

Fortschritt bei der Umsetzung des Bewertungsplans von PFEIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen

Barbara Fährmann

5-Länder-Evaluation 9/16

Finanziell unterstützt durch:



Niedersachsen

Publiziert:



Impressum:

Thünen-Institut für Ländliche Räume des
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5247
Fax: 0531 596 5599

Dipl.-Ing. Barbara Fährmann
E-Mail: barbara.faehrmann@thuenen.de

Braunschweig, im Mai 2016

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	i
Tabellenverzeichnis	i
0 Einleitung	1
1 Beschreibung und Begründung etwaiger Änderungen im Bewertungsplan des EPLR	1
2 Beschreibung der Evaluationsaktivitäten	4
3 Daten	14
4 Übersicht über Berichte der 5-Länder-Evaluation	17
5 Zusammenfassung der Ergebnisse abgeschlossener Evaluation	18
6 Kommunikationsaktivitäten in Bezug auf die Verbreitung von Evaluationsergebnissen	18
Literatur	21
Anhang 1	22
Strukturlandkarte – Umsetzungs- und Steuerungsstrukturen von PFEIL 2014-2020	
Anhang 2	29
Vier ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich: PFEIL Niedersachsen-Bremen, LPLR Schleswig-Holstein, NRW-Programm Ländlicher Raum und EPLR Hessen. Finanzen — Fördermaßnahmen — Prioritäten — Investitionstypen — Zielgruppen — Implementation (5-Länder-Evaluation 1/16) (separates Dokument)	

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wesentliche Akteure und Funktionen im Rahmen der Umsetzung des Bewertungsplans in Niedersachsen und Bremen	3
Abbildung 2:	Rückmeldung zur Auftaktveranstaltung in NI/HB (n=22)	5
Abbildung 3:	Schematische Darstellung des Vorgehens bei der Erstellung des Feinkonzeptes	8
Abbildung 4:	Analyse- und Themenfelder der Programmbewertung	13
Abbildung A-1:	Strukturlandkarte der Umsetzung von PFEIL 2014-2020	23

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bewertungskriterien und Indikatoren für die (Teil-)Maßnahmen/ Vorhabenarten im SPB 4A - Auszug	9
Tabelle 2:	Untersuchungsdesign für AUKM mit Biodiversitätszielen (SPB 4A)	12
Tabelle 3:	Berichte aus der 5-Länder-Evaluation (PFEIL betreffend oder länderübergreifend)	17
Tabelle 4:	Überblick über die Kommunikationsaktivitäten des Evaluationsteams	18

0 Einleitung

Gemäß der Leistungsbeschreibung zur „Laufenden Begleitung und Bewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der Länder Hessen, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein für die Förderperiode 2014 bis 2020“ ist jährlich vom Auftragnehmer ein schriftlicher Bericht über Aktivitäten und Bewertungsergebnisse zu erstellen. Dieser Bericht soll auch die für den jährlichen Durchführungsbericht erforderlichen Angaben liefern. Daher orientiert sich die Struktur des vorgelegten Berichts an der Struktur des Kapitels 2 des jährlichen Durchführungsberichts.

1 Beschreibung und Begründung etwaiger Änderungen im Bewertungsplan des EPLR

Der Bewertungsplan wird in Kapitel 9 des Programmplanungsdokumentes beschrieben und enthält die wesentlichen rahmensetzenden Vorgaben. Nach der Vergabe der Bewertung erfolgte eine Operationalisierung in Gestalt eines Feinkonzeptes. Daraus resultieren keine Änderungen am Bewertungsplan im Programmplanungsdokument.

Das zweistufige Vorgehen mit einem allgemeinen Rahmen (Bewertungsplan im Programmplanungsdokument) und einer Konkretisierung in Form eines Feinkonzeptes in einem interaktiven Prozess mit inhaltlichen Klärungen und Schwerpunktsetzungen, Detailregelungen zur Datenverfügbarkeit und der Identifikation von zusätzlichem Datenbedarf sowie Berichtsformaten und Zeiträumen ist sinnvoll, um ein gemeinsames Verständnis für die notwendigen Schritte zu entwickeln und Verantwortlichkeiten klar festzulegen. Dies ist umso wichtiger, als dass der Zeitrahmen für die Berichtslegung sehr eng getaktet ist. Es sind zwei umfassende Berichte bis 2019 vorzulegen.

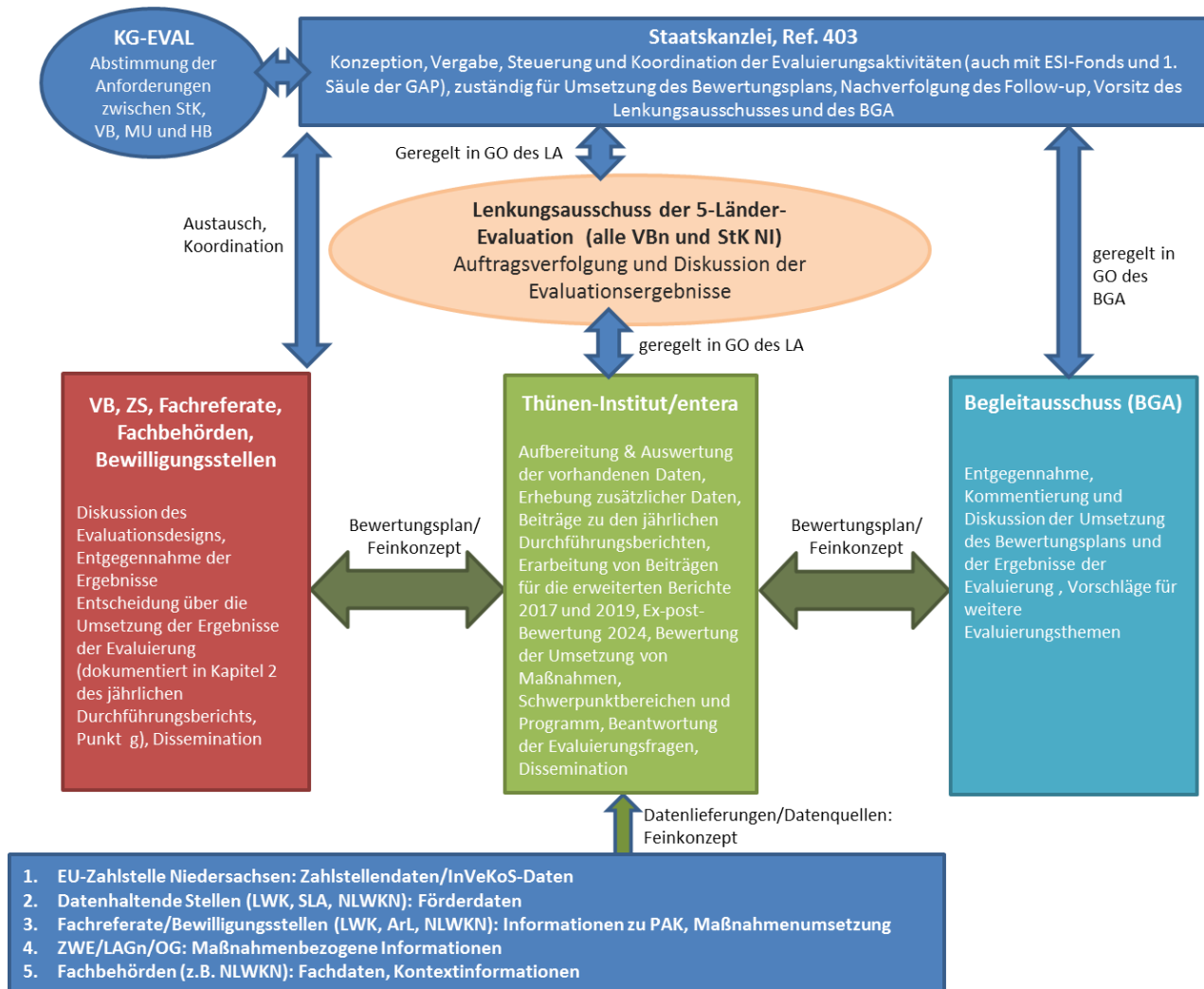
Organisation der laufenden Bewertung

Die laufende Bewertung von PFEIL ist eingebunden in eine länderübergreifende Organisationsstruktur der Begleitungs- und Bewertungsaktivitäten. Im Steuerungsgremium der 5-Länder-Evaluation, dem Lenkungsausschuss (LA), dessen Vorsitz die Niedersächsische Staatskanzlei (StK), Referat 403 – EU-Koordinierung ELER EFRE ESF, innehat, ist auch die Verwaltungsbehörde des ML (VB) vertreten. Dieses Gremium hat sich eine Geschäftsordnung gegeben und trifft sich mindestens einmal pro Jahr. Die Aufgabe des LA ist es, die Bewertung zu begleiten, zu unterstützen und zu überwachen; dazu informieren die BewerberInnen regelmäßig über die Bewertungstätigkeiten und -ergebnisse. Wesentliche Entscheidungen bezüglich des Evaluationsdesigns, von Zeitplänen oder Berichtsformationen, die alle Länder betreffen, werden vom LA getroffen. In NI/HB ist die StK zentraler Ansprechpartner für alle übergeordneten Fragen die Evaluation betreffend.

Da das Programm PFEIL außer für Niedersachsen auch für die Freie Hansestadt Bremen gilt und zudem in Niedersachsen zwei Ressorts beteiligt sind, wurde eine Koordinierungsgruppe Evaluierung (KG-Eval) eingerichtet, in der zentrale Fragen des Evaluierungsdesigns, Vorgehensweisen und Erfordernisse geklärt und Informationen ausgetauscht werden. Mitglieder der KG-Eval sind das Referat 403 der StK, die VB (ML), das Koordinierungsreferat des MU sowie die Koordinatorin aus HB beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV). Auch die KG-Eval wird durch die StK geleitet. Zur erleichterten Information und Transparenz wurde für die niedersächsischen Mitglieder ein gemeinsames EDV-Laufwerk in der StK eingerichtet. Der Wissenstransfer nach HB erfolgt von der StK weitestgehend per Email.

