LWK, 10 Bewilligungsstellen	LWK, Prüfdienst	LWK
k Flurbereinigung	ML, Ref. 306	11 GLL	11 GLL	11 GLL	SLA
n Dienstleistungseinrichtungen	ML, Ref. 306	11 GLL	11 GLL	11 GLL	SLA
s Tourismus und Handwerk	ML, Ref. 306	11 GLL	11 GLL	11 GLL	SLA
B o Dorfentwicklung	ML, Ref. 306	11 GLL	11 GLL	11 GLL	SLA
r Wegebau	ML, Ref. 306	11 GLL	11 GLL	11 GLL	SLA
u1 Küstenschutz	MU, Ref. 22	NLWKN	NLWKN	NLWKN	NLWKN
u2 Hochwasserschutz	MU, Ref. 22	NLWKN	NLWKN	NLWKN	NLWKN
e Erschwernisausgleich	MU, Ref. 53	LWK, 10 Bewilligungsstellen	LWK, 10 Bewilligungsstellen	LWK, 10 Bewilligungsstellen	NLWKN, SLA
f1 Erhaltung der genetischen Vielfalt	ML, Ref. 103	LWK	LWK	LWK, Prüfdienst	SLA
f2 NAU (MSL inkl. Modulation)	ML, Ref. 107.2	LWK, 10 Bewilligungsstellen und 33 Außenstellen	LWK, 10 Bewilligungsstellen	LWK, Prüfdienst	SLA
f3 Kooperationsprogramme	MU, Ref. 53	LWK, 10 Bewilligungsstellen	LWK, 10 Bewilligungsstellen	LWK, Prüfdienst	NLWKN, SLA
f4 Trinkwasserschutz	MU, Ref. 23	NLWKN, 11 Betriebsstellen	NLWKN, 11 Betriebsstellen	NLWKN, 11 Betriebsstellen	NLWKN, SLA
C i2 Ökologische Stabilität von Wäldern	ML, Ref. 406	12 Außenstellen der LWK	LWK	LWK, Prüfdienst	LWK
m Vermarktung v. Qualitätserzeugnissen	MU, Ref. 23	NLWKN	NLWKN, 11 Betriebsstellen	NLWKN, 11 Betriebsstellen	NLWKN
t1 Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	ML, Ref. 103, 104, 106	LWK	ML, MS	LWK, Prüfdienst	NLWKN
t2 Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen	MU, Ref. 53/24	NLWKN, 4 Betriebsstellen* MU**	NLWKN, 4 Betriebsstellen* MU**	NLWKN, 4 Betriebsstellen* MU**	NLWKN
t4 Flankierende Maßnahmen Gewässerschutz	MU, Ref. 23	NLWKN, 11 Betriebsstellen	NLWKN, 11 Betriebsstellen	NLWKN, 11 Betriebsstellen	NLWKN
Querschnittsaufgaben	In die Analyse einbezogene Leistungen und Vollzugsebenen für programmbezogene Querschnittsaufgaben				
Programmkoordination ML	ML, Ref. 304.2	Berichtslegung, Koordination der beteiligten Fachreferate, Federführung der Programmänderungsverfahren			
Programmkoordination MU	MU, Ref. 53	Koordination der beteiligten Fachreferate, Bündelung der MU Anträge und Zulieferungen			
Zahlstelle	ML, Ref. 301.2	Auszahlung und Verbuchung, Rechnungsabschluss, Koordination, Allgemeine Dienstanweisung			
Interner Revisionsdienst	ML, Ref. 301.3	Prüfungen und Berichtslegung			
Bescheinigende Stelle	MF	Prüfungen und Berichtslegung			
Evaluation	Externe	Ex-ante Bewertung, Zwischenbewertung, Aktualisierung der Zwischenbewertung und Ex-post-Bewertung			

Die Maßnahme t3 "Maßnahmen und Investitionen zur Pflege, Wiederherstellung und Verbesserung von Feuchtgrünland" wurde nicht umgesetzt

* Förderfälle nach der Richtlinie Landschaftsentwicklung

** Förderfälle nach der Verwaltungsvorschrift Naturschutz

ML: Nds. Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, MU: Nds. Ministerium für Umwelt, MF: Nds. Ministerium für Finanzen, LWK: Landwirtschaftskammer (Zentrale), NLWKN: Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, GLL: Nds. Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften, SLA: Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3: Datengrundlagen und verwendete Annahmen und Umrechnungsschlüssel

Vollzugsebene	Datengrundlage	Verwendete Angaben/ Umrechnungsschlüssel	Annahmen und Anmerkungen
ML und MU	Schriftliche Befragung: Anteile an Vollzeitstellen differenziert nach Laufbahnen sowie Kosten Dritter	Standardisierte Personalkostensätze des MF (VORIS 64000), inklusive Sachkostenpauschalen und personalbezogenen Allgemeinkostenzuschlägen	Verhältnis von Beamten zu Angestellten 70: 30
LWK	KLR-Daten der beiden Kammern Weser Ems und Hannover 2005	Direkte produktbezogene Kosten (Personal- und Sachkosten)	Daten der LWK Hannover stehen unter einem allgemeinen Vorbehalt hinsichtlich der Belastbarkeit; System enthält keine Stundenbuchungen, auf AK kann nur indirekt geschlossen werden.
NLWKN - Wasserwirtschaft	KLR-Daten 2005	Personalkosten und Reisekosten (ohne Umlage)	Die Kosten für Vorhaben, die außerhalb von PROLAND rein national finanziert werden, werden anteilig abgezogen; System enthält keine Stundenbuchungen, auf AK kann nur indirekt geschlossen werden.
NLWKN - Naturschutz	Literaturauswertung zur Ermittlung des Aufwandes der ehemaligen Bezirksregierungen, da NLWKN-Daten nicht zur Verfügung standen	Werte von Meyer (2004) für die Steuerungsfunktion der Bezirksregierungen (Dezernat 503) für die Kooperationsprogramme und den Erschwernisausgleich	Aufgrund der 2005 umgesetzten Neustrukturierung der Umweltverwaltung sind weder KLR-Daten vorhanden noch eine Bereitschaft der betroffenen Dienststellen für eine Kapazitätsanalyse; Literaturwerte können nur als Anhaltspunkt gelten.
SLA - ÄfL	Stundenangaben der KLR des SLA für 2005 sowie Kosten Dritter	Pauschalsätze für den Verwaltungsaufwand bei der Gebührenbemessung im staatlichen Bereich 2002 inklusive der Sachkosten (VORIS 20220010000006)	Verhältnis der Laufbahnen (mD, gD, hD) in den ÄfL 30 %, 50 %, 20 %; Bei Maßnahmen, die auch außerhalb von PROLAND angeboten werden, werden die Kosten für die rein EU-finanzierten Maßnahmen anhand der entsprechenden Anzahl der Förderfälle und einem Umrechnungsfaktor nach Angabe der Fachverwaltung berechnet.
SLA - Landentwicklung	Stundenangaben der KLR des SLA für 2005 sowie Kosten Dritter	Pauschalsätze für den Verwaltungsaufwand bei der Gebührenbemessung im staatlichen Bereich inklusive der Sachkosten (VORIS 20220010000006)	Verhältnis der Laufbahnen (mD, gD) der relevanten Stellen im SLA 60 % , 40 %; Kosten werden den ZILE-Maßnahmen zugeordnet
SLA - Agrarförderung	Stundenangaben der KLR des SLA für 2005 sowie Kosten Dritter	Pauschalsätze für den Verwaltungsaufwand bei der Gebührenbemessung im staatlichen Bereich inkl. der Sachkosten (VORIS 20220010000006)	Verhältnis der Laufbahnen (mD, gD) der relevanten Stellen im SLA 60 % zu 40 %; Kosten, die im Zusammenhang mit der ersten Säule entstehen werden zu 30 % den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen angerechnet. Auf diese Maßnahmen werden sie entsprechend den Antragstellungen 2005 aufgeteilt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verwendete Pauschalen

Zur Umrechnung der Angaben aus der schriftlichen Befragung der Ministerien (ML, 2007c) in Personalkosten wurden die in Tabelle 4 enthaltenen Werte verwendet, für die Kosten der GLL und des SLA die entsprechenden Stundensätze der Tabelle 5.

Tabelle 4: Verwendete Pauschalen aus den standardisierten Personalkostentabellen

Euro/Voller Stelle im Durchschnitt	Beamter	Angestellte	Verwendete Pauschale ¹⁾
Gehobener Dienst	65.946	70.667	67.362
Höherer Dienst	95.011	82.011	91.111

1) Bei einem Verhältnis von 30:70 von Angestellten zu Beamten.

Quelle: Eigene Darstellung nach VORIS 64000.

Tabelle 5: Verwendete Pauschsätze für die GLL und das SLA

Euro/Arbeitsstunde im Durchschnitt	Kostenpauschale inkl. Sachkosten in Euro	Annahme der Anteile in den ÄFL in %	Anteile der Pauschalen in Euro	Annahme der Anteile im SLA in %	Anteile der Pauschalen in Euro
Mittlerer Dienst	40	30	12	60	24
Gehobener Dienst	54	50	27	40	21
Höherer Dienst	64	20	13		
Verwendete Pauschale			52		45

Quelle: Eigene Darstellung nach VORIS 202 2001 0000006.

4.1.4 Anmerkungen zu einzelnen Maßnahmen

Mischprodukt Erschwernisausgleich und Kooperationsprogramme

Auch nach mehreren Nachfragen bei der LWK konnte keine Auskunft darüber gegeben werden, ob in dem Mischprodukt „Programme des MU“ der Erschwernisausgleich enthalten ist oder nicht bzw. ob eine weitere Unterscheidung möglich ist. Da es sich bei der LWK um die wesentliche Kostenstelle für diese Maßnahmen handelt, werden die beiden Maßnahmen im Folgenden zusammen dargestellt und ausgewertet.

Insgesamt erscheint die in den LWK-Daten enthaltene Summe von gut einer Mio. Euro als relativ gering. Gerade für diese Maßnahmen wurden im Zuge einer Masterarbeit (Meyer, 2004) und einer der Neuprogrammierung 2007 bis 2013 vorgeschalteten Kosten-Nutzen-Analyse (ML, 2006) Kennziffern erhoben, die auf weit höhere Summen gerade für den Erschwernisausgleich kommen.

Steuerungsfunktion des Geschäftsbereiches IV des NLWKN für die flächenbezogenen Maßnahmen (f3 und e) und den investiven Naturschutz (t2)

Mit der Auflösung der Bezirksregierungen erfolgte eine grundlegende Umorganisation der Umweltverwaltung im Rahmen einer großen Funktional- und Strukturreform in Niedersachsen. Von den Bezirksregierungen und dem Niedersächsischen Landesamt für Ökologie (NLÖ) wurde das Personal auf die unterschiedlichen Behörden und Einrichtungen übertragen: im Wesentlichen auf das MU und den NLWKN. Aufgrund der hohen Personaleinsparziele wurden zahlreiche Mitarbeiter in den vorzeitigen Ruhestand versetzt. Durch den zusätzlichen Bruch in den Zuständigkeiten und den Entscheidungssträngen der vormals dreistufigen Verwaltung ist das Jahr 2005 ein Jahr des „Kapazitätsvakuums“ und der „Selbstfindung“ (siehe hierzu genauer Bauer et al., 2007).

Die vormals existierende KLR der Bezirksregierungen wurde nicht auf den Aufgabenbereich im NLWKN übernommen. Eine neue KLR befindet sich erst im Aufbau und das Personal, das mittels einer schriftlichen Kapazitätsanalyse hätte befragt werden können, war im Jahr der Erhebung (2007) nicht mehr erreichbar. Trotz mehrerer Anfragen von Seiten der EvaluatorInnen sah man sich außerstande, Zahlen über den Personaleinsatz zu liefern. Für die flächenbezogenen Maßnahmen wurden daher Zahlen aus der Literatur abgeleitet und ergänzt (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Literaturwerte zur Ableitung der Kosten des Geschäftsbereichs IV des NLWKN (ehemalige Obere Naturschutzbehörden bei den Bezirksregierungen)

LWK Produkt MU Programme	Kooperationsprogramme (f3)	Erschwernisausgleich
Teilnehmer 2005	1.658	1.673
Verwendete Umrechnungswerte nach Meyer 2004		
Aufwand pro Antrag in h	5,2	0,3
Gesamtaufwand in h	8.622	502
Kosten (45 Euro/h)	387.972	22.586
Volle Stellen (65.000 Euro)	6,0	0,3
nach Wöhler in Meyer 2004:		k.A.
0,7 AK pro Bezirksregierung	2,8 AK	
Kosten (65.000 Euro)	182000	

fett: verwendete Werte

Quelle: Eigene Darstellung nach Meyer (2004).

Für den Bereich des investiven Naturschutzes (Maßnahme t2) war ein solches Vorgehen nicht möglich, so dass dessen Kosten durch die vorliegenden Daten nicht vollständig wiedergegeben werden.

Umrechnung der Anteile der Verwaltungskosten der 1. Säule Zahlungen auf die flächenbezogenen Maßnahmen

Da die flächenbezogenen Maßnahmen über das InVeKoS verwaltet werden, sind Kosten zu dessen Aufbau und Weiterentwicklung auf die entsprechenden Maßnahmen von PROLAND mit anzurechnen. Hierfür wurden 30 % der entsprechenden Produkte der KLR der LWK und des SLA angesetzt. Die Aufteilung auf die Maßnahmen wurde entsprechend ihres jeweiligen Ausgabenanteils 2000 bis 2006 vorgenommen (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Ausgabenanteile der relevanten flächenbezogenen PROLAND-Maßnahmen 2000 bis 2006

Flächenbezogene Maßnahmen	Ausgaben 2000-2006 in Mio. Euro	Ausgabenanteile 2000-2006 in %
Wasserschutz (f4)	12,6	11
Kooperationsprogramme (f3)	28,6	25
Erschwernisausgleich (e1)	8,0	7
NAU (f2)	65,0	57
Gesamt	114,2	100

Quelle: Eigene Berechnungen nach ML (2007a)

Die Umrechnung führte zu den folgenden „1. Säule Aufschlägen“ für die einzelnen Maßnahmen.

Tabelle 8: Aufschläge von Kosten der 1. Säule auf flächenbezogenen Maßnahmen

Dienststellen	Kosten der 1. Säule für InVekos, GIS, Sammelantrag		Verteilung nach Ausgabeanteilen 2000 - 2006			
	Gesamt	Anteil 2. Säule 30%	NAU	f3	f4	EA
SLA	2.619.701	785.910	447.969	196.478	86.450	55.014
Kammer	1.928.761	578.628	329.818	144.657	63.649	40.504
Summe	4.548.462	1.364.539	777.787	341.135	150.099	95.518

Quelle: Eigene Berechnungen nach (SLA, 2007b) und LWK NI (2007).

4.2 Ergebnisse

4.2.1 Programmebene

4.2.1.1 Implementationskosten und benötigter Stellenumfang

Bei der Analyse der Implementationskosten wurden maßnahmen- und querschnittsbezogene Aufgaben unterschieden. Diese beiden Bereiche werden getrennt dargestellt, da es keinen plausiblen Relativwert gibt, nach dem die querschnittsbezogenen Kosten den einzelnen Maßnahmen zugeteilt werden könnten. Tabelle 9 gibt einen Überblick über die ermittelten Kosten für das Jahr 2005 differenziert nach den verschiedenen Vollzugsebenen. Zur Ermittlung des ungefähren Stellenumfanges für die einzelnen Maßnahmen und das gesamte Programm wurden die Kosten anhand einer Pauschale in (fiktive) AK umgerechnet.⁶

Insgesamt waren in 2005 für die Umsetzung rund 204 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Dienststellen und Organisationen notwendig. Durch direkte Personalkosten und Kosten Dritter waren hiermit Kosten von rund 14,3 Mio. Euro verbunden. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfielen knapp 12 % der Kosten.

⁶

In der Befragung der Fachreferate und Bewilligungsstellen wurde angemerkt, dass durch Verwaltungsreform zum 01.01.2005 eine erhebliche Fluktuation im Verwaltungsdienst eingesetzt hat. Sowohl in den Ämtern für Landentwicklung, aber auch landesweit, fehlten v. a. im Verwaltungsbereich SachbearbeiterInnen für die Beratung, Bewilligung und Nachweisprüfung. 2005 war der geringste Personalbestand für die Aufgabenerledigung der gesamten Förderperiode zu verzeichnen. Dadurch resultierten zwangsläufig weniger Stunden in der KLR und damit ein günstigerer Implementationskostenanteil als im Durchschnitt aller Jahre.

Tabelle 9: Implementationskosten und errechneter Personaleinsatz 2005

Maßnahmenbezogene Aufgaben	Implementationskosten im Jahr 2005 in Euro								
	ML	MU	LWK		GLL	NLWKN	SLA		Gesamt
			Direkt	Anteile 1. Säule			Direkt	Anteil 1. Säule	
a AFP	194.140		1.467.579						1.661.719
c Qualifizierung	49.528		134.173						183.702
g Verarbeitung und Vermarktung	135.890		230.585						366.475
h Erstaufforstung ¹⁾⁺⁶⁾	18.028		119.020						137.048
i 1 Sonstige Forstmaßnahmen ⁶⁾	51.709		1.064.978						1.116.687
i2 Ökologische Stabilität von Wäldern ⁶⁾	11.292								11.292
y EMS ²⁾	64.188		386.691						450.879
k Flurbereinigung	166.613				334.136		25.997		526.745
o,n,s Dorfentwicklung, Dienstleistungseinrichtungen, Tourismus und Handwerk (ZILE)	247.642				1.426.880		77.990		1.752.511
r Wegebau	81.029				835.848		25.997		942.873
u1 Küstenschutz		11.728				48.120			59.848
u2 Hochwasserschutz		11.728				80.700			92.428
f1 Erhaltung der genetischen Vielfalt	9.271		44.018						53.289
f2 NAU (MSL inkl. Modulation)	126.778		1.940.098	329.818			231.053	447.969	3.075.716
f3 Kooperationsprogramme ³⁾		180.668	1.031.352	144.657		182.000	7.605	196.478	1.832.794
e Erschwernisausgleich ³⁾		26.945	40.504			22.586			
f4 Trinkwasserschutz		53.600	63.649			232.978			350.227
m Vermarktung von Qualitätserzeugnissen ⁴⁾		5.389				12.943			18.332
t4 Flankierende Maßnahmen Gewässerschutz		12.678				12.943			25.621
t1 Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	1.585								1.585
t2-a Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen		90.334				k.A.			90.334
t2-b naturnahe Gewässergestaltung						66.240			66.240
Maßnahmenbezogene Gesamtkosten	1.157.692	393.069	6.418.495	578.628	2.596.864	658.510	368.640	644.447	12.816.345
Querschnittsaufgaben									
Programmkoordination	107.075	106.570					37.260		250.905
Zahlstelle	769.010								769.010
Revisionsdienst	102.100								102.100
Bescheinigende Stelle (MF)	106.481								106.481
Evaluierung (extern)									257.341
Gesamtkosten Querschnittsaufgaben	1.084.666	106.570					37.260		1.485.837
Gesamtkosten Programm	2.242.358	499.639	6.418.495	578.628	2.596.864	658.510	405.900	644.447	14.302.182
Errechneter Personalaufwand in Vollzeitstellen⁵⁾	32,0	6,5	91,7	8,3	37,1	9,4	5,8	9,2	204,3

1) Erstaufforstung ist als Produkt in der KLR der Kammer nicht eindeutig identifizierbar; Kosten wurden über Antragszahlen abgeleitet.

2) Diese Maßnahme wurde ab 2005 angeboten; Auszahlungen erfolgten erst 2006. Die Werte wurden daher für die Jahre 2005 und 2006 gemittelt

3) Da die Kosten der LWK nicht aufgeteilt werden können, erfolgt eine gemeinsame Kostenbetrachtung.

4) Für f4/t4 und m gibt es nur einen gemeinsamen Kostenträger, der nach Angaben des NLWKN geringe Anteile von m1/t4b (Öko-Landbau-Projekte) und verschwindend wenig t4a und c enthält. Daher wurden 5% von f4 t4 und m angerechnet.

5) Bei den Ministerien wurden die Stellenanteile direkt abgefragt (s. Anhang), bei den anderen Vollzugebenen wurden hierfür die ermittelten Kosten durch den Pauschalwert von 70.000 Euro geteilt.

6) Insgesamt wurden von den LWK Daten zur forstlichen Förderung nur die KLR-Produkte verwendet, die mit EU-Förderung verbunden waren (so wurde die Erstaufforstungsprämie beispielsweise nicht berücksichtigt). Inwieweit in den anderen Produkten auch Förderfälle enthalten sind, die nur mit GAK-Mitteln national finanziert wurden, ist aus den vorliegenden Finanzdaten nicht ersichtlich.

Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2007b), NLWKN (2007a) NLWKN (2007b), LWK NI (2007), ML (2007c), SLA (2007a).

4.2.1.2 Struktur der Implementationskosten und Gesamtkosten von PROLAND 2005

Für die Ermittlung der Gesamtkosten werden die Ausgaben des EU-Haushaltsjahres 2004/2005 zu den Implementationskosten addiert. Die Ergebnisse sind in Tabelle 19 dargestellt.

Tabelle 10: Gesamtkosten von PROLAND und Anteil der Maßnahmen an Fördermitteln und Gesamtkosten

Maßnahmenbezogene Aufgaben	Implementationskosten 2005	Öffentliche Fördermittel 2005	Gesamtkosten PROLAND	Anteil an den maßnahme bezogenen Implementationskosten		Proportionalität
	[1]	[2]	[1]+[2]	[3]	[4]	[3]/[4]
	in Euro			in %		
t1 Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	1.585	285.453	287.037	0,01	0,15	0,08
i2 Ökologische Stabilität von Wäldern*	11.292	19.877	31.169	0,09	0,01	8,39
m Vermarktung von Qualitätserzeugnissen	18.332	208.555	226.887	0,14	0,11	1,30
t4 Flankierende Maßnahmen Gewässerschutz	25.621	1.022.886	1.048.507	0,20	0,54	0,37
f1 Erhaltung der genetischen Vielfalt	53.289	148.990	202.279	0,42	0,08	5,28
u1 Küstenschutz	59.848	2.278.856	2.338.704	0,47	1,20	0,39
t2-b naturnahe Gewässergestaltung	66.240	2.664.538	2.730.778	0,52	1,41	0,37
t2-a Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen	90.334	3.167.693	3.258.027	0,70	1,67	0,42
u2 Hochwasserschutz	92.428	8.690.000	8.782.428	0,72	4,59	0,16
h Erstaufforstung *	137.048	1.039.337	1.176.385	1,07	0,55	1,95
c Qualifizierung	183.702	544.471	728.173	1,43	0,29	4,98
f4 Trinkwasserschutz	350.227	1.982.093	2.332.320	2,73	1,05	2,61
g Verarbeitung und Vermarktung	366.475	9.799.124	10.165.599	2,86	5,18	0,55
y EMS	450.879	keine Auszahlung 2005	450.879	3,52	-	
k Flurbereinigung	526.745	30.019.116	30.545.861	4,11	15,87	0,26
r Wegebau	942.873	19.835.833	20.778.706	7,36	10,48	0,70
i 1 Sonstige Forstmaßnahmen *	1.116.687	7.706.409	8.823.096	8,71	4,07	2,14
a AFP	1.661.719	34.402.956	36.064.676	12,97	18,18	0,71
o,n,s Dorfentwicklung , Dienstleistungs- einrichtungen, Tourismus und Handwerk (ZILE)	1.752.511	42.158.729	43.911.240	13,67	22,28	0,61
f3, e Kooperationsprogramme, Erschwernisausgleich	1.832.794	5.766.222	7.599.016	14,30	3,05	4,69
f2 NAU (MSL inkl. Modulation)	3.075.716	17.471.928	20.547.644	24,00	9,23	2,60
Maßnahmenbezogene Gesamtkosten	12.816.345	189.213.065	202.029.409	100,00	100,00	
Gesamtkosten Querschnittsaufgaben	1.485.837					
Gesamtkosten Programm	14.302.182		203.515.247			

fett: Maßnahmen mit unterproportionalem Anteil an den Implementationskosten in Bezug auf ihren Anteil an Fördermitteln; der Quotient aus [3] / [4] ist < 1.

