

Ex-post-Bewertung

PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013

Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen von *PROFIL*

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter

Braunschweig, Oktober 2015

Dipl.-Ing. Barbara Fährmann
Tel.: 0531 596-5247
E-Mail: barbara.faehrmann@ti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Tel.: 0531 596-5217
E-Mail: regina.grajewski@ti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Karin Reiter
Tel.: 0531 596-5221
E-Mail: karin.reiter@ti.bund.de

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

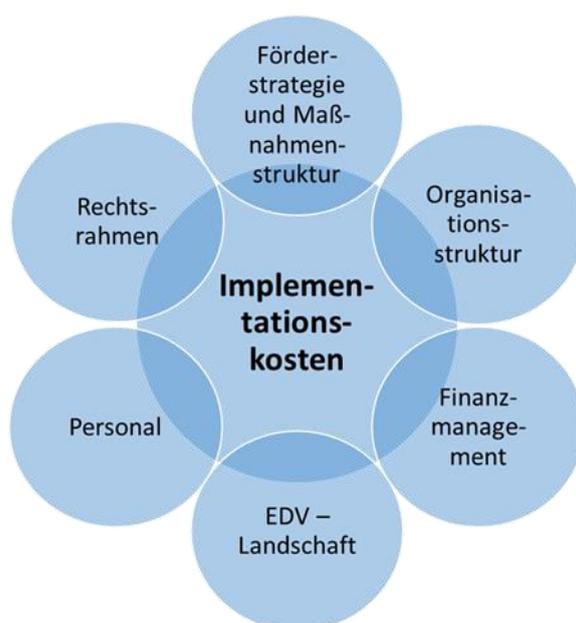
Fax: 0531 596-5599

Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013

Modulbericht

10.2_MB Implementationskostenanalyse

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter



Vom Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag des Landes Niedersachsen

Braunschweig, Oktober 2015

Finanziell unterstützt durch:



Niedersachsen

Kurzfassung

Untersuchungsdesign

Im Rahmen der begleitenden Evaluierung von *PROFIL* wurde – aufbauend auf den Erfahrungen der Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms PROLAND – erneut eine Implementations(kosten)analyse (IKA) durchgeführt. Im Zentrum stehen die Erhebung der Kosten der öffentlichen Hand für die Umsetzung von *PROFIL* sowie die Analyse der Implementationsstrukturen. Implementationskosten (IK) werden im Rahmen von Evaluationsstudien zumeist vernachlässigt. Fokussiert wird, wenn überhaupt, nur auf die Kosten, die bei den Begünstigten für die Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen entstehen. Die Verwaltungskapazitäten sind aber ein wesentlicher Engpassfaktor für die Umsetzung von Förderprogrammen. Je ambitionierter und je weniger standardisiert ein Programm ist, desto stärker sind auskömmliche und qualifizierte Verwaltungskapazitäten gefragt. Die IK-Analyse zielte darauf ab, Transparenz über die mit der Förderung verbundenen Kosten und Belastungen der Förderverwaltung zu schaffen und Ursachen für die Kosten des Programms und der Maßnahmen zu ergründen. Diese Ursachenanalyse erfolgte im Wesentlichen auf der Grundlage von Expertengesprächen und Dokumentenanalysen. Länderübergreifend wurde darüber hinaus mit Hilfe einer Regressionsschätzung untersucht, ob die Faktoren, die wir qualitativ als wichtig erachtet haben, auch durch ein Modell abgebildet werden. Die ermittelten Kosten wurden abschließend exemplarisch für das Themenfeld Biodiversität den Wirkungen gegenübergestellt, da von einer Beziehung zwischen IK und Wirkungsintensität ausgegangen wird.

Ziel der Implementationskostenanalyse und Untersuchungsdesign

Quantitative Ergebnisse

Die Implementationskosten (IK) der Programmumsetzung wurden anhand einer fragebogengestützten Vollerhebung bei allen relevanten Verwaltungsstellen auf Maßnahmenebene und auf Ebene des Programmoverheads erfasst. Die Kostenermittlung umfasst Personal-, Sach- und IT-Kosten. Der Kalkulation der Personalkosten liegen Schätzungen von Arbeitszeitanteilen und Personalkostenpauschalen sowie Daten aus Systemen der Kostenleistungsrechnung zugrunde. Zentrale Kennziffer der Auswertungen sind die relativen IK. Diese sind definiert als Prozentwert, der je ausgezahlten Euro Förderung an Implementationskosten aufzuwenden ist. Bei der Analyse der IK werden drei Maßnahmengruppen unterschieden: die flächenbezogenen landwirtschaftlichen Maßnahmen (ELER-InVeKoS), die investiven Maßnahmen (ELER-Investiv) und die forstliche Förderung. Nach wie vor schwierig bleibt die Erfassung der IT-Kosten, obgleich diese Kosten einen großen Anteil an den Umsetzungskosten ausmachen. Dies liegt v. a. an der schwierigen Trennung der IT-Kosten der Direktzahlungen und der Flächenförderung der 2. Säule.

Fragebogengestützte Vollerhebung bei allen relevanten Verwaltungsstellen auf Maßnahmen- und Programmebene

Die erfassten IK von *PROFIL* für das Jahr 2011 belaufen sich auf knapp 27 Mio. Euro, von denen der Programmoverhead 13,5 % der Kosten ausmacht. Im Vergleich der im Rahmen der vorliegenden Analyse untersuchten Bundesländer¹ sind Niedersachsen/Bremen mit rund 9 % relativen IK² am günstigsten.

***PROFIL* weist im Ländervergleich die geringsten relativen IK auf.**

Insgesamt hat sich aber das Niveau vor allem der absoluten IK gegenüber 2005³ deutlich erhöht, vor allem aufgrund des gewachsenen Programmvolumens. Auch die relativen IK sind gestiegen, insgesamt aber weniger stark. Dafür verantwortlich sind programmspezifische Ursachen, wie ein erweitertes Maßnahmenpektrum, die Integration von Leader, aber auch Veränderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. eine intensiviertere Prüfungstiefe). Bei einigen Maßnahmen sind Effizienzgewinne in der Umsetzung gegenüber der Vorperiode festzustellen. Dies gilt für das AFP aufgrund der Zentralisierung der Bewilligungsstrukturen und das Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat) durch die Integration des Bewilligungsverfahrens in das „Standardverfahren“ der Landwirtschaftskammer und ein gut aufgestelltes IT-System.

Programmumsetzung ist gegenüber der Förderperiode 2000 bis 2006 teurer geworden.

Die größten Kostenträger (absolute IK) sind die Dorferneuerung (322) und das Niedersächsische und Bremer Agrarumweltprogramm (NAU/BAU). Beide Maßnahmen haben einen Anteil von jeweils rund 13 % an den maßnahmenbezogenen IK und umfassen rund 22 % der Fördermittel. Es folgen die forstliche Förderung (125-C, 221-227) und KoopNat (214-C) mit einem Anteil von jeweils acht Prozent an den IK. Dieser Anteil liegt deutlich über ihrem jeweiligen Anteil an den ausgezahlten Fördermitteln. D. h., obgleich es sich um vergleichsweise finanzstarke Maßnahmengruppen handelt, sind die Skaleneffekte gering. Dies dürfte in erster Linie auf die heterogenen Teilmaßnahmen und sehr wenig standardisierte Fördervorhaben zurückzuführen sein.

Größte Kostenträger sind die Dorferneuerung und das NAU/BAU.

Die relativen IK der flächenbezogenen Maßnahmen sind sehr heterogen. Die Ausgleichszulage (212) ist sehr günstig umzusetzen, während der Erschwernisausgleich (213) mit 29 % auch im Vergleich zu den anderen Bundesländern als „teuer“ herausragt. Die Agrarumweltmaßnahmen liegen im Schnitt bei 12 % und damit über dem Durchschnitt der IK des Gesamtprogramms. Das KoopNat (214-C) ist mit 21,6 % der teuerste Maßnahmenblock der AUM. Im Bundesländervergleich von Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind diese relativen IK niedrig. Auf den Hektar bezogen variieren die IK zwischen 40 Cent bei der Ausgleichszulage (212) und 44,50 Euro beim KoopNat (214-C).

Deutliche Unterschiede zwischen den relativen IK der flächenbezogenen Maßnahmen

¹ Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein.

² D. h. es müssen 9 Cent aufgewendet werden, um einen Euro Fördermittel auszureichen (Maßnahme 126 enthalten).

³ Jahr der Erhebung für die IK-Analyse in der Ex-post-Bewertung 2008.

Die relativen IK der forstlichen Fördermaßnahmen liegen in allen Bundesländern über dem Programmdurchschnitt. Mit 22 % relativen IK liegt diese Maßnahmengruppe deutlich über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK von 8 %. Eine große Spreizung in der Kostenstruktur der (Teil-)Maßnahmen ist erkennbar. Maßnahmen wie Standortkartierungen und Waldkalkung weisen niedrige relative IK auf, während Erstaufforstung oder Bestandspflege sehr hohe relative IK haben. Die Ursachen sind vielfältig, liegen u. a. in den heterogenen Vorhaben und einem auf die Teilmaßnahmen bezogen geringen Mittelvolumen. Auch die Fixkosten für die Umsetzung von Maßnahmen und eine weitgehende Reduzierung des Ermessens in der Förderabwicklung lassen diese kleinstrukturierten Maßnahmen unter EU-Bedingungen sehr teuer werden. Daher ist es folgerichtig, die forstliche Förderung rein national weiterzuführen.

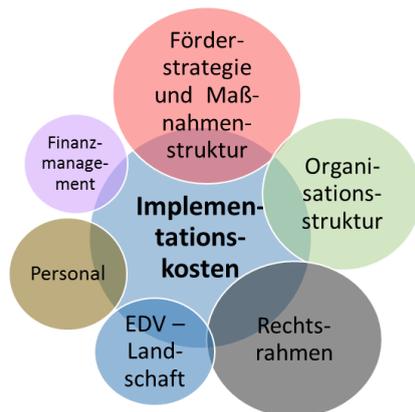
Forstliche Fördermaßnahmen nicht nur in Niedersachsen/Bremen mit hohen relativen IK verbunden

Der Durchschnitt der Maßnahmengruppe ELER-Investiv liegt bei 6,3 % relativen IK⁴. In dieser Gruppe sind insbesondere die Maßnahmen, die auf Qualifizierung und Kapazitätsausbau ausgerichtet sind, mit hohen relativen IK verbunden. Für diese Maßnahmen liegen die durchschnittlichen relativen IK bei über 30 %. Hohe relative IK weisen die Maßnahmen Leader, Kulturerbe oder Umnutzung auf, in denen wenig standardisierte Projekte umgesetzt werden. Dorferneuerungs- oder Wegebauprojekte sind hingegen durch ein günstiges Implementationskosten-Fördermittel-Verhältnis gekennzeichnet. In der Dorferneuerung wird angestrebt, kleinvolumige Projekte privater Antragsteller gezielt ohne EU-Kofinanzierung zu fördern, sodass aufwendige Arbeitsschritte entfallen.

Investive Maßnahmen mit einer Spanne der relativen IK von 0,3 % beim Küstenschutz (126) und über 80 % bei Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B)

⁴ Ohne die Maßnahme Küstenschutz bei 8 %.

Qualitative Ergebnisse



Die qualitative Analyse wurde nach Faktorenkomplexen gegliedert, die die Umsetzung von *PROFIL* in Bezug auf die Kosten und die Umsetzungseffizienz beeinflussen. Die Größe der Kreise stellt die Relevanz der Faktoren für Niedersachsen/Bremen dar.

Faktorenkomplexe zur Erklärung der Implementationskosten und der Umsetzungseffizienz

In den anderen Bundesländern fallen die Gewichtungen deutlich anders aus. Die kleineren Kreise treffen nur für bestimmte Maßnahmenbereiche bzw. Einzelaspekte zu. Je größer der Kreis, desto relevanter ist der jeweilige Faktorenkomplex für das Programm bzw. seine UmsetzungsakteurInnen. Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte dieser Faktorenkomplexe auf Programmebene und für die Maßnahmengruppen zusammengefasst.

Bei der Programmgestaltung haben die Bundesländer große Spielräume. Welche Maßnahmen nehmen sie in ein Programm auf, wie werden die Maßnahmen im Detail ausgestaltet, auf welche Arten von Zuwendungsempfängern wird fokussiert und wie das Zahlungsregime gestaltet? Verschiedene Determinanten lassen sich identifizieren, die Auswirkungen auf die Umsetzungskosten haben, deren Erklärungsgehalt im Rahmen der qualitativen Erhebungen überprüft wurde.

Förderstrategie und Maßnahmenstruktur

PROFIL weist mit 10,4 %⁵ im Bundesländervergleich die geringsten relativen IK auf. Dies ist auch auf das hohe Programmvolumen zurückzuführen (u. a. durch das Konvergenzgebiet und den Health Check). Die hohen Fixkosten eines EU-Förderprogramms, gerade auf der Ebene des Programmoverheads, werden auf diese Weise „verdünnt“.

Die Masse macht es ...

Obleich die Programmierung 2005/2006 mit der Absicht gestartet ist, die Maßnahmenanzahl im Programm deutlich zu verringern, weist *PROFIL* eine hohe Zahl kleinvolumiger Maßnahmen auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine EU-Kofinanzierung im Vergleich zu einer rein nationalen Finanzierung eine längere Perspektive eröffnet. Für die IK des Programms insgesamt ändert die Einbeziehung dieser Maßnahmen wenig. Für den Maßnahmen- und Programmoverhead

Kleinstmaßnahmen verursachen hohe Kosten im Overhead.

⁵ Der Wert bezieht die Maßnahme Küstenschutz nicht ein, da deren Einfluss auf die Kostenstruktur bei dem Vergleich zwischen Küsten- und Binnenländern verzerrend wirken würde.

aber fallen Mehrkosten an. Unabhängig vom Fördervolumen sind Dienstleistungen zu schreiben, Prüfberichte zu erstellen, müssen die Maßnahmen im Programm beschrieben und geändert werden und sind in der IT abzubilden.