Maßnahmenbezogen erfolgt die Zusammenarbeit zwischen EvaluatorInnen und Fachreferaten/Bewilligungsstellen unter Einbeziehung der StK sowie der VB. Die EU-Zahlstelle (operative ZS im ML) ist wesentlicher Datenlieferant für die Zahlstellendaten (1. und 2. Säule) einschließlich der InVeKoS-Daten. Daneben verfügen der NLWKN, die LWK und das Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung (SLA) für den Bereich Ländliche Entwicklung (ZILE-Datenbank) über Förderdaten, die eine Grundlage für Evaluierung liefern.

Abbildung 1: Wesentliche Akteure und Funktionen im Rahmen der Umsetzung des Bewertungsplans in Niedersachsen und Bremen



Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan von PFEIL 2014-2020.

Der Begleitausschuss (BGA) ist in den Evaluationsprozess eingebunden. Auf den BGA-Sitzungen wird den Mitgliedern ein Überblick über die Aktivitäten der Evaluation und die wesentlichen Ergebnisse gegeben. Bei der Ergebnisdarstellung wird darauf geachtet, dass die verschiedenen thematischen Bereiche, die der BGA repräsentiert, angemessen berücksichtigt werden.

Evaluationsthemen

Die Strukturierung der Evaluation folgt der Strukturierung der Bewertungsfragen nach Schwerpunktbereichen (SPB). Wesentlicher Ausgangspunkt war die im Programmdokument enthaltene Interventionslogik für die (Teil)-Maßnahmen bzw. Vorhabenarten des Programms, die in den Tabellen 11.3 und 11.4 niedergelegt ist. Die Evaluationsthemen selbst ergeben sich aus den Vorgaben der EU-KOM zu den Bewertungsfragen (EEN und EU-COM, 2015) und den Berichtserforder-

nissen. Eine Gewichtung von Untersuchungsaufwand und -tiefe wurde im Rahmen des Feinkonzeptes im Austausch mit den Beteiligten von Seiten der Länder NI/HB vorgenommen.

Daten- und Informationsmanagement

Die Ausführungen im Bewertungsplan zum Punkt Daten und Informationen wurden im Rahmen der Erstellung des Feinkonzeptes konkretisiert. Die Datensysteme in NI/HB sind leistungsfähig, um die für die EU-Berichterstattung erforderlichen Daten bereitzustellen. Bestehende Fragen bezüglich der Interpretation der EU-Vorgaben konnten unter Rückgriff auf eine von Bund und Ländern eingerichtete Monitoring-Arbeitsgruppe geklärt werden, an der auch das Thünen-Institut in seiner Funktion als Ressortforschungseinrichtung beteiligt ist.¹

2 Beschreibung der Evaluationsaktivitäten

Der Zuschlag für die Begleitung und laufende Bewertung an das Bieterkonsortium bestehend aus dem Thünen-Institut für Ländliche Räume, dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, dem Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie sowie dem Planungsbüro entera wurde im Frühjahr 2015 erteilt. Federführend für die laufende Bewertung ist das Thünen-Institut für Ländliche Räume; für die Erstellung des jährlichen Durchführungsberichtes liegt die Federführung bei entera.

Das Angebot zur Begleitung und Bewertung, das Grundlage für den Zuschlag war, strukturierte das Bewertungsdesign auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Dokumente (Leitlinien der EU-KOM, Entwurf von PFEIL, Ex-ante-Bewertung). Die wesentlichen Bewertungsaktivitäten bestanden darin, das Bewertungsdesign im Zeitraum 2015 bis Anfang 2016 in einem intensiven interaktiven Prozess zu konkretisieren und die Ergebnisse zu dokumentieren. Dazu fanden folgende Aktivitäten statt.

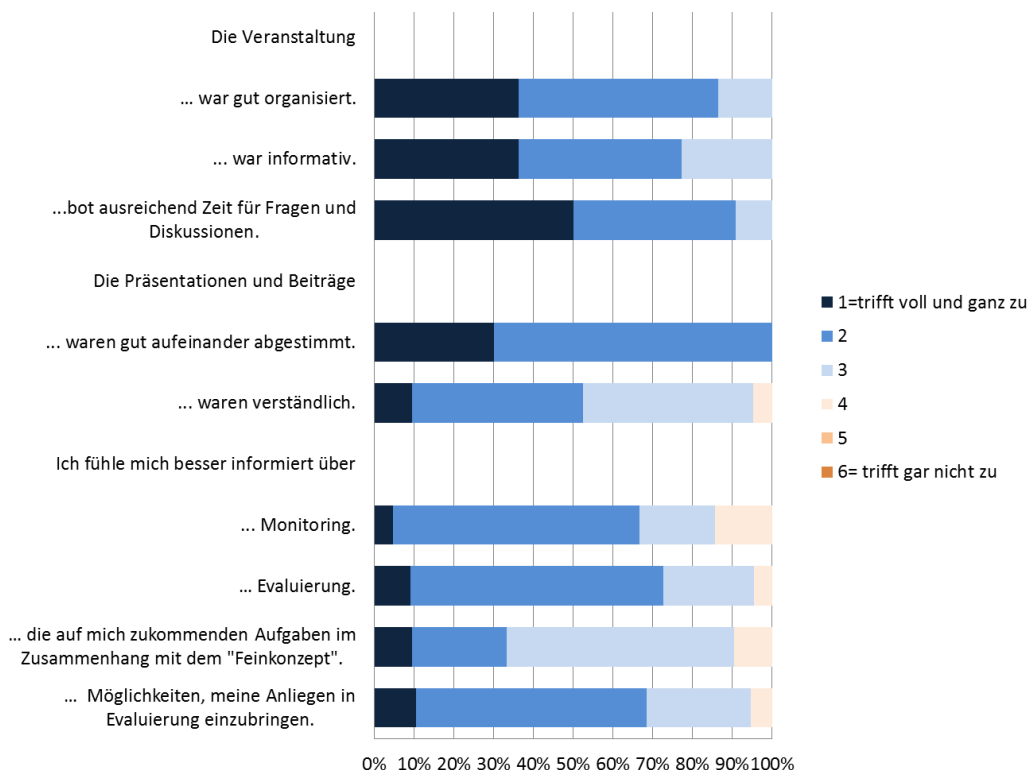
Auftaktveranstaltung

Aufgabe war es, das Angebot, für das der Zuschlag erteilt wurde, in Zusammenarbeit mit den Zuständigen in NI/HB zu operationalisieren und konkretisieren. Als Startschuss dafür wurde eine Auftaktveranstaltung organisiert. Diese Auftaktveranstaltung fand am 11.05.2015 in Hannover statt. Themen waren eine Vorstellung des Evaluationsteams, ein Überblick über das Begleitsystem, den Zusammenhang zwischen Begleitung und Bewertung und die künftigen Datenerfordernisse. Die allgemeine Struktur des Bewertungskonzepts, das sich an den Schwerpunktbereichen

¹ Da die für das Monitoring seitens der EU bereitgestellten Leitfäden nicht hinreichend konkret sind, um das Berichtswesen alleinig darauf aufzubauen, wurde in Deutschland gemeinsam von Bund und Ländern eine Arbeitsgruppe implementiert, die ein eigenes Handbuch herausgegeben hat und auftretende Fragen im Zusammenhang mit der Berichterstattung klärt.

ausrichtet, wurde vorgestellt und am Beispiel des Schwerpunktbereiches 6B „Lokale Entwicklung“ und für die SPB 4A „Biodiversität“ und 4B „Wasser“ konkretisiert. Den Abschluss bildete eine Vorstellung der Inhalte und des Vorgehens zur Erstellung des Feinkonzeptes.

Abbildung 2: Rückmeldung zur Auftaktveranstaltung in NI/HB (n=22)



Quelle: Eigene Auswertung der Rückmeldebögen.

Außer den EvaluatorenInnen haben 29 Personen an der Auftaktveranstaltung teilgenommen, die aus unterschiedlichen Arbeitszusammenhängen stammen. Insgesamt kamen 17 VertreterInnen von den Fachreferaten und 9 von den übergeordneten Stellen (StK, VB, MU-Koordination und HB-Koordination). Bewilligungsstellen waren nur mit zwei VertreterInnen und die EU-ZS mit einer Person anwesend. Die Ebene der Ämter für regionale Landesentwicklung war nicht vertreten. Der Wissensstand über Monitoring und Evaluierung war bei den Teilnehmenden sehr unterschiedlich und auch der Zugang und die Betroffenheit in diesem Themenbereich. Trotzdem war das Feedback überwiegend positiv und die Veranstaltung sinnvoll.

Die Diskussion zeigte zudem, dass zu diesem Zeitpunkt die Fragen sich wesentlich stärker mit den Erfordernissen der Datenbereitstellung für das Monitoring beschäftigten als mit der Auseinandersetzung bezüglich des Evaluierungsdesigns. Auch sind für einige Beteiligte die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluierung nicht deutlich geworden. Hier sollte ein kontinuierlicher Austausch und Kapazitätsaufbau erfolgen. Ggf. in Zusammenarbeit mit den EvaluatorenInnen des Multifondsprogramms EFRE/ESF, die eine solche Fortbildung in ihrem Bewertungsplan vorsehen.

BGA Präsentation

Auf der konstituierenden Sitzung des PFEIL-Begleitausschusses am 07.07.2015 wurde vom TI das Evaluierungsteam und das Evaluierungskonzept vorgestellt. In der Präsentation ging es um Grundsätzliches zum Auftrag und zum Evaluierungsrahmen, den Bewertungsplan und das Feinkonzept sowie die Struktur der Evaluierung und die zu erwartenden Produkte der Evaluierung. Erörtert wurden die drei Ebenen der Evaluierung (Maßnahmen, Schwerpunktbereiche, Programm) und die dazu gehörenden Fragestellungen und Untersuchungsschwerpunkte. Herausgestellt wurde zudem, dass der BGA und die WiSo-Partner im Rahmen der Bewertung der Ausgestaltung des Partnerschaftsprinzips Gegenstand der Evaluierung sein werden.