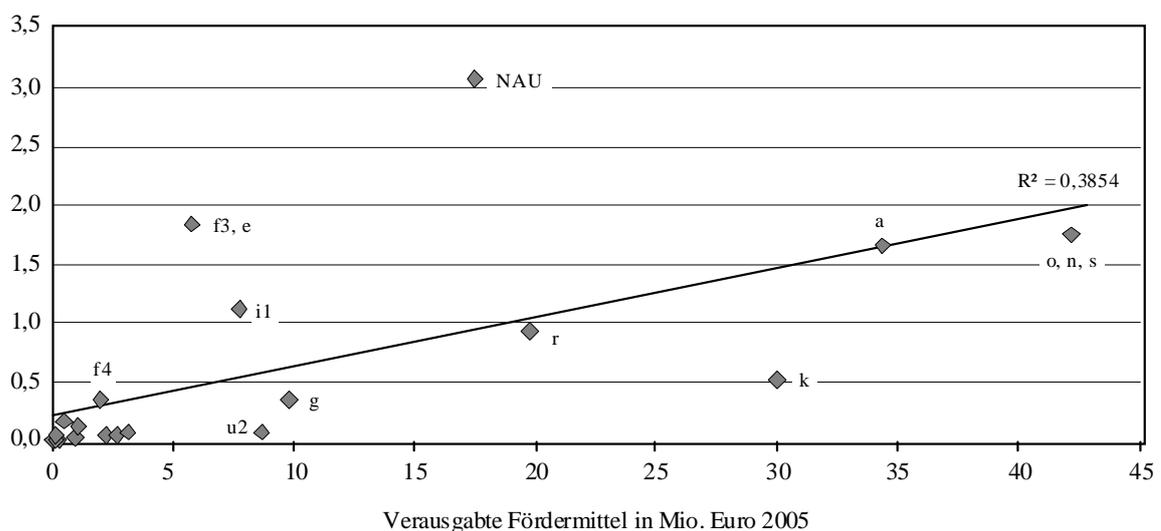
* Die Fördermittel enthalten nur die über PROLAND abgewickelten Förderfälle. Zahlen über eventuelle Artikel-52-Zahlungen liegen nicht vor.

Quelle: Eigene Berechnungen nach ML (2007a), BMVEL (2008) und siehe Tabelle 10.

Insgesamt wurden im Jahr 2005 rund 189 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel verausgabt und 14,3 Mio. Euro für die Implementation aufgewendet.

Knapp 74 % der Implementationskosten entfallen dabei auf die fünf der insgesamt in der Analyse differenzierbaren 21 Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen. An erster Stelle steht das NAU gefolgt von den Kooperationsprogrammen (inkl. Erschwernisausgleich) und den ZILE-Maßnahmen Dorfentwicklung, Dienstleistungseinrichtungen, Tourismus und Handwerk – die nicht weiter untergliedert werden können. Mit dem AFP und den sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen sind ebenfalls Implementationskosten von über einer Millionen Euro verbunden. Die genannten Maßnahmen umfassen mit 57 % nur gut die Hälfte des Fördermittelvolumens.

Abbildung 4: Zusammenhang zwischen den Implementationskosten und den ausgezahlten öffentlichen Mitteln



Quelle: Eigene Berechnungen nach ML (2007a), BMVEL (2008) und siehe Tabelle 10.

Es wurde untersucht, ob die Höhe der ausgezahlten Mittel einen linearen Zusammenhang zu der Höhe der Implementationskosten aufweist (vgl. Abbildung 4). Ein linearer Zusammenhang ist nicht gegeben; dazu waren die Abweichungen der einzelnen Maßnahmen nach oben und unten zu groß.

Größere Abweichungen nach unten (unterproportionales Verhältnis) wiesen die ZILE-Maßnahmen Dorfentwicklung, Dienstleistungseinrichtungen und Tourismus auf. Weitere Maßnahmen, deren Anteil an den Implementationskosten unterproportional zu den Fördermittelanteilen war, waren das AFP (a), die Flurbereinigung (k), der Wegebau (r), die Verarbeitung und Vermarktung (g) sowie der Hochwasserschutz.

Bei einigen Maßnahmen ist erkennbar, dass der Anteil an den (maßnahmenbezogenen) Implementationskosten in Bezug auf den Anteil an Fördermitteln überproportional ist. Hierzu gehören in starkem Maße das NAU sowie die Kooperationsprogramme inklusive Erschwernisausgleich (f3, e) sowie die forstliche Förderung. Auffällig ist hierbei, dass es sich hierbei auch um relativ finanzstarke Maßnahmen von PROLAND handelt, bei denen die Vermutung nahe läge, dass durch Skaleneffekte ein günstigeres Verhältnis erzielt werden könnte.

4.2.2. Implementationskostenanteile von PROLAND und den einzelnen Maßnahmen

Die ermittelten programm- und maßnahmenbezogenen Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Fördermitteln 2005 gesetzt. Zur Kontrolle bzw. Stützung der Ergebnisse wurde zusätzlich der Implementationskostenanteil auf den Jahresdurchschnitt der öffentlichen Fördermittel der gesamten Förderperiode 2000 bis 2006 bezogen, um eventuelle Ausreißer hinsichtlich der Zahlungen 2005 auszugleichen und Tendenzen ableiten zu können. Es wird davon ausgegangen, dass die vorgehaltenen Personalkapazitäten im Gegensatz zu den Zahlungen eher konstant sind bzw. sich nur zeitverzögert anpassen. Tabelle 11 fasst die Ergebnisse zusammen.

Der Implementationskostenanteil von PROLAND war in Bezug zu den Förderzahlen 2005 nur geringfügig höher als zum Durchschnitt der Förderperiode, so dass das Jahr 2005 bezüglich der verausgabten Mittel ein repräsentatives Jahr darstellt. Insgesamt gab es mit der Maßnahme i2 (ökologische Stabilität der Wälder) nur einen extremen Ausreißer, dessen Implementationskostenanteile im Hinblick auf die beiden Referenzzeiträumen stark voneinander abweichen. Dies lag an der geringen Fördersumme und der schleppenden Inanspruchnahme dieser Maßnahme in den ersten Förderjahren und mit Lernkosten dieser eher „neuen“ Maßnahme.

Bezogen auf den Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 lag der Implementationskostenanteil von PROLAND bei 7,6 %. Der Wert für die maßnahmenbezogenen Kosten betrug 6,8 %. Die Varianz zwischen den einzelnen Maßnahmen und Schwerpunkten war dabei sehr groß. Sie reicht von 0,2 % für die Maßnahme t1 und 85,6 % bei der Maßnahme i2.

Insgesamt lag der Durchschnitt bei den Maßnahmen des Schwerpunktes A bei knapp 8 %, bei den Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume bei knapp 3 % und dem agrarumweltbezogenen Schwerpunkt C bei 17 %.

Auffällig war die Varianz der vier Teilmaßnahmen der Agrarumweltmaßnahmen, die nach ihren Teilmaßnahmen f1 bis f4 differenziert in Tabelle 11 abgebildet sind.

Tabelle 11: Verhältnis von Implementationskosten und öffentlichen Fördermitteln des Jahres 2005 und dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006

Maßnahmenbezogene Aufgaben	Implementationskosten in Euro [1]	Öffentliche Fördermittel in Euro ¹⁾		Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis	
		2005 [2]	2000 - 2006 im Durchschnitt ²⁾ [3]	2005 [1]/[2]*100	2000 - 2006 im Durchschnitt [1]/[3]*100
a AFP	1.661.719	34.402.956	27.673.959	4,8	6,0
c Qualifizierung	183.702	544.471	681.079	33,7	27,0
g Verarbeitung und Vermarktung	366.475	9.799.124	8.123.661	3,7	4,5
h Erstaufforstung	137.048	1.039.337	1.876.058	13,2	7,3
i 1 Sonstige Forstmaßnahmen	1.116.687	7.706.409	9.136.400	14,5	12,2
i2 Ökologische Stabilität von Wäldern	11.292	19.877	13.196	56,8	85,6
y EMS ²⁾	450.879	Zahlung erst 2006	2.456.550	-	18,4
Summe Schwerpunkt A	3.927.802	53.512.174	49.960.903	7,3	7,9
k Flurbereinigung	526.745	30.019.116	28.508.552	1,8	1,8
o,n,s Dorfentwicklung , Dienstleistungs- einrichtungen, Tourismus und Handwerk (ZILE)	1.752.511	42.158.729	43.700.055	4,2	4,0
r Wegebau	942.873	19.835.833	36.753.027	4,8	2,6
u1 Küstenschutz	59.848	2.278.856	3.462.860	2,6	1,7
u2 Hochwasserschutz	92.428	8.690.000	6.731.638	1,1	1,4
Summe Schwerpunkt B	3.374.405	102.982.534	119.156.132	3,3	2,8
f1 Erhaltung der genetischen Vielfalt	53.289	148.990	129.454	35,8	41,2
f2 NAU (MSL inkl. Modulation)	3.075.716	17.471.928	16.713.887	17,6	18,4
f3, e Kooperationsprogramme, Erschwernisausgleich ³⁾	1.832.794	5.766.222	5.329.268	31,8	34,4
f4 Trinkwasserschutz	350.227	1.982.093	1.848.463	17,7	18,9
m Vermarktung von Qualitätserzeugnissen	18.332	208.555	236.299	8,8	7,8
t4 Flankierende Maßnahmen Gewässerschutz	25.621	1.022.886	948.879	2,5	2,7
t1 Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	1.585	285.453	1.049.344	0,6	0,2
t2-a Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen	90.334	3.167.693	3.401.011	2,9	2,7
t2-b naturnahe Gewässergestaltung	66.240	2.664.538	2.884.123	2,5	2,3
Summe Schwerpunkt C	5.514.138	32.718.357	32.540.727	16,9	16,9
Maßnahmenbezogene Gesamtkosten	12.816.345	189.213.065	201.657.762	6,8	6,4
Querschnittsaufgaben					
Programmkoordination	250.905	189.213.065	201.657.762	0,1	0,1
Zahlstelle	769.010	189.213.065	201.657.762	0,4	0,4
Revisionsdienst	102.100	189.213.065	201.657.762	0,1	0,1
Bescheinigende Stelle (MF)	106.481	189.213.065	201.657.762	0,1	0,1
Evaluierung (extern)	257.341	189.213.065	201.657.762	0,1	0,1
Gesamtkosten Querschnittsaufgaben	1.485.837	189.213.065	201.657.762	0,8	0,7
Gesamtkosten Programm	14.302.182	189.213.065	201.657.762	7,6	7,1

1) Inklusive fakultative Modulationsmittel und Altverpflichtungen.

2) Für die Modulationsmaßnahmen und EMS wurde der Durchschnitt der Jahre 2005 - 2006 angesetzt.

3) Da die Kosten der LWK nicht aufgeteilt werden können, erfolgt eine gemeinsame Kostenbetrachtung .

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2.3 Klassifizierung der Maßnahmen nach den Implementationskostenanteilen

Für die bessere Einordnung der Ergebnisse und zur Bildung von Implementationskostenklassen wurden bereits vorliegende Studien ausgewertet. Tabelle 12 gibt einen Überblick über Studien mit einem vergleichbaren Ansatz und deren Ergebnisse.

Tabelle 12: Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Kostenermittlung

Titel und Autor der Studie	Ergebnisse	Vergleichbarkeit
Costs of Control in shared management – Guarantee section of the EAGGF (EU-Com, 2007)	Im Durchschnitt der EU-15-Staaten liegen die Kosten bei 4,03 % der Ausgaben des EAGFL – Garantie 2005	Begrenzt, da alle Kontrollkosten ¹⁾ berücksichtigt werden, aber nicht Konzeption, Bewilligung und Beratung etc.; auch Mittel der 1. Säule fließen mit ein.
Ermittlung der Kosten der Förderverfahren der rheinlandpfälzischen Agrarverwaltung (LRH, 2002)	Im Durchschnitt aller Förderprogramme liegen die Kosten bei 6,7 % der öffentlichen Ausgaben. ²⁾ Der Anteil reicht bei den EPLR-Maßnahmen von 2,2 % für die AZ bis 216 % für den freiwilligen Landtausch.	Vergleichbarer pro rata Ansatz über vergleichbare Kostenkomponenten, Kostenermittlung über direkte Schätzmethoden. Berücksichtigung der 1.Säule-Maßnahmen für den Durchschnitt führt zur Verzerrung.
Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen in Niedersachsen (Meyer, 2004)	Die Kosten liegen für das Jahr 2003 für 1. Säule Zahlungen bei 3,1 % für die Flächenprämie und bei den Tierprämien zwischen 5,7 % und 23,5 %. Für die 2. Säule zwischen 53,7 % und 128,5 %. ³⁾	Vergleichbar von den Kostenkomponenten, aber Hochrechnung von Untersuchungen einzelner Dienststellen.
Kosten-Nutzen-Analyse im Bereich der Fördermaßnahmen des niedersächsischen EPLR 2007 bis 2013 (ML, 2006)	Im Durchschnitt liegen die Implementationskosten bei ca. 14 % der öffentlichen Fördermittel. Von 0,5 % für den Küstenschutz bis 82 % für forstliche Fördermaßnahmen.	Vergleichbar von den Kostenkomponenten; Schätzwerte, die zum Teil auf den Erfahrungen und KLR-Daten beruhen, erscheinen teilweise unplausibel. Querschnittsaufgaben wurden auf die Maßnahmen umgelegt.

¹⁾ Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Kontrolle durch die internen Kontrolldienste und die Bescheinigenden Stellen etc.

²⁾ Berücksichtigt wurden alle Zahlungen im Rahmen von Marktordnungen, des Entwicklungsplans Ländlicher Raum (EPLR) sowie LEADER Rheinland-Pfalz, der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), der Gasölverbilligung und von Landesprogrammen.

³⁾ Berücksichtigt wurden ausschließlich Agrarumweltmaßnahmen und Artikel-16-Ausgleichszahlungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt gibt es nur wenige uneingeschränkt vergleichbare Studien. Trotzdem lässt sich aus den jeweiligen Schlussfolgerungen der Studien die Tendenz ableiten, dass Kostenanteile von bis zu 5 % der Fördersummen als gering angesehen werden und Kosten von mehr als 20 % als generell hoch bzw. sehr hoch gelten.

Eine überschlägige gemeinsame Auswertung der Ergebnisse der quantitativen Implementationskostenanalyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung der fünf Bundesländer⁷ ergab ein durchschnittliches Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 10 %. Auch wenn die direkte Vergleichbarkeit zwischen den Ländern v. a. in Hinblick auf einzelne Maßnahmen aufgrund der unterschiedlichen Methoden der Kostenerfassung nur bedingt gegeben ist, haben wir diesen Wert als Benchmark gesetzt.

Danach haben wir die folgenden Klassen gebildet:

- Gering: Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von unter 5 %; diese liegen damit unterhalb der Hälfte des o. g. Durchschnittswertes.
- Mittel: Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 5,1 bis 20 %.
- Hoch: Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von über 20 %; diese liegen oberhalb des Doppelten vom o. g. Durchschnitt.

In Tabelle 13 sind die empirischen Ergebnisse entsprechend gruppiert.

Zehn der insgesamt 22 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 67 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Knapp ein Drittel der Fördermittel bzw. sieben Maßnahmen lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils. Nur 3 % der verausgabten Mittel waren mit einem hohen Anteil verbunden. Dazu gehörten neben der Berufsbildung v. a. naturschutzfachlich ausgerichtete Maßnahmen.

⁷ Niedersachsen, NRW, Hessen, Hamburg und Schleswig-Holstein.

Tabelle 13: Gruppierung der PROLAND-Maßnahmen nach dem Verhältnis von Implementationskosten zu öffentlichen Fördermitteln

Kosten- klassen	Maßnahmen	Angaben in Mio. Euro		Angaben in %	
		Implementationskosten 2005	Öffentliche Fördermittel ¹⁾⁺²⁾ im Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis	Anteil an den öffentlichen Fördermitteln
gering 0-5 %	t1 Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	1.585	1.049.344	0,2	0,5
	u2 Hochwasserschutz	92.428	6.731.638	1,4	3,3
	u1 Küstenschutz	59.848	3.462.860	1,7	1,7
	k Flurbereinigung	526.745	28.508.552	1,8	14,1
	t2-b naturnahe Gewässergestaltung	66.240	2.884.123	2,3	1,4
	r Wegebau	942.873	36.753.027	2,6	18,2
	t2-a Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen	90.334	3.401.011	2,7	1,7
	t4 Flankierende Maßnahmen Gewässerschutz	25.621	948.879	2,7	0,5
	o,n,s Dorfentwicklung , Dienstleistungs-einrichtungen, Tourismus und Handwerk (ZILE)	1.752.511	43.700.055	4,0	21,7
	g Verarbeitung und Vermarktung	366.475	8.123.661	4,5	4,0
Summe gering		3.924.660	135.563.150	2,9	67,2
mittel 5-20 %	a AFP	1.661.719	27.673.959	6,0	13,7
	h Erstaufforstung	137.048	1.876.058	7,3	0,9
	m Vermarktung von Qualitätserzeugnissen	18.332	236.299	7,8	0,1
	i 1 Sonstige Forstmaßnahmen	1.116.687	9.136.400	12,2	4,5
	y EMS ²⁾	450.879	2.456.550	18,4	1,2
	f2 NAU (MSL inkl. Modulation) ¹⁾²⁾	3.075.716	16.713.887	18,4	8,3
f4 Trinkwasserschutz	350.227	1.848.463	18,9	0,9	
Summe mittel		6.460.382	58.093.152	11,1	28,8
hoch >20 %	c Qualifizierung	183.702	681.079	27,0	0,3
	f3, e Kooperationsprogramme, Erschwernisausgleich ³⁾	1.832.794	5.329.268	34,4	2,6
	f1 Erhaltung der genetischen Vielfalt	53.289	129.454	41,2	0,1
	i2 Ökologische Stabilität von Wäldern	11.292	13.196	85,6	0,0
Summe hoch		2.081.077	6.152.997	33,8	3,1
Maßnahmenbezogene Gesamtkosten		12.816.345	201.657.762	6,4	100,0

1) Inklusive fakultative Modulationsmittel und Altverpflichtungen.

2) Für die Modulationsmaßnahmen und EMS wurde der Durchschnitt der Jahre 2005 - 2006 angesetzt.

3) Da die Kosten der LWK nicht aufgeteilt werden können, erfolgt eine gemeinsame Kostenbetrachtung.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3 Zusammenfassung

Zur Ermittlung der Implementationskosten wurde auf die Kosten-Leistungsrechnung zurückgegriffen, die allerdings weder für die Ministeriumsebene noch für den Zuständigkeitsbereich des NLWKN-Naturschutz vorlag. Im ML/MU wurde eine schriftliche Erhebung durchgeführt. Die Implementationskosten des NLWKN-Naturschutzes wurden anhand von Literaturlauswertungen geschätzt. Die gewählte Methode der Datenerhebung weist Schwächen auf. Tendenziell wurden die Implementationskosten eher zu niedrig angesetzt. Als Bezugszeitraum wurde das Jahr 2005 gewählt. Das war insofern problematisch, als dass weit reichende Verwaltungsreformen zum 01.01.2005 umgesetzt wurden. Organisationseinheiten und Personen zur Umsetzung der Maßnahmen blieben allerdings nach Auffassung der Auftraggeberseite weitgehend konstant, so dass trotz der Umstrukturierungen dieses Jahr gewählt wurde.

Insgesamt wurden im Jahr 2005 rund 189 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel verausgabt und 14,3 Mio. Euro für die Implementation aufgewendet. D. h., je Euro verausgabten Fördermittel wurden acht Cent an Implementationskosten aufgewandt. Knapp 74 % der Implementationskosten entfielen dabei auf die fünf der insgesamt in der Analyse differenzierbaren 21 Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen. An erster Stelle stand das NAU gefolgt von den Kooperationsprogrammen (inkl. Erschwernisausgleich) und den ZILE-Maßnahmen Dorfentwicklung, Dienstleistungseinrichtungen, Tourismus und Handwerk. Mit dem AFP und den sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen waren ebenfalls Implementationskosten von über einer Million Euro verbunden. Die genannten Maßnahmen umfassen mit 57 % mehr als die Hälfte des Fördermittelvolumens. Der Anteil der querschnittsbezogenen Aufgaben an den Implementationskosten lag bei 12 %.

Der Wert für das maßnahmenbezogene Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis lag bei 7 %. Die Varianz zwischen den einzelnen Maßnahmen und Schwerpunkten war dabei sehr groß. Sie reicht von 0,2 % für die Maßnahme t1 und 85,6 % bei der Maßnahme i2. Zehn der insgesamt 22 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 67 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Knapp ein Drittel der Fördermittel bzw. sieben Maßnahmen lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils. Nur 3 % der verausgabten Mittel waren mit einem hohen Anteil verbunden. Dazu gehörten neben der Berufsbildung v. a. naturschutzfachlich ausgerichtete Maßnahmen.

5 Qualitative Implementationskostenanalyse

5.1 Einleitung

Eine isolierte Kostenbetrachtung bezogen auf die umgesetzten Fördermittel reicht jedoch nicht aus – eine Quantität kann solange nicht bewertet werden, solange die Qualität nicht betrachtet wird (Mann, 2001). „In order to reduce transaction costs while maintaining programme benefits, it is important to identify the factors that determine them. Finally it would be interesting to distinguish the costs that stem from the design of the policy or the need to strengthen enforcement, and which can be justified by improved outcomes, from the costs that depend on the efficiency of delivery institution (linked to their structure, experience, budgetary procedures etc.). These latter costs should be minimised for any given outcome.” (OECD, 2007, S. 26).

Die Höhe der Implementationskosten wird von einer Vielzahl von Rahmenbedingungen und Zielsetzungen beeinflusst, die im Rahmen einer qualitativen Analyse identifiziert werden sollen.

Grundlage für die qualitative Analyse sind:

- (1) Eine schriftliche Befragung der Fachreferate und Bewilligungsstellen sowie der Stellen mit Querschnittsfunktionen (Bescheinigende Stelle, Programmkoordination und Zahlstelle) zu den wesentlichen Bestimmungsgründen für die ermittelten Implementationskosten. Als Diskussionsgrundlage wurden hierfür die Ergebnisse der quantitativen Analyse in einer Kurzfassung verschickt.
- (2) Eine Auswertung der Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Erhebungen zur Zufriedenheit der Teilnehmer mit dem Förderverfahren, um zu überprüfen, ob
 - hohe öffentliche Implementationskosten zu einer hohen Zufriedenheit führen oder sich in ebenso hohen privaten Kosten widerspiegeln;
 - niedrige Implementationskosten auf Kosten der Teilnehmer erreicht wurden und zu hohen Unzufriedenheiten führen.

5.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung

Grundlage für die folgenden Ausführungen ist eine schriftliche Befragung, die mit den Ergebnissen der quantitativen Implementationskostenanalyse durch die Programmkoordination an relevanten Stellen weitergeleitet wurde (Erhebungsbögen siehe Anhang).

Der Rücklauf umfasste:

- vier Fragebögen für Querschnittsaufgaben (Programmkoordination, Zahlstelle, Interner Revisionsdienst, Bescheinigende Stelle)
- 18 maßnahmenbezogene Fragebögen von ML/MU, und
- 39 maßnahmenbezogene Fragebögen der verschiedenen Bewilligungsstellen (LWK, GLL, NLWKN).

Die Analyse erfolgte z. T. getrennt nach den Befragtengruppen, teilweise wurden alle Fragebögen gemeinsam ausgewertet.