Niedersachsen/Bremen setzen in vielen Maßnahmenbereichen zusätzlich nationale Mittel als top-up ein. Die Möglichkeit, bestimmte Vorhabentypen und Arten von Antragstellern außerhalb der EU-Kofinanzierung zu fördern, wird gezielt genutzt. Sowohl beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) als auch bei den ÄfL wird eine klare und frühzeitige Weichenstellung vorgenommen. In der Dorferneuerung beispielsweise sollen Projekte privater Antragsteller bevorzugt rein national gefördert werden. Rund fünfmal so viele Projekte wurden daher nur national gefördert ohne EU-Beteiligung. Damit entfallen Checklisten und ausführliche Dokumentationspflichten in der Verwaltungskontrolle ebenso wie eine doppelte Aktenführung, können verwaltungsvereinfachende Regelungen der Landeshaushaltsordnung genutzt werden.

Artikel-89-Maßnahmen als Instrument, um Implementationskosten zu senken

Werden größere Zuwendungsbeträge in mehrere Teilzahlungen gesplittet, dann verursacht im Prinzip jede Teilzahlung einen genauso hohen Aufwand wie eine Einmalzahlung. Hinzu kommt, dass sich eventuelle Sanktionsberechnungen verkomplizieren. Im AFP wurde 2011 auf eine Einmalzahlung umgestellt. Davon erhofft man sich deutliche Effizienzgewinne in der Umsetzung. Ein Verzicht auf Zwischenzahlungen geht allerdings zu Lasten der ZuwendungsempfängerInnen, da der komplette Zuwendungsbetrag zwischenzufinanzieren ist, hat dadurch aber auch beschleunigende Wirkungen.

Auszahlungsregime als kostenbestimmender Faktor

Bei den Bildungs- und Beratungsmaßnahmen kommen viele Aspekte zusammen, die die Umsetzung in Relation zu den Fördermitteln teuer machen: fast alle leiden unter einer hohen Fixkostenbelastung. Weitere wichtige Maßnahmenmerkmale sind bei 111/114 die hohe Zahl an ZuwendungsempfängerInnen und die geringen Zuwendungsbeträge.⁶ Bei „Transparenz schaffen“ (331-A) sind es zudem die Komplexität der Verwendungsnachweisprüfung und die Vor-Ort-Kontrollen (VOK) und bei „Qualifizierung für den Naturschutz“ (331-B) die insgesamt geringe Zahl an Antragstellern und die komplexen Abrechnungsmodalitäten. Die Gewässerschutzberatung (323-C) schneidet hinsichtlich ihrer relativen IK günstig ab (hohe Finanzvolumen, Pauschalierung vieler Kostenpositionen, mehrjährige Bewilligungen). Wie sich die Maßnahmen, die in der Evaluierung zumeist positiv bewertet wurden, kostenseitig entwickeln werden, bleibt mit den neuen

Bildungs- und Beratungsmaßnahmen: klein, fein und oft teuer in der Umsetzung

⁶ Die Zahl der Begünstigten wird sich für die nächste Förderperiode durch die in Artikel 14/15 der ELER-VO 1305/2013 festgelegte Regelung der Trägerförderung anstelle der Förderung der TeilnehmerInnen bzw. der einzelnen Betriebe deutlich verringern.

Vergabevorgaben und der strikten Anwendung des Realkostenprinzips ab 2014 abzuwarten.

Investive Projekte sind oftmals hoch komplex in der Abwicklung: viele unterschiedliche Gewerke, nicht-förderfähige Investitionsbestandteile und zahlreiche Finanzierungsquellen. Dies erschwert die Verwendungsnachweisprüfung gerade in Hinblick auf wenig fördererfahrene ProjektleiterInnen oder Architekturbüros. Hinzu kommt, dass viele Projekte (Umnutzung, Dienstleistungseinrichtungen, Nahwärmenetze, Leader-Projekte) nicht zum Standardrepertoire einer Bewilligungsstelle gehören, sodass sich die zuständigen SachbearbeiterInnen mit jedem Antrag neu in die Materie einarbeiten müssen und kaum Routine entwickelt werden kann.

Hohe Komplexität und geringe Projektanzahl verteuern die Abwicklung.

Ursächlich für die hohen Kosten des KoopNat sind – wie in den anderen Bundesländern auch - (1) der hohe fachliche Anspruch des Vertragsnaturschutzes, der sich in umfangreichen Förderauflagen niederschlägt, (2) die Notwendigkeit, vergleichsweise viele Einzelfallentscheidungen treffen zu müssen und (3) die oft ungünstigen Flächenzuschnitte. Auch sind die KoopNat-Flächen aufgrund der Zielkulisse oftmals erheblich kleiner als bei horizontal angebotenen Agrarumweltmaßnahmen. Das Einpflegen eines Förderantrags in die EDV kostet aber nahezu das Gleiche. Hinzu kommt, dass aufgrund der Lagetreue die Verwaltungskontrollen aufwendiger sind als bei rotierenden Maßnahmen.

KoopNat ist die teuerste und anspruchsvollste Maßnahme unter den Agrarumweltmaßnahmen.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern verursacht die Abwicklung des Erschwernisausgleichs (213) mit 38 Euro je Hektar hohe Verwaltungskosten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Niedersachsen ein komplexes System zur Berechnung der Ausgleichsbeträge aufgesetzt wurde. Dadurch muss für jede beantragte Fläche geprüft werden, in welchem Naturschutzgebiet die Fläche liegt und welche ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen bestehen. Hinzu kommt, dass die Abgrenzung der Naturschutzgebiete auf dem Flurstücksystem beruht, das nicht kompatibel mit dem Feldblocksystem ist. Auch die Feststellung der Förderfähigkeit von Flächen ist sehr aufwendig.

Erschwernisausgleich – Verwaltungsabwicklung mit Erschwernissen

Die Zuwendungsvoraussetzungen der erst mit dem Health Check wiedereingeführten Ausgleichszulage gehen mit Ausnahme der Kulissenzugehörigkeit „benachteiligtes Gebiet“ kaum über die Anforderungen für die Direktzahlungen hinaus. Die Prämienzahlung von 35 Euro je Hektar fällt zudem so gering aus, dass sie keinen Anreiz schafft, tatsächlich Grenzstandorte, die ggf. brachzufallen drohen, in der Bewirtschaftung zu halten. Die Ausgleichszulage ist zwar sehr günstig umzusetzen, die anvisierten Umwelteffekte sind aber derart gering, dass das Kosten-Wirksamkeitsverhältnis insgesamt als schlecht einzustufen ist.

Ausgleichszulage – geringe Umsetzungskosten und geringe Wirkungen

Bei der forstlichen Förderung kommen viele Determinanten zusammen, die die Maßnahmen in der Umsetzung insgesamt verteuern: zwei unterschiedliche Ver-

Viele Determinanten verteuern die forstli-

fahren (InVeKoS und Investiv), Anwendung gleicher Abwicklungsverfahren trotz unterschiedlicher Inanspruchnahme der Teilmaßnahmen, keine bis geringe Nachfrage in einigen der programmierten Maßnahmen (Vorhaltekosten), eine individuelle und nicht pauschalierte Zuwendungsgewährung und aufgrund der Altverpflichtungen in der Erstaufforstung die Notwendigkeit, Altfälle nacharbeiten zu müssen.

chen Fördermaßnahmen.

Empfehlungen zu Förderstrategie und Maßnahmen

- Angebot von Kleinstmaßnahmen im EU-Programm überdenken,
- Artikel-89-Maßnahmen auch weiterhin strategisch einsetzen,
- nach Möglichkeit große Vorhaben EU-kofinanzieren,
- Teilauszahlungen vermeiden,
- die Wirkungen nicht aus dem Auge verlieren: Jeder Euro Fördermittel und jeder Cent für die Umsetzung ist fehlinvestiert, wenn den Maßnahmen keine Wirkungen gegenüber stehen.
- Bei den Bildungs- und Beratungsmaßnahmen ist abzuwarten, wie sich das neue Förderregime der Trägerförderung auf die relativen IK auswirken wird. Weiterhin überdurchschnittliche relative IK sollten gegebenenfalls aufgrund der Potenziale der Maßnahmen in Kauf genommen werden.
- Leader & Co: Bewusstsein für die aufwendige Umsetzung besonderer Projekte schaffen und die entsprechenden Ressourcen dafür vorhalten.

Das größte Problem im EU-Rechtsrahmen ist seine Unbeständigkeit und kontinuierliche Ausdifferenzierung. Dadurch müssen auch die Verwaltungs- und Kontrollpfade ständig nachjustiert werden. Dieser Umstand stellt hohe Anforderungen an das Personal in den Bewilligungsstellen. Zusätzlich treten „hausgemachte“ Probleme auf, wenn der EU-Rechtsrahmen auf inkompatible nationale Bestimmungen oder gelebte Verwaltungspraxis stößt - ein inhärentes Problem der Integration von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen in schon lange etablierte Förderschemata bzw. -verwaltungen.

Rechtsrahmen

Schwierig ist weniger das Zahlstellenverfahren an sich zu implementieren, sondern die Anpassung an ständige und teilweise grundlegende formelle als auch inhaltliche Änderungen (so z. B. die Kontrollverordnung, Health Check und Zuckerdiversifizierung). Hinzu kommen Modifizierungen durch Prüffeststellungen (auch aus anderen Bundesländern) und Gerichtsurteile. Die ständigen Anpassungserfordernisse sind aber nicht nur EU-bedingt. Auch Förderrichtlinien werden jährlich angepasst, z. B. durch Änderungen im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Beständig ist nur der Wandel – die mangelnde Stabilität des Rechtsrahmens ist mit hohen Anpassungskosten verbunden.

Die Vielfalt an Kontrollen erfordert einen hohen Zeitaufwand für Vorbereitung,

Kontrollkaskaden und

Prüfungstage und Nacharbeiten. In den Expertengesprächen standen in NI/HB allerdings weniger die externen Prüfinstanzen wie die Bescheinigende Stelle im Zentrum der Kritik, sondern die Zahlstelle und die Fachaufsicht. Aus Sicht der Bewilligungsstellen sind die Vorgaben der Zahlstellendienstleistung und der darauf aufbauenden Besonderen Dienstleistungen sehr strikt und schränken das Ermessen sehr ein. Gleiches gilt für die Fachaufsicht. Allerdings spiegelt diese Ansicht auch ein unterschiedliches Rollenverständnis wider, da es die wesentliche Aufgabe einer Zahlstelle und auch der Fachaufsicht ist, landesweit gleiche Verfahren für alle Maßnahmen zu gewährleisten. Dazu gehört es auch, Entscheidungen umfassend in den Akten zu dokumentieren und das Vier-Augen-Prinzip im Verwaltungsverfahren einzuhalten. In jüngster Zeit wurden von der Zahlstelle Spielräume stärker genutzt, die Vorgaben für die Inaugenscheinnahme und die VOK nach Projekten zu differenzieren.

**„kontrollintensive“
Dienstleistungen
erhöhen den Umset-
zungsaufwand.**

Die konkrete Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips stellt viele Bewilligungsstellen vor „logistische“ Herausforderungen. Durch die EDV sind die einzelnen Weiterleitungsschritte teilweise so kleinteilig definiert, dass unter Berücksichtigung der Vorgaben für die Laufbahngruppen und die restriktive Rechtsverwaltung das Personal „künstlich“ verknappt wird. Darüber hinaus sind teilweise Förderaspekte gegenzeichnen, für die ein sehr spezialisiertes Wissen erforderlich ist, das nicht gleichermaßen in allen Dienststellen vorhanden ist. Eine Mitzeichnung kann somit teilweise nicht auf dem für eine tatsächliche Zweitprüfung erforderlichen Fachwissen beruhen.

**Vier-Augen-Prinzip –
eine „logistische“ Her-
ausforderung**

Neu in der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die Übernahme einer Sanktionsregelung aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) für ELER-Investiv bei „Übererklärung“ bzw. Abweichungen. Mit der Sanktionsregelung sind intensive Abweichungskontrollen und die ggf. notwendigen Sanktionierungen verbunden. Für investive Maßnahmen wird von der Mehrzahl der Befragten die Sanktionsregelung kritisch gesehen, da sie einer gestaltenden und aktivierenden Förderung systemfremd sei und zu einer „Kriminalisierung“ der Antragstellenden führe. Angesichts der Komplexität der Bewilligungsbescheide sehen die Bewilligungsstellen eine Fürsorgepflicht in der Beratung der Antragstellenden, um diese nicht sanktionieren zu müssen. Der EFRE mit ähnlich gelagerten Förderfällen kennt keine Sanktionsregelung. Eigentlich würde auch das Vorgehen, wie es gemäß LHO praktiziert wird, bei der Verwendungsnachweisprüfung ausreichen, um die Gemeinschaftsinteressen wirkungsvoll zu schützen.

**Sanktionsregelung – für
investive Maßnahmen
ein angemessenes In-
strument?**

Die *PROFIL*-Bewilligungsstellen stehen vor dem Problem, die korrekte Anwendung des Vergaberechts sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Antragstel-

**Überprüfung der Einhal-
tung des Vergaberechts**

lenden zu prüfen. Vergabeverfahren sind zuweilen so komplex, dass es schwierig ist, entsprechende Expertise vorzuhalten. Auch für die Zahlstelle ist es eine Herausforderung, dieses sehr komplexe Rechtsgebiet verfahrenstechnisch zu operationalisieren. Bei öffentlichen Antragstellern stellt sich z. B. die Frage, ob die Bestätigung des Rechnungsprüfungsamtes für eine korrekte Anwendung des Vergaberechts ausreichend ist oder ob die Bewilligungsstelle ebenfalls prüfen muss. Auch Private müssen das Vergaberecht einhalten. Es wird geprüft, ob mit dem Finanzministerium weitergehende Ausnahmen verhandelt werden können. Schulungen sind weiterhin unabdingbar, da das Problem bei öffentlichen Zuwendungsempfängern weiter besteht und im Frühjahr 2014 neue Vergaberegulungen der EU in Kraft getreten sind, die innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen sind.

– komplexes Themenfeld für die Sachbearbeitung

Umsatzsteuern als Teil der förderfähigen Kosten wurden in Niedersachsen/Bremen bislang gefördert, soweit der/die ZuwendungsempfängerIn nicht vorsteuerabzugsberechtigt war. Die Prüfung dieser Voraussetzung hat sich als erheblich fehleranfällig erwiesen, sodass künftig auf eine ELER-Förderung verzichtet werden soll. Dies erhöht natürlich die Finanzierungslücke bei all denjenigen, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind (Privathaushalte, gemeinnützige Vereine). Die ESIF-Verordnung sieht nun vor, die Umsatzsteuerförderung bei Öffentlichen wieder zuzulassen. Die Probleme, den Kreis der Berechtigten eindeutig zu identifizieren, bleiben aber weiter bestehen, sodass davon abgeraten wird, diese Option zu nutzen.