Lenkungsausschusssitzungen der 5-Länder-Evaluierung

Im Berichtszeitraum fanden die 2. und 3. Sitzung des Lenkungsausschusses (LA) mit Beteiligung der EvaluatorInnen statt.

2. LA-Sitzung: Am 27.03.2015 wurden verschiedene Themen diskutiert und organisatorische Fragen abgesprochen. Zum Ablauf der Erstellung des Feinkonzeptes, zu den Auftaktveranstaltungen und zur Vorstellung der Evaluierung im Begleitausschuss wurden Festlegungen getroffen. Breiten Raum nahm die Diskussion zu Querschnittszielen (QZ) und Sekundärwirkungen ein. Bezüglich der Querschnittsziele wurde vereinbart, dass die Auftraggeber ein Screening der Maßnahmen veranlassen, um die für die Abschätzung der Beiträge zu den Querschnittszielen über die allgemeinen Ausführungen in den Programmplanungsdokumenten hinausgehenden Informationen zu systematisieren. In diesem Screening wird beispielsweise erfasst, wie die QZ in den Richtlinien, bei den Projektauswahlkriterien (PAK), als Fördervoraussetzung und/oder über Nebenbestimmungen behandelt werden. Auf dieser Grundlage soll eine Einschätzung gegeben werden, wie QZ strukturell/organisatorisch verankert werden können.

3. LA-Sitzung: Am 10.11.2015 lag ein Schwerpunkt der Diskussion auf der vom Thünen-Institut erfolgten Datenabfrage zu den PAK und zum Kommunalinvestitionsförderungsgesetz bzw. weiteren Finanzierungsinstrumenten (siehe unten). Weitere Diskussionspunkte waren die von Niedersachsen entwickelte Matrix zu den Querschnittszielen sowie zur Struktur des jährlichen Durchführungsberichts. Des Weiteren wurde beschlossen, erneut eine Implementationskostenanalyse (IKA) durchzuführen. Die Erhebung der Implementationskosten erfolgt bei allen Dienststellen im 1. Quartal 2018 für das Jahr 2017. Der Bericht zur IKA einschließlich der qualitativen Analyse wird bis Ende 2019 fertiggestellt. In den erweiterten Durchführungsbericht 2019 können erste Ergebnisse einfließen. Aus aktuellem Anlass wurde die Zuwanderung von Flüchtlingen vom TI thematisiert; die Länder wurden um eine erste Einschätzung gebeten, ob und wie mit den EPLR auf die damit verbundenen Herausforderungen reagiert werden könnte. Ergebnis war, dass die Überlegungen erst am Anfang stehen. Potential wird vor allem bei den Maßnahmen des SPB 6B gesehen, wobei die Kommunen vor Ort und die LEADER-Gruppen entsprechende Vorhaben einbringen müssten.

Abfrage zu Projektauswahlkriterien und Kommunalinvestitionsförderungsgesetz/weitere Programme oder Fonds

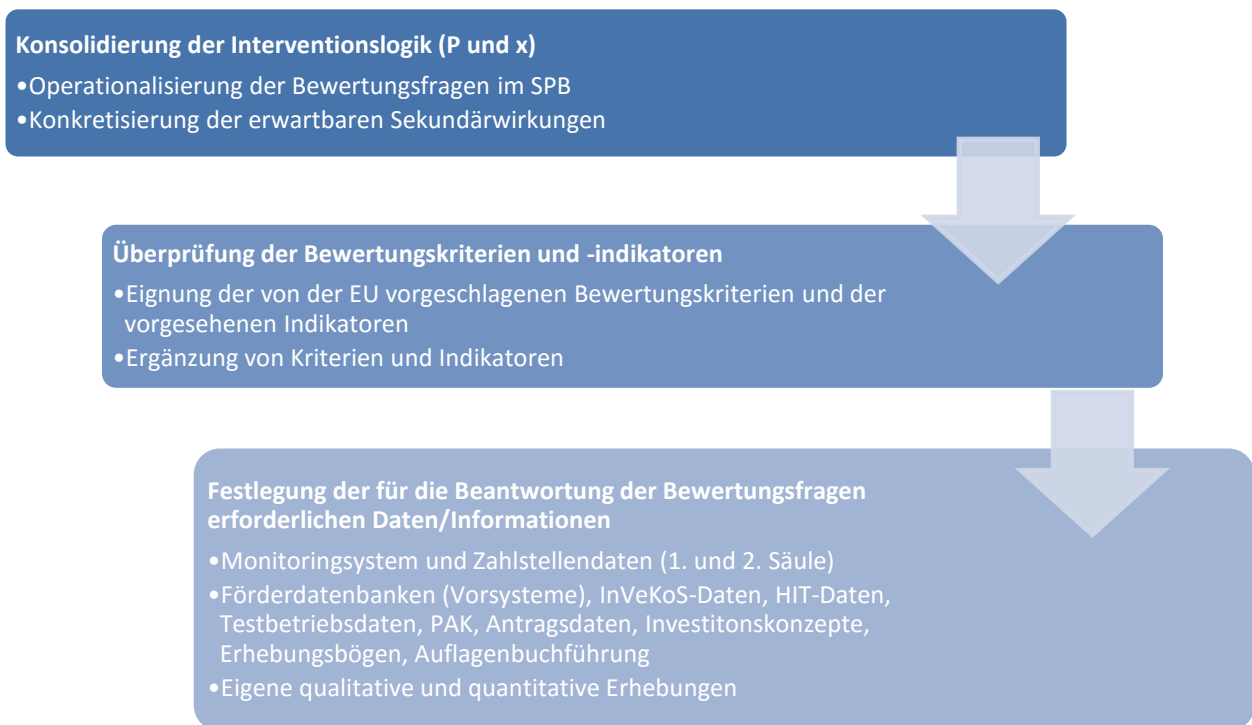
Hintergrund der vom Thünen-Institut durchgeführten Abfrage zu den PAK ist die Überlegung, dass die PAK eine zusätzliche Informationsquelle zur Identifikation von relevanten Projekten darstellen. So werden zum Beispiel in NI/HB bei vielen Maßnahmen die Querschnittsziele in den PAK mit abgebildet. Des Weiteren ist im Rahmen der Evaluierung auch die Steuerungswirkung der PAK zu beurteilen, auch vor dem Hintergrund anderer Instrumente, wie beispielsweise Fachplanungen oder Förderfähigkeitskriterien. Die Abfrage bezog sich vorrangig auf die Art der Dokumentation der vorhabenbezogenen PAK (digital, Papier) und die Möglichkeit, die PAK jährlich zur Verfügung zu stellen. Das Ergebnis wurde im Feinkonzept dokumentiert.

Das Erkenntnisinteresse u. a. am Kommunalinvestitionsförderungsgesetz seitens der Evaluation liegt vor allem darin begründet, dass die „zusätzlichen Töpfe“ sich vorrangig an Kommunen richten. Somit kann eine Konkurrenz zu PFEIL entstehen, weil diese meist zeitlich begrenzten Finanzquellen entweder bessere Bedingungen anbieten oder die knappe Planungskapazität der Kommunen beanspruchen. Sie können aber auch, wie im Falle des Bundesprogramms zur Breitbandförderung eine zusätzliche Kombinationsmöglichkeit zur Förderung größerer Projekte in diesem Bereich führen (externe Synergien). In Niedersachsen wurde ein Sonderfonds zur Unterstützung von besonders finanzschwachen Kommunen zur Kofinanzierung von ESI-Fonds Fördermitteln aufgelegt. Danach können Kommunen mit weit unterdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft, die auch im Übrigen die Voraussetzungen des § 13 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) erfüllen und die Fördermittel aus den ESI-Fonds (u.a. dem EFRE, ELER oder ESF) in Anspruch nehmen, ergänzende Zuweisungen erhalten. Hierfür stehen jährlich rund 8 Mio. Euro zur Verfügung. Für die Evaluierung ist von Interesse, inwieweit dieser Sonderfonds die in der Vergangenheit zu beobachtenden Engpässe finanzschwacher Kommunen für die Teilnahme an Förderprogrammen beseitigen kann. Grundlagen für eine spätere Berücksichtigung der genannten Programme und Finanzquellen für die Evaluierung wurden geschaffen und die notwendigen Informationen für spätere Datenabfragen bereitgestellt.

Erstellung des Feinkonzeptes zum Bewertungsplan

Mit der 2. LA-Sitzung wurde der Startschuss zur Erstellung des Feinkonzeptes zum Bewertungsplan gegeben. Am 10.03.2016 wurde der Entwurf des Feinkonzeptes an die StK übersandt. Es folgt der Gliederung des Bewertungsplans im Programmplanungsdokument. Dieses Feinkonzept wurde von den beauftragten EvaluatorenInnen gemeinsam mit den Fachreferaten/Fachbehörden, der EU-ZS sowie StK und VB erstellt. Dazu wurde in Gesprächen mit verantwortlichen Akteuren in den Ministerien und beauftragten Stellen sowie nachgeordneten Behörden Vereinbarungen zum Design und zur Datenbereitstellung getroffen. Das Konzept ist als „living paper“ zu verstehen, das bei Bedarf angepasst werden kann. Der Schwerpunkt im Feinkonzept liegt auf der Strukturierung des Bewertungsprozesses bis 2019, also der Zuarbeit zum zweiten erweiterten jährlichen Durchführungsbericht.

Abbildung 3: Schematische Darstellung des Vorgehens bei der Erstellung des Feinkonzeptes



Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgangspunkt der Feinkonzepterstellung war die in den Tabellen 11.3 und 11.4 dargelegte Interventionslogik.

Die EU-KOM hat ein Dokument mit Bewertungsfragen, Kriterien und dazugehörigen Indikatoren veröffentlicht (EEN und EU-COM, 2015), das den Bewertungsprozess strukturieren soll. Die Fragen wurden vor dem Hintergrund von PFEIL operationalisiert und durch Kriterien und Indikatoren ergänzt. Diese zusätzlichen Indikatoren speisen sich aus unterschiedlichen Datenquellen (siehe Kapitel 3).