Die Fragebögen beinhalteten folgende Themenbereiche:

- Bestimmungsgründe für die Höhe des Implementationskostenanteils,
- Einschätzungsfragen zur absoluten Höhe,
- Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung des Investitionskostenanteils,
- Höhe der Implementationskosten in der nächsten Förderperiode.

In den Fragebögen wurde abgefragt, ob sich die Ergebnisse der quantitativen Analyse in etwa mit den subjektiven Einschätzungen der Befragten decken.

Etwa die Hälfte der Antworten⁸ ging von deutlich höheren Kosten aus, 45 % sahen ihre subjektive Einschätzung bestätigt, während nur sechs Prozent der Antworten geringere Implementationskosten vermutet hätten. Diese Antworten zeigen, dass es erhebliche Probleme gibt, die verschiedenen Kostenträger und –stellen tatsächlich exakt zu identifizieren und dass die KLR nur in begrenztem Umfang in der Lage ist, realistische Daten zu liefern.⁹

Während die Fachreferate und Bewilligungsstellen immerhin zur Hälfte von höheren Kosten für die Implementation ausgingen, als in Kapitel 4.2.1.2 dargestellt, waren Zahlstelle, Programmkoordination und Interner Revisionsdienst der Auffassung, dass die tatsächlichen Kosten geringer wären. Die Bescheinigende Stelle hingegen schätzte die Kosten höher als von uns ermittelt ein.

⁸ Fehlende Antworten 6.

⁹ O-Ton eines Befragten: „Daten aus der KLR-Ebene entnommen, stellen m. E. noch lange keine Erfahrungswerte dar, soll heißen, dass zumindest ich die Aussagekraft dieser Untersuchung anzweifle!“

5.2.1 Einfluss der EU auf die Höhe der Verwaltungskosten

Häufig wird im Zusammenhang mit EU-Förderung über die Regelungsdichte geklagt, die den Verwaltungsaufwand in große Höhen treibt. „Policies under shared management mean a relatively long control chain with a relatively high number of actors involved and the corresponding difficulty to maintain common/comparable levels of application of rules, including ‘over-auditing’ as well as ‘underauditing’ (Kallas, 2006). Daher wurde schon in der Förderperiode 2000 bis 2006 eine intensive Debatte auf EU-Ebene über die Vereinfachung der Förderabwicklung geführt.

Mit Ausnahme einer Maßnahme wären alle anderen nach Ansicht der Fachreferate und der Bewilligungsstellen ohne EU-Kofinanzierung bzw. EU-spezifische Regelungen kostengünstiger umzusetzen. Der Umfang des Kostenvorteils schwankt zwischen 20 % und 80 % bei den Fachreferaten und 15 % und 80 % bei den Bewilligungsstellen. Der Mittelwert lag bei beiden befragten Gruppen bei etwa 40 % Kostenreduktion. Die Rückmeldung der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen geht in die gleiche Richtung.

Bei dem Vergleich zwischen EU-Förderung und rein nationaler Förderung stellt sich allerdings immer die Frage nach der Referenzsituation. Bildet das „normale“ Verwaltungsverfahren die Referenz oder die „buchstabengetreue“ Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen? Würden tatsächlich die Vorgaben der Landeshaushaltsordnung und des Verwaltungsverfahrensgesetzes systematisch umgesetzt werden, verringern sich u. E. die Mehrbelastungen durch die EU-Regularien.

5.2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Das Jahr 2005 war ein Umsetzungsjahr, das von weit reichenden organisatorischen Änderungen gekennzeichnet war (siehe Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005b). Dies spiegelt sich z. T. auch in den Antworten wider. Dennoch war dieses Jahr das einzige, das sich für die Analyse der Implementationskosten anbot (siehe Kapitel 4.2.1.2).

Die Antworten wurden unter den Kategorien Organisation, Steuerung, Personal und Koordination zusammengeführt.

Organisation

Grundsätzlich führte nach Ansicht der Befragten eine hohe Anzahl von beteiligten Stellen innerhalb von Organisationseinheiten und über Organisationen und Verwaltungsstufen hinweg zu höheren Implementationskosten. Diese Auffassung teilten auch die Programmkoordination (PK) und der Interne Revisionsdienst (IR). Die Bescheinigende Stelle (BS) bezog ihre kritische Anmerkung v. a. auf den hohen Koordinierungs- und Personalauf-

wand für Prüfungen aufgrund der hohen Anzahl von Beteiligten. Aus Sicht der Bewilligungsstellen stellt sich das Prüfungsprozedere als sich wiederholende oder überschneidende Kontrollen durch verschiedenste externe oder interne Stellen dar (fachaufsichtliche Prüfung, interne Revision, Buchprüfungen, Supervision).

Für die naturschutzfachlich ausgerichteten investiven und flächenbezogenen Maßnahmen war die Einbeziehung mehrerer Dienststellen unverzichtbar. Verbunden mit der größeren Anzahl lokal/regional agierender Anlaufstellen ergab sich so ein hoher Koordinierungsaufwand, der sich zumindest bei dem Kooperationsprogramm/Erschwernisausgleich (f3, e) auch in hohen Implementationskostenanteilen niederschlug. Durch die Verwaltungsreform 2005 wurden existierende Kommunikationsstrukturen „zerschlagen“. Diese spielten v. a. beim Erschwernisausgleich eine wichtige Rolle, da hier aufgrund des Fehlens einer geeigneten EDV bzw. GIS individuelle Lösungen der Bewilligungsstellen und Bezirksregierungen als Obere Naturschutzbehörde aufgebaut worden waren, und damit Abläufe schrittweise durch Erfahrungswissen verbessert wurden, um die hoheitliche Unterschutzstellung und die Ausgleichszahlung abzustimmen. Die Verlagerung der Aufgaben der Bezirksregierung auf die Unteren Naturschutzbehörden (UNB) und ein anderer Zuschnitt der räumlichen Zuständigkeit der Landwirtschaftskammer (LWK) als Bewilligungsstelle führten zu einer hohen Personalfluktuation, auf die gerade „handgestrickte“ Umsetzungsprozesse sehr anfällig reagieren (MU, 2008).

Nicht nur für den Naturschutz, auch für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung und die einzelbetrieblichen Managementsysteme wurde eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung als erforderlich erachtet gesehen und sogar als kostensenkender Faktor gewertet. Bei der Agrarstrukturverwaltung wurde dies mit der Verankerung in der Region begründet, die somit die örtlichen Verhältnisse sehr gut kennen und damit in der Umsetzung entsprechend berücksichtigen können.

Tabelle 14: Gründe, die in der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung lagen

	Implementationskostenanteil														
	gering						mittel					hoch			
	t1	u1,u2,t2b	k	r	t2a	o,n,s	g	a	h/i	f4,m,t4	y	f2	c	f3,e	f1
Organisation															
Geringe Anzahl an Anlaufstellen im Land, dadurch geringer Koordinierungs- und Personalaufwand			x				x								
Geringe Anzahl von beteiligten Stellen innerhalb von Organisationseinheiten und über Organisationen und Verwaltungsstufen hinweg			x				x								
Anzahl der beteiligten Stellen höher, aufgrund der geforderten Aufteilung der Geschäftsabwicklung in zwei Geschäftsbereiche - vorher konzentriert		x													
Diskontinuität in der Verwaltungs- und Personalstruktur		x	x	x		x			x					x	x
Kontinuität in der Verwaltungsstruktur/Personal			x	x	x	x		x			x				
Abwicklung nur dieser Maßnahme im Fachreferat, daher hoher Grundaufwand	x														
Koordinierungsaufwand durch lokale Anlauf- und Bewilligungsstellen						x				x				x	
Anzahl der Prüfdienste			x	x		x									
Getrennte Zuständigkeit für Bewilligung und Kontrolle an zwei verschiedenen Standorten															x
Steigende Anzahl von an der Abwicklung beteiligten Organisationseinheiten						x									
Kostensenkender Effekt durch Aufgabenwahrnehmung durch eine Bewilligungsstelle								x							
Dezentrale Aufgabenwahrnehmung senkt die Kosten			x	x		x				x	x				
Doppelung von Arbeiten durch Aufgabenüberlagerung, Unklarheiten bei der Abgrenzung						x									
Unterschiedliche Baugenehmigungspraxis der Landkreise					x										
Zentralisierte Bearbeitung/Bewilligung						x		x							
Steuerung															
Sehr hoher Aufwand für die Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen angesichts der immer komplexer werdenden Vorschriften						x									
Klare Dienstanweisungen				x	x	x	x				x				
Häufige Anpassung der Dienstanweisungen und Erlasse erforderlich										x			x		
Übermäßig formalisiertes Verfahren aufgrund der Erlasse einschließlich Zahlstellendienstanweisung und BDA					x										x
Unklarheit der Vorschriften															
Verspätete Erstellung und Unklarheit in den Dienstanweisungen						x				x					x
Personal															
Hochmotiviertes Personal, das mit der Aufgabe vertraut ist			x	x		x					x				
Häufiger Personalwechsel bei den Bezirksregierungen, Personal war vorher nicht mit EU-Angelegenheiten befasst														x	
Programme sind sehr komplex und nur durch gut geschultes Personal zu bearbeiten												x			
Umfangreiche Erfahrung der Dienststelle in der Abwicklung von (EU-) Fördermaßnahmen			x	x	x	x				x	x				x
Koordination															
Zielorientiertes und gutes Zusammenwirken aller beteiligten Stellen											x				
Abstimmungsaufwand mit anderen Maßnahmen, ML und Zahlstelle															x

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Auch für die Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y) führten aus Sicht der Befragten die regional agierenden Anlaufstellen zu keinem nennenswert erhöhten Koordinationsaufwand. Der Personalaufwand war geringer, weil offene Fragen zu den Anträgen sofort bei Entgegennahme der Anträge geklärt und zudem die Originalunterlagen umgehend zurückgegeben und damit Portokosten gespart werden können.

Aus Sicht der Befragten war die Diskontinuität der Strukturen ein wichtiger Erklärungsgrund für Verwaltungskosten, wobei hier bei den ZILE-Maßnahmen, der Flurbereinigung und dem Wegebau eine unterschiedliche Wahrnehmung der Betroffenen deutlich wurde. Aus Sicht des ML gab es wenig Änderungen, da trotz des Wechsels der Agrarstrukturverwaltung zu den Niedersächsischen Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL) der Organisationsstrang gleich geblieben ist, während die Beschäftigten der Ämter eher einen Strukturbruch, v. a. aufgrund der Personalfluktuation, sahen.

Steuerung

Der Bereich Steuerung bezog sich stark auf die Qualität der Zahlstellendienstanweisung (ZDA) und der Besonderen Dienstanweisung (BDA). Zu beiden Steuerungselementen gab es unterschiedliche Einschätzungen. Es wurde zwar kritisiert, dass insbesondere die ZDA, die den Rahmen für die BDA setzt, zu übermäßig formalisierten Verfahren führt.

Gerade für den Bereich der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen wurde aber die BDA als wichtiges Steuerungsinstrument positiv herausgestellt. Bei einigen Maßnahmen fehlten zu Beginn BDAs oder sie waren unklar und mussten häufig angepasst werden. Dies führte zu hohen Anpassungskosten und Nachbearbeitungsbedarf. Auch die BS wies darauf hin, dass bei einigen Maßnahmen die hohe Fehlerquote zu Beginn aufgrund fehlender - in den BDA festgelegter - Verfahrensregelungen zu einem erhöhten Prüfaufwand mit einer erhöhten Beanstandungsquote führten.

Personal

Nach Jahren des Arbeitsplatzabbaus und des Reformarbeitsmarktes in Niedersachsen ist es nicht überraschend, dass die Diskontinuität im Personalbereich (siehe Organisation) stark thematisiert wurde. Gerade hoch motiviertes, erfahrenes und gut geschultes Personal wurde als wesentlicher Faktor für geringe Implementationskosten angesehen. Für die Ämter wurde insbesondere problematisiert, dass die mangelnden Perspektiven bzw. Beförderungsmöglichkeiten im Verwaltungsbereich zu einer hohen Fluktuation geführt hätten.

Auch aus Sicht der Querschnittsaufgaben ist die Personalkontinuität ein wichtiger Faktor, gerade um den „Brain-Drain“ zu verhindern. Aus Sicht der Programmkoordination bezieht sich dies auch auf den Verzicht von häufigen Personalwechseln bei EU und Bund. Auch in Niedersachsen sollte aus Sicht des IR auf Personalrotation und häufige Wechsel verzichtet werden.

5.2.3 Maßnahmenpezifische Faktoren

Kontrolle, Prüfungen, Dokumentation

Über nahezu alle Querschnittsaufgaben und Maßnahmen hinweg wurde der Aufwand aufgrund der EU-Vorgaben und interner Strukturen relativ hoch eingeschätzt.

Die Bescheinigende Stelle beispielsweise führte hohe Implementationskosten in ihrem Bereich auf eine hohe Anzahl von verschiedenen Einzelmaßnahmen mit unterschiedlichen Förderkriterien zurück, die eine Einarbeitung in die verschiedenen Themenbereiche erforderlich machte. Diese Sichtweise vertraten auch der IR und die PK. Die Programmkoordination führte für ihren Aufgabenbereich noch häufig wechselnde EU-Vorgaben sowie den hohen Beratungsaufwand mit allen Beteiligten an.

Die Dokumentationspflichten waren aus Sicht der Zahlstelle aufgrund des Fehlens einer geeigneten EDV und des Nebeneinanders von Akten und DV-gestützten Ablagesystemen so hoch.

Grundsätzlich sind bei allen Maßnahmen detaillierte Vorgaben der KOM und der Zahlstelle zu beachten. Dies bezieht sich auf den Kontrollumfang, die Dokumentation, die Prüf-dichte, das 4-Augen-Prinzip und die Kontrolle der Kontrollen. Spezifische Probleme entstanden in der Programmlaufzeit aufgrund des Wechsels auf das InVeKoS-GIS statt des flurstücksbezogenen Vorgängersystems. Dies führte bei den flächenbezogenen Maßnahmen zu einem Mehraufwand hinsichtlich der Prüfung von Pachtverträgen oder der Zuordnung von Maßnahmen zu Gebietskulissen.

Tabelle 15: Maßnahmenpezifische Faktoren mit Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten

	Implementationskostenanteil														
	gering						mittel					hoch			
	t1	u1,u2,t2b	k	r	t2a	o,n,s	g	a	h/i	f4,m,t4	y	f2	c	f3,e	f1
Kontrollen, Prüfungen, Dokumentation															
Kontrollaufwand kostensteigernd		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Dokumentationspflichten kostensteigernd	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x
Sehr hoher Aufwand für die Beratung angesichts immer komplexer werdender Vorschriften		x		x											
Hoher Prüfaufwand				x	x		x					x	x		
Prüfung des Vergabeverfahrens							x								
Trennung von Agrar-GIS und Eigentum (ALB) führt zu Problemen bei Zuordnung (Prüfung von Pachtverträgen, Gebietskulissen)													x		
Standardisierte Abwicklung (Antrag, Verwendungsnachweis) kostensenkend	x		x			x					x				
Umfang der Antragsunterlagen					x	x	x		x	x	x		x	x	
Maßnahmencharakter															
Kontinuität in der Maßnahmenausgestaltung				x			x								
Vergleichsweise geringer Förderbetrag je Zuwendungsempfänger									x		x		x		x
5-jährige Verträge führen zu hohen Anpassungskosten (Änderungsbescheide, Rückforderungen)												x			
Hohe Teilnehmerzahlen									x		x				
Geringe Teilnehmerzahlen				x			x								
Mehrjährigkeit führt zu Erhöhung								x							
Aufwand für Akquise		x		x											
Aufwand für Beratung, der nicht vom Fördergeschäft zu trennen ist Einzelmaßnahmen, daher vereinfachtes Verfahren	x				x	x	x				x		x		x
Diskontinuität in der Maßnahmenausgestaltung							x		x						x
Keine standardisierte Abwicklung möglich aufgrund der Heterogenität der Projekte						x									
Maßnahmen/Vorhabenbereiche zu breit angelegt							x				x				
Nachteil aber notwendig: individuelle Vorgehensweise bei ETLR, D, Tourismus							x								
Förderregelungen															
Anhebung der Bagatellgrenze kostensenkend							x								
Bagatellgrenze zu niedrig								x							x
Aufwand für die Auswahl entsprechend vorgegebener Kriterien															x
Ablehnung von Pauschalen durch KOM														x	
Konzentration auf große Projekte und öffentliche Zuwendungsempfänger als kostensenkender Faktor							x								
Finanziell gering ausgestattete Maßnahme														x	x

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Die durch die GIS-Umstellung und die Einführung des Feldblocksystems entstehenden Probleme werden im Folgenden am Beispiel des **Erschwernisausgleichs** (e1) näher beschrieben (MU, 2008):

- Antragsgrundlage für die Beantragung von Erschwernisausgleichsmitteln ist der Schlag.
- Als Grenze für die Abgrenzung von Schutzgebieten dienen die Flurstücksgrenzen der DGK 5 (1:5.000), genauer als Feldblocksysteme und dem Grundsatz der Rechtsklarheit (Orientierung an erkennbaren Grenzen) verpflichtet.
- Grundlage für die Kontrolle und die Abwicklung der Maßnahmen ist das Feldblocksystem.
- Innerhalb dieses Feldblocks können Grünlandflächen unterschiedlicher Auflagentypen liegen.
- Momentan liegen nur die Feldblöcke digitalisiert vor. Von den Schutzgebieten sind bestenfalls die Außenabgrenzungen digitalisiert.
- Es gibt keine systematische digitalisierte Binnenstruktur der Schutzgebiete mit einer Hinterlegung der Flächen mit Auflagenattributen.
- So muss immer wieder kontrolliert und nachvollzogen werden, wo genau die beantragten Flächen mit welchem Auflageniveau liegen und wie sich die Erschwernisausgleichsberechnung zusammensetzt.

Bei den ausweisenden Behörden, die sich mehr den fachlichen Notwendigkeiten verpflichtet fühlen, gibt es wenig Sensibilität für die Probleme, die aus Abgrenzungen entstehen, die sich nicht an dem Feldblocksystem orientieren. Die Probleme werden in die Bewilligungsbehörden verlagert und letztlich auch auf die Landwirte. Die sanktionsrelevanten Beanstandungen umfassten im Jahr 2006 21 % der geprüften Betriebe und lagen damit fünf mal so hoch wie im Jahr 2005. Vermutlich war dieser Anstieg auf die Umstellung auf das Feldblocksystem zurückzuführen. Über 90 % der Sanktionen beim Erschwernisausgleich begründeten sich in Flächenabweichungen (siehe Kapitel 5 der Ex-post-Bewertung).

In der Flurbereinigung wurde herausgestellt, dass die Dokumentationspflichten zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Für jedes Wegebauprojekt in einem Flurbereinigungsverfahren müssen jedes Mal Unterlagen wie der Finanzierungsplan des Verfahrens, der Wege- und Gewässerplan usw. kopiert werden, obwohl die Unterlagen in einer speziellen Verfahrensakte vorgehalten werden.

Der Umfang der Antragsunterlagen nahm in der Programmlaufzeit kontinuierlich zu, weil immer zusätzliche Kontrollen und Abfragen erforderlich waren (Zuverlässigkeit des Antragstellers, Registriernummer). Dadurch steige auch der Dokumentationsaufwand und mit

den umfangreicheren Akten auch der Prüfaufwand bei Supervision, Vor-Ort-Kontrollen und anderen Prüfungen.

Maßnahmencharakter

Die Maßnahmen, die der quantitativen Analyse zufolge einen mittleren bis hohen Implementationskostenanteil aufwiesen, zeichneten sich durch hohe Teilnehmerzahlen und geringe Zuwendungshöhen aus. Für die Agrarumweltmaßnahmen wurde darüber hinaus die Mehrjährigkeit der Verträge angeführt, die bei Flächenänderungen zu Änderungsbescheiden und Rückforderungen führt und damit zu erhöhten Aufwänden in der Bearbeitung.

Ein hoher Aufwand für Beratung wurde für viele Maßnahmen in allen drei Implementationskostenklassen als Begründung für höhere Implementationskosten genannt. Für die ZILE-Maßnahmen, die in der geringen Klasse mit unter 5 % Implementationskostenanteil lagen, wurde dieser Aufwand ggf. in der quantitativen Analyse nicht angemessen berücksichtigt, da er in der KLR schwierig zu erfassen ist.

Die Frage der Standardisierbarkeit spielte auch noch eine wichtige Rolle. Für die ZILE-Maßnahmen und den investiven Naturschutz wurde angemerkt, dass die Projekte sehr heterogen waren und daher eine individuelle Vorgehensweise erforderlich machten.

Eine Maßnahme mit vergleichsweise hohen Verwaltungskostenanteilen war die Berufsbildung (c). Die Maßnahme war mit einem hohen Beratungsaufwand verbunden, den der jeweilige Antragsbearbeiter mit erledigen musste. Dies bezog sich z. B. auf die Weitergabe von Informationen an die Maßnahmenträger. Die erforderlichen Antragsunterlagen, die Dokumentations- und Berichtspflichten waren sowohl auf Seiten der Bewilligungsstelle als auch im ML-Fachreferat zu hoch angesichts der geringen Fördersummen. Bei den Vorgaben der EU wurde nicht unterschieden, ob es sich um zwei bis dreitägige Lehrgänge oder mehrmonatige Kurse handelte. Die Kurse durften nicht über Pauschalen abgerechnet werden, sondern es mussten Einzelnachweise vorgelegt und geprüft werden. Insbesondere die Belegprüfung hat bei den Bewilligungsstellen zu einem enormen Arbeitsaufwand geführt. Hinzu kam, dass es beim Bildungsträger zum Teil auch schwierig war, bestimmte Kosten, z. B. Telefonkosten, einzeln zu belegen und einem spezifischen Kurs zuzuordnen. Das Förderverfahren wurde 2007 völlig „umgekrempelt“. Anstatt Bildungsträger als Flaschenhals zu fördern, hat das ML auf die Förderung von Teilnehmern umgestellt und verspricht sich davon einen Wegfall der Einzelbelegprüfung. Es bleibt abzuwarten, ob dieses Verfahren sich in der Praxis bewährt und tatsächlich zu einer geringeren Belastung der Bewilligungsstellen und Bildungsträger führt. Die Teilnehmer an Berufsbildungsmaßnahmen werden allerdings, soweit sie nicht als Landwirte sowieso eine EU-Betriebsnummer haben, an dem sehr aufwändigen Stammbblattverfahren teilnehmen müssen.

Förderregelungen

Durch landesseitige spezifische Förderregelungen ließen sich Verwaltungskosten deutlich senken. So führte bei den ZILE-Maßnahmen eine Anhebung der Bagatellgrenze auf 2.500 Euro für Private zu einer Verringerung der Antragszahlungen und damit zu positiven Folgewirkungen hinsichtlich des Aufwandes für Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen. Des Weiteren wurde nach den ersten zwei Förderjahren versucht, sich stärker auf kostenintensive Projekte öffentlicher Antragsteller zu konzentrieren. Dies hat zu einer Reduzierung der Zuwendungsbescheide geführt (siehe Abbildung o2 im Materialband zu Kapitel 9). Hinzu kamen weniger Prüfungsbeanstandungen, da private Zuwendungsempfänger mehr Probleme mit den komplizierten EU-Vorgaben haben als die mit der Verwaltung vertrauten Kommunen. U. E. wäre es interessant, die letzte Aussage noch einmal durch die Auswertung der Beanstandungsquoten zu verifizieren.