Umsatzsteuer fördern ja oder nein?

Bei der Mehrheit der festgestellten Fehler im Bereich der InVeKoS-Maßnahmen handelt es sich um – zumeist nur geringe – Flächenabweichungen. Jede Flächenabweichung führt zu einer (nochmaligen) Bearbeitung aller auf die Flächenangaben aufbauenden Datensätze. Zwei Feststellungspfade für Flächenabweichungen lassen sich unterscheiden: die Anpassung von Flächenreferenzen sowie Fernerkundung und die klassische VOK. Das Vorgehen der Referenzflächenpflege führt dazu, dass gerade die mehrjährigen Agrarumweltmaßnahmen in hohem Maß von Anpassungsschleifen arbeitsmäßig betroffen sind. Des Weiteren sind Messtoleranzen weiter gesunken, was außer Verhältnis zur Fehlerquelle „Mensch“ steht. Hinzu kommt, dass anders als bei den Direktzahlungen, Landschaftselemente nicht förderfähig sind und herausgemessen werden müssen. Landschaftselemente verändern sich aber naturgemäß. Die vorzunehmenden Flächenkorrekturen sind teilweise für die Antragstellenden kaum nachvollziehbar. Durch die fehlende Bagatellregelung für Rückforderungen sind auch Cent-Beträge zurückzufordern. Die LWK hat diese Rückforderungen zunächst zurückgestellt, weil alle Beteiligten auf eine veränderte Rahmensetzung durch die EU-KOM hofften. Ende 2012 mussten schließlich doch Rückforderungen an die Landwirte adressiert werden (rund 3.200 Rückforderungen von im Schnitt 20

ELER-InVeKoS – Messgenauigkeit bei Flächenerfassung, Flächenkorrektur und fehlende Bagatellgrenze bei Rückforderungen

Euro). Die Kosten für die Bearbeitung und der Imageverlust stehen in keinem Verhältnis zu den zurückgeforderten Beträgen.

Klassischerweise wird auch im *PROFIL* für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen als Ausdruck eines konsensualen Handelns ein öffentlich-rechtlicher Vertrag mit den Landwirten geschlossen. Alle anderen Agrarumweltmaßnahmen hingegen unterliegen dem Bescheidverfahren. Vertrag und Bewilligung unterscheiden sich beispielsweise in dem Vorgehen bei Rückforderungen und Sanktionen. Da inzwischen alle Agrarumweltmaßnahmen über die Landwirtschaftskammer (LWK) abgewickelt werden, sollte auf diese verfahrenstechnische Differenzierung verzichtet werden. Materiell gibt es kaum Unterschiede, sodass ab 2014 folgerichtig gänzlich auf Bewilligungen umgestellt wird.

**Vertrag oder Bescheid –
welche Form wird für
den Vertragsnaturschutz
genutzt?**

Empfehlungen zum Rechtsrahmen

... an die Länder Niedersachsen/Bremen

- Neue Zahlstellendienstanweisung (ZDA) als sinnvolles Instrument intensiv durch Schulungen begleiten.
- Stärker auf Kohärenz zwischen den Besonderen Dienstanweisungen (BDA) auch in Detailregelungen achten.
- Wenn landesinterne Regelungen gelten, sollte das Vereinfachungspotenzial systematisch in Absprache mit dem Finanzministerium ausgelotet werden (Beispiel Vergabe- und haushaltsrechtliche Regelungen).
- Keine Förderung der Umsatzsteuer.
- Das Vier-Augen-Prinzip sollte in der IT so verankert werden, dass es in den sensiblen Bereichen wirkungsvoll eingesetzt wird und nicht bei jedem einzelnen Weiterleitungsschritt.

... an die EU-KOM

- Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten in der kommenden Förderperiode stabil gehalten werden. Unbestimmte Rechtsbegriffe sollten stärker operationalisiert werden.
- Das Konzept von „tolerable risk of error“ sollte auch weiterhin von der EU-KOM verfolgt werden. Es sollte auch diskutiert werden, ob ein Teil der Fehlerursachen nicht vermieden werden könnte, z. B. durch höhere Toleranzen bei Flächenmessungen oder Verzicht auf Herausrechnen von Landschaftselementen bei ELER-Flächenmaßnahmen.
- Die Bagatellgrenze für Rückforderungen ist wieder einzuführen (ist in der Horizontalen Verordnung enthalten).
- Die Sanktionsregelung für ELER-Investiv ist aus unserer Sicht zu überdenken. Für investive Maßnahmen ist diese Regelung wesensfremd.

Die Organisationsstruktur der Programmumsetzung, d. h. deren Aufbau- und Ablauforganisation, ist neben den rechtlichen Rahmenbedingungen der zentrale Faktorenkomplex, der die Kosteneffizienz der Umsetzung beeinflusst. Neben den EU-seitig formulierten Anforderungen an einzurichtende Stellen sind die Länder weitgehend frei bezüglich der Aufteilung und Zuordnung von Aufgaben auf bestehende Verwaltungen.

Organisationsstruktur

Insgesamt zeichnet sich die Organisationsstruktur von *PROFIL* durch eine überwiegend gute Funktionsfähigkeit im Sinne der Anforderungen an Aufbau- und Ablauforganisation zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen aus. Dieser Faktorenkomplex gehört daher eher zu den Erklärungsgründen für die niedrigen IK des Programms als zu einem Kostenverursacher durch ineffiziente Organisationslösungen. Anders als in NRW oder Hessen haben sich in Niedersachsen/Bremen zum Zeitpunkt der Analyse keine grundlegenden strukturellen Schwachstellen manifestiert.⁷ Hierfür sind mehrere Merkmale „qualitätsbestimmend“.

Anforderungen an die Organisationsstruktur: Steuerungsfähigkeit, Homogenität des Verwaltungshandelns, Gestaltungsspielräume und Kosteneffizienz in NI/HB weitestgehend erfüllt

Prägend ist insbesondere die Kontinuität im Organisationsgerüst, das aus den drei Bewilligungssträngen besteht: Ämter für Landentwicklung (ÄfL), Landwirtschaftskammer (LWK) und Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN). Hinzu kommt die Homogenität der involvierten Institutionstypen, da das Programm ausschließlich durch Institutionen der Landesverwaltung oder in deren Auftrag nach Weisung umgesetzt wird. Eine Kommunalisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung wurde nicht vorgenommen. Damit werden lange Implementationsketten und Reibungsverluste zwischen Institutionstypen vermieden.

Kontinuität im Organisationsgerüst und Homogenität der Institutionstypen.

Die Bewilligungsebene ist damit durch eine starke Bündelung und Kanalisierung gekennzeichnet. Allein für die Agrarumweltmaßnahmen sind beispielsweise fünf Fachreferate (ML und MU (2), SUBV und WuH) zuständig. Sie werden insgesamt aber nur von einer Bewilligungsbehörde mit zehn regionalen Bewilligungsstellen integriert umgesetzt. Positiv zu werten ist auch die Entwicklung des AUM-Referats im ML zu einer fördertechnischen Koordinierungsstelle für die gesamten AUM, inklusive der Maßnahmen des MU. Dadurch werden die integrierte Umsetzung und Harmonisierung der Umsetzungsprozeduren weiter vorangetrieben und fördertechnische EU-Expertise des ML auch für das MU nutzbar gemacht.

Starke Bündelung auf der Bewilligungsebene

Im Verhältnis zur Landesfläche und zu anderen Bundesländern erreicht Niedersachsen/Bremen einen hohen Grad an zentralisierter Aufgabenwahrnehmung und zentralisierten Bewilligungsstellen. Aus Sicht des ZS-Referats sollten diese Bemühungen weiterverfolgt und intensiviert werden. Aus Sicht anderer Akteure der Programmumsetzung ist hingegen zum einen „fachlich das Ende der Fahnenstange“ erreicht, da eine weitere Zentralisierung eine wesentliche Einschränkung des erforderlichen Gestaltungsspielraums bedeuten würde und zum anderen bereits die jetzigen Zentralisierungen beispielsweise der Prüfdienste mit Zentralisierungskosten verbunden sind.

Weitgehende Optimierung der ZS-Anforderungen: Zentralisierung von Strukturen und Funktionstrennung

⁷ Grundlegend bedeutet im Zusammenhang mit unserem methodischen Vorgehen, Probleme und Defizite, die von der Mehrzahl der Befragten der unterschiedlichen Ebenen geteilt werden und die objektive Störungen in der Programmumsetzung (Bewilligungsrückstand, fehlenden Mittelabfluss, verzögerte Berichtslegung etc.) verursacht haben.

Mittlerweile wurden zudem in allen drei Bewilligungsbehörden auch organisatorisch die Fachverwaltung (Beratung) und Bewilligung (Verfahrenstechnik) voneinander getrennt, um Interessenskonflikten vorzubeugen und den Anforderungen der EU-KOM zu entsprechen. Für die Bewilligungsstränge, die aus Fachverwaltungen „ausgegliedert“ wurden, ist diese Trennung teilweise schwer mit ihrem fachlichen Selbstverständnis zu vereinbaren.

Einhellig fällt die Kritik an der zentralisierten Organisation der Ex-post-Kontrollen im Rahmen von ELER-Investiv aus. Diese wird, anders als in den anderen Bundesländern, nicht von den Bewilligungsstellen durchgeführt und damit mit dem Ablauf des Fördergeschäftes getaktet, sondern zentral durch die Prüfgruppe Oldenburg, eine direkt dem ML angegliederte Einheit, durchgeführt. Die Zentralisierung bringt zusätzliche Koordinationserfordernisse mit einer weiteren „externen“ Stelle mit sich.

Zentralisierte Ex-post-Kontrolle ist für die Arbeitsabläufe un-zweckmäßig

Die Steuerungsebene von *PROFIL* ist durch eine Vielzahl beteiligter Fachreferate geprägt. Diese Komplexität folgt dem breiten Maßnahmenspektrum, dem Ressortzuschnitt der Landesregierung sowie der Kooperation mit Bremen. Zu deren Koordination sind neben der Verwaltungsbehörde (VB) im ML weitere Koordinationsstellen sowohl im MU als auch in Bremen erforderlich. Insgesamt wurde zum Zeitpunkt der Erhebungen zu der vorliegenden Studie die Zusammenarbeit aller Einrichtungen auf der Programmoverheadebene als effektiv und reibungsfrei gewertet.

Gute Zusammenarbeit auf der Steuerungsebene trotz hoher Komplexität

Der Bedeutungsgewinn der VB für die Programmabwicklung durch die ELER-VO führte 2013 zu einem eigenständigen Referat, was die Position gegenüber den in *PROFIL* involvierten Fachreferaten stärkt. Verhaftet ist die VB aber weiterhin in der Linienorganisation des ML. Damit ist die inhaltliche und organisatorische Steuerung des Programms durch die VB von der Durchsetzungskraft und dem Gestaltungswillen der handelnden Personen abhängig. Sie ist mit keinen Weisungsbefugnissen ausgestattet.

VB eigenes Referat, aber innerhalb der Linienorganisation des ML

Eine Koordinierung der Referate innerhalb des MU hat sich für die effektive Einbindung dieser Förderbereiche in die Umsetzung als unerlässlich erwiesen. Diese zentrale Aufgabe wurde erst 2010 mit einem eigenständigen Zuständigkeitsbereich ausgestattet. Die Aufgabe war seitdem in drei verschiedenen Referaten des MU verortet (seit April 2015 im Haushaltsreferat 12), was entsprechende Wechsel auf Leitungsebene bedingte. Personalfluktuationen gingen typischerweise zu Lasten der Kontinuität. Seit 2013 ist der Personalbestand auf Bearbeitungsebene konstant. Weitere Personalfluktuationen sollten vermieden werden, um eine damit verbundene eingeschränkte Kontinuität nicht eintreten zu lassen. Die ins-

Koordinationserfordernis im MU bislang nur unzureichend ausgefüllt

gesamt knappe personelle Ausstattung der in die EU-Förderung involvierten Referate war in der Vergangenheit suboptimal für die Koordinationserfordernisse der MU-Maßnahmen. Erforderlich ist, dass den Koordinierungsaufgaben im MU eine angemessene Ressourcenausstattung zuteil wird.

Für eine stringendere Koordinierung der EU-Förderpolitik wurde 2013 das Referat 403 in der Staatskanzlei eingerichtet. An dieses wurden neben der Koordinierungsfunktion auch Aufgaben der ELER-Verwaltungsbehörde delegiert. Dadurch sind auf der Programmsteuerungsebene eine zusätzliche vertikale und horizontale Schnittstelle entstanden. Diese Schnittstellen setzen permanente Klärung von Zuständigkeiten und Abläufen im Einzelfall voraus und stellen hohe Anforderungen an die Kommunikationskultur. Die Funktionsfähigkeit der Strukturen in der Staatskanzlei und deren Arbeitsteilung mit der ELER-VB werden kritisch gesehen.

Erhöhung der ohnehin gegebenen Komplexität auf der Steuerungsebene durch zusätzliche Schnittstellen mit der Staatskanzlei

Das Durchsetzungsvermögen zahlstellenrelevanter Aspekte innerhalb der Organisationsstruktur von *PROFIL* wird entscheidend durch die organisatorische Verankerung des ZS-Referats geprägt. Mit dem Verbleib des ZS-Referats im ML entspricht dessen Weisungsbefugnis den Grundzügen der Landesorganisation.

ZS-Organisation ist mit Vor- und Nachteilen verbunden.

Da die Fachreferate Teil der Zahlstelle sind, entsteht keine Schnittstelle zwischen Richtliniengebung, operativen Steuerungsaufgaben und IT-Verantwortung für die Fördermaßnahmen. Damit verbleibt die Steuerungskompetenz insgesamt beim Land. Die Fachreferate führen neben der Fachaufsicht auch die Aufsicht im Rahmen der Zahlstellenangelegenheiten über die Bewilligungsstellen aus. Die Einbindung der Fachreferate ermöglicht eine integrative Sicht- und Handlungsweise bezüglich Förderzweck und Regelkonformität bereits bei der Richtlinienerstellung und im Rahmen der Fachaufsicht.