Die (Teil-)Maßnahmen und Vorhabenarten sollen jeweils gebündelt bezüglich ihres Beitrags zur Erreichung eines Schwerpunktbereichsziels betrachtet werden. Dabei sind nicht nur diejenigen (Teil-)Maßnahmen relevant, die dem jeweiligen SPB prioritär und damit auch finanziell zugeordnet wurden. Relevant sind auch die (Teil-)Maßnahmen, bei denen Sekundärwirkungen zu erwarten sind. Zwei Fälle können unterschieden werden. Es gibt (Teil-)Maßnahmen, bei denen alle Vorhaben auch Sekundäreffekte auf andere SPB haben. Dies ist beispielsweise bei AUKM häufig der Fall. So haben die Vorhaben mit Biodiversitätszielsetzung in der Regel auch positive Wirkungen auf den Wasserschutz, sofern sie mit einer Reduzierung des Düngemiteleinsatzes einhergehen. Bei anderen (Teil-)Maßnahmen kommt es in starkem Maß auf das konkrete Vorhaben an,

das umgesetzt wird. Dies gilt beispielsweise für die Berücksichtigung von LEADER-Vorhaben in der Evaluierung der SPB (über den SPB 6B hinaus).

Im Feinkonzept wird zwischen drei Bewertungsebenen unterschieden: Schwerpunktbereichsebene, Maßnahmenebene und Programmebene, die sich aus einem wirkungsbezogenen Teil und einem durchführungsbezogenen Teil zusammensetzt.

Schwerpunktbereichsebene

Auf der Ebene der Schwerpunktbereiche (SPB) liegt ein zentraler Bewertungsfokus. Auf dieser Ebene sollen alle (Teil-)Maßnahmen/Vorhabenarten gebündelt betrachtet werden, die Wirkungen entfalten. Das Problem, das auch schon im Angebot skizziert wurde, ist, dass die von der EU vorgeschlagenen Bewertungskriterien und vergebenen Indikatoren nur einen Ausschnitt der möglichen (Teil-)Maßnahmen widerspiegeln. Damit war es erforderlich, weitere Bewertungskriterien und Indikatoren zu entwickeln.

Für den SPB 4A Biodiversität beispielsweise sind neben flächenbezogenen Maßnahmen (worauf die EU-Kriterien und Indikatoren ausschließlich abzielen) auch noch investive Maßnahmen (z. B. investiver Naturschutz) und Maßnahmen mit dem Fokus Humankapital (z. B. Landschaftspflege und Gebietsmanagement (LaGe)) zu berücksichtigen. Damit liegt ein sehr heterogenes Maßnahmenspektrum vor. Im Idealfall entstehen dadurch Synergien für optimierte Biodiversitätswirkungen. Für die Beantwortung der Gesamtwirkungen im SPB 4A resultieren hieraus jedoch besondere methodische Herausforderungen.

Für alle SPB ist im Feinkonzept eine tabellarische Übersicht über die den Bewertungsfragen zugeordneten Bewertungskriterien und Indikatoren (siehe Tabelle 1) enthalten, die die Heterogenität der (Teil-)Maßnahmen und Vorhabenarten und ihre spezifischen Wirkungspfade umfasst.

Die SPB-bezogenen Fragen sind erstmalig im Erweiterten Durchführungsbericht 2017 zu bearbeiten. Die EU-KOM wird in Zusammenarbeit mit dem Evaluierungsnetzwerk diesbezüglich noch einen Leitfaden veröffentlichen, der auch auf die Problematik eingehen wird, dass mit Stand 31.12.2016 voraussichtlich, und dies gilt v. a. für den investiven Bereich, nur wenige abgeschlossene Vorhaben vorliegen werden. In solchen Fällen wird sich eine erste Einschätzung des Wirkungsbeitrags auf Bewilligungsdaten und Soll-Daten stützen müssen. Eine weitere Quelle wird die Ex-post-Bewertung von *PROFIL* aus der Förderperiode 2007-2013 sein, die Ende 2016 vorgelegt wird, da viele (Teil-)Maßnahmen auch im Vorgängerprogramm angeboten wurden.

Tabelle 1: Bewertungskriterien und Indikatoren für die (Teil-)Maßnahmen/ Vorhabenarten im SPB 4A - Auszug

Bewertungskriterium	Indikator	ELER-Code	Bezeichnung
---------------------	-----------	-----------	-------------

Bewertungskriterium	Indikator	ELER-Code	Bezeichnung
Die Biodiversität auf Flächen mit Verwaltungsverträgen ist wiederhergestellt, geschützt und verbessert worden. (EU-Ergebnisindikator)	Anteil (%) der LF mit Bewirtschaftungsverträgen, die die Biodiversität und/oder Landschaften unterstützen (EU-Ergebnisindikator)	10.1, 11.1/2	AUKM mit Biodiversitätsziel, ÖKO
Hohe Anteile von Maßnahmen liegen innerhalb von Natura-2000-Gebieten.	Anteil (%) der Maßnahmen in Natura 2000. Ggf. differenziert nach LF, AL, GL-Anteilen	alle 4A-Maßnahmen	alle Maßnahmen mit P, X, o bei SPB 4A
Hohe Anteile von Maßnahmen sind gleichzeitig HNV-Typen.	Anteil (%) der Maßnahmen, die HNV-Typen entsprechen. Ggf. differenziert nach HNV-Typen und Vorhaben	10.1, 11.1/2	AUKM mit Biodiversitätsziel, ÖKO
Durch die Bodenordnung wird die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität unterstützt.	Bereitstellung von Fläche für Naturschutzvorhaben	4.3	Flurbereinigung
Die geförderte Naturschutzplanung leistet einen Beitrag zur effektiveren Umsetzung von Maßnahmen.	Managementplanungen mit spezifischen Empfehlungen zur effektiven Maßnahmenumsetzung	7.1	EELA-P
Erhöhte Kulturartendiversität im Vergleich zu Referenzflächen.	Angebaute Kulturen (Fläche, Anzahl).	10.1	AL1
Vorkommen von Ziel-Flora/ -Vegetationstypen/ -Biotoptypen im Vergleich zu Referenzflächen.	Vorkommen von Ackerwildkrautarten	10.1	BS3
	Vorkommen von Biotop- und Vegetationstypen	10.1	GL31, GL32
	Vorkommen von Rote-Liste-Pflanzenarten	10.1	BS11, BS12
	Vorkommen von Kultur-/Wild-Pflanzenarten	10.1	BS2
	Vorkommen von Flora, Biotop- und Vegetationstypen	10.1	BB1, BB2
		10.1	GL11
		10.1	GL51, GL52, GL53
	Vorkommen von Flora, Biotop- und Vegetationstypen in NSG	10.1	GL4
	Vorkommen von Flora, Ackerwildkrautarten	11.1/2	ÖKO
Vorkommen von Ziel-Tierarten im Vergleich zu Referenzflächen.	Nutzung der Schonstreifen durch den Rotmilan als Nahrungshabitat	10.1	BS6
	Vorkommen und ggf. Bruterfolg von Wiesenvögeln	10.1	GL12, GL21, GL22
	Vorkommen und Populationsdichte des Ortolans	10.1	BS5
	Vorkommen und Populationsdichte von Feldhamstern	10.1	BS4
	Nutzung von Hecken durch Tiere der Feldflur	10.1	BS9
	Vorkommen durch Vogelarten der Feldflur	10.1	BS2
	Vorkommen von Tierarten	10.1	BB1, BB2
	Vorkommen und Anzahl ausgewählter Tierarten	10.1	AL1
	Vorkommen von Vogelarten der Feldflur	10.1	BS11, BS12

Bewertungskriterium	Indikator	ELER-Code	Bezeichnung
	Vorkommen von Rastvögeln (Anzahl/ha)	10.1	NG1, NG2
		10.1	NG3, NG4
	Vorkommen von Tierarten der Feldflur	11.1/2	ÖKO
Biodiversitätsverlust, der durch erhöhten Grünlandverlust in benachteiligten Gebieten verursacht war, wird gestoppt.	Entwicklung des Grünlandumfangs (ha, %) differenziert nach Teilgebieten der Kulisse	13.2	AGZ
	Entwicklung des Grünlandumfangs (ha, %) ggf. differenziert nach Verlustursachen	13.2	AGZ
Vorkommen von Flora und Fauna auf Grünlandflächen ist höher als auf Flächen der Alternativnutzungen (z.B. Ackerland, GLÖZ, Brache, Aufforstung)	Flora und Fauna auf Grünland und Alternativnutzungen	13.2	AGZ
Die Kooperationen setzen verstärkt Maßnahmen des Naturschutzes um	Umfang der in den Kooperationsgebieten umgesetzten Naturschutzmaßnahmen nach Vorhabentypen (Vorher-Nachher-Vergleich)	16.7	LaGe

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan von PFEIL.

Maßnahmenebene

Das Bewertungsdesign auf Maßnahmenebene beinhaltet neben einer Analyse der administrativen Umsetzung eine Vollzugsanalyse (sogenanntes Frühwarnsystem). In diesem Frühwarnsystem wird analysiert, ob durch die Art der Inanspruchnahme die Erreichung der angestrebten Wirkungen fraglich ist (weil z. B. bestimmte Zielgruppen, Regionen oder Fördergegenstände nicht erreicht werden) und welche Abhilfemaßnahmen möglich wären. Als Grundlage für die SPB bezogene Wirkungsanalyse (siehe oben) wurden die beabsichtigten Wirkungspfade der Maßnahmen festgehalten. Identifiziert wurden, soweit zum jetzigen Zeitpunkt schon absehbar, auch Nebenwirkungen, die über die Beschreibungen im Programm hinaus bedeutend sein könnten. Im Rahmen des Feinkonzeptes wurden für die Maßnahmen Bewertungskriterien und Untersuchungsbausteine sowie das Zeitfenster zur Bearbeitung gelistet (siehe beispielhaft AUKM mit Biodiversitätszielen).