Bei den Einzelbetrieblichen Managementsystemen ist aus Sicht der Befragten das Optimierungspotenzial ausgereizt. Die Abwicklung verläuft standardisiert in Form eines Massenverfahrens, die Schwelle für Bagatellfälle ist mit 400 Euro angemessen. Die Dokumentationspflichten entsprechen den Vorgaben der EU. Es wurde nur das unbedingt erforderlich Maß an Auswahlkriterien gesetzt. Der Aufwand für die hoheitliche Beratung der Landwirte, der Beratungsanbieter, der Berater und der Managementsystemanbieter ist integraler Bestandteil des Fördergeschäfts und für die Umsetzung der Maßnahme erforderlich.

Im Bereich des Erschwernisausgleichs (e1) wurde auf die mit 50 Euro zu geringe Bagatellgrenze verwiesen. In der neuen Förderperiode ab 2008 soll die Bagatellgrenze auf 250 Euro angehoben werden. Angesichts der hohen Verwaltungskosten je Vertrag ist dieser Schritt nachvollziehbar. Aber schon mit der alten Regelung wurden viele der 28a-Biotope aus der Förderung aufgrund der Bagatellgrenze ausgeschlossen (siehe Kapitel 5 der Ex-post-Bewertung).

5.2.4 Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring

Das Land Niedersachsen hat zur Auszahlung der öffentlichen Mittel von PROLAND das EDV-System ZEUS eingesetzt, das entweder von existierenden Vorsystemen bedient wurde oder in das die Zahlungsdaten manuell eingegeben wurden. Aus Sicht der Zahlstelle war die fehlende Kompatibilität der verschiedenen Datenbanken ein Faktor für hohe Kosten. So wird für die Förderperiode ab 2007 verstärkt daran gearbeitet, entsprechende Schnittstellen mit den Vorsystemen herzustellen und somit einen Datenaustausch in beide Richtungen zu gewährleisten. Nicht nur für die Zahlstelle war die Vielfältigkeit der EDV-Systeme bzw. in größerem Maß das Fehlen von EDV-Systemen ein Problem. Die Pro-

grammkoordination konnte zwar für ihre Steuerungsaufgaben den Mittelabfluss über die direkte Abfrage in ZEUS abrufen; die Bewilligungsdaten (Planzahlen) mussten aber aufwändig bei den einzelnen Fachreferaten abgefragt werden. Gerade angesichts des Diktats der Jährlichkeit war dies doch ein zeitaufwändiges Verfahren. Dies galt auch für das Erstellen des Monitorings, das, weil es auf Bewilligungsdaten beruhte, manuell zusammengetragen werden musste. Zukünftig soll das Monitoring auf der Grundlage der Zahlstellendatenbank generiert werden. Dies stellt einen sinnvollen Ansatz dar; im Detail tauchen allerdings Probleme auf, weil ein Buchungssystem anderen Logiken als ein Begleitsystem folgt.

ZEUS selbst wurde seitens der Bewilligungsstellen teilweise als kompliziert und benutzerunfreundlich bezeichnet.

Tabelle 16: Gründe, die in der technischen Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring liegen

	Implementationskostenanteil														
	gering						mittel					hoch			
	t1	u1, u2,t 2b	k	r	t2a	o, n, s	g	a	h/i	f4, m, t4	y	f2	c	f3,e	f1
Einsatz von EDV kostensenkend								x			x			x	
Kompatibilität der EDV-Programme z.T. unzureichend									x	x					
Einsatz eines eigenen Vorsystems mit Datenübermittlung an die Zahlstelle kostensenkend														x	
Einsatz von EDV unzureichend, da kein Programm zur Verfügung stand														x	
Programm ZEUS der Zahlstelle zu kompliziert und störanfällig															
Zu viele Daten zu erheben															
EDV-Einsatz zu wenig flexibel															
ZILE-Programm benutzerfreundlich und Betreuung durch das SLA sehr gut															

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Befragungsergebnisse.

Umfangreichere Vorsysteme existierten bei der LWK z. B. für die Agrarinvestitionsförderung (a) und die Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y), deren Einsatz als kostensenkender Faktor gesehen wurde. Das bei der Agrarinvestitionsförderung eingesetzte System dient sowohl der Maßnahmenabwicklung als auch zur Verwaltung der Zuwendungsempfänger (Termine, Fristen, Schreiben, usw.).

Die Grundlage für die flächenbezogenen Maßnahmen bildet das InVeKoS. Die Probleme, die bei der Umstellung auf das Feldblocksystem entstanden, wurden schon weiter oben angerissen.

Für den Bereich der ländlichen Entwicklung wurde ein spezifisch auf die Bedürfnisse der Agrarstrukturverwaltung entwickeltes EDV-System eingesetzt. U. E. trug diese EDV gepaart mit hoch motiviertem Personal auch dazu bei, dass gerade der Förderschwerpunkt II in großem Umfang zusätzliche Mittel aufnehmen und „verbauen“ konnte.

Gegenüber der vorherigen teilweise manuellen Bearbeitung von Vorgängen in der Agrarstrukturverwaltung hat sich die Möglichkeit, aus dem EDV-System direkt die Daten an die Zahlstelle zu übermitteln, als deutlich kostensenkend ausgewirkt. Dies gilt nicht nur für den Einzelfall, sondern auch für die Aggregation der Daten zu verschiedenen Meldeterminen.

Nachteilig beim Einsatz von EDV ist, dass bei jeder Änderung in den Abwicklungsmodalitäten die EDV angepasst werden und sich das Personal vor Ort mit den Updates auseinandersetzen muss. Die zentrale Art der Datenbankverwaltung (beim SLA) führte allerdings diesbezüglich zu einer Verbesserung, da Updates schneller verfügbar sind. ZILE II ist allerdings aufgrund der komplexen Vorgaben so umfangreich, dass es nach Einschätzung der Bewilligungsstellen einige Zeit dauert, bis man sich sicher und fehlerfrei selbstständig in diesem Programm bewegen kann.

5.2.5 Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage

Die in Tabelle 17 aufgeführten Gründe lassen sich im Wesentlichen auf die Unterschiedlichkeit von EU-Haushaltsjahr und Kalenderjahr gepaart mit dem Jährlichkeitsprinzip zurückführen, was ein besonderes Problem für die investiven Maßnahmen darstellte. Viele Zahlungen in dem sehr prüfaufwändigen Bereich der investiven Zahlungen erfolgten erst zum Ende des Haushaltsjahres, so dass es zu extremen Arbeitsspitzen kam. Durch den Personalabbau ist die Personaldecke mittlerweile so dünn, dass aus Sicht der betroffenen Bewilligungsstellen in den GLL nicht einmal eine ausreichende Urlaubs- und Krankenvertretung sichergestellt werden kann. Zum Teil musste zusätzliches Personal aus dem Dezernat 3.2 (MitarbeiterInnen aus der Flurbereinigung zu Gewährleistung des 4-Augen-Prinzips z. B. bei Vor-Ort-Kontrollen) eingesetzt werden.

Tabelle 17: Gründe, die in der zeitlichen Steuerung lagen

	Implementationskostenanteil														
	gering						mittel				hoch				
	t1	u1,u2,t2 b	k	r	t2a	o,n,s	g	a	h/i	f4,m,t 4	y	f2	c	f3,e	f1
Abweichung von EU und normalem Haushaltsjahr	x														
Geringe Zeitspanne zur Durchführung der vorgegebenen Prüfungen, da Umsetzungszeiten (Bauzeiten) über den 15.10. hinausgehen	x														
Anzahl der Stichtage und terminlich gebundenen Aufgaben im Jahr					x			x	x	x				x	
Arbeitsspitzen zu Kassenschlussterminen			x	x		x									
Engpässe und Arbeitsspitzen durch späte Entscheidung über Projekte im MU					x										
Zu dünne Personaldecke zur Bewältigung von Arbeitsspitzen						x									
Kollision von EU-Haushaltsjahr mit den normalen Durchführungszeiträumen								x							
Arbeitsspitzen bei Erstellung der Zuwendungsbescheide und Schlussverwendungsnachweise											x				

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Auch bei den Einzelbetrieblichen Managementsystemen kommt es periodisch zu Arbeitsspitzen, zumal die Antragsteller sowohl bei der Antragstellung als auch bei der Abgabe der Verwendungsnachweise immer nahe an die Ausschlussstermine herangehen.

5.2.6 Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Implementationskosten

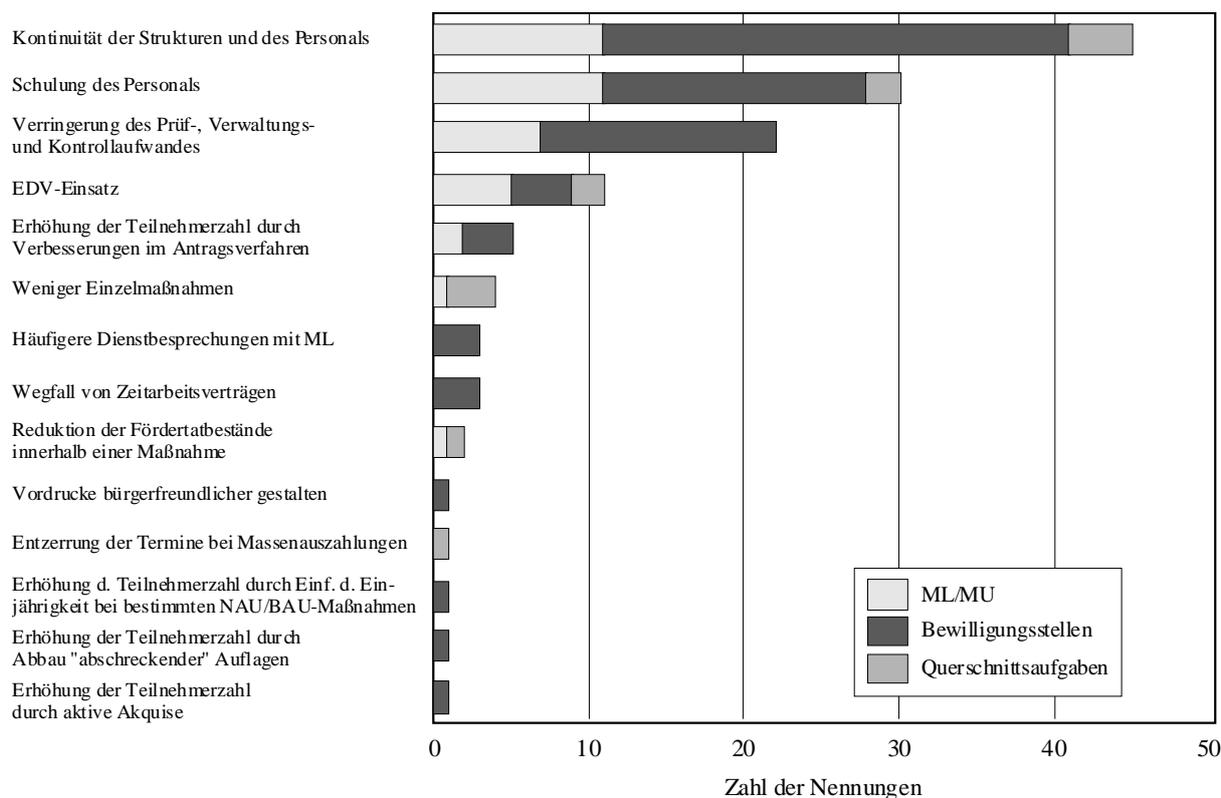
Die Rahmenbedingungen, unter denen eine Minimierung der Implementationskosten erzielt werden kann, können nach dem Grad ihre Gestaltbarkeit durch die Akteure im Fördergeschäft unterschieden werden (siehe Abbildung 6). So sind die Regularien und Durchführungsbestimmungen der EU sowie der prinzipielle Aufbau der Landesverwaltung in großem Maße für die Umsetzungsstrukturen (z. B. zweistufige oder dreistufige Verwaltung) und die damit verbundenen Kosten verantwortlich. Eine Verwaltungs- und Strukturreform liegt jedoch außerhalb des Einflussbereiches der Akteure im Fördergeschäft. Ähnlich verhält es sich mit den EU-Regularien. Trotzdem wurden in der Befragung die Vereinfachung der EU-Bestimmungen bzw. der Verzicht auf eine weitere Verschärfung als wichtige „Investition“ genannt, um Implementationskosten zu senken (siehe Abbildung 5).

Personalentwicklung

An erster Stelle bei den vorzunehmenden „Investitionen“ stand die Sicherstellung der Kontinuität des Personals. Dies ist zum einen sicher darauf zurückzuführen, dass der Personalabbau sehr stark vorangeschritten ist und in vielen Bereichen nur noch mit befristeten Arbeitsverträgen gearbeitet wird. Die Zahlstelle fordert die Nutzung des neuen Steuerungsinstruments „Organisationsentwicklung/Personalentwicklung (OE/PE“) zu nutzen. Arbeitsplätze sollten attraktiver gestaltet werden (unbefristet, mit Aufzeigen persönlicher Perspektiven und entsprechender Anreizstrukturen). Dies ist sicher auch darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Gehaltsstruktur im öffentlichen Dienst gerade Beschäftigte im DV-Bereich nur schwer zu finden sind.

Eine Entlastung der qualifizierten MitarbeiterInnen könnte aus Sicht der IR auch zu einem Rückgang von Beanstandungen, Rückforderungen und Sanktionen führen.

Abbildung 5: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Programm- und Maßnahmenausgestaltung

Von Seiten der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen kommt in starkem Maße die Anregung, die Maßnahmenvielfalt im Programm zu verringern und innerhalb der Maßnahmen die Fördertatbestände stark zu reduzieren.

Teilweise deckt sich diese Einschätzung auch mit der der Fachreferate. So wurde beispielsweise aus dem Wasserschutzbereich vorgeschlagen, bereits frühzeitig in der Vorbereitungsphase die Anzahl der Fördermaßnahmen auf ein Mindestmaß zu beschränken. Bei entsprechender fachgebietsübergreifender Abstimmung, z. B. zwischen den Institutionen des Natur-, Landschafts-, Fließgewässer-, Hochwasser und letztlich auch des Trinkwasserschutzes ließen sich „gemeinsame“ Maßnahmen entwickeln, die den fachlich-/inhaltlichen Zielen aller beteiligten Fachgebiete dienlich wären. Die Anzahl der Fördervorhaben bzw. die Anzahl der Teilnehmer an einzelnen Vorhaben wäre auf ein Mindestmaß zu begrenzen und zwar so, dass die EU-Vorhaben gerade noch die gewünschte Verbreitung erfahren. Eine Vielzahl von kleinen Einzelvorhaben mit einer entsprechend hohen Teilnehmerzahl würde zu einem großen Bearbeitungsaufwand führen.

Der Vorschlag seitens des Wasserschutzes hängt allerdings auch damit zusammen, dass eine Senkung der Verwaltungskosten in starkem Maße mit einer Vereinfachung/Vereinheitlichung der Förderrichtlinien, der BDA z. B. hinsichtlich Antragsterminen, Bewirtschaftungsaufgaben, Leistungsnachweisen und Sanktionsregeln zusammenhängt. Diese Standardisierung geht einher mit einem Verlust an flexiblen Regelungen, die teilweise aber besser geeignet sind, Ziele zu erreichen.

In *PROFIL* hat der Trinkwasserschutz obiges z. T. umgesetzt, indem keine flächenbezogenen Maßnahmen mehr mit EU-Kofinanzierung mehr angeboten, sondern ausschließlich investive und Beratungsmaßnahmen mit EU-Mitteln kofinanziert werden.

Für die Agrarumweltmaßnahmen des ML und MU wird angeregt, bestimmte Maßnahmen nur mit einjährigen Verpflichtungszeiträumen anzubieten. Dies würde die Akzeptanz bei Antragsstellern erhöhen und den Verwaltungsaufwand bei Übertragung einer Verpflichtung auf null reduzieren.

EDV-Einsatz

Eine weitere Integration der Vorsysteme in ZEUS und die Schaffung entsprechender Schnittstellen wurde z. T. schon realisiert. Ein Auswertungsmodul für das Monitoring befindet sich im Aufbau. Für einige Bereiche (Forst, Berufsbildung) wurden neue Vorsysteme eingerichtet. Ein wesentliches Problem stellt immer noch die Abstimmung zwischen den beiden beteiligten Ressorts dar. Das Kooperationsprogramm und der Erschwernisausgleich werden zwar vollständig über die LWK abgewickelt. Dies gilt aber weder für den Wasserschutz noch für die investiven Maßnahmen des MU.

Für den Erschwernisausgleich ist zwingend eine umfassende GIS-gestützte Erfassung und Umsetzung der Schutzgebietsausweisungen und flächenbezogenen Verordnungsinhalte vorzusehen¹⁰ (MU, 2008). Auch für die anderen flächenbezogenen Maßnahmen sind die Schutzgebietsgeometrien im InVeKoS zu hinterlegen.

5.3 Zufriedenheit der Letztempfänger

Die Zufriedenheit des Letztempfängers mit den Dienstleistungen des staatlichen Verwaltungshandelns, d. h. die subjektive Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität durch den Leistungsempfänger, ist ein Zwischenziel behördlichen Handelns (BMS Consulting GmbH, 2006). Diese ist besonders relevant im Zusammenhang mit Maßnahmen, wie beispielsweise dem Vertragsnaturschutz, da die Akzeptanz dieses Instrumentes eine Voraussetzung für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele und staatlicher Verpflichtungen ist.

Im Rahmen der maßnahmenbezogenen Bewertungen wurde zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Evaluierung eine Befragung der Zuwendungsempfänger¹¹ durchgeführt. Alle Befragungen bezogen sich auf Aspekte der

- Verfahrensabwicklung (Information, Kommunikation, Mitwirkungsmöglichkeit),
- Verfahrensbearbeitung (Dauer, Nachvollziehbarkeit),
- Servicequalität der Mitarbeiter (Engagement, Sachverstand, Erreichbarkeit, Beratung).

Durch die Verwaltungsstrukturreform der niedersächsischen Landesverwaltung, die zum 01.01.2005 in Kraft getreten ist, haben sich für fast alle Bereiche von PROLAND Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe geändert, so dass die Aussagekraft der Zuwendungsempfängerbefragungen der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung z. T. eingeschränkt ist. Zum überwiegenden Teil hat es Diskontinuitäten bei den zuständigen Stellen und durch die Personaleinsparungen und –umschichtungen auch bei den zuständigen Bearbeitern und Ansprechpartnern gegeben. Im Rahmen der qualitativen Implementationskostenanalyse wurde deutlich, dass dies zu Verwerfungen in den internen Verwaltungsabläufen und Kommunikationssträngen geführt hat. Es ist zu vermuten, dass diese Probleme auch au-

¹⁰ Durch die Verlagerung der Zuständigkeit für die Schutzgebietsausweisungen auf die Landkreise/UNBn wird die einheitliche Umsetzung einer GIS gestützten Erfassung der Flächen allerdings nicht einfacher (MU, 2008).

¹¹ Es wurden ausschließlich Zuwendungsempfänger befragt. Bei vielen Maßnahmen fehlten Angaben über die Grundgesamtheit aller potenziellen Zuwendungsempfänger, so dass keine nicht geförderten Personen über die Gründe der Nichtteilnahme befragt werden konnten. Ein Begünstigter ist allerdings tendenziell im Sinne eines typischen Prinzipal-Agenten-Problems nicht als objektiver Informant einzuordnen. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse der Befragungen zu relativieren und zu interpretieren.

Benwirksam wurden. Inwieweit sie die Zufriedenheit von Letztempfängern beeinflusst haben, konnte nicht mehr untersucht werden.

Bei der Interpretation der im Folgenden vorgestellten Ergebnisse ist die Verwaltungsreform zu berücksichtigen.

Die Gesamtbeurteilung im Zusammenhang mit grundsätzlichen Fragen zur Abwicklung der Förderung durch die Zuwendungsempfänger fiel im Großen und Ganzen positiv aus; allerdings wurden einzelne Teilaspekte auch deutlich negativ beurteilt.

Ergebnisse zu den einzelnen Maßnahmen

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des **Agrarinvestitionsförderung** (a) war überwiegend gut. Die Betriebsleiterbefragung im Rahmen der Ex-post-Bewertung bestätigt dies. Lediglich 13 % der befragten Betriebsleiter waren mit der Informationspraxis zum AFP unzufrieden oder sehr unzufrieden. Das Förderverfahren und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen sind jedoch relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich, so dass die Antragsteller in der Regel ohne professionelle Hilfe eine Antragstellung und Abwicklung der Förderung einschließlich Erstellung des Verwendungsnachweises nicht durchführen können. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ. Fast die Hälfte der Betriebsleiter bemängelt den Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung. Ähnlich negativ beurteilen die Betriebsleiter die ihrer Meinung nach langen Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung. Vermutlich resultierte diese Einschätzung aus den vielfach langen Wartezeiten in den 1990er Jahren. Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 war jedenfalls die Nachfrage nach Fördermitteln weitgehend durch Haushaltsmittel gedeckt, so dass keine nennenswerten Wartezeiten entstanden. Lediglich im Jahr 2004 wurde ein Bewilligungsstopp verhängt; danach wurden erst ab dem 01.03.2005 wieder Anträge angenommen. Die Bewilligung der Anträge erfolgte grundsätzlich nach dem Eingangsdatum („Windhundverfahren“), wobei Investitionen in die Rinderhaltung eine Priorität eingeräumt wurde.

In den Trägerbefragungen 2003 und 2005 zur **Berufsbildung** (c) hatte rund die Hälfte der Träger zu dort aufgeführten Aspekten des Verwaltungs- und Antragsverfahrens deutliche Unzufriedenheit geäußert, u. a. zum Umfang der erforderlichen Antragsunterlagen. Nach den Trägerangaben seien „zu viele Listen auszufüllen“¹², dies „störe den Seminarablauf“, der „Umfang sei für die geringe Fördersumme zu umfangreich“, der zeitliche Vorlauf zu lang. Der Verwaltungsaufwand wurde als „höher als bei rein mit Landesmitteln finanzier-

¹² U. a. war auch eine Liste mit Angaben über die TeilnehmerInnen auszufüllen, die für Evaluierungszwecke erforderlich war.

ten Maßnahmen“ eingeschätzt (siehe FAL-Trägerbefragung, 2003). Die späte Verfügbarkeit von Finanzmitteln (Haushaltssperre bzw. Landeshaushalt noch nicht verabschiedet) erschwerte die Durchführung beantragter Projekte. Der Redaktionsschluss für das jahresübergreifende Programm vieler Träger zur Weiterbildungssaison (Okt.- April) war immer im Sommer. Für die Träger blieb häufig lange unklar, ob sie zu geplanten Veranstaltungen einen Förderzuschuss erhalten (siehe FAL-Trägerbefragung 2003 und 2005 FAL, 2005). Die Träger wünschten sich deshalb vor allem Vereinfachungen beim Nachweis der Organisationskosten und eine rechtzeitige Mittelbereitstellung.

Die Rahmenbedingungen wurden ab Ende 2004 mit mehreren Reglementierungen,¹³ und einer veränderten Bewilligungspraxis aber eher verschlechtert. Die zu diesem Zeitpunkt herrschende große Verunsicherung bei den Trägern führte zu einem Rückgang bei der Antragseinreichung 2005 (Eberhardt, 2005).

Die Ergebnisse zur Zufriedenheit der Letztempfänger von **Agrarumweltmaßnahmen** (siehe Tabelle 18) wurden für die Halbzeitbewertung durchgeführt. Es haben sich zwar die Zuständigkeiten geändert und das Maßnahmenpektrum erweitert, bestimmte Aspekte sind aber grundsätzlicher Art und finden sich auch in den Befragungen anderer Fördermaßnahmen wieder.