Fachreferate gehören zur Zahlstellenorganisation: integrierte Sichtweisen versus Engpass EU-Expertise

Ein Nachteil dieser Organisationsstruktur der ZS liegt darin, dass die jeweiligen MitarbeiterInnen der Fachreferate größtenteils nur mit geringen Anteilen ihrer Arbeitszeit mit dem EU-Fördergeschäft befasst sind. Gleichwohl müssen sie über die notwendige Expertise für eine qualifizierte Fachaufsicht verfügen, um das Handeln der Bewilligungsstellen beurteilen und optimieren zu können.

Aus Sicht des ZS-Referates ist diese zersplitterte Struktur nicht ideal, auch weil sie nicht zu einem ausreichenden Selbstverständnis der Fachreferate und Bewilligungsstellen führt, selbst integraler Bestandteil der ZS zu sein. Ein Optimum wäre eine Bewilligungsbehörde und eine eigene ZS-Abteilung mit MitarbeiterInnen, die zu 100 % ZS-Aufgaben ausüben. Dieser Wunsch ist aus Sicht des ZS-Referats und seiner Belange nachvollziehbar, verkennt aber die Schnittstellen die zu den weiterhin Fachverantwortlichen entstehen würden. Gerade eine Schnitt-

„Zersplitterte“ ZS versus ZS-Optimum?

stelle von Richtliniengeber zu operativer Umsetzung durch eine andere Stelle (IT-Umsetzung, Dienstanweisungen, Fachaufsicht) ist aufwendig zu gestalten und mit Risiken eines Steuerungsverlustes im Sinne der Förderziele verbunden.

Steuerungskritisch sind weniger die Strukturen, als vielmehr auftretende personelle Engpässe und Spannungen zwischen den Akteuren der Zahlstellenorganisation: Zahlstellenreferat-Fachreferate-Bewilligungsstellen. Diese Spannungen entstehen dadurch, dass die Vorgaben der Zahlstelle (ZDA) und die Realitäten bzw. das vor Ort Machbare auseinanderdriften, bzw. die Abläufe erschweren. Besonders kritische Punkte sind das kleinteilig in der EDV unterlegte Vier-Augen-Prinzip und die von der ZS vorangetriebene Zentralisierung der Prüfdienste, die zu Personalverknappungen in den Bewilligungsstellen führt. Kritisiert wird zudem die Dopplung der Überprüfungen der Bewilligungsstellen im Rahmen der Fachaufsicht durch die Fachreferate und der Internen Revision durch den Revisionsdienst der ZS.

Steuerungskritisch können personelle Engpässe und Spannungen zwischen den Akteuren der Zahlstellenorganisation gewertet werden.

Indizien für eine sinkende Akzeptanz des Steuerungsakteurs ZS-Referat durch die Steuerungsadressaten sind teilweise (verbal) verhärtete Fronten zwischen der ZS-Leitung und den Fachreferaten/Bewilligungsstellen sowie eine latente Reaktanz gegenüber den aus der Perspektive der Bewilligungsstellen in Einzelfällen nicht nachvollziehbaren kleinteiligen Regelungen in der ZDA oder in ZEUS.

Abnehmende Akzeptanz gegenüber weiteren „Detailregelungen“

Im Rahmen des Dreiklangs ZS-Referat, Fachreferate, Bewilligungsstellen ist der Austausch und Informationsfluss nicht ausreichend, um alle Sichtweisen und Erfordernisse angemessen zu berücksichtigen. Aus Sicht des ZS-Referates sind die Fachreferate für die Kommunikation mit den Bewilligungsstellen zuständig.

Defizite im Kommunikationsstrang ZS-Referat – Fachreferat – Bewilligungsstellen

Empfehlungen zur Organisationsstruktur

- Eine große Stärke der Organisationsstruktur von *PROFIL* ist die Homogenität der involvierten Institutionstypen. Diese sollte erhalten bleiben. Verlagerungen von Aufgaben aus der Landesverwaltung heraus sind mit dem Risiko höherer IK und einem Steuerungsverlust des Landes verbunden.
- Insbesondere auf eine Kommunalisierung anlastungsrelevanter Aufgaben (z. B. Bewilligung von Fördermaßnahmen) sollte aufgrund der Erfahrungen und Problemlagen in anderen Bundesländern verzichtet werden.
- Weitere Veränderungen (z. B. Zentralisierung von Standorten oder Aufgaben) sollten nur nach umfassenden Abwägungen der Implikationen für die Beteiligten und für alle Dimensionen von Förderung (Ziele, Akzeptanz etc.) erfolgen.

- Die Funktionsfähigkeit der neu geschaffenen Strukturen in der Staatskanzlei und deren Arbeitsteilung mit der ELER-VB werden kritisch gesehen. Nach ca. zwei Jahren sollten daher Kosten und Nutzen dieser Organisationslösung extern überprüft werden.
- Insgesamt sollten die Kommunikationsprozesse intensiviert werden, um die Konfliktlinien zwischen Akteuren der ZS-Organisation aufzubrechen, unproduktiven „Reaktanzen“ vorzubeugen und allen Belangen besser gerecht werden zu können.
- Gerade der Beginn der neuen Förderperiode sollte genutzt werden, um das Selbstverständnis, die Erwartungshaltungen und Rollen offen zu klären.
- Wesentlich ist es, den Informationsfluss und Austausch zwischen den Bewilligungsstellen – Fachreferaten und dem ZS-Referats in beide Richtungen zu intensivieren und zu gewährleisten.
- Es sollte ein Weg gefunden werden, die Prüfbeanstandungen der BS bei den Bewilligungsstellen systematischer rückzukoppeln.
- Über neue Wege Perspektivwechsel ermöglichen: Ein regelmäßiger Austausch zwischen den unterschiedlichen Arbeitsebenen und Aufgabengebieten der Förderung sollte über gegenseitige Hospitationen intensiviert werden. Es sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, ein solches „Austauschprogramm-Förderverwaltung“ zu organisieren.
- Es sollte nochmals ergebnisoffen über die Zentralisierung der technischen Prüfdienste diskutiert und die Zentralisierungskosten für die Bewilligungsstellen möglichst reduziert werden.
- Die zentralisierte Ex-post-Kontrolle durch die Prüfgruppe sollte abgeschafft werden und die Kontrolle durch die jeweiligen Bewilligungsstellen erfolgen.
- Die aus der Perspektive der Bewilligungsstellen weitgehend identischen Prüfprogramme von Interner Revision und Fachaufsicht des jeweiligen Fachreferates sollten besser „abgeschichtet“ werden.

Ein effektives und vorausschauendes Finanzmanagement ist ein wesentliches Steuerungsinstrument für die reibungsfreie Abwicklung eines Förderprogramms und die vollständige Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel. Grundsätzlich sind in Niedersachsen/Bremen keine gravierenden Probleme zu vermerken. Einige wenige Ansatzpunkte für Optimierungen gibt es dennoch.

Finanzmanagement

2007 wurde das strikte Jährlichkeitsprinzip durch die n+2-Regelung abgelöst. Mittel der einen Jahrestanche können so noch zwei Jahre übertragen werden. Finanzmanagementtechnisch ist diese Regelung sehr voraussetzungsvoll, weil mehrere Jahrestanchen nebeneinander zu beachten und zu steuern sind. Gegenüber Maßnahmenverantwortlichen kann seitens der VB auch weniger Druck ausgeübt werden, den Mittelabfluss sicherzustellen. Gleiches gilt für die Bewilligungsstellen, die mit der Einführung dieser Regelung eine Zunahme von Verlängerungsanträgen zur Projektrealisierung feststellten. Problematisch ist zudem, dass zwar die EU-Mittel geschoben werden können, nicht aber die zur Kofinanzierung erforderlichen nationalen Mittel.

n+2 macht die Finanzsteuerung nicht einfacher

Gerade gegen Programmende ist es wichtig, einen aktuellen Überblick über Bewilligungsstände zu haben, um Mittelumschichtungen auf einer gesicherten Grundlage vornehmen zu können. Das Zahlstellenreferat im ML kann mit seinem IT-System tagesaktuell Auszahlungsstände liefern. Die Bewilligungsdaten hingegen müssen dezentral abgefragt und zusammengetragen werden. Zukünftig steigen die Datenerfordernisse, da zweimal pro Jahr Bewilligungsdaten an die EU zu liefern sind. Daraus erwachsen zusätzliche Anforderungen an die Erfassungstiefe und -breite der IT.⁸

Bewilligungsdaten liegen nur dezentral vor.

Zwei Gebietskategorien (Konvergenz- und Nicht-Konvergenzgebiet) und das zusätzliche HC-Programm bewirken vier unterschiedliche „Finanztöpfe“, die getrennt zu verwalten und zu überwachen sind. Durch die zwei Gebietskategorien ist zudem die Vielfalt der möglichen Kofinanzierungssätze noch größer als in den anderen ELER-Programmen Deutschlands. Dies verkompliziert Mittelumschichtungen. Die getrennte Abwicklung des Konvergenzgebietes in der Bewilligung, Verbuchung und Auszahlung ist aufwendig und erfordert eine à priori Mittelkontingentierung. Von wenigen Ausnahmen abgesehen spielte das Konvergenzgebiet hingegen förderstrategisch keine Rolle außer einem deutlichem Mehr an Finanzmitteln.

Unterschiedliche Kofinanzierungssätze und Mittelkontingente

Für eine reibungslose Finanzsteuerung ist die Kommunikation und Abstimmung mit den Haushältern eine zentrale Voraussetzung. Der VB und der ZS stehen dabei mehrere Referate gegenüber, nicht nur ein Haushaltsreferat. Die GAK-Mittel werden zugewiesen und intern auf die beiden Ministerien verteilt. Kurz vor Haushaltsschluss ist es durch diese Verteilung schwierig, noch Mittelumschichtungen über die Ressortgrenzen vorzunehmen. Landesmittel werden der ZS von unterschiedlichen Stellen zugewiesen. Im ML sind es die Fachreferate, im MU erfolgt die Mittelzuweisung zentral über das Haushaltsreferat, was die Steu-

Komplexität von drei Haushalten (ML, MU, GAK)

⁸ Mit dem System werden zukünftig auch Bewilligungsdaten zentral erfasst.

erung des Mittelabflusses und Umschichtungen vereinfacht. Insgesamt besteht aber noch Optimierungspotenzial in der Bereitstellung der Kofinanzierung. Angesichts von n+3 in der Förderperiode 2014 bis 2020 muss das Finanzmanagement gut aufgesetzt und flexibilisiert werden.

Neben GAK- und Landesmitteln werden vor allem im Bereich ILE- und Leader-Maßnahmen und im investiven Naturschutz noch weitere Mittel eingesetzt. Es gab schon deutliche Erleichterungen, da die Mittel Dritter nicht mehr über die Zahlstelle ausgezahlt werden müssen. Ein Bewilligungsbescheid und eine Kopie des Zahlungsbelegs sind ausreichend. Da aber auch zuwendungsrechtliche Fragen betroffen sind, müssen bei einer Beteiligung Dritter an der Finanzierung eines Projektes die finanziellen Auswirkungen auf die Förderung geprüft und dokumentiert werden. Drittmittel sind in der Regel bei der Festsetzung des Zuwendungsbetrags zu berücksichtigen. Eine entsprechende Abstimmung hat von der Bewilligung bis hin zum Schlussverwendungsnachweis zu erfolgen.

Für die Bewilligungsstellen ist die Mittelbewirtschaftung eine große Herausforderung. Die Mittelbewirtschaftung erfolgt streng haushaltsjahrbezogen. Werden Projekte nicht rechtzeitig abgeschlossen, müssen Änderungsbescheide produziert werden. Auch die Vorgabe, dass VOKn erst abgeschlossen sein müssen, bevor ausgezahlt werden kann, verkürzt die Auszahlungszeiträume weiter. Hinzu kommen bei einigen Maßnahmen widrige Witterungsbedingungen, die die Projektrealisierung behindern. Dies trifft besonders die forstlichen Maßnahmen mit den Pflanzungen.

Empfehlungen zum Finanzmanagement

- Für eine gute Finanzsteuerung sind Bewilligungsdaten unabdingbar. Da diese zukünftig ohnehin zweimal pro Jahr an die EU zu melden sind, sollte eine Integration der Bewilligungsdaten (auch für die Artikel-81-/82-Maßnahmen) in die Monitoring-Suite erfolgen.
- Die GAK ist eine wichtige Kofinanzierungsquelle. Sie unterliegt dem Jährlichkeitsprinzip. Wenn das Ziel ist, die GAK-Mittel vollumfänglich zu verausgaben, sollte die GAK-Mittelbewirtschaftung über die Ministeriumsgrenzen hinweg optimiert werden.
- Bei der Setzung der Rahmenbedingungen für die VOKn sind die Implikationen auf das Finanzmanagement unbedingt mit zu beachten.
- Es sollte überlegt werden, ob die strikte haushaltsjahrbezogene Mittelbewirtschaftung nicht flexibilisiert werden kann.
- Nach Möglichkeit sollten die Bewilligungsstellen ihre Arbeitsabläufe so organisieren, dass Arbeitsspitzen entzerrt werden.

Bingo-Lotto und Co - Drittmittel vergrößern den Verwaltungsaufwand.

Mittelbewirtschaftung aus Sicht der Bewilligungsstellen zu unflexibel

- Gegenüber den ZuwendungsempfängerInnen sollten Fristen für die Abrechnung von Projekten durchgesetzt werden, sofern die Verzögerung nicht auf Gründe zurückzuführen ist, die der Antragstellende nicht zu verantworten hat.

Die EDV ist der Dreh- und Angelpunkt bei der Umsetzung des Programms. Folgende Fragen standen bei der IK-Analyse im Vordergrund: 1) Ist die genutzte EDV inhaltlich so aufgesetzt, dass sowohl die Programmebene als auch die Bewilligungsstellen bei der Bewältigung ihrer fachlichen Aufgaben effizient unterstützt werden? 2) Ist sie nutzerfreundlich? 3) Ist die IT-Entwicklung nutzerorientiert, d. h. werden Anregungen und Wünsche geprüft?

EDV-Landschaft

Niedersachsen/Bremen hat den Weg beschritten, eine einheitliche Datenbank aufzubauen, aus der alle auf Auszahlungsdaten basierenden Berichte und Statistiken generiert werden können. Aus Sicht des ZS-Referates bietet dieses System deutliche Vorteile gegenüber anderen Systemarchitekturen. Dies lässt sich auch daran festmachen, dass die ZS insgesamt bislang ihre Berichtstermine einhalten konnte. ZEUS (Zahlstellen-EU-Software) als das zentrale Zahlstellenbuchungssystem kann entweder über eine Transferdatenbank mit erfassten und geprüften Verfahren gespeist werden (Fachverfahren in Vorsystemen) oder die Daten werden direkt eingegeben. Für NeueinsteigerInnen oder Personen, die relativ selten damit arbeiten, ist das System eher sperrig.