Tabelle 2: Untersuchungsdesign für AUKM mit Biodiversitätszielen (SPB 4A) – Auszug

Bewertungskriterium	Untersuchungsbaustein	Zeitfenster der Bearbeitung	Instrument/ Vorhabenart
Die Biodiversität auf Flächen mit Verwaltungsverträgen ist wiederhergestellt, geschützt und verbessert worden. (EU-Kriterium)	Übernahme aus EU-Monitoring, ggf. ergänzt um weitere relevante Maßnahmen	2016/17 ff.	AUKM mit Biodiversitätsziel
Hohe Anteile von Maßnahmen liegen innerhalb von Natura-2000-Gebieten.	2017 nur Datenübernahme, folgend Datenübernahme oder GIS-Auswertung	2016/17 ff.	AUKM mit Biodiversitätsziel
Hohe Anteile von Maßnahmenflächen entsprechen HNV-Typen.	GIS-und Datenbank-/InVeKoS-Auswertung	2018 ff.	AUKM mit Biodiversitätsziel
Erhöhte Kulturartendiversität im Vergleich zu Referenzflächen.	Mit-Ohne-Vergleich, ggf. kombiniert im Vorher-Nachher-Vergleich (DiD).	2018 ff.	AL1
Vorkommen von Ziel-Flora/ -Vegetationstypen/ -Biotoptypen im Vergleich zu Referenzflächen.	Geländeerfassung.	2018 ff.	GL31, GL32
	Literaturreview (insbes. Studien des NLWKN)	2018 ff.	BB1, BB2
		2018 ff.	BS3
		2018 ff.	GL4
		2018 ff.	BS11, BS12
	Mit-Ohne-Vergleiche im Gelände.	2018 ff.	BS2
		2018 ff.	GL11
		2018 ff.	GL51, GL52, GL53
		2018 ff.	AL1
	Vorkommen von Ziel-Tierarten im Vergleich zu Referenzflächen.	Literaturreview	2018 ff.
2018 ff.			BS9
2018 ff.			BS6
Literaturreview (insbes. Studien des NLWKN)		2018 ff.	BB1, BB2
		2018 ff.	BS5
		2018 ff.	BS11, BS12
		2018 ff.	BS2
Mit-Ohne-Vergleiche im Gelände.		2018 ff.	GL12, GL21, GL22
		2018 ff.	NG1, NG2
		2018 ff.	NG3, NG4

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan von PFEIL

Programmwirkungen und Programmdurchführung

Grundlagen des programmübergreifenden Evaluationsdesigns sind

- die im Anhang V der Durchführungsverordnung (DVO (EU) Nr. 808/2014) enthaltenen gemeinsamen Bewertungsfragen 19 bis 29, die sich in wirkungs- und durchführungsbezogene Fragen untergliedern lassen,
- die Erläuterungen der Bewertungsfragen in einem Leitfaden des EEN (EEN und EU-COM, 2014a),
- die den Bewertungsfragen zugeordneten Wirkungs- bzw. Ergebnisindikatoren sowie
- die Anforderungen, die sich aus der ESIF-VO im Hinblick auf übergeordnete Ziele und Grundsätze ergeben.

Insgesamt ergeben sich auf der Programmebene die in Abbildung 4 dargestellten Analysefelder.

Abbildung 4: Analyse- und Themenfelder der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die programmwirkungsbezogenen Fragestellungen sind erst im Erweiterten Durchführungsbericht 2019 von Relevanz.

Durchführungsbezogene Aspekte spielen, auch vor dem Hintergrund einer in den ersten Umsetzungsjahren formativ ausgerichteten Evaluierung, eine wichtige Rolle. So ist beispielsweise geplant, die aus der Implementationskostenanalyse resultierenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015) vor dem Hintergrund des neuen Rechts- und Umsetzungsrahmens auf ihre Relevanz zu prüfen. Zum Themenbereich Partnerschaft soll programmübergreifend ein Screening der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips erfolgen.

Strukturlandkarte

Es wurde eine Aktualisierung der Strukturlandkarte der Umsetzung von PFEIL 2014-2020 vorgenommen. Die Karte wird in Anhang 1 dargestellt und kurz erläutert. Sie ist ein bewährtes Visualisierungsinstrument, um die an der Umsetzung des Programms beteiligten Stellen und Institutionen sowie deren Interaktionsmuster darzustellen. Sie umfasst alle wesentlichen Ebenen von der EU, über den Bund und das Land bis zum Begünstigten.

Die Grafik dient als Grundlage einer weitergehenden Stärken- und Schwächen-Analyse der Strukturen vor dem Hintergrund der Anforderungen der EU-Förderung an agile Steuerung, Homogenität des Verwaltungshandelns sowie Ermöglichung angemessener Gestaltungsspielräume. Bei der Analyse werden Art der involvierten Institutionstypen, Anzahl und Funktionsfähigkeit von Schnittstellen, die Balance aus Zentralität und fachlich erforderlicher Regionalität sowie die implementierten Koordinations- und Kommunikationsmechanismen wichtige Betrachtungsaspekte sein.

Vier Programme im Vergleich

Es wurde ein Überblick über die vier Programme der 5-Länder-Evaluation angefertigt. Hierfür haben die Länder spezifische Informationen und Einschätzungen bereitgestellt. Der durchgeführte detaillierte Vergleich lässt die unterschiedlichen instrumentellen und strategischen Schwerpunktsetzungen der Länderprogramme erkennen (siehe Anhang 2, gesondertes Dokument).

3 Daten

Daten aus dem Monitoring-System

Die Daten aus dem Monitoring-System dienen vorrangig der Füllung der Monitoring-Tabellen A bis F und damit der Erstellung des jährlichen Durchführungsberichts. Die Daten bilden eine Ausgangsbasis für die Evaluierung, reichen aber bei weitem nicht aus, um die Bewertungsfragen zu beantworten.

Förderdaten aus den Antragsverfahren

Es werden Daten genutzt, die im Rahmen des Antragsverfahrens erhoben werden. Dies betrifft zum einen die PAK, aber auch Informationen, die die Antragstellenden zur Prüfung der grundsätzlichen Förderfähigkeit erbringen müssen, sowie weitere Informationen. Die Dateninhalte gehen

deutlich über die der EU-Monitoringtabellen hinaus, z. B. tiefergehende Unterscheidung der Fördergegenstände, Klassifizierung der Zuwendungsempfänger (ZWE) oder räumliche Verortung. Die Datenlieferung wurde mit Fachreferaten und Bewilligungsstellen weitgehend vereinbart. Für einige Fördermaßnahmen gibt es zusätzliche Erhebungsbögen, die im Rahmen der Feinkonzepterstellung grundlegend überarbeitet oder entwickelt wurden, u. a. für

- Fördermaßnahme 1.1 – Qualifizierung
- Fördermaßnahme 4.1 – Agrarinvestitionsförderungsprogramm: Investitionskonzept,
- Fördermaßnahme 4.2 – Verarbeitung und Vermarktung: Erhebungsbogen,
- LEADER: vorhabenbezogene Liste von Themencodes.

Bestehende Datenbanken

Hier sind in erster Linie Zahlstellen- und InVeKoS-Daten zu nennen. Bei beiden Datenbanken ist von elementarerer Bedeutung, dass nicht nur die Daten der ELER-ZWE zur Verfügung stehen, sondern alle jeweils enthaltenen Datensätze zugänglich gemacht werden. Nur damit kann der methodischen Anforderung der EU nach Kontrollgruppenansätzen und nach Berücksichtigung der Auswirkungen insbesondere der 1. Säule der GAP Rechnung getragen werden.

Einzelfallbezogene Förderdaten sind die primäre Datenquelle für die Bewertung. Die benötigten Förderdaten werden für Niedersachsen und Bremen zu überwiegenden Teilen in verschiedenen Vorsystemen innerhalb der IT-Landschaft der EU-Zahlstelle gehalten (ARKoS, ZILE, AFP). Für Fördermaßnahmen und Vorhaben, die noch nicht im Zahlstellensystem integriert sind, werden die Förderdaten direkt bei den Fachreferaten abgefragt.

Eine gesonderte Datenabfrage erfolgt auch beim NLWKN, dessen Förderdatenbank zwar keine Schnittstelle zur Zahlstellen-EU-Software (ZEUS) hat, aber die Grundlage für fördertechnische Abwicklung und Berichtspflichten für die Fördermaßnahmen in seinem Zuständigkeitsbereich ist.

Für den SPB Wasser soll auf die betrieblichen Aufzeichnungen in Verbindung mit dem Vollzug der Düngeverordnung zurückgegriffen werden.

Eigene Erhebungen

Im investiven Bereich reichen die vorhandenen Sekundärdaten nicht aus, so dass eigene Datenerhebungen unumgänglich sind. Diese Datenerhebungen erfolgen stichprobenbasiert entweder in Form von Befragungen oder als thematisch oder räumlich ausgerichtete Fallstudien.

Bei den flächen- und tierbezogenen Maßnahmen sind kaum eigene Erhebungen geplant. Hier ist der Rückgriff auf die durch das NLWKN durchgeführten Wirkungskontrollen und deren Ergebnisse maßgeblich für die Umsetzung des Evaluierungsdesigns. Diese Wirkungskontrollen werden in Teilen aus der Technischen Hilfe finanziert. Diese Sekundärdaten liefern, verbunden mit Literaturreviews, eine geeignete Grundlage für die Bewertung.

Datenaustauschregeln, Datensicherheit und Datenschutz

Mit der Erstellung des Feinkonzeptes sind Inhalt und Umfang der auszutauschenden Daten weitgehend definiert und der Datenfluss zwischen dem Land und der Evaluierung konkretisiert worden.