Tabelle 18: Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten der Verwaltung bei Agrarumweltmaßnahmen

	sehr zufrieden/ zufrieden	teils/teils	unzufrieden/ sehr unzufrieden	keine
Angaben in Prozent				
Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden	79	11	2	8
(gleichbleibender) Ansprechpartner	68	15	5	12
Erreichbarkeit des Ansprechpartners	71	16	4	9
Fachlich-inhaltliche Beratung	-	-	-	-
Umfang der Antragsunterlagen	42	29	19	9
Lesbarkeit/ Verständlichkeit der Antragsunterlagen	45	28	17	10
Hilfe Beratung beim Ausfüllen der Antragsunterlagen	55	24	8	14
Zugänglichkeit der Antragsunterlagen	60	21	4	15
Zufriedenheit mit dem Verwaltungsablauf insgesamt	38	34	19	9

Quelle: Anhang zum Materialband zu Kapitel 6.

¹³ Zwei Erlasse des ML-Fachreferates: 1. Infolge der Entscheidung der EU-Kommission Wegfall der Pauschale für Organisation und Durchführung und 2. inhaltliche Prioritätensetzung/Beschränkung bei knappen Haushaltsmitteln im 6. EU-Haushaltsjahr.

Schwächen ergaben sich insbesondere hinsichtlich des Umfangs der Informationen und der Verständlichkeit einiger Informationen. Generell machte es den Anschein, dass die Endbegünstigten deutliche Aversionen gegen das so genannte „Beamtendeutsch“ hegen. Diesen Schluss ließen auch die Ergebnisse der Frage nach Verbesserungsvorschlägen zu. Anscheinend wünschten sich die Landwirte kurze Informationen, die in „ihrer Sprache“ verfasst sind. In Teilen wurde die mangelnde Verständlichkeit der Antragsunterlagen dadurch kompensiert, dass die Endbegünstigten Hilfestellung beim Ausfüllen der Antragsunterlagen durch die Behörden erhielten, die Landwirte überwiegend positiv bewerteten (Essmann et al., 2003). Letzteres wird von der Zahlstelle äußerst kritisch gewertet, da eine Beratung des Antragstellers nur ganz allgemein vor der Antragstellung durch den Verwaltungssachbearbeiter erfolgen darf. Es ist nicht tolerabel, wenn ein Sachbearbeiter die Anträge ausfüllt. Eine Unterstützung ist dabei allerdings möglich (vergleiche auch § 28 VwVfG) und angesichts der komplizierten Antragsunterlagen auch erforderlich. Beratung und Antragstellung sind aber von der administrativen Umsetzung ganz klar zu trennen.

Im Zusammenhang mit den Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (i) wurde von allen befragten Gruppen¹⁴ der hohe Verwaltungs- und Kontrollaufwand, der vor allem den EU-Vorschriften angelastet wird, stark kritisiert. Die Zuwendungsempfänger sahen den Verwaltungsaufwand auch im Vergleich zum Nutzen der Förderung als unverhältnismäßig hoch an. Eine Antragstellung sei nur mit professioneller Hilfe möglich. Dies schreckte viele potenzielle Antragsteller ab. Grundsätzlich stellten die Bewilligungsbehörden, die betreuenden Stellen und auch die Zuwendungsempfänger die weitere/zukünftige Inanspruchnahme EAGFL-kofinanzierter forstwirtschaftlicher Maßnahmen wegen der EU-Anforderungen in Frage. Nach Meinung der Zuwendungsempfänger müsste das Förderverfahren dringend vereinfacht werden. Die überwiegende Mehrheit ist zufrieden bis sehr zufrieden mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid (77 %) bzw. bis zur Auszahlung (73 %). Explizit für den Erhalt der forstlichen Förderung sprechen sich nur rd. 15 % der antwortenden Zuwendungsempfänger aus.

Die Hälfte der antwortenden Bewilligungsbehörden wies auf finanztechnische Probleme hin, die die Umsetzung der Maßnahmen erschwerten. Hierzu zählten zu je gleichen Teilen eine Haushaltssperre des Landes, Kürzungen der nationalen Kofinanzierungsmittel, späte Verabschiedung des Landeshaushaltes, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Land sowie unvermutete Mittelaufstockungen.

Bei der **Erstaufforstung** waren die Zuwendungsempfänger grundsätzlich überwiegend zufrieden mit dem Förderverfahren, obwohl 80 % der Befragten das Bewilligungs- und das Genehmigungsverfahren als bürokratisch einstufen. „Etwa zwei Drittel (59 %) der Be-

¹⁴ Betreuende Stellen, Bewilligungsstellen und Zuwendungsempfänger.

fragten hält das Bewilligungsverfahren zur Beantragung einer Investitionsförderung für hinderlich. Mit der verwaltungstechnisch verursachten Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid sind 48 % der Befragten unzufrieden bis sehr unzufrieden. Gut ein Drittel der Befragten hält zudem die Wartezeit bis zur Auszahlung der Fördermittel für zu lang“ (Gottlob, 2003, S. 35f.).

Die Befragung der Zuwendungsempfänger¹⁵ hinsichtlich des Ablaufs der Fördermaßnahme **Dorferneuerung** (o) ergab, dass die Zufriedenheit mit der Förderungsorganisation insgesamt sehr hoch war. Dies galt vor allem für die Aspekte, die in direktem Zusammenhang mit den ÄfA standen (Kontaktaufnahme mit den zuständigen Stellen, Beratung durch das AfA, Erreichbarkeit des Ansprechpartners, gleich bleibender Ansprechpartner, Beratung). Weniger zufrieden waren die privaten Zuwendungsempfänger in Bezug auf die Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid und die terminlichen Vorgaben für die Endabrechnung. Die Wartezeit bis zur Auszahlung erreichte mit knapp 30 % den höchsten Wert der insgesamt „unzufrieden“ Angaben und auch der „sehr unzufrieden“ Angaben. Ähnlich verhielt es sich bei der Zufriedenheit der öffentlichen Zuwendungsempfänger, die insgesamt gesehen noch höher war als die der privaten Zuwendungsempfänger. Die Aspekte, die mit den ÄfA in Zusammenhang standen, haben auch bei ihnen sehr hohe Zufriedenheitswerte. Die größte Unzufriedenheit herrschte mit 25 % der Angaben eindeutig mit den terminlichen Vorgaben für die Endabrechnung.

Auch im Zusammenhang mit dem **Wegebau** (r1) wurden hohe Zufriedenheitswerte mit der administrativen Umsetzung erreicht (sowohl bei der Halbzeitbewertung als auch bei deren Aktualisierung).¹⁶ Besonders gute Beurteilungen erreichten jeweils die Aspekte der Zusammenarbeit mit der bewilligenden Stelle (Ansprechpartner, Beratung durch das AfA, Information). Unzufriedenheiten lösten aber auch hier die lange Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid und die terminlichen Vorgaben für die Endabrechnung aus, da hierdurch für die Bauausführung nur ein sehr schmales Zeitfenster verblieb. Die Benotung dieser Aspekte war aber 2004 deutlich positiver als 2002, was als Zeichen dafür gewertet werden kann, dass eine Routine im Umgang mit den Terminvorgaben entwickelt wurde. Für eine stärkere Inanspruchnahme des Förderprogramms waren daher aus Sicht der Befragten ganz überwiegend finanzielle Gründe, und nicht Mängel der administrativen Umsetzung hinderlich.

Die für die Dorferneuerung und den Wegebau getroffenen Aussagen gelten tendenziell auch für die Förderung von **Tourismus und Handwerk** (s). Der größte Teil der befragten

¹⁵ Schriftliche Befragung zur Aktualisierung der Zwischenbewertung (DE: n = 68; ETLR: n = 40).

¹⁶ Schriftliche Befragungen zur Zwischenbewertung, n = 85 bis 90 von 91 (2002) und zur Aktualisierung n = 80 bis 85 von 86 (2004).

Zuwendungsempfänger war mit der Abwicklung sehr zufrieden oder zufrieden. Allerdings zeigten sich auch Unterschiede hinsichtlich der einzelnen Aspekte der administrativen Abwicklung der Förderung. Bei den Aspekten Aufwand für das Zusammenstellen der Unterlagen, Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid und Auszahlungsmodalitäten lag der Anteil der Zuwendungsempfänger, die unzufrieden bzw. sehr unzufrieden waren, immerhin bei über 20 %. Mit den terminlichen Vorgaben für die Endabrechnung waren rund 30 % der befragten Zuwendungsempfänger unzufrieden oder sehr unzufrieden. Die größte Zufriedenheit bestand bei der Kontaktaufnahme mit den zuständigen Stellen (92 % sehr zufrieden und zufrieden), gefolgt von den Aspekten Beratung, gleich bleibender Ansprechpartner und Erreichbarkeit des Ansprechpartners. Als konkrete Kritikpunkte wurden die engen Zeitvorgaben, insbesondere bei Bauvorhaben und die abweichenden Haushaltsjahre von EU und Kommunen benannt.

Allgemeine Aspekte und Fazit

Vor allem bei den investiven Maßnahmen wurden von den Befragten im Zusammenhang mit der Zufriedenheit mit dem Förderverfahren auch Aspekte der Auflagen/Nebenbestimmungen der Bewilligungen kritisiert, durch die sich die Teilnehmer eingeschränkt fühlten (z. B. Anwendung der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung beim Wegebau). Diese Nebenbestimmungen dienen in den meisten Fällen der Konkretisierung der Förderbedingungen sowie Einhaltung rechtlicher und technischer Standards und sichern so den korrekten und zielkonformen Einsatz der öffentlichen Fördermittel. Bei Erhebungen zur Zufriedenheit der Letztempfänger ist es somit wichtig, die verschiedenen Aspekte differenziert abzufragen, damit inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen und die technische Abwicklung getrennt voneinander beurteilt werden.

Mit dem Finanzmanagement waren viele Befragte unzufrieden. Dies lag auch daran, dass erst gebaut und dann bezahlt wurde, d. h. die Projektträger über längere Zeiträume z. T. über die Aufnahme von Krediten vorfinanzieren mussten. Diese Aspekte verschärften die Schwierigkeiten, die ohnehin mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Bund/Land und dem Jährlichkeitsprinzip gerade für investive Maßnahmen mit einer längeren planerischen Vorlaufzeit verbunden sind. In diesem Zusammenhang wurde auch eine eingeschränkte Planungssicherheit bemängelt (a, c, i, o, r, s).

Hinzu kamen die großen Veränderungen in der Organisationsstruktur der Verwaltung. Die Befragungen gerade im Bereich der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Dorf- und Regionalentwicklung (o, r, s) haben gezeigt, wie positiv die Arbeit der ÄfA beurteilt wurde und dass diese für die Zufriedenheit von ausschlaggebender Bedeutung war. Inwieweit sich dies durch die Eingliederung der ÄfA in die GLL geändert haben könnte, ist unklar. Im Prinzip war die größte Veränderung in diesem Zusammenhang die Namensgebung. Sitz und Anzahl der Dienststellen wurden beibehalten. Trotzdem kam es auch bei den GLL durch die gesamten großen Struktur- und Personalveränderungen der niedersächsischen

Landesverwaltung zu größeren Personalfluktuationen und hierdurch verursachten Engpässen.

Am schlechtesten wurden insgesamt die forstlichen Fördermaßnahmen und die Berufsbildung auch im Verhältnis von Aufwand und Fördersummen beurteilt. Hier waren auch vereinzelt Hinweise zu finden, dass potenzielle Antragsteller abgeschreckt wurden bzw. das Antragsverhalten sich tatsächlich geändert hat.

5.4 Zusammenfassung

Die Grundlage der qualitativen Implementationskostenanalyse bildete eine schriftliche Befragung der Fachreferate im ML/MU, der Bewilligungsstellen und der mit Querschnittsaufgaben betrauten Einrichtungen/Referate. Es handelt sich um subjektive Einschätzungen der Befragten, die trotzdem eine weitergehende Interpretation der Befunde der quantitativen Analyse ermöglichen. Als wesentliche kostenbestimmende Faktoren wurden die Kontroll-, Prüf- und Dokumentationsvorgaben der EU gewertet. Dies galt gleichermaßen für die investiven wie auch flächenbezogenen Maßnahmen. Für die flächenbezogenen Maßnahmen kam hinzu, dass aufgrund der 5-jährigen Verpflichtungszeiträume ein hoher Aufwand für nachträgliche Flächenkorrekturen und Rückforderungen anfällt. Des Weiteren zog die Umstellung auf InVeKoS-GIS einen erhöhten Aufwand für die flurstücksbezogenen Agrarumweltmaßnahmen nach sich. Als wichtiger Erklärungsfaktor für Implementationskosten wurde die durchschnittliche Zuwendungshöhe je Begünstigten angesehen und die Zahl der abzuwickelnden Förderfälle insgesamt. Aus diesem Grund wurde versucht, über Bagatellgrenzen zu steuern bzw. die EU-Mittel auf finanziell große Projekte zu konzentrieren. Für viele Maßnahmen wurde ein hoher Beratungsaufwand gesehen, v. a. angesichts immer komplexer werdender Förderbedingungen und umfangreicher Antragsunterlagen. Dies spiegelt sich aber nicht unmittelbar in den empirischen Befunden wider. Die Aufbau- und Ablauforganisation war von den Verwaltungsreformen Änderungen unterworfen, die im Geschäftsbereich des MU wesentlich umfassender waren als beim ML, wo ganze Organisationseinheiten zur LWK oder zur GLL „wanderten“. Die Organisationsstruktur, auch hinsichtlich ihrer Dezentralität, wurde als angemessen beurteilt und eher als kostensenkender Faktor gewertet. Probleme bestanden v. a. in der fehlenden Personalkontinuität angesichts der komplexen EU-Materie. Bezüglich der Zahlstellendienstanweisung und der Besonderen Dienstanweisungen als wesentlichem Steuerungselement wurde zwar einerseits viel Kritik geäußert, weil diese die Entscheidungsspielräume vor Ort stark eingrenzen. Fehlende oder unklare Dienstanweisungen wurden andererseits für hohe Fehlerquoten und entsprechenden Nachbearbeitungsbedarf verantwortlich gemacht. Für die finanzstarken Maßnahmen von PROLAND existierten leistungsfähige Vorsysteme. Probleme bereiteten die Schnittstellen zum Zahlstellensystem. Des Weiteren war das Fehlen von programmübergreifenden EDV-Programmen für die Steuerung arbeitsaufwändig, da die

Informationen, die sich nicht auf die Auszahlung bezogen, manuell zusammengestellt werden mussten. Größere Arbeitsspitzen und entsprechende Engpässe wurden v. a. für die investiven (Bau-)Maßnahmen herausgestellt, da diese erst kurz vor Ablauf eines EU-Haushaltsjahres im Oktober Verwendungsnachweise prüfen und Vor-Ort-Kontrollen durchführen konnten. Um rechtzeitig die Auszahlungen vornehmen zu können, musste teilweise Personal von anderen Dienststellen „ausgeliehen“ werden. Wesentliche „Investitionen“ zur Reduzierung der Implementationskosten bestanden aus Sicht der QuerschnittsfunktionsträgerInnen in der Reduzierung der Maßnahmenvielfalt, einer verbesserten EDV und einer angemessenen Personalentwicklungsplanung. Aus Sicht der Bewilligungsstellen ist Personalkontinuität wichtig und eine Reduzierung des Prüf-, Verwaltungs- und Personalaufwandes.

Die Befragungen der Zuwendungsempfänger zur Zufriedenheit mit dem Verwaltungsv erfahren haben gezeigt, dass im Großen und Ganzen die Servicequalität der Verwaltungsmitarbeiter geschätzt wird. Was stark kritisiert wurde, waren die Unverständlichkeit und Komplexität der Antragsunterlagen, das Finanzmanagement und v. a. bei den forstwirtschaftlichen Maßnahmen und der Berufsbildung eine hohe Belastung durch EU-Vorgaben, wobei in der Forst sogar noch Abrechnungen über Pauschalen möglich waren, die für die Berufsbildung von der KOM abgelehnt wurden.

6 Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse

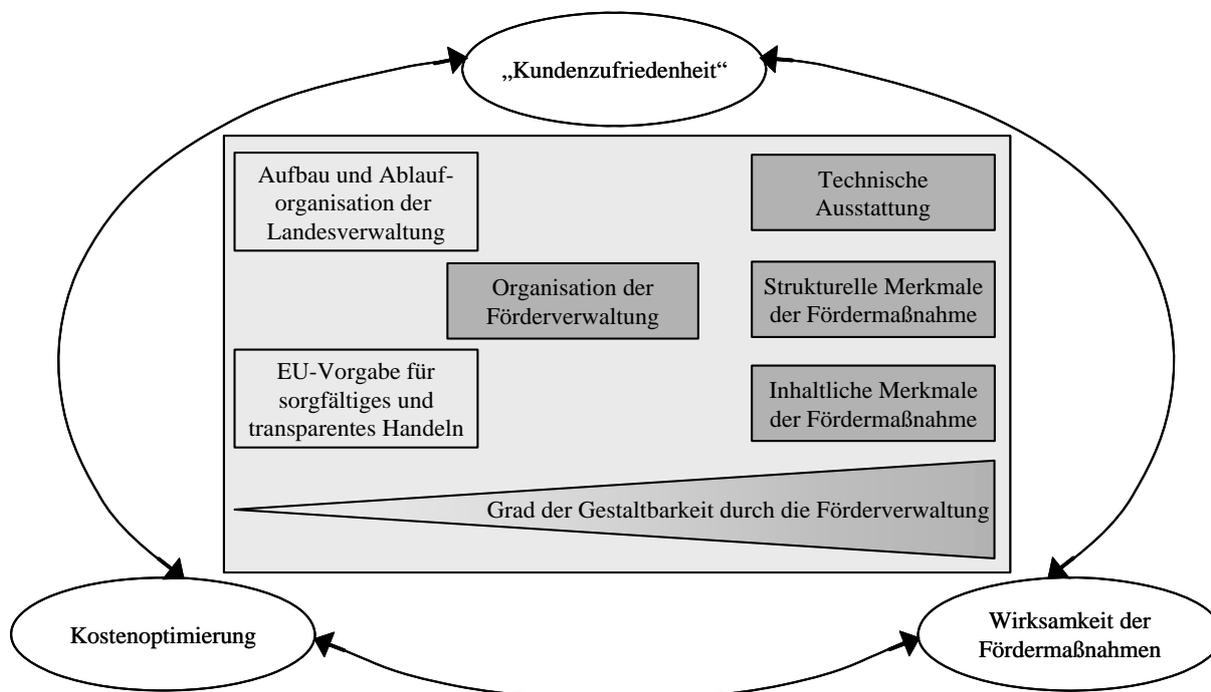
6.1 Einleitung

Das Zielsystem, in dem sich die Förderung des ländlichen Raums bewegt, ist von drei Eckwerten bestimmt, die gemeinsam zu optimieren sind:

- Zufriedenheit der Kunden, da eine Förderung ohne Teilnehmer nicht funktioniert,
- Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel und
- Implementationskosten.

Das große Spannungsfeld liegt zwischen den Zielen, die Implementationskosten zu minimieren und der Sicherstellung einer hohen Wirksamkeit der eingesetzten Mittel (Fördereffizienz). Abbildung 6 stellt in diesem Spannungsfeld die relevanten Einflussfaktoren auf die Höhe der Implementationskosten dar.

Abbildung 6: Programmumsetzung zwischen Kundenzufriedenheit, Wirksamkeit und Kostenoptimierung



Quelle: Eigene Darstellung.

Von Mann (2000) wurden zwei Thesen formuliert:

- Implizit wurde bisher angenommen, dass die Höhe der Implementationskosten nur die Gesamtkosten des Programms beeinflusst und sich daher zum Grad der Effizienz umgekehrt proportional verhält.
- Alternativ dazu könnte die These aufgestellt werden, dass zunehmende Implementationskosten entstehen, wenn die Verwendungseffizienz der Programme erhöht und damit eine aufwendigere Förderpolitik betrieben wird. In diesem Sinne können hohe Implementationskosten als Indiz für eine hohe Programmeffizienz angesehen werden.

Zwischen diesen beiden Alternativen muss die Realität eingeordnet werden (Mann, 2000). Inwieweit sich die Implementationskosten der Maßnahmen von PROLAND durch eine hohe Wirksamkeit erklären und notwendig sind, wird in der abschließenden Kosten-Wirkungs-Synopse beurteilt.

Die relative Höhe der Implementationskosten der Maßnahmen nach Klassen wird dabei in das Verhältnis zu den erreichten Wirkungsstufen gesetzt und deren Verhältnismäßigkeit diskutiert (Böhm et al., 2002). Darüber hinaus wird eine Betrachtung der Gesamtkosten von PROLAND und seiner Maßnahmen im Verhältnis zu den erzielten Wirkungen vorgenommen.

6.2 Implementationskosten und Wirkungen

Die Implementationskosten wurden auf der Grundlage der in Kapitel 4.1 dargestellten Methode ermittelt. Bei der Interpretation der Ergebnisse sind die dort gemachten Einschränkungen und auch die Befragungsergebnisse, die in starkem Maße von höheren Kosten ausgehen, als von uns ermittelt, mit einzubeziehen.

Die Wirkungen der Maßnahmen von PROLAND in den fünf auf Programmebene relevanten Themenbereichen (Fragen 1 bis 5¹⁷) wurden auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Bewertungsergebnisse in Wirkungsstufen eingeordnet (zur genauen Methodik siehe MB Dokumente Dokument 1). Durch dieses Vorgehen wurde versucht, die Einstufung der ermittelten Wirkungen in die Wirkungsstufen zu harmonisieren. Dies gilt insbesondere für die Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte. Trotzdem ist ein direkter Vergleich zwischen den Maßnahmen bezüglich ihrer Wirkungsgrößen untereinander mit diesem Verfahren nicht zulässig und nicht beabsichtigt, da der Wirkungseinstufung kein vergleichbarer Maßstab zugrunde liegt.

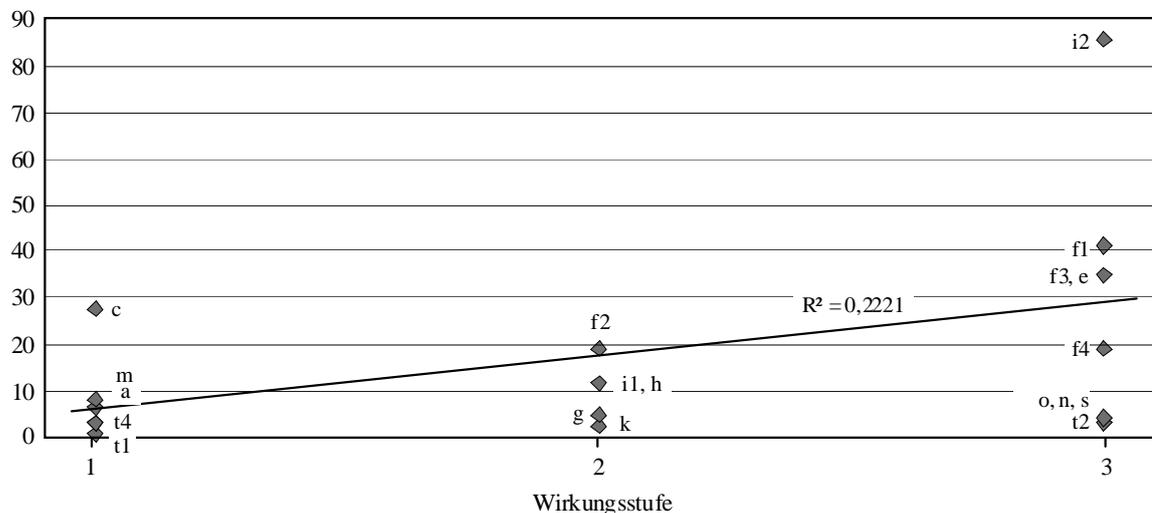
6.2.1 Implementationskosten und Programmwirkungen

In Tabelle 19 sind den PROLAND-Maßnahmen Wirkungen zugeordnet. Grundlage bildete die Wirkungspfadanalyse. Wirkungseinschätzungen von den KapitelbewerterInnen wurden vorgenommen, wenn die PROLAND-Maßnahmen Haupt- oder Nebenziele in den fünf thematischen Wirkungsbereichen hatten oder „unbeabsichtigte“ Nebenwirkungen festgestellt wurden. Die Maßnahmen wurden entsprechend ihres Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses drei Klassen zugeordnet.