Leistungsfähiges EDV-System zur Abwicklung der Zahlstellenaufgaben (Auszahlung und Verbuchung)

Für die beiden Maßnahmen BMQ und EMS, die zwar vom Finanzvolumen her klein sind, aber eine hohe Zahl von ZuwendungsempfängerInnen aufweisen, wurden Fachverfahren implementiert. Das EMS-Vorsystem wurde inhäusig durch das Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung (SLA), unter Beteiligung des Fachreferats und der Bewilligungsstelle entwickelt. Dadurch konnten kontinuierlich Anpassungen vorgenommen werden. Bei BMQ wurde die IT-Entwicklung vergeben. Die Kommunikation mit dem externen Dienstleister gestaltete sich wesentlich schwieriger. Die Bewilligungsstelle fühlte sich nicht ausreichend eingebunden. Das System ist noch nicht optimal aufgesetzt; Änderungen würden aber eine „kostspielige“ Neubeauftragung erfordern. Generell erfordert die Vergabe von Programmieraufträgen sehr viel Vorarbeit in der Erstellung des Leistungskatalogs unter Einbeziehung aller NutzerInnen, damit die Funktionalität der Systeme gewährleistet ist. Zudem ist der Anpassungsbedarf der Systeme im laufenden Geschäft hoch, sei es durch Richtlinienänderungen oder Änderungen der rechtlichen Vorgaben durch die EU-KOM. Sowohl Inhouse- als auch externe Lösungen müssen garantieren können, dass die erforderlichen Anpassungen der IT schnell und flexibel vorgenommen werden.

Externe Vergabe oder Inhouse-Lösungen

ZEUS definiert hohe Anforderungen an die Systeme, für die eine Schnittstelle für den Datentransfer eingerichtet werden soll. So ist die sich im Aufbau befindende Förderdatenbank des NLWKN trotz aktueller Neuprogrammierung nach wie vor nicht an ZEUS angebunden, da sie die Anforderungen an ein Vorsystem nicht erfüllt. Die über den NLWKN umgesetzten Maßnahmen des MU werden weiterhin verfahrenstechnisch über ZEUS abgewickelt. Die grundlegende Frage, die sich stellt, ist, ob Eigenprodukte nicht in Einzelfällen auch effizienter ihren Zweck erfüllen, weil sie flexibel angepasst werden können und daher auf Investitionen für zahlstellenkompatible Vorsysteme verzichtet werden sollte. In Abhängigkeit von den Fallzahlen können die erforderlichen Informationen ggf. kostengünstiger direkt in ZEUS eingegeben werden.

**Schnittstellengestaltung
zu ZEUS**

Aus der zentralen Datenbank werden die für das jährliche Monitoring erforderlichen Daten gezogen. Vom Grundsatz her ist der Ansatz, die schon vorhandene Datenbank um die Variablen zu ergänzen, die für die Monitoringberichterstattung erforderlich sind, und auch die Artikel-89-Maßnahmen zu integrieren, sehr sinnvoll. Die Monitoring-Suite hatte einige „Geburtsfehler“, vor allem zurückzuführen auf die schleppende Integration der notwendigen Variablen in die Vorsysteme und die Zulieferung der Daten für die rein nationale Finanzierung. Für das neue Programm ist zu Beginn intensiver Kapazitätsaufbau zu leisten. Zukünftig sollten auch die Bewilligungsdaten hier erfasst werden.

**Monitoring-Suite mit
dem Zahlstellensystem
verknüpft**

Nur in Niedersachsen/Bremen stößt die implementierte Stammdatenverwaltung auf eine deutliche Kritik. Das System wird als umständlich und sperrig erachtet; der Workflow ist (zeit-)aufwendig. Es gibt z. B. keine Schnittstelle zu den Vorsystemen, sodass die Daten und Änderungen in einem komplizierten Verfahren übermittelt und manuell übertragen werden müssen. Insbesondere die forstliche Bewilligungsstelle war betroffen, weil sie viele Altfälle in das System integrieren musste. Die anvisierte gemeinsame Stammdatenverwaltung ist auf jeden Fall sinnvoll. Die geringe Funktionalität des anfänglichen Systems wurde aber auch von der ZS erkannt und die Entwicklung eines neuen Systems beauftragt.

**Stammdatenverwaltung
sorgt für großen Unmut.**

Empfehlungen zur EDV-Landschaft

- Ausbau des bestehenden Systems unter Berücksichtigung aller Nutzer- und Nutzungsinteressen unter Beibehaltung der gemeinsamen Datenbank.
- Möglichst Integration von Bewilligungsdaten in das Zahlstellensystem.
- Grundlegende ergebnisoffene Abwägung, für welche Maßnahmen durchgängige IT-Lösungen erforderlich sind.
- Externe IT-Lösungen müssen intensiv betreut werden, damit das Programm auch das leistet, was es leisten soll. Bei der Beauftragung sind die Flexibilität und Zeitnähe der Programmierung von RL-Änderungen mitzubedenken.
- Grundlegende Überarbeitung der Stammdatenverwaltung.

Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur quantitativ, sondern auch in fachlicher Hinsicht. Dies bezieht sich auf verwaltungs- und fördertechnische Aspekte sowie Förderinhalte. Die Landesverwaltung in Niedersachsen steht allerdings schon seit Jahren unter einem großen Einsparungsdruck, sodass die Personaldecke immer dünner wird.

Personal

Von den untersuchten Bundesländern ist die Programmsteuerungsebene in NI/HB zahlenmäßig am besten ausgestattet, wobei sie auch das mit Abstand größte und komplexeste Programm umzusetzen hat. In Phasen allerdings, in denen gleichzeitig die Abwicklung des alten und die Konzipierung eines neuen Programms laufen, stößt auch hier das Personal an seine Grenzen.

Programmsteuerungsebene für das „Normalgeschäft“ gut ausgestattet

In den Gesprächen mit den Bewilligungsstellen kristallisierten sich wesentliche Problemfelder heraus, die sich mit unterschiedlicher Gewichtung in allen Bewilligungsstellen (NLWKN, LWK, LGLN) finden lassen. Personalabbau, häufige Wechsel, befristete Verträge und Überalterung führen dazu, dass Expertise entweder nicht aufgebaut werden kann oder verloren geht. Alle Befragten waren der Auffassung, dass von einer nachhaltigen Personalentwicklung nicht gesprochen werden könne. Zu den häufigen Wechseln trägt auch bei, dass die Eingruppierung gemessen am Aufgabenspektrum ziemlich niedrig ist. Die Anforderungen an die SachbearbeiterInnen in den Bewilligungsstellen gehen weit über das hinaus, was Teil einer „normalen“ Verwaltungsausbildung ist: Prüfung Vergaberecht, Vorsteuerabzugsberechtigung, de-minimis. Bewilligung und Beratung, die über die Antragsberatung hinausgeht, sind im Zahlstellensystem strikt zu trennen. Verwaltungsfachkräfte waren früher viel stärker in den Fachverfahren beteiligt und konnten stärker auch mitgestalten. Dies ist insbesondere im Bereich des NLWKN nicht mehr der Fall.

Schwierige Personalsituation in vielen Bewilligungsstellen

Durch die Auflösung der Bezirksregierung haben sich die Koordinationsanforderungen des MU im Rahmen der Abwicklung des KoopNat für die zehn Bewilligungsstellen und 55 Unteren Naturschutzbehörden (UNBn) deutlich erhöht. Das Personal ist nicht entsprechend gewachsen, sondern war bedingt durch Krankheitsfälle noch weiter reduziert. Dies hat trotz des hohen Engagements der verbliebenen MitarbeiterInnen immer wieder zu Verzögerungen in der Richtlinienveröffentlichung, in den Vorgaben zur Maßnahmenabwicklung oder der Beantwortung von Anfragen geführt. Auch bei den UNBn wurde der Personalschlüssel durch die Übertragung von Aufgaben zur Abwicklung des KoopNat nicht erhöht. Sie sind z. B. zuständig für die Erstellung von Fachstellungnahmen oder die Akquise von Flächen. Teilweise können Aufgaben an die Qualifizierer abgegeben werden.

MU-Koordination, fachliche Steuerung und UNBn – Engpässe für die Umsetzung des KoopNat

Empfehlungen personelle Ressourcen

- Sicherstellung einer nachhaltigen Personalentwicklung durch weitgehende Entfristungen und eine gegenüber technischen Kräften angepasste Entlohnung.
- Besetzung von Stellen von Personen, die in den Ruhestand gehen, möglichst schon vor ihrem Ausscheiden, damit das Erfahrungswissen weitergegeben werden kann.
- Gezieltes Angebot von Fortbildungen in den Bereichen, die nicht zum „normalen“ Verwaltungshandeln gehören.
- Nutzung von Spezialisierungsmöglichkeiten zwischen Bewilligungsstellen.
- Berufsbegleitendes Traineeprogramm zur qualifizierten Einarbeitung neuer Verwaltungsangestellter.
- Soweit es möglich ist, sollten fachlich-inhaltliche Fragen nicht vollkommen von der Bewilligung getrennt werden. Ein enger Austausch wäre sinnvoll, um das fachlich Notwendige an das verwaltungstechnisch Machbare so gut wie möglich anzupassen. Dafür müssen aber „beide Seiten“ noch eine gemeinsame Sprache sprechen.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------------|
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Abbildungsverzeichnis | V |
| Tabellenverzeichnis | VII |
| Abkürzungsverzeichnis | IX |
| 1 Implementations(kosten)analyse im Kontext der 7-Länder-Evaluation | 1 |
| 2 Untersuchungsdesign | 2 |
| 2.1 Analytischer Rahmen | 2 |
| 2.2 Datenquellen | 4 |
| 2.3 Berichtsaufbau | 5 |
| 3 Erhebung der Implementationskosten | 6 |
| 3.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes | 6 |
| 3.2 Einbezogene Institutionen und Aufgaben | 9 |
| 3.3 Systematik der Kostenermittlung und Ergebnisdarstellung | 13 |
| 3.4 Erfassung der Personalkosten | 15 |
| 3.5 IT-Kostenerfassung | 16 |
| 3.6 Spezifische Vorgehensweisen und Annahmen | 19 |
| 3.6.1 Förderung von Aufgaben der Programm- und Maßnahmen-umsetzung | 19 |
| 3.6.2 Spezifische Vorgehensweise für die Kostenerfassung | 21 |
| 4 Ergebnisse der Erhebung | 24 |
| 4.1 Absolute Implementationskosten von PROFIL | 24 |
| 4.1.1 Kostenträger und -stellen | 24 |
| 4.1.2 Verwaltungsaufwand 2011 im Vergleich zum Förderzeitraum 2007 bis 2010 | 30 |
| 4.1.3 Anteile der Aufgabenbereiche und EU-spezifischer Anforderungen an den IK | 32 |
| 4.2 Relative Implementationskosten von PROFIL | 40 |
| 4.2.1 Vorgehensweise | 41 |
| 4.2.2 Relative IK des Gesamtprogramms, des Programmoverheads und der Maßnahmengruppen | 42 |
| 4.2.3 Relative IK der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen | 46 |
| 4.2.4 Relative IK der forstlichen Maßnahmen und Teilmaßnahmen | 51 |
| 4.3 Kostenstrukturen auf Programm- und Maßnahmenebene im Ländervergleich | 55 |
| 4.3.1 Empirische Ergebnisse auf Programmebene | 56 |
| 4.3.2 Flächenbezogene Maßnahmen (ELER-InVeKoS): Quantitative Ergebnisse im Vergleich | 58 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.3.3 | Investive Maßnahmen (ELER-Investiv): Quantitative Ergebnisse im Vergleich | 61 |
| 4.3.4 | Forstliche Förderung: Quantitative Ergebnisse im Vergleich | 63 |
| 5 | Qualitative Implementations(kosten)analyse | 66 |
| 5.1 | Förderstrategie und Maßnahmenstruktur | 66 |
| 5.1.1 | Eckpunkte auf Programmebene | 67 |
| 5.1.2 | Eckpunkte der Maßnahmenausgestaltung und -umsetzung | 74 |
| 5.1.3 | Förderstrategie und Maßnahmenstruktur: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen | 97 |
| 5.2 | Rechtsrahmen – EU, Bund, Land | 101 |
| 5.2.1 | Programmebene: grundsätzliche Anforderungen und Herausforderungen | 102 |
| 5.2.2 | ELER-Investiv | 111 |
| 5.2.3 | ELER-InVeKoS | 121 |
| 5.2.4 | Rechtsrahmen: Fazit und Handlungsempfehlungen | 126 |
| 5.3 | Organisationsstruktur | 129 |
| 5.3.1 | Anforderungen an die Organisationsstruktur für EU-kofinanzierte Förderprogramme | 130 |
| 5.3.2 | Organisationsstrukturen im Ländervergleich | 133 |
| 5.3.3 | Organisationsstruktur von PROFIL – wesentliche Merkmale | 138 |
| 5.3.4 | Zwei Maßnahmenbeispiele: good practice und „worst case“ | 162 |
| 5.3.5 | Organisationsstruktur: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen für 2014 | 168 |
| 5.4 | Finanzmanagement | 170 |
| 5.4.1 | Allgemeine Anforderungen | 170 |
| 5.4.2 | Generelle Problemkonstellation | 171 |
| 5.4.3 | Situation in Niedersachsen/Bremen | 172 |
| 5.4.4 | Finanzmanagement: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen | 179 |
| 5.5 | EDV – Landschaft und Funktionalität | 181 |
| 5.5.1 | Generelle Systemarchitektur | 182 |
| 5.5.2 | Einzelmodule | 188 |
| 5.5.3 | „Stiefmütterlich“ ausgestattet: Untere Naturschutzbehörden (UNBn) | 190 |
| 5.5.4 | IT-Governance | 191 |
| 5.5.5 | EDV: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen | 191 |
| 5.6 | Personelle Ressourcen | 193 |
| 5.6.1 | Programmsteuerungsebene | 193 |
| 5.6.2 | Bewilligungsstellen | 194 |
| 5.6.3 | Personal: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen | 200 |
| 6 | Was beeinflusst die Implementationskosten? – Ein modellgestützter Erklärungsversuch | 202 |
| 6.1 | Variablen und Ausgangshypothesen | 202 |
| 6.2 | Modellspezifikationen | 210 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 6.3 | Ergebnisse | 211 |
| 6.3.1 | Fixkosten- und Skaleneffekte | 213 |
| 6.3.2 | Inhaltliche Programmgestaltung | 213 |
| 6.3.3 | Gestaltungs- und Umsetzungseffekte | 213 |
| 6.3.4 | Organisationseffekte | 214 |
| 7 | Implementationskosten und Wirksamkeit der Fördermaßnahmen | 215 |
| 7.1 | Relevanz der Gegenüberstellung | 215 |
| 7.2 | Vorgehen und Ergebnisse am Beispiel der Biodiversität | 217 |
| | Literaturverzeichnis | 223 |
| | ANHANG | 233 |
| A 1 | Beispiel Erhebungsbögen zur Erfassung des Personalaufwandes der LWK Niedersachsen | 235 |
| A 1.2 | Fachreferat AFP und Verarbeitung und Vermarktung | 243 |
| A 2 | Qualitative Erhebungsphase | 251 |
| A 2.1 | Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in NI/HB, NRW, HE und SH | 251 |
| A 2.2 | Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (NI/HB, HE, NRW, SH) | 255 |
| A 3 | Aktualisierte Strukturlandkarte | 257 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|--|-----|
| Abbildung 1: | Analytischer Rahmen und Untersuchungsfelder | 3 |
| Abbildung 2: | Umfang der quantitativen und qualitativen Primärdatenerhebung | 5 |
| Abbildung 3: | Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand: Oktober 2011) | 10 |
| Abbildung 4: | Einschätzung des Aufwandes 2011 gegenüber dem Mittel der Jahre 2007 bis 2010 in % der Nennungen | 30 |
| Abbildung 5: | Absolute und relative IK der vier EPLR der untersuchten Bundesländer sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012* | 57 |
| Abbildung 6: | IK/ha ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer | 59 |
| Abbildung 7: | Relative IK ausgewählter investiver Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer | 61 |
| Abbildung 8: | Relative IK und ausgezahlte öffentliche Mittel der Maßnahmen forstlicher Wegebau (125) und Waldumbau (227) in den vier untersuchten Bundesländern | 63 |
| Abbildung 9: | Anteil der Artikel-89-Maßnahmen in <i>PROFIL</i> | 71 |
| Abbildung 10: | Aufwand für Vorhaben nationaler Förderung gegenüber EU-kofinanzierten Vorhaben der Dorferneuerung in Niedersachsen und Hessen (Median, Unteres und Oberes Quartil) | 73 |
| Abbildung 11: | Relative IK in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Vorhabengröße und der durchschnittlichen Vorhabenzahl der Maßnahmengruppe ELER-Investiv | 76 |
| Abbildung 12: | Median der Auszahlungsbeträge im Vergleich der Bundesländer | 77 |
| Abbildung 13: | Förderfähige Kosten (FFK) in Euro und Zahl der Umnutzungsprojekte 2007 bis 2013 | 82 |
| Abbildung 14: | Förderfähige Kosten (FFK) in Euro und Zahl der Projekte der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (inkl. Wärmenetze) | 83 |
| Abbildung 15: | Durchschnittliche geförderte Fläche pro gefördertem Betrieb ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern | 86 |
| Abbildung 16: | Durchschnittliche IK pro Förderantrag* ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern | 87 |
| Abbildung 17: | Spannungsfeld der Anforderungen an die Umsetzungsstruktur der ELER-Programme und deren vorrangige „Stakeholder“ | 131 |
| Abbildung 18: | Anzahl antragsannahmender Stellen und Bewilligungsstellen ausgewählter Maßnahmen in den vier Programmgebieten* | 135 |