- Der Datenaustausch findet digital statt. Bei Rohdaten-Lieferungen ist eine umfassende Dokumentation notwendig. Die Dokumentation beschreibt u. a. die Dateninhalte sowie deren Formate und Verknüpfungen. Sie enthält zudem eine gültige Codeliste für verschlüsselte Informationen und Zuordnungstabellen.
- Es hat sich bewährt, bei Datenlieferungen Verfahren zur beiderseitigen Prüfung der Daten auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu planen. Auf der einen Seite sind NI/HB für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Datenlieferungen verantwortlich. Auf Seiten des TI werden die eingegangenen Daten gegengeprüft. Bei fehler- oder lückenhaften Lieferungen erfolgt Rückmeldung an das Land. Erst nach erfolgreicher Gegenprüfung ist die Datenlieferung abgeschlossen.
- In den meisten Bereichen ist die fristgerechte Fertigstellung der Evaluationsarbeiten an die termingerechte Lieferung der Daten gebunden. Dies trifft in besonderem Maße für die fristgerechte Erstellung der jährlichen Durchführungsberichte durch entera zu. Aber auch die Evaluation ist auf die fristgerechte Datenlieferung angewiesen, um Auswertungen zu starten oder entsprechend eigene Datenerhebungen aufzusatteln. Daher haben NI/HB zwingend dafür Sorge zu tragen, dass alle benötigten Daten zum Zeitpunkt der vorgesehenen Verwendung zur Verfügung gestellt werden. Die StK und VB unterrichten und instruieren die datenführenden Stellen entsprechend. In Bezug auf die Lieferfristen sind die o. a. Hinweise zur Vollständigkeit und Validität der Datenlieferung zu beachten.
- Das TI und sein Kooperationspartner garantieren die Einhaltung aller notwendigen Vorkehrungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit. Die entsprechenden Datenschutzerklärungen sind in den Biernachweisen enthalten. Im Lenkungsausschuss der 5-Länder-Evaluierung wurde zusätzlich verabredet, für die Nutzung personenbezogener Daten spezifische Vereinbarungen zur Datensicherheit und zum Datenschutz zu treffen.²

² Aktuell werden in diesem Zusammenhang seitens der Verwaltung des Thünen-Instituts Vorschriften zur Erstellung eines Verfahrensverzeichnis nach Bundesdatenschutzgesetz erarbeitet. Da eine Vereinbarung mit den Ländern davon tangiert sein wird, kann diese erst fertiggestellt werden, wenn das Procedere zum Verfahrensverzeichnis festgelegt ist. Die DV-technischen Voraussetzungen für eine solche Vereinbarung sind am Institut gegeben.

4 Übersicht über Berichte der 5-Länder-Evaluation

Der erste größere Bericht steht mit dem Erweiterten Durchführungsbericht 2017 an. Tabelle 3 enthält einen Überblick über die bereits gelieferten Dokumente.

Tabelle 3: Berichte aus der 5-Länder-Evaluation (PFEIL betreffend oder länderübergreifend)

	Verlag / Herausgeber	AutorInnen	Titel. Untertitel. (Original)	kurze Inhaltsangabe	URL (Hyperlink)
1	Thünen-Institut/entera	Evaluati-onsteam	Feinkonzept zum Bewertungsplan von PFEIL 2014-2020	Im Konzept wurde das Bewertungsgerüst der EU-KOM bestehend aus Fragen, Kriterien und Indikatoren vor dem Hintergrund von PFEIL operationalisiert und durch Kriterien und Indikatoren ergänzt. Das Konzept unterscheidet drei Bewertungsebenen mit jeweils spezifischen Analyseschwerpunkten: die Maßnahmenebene, die SPB-Ebene und die Programmebene, die sich aus einem wirkungsbezogenen Teil und einem durchführungsbezogenen Teil zusammensetzt. Der Schwerpunkt liegt auf der Strukturierung des Bewertungsprozesses bis zum zweiten erweiterten jährlichen Durchführungsbericht 2019.	Internes Arbeitspapier für Verwaltung
2	Thünen-Institut	Regina Grajewski	Vier ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich: PFEIL Niedersachsen-Bremen, LPLR Schleswig-Holstein, NRW-Programm Ländlicher Raum und EPLR Hessen Finanzen — Fördermaßnahmen — Prioritäten — Investitionstypen — Zielgruppen — Implementation (5-Länder-Evaluation 1/16)	Vergleichend dargestellt wird in dem Bericht die finanzielle Struktur der Programme, die Gewichtung der Maßnahmen und Teilmaßnahmen. Die Programme weisen eine hohe Kontinuität auf. Im Rahmen der neuen EU-Vorgaben wurden aber auch neue Maßnahmen in die Programme integriert. Bestehende Maßnahmen wurden, auch im Einklang mit Empfehlungen aus der Evaluation neu ausgerichtet. Ein vertiefter Blick wird auf die Flächenmaßnahmen und den Schwerpunktbereich 6B geworfen. Einige Aspekte aus dem Bereich Implementation werden vorgestellt.	
3	Thünen-Institut/entera	Barbara Fährmann	Fortschritt bei der Umsetzung des Bewertungsplans von PFEIL 2014 bis 2020 Berichtsjahr 2016	Bericht zu den Bewertungsaktivitäten im Berichtszeitraum	

Quelle: Eigene Darstellung.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse abgeschlossener Evaluation

Bislang wurden noch keine Evaluierungsstudien abgeschlossen.

6 Kommunikationsaktivitäten in Bezug auf die Verbreitung von Evaluationsergebnissen

Evaluierungsseitig lag der Schwerpunkt der Aktivitäten auf der Abstimmung des Bewertungsdesigns mit den Verantwortlichen in NI/HB, der Klärung der Datenbereitstellung sowie der Teilnahme an Veranstaltungen und Workshops rund um das Thema Evaluierung. Die Kommunikationsaktivitäten fokussieren daher auf das Bewertungsdesign und nicht auf Ergebnisse der Evaluierung. Der erste größere Bericht, dann auch mit ersten Ergebnissen aus der Evaluierung, steht mit dem Erweiterten Durchführungsbericht 2017 an.

Tabelle 4: Überblick über die Kommunikationsaktivitäten des Evaluationsteams

WANN?	WAS? (Titel, Thema, Inhalt der Kommunikation)	WER? (Veranstalter)	WIE? (Form, Kanäle)	ZU WEM? (Zielgruppe)	WIE VIELE?	URL (falls vorhanden)
Evaluationsteam						
11.05.2015	Auftaktveranstaltung zum Feinkonzept in NI/HB	StK, Referat 403	Workshop	VerwaltungsvertreterInnen (Fachreferate u. Bewilligungsbehörden)	40	
11.06.2015	Seminar: Seizing the opportunities for improving RDP implementation for 2014-2020'	Europäisches Netzwerk für Ländliche Entwicklung (ENRD)	Workshop	EvaluatorInnen, Verwaltungsbehörden, WiSo-Partner	80 - 100	https://enrd.ec.europa.eu/Veranstaltung
02.07.2015	Fondsübergreifende Auftaktveranstaltung (EFRE, ESF, ELER)	StK	Vorträge und Podiumsdiskussion	Politik und Verwaltung, WiSo-Partner der beteiligten Fonds	450	http://www.stk.niedersachsen.de/startseite/themen/regionale_landesentwicklung_und_eufoerderung/veranstaltungen
07.07.2015	1. Begleitausschusssitzung PFEIL	StK, Referat 403	Vorträge und Diskussion, u.a. Vortrag TI zum Bewerber-	Mitglieder des BGA inkl. EU-KOM, BMEL,	60	http://www.stk.niedersachsen.de/startseite/themen/regionale_landesentwicklung

WANN?	WAS? (Titel, Thema, Inhalt der Kommunikation)	WER? (Veranstalter)	WIE? (Form, Kanäle)	ZU WEM? (Zielgruppe)	WIE VIELE?	URL (falls vorhanden)
Evaluationsteam						
			tungskonzept			lung_und_eufoerderung/eufoerderung/eler/foerderung-zur-entwicklung-des-laendlichen-raums-124148.html
23.07.2015	Regionale Auftaktveranstaltung zur Förderperiode 2014-2020	Arl BS	Tagung	Ministerien, WiSo-Partner	80	
24.11.2015	2. Begleitausschusssitzung PFEIL	StK, Referat 403	Vorträge und Diskussion	Mitglieder des BGA inkl. EU-KOM, BMEL	50	http://www.stk.niedersachsen.de/startseite/themen/regionale_landesentwicklung_und_eufoerderung/eufoerderung/eler/foerderung-zur-entwicklung-des-laendlichen-raums-124148.html
01./02.12.2015	Infoveranstaltung für EIP-Innovationsdienstleister (IDL)	DVS	Vorträge & Diskussion, Exkursion	Innovationsdienstleister, Verwaltung	Ca. 25	
07.01.2016	Auftaktveranstaltung für die ausgewählten Beratungsanbieter zur „Einzelbetrieblichen Beratung“ in NI/HB	ML	Vorträge und Diskussion	Beratungsanbieter, Bewilligungsstelle, Verwaltung		http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=34535&psmand=7
21.01.2016	Zukunftsforum Ländliche Entwicklung 2016: Infoveranstaltung zu EIP	BMEL	Vorträge und Diskussion	Ministerien, Verwaltung, Innovationsdienstleister, EvaluatorInnen	Ca. 80	
15./16.03.2016	Frühjahrsworkshop des Arbeitskreises soziale Dienstleistungen der Gesellschaft für Evaluation „Evaluation und politische Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse“	AK Soziale Dienstleistungen u. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)	Workshop	EvaluatorInnen, VerwaltungsvertreterInnen, Politik	80	
11.04.2016	Auftaktveranstaltung EFRE, ESF Evaluie-	StK, Referat 403	Vorträge und Dis-	Fachreferate der Ministerien, Eva-	60	

WANN?	WAS? (Titel, Thema, Inhalt der Kommunikation)	WER? (Veranstalter)	WIE? (Form, Kanäle)	ZU WEM? (Zielgruppe)	WIE VIELE?	URL (falls vorhanden)
Evaluationsteam						
	rung		kussion	luatorInnen EFRE ESF		
21./22.04. 2016	Frühjahrsworkshop des Arbeitskreis Strukturpolitik der Gesellschaft für Evaluation „Qualität von Evaluierung – methodische und inhaltliche Anforderungen, Perspektiven, Instrumente“	Arbeitskreis Strukturpolitik der DeGEval	Workshop - Vortrag des TI zu den Bewertungsplänen im ELER	Verwaltungsbehörden der ESI-Fonds, EU-KOM, BMWi, EvaluatorenInnen	50	
27.05.16	Auftaktveranstaltung EIP Agri ML	ML	Exemplarische Darstellung von 3 EIP-Projekten EIP Agri - Vernetzung in Europa	Alle Operationellen Gruppen, Auswahl-ausschuss, Landtagsmitglieder	60	http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=34535&_psmand=7
Auftraggeber (ohne Teilnahme des Evaluationsteams)						
23.04.2015	Verkündung der ausgewählten LEADER- und ILE-Regionen im ML	ML und StK	Pressekonferenz	Allgemeine Öffentlichkeit durch Presseberichte		http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=34892&article_id=133131&_psmand=7

Quelle: Eigene Darstellung.