Ein Schwerpunkt der Maßnahmenwirkungen lag im Bereich des Erhalts und der Verbesserung der Umwelt. Mittlere bis hohe Wirkungen gingen sowohl von den flächenbezogenen als auch investiven Maßnahmen aus. Ein weiterer Wirkungsschwerpunkt lag im Bereich Lebensqualität. Hier konnten insbesondere die ZILE-Maßnahmen n, o und s „punkten“. Einkommens- und Beschäftigungswirkungen zu erzielen war zwar bei vielen Maßnahmen beabsichtigt, konnten aber nur in Teilen realisiert werden. Gerade bei einzelbetrieblichen investiven Maßnahmen konnte ein Zusammenhang zwischen Förderung und betrieblichen Veränderungen durch die Evaluierung nicht belegt werden.

¹⁷ Frage 1 – Bevölkerung, Frage 2 – Beschäftigung, Frage 3 – Einkommen, Frage 4 – Marktposition, Frage 5 – Umwelt.

Abbildung 7: Maßnahmen nach Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Programmwirkungen



Ohne Küstenschutz/Hochwasserschutz im Binnenland (u1/u2) und Einzelbetriebliche Managementsysteme (y).

Quelle: Eigene Darstellung.

6.2.2 Implementationskosten und sozioökonomische Wirkungen

Die sozioökonomischen Wirkungen beinhalten die beiden Aspekte Beschäftigung und Einkommen, die häufig eng miteinander korreliert sind.

Die dauerhaften Beschäftigungseffekte von PROLAND waren, gemessen am eingesetzten Mittelvolumen und den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen, gering. Der geförderte Erhalt von Beschäftigung im primären Sektor konnte den allgemeinen Rückgang von Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft kaum verlangsamen. Geringe bzw. mittlere positive Beschäftigungseffekte sind außerhalb des primären Sektors entstanden, z. B. durch die Förderung der **Dorferneuerung** (o) bzw. des **Tourismus** (s). **Qualifizierungsmaßnahmen** (c) konnten in geringem Umfang die Beschäftigungsfähigkeit landwirtschaftlicher Arbeitnehmer bzw. Unternehmer sichern. Direkte Beschäftigungseffekte entstanden durch Einzelprojekte wie das Gartenkulturzentrum. Zeitlich begrenzte Beschäftigungseffekte entstanden im Zuge der Leistungserstellung für **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i). Die Beschäftigungswirkungen der Agrarumweltmaßnahmen waren zu vernachlässigen. Zum einen hatte der Ökolandbau, der durchaus positive Beschäftigungseffekte haben kann, nur eine geringe Bedeutung an den Agrarumweltmaßnahmen insgesamt, zum anderen ergab die Matching-Studie (siehe Studie 1 zu Kapitel 10) keine nachweisbaren Effekte auf den Beschäftigungsumfang. Dies deckt sich auch mit Ergebnissen von empirischen Erhebungen in der Halbzeitbewertung, wonach sich die positiven und negativen Beschäftigungswirkungen neutralisieren.

Tabelle 20: Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Beschäftigung

Maßnahmen	Wirkungsstufen	Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis (%)
o,n, Dorfentwicklung, Dienstleistungseinrichtungen, s Tourismus und Handwerk (ZILE)	+	4,0
g Verarbeitung und Vermarktung	(++ nur s) ¹⁾	4,5
a AFP	0	6,0
i/h Forstwirtschaftliche Maßnahmen	+	11,5
c Qualifizierung	(+)	27,0

1) Da für die Maßnahmen o, s, und n die Implementationskosten nicht getrennt ermittelt werden konnten, können auch die Wirkungen nur gemeinsam dargestellt werden. Die relativ starken Beschäftigungswirkungen der Tourismusförderung werden von den vielen Maßnahmen und Fördermitteln der Dorferneuerung ohne Beschäftigungswirkung dominiert.

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = zu vernachlässigen, trotz Zielsetzung, () Wirkungen vorhanden, aber nicht quantifizierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

Maßnahmen mit zu vernachlässigenden Beschäftigungswirkungen sind die **Agrarinvestitionsförderung** (a) und die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) (aufgrund von Mitnahmeeffekten) und die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n).

Aufgrund der wenigen Maßnahmen, die Beschäftigungswirkungen hatten, ließ sich ein Zusammenhang zu den Implementationskostenanteilen nicht herstellen.

Die dauerhaften Einkommenswirkungen von PROLAND waren insgesamt gering. Innerhalb des primären Sektors war es vor allem die Förderung der **Flurbereinigung** (k), die zu dauerhaften Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben führte. Die Förderung des **Wegebaus** trug zur Verbesserung der Wegstrecken bei, die zwischen den landwirtschaftlichen Flächen und dem Betrieb oder dem Handelsplatz für Betriebsmittel und Erntegut zurückgelegt werden. Die Landwirte sparen also durch die Fördermaßnahme Transportzeit und können die Flächen evtl. mit schwereren Transportfahrzeugen erreichen. Am Beispiel von Biogasanlagen wurden diese Kostenvorteile modellhaft kalkuliert. Dauerhafte Einkommenswirkungen außerhalb des primären Sektors wurden in geringem bzw. mittlerem Maß durch die **Dorferneuerung** (o) bzw. die **Tourismusförderung** (s) ausgelöst. Vorübergehende, für die Dauer der Förderung anhaltende Einkommenseffekte sind durch den **Erschwernisausgleich** (e) entstanden.

Tabelle 21: Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen - Einkommen

Maßnahmen	Wirkungsstufen	Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis (%)
k Flurbereinigung	+	1,8
r Wegebau	+	2,6
o,n, Dorfentwicklung, Dienstleistungseinrichtungen, s Tourismus und Handwerk (ZILE)	+	4,0
g Verarbeitung und Vermarktung	0	4,5
a AFP	0	6,0
i/h Forstwirtschaftliche Maßnahmen	0	11,5
c Qualifizierung	0	27,0

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = zu vernachlässigen, trotz Zielsetzung, () Wirkungen vorhanden, aber nicht quantifizierbar

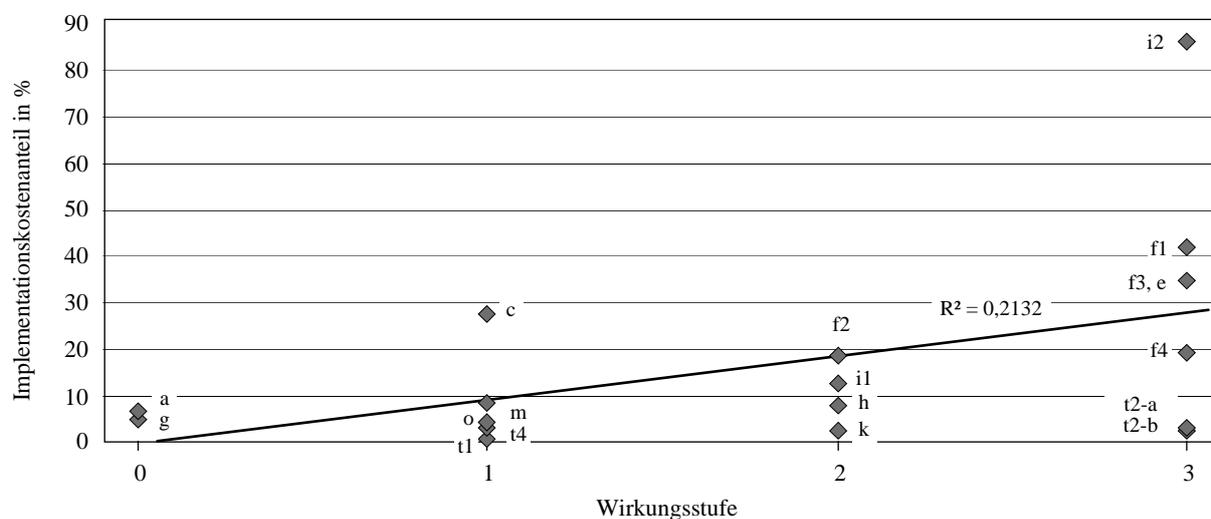
Quelle: Eigene Darstellung.

Das Ziel der dauerhaften Sicherung/Schaffung von Einkommen verfehlten viele Maßnahmen, obgleich sie hier ein explizites Ziel verfolgten. Bei den **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h, i) ist es schwierig, aufgrund der langen Produktionsprozesse überhaupt Aussagen zu den belastbaren Einkommenswirkungen zu treffen. Vermutet und zum Teil auch durch Befragungen belegt werden konnten Mitnahmeeffekte, da Maßnahmen auch ohne die Förderung durchgeführt worden wären. Auch andere Maßnahmen bewirkten zwar, auf die geförderte Einheit bezogen, durchaus positiven Einkommenseffekte, bezogen auf die geförderten Sektoren und die wahrscheinlichen Verdrängungseffekte tendierten die Nettoeinkommenseffekte eher gegen Null (**Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i)). Wie auch bei den Beschäftigungswirkungen konnte bei den Einkommenswirkungen kein Zusammenhang zu den Implementationskostenanteilen gefunden werden.

6.2.3 Implementationskosten und Umweltwirkungen

In der höchsten Wirkungsstufe finden sich v. a. die Maßnahmen, die mit spezifischen Umweltzielen angeboten wurden. Darunter fielen in erster Linie die investiven Natur- und Wasserschutzmaßnahmen und von den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen der Vertragsnaturschutz und die spezifischen Wasserschutzmaßnahmen. Auch die Erhaltung bedrohter Haustierrassen (f1) und die finanziell sehr gering ausgestattete forstökologische Maßnahme (i2) wurden dieser Wirkungsstufe zugeordnet. Die Implementationskostenanteile in dieser Wirkungsstufe fielen sehr stark auseinander. Die geringsten Implementationskostenanteile wiesen die großen investiven Maßnahmen auf, während die Flächenmaßnahmen, i2 und f1 ein sehr ungünstiges Implementationskosten/Fördermittelverhältnis aufwiesen (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung.

In die mittlere Wirkungsstufe wurden die forstwirtschaftlichen Maßnahmen, das NAU (einschließlich Modulation) und als investive Maßnahme die Flurbereinigung eingruppiert. Die Bewertung der Flurbereinigung stellte auf die Verfahren insgesamt ab, und nicht ausschließlich auf den EU-kofinanzierten Wegebau. 75 % der untersuchten Verfahren hatten Naturschutz und Landschaftspflege in den Verfahrenszielen. Das Bodenmanagement der Flurbereinigung wurde in starkem Maße zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Planungen und Gewässerschutzzielen genutzt. In der mittleren Wirkungsstufe lagen die Implementationskostenanteile deutlich niedriger, im Schnitt bei 9 % (siehe Tabelle 23). Die beiden einzelbetrieblichen Maßnahmen a und g hatten zwar Umweltziele. Ihre Wirkungen wurden aber insgesamt als vernachlässigbar eingestuft.

Tabelle 22 stellt ausgewählte Charakteristika von Maßnahmen mit hohen Umweltwirkungen zusammen. Deutlich wird der Zusammenhang mit der Finanzausstattung insgesamt, v. a. aber mit der durchschnittlichen Fördersumme je Projekt oder Zuwendungsempfänger. Dies wurde auch im Rahmen der qualitativen Befragung als wichtiger Grund zur Erklärung von höheren Implementationskosten angegeben (siehe Tabelle 15).

Tabelle 22: Ausgewählte Charakteristika von Maßnahmen mit hohen Umweltwirkungen

Teilmaßnahme	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis (%)	Öffentliche Mittel insg. 2000-2006 in Euro	Projekte/Verträge ¹⁾	Zuwendungsempfänger ²⁾	Durchschnittliche Fördersumme je Zuwendungsempfänger/Projekt	Mehrjährige Verpflichtung (ja/nein)
t2-b Naturnahe Gewässergestaltung	2,3	19.843.884	219		90.611	nein
t2-a Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen	2,7	23.373.925	314		74.439	nein
f4 Trinkwasserschutz	18,9	12.628.491		1.488	8.487	ja
f3 Kooperationsprogramme	34,4	28.552.825		1.658	17.221	ja
e ³⁾ Erschwerenausgleich	34,4	7.997.083		1.886	4.240	nein
f1 Erhaltung der genetischen Vielfalt	41,2	884.891	224		3.950	ja
i2 Ökologische Stabilität von Wäldern	85,6	81.215	17		4.777	ja

1) Projektzahl kumuliert, Verträge im Jahr des Förderhöchststands, 2) Zuwendungsempfänger Jahreshöchststand, 3) keine getrennte Ausweisung der Implementationskosten für den Erschwerenausgleich möglich. Liegt aber vermutlich höher als bei f3.

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderkapitelangaben und ML (2007a).

Schwerpunkte der spezifischen Agrarumweltförderung lagen während des gesamten Zeitraums im Bereich der großen horizontal angelegten Maßnahmen des NAU (f2), mit Ziel Schwerpunkten im Bereich des abiotischen Ressourcenschutzes für Boden und Wasser. Die flächenhafte Bedeutung des NAU wurde mit Einführung der Modulationsmaßnahmen weiter ausgebaut, so dass im Jahr 2006 87 % aller Förderflächen durch NAU-Maßnahmen erreicht wurden, lediglich 9 % durch den Vertragsnaturschutz (f3) und 4 % durch Grundwasserschutzmaßnahmen (f4). Insgesamt wurden rund 9 % der LF des Landes Niedersachsen erreicht. Die Zielsetzungen zur Sicherung der (Agro-)Biodiversität spielten damit innerhalb der AUM flächenmäßig betrachtet eine nachrangige Rolle. Die Grundwasser-schutzzielsetzungen der f4-Maßnahmen wurden z. T. durch die NAU-Maßnahmen gestützt.

Den beiden investiven Maßnahmen (t2-a und -b) kam im Zeitraum 2000 bis 2006 eine wichtige Bedeutung zur Umsetzung von Fachplanungen zu, wobei zumindest in der natur-nahen Gewässergestaltung auch noch umfangreiche Mittel ohne EU-Kofinanzierung eingesetzt wurden. Hier hatte die Konzentration auf finanzstarke Projekte (siehe Tabelle 22) einen sehr geringen Implementationskostenanteil zur Folge, wobei allerdings die umfang-reichen planerischen Vorarbeiten nicht in der Kostenberechnung berücksichtigt wurden.

Tabelle 23: Implementationskosten/Fördermittelverhältnis, Umweltwirkungen und Treffgenauigkeit für ausgewählte Umweltmaßnahmen

Maßnahmen	Angaben in Mio. Euro		Implementationskostenanteil in %	Umweltwirkungen					Treffgenauigkeit in %					Kulisse
	Implementationskosten 2005	Ø 2000 - 2006		Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	unweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Wasserschutz	Klimaschutz	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	Grundwasserschutz*	Grundwasserschutz WRRL*	Oberflächengewässer*	Erosionsschutz**	Natura 2000	
t2-b Natumahe Gewässergestaltung	0,07	2,80	2,4	+++		+++		+++	-	-	100	-	?	X
t2-a Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen	0,09	3,40	2,6	+++	+	+	+	+++	?	?	?	?	100	X
f2 NAU (MSL inkl. Modulation)	3,08	16,71	18,4	++	++	++	+	++	27,8	69,7	74,7	59,2	9,7	- / X***
f4 Trinkwasserschutz ****	0,04	1,85	1,9	+++	+++	+++	++	+	35,2	47,3	62,5	85,2	2,3	X
f3, e Kooperationsprogramme, Erschwernisausgleich	1,83	5,33	34,4	+++	+++	++	+	+++	8,6	34,9	77,8	10	86,4	X
f1 Erhaltung der genetischen Vielfalt	0,05	0,13	41,1	+++			++	++	-	-	-	-	100	-
i2 Ökologische Stabilität von Wäldern	0,01	0,01	84,0	+++	+++	+++	+	+++	?	?	?	?	100	X

Hinweise: * alle Maßnahmen berücksichtigt, außer Biotoppflege (f3-a) und Blühstreifen (f2-A4). ** Für die Kooperationsprogramme f3 wurde nur die Maßnahme Feuchtgrünland (f3-b) und für f2 -A nur Zwischenfruchtanbau, MDM und PSM Verzicht im Obstbau berücksichtigt (siehe genauer Öko-Effizienz in Kapitel 6). *** Nur den Maßnahmen Schonstreifen und Zwischenfruchtanbau liegt eine Kulisse zu Grunde; Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch. **** Die relativ geringe Treffgenauigkeit für den Grundwasserschutz liegt in der Ausrichtung der Maßnahme auf Wasservorranggebiete zur Trinkwassergewinnung. Hier erreichen sie 100 % Treffgenauigkeit. Unter Treffgenauigkeit bei der Ökoeffizienz geht es um nitratwaschunggefährdete Gebiete.

Quelle: Eigene Darstellung nach Modul Ökoeffizienz (siehe Materialband zu Kapitel 6).

Die Umweltwirkungen hängen neben der Ausgestaltung der Umweltauflagen bzw. Bewirtschaftungsvorgaben maßgeblich mit der Treffgenauigkeit der Maßnahmen zusammen. Den Zusammenhang stellt Tabelle 23 dar. Mit Ausnahme des NAU wurden alle anderen Maßnahmen in Kulissen angeboten bzw. auf der Grundlage von Fachplanungen gezielt ausgewählt.

6.3 Gesamtbetrachtung der Kosten und Wirkungen

Die Summe der Implementationskosten des Jahres 2005 und die im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 verausgabten öffentlichen Mittel ergeben die Gesamtkosten für die Umsetzung von PROLAND. In der Betrachtung wurde der Küstenschutz/Hochwasserschutz im Binnenland (u1/u2) ausgeklammert, weil er sich nicht in das Wirkungsspektrum auf Programmebene einordnen ließ. Des Weiteren blieben die Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y) unberücksichtigt, weil aufgrund der kurzen Laufzeit nur eine Beschreibung des Outputs vorgenommen wurde, aber keine umfassende Wirkungsbetrachtung.

Rund 31 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen in mindestens einem der fünf untersuchten Wirkungsbereiche. Rund 35 % der Gesamtkosten wurden

in Maßnahmen mit ausschließlich geringen Wirkungen eingesetzt. Vergleicht man das Verhältnis der öffentlichen Fördermittel zu den Implementationskosten, wird deutlich, dass es keinen offensichtlichen Zusammenhang zwischen Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen gibt. Maßnahmen mit geringer Wirkung hatten einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von vier Prozent, während Maßnahmen der höchsten Wirkungsstufe über einen Anteil der Implementationskosten an den öffentlichen Fördermitteln von sieben Prozent verfügen. Die Streuung der maßnahmenbezogenen Implementationskostenanteile in den einzelnen Wirkungsstufen war beträchtlich (siehe Abbildung 7).

Tabelle 24: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen

Wirkungsstufen	Implementationskosten		Öffentliche Fördermittel ¹⁾		Gesamtkosten		Implementationskosten/Fördermittel - Verhältnis %
	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	
Proband Wirkungen insgesamt ¹⁾							
Summe +	2,81	23,0	67,34	35,6	70,15	34,9	4
Summe ++	5,34	43,7	64,37	34,1	69,71	34,6	8
Summe +++	4,07	33,3	57,29	30,3	61,36	30,5	7
Insgesamt	12,22	100,0	189,01	100,0	201,22	100,0	6
Maßnahmen mit sozioökonomischer Zielausrichtung bzw. Wirkungen							
Summe 0	2,03	30,3	35,80	22,9	37,83	23,2	6
Summe +	4,66	69,7	120,66	77,1	125,31	76,8	4
Summe ++	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0
Summe +++	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0
Insgesamt	6,69	100,0	156,45	100,0	163,14	100,0	4
Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkungen im Umweltschutz							
Summe 0	2,03	18,0	35,80	23,5	37,83	23,1	6
Summe +	1,90	16,9	46,62	30,6	48,52	29,7	4
Summe ++	4,96	43,9	56,23	36,9	61,20	37,4	9
Summe +++	2,40	21,3	13,61	8,9	16,01	9,8	18
Insgesamt	11,30	100,0	152,25	100,0	163,55	100,0	7

1) Ohne die Maßnahmen Küsten- und Hochwasserschutz (u1/u2) und y; mit Modulationsmitteln.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gesamtkosten von Maßnahmen mit sozioökonomischen Wirkungen lagen zu 77 % in der geringen Wirkungsstufe. In der mittleren und höchsten Wirkungsstufe gab es keine Maßnahmen. Rund 23 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen, die zwar ein Beschäftigungs- oder Einkommensziel hatten, für die aber keine Wirkungen kausal nachgewiesen werden konnten. Der Implementationskostenanteil der Maßnahmen mit sozioökonomischer Wirkung bzw. Zielausrichtung lag im Durchschnitt bei vier Prozent.

Bei den Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkung im Umweltschutz entfielen rund die Hälfte der Gesamtkosten auf die mittlere und hohe Wirkungsstufe. Hier stiegen die Implementationskostenanteile mit den Wirkungsstufen an, von vier auf 18 %. D. h., dass

höhere Umweltwirkungen tendenziell mit höheren Implementationskostenanteilen „erkaufte“ wurden. Allerdings waren in der höchsten Wirkungsstufe die Implementationskosten sehr heterogen; sie lagen zwischen 2,3 % bei der naturnahen Entwicklung von Fließgewässern (t2-b) und dem Kooperationsprogramm/Erschwernisausgleich (f3, e) mit rund 34 %.

Tabelle 25 stellt die Gesamtkosten (siehe Tabelle 23) von PROLAND (öffentliche Mittel und Implementationskosten) nach Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen zusammen. Dargestellt sind die prozentualen Anteile an den Gesamtkosten der einzelnen Maßnahmen, die in die jeweilige Kombination fallen.

Tabelle 25: Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen (in Klammern Maßnahmen)

Angaben in % der Gesamtkosten		Implementationskostenklassen		
		gering	mittel	hoch
Wirkungsstufen	+	20 (t1, r, t4)	15 (a, m)	0,4 (c)
	++	19 (k, g)	16 (i1/h, f2)	0
	+++	26 (t2, o, n, s)	1 (f4)	4 (f3, e, f1, i2)

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Unter allen Einschränkungen bei der Interpretation der gelieferten Daten für die Implementationskostenanalyse und den subjektiven Einflüssen unterliegenden Einschätzungen der KapitelbewerterInnen bei der Wirkungseinstufung lagen bei PROLAND rund 60 % der Gesamtkosten in diesem „gewünschten“ Bereich (grau hinterlegt in Tabelle 23).

Wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich immer dann, wenn Maßnahmen sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger erfolgt. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden. Rund 4 % der Gesamtkosten fielen in diese Ka-

tegorie. Dazu gehörte das Kooperationsprogramm incl. Erschwernisausgleich¹⁸ mit einer vergleichsweise variantenreichen Ausstattung. Von allen evaluierten Bundesländern ist die Ausgleichszahlung (Erschwernisausgleich) am differenziertesten ausgestaltet und abgestimmt auf die spezifischen Schutzgebietsauflagen. In der qualitativen Befragung wurden schon einige „Investitionen“ genannt, die die Umsetzung wesentlich vereinfachen würden (GIS-gestützte Erfassung aller Schutzgebiete¹⁹, Anhebung der Bagetellgrenze). Auch die Kapitelbewertung empfiehlt, den Rahmen für die Umsetzung des Erschwernisausgleichs an die der Kooperationsprogramme anzupassen.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen respektive die Mitnahmeeffekte über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahme zu verringern. Hierzu gehört beispielsweise das AFP (a). In der Maßnahmenevaluierung wurden zahlreiche Empfehlungen zur Anpassung des AFP gegeben, die z. T. aufgegriffen wurden. Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung gilt das Gleiche wie für das AFP. Auch für den Wegebau (r) wurden in der Evaluierung zahlreiche Empfehlungen gegeben, um die Wirksamkeit der Maßnahme zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund stellt das vom ML eingeführte und relativ einfach gehaltene „Bewertungsschema Wegebau“ u. E ein gut geeignetes Hilfsmittel dar, um auf der Ebene des AfL eine Prioritätensetzung vorzunehmen (ML, 2007d). Die Berufsbildung (c) wurde in der neuen Förderperiode sowohl konzeptionell wie auch hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens stark verändert. Zukünftig soll es eine stärkere Konzentration auf längere Kurse (ab sechs Tage) geben, bei denen eine Wirkungsmessung, wie sie die KOM vorgibt, ggf. zu belastbareren Ergebnissen führt. Außerdem wurde auf eine direkte Teilnehmerförderung umgestellt, von der sich das Fachreferat eine deutliche Reduzierung der Verwaltungskosten verspricht.