| | | |
|----------------|---|-----|
| Abbildung 19: | Rückkopplungsprozess von Prüffeststellungen der BS an die Bewilligungsstellen | 147 |
| Abbildung 20: | Neuerungen auf der Steuerungsebene von <i>PROFIL</i> ab 2013/2014 im Bereich des Aufgabenbereichs der Verwaltungsbehörde (Stand Juli 2014)* | 156 |
| Abbildung 21: | Relative IK des Vertragsnaturschutzes (KoopNat) in den Bundesländern | 162 |
| Abbildung 22: | Vergleich des organisatorischen Settings in den Bundesländern | 163 |
| Abbildung 23: | Verfahrensbeteiligte der Umsetzung des KoopNat | 164 |
| Abbildung 24: | Anteil der Drittmittel an den förderfähigen Kosten für die ZILE-Maßnahmen des Schwerpunktes 3 und Leader 2007 bis 2013 | 177 |
| Abbildung 25: | IT-Systemarchitektur bei der Umsetzung von <i>PROFIL</i> | 182 |
| Abbildung 26: | Zusammenhang zwischen der Zahl der Antragsteller und den relativen IK | 203 |
| Abbildung 27: | Relative IK nach Förderziel und Maßnahmentyp | 205 |
| Abbildung 28: | Unteres Quartil der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen | 207 |
| Abbildung 29: | Median der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen | 208 |
| Abbildung 30: | Zusammenhang zwischen der Zahl der administrativen Einheiten und den relativen IK der Teilmaßnahmen in den untersuchten Ländern | 209 |
| Anhang | | |
| Abbildung A-3: | Strukturlandkarte der Umsetzung von <i>PROFIL</i> , Stand 01.07.2014 | 257 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|---|----|
| Tabelle 1: | Verwendete Datenquellen | 4 |
| Tabelle 2: | Berücksichtigte Tätigkeitsfelder im Rahmen der Implementationskostenanalyse | 7 |
| Tabelle 3: | Maßnahmenbezogene Vollzugsebenen | 11 |
| Tabelle 4: | Einrichtungen des Programmoverheads und wesentliche programmbezogene Aufgaben (Stand Oktober 2011) | 12 |
| Tabelle 5: | Verwendete Pauschalen zur Ermittlung der Personalkosten | 16 |
| Tabelle 6: | Durchschnittliche ELER-spezifische IT-Kosten der Jahre 2007 – 2011 | 18 |
| Tabelle 7: | Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden im Zusammenhang mit der Umsetzung von PROFIL | 22 |
| Tabelle 8: | Personaleinsatz und Personalkosten 2011 zur Implementation von PROFIL | 26 |
| Tabelle 9: | Personaleinsatz und Personalkosten für den programmbezogenen Overhead von PROFIL sowie Summe der maßnahmen- und programmbezogenen Implementationskosten | 27 |
| Tabelle 10: | PROFIL-Maßnahmen nach der Höhe ihrer absoluten IK sowie deren Anteile an den IK und Fördermitteln des Jahres 2011 | 29 |
| Tabelle 11: | Anteil von Grundaufwand, Förderabwicklung und VOK/Ex-post-Kontrolle an den maßnahmenbezogenen IK | 33 |
| Tabelle 12: | Angaben zum Aufwand nationaler Fördermaßnahmen im Vergleich zu EU-kofinanzierten Vorhaben im Durchschnitt (Median) der Bewilligungsstellen | 39 |
| Tabelle 13: | Relative IK von PROFIL bezogen auf das Jahr 2011 bzw. den Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 | 44 |
| Tabelle 14: | Entwicklung ausgewählter Maßnahmen und Aufgabenbereiche im Programm-overhead gegenüber der Erhebung 2005 | 45 |
| Tabelle 15: | Relative IK der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS) | 47 |
| Tabelle 16: | IK der LWK Niedersachsen für die Umsetzung ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS) | 49 |
| Tabelle 17: | Kostenstruktur der Maßnahme Qualifizierung für den Naturschutz (Code 313-B) | 51 |
| Tabelle 18: | Relative IK auf Ebene der Teilmaßnahmen der forstlichen Förderung | 53 |
| Tabelle 19: | Kennzahlen der Programmimplementation der untersuchten EPLR im Vergleich | 56 |
| Tabelle 20: | Ausgewählte flächenbezogene Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer | 60 |
| Tabelle 21: | Ausgewählte investive Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer | 62 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 22: | Forstliche Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer | 64 |
| Tabelle 23: | Kostenstruktur der forstlichen Fördermaßnahmen in NI/HB und Hessen | 65 |
| Tabelle 24: | Eckpunkte der Programmumsetzung in den untersuchten Programmen | 68 |
| Tabelle 25: | Förderfähige Gesamtkosten und Projektanzahl in der Dorferneuerung mit und ohne EU-Mittel nach Zuwendungsempfängern 2007 bis 2013 | 72 |
| Tabelle 26: | Durchschnittliche Vorhabengrößen nach IK-Klassen ¹⁾ | 75 |
| Tabelle 27: | IK der Maßnahme Berufsbildung nach ausgewählten Kennziffern | 81 |
| Tabelle 28: | Aufwand der Leader-Förderung in Prozent der Regelförderung im Durchschnitt (Median) der involvierten Bewilligungsstellen | 84 |
| Tabelle 29: | Bagatellgrenzen im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer | 88 |
| Tabelle 30: | Unterschiede zwischen EU-Recht und § 44 LHO/Landesrecht (Beispiele) | 112 |
| Tabelle 31: | Organisationsstrukturen der Programmumsetzung im Ländervergleich | 133 |
| Tabelle 32: | Wesentliche Größen des Aneignungsprozesses (abstrakter) Regelungen für die eigene institutionelle Praxis | 140 |
| Tabelle 33: | Kofinanzierungssätze in PROFIL | 174 |
| Tabelle 34: | Ausstattung der Programmsteuerungsebene in den untersuchten Bundesländern | 193 |
| Tabelle 35: | Getestete Variablen | 202 |
| Tabelle 36: | Erwartete Zusammenhänge zwischen Variablen (Thema: Fixkosten und Skaleneffekte) und den relativen und absoluten IK | 204 |
| Tabelle 37: | Erwartete Zusammenhänge zwischen Variablen (Thema: Inhaltliche Programmausrichtung) und den IK | 205 |
| Tabelle 38: | Erwartete Zusammenhänge zwischen Variablen (Thema: Gestaltungs- und Umsetzungseffekte) und den IK | 206 |
| Tabelle 39: | Erwartete Zusammenhänge zwischen Variablen (Thema: Organisationseffekte) und den IK | 210 |
| Tabelle 40: | Erklärungsgründe für die Höhe von relativen und absoluten IK | 212 |
| Tabelle 41: | Wirkungsintensitäten und Kosten im Wirkungsfeld Biodiversität | 218 |

Abkürzungsverzeichnis

Maßnahmenkürzel

| | |
|-----------|--|
| 111 | Qualifizierung |
| 114 | Einzelbetriebliche Managementsysteme (EMS) |
| 121 | Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) |
| 123 | Verarbeitung und Vermarktung |
| 125-A | Flurbereinigung |
| 125-B | Wegebau |
| 125-C | Forstlicher Wegebau |
| 126-A | Hochwasserschutz |
| 126-B | Küstenschutz |
| 212 | Ausgleichszulage |
| 213 | Erschwernisausgleich |
| 214 | Agrarumweltmaßnahmen Gesamt |
| 214-A | Niedersächsisches und Bremer Agrarumweltprogramm (NAU/BAU) |
| 214-B | Grundwasserschonende Landbewirtschaftung (GSL) |
| 214-C | Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat) |
| 221 | Erstaufforstung |
| 226 | Wiederaufbau forstwirtschaftlichen Potenzials |
| 227 | Nichtproduktive Investitionen in der Forst (Waldumbau) |
| 311 | Diversifizierung: Umnutzung |
| 313 | Tourismus |
| 321 (A/B) | Dienstleistungseinrichtungen |
| 321-C | Breitbandförderung (BB) |
| 322 | Dorferneuerung |
| 323-A | Natur und Landschaft |
| 323-B | Naturnahe Gewässerentwicklung |
| 323-C | Begleitender Gewässerschutz |
| 323-D | Kulturerbe |
| 331-A | Transparenz schaffen |
| 331-B | Qualifizierung Naturschutzmaßnahmen |
| 341 | ILEK/Regionalmanagement |
| 41x | Leader Umsetzung |
| 421 | Leader-Kooperationsprojekte |
| 431 | Leader laufende Kosten |

A

| | |
|---------|--|
| ÄfAO | Ämter für Agrarordnung |
| ÄfL | Ämter für Landentwicklung |
| AFP | Agrarinvestitionsförderungsprogramm |
| AGZ | Ausgleichszulage |
| AK | Arbeitskraft, Arbeitskräfte |
| ALR/ÄLR | Amt/Ämter für ländliche Räume (Schleswig-Holstein) |
| ANBestP | Allgemeine Nebenbestimmungen zur Projektförderung |
| ANDI | Agrarförderung Niedersachsen Digital |

| | |
|------|---|
| ÄrL | Ämter für regionalisierte Landesentwicklung |
| AUKM | Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen |
| AUM | Agrarumweltmaßnahmen |

B

| | |
|------|--|
| BB | Breitband |
| BDA | Besondere Dienstanweisung |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BHO | Bundshaushaltsordnung |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen |
| BMQ | Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung |
| BS | Bescheinigende Stelle |
| BWST | Bewilligungsstelle |

C

| | |
|------|--|
| CC | Cross Compliance |
| CMEF | Common Monitoring and Evaluation Framework |

D

| | |
|----------------------|---|
| D. der LWK a. LB. | Direktor der LWK als Landesbeauftragter (NRW) |
| DVO | Durchführungsverordnung |

E

| | |
|---------------|--|
| EDV | Elektronische Datenverarbeitung |
| EFRE | Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung |
| EGFLELERStVG | EGFL und ELER Staatsvertrag |
| EG-Zahlstelle | Zahlstelle der Europäischen Gemeinschaft |
| ELAN | Elektronische Antragstellung |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |
| EMS | Einzelbetriebliche Managementsysteme |
| EPLR | Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum |
| ESIF | Europäischer Struktur- und Investitionsfonds |
| EtLR | Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume |
| EU | Europäische Union |
| EU-KOM | Europäische Kommission |
| EURH | Europäischer Rechnungshof |

F

| | |
|--------|-------------------------|
| FA | Förderabwicklung |
| FlurbG | Flurbereinigungsgesetz |
| FNN | Flächennutzungsnachweis |
| FM | Finanzministerium NRW |

G

| | |
|------|--|
| GAK | Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘ |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik |
| GB | Geschäftsbereich |
| GLL | Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften |
| GLÖZ | Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand |
| GW | Grundaufwand |