Literatur

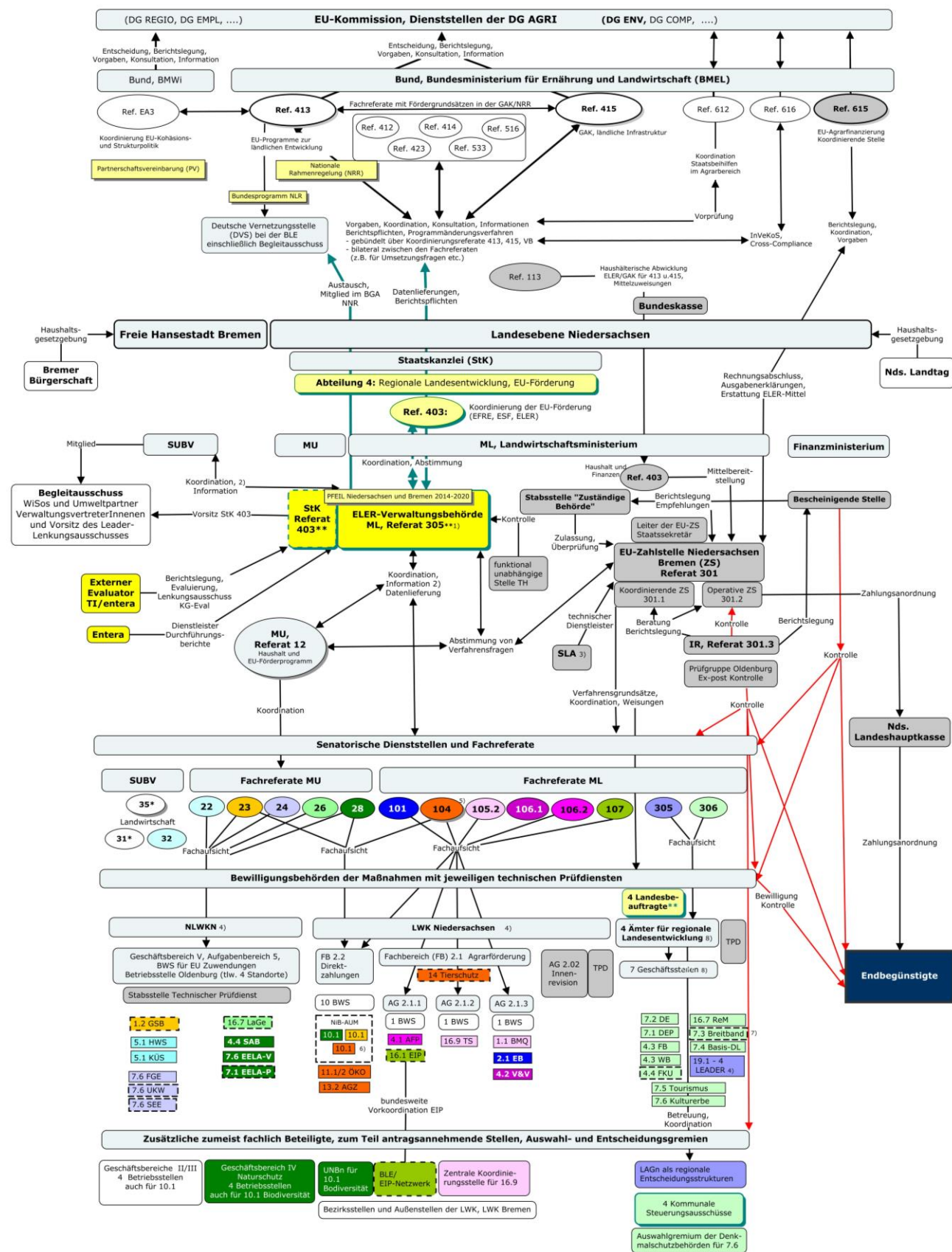
EEN, European Evaluation Network for Rural Development und EU-COM, Commission of the European Communities (2015): Working paper Common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020. Internetseite ENRD:

https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/wp_evaluation_questions_2015.pdf. Zitiert am 26.1.2016.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2015): Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013 - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von *PROFIL*, Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam/uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2015/TI_NI_Implementationskostenanalyse-final_20151221.pdf. Zitiert am 6.1.2016.

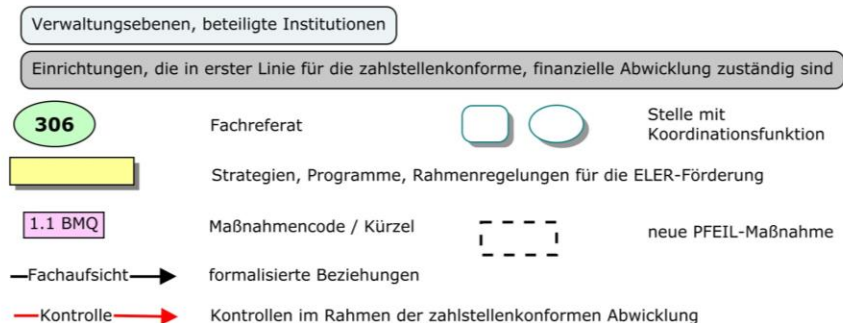
Anhang 1

Strukturlandkarte – Umsetzungs- und Steuerungsstrukturen von PFEIL 2014-2020

Abbildung A-1: Strukturlandkarte der Umsetzung von PFEIL 2014-2020 (Stand 30.05.2016)

Legende zur Strukturlandkarte (Abbildung A-1)

Legende und Abkürzungen



- 1) Die Verwaltungsbehörde ist auch zuständig für die Abwicklung der technischen Hilfe (Code 20.1).
- 2) Die Koordination der Fachreferate des Umweltministeriums erfolgt in Niedersachsen über Referat 12 und in Bremen über den SUBV.
- 3) Das SLA ist ab 07/2014 eine eigenständige Mittelbehörde und fungiert als zentraler technischer Dienstleister der Zahlstelle, inkl. KLR für die Ämter für regionale Landesentwicklung.
- 4) Ämter für regionale Landesentwicklung bewilligen künftig auch alle LEADER-Maßnahmen.
- 5) Fördertechnische Koordinierung aller Teilmaßnahmen des NIB-AUM.
- 6) Zuständigkeit der Fachreferate entsprechend der inhaltlichen Ausrichtung der einzelnen Teilmaßnahmen des NIB-AUM.

AG	Arbeitsgebiet
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BWS	Bewilligungsstelle
DG AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
DG ENV	Generaldirektion Umwelt
DG COMP	Generaldirektion Wettbewerb
DG REGIO	Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung
DG EMPL	Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration
FB	Fachbereich
LWK	Landwirtschaftskammer
ML	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
NLR	Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum Deutschland
NLWKN	Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
SLA	Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung
StK	Staatskanzlei
SUBV	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
TPD	Technischer Prüfdienst

- 7) Die neu konzeptionierte Breitbandförderung soll nur an vier Standorten der Ämter abgewickelt werden.
 - 8) Ehemalige Ämter für Landentwicklung im LGLN, die ab 01.07.2014 als Dezernate 3 und 4 in die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung eingegliedert sind. Fach- und Rechtsaufsicht sowie die Organisationshoheit für die Dezernate 3/4 liegen weiterhin beim ML. Die Dienstaufsicht beim Landesbeauftragten als Behördenleiter.
- * Im Referat 35 liegt die Gesamtkoordination für die senatorischen Dienststellen in Bremen; Hier werden neben den AUKM auch die für Bremen relevanten Maßnahmen betreut. In Referat 31 werden die verschiedenen Naturschutzmaßnahmen betreut. In Referat 32 der Küstenschutz.
- ** Zur besseren Koordinierung der EU-Förderung wurden sowohl in der Staatskanzlei ein gesondertes Referat als auch auf regionaler Ebene die 4 Landesbeauftragten installiert. Die Landesbeauftragten sind der Staatskanzlei angegliedert. Die Aufgabenteilung zwischen Staatskanzlei, Ref. 403 und der ELER-Verwaltungsbehörde im ML erfolgt durch die Delegation von Aufgaben auf der Basis der Koalitionsvereinbarung, Feinabstimmung erfolgt schrittweise. Zuständigkeit für Evaluierung liegt bei der StK ebenso der Vorsitz des ELER-Begleitausschusses.

Quelle: Eigene

Darstellung.

1 Allgemeine Einordnung der Darstellungen

In der Strukturlandkarte werden die Umsetzungsstrukturen von *PROFIL* 2014-2020 dargestellt (vgl. Abbildung 1). Gegenüber der letzten Förderperiode haben die Darstellungen auf Bundesebene an Bedeutung und auch an Komplexität gewonnen. Das spiegelt zum einen das notwendige Erfordernis der Koordination und Abstimmung mit der Partnerschaftsvereinbarung (PA) wieder und zum anderen den wachsenden politischen Willen, die GAK inhaltlich weiterzuentwickeln, um hiermit den Ländern ein Förderinstrument zur Seite zu stellen, dass möglichst das gesamte potenzielle Maßnahmenspektrum des ELER abdecken sollte. Über die GAK-Fördergrundsätze und die NRR beeinflusst die Bundesebene daher auch in starkem Maße die Förderinhalte der EPLR auf Landesebene. Daher tauchen in der Strukturlandkarte auf Bundesebene alle relevanten GAK-Förderreferate auf.