6.4 Ausblick 2007 bis 2013

Das Ziel einer Reduzierung der Verwaltungslasten, wie es im Aktionsplan der EU zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union (EU-KOM, 2008) bzw. der Bundesregierung (Bürokratie und bessere Rechtssprechung) für die Unternehmen/Bürger definiert ist, sollte auch für die Verwaltungen selbst gelten, denn auch deren Kapazitäten sind begrenzt und gehen für andere wichtige Fach- und Steuerungsaufgaben verloren.

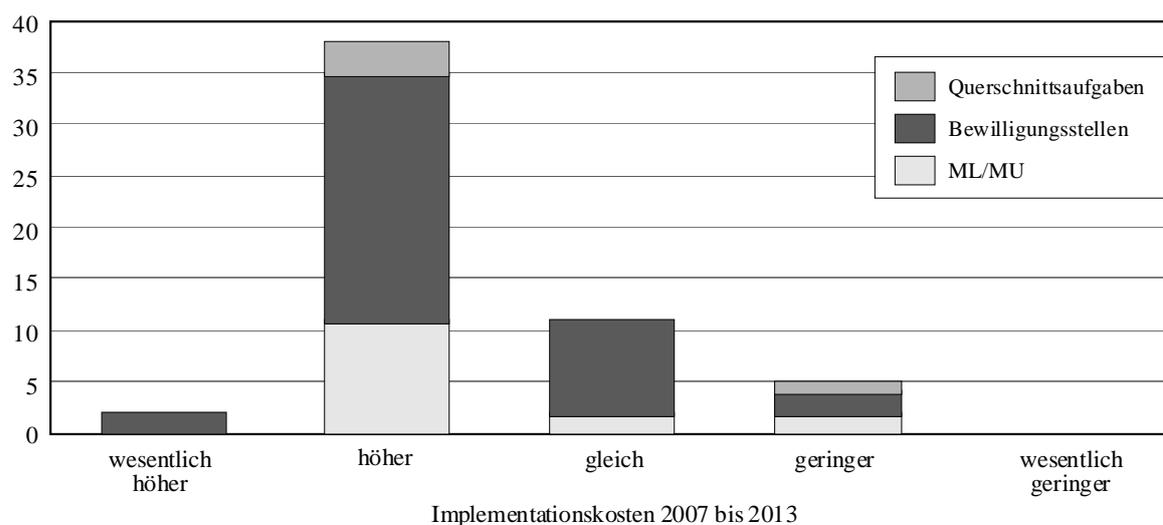
¹⁸ Wir konnten die Implementationskosten für den Erschwernisausgleich und der Kooperationsprogramme nicht getrennt ermitteln. Gemäß Kapitel 5 lagen die Verwaltungskosten zur Umsetzung des Erschwernisausgleichs deutlich über denen der Kooperationsprogramme und sogar über denen des Kooperationsprogramms Dauergrünland, das auf der Basis der gleichen Punktwerttabelle umgesetzt wird.

¹⁹ Allerdings sind diese GIS-Investitionen nicht nur mit Anfangskosten behaftet sondern auch mit Folgekosten für das Einpflegen von Änderungen. Da die Fachbehörden für diese „Investition“ zuständig wären, ist die Realisierbarkeit angesichts der Zersplitterung der Zuständigkeiten wenig realistisch.

Hierfür wäre es sinnvoll, die festgelegten Ziele auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu übertragen. Im Januar 2007 hat die Kommission das Aktionsprogramm zur Verringerung von Verwaltungslasten in der Europäischen Union auf den Weg gebracht, dessen Ziel es ist, die aus EU-Rechtsakten resultierenden administrativen Kosten zu messen und die Verwaltungslasten bis 2012 um 25 % zu reduzieren. Ziel ist ein hochwertiges europäisches Regelungsumfeld, das die Erwartungen der Bürger erfüllt, den Unternehmen jedoch keinen überflüssigen Verwaltungsaufwand aufbürdet. Deren Belastung durch Bürokratie gilt bereits als wachstumshemmend, da die Zeit für unternehmerisches Handeln blockiert ist (EU-KOM, 2008).

Die Chancen für eine umfassende Reduzierung von Verwaltungslasten wird aber von den befragten Verwaltungen in Niedersachsen als wenig realistisch eingeschätzt (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?



Fehlende Antworten=5.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Die Begründung für höhere Implementationskosten 2007 bis 2013 liegen v. a. in steigenden Kontroll- und Dokumentationspflichten seitens der EU, die sich dann entsprechend in der ZDA und den BDA niederschlagen.²⁰ Damit einher geht auch eine höhere Leistungsan-

²⁰ Dies hängt damit zusammen, dass der Europäische Rechnungshof 2004 zum elften Mal in Folge eine eingeschränkte „Déclaration d’Assurance“ (DAS) abgegeben hat. Gerade das Politikfeld der ländlichen Entwicklung ist aus Sicht der Rechnungsprüfer ein „Sorgenkind“, was das Image dieser EU-Politik beeinträchtigt. Die KOM hat sich daher zum Ziel gesetzt, noch in dieser Amtszeit (bis 2009)

forderung an die EDV. Auch die Abrechnung mit der EU mittels vierteljährlicher Ausgabenerklärungen wirkt kostensteigernd, zumal das Rechnungsabschlussverfahren ja beibehalten wurde (Fährmann et al., 2008). Die Bescheinigende Stelle vertritt eine andere Auffassung als die Zahlstelle und die Programmkoordination, da aus ihrer Sicht die Vorgaben der EU-Kontrollverordnung klar sind. Die Maßnahmen von *PROFIL* würden inhaltlich teilweise denen der Vorperiode entsprechen, so dass in weiten Teilen schon etablierte Systeme existierten.

Insbesondere die investiven Maßnahmen problematisieren die gestiegenen Anforderungen, während die flächenbezogenen Maßnahmen eher von gleich bleibenden Implementationskosten ausgehen, da sich Verbesserungen in der EDV (kostensenkend) durch eine noch engere Anlehnung an InVeKoS (kostensteigernd) ausgleichen.

Bei den investiven Maßnahmen wurden auf folgende Aspekte hingewiesen, die insgesamt kostensteigernd wirken:

Stammblattverfahren

Alle Zuwendungsempfänger sind mit einer einheitlichen Identifikationsnummer zu versehen. Dies hat zur Folge, dass die Vergabe zentral erfolgen muss. Für die Vorsysteme müssen entsprechende EDV-Anpassungen vorgenommen werden und die Zuwendungsempfänger, die bislang noch keine ID hatten, müssen eine solche beantragen.

Folgende Anforderungen sind u. a. damit zu erfüllen

- Prüfung Cross Compliance (BNR 15 muss bereitgestellt werden);
- Prüfung zur X-Liste gemäß Verordnung (EG) Nr. 1042/2007 (Feld 200²¹),
- Verrechnung bei schwerwiegenden Verstößen mit Zuwendungen bei anderen ELER-Maßnahmen eines Antragstellers,
- Transparenzrichtlinie, die die Auskunftserteilung über alle gewährten Zuwendungen pro individuellem Begünstigten vorsieht,

Zuverlässigkeitserklärung

Gemäß Artikel 26 Abs. 2 Buchst. e) VO (EG) Nr. 1975/2006 ist die Zuverlässigkeit des Antragstellers zu prüfen. Dabei sind auch die früheren kofinanzierten Vorhaben zu be-

durch die Verschärfung der umfassenden Bestimmungen für Verwaltung und Kontrolle eine positive DAS zu erhalten.

²¹ Da wir die Zahlstellendaten für Evaluierungszwecke eingesetzt haben und v. a. in den ersten Jahren kein einheitliches System bei den Betriebsnummern erkennbar war, würde das einheitliche Stammbblattverfahren die Datenqualität deutlich verbessern.

rücksichtigen. An die Bewilligungsbehörde werden dazu vierteljährlich Übersichten über das Debitorenbuch versandt. Die Prüfung ist mit dem aktuellsten Debitorenbuch vorzunehmen. Hintergrund ist zu vermeiden, dass Antragsteller, die noch Außenstände haben, erneuert Zuwendungen erhalten.

Auswahlkriterien

Die EU-Kommission hat in starkem Maße darauf gedrängt, auch inhaltliche Auswahlkriterien für die einzelnen Maßnahmen zu definieren und nicht, wie bisher, auf formale Vorgaben abzuheben. Auch die Empfehlungen der Evaluierung gehen in Richtung einer stärkeren inhaltlichen Fokussierung der Maßnahmen. Dies zieht bei der Prüfung der Anträge und der Fördervoraussetzungen einen höheren Aufwand nach sich, nicht zuletzt aufgrund umfangreicherer Antragsunterlagen. So wurde beispielsweise für die naturnahe Gewässergestaltung (t2a) Landesprioritätenlisten erstellt (LPL), die innerhalb des NLWKN und des MU abgestimmt werden. Bei der Bewilligung ist eine Abstimmung von mehreren Organisationseinheiten erforderlich (Bewilligungsgeschäftsbereich, Fachgeschäftsbereich, Stabsstelle).

Sanktionssystem

Gemäß Artikel 31 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1975/2006 setzt die Behörde die förderfähigen Beträge fest und ermittelt den dem Begünstigten ausschließlich auf der Grundlage des Zahlungsantrags zu zahlenden Betrag und den dem Begünstigten nach Prüfung der Förderfähigkeit des Zahlungsantrags zu zahlenden Betrag. Wenn die Differenz größer als 3 % ist, wird der Zahlungsbetrag entsprechend gekürzt, außer er kann nachweisen, dass er für die Angabe des nicht förderfähigen Betrags nicht verantwortlich ist. Kann die Behörde dem Begünstigten allerdings nachweisen, dass er mit grobem Vorsatz gehandelt hat, greifen weitergehende Sanktionen. Aufgrund Sanktionssystem ist nach Einschätzung der Bewilligungsbehörden auch eine Erhöhung der Rechtsstreitigkeiten zu erwarten. Dies würde umso stärker kostentreibend wirken, da mit der Abschaffung der Bezirksregierung im Jahr 2005 das Widerspruchsverfahren abgeschafft wurde.

Weitere Aspekte, die genannt wurden, waren

- der Wegfall der Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer,
- ein Rückgang des Fördervolumens bei gleichzeitig steigenden Anforderungen,
- in einigen Bereichen eine Aufstockung des Personalbestandes, um die steigenden Anforderungen bedienen zu können, in anderen Bereichen eine Fortsetzung des Stellenabbaus mit der Folge einer immer stärkeren Arbeitsverdichtung,
- durch BDAs sind umfassendere Mitzeichnungspflichten und eine verstärkte Dienstaufsicht festgelegt.

Monitoring-Evaluierung

Monitoring und Evaluierung wurden von einigen Befragten als Grund für einen erhöhten Aufwand genannt. Die Ausweitung der Evaluierung auf die Artikel-89-Maßnahmen führt dazu, dass auch für die rein national finanzierten Projekte Indikatoren erfasst werden müssen. Auch die Umstellung auf eine laufende Bewertung führt zu einem erhöhten Aufwand, ohne dass für die Betroffenen der Nutzen klar erkennbar ist. Darüber hinaus könnte das wirkungsorientierte Controlling v. a. im Umweltbereich zu erhöhten Kosten führen. Hier besteht in Niedersachsen ein dringender Handlungsbedarf, da die routinemäßig durchgeführten Erhebungen keinen Wirkungsnachweis der umweltbezogenen Maßnahmen ermöglichen.

Strategie

Im Zuge des dreistufigen Strategieprozesses und die Aufwertung der Begleitausschüsse ist der Aufwand für die Programmkoordination deutlich gestiegen. Dazu gehören die Abstimmungsgespräche zur nationalen Strategie und die Teilnahme an den Begleitausschüssen sowohl zum NSP wie auch zum nationalen Netzwerk. Zudem kommen der Programmkoordination in ihrer Funktion als Verwaltungsbehörde sowieso in der neuen Förderperiode andere Aufgaben zu als in der abgelaufenen Förderperiode.

Niedersächsische Besonderheit

Die Förderung sowohl innerhalb als auch außerhalb eines Konvergenzgebietes zieht einen hohen Arbeitsaufwand nach sich, da alle EDV-Programme entsprechend angepasst werden müssen, da getrennt zu berichten ist. Darüber hinaus ist durch die Kooperation mit Bremen die Abwicklung der 2.-Säule-Maßnahmen für Bremen sicherzustellen. Die Frage ist, ob der Ausgleich, den Bremen für die Erbringung dieser Leistung zahlt, angemessen ist, wenn die Angaben aus unserer quantitativen Implementationskostenerhebung nur annähernd die Größenordnungen realistisch wiedergeben.

Landesinterne organisatorische Regelungen

Die bislang als „4045-Buchprüfer“ eingesetzten Personen werden nach Wegfall dieser Aufgabe in der neuen Förderperiode zentral für die Zweckbindungskontrollen²² aus PROLAND und für die Ex-post-Kontrollen aus PROFIL zuständig sein. Diese Aufgaben wurden bislang von den GLL durchgeführt. Durch die landesweiten Anreisen zu den Prüffällen könnte sich die Dauer der einzelnen Prüfungen erhöhen, wobei man den Wegfall der bisherigen Buchprüfungen gegenrechnen könnte.

²² Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung während der Zweckbindungsfrist für die investiven Maßnahmen.

6.5 Zusammenfassung

Mit der Kostenwirkungssynopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten (Bezugsjahr 2005) und verausgabte öffentliche Mittel²³ im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Rund 31 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 35 % auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen entfalteten eher geringe Wirkungen. Es gab keinen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und den Wirkungsstufen. Bei den Umweltwirkungen ließ sich zwar eine Steigerung der Implementationskostenanteile von der geringsten zur höchsten Wirkungsstufe erkennen. Die Varianzen in der Wirkungsstufe +++ zwischen den Maßnahmen waren allerdings sehr groß. Bei einigen Maßnahmen mit hohen Implementationskostenanteilen wurde mit Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 begonnen, Änderungen im Verwaltungsverfahren umzusetzen, um die hohen Kosten zu senken. Bei den Maßnahmen, denen im Rahmen der Evaluierung eher geringe Wirkungen zugemessen wurden, sind konzeptionelle Ansätze erkennbar, stärker inhaltliche Auswahlkriterien zu berücksichtigen.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Bewertung der Fördereffizienz von Programmen beschränkte sich bislang zumeist auf die Darstellung von verausgabten Fördermitteln und Wirkungen. Die Implementationskosten blieben unberücksichtigt, weil es schwierig ist, diese zu messen. Für die Ermittlung der Kosten der Umsetzung von PROLAND wurde auf Angaben der Kosten-Leistungsrechnung (KLR) zurückgegriffen, ergänzt um zusätzliche Erhebungen und Angaben aus anderen Studien. Die KLR hatte allerdings z. T. eine Produktgliederung, die für unsere Untersuchungsstellung nur bedingt geeignet war. Darüber hinaus müsste man eigentlich den Durchschnitt mehrerer Jahre bilden, um Besonderheiten zu nivellieren.

- Da die Implementationskosten eine wesentliche Größe bei der Beurteilung der Gesamteffizienz eines Förderprogramms darstellen, sollte zukünftig darauf geachtet werden, dass in allen Geschäftsbereichen, in denen die KLR²⁴ eingesetzt wird, die Produkte so definiert und abgegrenzt werden, dass die Kosten der Verwaltungsumsetzung und auch der erforderlichen Beratung für Teilmaßnahmen abgeleitet werden können.

²³ Ohne Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland (u1/u2) und Einzelbetriebliche Managementsysteme (y).

²⁴ Uns ist bewusst, dass auch die Kosten-Leistungsrechnung nicht zwingend objektive Angaben über die Implementationskosten liefert, sondern dieses Controlling-Instrument strategischen Einflüssen unterliegt. Da aber in allen Bundesländern dieses Instrument eingeführt wird/ist, sollte es unter den gegebenen Restriktionen auch genutzt werden.

Die Wirkungsbetrachtung des Programms auf der Grundlage von qualitativen Einschätzungen der EvaluatorInnen ist nicht frei von subjektiven Wertungen, obgleich wir versucht haben, durch methodische Vorgaben die Subjektivität zu reduzieren. Das Problem der Wirkungsmessung auf Programmebene bleibt aber solange bestehen, wie es nicht gelingt, tatsächlich (Netto-)Wirkungen zu quantifizieren und den Kausaleffekt der Förderung klar von anderen Einflüssen zu trennen.

- Für die Förderperiode 2007 bis 2013 sind im Evaluierungsdesign verschiedene Vertiefungsthemen geplant, um die bisher vorrangig qualitativen Wirkungseinschätzungen durch quantitative Aussagen zu ergänzen.
- Da es bislang kaum geeignete Methoden gibt, um die heterogenen Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Evaluierungen auf Programmebene zu aggregieren, ist eine Hilfestellung durch das Evaluatorennetz auf EU-Ebene sinnvoll.

Aus der quantitativen und qualitativen Implementationskostenanalyse lassen sich verschiedene Empfehlungen ableiten:

- Niedersachsen hat relativ geringe Implementationskosten und ein geringeres Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis, wobei die eingeschränkte Belastbarkeit der Datengrundlagen zu beachten ist. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Umsetzungsstränge relativ übersichtlich sind und das erforderliche Maß von Zentralität und Dezentralität gewahrt wird. Die Folgen der Verwaltungsreformen werden sich allerdings erst in einigen Jahren zeigen und sollten in der Evaluierung thematisiert werden.
- Alle Maßnahmen ließen sich in Niedersachsen ohne EU-Kofinanzierung mit geringen Implementationskosten umsetzen. Bei den wirksamen Maßnahmen, für die ein erhebliches Kosteneinsparungspotenzial gesehen wurde, sollte überlegt werden, diese aus der EU-Kofinanzierung herauszunehmen. Allerdings sollte kritisch geprüft werden, worauf sich das vermutete Einsparungspotenzial gründet, da auch Landeshaushaltsordnung und Verwaltungsverfahrensgesetz hohe Standards einfordern.
- In eine ähnliche Richtung, allerdings ohne die Wirkungen der Maßnahmen im Blick zu haben, geht der Vorschlag der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen, die eine deutliche Reduzierung des Maßnahmenportfolios vorschlagen, auf wenige finanzstarke Kernmaßnahmen. Solange allerdings gegenüber dem Finanzministerium das Argument, mit seiner Maßnahme könne man EU-Mittel einwerben, als Schutz vor Mittelkürzungen gesehen wird, ist solch ein Vorschlag wenig realistisch.
- Die Diskontinuität im Personalbereich wurde in den Befragungen stark thematisiert. Dahinter stehen natürlich auch subjektive Interessen. In vielen Verwaltungsstellen ist allerdings auch objektiv die Personaldecke so dünn, dass die hohen Anforderungen, die die Zahlstelle setzt, kaum erfüllt werden können. Auch vor dem Hintergrund, dass die Einarbeitung in die komplexe EU-Materie und die komplexen EDV-Programme

mit hohen Lernkosten verbunden ist, sind befristete Verträge als Dauerlösung kritisch zu sehen.

- Die Abstimmung zwischen der 1. und 2. Säule, die bei den Flächenmaßnahmen auf die gleiche Bearbeitungssoftware zurückgreifen, hat bei der Umstellung auf das InVeKoS-GIS anscheinend nicht gut funktioniert. Nicht nur in Niedersachsen auch in anderen Bundesländern wurden Probleme gemeldet, die bei der Anwendung des InVeKoS-GIS im Agrarumweltbereich beruhen. Diese Abstimmung wäre zukünftig dringend zu verbessern, da die Umsetzung von flächenbezogenen AUM nur dann im Kostenrahmen bleibt, wenn keine generell getrennten EDV-Lösungen geschaffen werden müssen.
- Trotz der insgesamt festgestellten Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Förderverfahren wurden Teilbereiche kritisiert. Sofern sich diese Kritikpunkte auf die finanzielle Steuerung bezogen, z. B. späte Mittelfreigabe, sollte hier nach Verbesserungsmöglichkeiten gesucht werden. Ob die n+2-Regelung hier tatsächlich Abhilfe schafft, bleibt abzuwarten. Die Notwendigkeit, vorzufinanzieren, bleibt aber auch in der neuen Förderperiode bestehen (Fährmann et al., 2008, S. 46).
- Die Kritikpunkte in den Letztempfängerbefragungen, die sich auf Auflagen/Nebenbestimmungen beziehen, sind zu berücksichtigen, soweit sie sich nicht auf Anforderungen an die Zuwendungsempfänger beziehen, die die ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherstellen sollen. Einer Optimierung aus Sicht der Teilnehmer im Sinne geringen Aufwandes für die Antragstellung, Dokumentation, Kontrollen und Einhaltung von Förderauflagen sind Grenzen zu setzen. Der Erhalt öffentlicher Mittel verpflichtet zu präzisen und transparenten Angaben und Einhaltung von Formvorschriften.
- Da viele befragte LetztempfängerInnen auf eine mangelnde Verständlichkeit und Plausibilität der Antragsunterlagen hingewiesen haben, und dies auch eine Fehlerquelle darstellen kann und zu einem erhöhten Aufwand in der Verwaltungskontrolle führt, sollten die Antragsunterlagen hinsichtlich Verständlichkeit und Plausibilität auf den Prüfstand gestellt werden.

Die Kosten-Wirkungs-Synopse zeigte eine Verhältnismäßigkeit von Gesamtkosten und Wirkungen des Programms. Rund 60 % der Programmkosten entfielen auf den „gewünschten“ Bereich von geringen bis mittleren Implementationskostenanteilen und der mittleren bis hohen Wirkungsstufe.

- Bei den Maßnahmen, die der geringsten Wirkungsstufe zugeordnet wurden, ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung Wirkungen gesteigert werden können. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen. Die Kosten-Wirkungs-Synopse hat gezeigt, dass es auch Maßnahmen mit mittleren Wirkungen in der geringen bis mittleren Implementationskostenklasse gibt.

- Bei den Maßnahmen, denen hohe Wirkungen und gleichzeitig hohe Implementationskostenanteile zugemessen wurden, ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern. Dies gilt beispielsweise für den Vertragsnaturschutz und besonders für den Erschwernisausgleich.

Der methodische Ansatz, Programmkosten nicht nur als verausgabte öffentliche Mittel zu definieren, sondern darüber hinaus die Implementationskosten einzubeziehen, und die Gesamtkosten eines Programms in Beziehung zu den erreichten Wirkungen zu setzen, war ein wichtiger Schritt, um sich der Frage der Fördereffizienz auf Programmebene zu nähern. Der Ansatz ist geeignet, Problembereiche zu identifizieren, obwohl Optimierungen im Detail noch möglich wären. Evaluation kann aber nicht ein wirkungsorientiertes Controlling ersetzen.