H

| | |
|-------|--|
| HB | Hansestadt Bremen |
| HC | Health Check |
| HE | Hessen |
| HIT | Herkunftssicherungs- und Informationssystem Tier |
| HZB | Halbzeitbewertung |
| HZ-VO | Horizontale Verordnung |

I

| | |
|---------|--|
| IK | Implementationskosten |
| IKA | Implementationskostenanalyse |
| ILE | Integrierte ländliche Entwicklung |
| InVeKoS | Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem |
| IR | Interner Revisionsdienst |
| IT | Informationstechnologie |

K

| | |
|-----|--------------------------------|
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| KLR | Kosten-Leistungsrechnung |

L

| | |
|---------|---|
| LAG | Lokale Aktionsgruppe |
| LANUV | Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz |
| 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) |
| LGLN | Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| LLUR | Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume Schleswig-Holstein |
| LRH | Landesrechnungshof |
| LRKG | Landesreisekostengesetz |
| LWK | Landwirtschaftskammer Niedersachsen |
| LWK-NRW | Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen |

M

| | |
|--------|--|
| MAK | Mitarbeiterkapazitäten |
| MEANS | Methods for Evaluating Action of a Structural Nature (Programm der Europäischen Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen) |
| MKULNV | Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Naturschutz und Verbraucherschutz |
| ML | Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium |
| MS | Mitgliedstaat |
| MU | Niedersächsisches Umweltministerium |

N

| | |
|-------|--|
| NI/HB | Niedersachsen/Bremen |
| NLWKN | Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz |
| NRR | Nationale Rahmenregelung |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |

O

| | |
|------|--|
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
|------|--|

| P | |
|----------|--|
| PFEIL | Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014 - 2020 |
| PROFIL | Programm zur Förderung im ländlichen Raum <i>Niedersachsen</i> und Bremen 2007 bis 2013 |
| R | |
| RM | Regionalmanagement, RegionalmanagerInnen |
| RPA | Rechnungsprüfungsamt |
| S | |
| SAB | Spezieller Arten- und Biotopschutz |
| SDV | Stammdatenverwaltung |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SLA | Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung |
| StK | Staatskanzlei |
| SUBV | Senator für Umwelt, Bau und Verkehr |
| T | |
| TH | Technische Hilfe |
| TPD | Technischer Prüfdienst |
| U | |
| ULB | Untere Landschaftsbehörde (NRW) |
| UNB(n) | Untere Naturschutzbehörde(n) |
| V | |
| VB | Verwaltungsbehörde |
| VE | Verpflichtungsermächtigungen |
| VN | Vertragsnaturschutz |
| VOK | Vor-Ort-Kontrolle |
| V&V | Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| W | |
| WAH | Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen |
| WiSo | Wirtschafts- und Sozialpartner |
| WuH | Landesbetrieb Wald und Holz NRW |
| Z | |
| ZB | Zuständige Behörde |
| ZDA | Zahlstellendienstanweisung |
| ZEUS | Zahlstellen-EU-Software |
| ZILE | Zuwendungen zur Integrierten Entwicklung (IT-System) |
| ZMO | Zuckermarktordnung |
| ZS | Zahlstelle |
| ZVE | Zuverlässigkeitserklärung |

1 Implementations(kosten)analyse im Kontext der 7-Länder-Evaluation

Im Rahmen der begleitenden Evaluierung wird in Niedersachsen/Bremen aufbauend auf den Erfahrungen der Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms 2000 bis 2006 (vgl. hierzu die Ergebnisse für Hamburg in Fähmann und Grajewski, 2008) erneut eine Implementations(kosten)analyse (IKA)⁹ durchgeführt. In deren Zentrum stehen die Erhebung der Kosten der öffentlichen Hand für die Umsetzung des Förderprogramms sowie die Analyse der Implementationsstrukturen. Stärker als in der Studie von 2008 (Erhebungsjahr 2005) wird neben der Kostenerhebung auf die Analysen der Schnittstellen, der Kapazitäten und der Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der landesspezifischen Organisation der Förderung abgehoben.

In der Halbzeitbewertung (HZB) (Fährmann et al., 2010a) wurde den Aspekten der Durchführung und deren Einfluss auf den Programmerfolg ein großer Stellenwert eingeräumt, um für die laufende Förderperiode noch entsprechende Handlungsempfehlungen zu geben. Untersuchungsleitend wurde ergänzend zu den horizontalen Bewertungsfragen des „Common Monitoring and Evaluation Framework“ (CMEF) der programmspezifischen Fragestellung nachgegangen, inwieweit die Ziele der Vereinfachung der Durchführung und der Erhöhung der Fördereffizienz erreicht wurden. Diese waren sowohl auf europäischer als auch auf landespolitischer Ebene wesentliche Ziele für die Förderperiode 2007 bis 2013. Zentrale Untersuchungsfelder waren die institutionellen Rahmenbedingungen, der rechtliche und finanzielle Regelungsrahmen sowie deren Einfluss auf die Programmumsetzung.

Die Ergebnisse der HZB bilden die Ausgangslage für die Analysen der vorliegenden Studie mit folgenden Zielsetzungen:

- Schaffung von Transparenz über die mit der Förderung verbundenen Kosten und Belastungen der Förderverwaltung.
- Ergründung von Ursachen für die Kosten des Programms und einzelner Maßnahmen, unterschieden nach spezifischen Maßnahmenmerkmalen, Umsetzungsstrukturen und Auswirkungen von Förderbestimmungen (EU, Bund, Land).
- Analyse von Stärken und Schwächen der Implementationsstrukturen, der Personalsituation und der EDV-Landschaft und Ableitung von Optimierungsmöglichkeiten.
- Identifizierung von Wechselwirkungen zwischen Umsetzungskosten bzw. Belastungen der Antragsteller und der Akzeptanz sowie Ausrichtung der Fördermaßnahmen.
- Diskussion von Umsetzungskosten vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen.

Die Untersuchung erfolgt parallel zu Niedersachsen/Bremen (NI/HB) in den Bundesländern Hessen (HE), Nordrhein-Westfalen (NRW) und Schleswig-Holstein (SH). Neben den landesspezifischen

⁹ Mehr zum Thema Implementationskosten und deren Relevanz für Politikberatung und Evaluierung (siehe Fähmann und Grajewski, 2013; Falconer und Whitby, 1999; OECD, 2007).

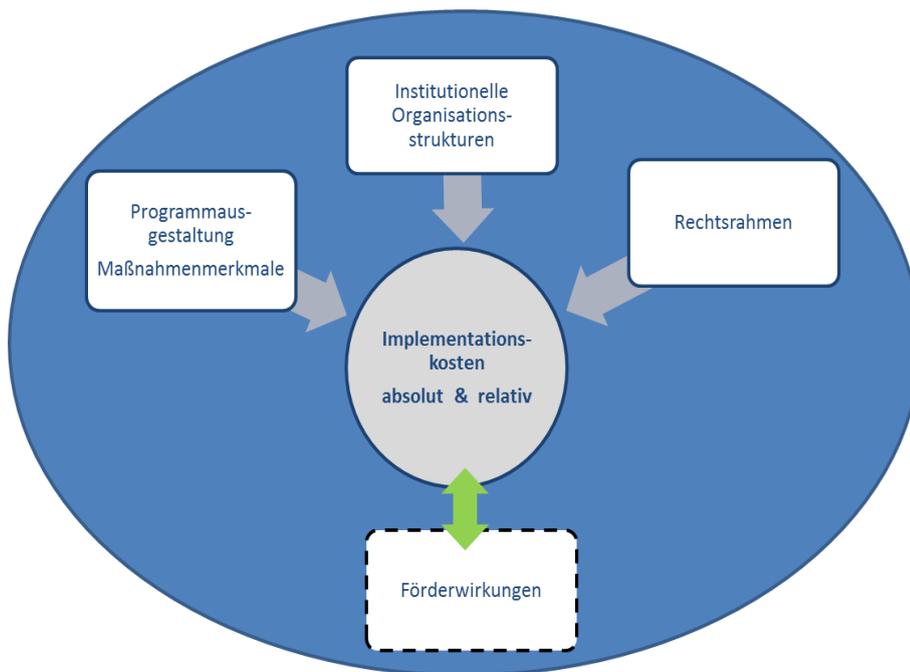
Erkenntnissen ist auch eine länderübergreifende Interpretation der Ergebnisse durch die Auftraggebenden gewünscht. Hieraus resultieren hohe Anforderungen an die Harmonisierung von Untersuchungsschritten sowie an die Vergleichbarkeit der Datengrundlagen unter Berücksichtigung von Länderspezifika. Dieser Anspruch konnte weitgehend umgesetzt werden. An Grenzen der Vergleichbarkeit sind wir bei der Ermittlung der IT-Kosten, der Abgrenzung von Aufwendungen der 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie von Förder- und Fachaufgaben gestoßen. Ein Vergleich der Zahlenwerte zwischen den Ländern wird unter diesen Einschränkungen vorgenommen. Der Ländervergleich ermöglicht dennoch die Identifikation allgemeiner Trends in den Kostenstrukturen einzelner Maßnahmen, gibt Hinweise auf strukturelle Probleme und zeigt Vor- und Nachteile verschiedener Umsetzungsstrukturen. Durch den länderübergreifenden Ansatz kann zudem verdeutlicht werden, inwieweit bei der Implementation EU-kofinanzierter Maßnahmen ein Gestaltungsspielraum besteht, wie dieser durch die Länder genutzt wird und in welcher Weise die unterschiedlichen Gestaltungsoptionen die Fördereffizienz beeinflussen.

2 Untersuchungsdesign

2.1 Analytischer Rahmen

Implementationskosten (IK) werden im Rahmen von Evaluationsstudien zumeist vernachlässigt. Wenn sie Berücksichtigung finden, werden sie in erster Linie als Kosten der Antragsteller für die Teilnahme an der Förderung verstanden (EU-COM, 2012; EU-COM, 2011; Roza und Selnes, 2012). IK entstehen aber in wesentlich höherem Maß bei den planenden, steuernden und umsetzenden Verwaltungen (Deloitte, Capgemini und Ramboell Management, 2011; Fähmann und Grajewski, 2013). Deren Belastung und Leistungsfähigkeit, nach einer langen Periode von Personalabbau und Verwaltungsreformen, wird mit Blick auf die Anforderungen in der nächsten Förderperiode zunehmend als kritischer und möglicher Engpassfaktor gewertet (Chambon, Mitua und Surubaru, 2012; Mantino, 2012). Damit wird, so unsere Ausgangshypothese, auch die Kapazität der Verwaltungen beeinflusst, inhaltlich ambitionierte Programme mit hohen Förderwirkungen umzusetzen.

Im Zentrum der Analyse steht die Erfassung der IK. Die IK werden in absoluten Größen und relativ zu den verausgabten Fördermitteln dargestellt. IK werden in ihrer Höhe vom Rechts- und Umsetzungsrahmen, den institutionellen Strukturen sowie der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen beeinflusst (siehe **Abbildung 1**). Damit handelt es sich z. T. um Faktorenkomplexe, die zugleich maßgeblich für die Wirksamkeit der Förderung sind. Besteht keine positive Beziehung zwischen der Höhe der IK und den Förderwirkungen, sondern sind beispielsweise die institutionellen Grundstrukturen die Kostentreiber, sinkt insgesamt die Fördereffizienz des Programms.

Abbildung 1: Analytischer Rahmen und Untersuchungsfelder

Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgehend von den Ergebnissen der empirischen Datenerhebungen besteht die Implementations(kosten)analyse aus drei Analyseschritten:

- Analyseschritt 1 umfasst die Ermittlung der IK, die Ableitung der relativen IK sowie eine deskriptive Analyse der IK. Die Ergebnisse wurden in den vertiefenden Interviews mit den Bewilligungsstellen diskutiert, um Erklärungsgründe für die Höhe der IK sowie Stärken und Schwächen der Implementation herauszuarbeiten.
- Analyseschritt 2 besteht aus einer „Perspektivetriangulation“ der Ergebnisse aus Schritt 1 mit ausgewählten Stellen und Einrichtungen der programmbezogenen Aufgaben¹⁰ und Gruppendiskussionen mit VertreterInnen der Bewilligungsstellen für flächenbezogene Aufgaben (LWK Niedersachsen, Fachbereich 2.2) und den DezernatsleiterInnen der Ämter für Landentwicklung im LGLN für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung/Leader.
- In Analyseschritt 3 wird in einem ökonometrischen Modell der Erklärungsgehalt unterschiedlicher Faktoren geschätzt.

¹⁰ Dies sind das Zahlstellenreferat (ZS-Referat), die Verwaltungsbehörde (VB), die Bescheinigende Stelle (BS). Teilweise konnten Erkenntnisse aus anderen Bundesländern übernommen werden. In NI/HB wurde nur ein face-to-face Interview mit der ZS geführt.

2.2 Datenquellen

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen. Neben vorhandenen Quellen, wie z. B. Zahlstellen- und Monitoringdaten, Förderrichtlinien, Prüfberichten und Dienstanweisungen, wurden sowohl quantitative als auch qualitative Primärdaten erhoben.