Mit dem Greening und der insgesamt stärkeren inhaltlichen und prozeduralen Verflechtung der beiden Säulen der GAP gewinnt deren Schnittstellenmanagement eine immer größere Bedeutung. Insbesondere für die flächenbezogenen Maßnahmen sind Entscheidungen aus dem Bereich der 1.-Säule-Zahlungen mit inhaltlichen als auch fördertechnischen Implikationen verbunden. Über Cross-Compliance sind die beiden Säulen unmittelbar mit einander verwoben. In weiten Teilen stützen sich die ELER-Flächenmaßnahmen auf die (IT-)Systeme/Prozesse der ersten Säule. In Teilen entstehen aus Entscheidungen für die 1. Säule unmittelbare Konsequenzen auf Angebot und Akzeptanz von ELER-Fördermaßnahmen. Daher wurde auf Bundesebene auch das Referat 616 miteinbezogen.

Auf der EU-Ebene werden die zentralen Akteure in einer sehr gebündelten und vereinfachten Form dargestellt und an eine Differenzierung unterhalb der Generaldirektoren in verschiedene Units verzichtet. Gerade diese vielen Ansprechpartner unterschiedlicher Arbeitseinheiten (und Themengebieten) verursachen komplexe Kommunikations- und Informationsmuster mit hohen „Störpotenzialen“. Diese Interaktionen und Bezüge müssten ggf. gesondert dargestellt werden. Die Mehrebenen-Strukturlandkarte würden sie überfrachten. Schon die Darstellung der Hauptakteure verdeutlicht die Anzahl an Informations-, Berichts- und „Anforderungskanälen“.

Akteure und Interessen des „Audits“(u.a. bei der EU-KOM) und die Rechnungshöfe als externe Kontrollinstanzen (EU, Bund, Land) haben einen Einfluss auf die Förderung. Über den Druck, die Fehlerraten zu vermindern, verschärfen einerseits die rechtssetzenden Instanzen (EU-KOM, Richtliniengeber etc.) die Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Zum anderen wird zunehmend im Sinne der Fehlerprävention die Notwendigkeit gesehen, Maßnahmen und Förderprogramme zu vereinfachen. Diese mittelbar wirkenden Kräfte werden bei der IKA eine Rolle spielen, bei dem Entwurf der Strukturlandkarte wurden sie nicht dargestellt

2 Darstellungen im Einzelnen

Bei der Darstellung werden sowohl Akteure mit einem unmittelbaren Einfluss auf Förderinhalte und -strategie als auch die, die in die (finanz-)technische Abwicklung involviert, sind einbezogen.

Bundesebene

Förderinhalte /-strategie:

Alle Akteure, die unmittelbar mit Fragestellungen des ELER oder der GAK befasst sind, werden aufgeführt. Das sind neben den Koordinierungsreferaten 413 und 415 insbesondere die Fachreferate, die mit einem eigenen Fördergegenstand in der NRR vertreten sind: 412 (ILE), 413 (EIP-Agri), 414 (Einzelbetriebliche Förderung, Bildung), 516 (Ökologischer Landbau), 533 (nationale Waldpolitik) (Forst), 423 (Ernährungswirtschaft), 413 (Leader, EIP), 415 (Hochwasser- und Küstenschutz, Breitband, wasserwirtschaftliche Infrastruktur). Die Beziehungen zwischen der Landesebene und dem Bund verlaufen über verschiedene Kanäle: Gebündelt und koordiniert über die Koordinierungsreferate 413/415 und die VBn der Länder und bilateral in der Fachschiene Fachreferat BMEL - Fachreferat Land/Zahlstellen Land, wenn es um Fördermodalitäten, Verfahrensfragen etc. geht.

Akteure, die unmittelbar in die technische Abwicklung involviert sind:

- **113** (Haushaltsreferat): Setzt im Auftrag von 415 die GAK und im Auftrag von 615 den ELER (Mittelzuweisung an die Länder bzw. die Bundeskasse) finanztechnisch um. Das Referat ist ein wesentlicher „Player“ in den Verhandlungen zur Haushaltsplanung.
- **612** (EU-Koordination): Das Referat hat in der Abwicklung keine prägende Funktion, rechtliche Fragen werden direkt durch 413 geklärt; nur bei Angelegenheiten, die den Sonderausschuss oder den Agrarrat betreffen, ist 612 eingebunden. Es ist aber im Rahmen der staatlichen Beihilfen im Agrarbereich das Schlüsselreferat, das die Vorprüfungen für die Länder vornimmt.
- **616** (Verwaltungs- und Kontrollmanagement, Cross-Compliance, Verwaltungsvereinfachung): Das Referat ist zwar in erster Linie mit der Abwicklung der 1.Säule-Maßnahmen befasst. Die flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule „profitieren“ aber von den dort aufgesetzten Prozessen und werden auch durch diese beeinflusst.

Landesebene Niedersachsen/Bremen

Die wesentlichen Merkmale der Umsetzungsstruktur sind gegenüber der letzten Förderperiode konstant geblieben. So ist auch die Organisation der Programmumsetzung von PFEIL komplex, zeichnet sich weitgehend aber durch eine gute Funktionsfähigkeit aus. Insbesondere die Bewilligung verläuft in stark gebündelten Strukturen. Einige Unterschiede gegenüber *PROFIL* sollen hier kurz hervorgehoben werden. Die Aussagen bauen auf den Analysen der Ex-ante-Evaluierung auf:

- Erhöhung der ohnehin gegebenen Komplexität auf der Steuerungsebene: Insgesamt sind mit Bremen 14 Fachreferate von insgesamt zwei Ministerien und dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) involviert. Dies ist gegenüber *PROFIL* nochmals ein Referat mehr. Hinzu kommen zahlreiche Verwaltungseinheiten mit Querschnitts-/Koordinierungsfunktionen, wie u.a. die VB im ML, Referat 12 im MU, Referat 35 beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) in Bremen sowie die EU-Zahlstelle mit dem koordinierenden und operativen Geschäftsbereich. Diese Komplexität auf der Steuerungsebene wurde durch die Einrichtung einer zusätzlichen Stelle zur Koordination der ESI-Fonds im Referat 403 der Staatskanzlei (StK) erhöht. Mit dieser Stelle ist eine weitere Ebene (vertikale Schnittstelle) in die Organisationsstruktur eingezogen worden. Zusätzlich wurden an das Referat 403 der StK Aufgaben der Verwaltungsbehörde delegiert, sodass auch eine neue „horizontale“ Schnittstelle zwischen der StK und der VB im ML entstanden ist.
- Neue Akteure und Gremien auch auf der regionalen Steuerungsebene: Auf Ebene der vier ehemaligen Bezirksregierungen treten neue Akteure bzw. Akteurskonstellationen in Erscheinung. Deren Ziel ist es, auf der Grundlage regionaler Handlungsstrategien zum einen die ELER-Förderung mit den anderen Fonds und den Erfordernissen der Landesentwicklung zu koordinieren und zum anderen in die Auswahlverfahren regional bedeutsamer Vorhaben im Bereich der ländlichen Entwicklung eingebunden zu werden. Mit den Ämtern für regionale Landesentwicklung (ÄrL) wurden vier regionale Bündelungsbehörden eingerichtet, an deren Spitze jeweils Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung stehen. Zusätzlich ist bei jedem Amt ein kommunaler Steuerungsausschuss (KSA) angesiedelt. Die KSA sind fondsübergreifend (EFRE, ESF, ELER) in die Vorhabenauswahl der Förderanträge regional bedeutsamer Maßnahmen mit einzubeziehen. Die Funktionsfähigkeit der neu geschaffenen Strukturen und deren Mehrwert für die Ziele der ELER-Förderung werden auch Gegenstand der Implementationsanalyse sein.
- Weitere Reduzierung der Bewilligungsstellen: Gegenüber der letzten Förderperiode wird sich die Anzahl der Bewilligungsstellen reduzieren, nämlich zum einen im Bereich der LWK Niedersachsen durch den Verzicht auf Weiterführung der forstlichen Maßnahmen im Rahmen der EU-Förderung. Zum anderen reduziert sich im Bereich der niedersächsischen Verwaltung für Landesentwicklung die Zahl der Bewilligungsstellen von elf auf vier, auch wenn die Anzahl der Standorte der ehemaligen Ämter für Landentwicklung erhalten bleibt. Der Abbau von Bewilligungsstellen ist neben der allgemeinen Reduzierung von Fixkosten und Schnittstellen mit einer Reduzierung des Aufwands der übergeordneten Kontrollinstanzen (Fachaufsicht, Bescheinigende Stelle, Interner Revisionsdienst etc.) verbunden, da diese immer eine bestimmte Stichprobenanzahl an Bewilligungsstellen überprüfen müssen.
- Kontrollebene: Aufgrund der geänderten Anforderungen an die Umsetzung der Technischen Hilfe, wurde im ML, Referat 301.1 eine „funktional unabhängige Stelle Technische Hilfe“ als Kontrollinstanz eingerichtet.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass gegenüber PROFIL einer weiteren stringenten Kanalisierung und Verstetigung auf Ebene der Bewilligung eine Verkomplizierung auf der Steuerungsebene gegenübersteht, sowohl auf der Landesebene als auch auf der regionalen Ebene.

Anhang 2

Vier ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich: PFEIL Niedersachsen-Bremen, LPLR Schleswig-Holstein, NRW-Programm Ländlicher Raum und EPLR Hessen. Finanzen — Fördermaßnahmen — Prioritäten — Investitionstypen — Zielgruppen — Implementation (5-Länder-Evaluation 1/16)

Separates Dokument.