Literaturverzeichnis

- Verwaltungskostenrecht, Pauschsätze für den Verwaltungsaufwand bei der Gebührenbemessung im staatlichen Bereich, Runderlass des MF vom 19.06.2001.
- Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, RdErl. d. MF vom 29.03.2005.
- Arnaud, S., Bonnieux, F. und Dupraz, P. (2006): ITAES, Integrated tools to design and implement Agro-Environmental Schemes; Agro-Environmental Schemes and Contractors.
http://merlin.lusignan.inra.fr/ITAES/website/Publicdeliverables/ITAES_finalworkshopDec2006/AESs%20and%20contractors
Stand 20.6.2007.
- Bauer, M. W., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S. und Reißig, K. (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung, Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Modernisierung des öffentlichen Sektors, H. 30.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.06.2008.
- BMS Consulting GmbH (2005): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung), Projekt im Auftrag der Bezirksregierung Münster. Münster.
- BMS Consulting GmbH (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: "Entwicklung und Einführung eines Konzepts zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz". Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz, H. Sonderheft 17/2006.
- BMS Consulting GmbH (2007): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Dorfentwicklungsverfahren am Beispiel von Verfahren des Amtes für Agrarordnung Warburg, Projekt im Auftrag des MUNLV.
- Böhm, E., Hillenbrand, T., Liebert, J., Schleich, J. und Walz, R. (2002): Kosten-Wirksamkeitsanalyse von nachhaltigen Maßnahmen im Gewässerschutz. UBA-Texte, H. 12/02. Berlin.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2006): Einführung des Standardkosten-Modells, Methodenhandbuch der Bundesregierung. Internetseite Statistisches Bundesamt Deutschland:
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Projekte/SKM/SkmHandbuchPdf,property=file.pdf>
Stand 12.6.2007.

- Eberhardt, W. (2005): Kapitel 4: Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDER-SACHSEN: Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-51. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036916.pdf
Stand 2.10.2007.
- Essmann, S., Preising, A., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Horlitz, T. (2003): Materialband zu Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999, Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDER-SACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes. Braunschweig.
- EU-Com, European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development (2007): Costs of Control in shared management - Guarantee section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), Note D (2007) 30735. Brussels.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union. Internetseite Europäische Kommission:
http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program_de.htm
Stand 8.6.2008.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (1999a): 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 Generaldirektion Landwirtschaft (2006): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Principal evaluation techniques and tools. MEANS Collection, H. 3 Luxembourg.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035871.pdf
Stand 2.10.2007.

- Fährmann, B., Grajewski, R., Koch, B. und Peter, H. (2008): Die Politik zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik - Von den Ursprüngen bis zur Gegenwart. Schriftenreihe Europäisches Verwaltungsmanagement der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005a): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN: Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-102. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036923.pdf
Stand 2.10.2007a.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005b): Kapitel 2: Einleitung. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDER-SACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-53. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036913.pdf
Stand 2.10.2007b.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035947.pdf
Stand 2.10.2007.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (2005): Leitfadengestützte Trägerbefragung 2005 der FAL von niedersächsischen Bildungsträgern zur Fördermaßnahme Berufsbildung im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Betriebswirtschaft, Leichtweiß-Institut für Wasserbau und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk037266.pdf
Stand 2.10.2007.

- Falconer, K. und Whitby, M. (1999): The Invisible Costs of Implementation and Administration. In: Huylenbroeck, van G. und Whitby, M (Hrsg.): Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets. Oxford. S. 67-88.
- Hagedorn, K., Beckmann, V., Tiemann, S. und Reuter, K. (2003): Kosten der Erreichung von Umweltqualitätszielen in ausgewählten Regionen durch Umstellung auf Ökologischen Landbau im Vergleich zu anderen Agrarumweltmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Administrations- und Kontrollkosten, Forschungsprojekt 01OE227 Bundesprogramm Ökologischer Landbau, unveröffentlicht. Berlin.
- Kallas (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.
- Krems, B. (2007): Online-Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung. <http://www.olev.de>. Stand 9.5.2007.
- LRH NRW, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2005): Jahresbericht 2005 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2004.
- LRH, Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002): Förderverfahren der Agrarverwaltung, Tz. 7 Jahresbericht des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz 2002. Internetseite Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht_2002/jahresbericht_2002.html. Stand 1.11.2006.
- LWK NI, Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2007): Daten der Kosten-Leistungsrechnung für PROLAND Maßnahmen der Landwirtschaftskammern Hannover und Weser Ems für das Jahr 2005. E-Mail vom 25.03.2007.
- Mann, S. (2001): Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung. Internetseite Deutsche Gesellschaft für Evaluation: <http://www.degeval.de/Speyer2001.htm>.
- Mann, S. (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung - ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft 49, H. 7, S. 259-269.
- Mann, S. (2003): Die Kosten der Ökomaßnahmen in der Schweizer Landwirtschaft. Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 2003, H. 01, S. 103-129.
- Meyer, M. (2004): Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Masterarbeit im wissenschaftlichen Studiengang Agrarwissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen, Fakultät für Agrarwissenschaften. Göttingen.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): Ist-Zahlen 2000 bis 2006 (detailliert). Email vom 21.05.2007.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Faustzahlen für die Berechnung des Aufwandes der GLL für EU-kofinanzierter Maßnahmen der ländlichen Entwicklung. E-Mail vom 26.03.2007.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007c): Ergebnisse der Befragung der Fachreferate des MU und des ML sowie der Referate mit Querschnittsaufgaben zum Personaleinsatz für die Implementation von PROLAND. E-Mail vom 19.03.2007.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Kosten- und Nutzenanalyse im Bereich der Fördermaßnahmen; Ländliche Entwicklung 2007 - 2013 nach der ELER Verordnung, Berechnung und Vermerk der Abteilung 3.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007d): Entwurf eines Bewertungsschemas Wegebau, Stand: Juli 2007.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2008): Problemaufriss Verwaltungsaufwand Erschwernisausgleich. Gespräch.
- Müller, K. (2006): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement - internationale Erfahrungen und Implikationen für das deutsche Verwaltungscontrolling, Diplomarbeit.
- N.N. (2007): Transaktionskostentheorie.
<http://transaktionskostentheorie.know-library.net/>
Stand 9.5.2007.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2007a): Daten der Kosten-Leistungsrechnung für die PROLAND Maßnahmen zum Trinkwasserschutz (f und t) für das Jahr 2005. E-Mail vom 24.01.2007.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2007b): Daten der Kosten-Leistungsrechnung für die PROLAND Maßnahmen Naturnahe Gewässergestaltung, Hochwasserschutz und Küstenschutz für das Jahr 2005. E-Mail vom 10.04.200, korrigiert durch Telefonat vom 20.09.2007.
- OECD, Organisation for Economic and Cooperation and Development (2007): The implementation Costs of Agricultural Policies. Paris.
- Sinabell, F. (1998): Exploring Administrative and Transaction Cost - Austrian results. STEWPOL Discussion Document. Department of Economics Politics and Law, Universität für Bodenkultur Wien.

- SLA, Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung (2007a): Daten der Kosten-Leistungsrechnung für die Implementation von PROLAND Maßnahmen für das Jahr 2005. E-Mail vom 31.01.2007.
- SLA, Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung (2007b): Daten der Kosten-Leistungsrechnung für die Implementation von PROLAND-Maßnahmen für das Jahr 2005. E-Mail vom 31.01.2007.
- Tiemann, S., Beckmann, V., Reuter, K. und Hagedorn, K. (2005): Ist der Ökologische Landbau ein transaktionskosteneffizientes Instrument zur Erreichung von Umweltqualitätszielen? Internetseite Organic Prints:
<http://orgprints.org/3641/>. Stand 15.5.2005.
- Van Huylenbroeck, G., Mettepenningen, E. und Verspecht, A. (2006): ITAES, Integrated tools to design and implement Agro-Environmental Schemes; Private Transaction Costs.
<http://merlin.lusignan.inra.fr/ITAES/website/Publicdeliverables/ITAESfinalworkshopDec2006/AESs%20and%20contractors>
Stand 20.6.2007.
- Vatn, A., Kvakkestad, V. und Rørstad, P. K. (2002): Policies for Multifunctional Agriculture: The Trade-Off Between Transaction Costs and Precision. Report of the Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences, H. 23.

Anhang

Tabelle A1: Aufwand der Fachreferate für die Konzeption und Umsetzung von PROLAND 2000 bis 2006

Maßnahmen		Aufwand im Fachreferat umgerechnet in volle Stellen im Jahresdurchschnitt 2000 - 2006					Gesamt
		Ressort/ Fachreferat	Volle Stellen in AK		Kosten in Euro		
			gehobener Dienst	höherer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	
Maßnahmenbezogene Aufgaben							
a	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	ML, Ref.102.2	1,8	0,8	121.252	72.889	194.140
c	Qualifizierung	ML, Ref. 205.2	0,6	0,1	40.417	9.111	49.528
g	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung	ML, Ref. 106	0,8	0,9	53.890	82.000	135.890
h	Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	ML, Ref. 406	0,2	0,05	13.472	4.556	18.028
il	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	ML, Ref. 406	0,7	0,05	47.153	4.556	51.709
y	Einzelbetriebliche Managementsysteme ¹⁾	ML, Ref. 101	0,75	0,15	50.522	13.667	64.188
k	Flurbereinigung	ML, Ref. 306	2	0,35	134.724	31.889	166.613
n	Förderung von Dienstleistungseinrichtungen	ML, Ref. 306					
s	Förderung touristischer Aktivitäten und ländlichen Handwerkwesens	ML, Ref. 306	3	0,5	202.086	45.556	247.642
o	Dorfentwicklung und ländliches Kulturerbe	ML, Ref. 306					
r	Wegebau	ML, Ref. 306	1	0,15	67.362	13.667	81.029
u1	Küstenschutz	MU, Ref. 22	0,12	0,04	8.083	3.644	11.728
u2	Hochwasserschutz im Binnenland	MU, Ref. 22	0,12	0,04	8.083	3.644	11.728
e	Erschwernisausgleich in geschützten Teilen von Natur und Landschaft	MU, Ref. 53	0,4		26.945	0	26.945
f1	Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen	ML, Ref. 103	0,07	0,05	4.715	4.556	9.271
f2	Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU- mit allen Einzelmaßnahmen)	ML, Ref. 107	0,8	0,8	53.890	72.889	126.778
f3	Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten	MU, Ref. 53	1,6	0,8	107.779	72.889	180.668
f4	Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten (Landbewirtschaftung)	MU, Ref. 23	0,16	0,47	10.778	42.822	53.600
i2	Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern	ML, Ref. 406	0,1	0,05	6.736	4.556	11.292
m	Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus Wasservorranggebieten	MU, Ref. 23	0,08		5.389	0	5.389
t1	Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	ML, Ref. 103	0,01	0,01	674	911	1.585
t2	Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten	MU, Ref. 53/24	0,8	0,4	53.890	36.444	90.334
t4	Flankierende Maßnahmen zur Gewässer schonenden Landbewirtschaftung	MU, Ref. 23	0,08	0,08	5.389	7.289	12.678
Summe Maßnahmenbezogene Aufgaben			15,19	5,79	1.023.229	527.533	1.550.761
Querschnittsaufgaben							
	Programmkoordination ML	ML, Ref. 304.2	1	0,5	67.362	45.556	112.918
	Programmkoordination MU	MU, Ref. 53	0,6	0,8	40.417	72.889	113.306
	Zahlstelle	ML, Ref. 301	10,7	0,9	720.773	82.000	802.773
	Revisionsdienst	ML, Ref. 301	1,25	0,25	84.203	22.778	106.980
	Bescheinigende Stelle	MF	1,2	0,34	80.834	30.978	111.812
Summe Querschnittsaufgaben			14,75	2,79	993.590	254.200	1.247.789
Gesamtprogramm im Jahresdurchschnitt			29,94	8,58	2.016.818	781.732	2.798.551

* entweder für jährlich wiederkehrende Aufträge die aufaddierte Summe angeben oder alle vergebenen Leistungen einzeln auflisten (ohne vergebene Evaluierung an FAL)

** entweder aufgeteilt auf die Maßnahmen oder eine Angabe für das Gesamtprogramm

¹⁾ Die Maßnahme wurde erst 2005 eingeführt, so dass die Kosten nur auf den Durchschnitt der Jahre 2005 und 2006 bezogen werden können. Die Lernkosten schlagen hier daher besonders durch.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragungsergebnisse.

Bestimmungsgründe für die Implementationskosten bzw. Implementationskostenanteile einzelner Maßnahmen

Querschnittsaufgabe: _____

Ansprechpartner: _____

Einleitung

Die beiliegende quantitative Analyse der Implementationskosten von PROLAND ergab einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von knapp 3 % der verausgabten öffentlichen Mittel. Einige Maßnahmen liegen unter einige weit über diesem Durchschnitt. Mit diesem Fragebogen wollen wir Ihre Einschätzung bezüglich der wesentlichen Bestimmungsgründe hierfür und Optimierungsmöglichkeiten in die weiteren Analyseschritte mit einfließen lassen.

Bitte lesen Sie den Entwurf zur Implementationskostenanalyse durch und füllen Sie anschließend den Fragebogen aus. Senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum 01. September 2008 per Mail an barbara.fahrmann@vti.bund.de. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin. Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Nennung von Bestimmungsgründen

A Nennen Sie bitte jeweils maximal acht wesentliche Gründe in der Reihenfolge ihrer Bedeutung, die maßgeblich für hohe bzw. niedrige Implementationskostenanteile der Maßnahmen im herrischen EPLR sind.

Als Hilfestellung werden im Folgenden einige Beispiele genannt, die zu Themenfeldern gruppiert sind. Es können allerdings aus Ihrer Sicht ganz andere Gründe ursächlich sein, so dass wir im Erhebungsbogen keine Vorgaben machen.

Themenfeld I Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Hierunter fallen Gründe wie z.B.:

- Anzahl lokal/regional agierender Anlaufstellen im Land und damit verbundener Koordinations- Personalaufwand,
- Anzahl der beteiligten Stellen innerhalb von Organisationseinheiten und über Organisationen und Verwaltungsebenen hinweg,
- Integrierte Umsetzung, d.h. große Erfahrung der Dienststellen, durch die Abwicklung vieler Maßnahmen mit EU Kofinanzierung oder eher singuläre Abwicklung,
- Dezentrale Aufgabenwahrnehmung oder zentrale Dienste: zentrale Zuständigkeiten für Bewilligung und Kontrolle oder dezentral.

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fahrmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (VTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 596-5247 - Fax: 0531 / 596-5599 - e-mail: barbara.fahrmann@vti.bund.de

- Doppelungen von Arbeiten durch Aufgabentüberlagerungen, Unklarheiten bei der Abgrenzung,
- Klarheit der Dienstleistungsleistungen,
- Kontinuität -Diskontinuität in der Verwaltungsstruktur / im Personal

Themenfeld II: Maßnahmen-spezifische Faktoren

Hierunter fallen Faktoren wie z. B.:

- Aufwand für Beratung, der nicht vom Fördergeschäft getrennt werden kann,
- Aufwand für Akquise
- Umfang der Antragsunterlagen
- Dokumentationspflichten
- Aufwand für Auswahl entsprechend vorgegebener Kriterien
- Schwelle für Bagatellfälle (niedrig hoch)
- Anzahl der Teilnehmer
- Standardisierte Abwicklung (Massenverfahren) individueller Vertrag
- Kontrollaufwand
- Kontinuität / Diskontinuität in der Maßnahmen-gestaltung

Themenfeld III: Technischen Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung, Monitoring

Hierunter fallen Faktoren wie z.B.:

- Einsatz von EDV (ausreichend – unzureichend)
- Art der Datenhaltung/Programme kompatibel mit anderen Dienststellen
- EDV Einsatz / GIS für Kontrollen
- EDV Programme adäquat

Themenfeld IV: Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage

- Anzahl der Stichtage und terminlich gebundenen Aufgaben im Förderjahr
- Engpässe (häufig, selten) und Arbeitsspitzen

Themenfeld V: Sorgfältigkeit des Handelns – (Übereinstimmung Ist und Soll)

Dieser Komplex ist in vielen Aspekten ein Produkt der vorangehenden Faktoren. Er kann in zwei Richtungen interpretiert werden: zum einen kann eine hohe Sorgfalt des Handelns zu hohen Kosten führen und zum anderen kann eine geringe Sorgfalt die Kosten im Nachgang erhöhen. Es fließen hier ein:

- Fehlerquote und Beendensdichte/Rückforderungen
- Nacharbeiten
- Dokumentationspflichten
- Kenntnisstand des involvierten Personals/Know How

Themenfeld VI: Sonstiges

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fahrmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (VTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 596-5247 - Fax: 0531 / 596-5599 - e-mail: barbara.fahrmann@vti.bund.de

Erhebungsbogen - Querschnittsaufgaben – PROLAND

August 2008

Tabelle A1: Wesentliche Bestimmungsgründe für hohe Implementationskostenanteile

	Themenfeld	Gründe für hohe Implementationskostenanteile	Dies gilt für die Maßnahmen / Querschnittsaufgaben	Änderungsvorschläge
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) -
 Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig -
 Tel.: 0531 / 596-5247 - Fax: 0531 / 596-5509 - e-mail: barbara.fahrmann@vti.bund.de

Erhebungsbogen - Querschnittsaufgaben – PROLAND

August 2008

Tabelle A2: Wesentliche Bestimmungsgründe für niedrige Implementationskostenanteile

	Themenfeld	Gründe für niedrige Implementationskostenanteile	Dies gilt für die Maßnahmen / Querschnittsaufgaben
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) -
 Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig -
 Tel.: 0531 / 596-5247 - Fax: 0531 / 596-5509 - e-mail: barbara.fahrmann@vti.bund.de

Einschätzungsfragen

B Wie wären die die Implementationskosten für die unterschiedlichen Maßnahmen ohne EU-Kofinanzierung und EU spezifische Regularien?

Implementationskosten ohne EU Kofinanzierung:	Maßnahmen
höher	_____
gleich	_____
geringer	_____

C Liegen die im Rahmen der Implementationskostenanalyse ermittelten Implementationskostenanteile unter oder über ihren Einschätzungen oder gleichauf?

Implementationskostenanteil im Bezug zur eigenen Einschätzung:	Maßnahmen
höher	_____
gleich	_____
geringer	_____

D Was wären Ihrer Meinung nach die wesentliche „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?

- EDV- Einsatz bei folgenden Tätigkeiten _____
- Schulung des Personals _____
- Outsourcen bestimmter Aufgaben, und zwar _____
- Kontinuität der Strukturen und des Personals _____
- Sonstiges, und zwar _____

E Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen maßnahmenbezogenen Änderungen für die nächste Förderperiode zur Senkung der Implementationskosten?

F Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 2013 im Vergleich zu 2000 – 2006 ausfallen?

Implementationskosten:	Maßnahmen
wesentlich höher	_____
höher	_____
gleich	_____
geringer	_____
wesentlich geringer	_____

Wesentliche Gründe _____

Anmerkungen zum Fragebogen _____

Vielen Dank!

Bestimmungsgründe für die Implementationskosten bzw. Implementationskostenanteile einzelner Maßnahmen

Maßnahme: _____

Ansprechpartner: _____

Einleitung

Die beiliegende quantitative Analyse der Implementationskosten von PROLAND ergab einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von rund knapp 8 % der veranschlagten öffentlichen Mittel. Einige Maßnahmen liegen unter einige weit über diesem Durchschnitt. Mit diesem Fragebogen wollen wir Ihre Einschätzung bezüglich der wesentlichen Bestimmungsgründe hierfür und Optimierungsmöglichkeiten in die weiteren Analyseschritte mit einfließen lassen.

Bitte lesen Sie den Entwurf zur Implementationskostensenanalyse durch und füllen Sie anschließend den Fragebogen aus. Senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum 01. September 2008 per Mail an barbara.fehrmann@vti.bund.de.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin. Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Nennung von Bestimmungsgründen

A Nennen Sie bitte maximal die sechs wesentlichen Gründe in der Reihenfolge ihrer Bedeutung, die maßgeblich die Höhe der Implementationskostenanteile bestimmen. Diese können kostensenkender wie auch kostensteigernder Natur sein.

Als Hilfestellung werden im Folgenden einige Beispiele genannt, die zu Themenfeldern gruppiert sind. Es können allerdings aus Ihrer Sicht ganz andere Gründe ursächlich sein, so dass wir im Erhebungsbogen keine Vorgaben machen.

Themenfeld I: Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Hierunter fallen Gründe wie z.B.:

- Anzahl lokal/regional agierender Anlaufstellen im Land und damit verbundener Koordinations- Personalaufwand,
- Anzahl der beteiligten Stellen innerhalb von Organisationseinheiten und über Organisationen und Verwaltungsebenen hinweg,
- Integrierte Umsetzung, d.h. große Erfahrung der Dienststellen, durch die Abwicklung vieler Maßnahmen mit EU Kofinanzierung oder eher singuläre Abwicklung,

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fehrmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 506-5247 - Fax: 0531 / 506-5599 - e-mail: barbara.fehrmann@vti.bund.de

- Dezentrale Aufgabenwahrnehmung oder zentrale Dienste: zentrale Zuständigkeiten für Bewilligung und Kontrolle oder dezentral,
- Doppelungen von Arbeiten durch Aufgabentüberlagerungen, Unklarheiten bei der Abgrenzung,
- Klarheit der Dienstzuweisungen,
- Kontinuität - Diskontinuität in der Verwaltungsstruktur / im Personal

Themenfeld II: Maßnahmen-spezifische Faktoren

Hierunter fallen Faktoren wie z. B.:

- Aufwand für Beratung, der nicht vom Fördergeschäft getrennt werden kann,
- Aufwand für Akquise
- Umfang der Antragsunterlagen
- Dokumentationspflichten
- Aufwand für Auswahl entsprechend vorgegebener Kriterien
- Schwelle für Bagatellefälle (niedrig hoch)
- Anzahl der Teilnehmer
- Standardisierte Abwicklung (Massenverfahren) individueller Vertrag
- Kontrollaufwand
- Kontinuität / Diskontinuität in der Maßnahmenzugestaltung

Themenfeld III: Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung, Monitoring

Hierunter fallen Faktoren wie z.B.:

- Einsatz von EDV (ausreichend – unzureichend)
- Art der Datenhaltung/Programme kompatibel mit anderen Dienststellen
- EDV Einsatz / GIS für Kontrollen
- EDV Programme adäquat

Themenfeld IV: Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage

- Anzahl der Stichtage und terminlich gebundenen Aufgaben im Förderjahr
- Engpässe (häufig, selten) und Arbeitsspitzen

Themenfeld V: Sonstiges

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fehrmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 506-5247 - Fax: 0531 / 506-5599 - e-mail: barbara.fehrmann@vti.bund.de

Tabelle A: Wesentliche Bestimmungsgründe für die Höhe des Implementationskostenanteils

	Themenfeld	Gründe für die Höhe des Implementationskostenanteils
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		

Einschätzungsfragen

B Wie wären die Implementationskosten für die gleiche Maßnahme ohne EU-Kofinanzierung und EU spezifische Regularien?

- höher, und zwar um ____%
- gleich
- geringer, und zwar um ____%

C Liegt der im Rahmen der Implementationskostenanalyse ermittelte Wert unter oder über ihren Einschätzungen oder gleichauf?

Er liegt _____.

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 595-5247 - Fax: 0531 / 595-5599 - e-mail: barbara.fahrmann@vti.bund.de

D Was wären Ihrer Meinung nach die wesentliche „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?

- EDV- Einsatz bei folgenden Tätigkeiten _____
- Schulung des Personals
- Outsourcen bestimmter Aufgaben, und zwar _____
- Kontinuität der Strukturen und des Personals
- Erhöhung der Teilnehmerzahl durch
 - Aktiver Akquise
 - Verbesserungen im Antragsverfahren
 - Sonstiges, und zwar _____
- Sonstiges, und zwar _____

E Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 2013 im Vergleich zu 2000 – 2006 ausfallen?

- wesentlich höher
- höher
- gleich
- geringer
- wesentlich geringer

Wesentliche Gründe _____

Anmerkungen zum Fragebogen _____

Vielen Dank!

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 595-5247 - Fax: 0531 / 595-5599 - e-mail: barbara.fahrmann@vti.bund.de