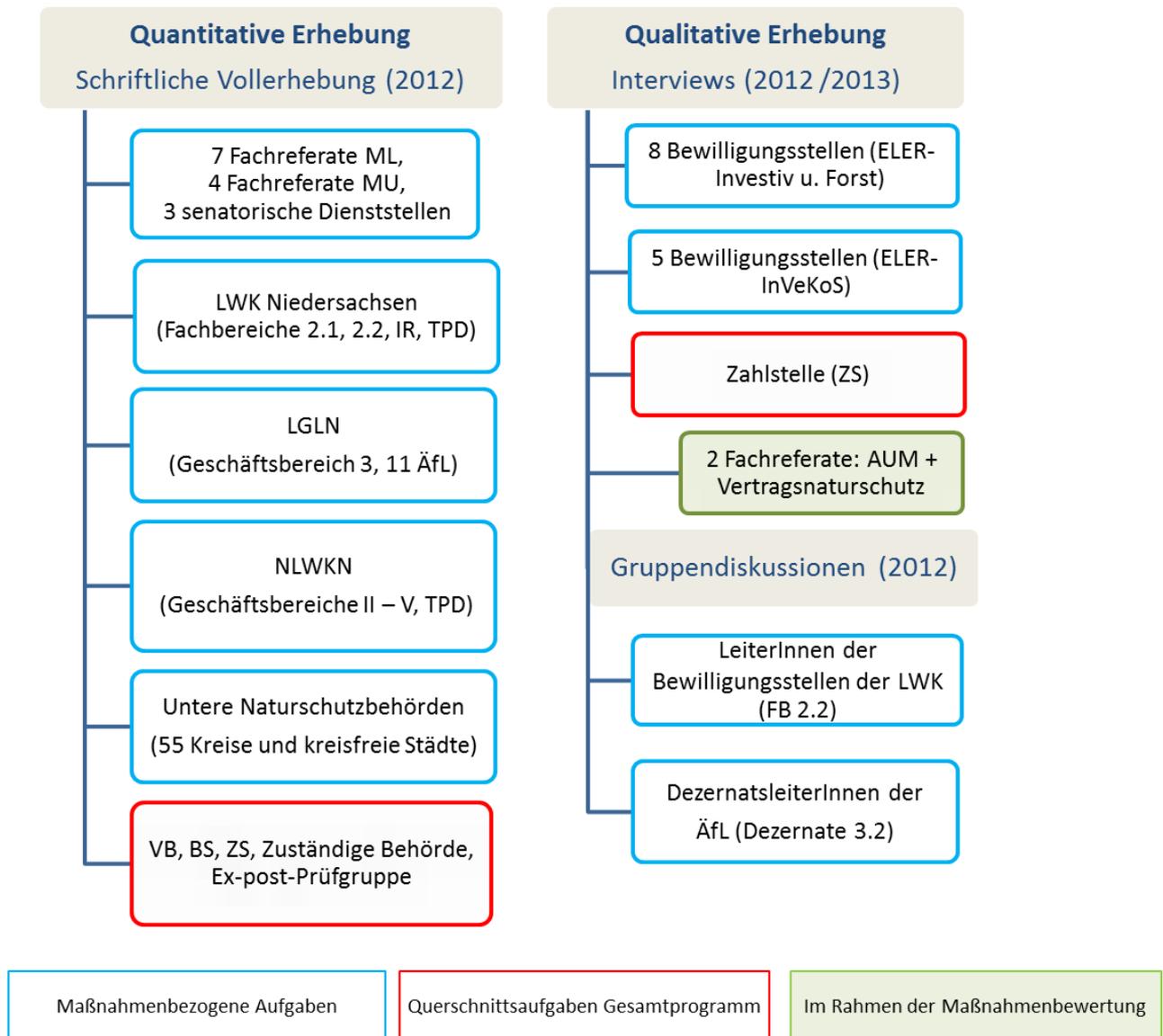
Tabelle 1: Verwendete Datenquellen

| Datenart | Datenquelle | überwiegende Verwendung in | | | | |
|----------|---|----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| | | Kap. 3 | Kap. 4 | Kap. 5 | Kap. 6 | Kap. 7 |
| Primär | Standardisierter Erhebungsbogen | x | x | | | x |
| | Leitfadengestützte Interviews | | x | x | | x |
| Sekundär | Literatur | x | | | x | |
| | Förderrichtlinien | | | | x | |
| | Zahlstellendienstanweisungen | x | | | x | |
| | Finanzdaten der Jahresberichte 2010 - 2012 | | x | x | | x |
| | Monitoring 2007 bis 2012 | x | x | x | | x |
| | Zahlstellendaten des EU-Haushaltsjahres 2012 | | | | | x |
| | Förderdaten Zuckerdiversifizierung | | x | x | | |
| | Programmdokumente | x | | | | |
| | Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen und Vertiefungsthemen | | | | x | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Anhang sind exemplarisch Erhebungsbögen der quantitativen Kostenerhebung und Leitfäden der Interviews enthalten. Die quantitative Erhebung erstreckte sich auf alle Umsetzungseinheiten von *PROFIL* sowie den Programmoverhead. Die Interviews mit den Bewilligungsstellen wurden in Form von leitfadengestützten Telefoninterviews durchgeführt, während mit Vertretern der ZS ein Face-to-Face-Interview geführt wurde. Die Gruppendiskussionen wurden im Rahmen von Dienstbesprechungen auf der Grundlage von Ergebnispräsentationen durchgeführt. In **Abbildung 2** sind die Dienststellen und Organisationseinheiten aufgeführt, die in die unterschiedlichen Untersuchungsschritte involviert waren.

Abbildung 2: Umfang der quantitativen und qualitativen Primärdatenerhebung



IR: Interner Revisionsdienst, **TPD:** Technischer Prüfdienst, **LGLN:** Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen, **NLWKN:** Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz, **VB:** Verwaltungsbehörde, **ZS:** Zahlstellen, **BS:** Bescheinigende Stelle

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Berichtsaufbau

In Kapitel 3 werden Konzeption und Vorgehensweise der Implementationskostenerhebung dargestellt. Deren Ergebnisse werden in Kapitel 4 unter verschiedenen Fragestellungen deskriptiv aufbereitet. Neben den absoluten IK werden die relativen IK als Verhältnis aus ausgezahlten öffentlichen Fördermitteln und öffentlichen Umsetzungskosten als Maß für die Umsetzungseffizienz dis-

kutiert. Die Ergebnisse werden auf Programmebene sowie für zentrale Fördermaßnahmen einem Ländervergleich unterzogen.

Kapitel 5 widmet sich der Herleitung der Erklärungsgründe der Kostenstrukturen des Programms und seiner einzelnen Maßnahmen. Hierbei geht es um die Analyse des organisatorischen und rechtlichen Umsetzungsrahmens sowie der spezifischen Maßnahmenmerkmale. Es erfolgt eine Einordnung, welche Einflussfaktoren für die angebotenen Fördermaßnahmen unter den Gesichtspunkten Umsetzungskosten, Maßnahmenakzeptanz und Ausrichtung des Verwaltungshandelns besonders relevant sind. Dabei wird versucht, zwischen EU-rechtlichen Vorgaben und landesseitigen Regelungen und Rahmenbedingungen (Stichwort „hausgemachte Probleme“) zu differenzieren. Die Darstellung hebt dabei auf Verwaltungsvorgaben ab, die die Förderung zusätzlich erschweren oder die versuchen, die gegebene Komplexität zu erleichtern und durch Vereinfachungen Abhilfe zu schaffen.

In Kapitel 6 werden ausgewählte Erklärungsgründe anhand eines ökonometrischen Modells länderübergreifend hinsichtlich ihres Erklärungsgehaltes für die Höhe der Implementationskosten überprüft.

Kapitel 7 stellt die IK den erzielten Wirkungen der Maßnahmen gegenüber und diskutiert vor diesem Hintergrund die Verhältnismäßigkeit von Kosten und Wirkungen der Förderung. Hierbei wird auf die Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen sowie der Bewertung im Rahmen der Vertiefungsthemen¹¹ zurückgegriffen. Dieses Kapitel wird schrittweise mit der Fertigstellung der Vertiefungsthemen weiterentwickelt. Exemplarisch werden die IK den im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität ermittelten Wirkungen gegenübergestellt.

3 Erhebung der Implementationskosten

3.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

In der vorliegenden Studie umfasst der Begriff „Implementation“ alle Arbeiten der Verwaltung, die erforderlich sind, um ein Förderprogramm EU-rechtskonform umzusetzen, zu steuern und um die Förderung von Maßnahmen und Projekten zu realisieren. Letzteres reicht von der Akquise und Beratung über die Bewilligung inklusive aller Prüfungen und Kontrollen bis zur Auszahlung, Datenerfassung und Dokumentation. Zur Steuerung zählen unter anderem die Mittelbewirtschaftung (Finanzmanagement, Vorausschau, Bedarfsplanung, Kontingentierung etc.) sowie die Priorisierung und Auswahl von Fördermaßnahmen.

¹¹ Die Vertiefungsthemen wurden für die Wirkungsbereiche vorgesehen, für die das CMEF Indikatoren vorgibt, z. B. Klimaschutz, Beschäftigung.

Einige der genannten Aufgabenfelder gehen in Teilen über das reine Zahlstellenverfahren und Aufgaben der Verwaltungsbehörde hinaus. Während die Tätigkeiten im Bereich des Zahlstellenverfahrens und der Verwaltungsbehörde klar u. a. durch Aufgabenzuweisungen in den Verordnungen bzw. Dienstanweisungen definiert sind, sind die darüber hinausgehenden Aufgaben (z. B. Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, Wirkungsmonitoring) schwieriger vom reinen Fachgeschäft einer Verwaltung abzugrenzen, v. a. dann, wenn Aufgaben des Fördergeschäfts organisatorisch in die Fachverwaltung eingebunden sind. Für diese Tätigkeitsfelder wurde versucht, durch klare Vorgaben im Rahmen der Kostenerhebung einheitliche Abschneidegrenzen vorzugeben. Trotzdem besteht hier die Möglichkeit von „Grauzonen“¹². **Tabelle 2** gibt die berücksichtigten Tätigkeitsfelder und deren Verhältnis zum Zahlstellenverfahren wieder.

Tabelle 2: Berücksichtigte Tätigkeitsfelder im Rahmen der Implementationskostenanalyse

| Berücksichtigte Tätigkeitsfelder der Implementationskostenanalyse* | Kernaufgaben im Zahlstellenverfahren sowie zentrale Aufgaben der VB | Weiterreichende bzw. zusätzliche Aktivitäten der Fachverwaltungen |
|--|---|---|
| Inhaltliche Ausgestaltung, Betreuung und Weiterentwicklung von Programmen und Maßnahmen* | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Beteiligungs- (Begleitausschuss, WiSo-Partner) und Verhandlungs- und Austauschprozesse (Bund, EU-KOM) | <input checked="" type="checkbox"/> | (<input checked="" type="checkbox"/>) |
| Finanztechnische Steuerung (Programm und Maßnahmen) | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| EDV (Programmierung, Systembetreuung und -pflege) | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Information, Beratung, Akquise, Öffentlichkeitsarbeit | <input checked="" type="checkbox"/> | (<input checked="" type="checkbox"/>) |
| Auswahl | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Bewilligung | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Kontrollen** (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrollen, Kontrollen übergeordneter Instanzen) inkl. Berichtswesen | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Monitoring und Evaluierung, inklusive Berichtslegungen | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Rückforderungen; Sanktionen | <input checked="" type="checkbox"/> | |

() von untergeordneter Bedeutung

* Aufgrund des Schwerpunktes der Analyse auf den Kosten eines laufenden Programms geht es hierbei nicht um den Aufwand der Programmerstellung und ursprünglichen Konzeption der Fördermaßnahmen, sondern um den der kontinuierlichen Weiterentwicklung, Ausgestaltung und Aushandlung (Richtlinienbetreuung).

** Nach Rücksprache mit den Landesverwaltungen werden Kosten für die fachrechtlichen CC-Kontrollen, die in erster Linie für die flächenbezogenen Fördermaßnahmen von Relevanz sind, nicht einbezogen. Der Anteil der aufgrund der Teilnahme an EPLR-Maßnahmen durchzuführenden Kontrollen ist verschwindend gering. Der Aufwand für die Würdigung der Ergebnisse und eventueller Folgen ist jedoch integraler Bestandteil der Förderabwicklung.

Quelle: Eigene Darstellung.

¹² Beispielsweise können Aktivitäten im Bereich der Beratung oder Öffentlichkeitsarbeit als Tätigkeiten einer Fachaufgabe (Forst, Naturschutz etc.) gesehen werden oder als direkte Tätigkeit im Zusammenhang mit einer Fördermaßnahme stattfinden bzw. unterschiedlich zugeordnet werden. Dies ist vor allem dann gegeben, wenn in einer Verwaltungseinheit sowohl Aufgaben der Fach- als auch der Förderverwaltung wahrgenommen werden.

Die **Implementationskosten** umfassen die Kosten aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen und öffentlichen Körperschaften in Niedersachsen und senatorischen Dienststellen in Bremen im Zusammenhang mit der Umsetzung von *PROFIL* 2007 bis 2013. Zusätzlich werden die Kosten für an Dritte vergebene Leistungen erfasst.

Kosten der Verwaltung für die Schaffung planungsrechtlicher Voraussetzungen von Fördervorhaben, z. B. zugrunde liegende Fachplanungen und Genehmigungsverfahren (Plan nach § 41 oder Prüfung des Flurbereinigungsplans nach § 58 Flurbereinigungsgesetz, Planfeststellung und andere Baugenehmigungen) werden nicht berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um reine Fachaufgaben, die auch mit Wegfall der ELER-Förderung bestehen blieben. Das Erfordernis aufwendiger Antragsunterlagen einzelner Fördermaßnahmen schlägt sich jedoch in der entsprechend umfangreichen Prüfung der Fördervoraussetzungen nieder.

Kosten der Antragstellenden für die Teilnahme an den Fördermaßnahmen sind ebenfalls nicht Gegenstand der Untersuchung.

Ziel der Erhebung ist die Ermittlung der IK für ein laufendes Förderprogramm unter weitgehender Minimierung des Einflusses von Konzeptions- und Lernkosten. Um den verzerrenden Effekt der Set-up-Kosten zwischen Maßnahmen mit einer unterschiedlichen Förderhistorie zu reduzieren, wurde als Referenzjahr für die Erfassung der IK das Kalenderjahr 2011 gewählt. Somit sind auch die Health-Check-Maßnahmen enthalten. Das Kalenderjahr 2011 bildet auch weitestgehend die 2013 noch gültige Organisationsform der Umsetzungsstrukturen von *PROFIL* ab.¹³ Durch Einschätzungsfragen im Rahmen der quantitativen Erhebung wurde abgeprüft, inwieweit das Jahr 2011 in Bezug auf den Verwaltungsaufwand vom durchschnittlichen Aufwand der Jahre 2007 bis 2010 abweicht. Die Ergebnisse werden in Kapitel 4.1.1 dargestellt.

¹³ Bereits seit dem 1. Januar 2011 nimmt das neu eingerichtete Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN) alle Aufgaben wahr, die vorher von den GLL und der LGN wahrgenommen wurden. Mit dieser Neuorganisation wurde der zentral für Aufgaben der Steuerung und Fachaufgaben der Niedersächsischen Verwaltung für Landentwicklung zuständige Geschäftsbereich 3 eingerichtet. Dieser sollte die Ämter stärker koordinieren und die Kommunikation mit dem Fachreferat im ML bündeln. In dem Geschäftsbereich ist auch der 2011 zentralisierte technische Prüfdienst für die VOK angesiedelt. Die Auswirkungen dieser Umorganisation wurden im Rahmen der Untersuchung mehrmals thematisiert.

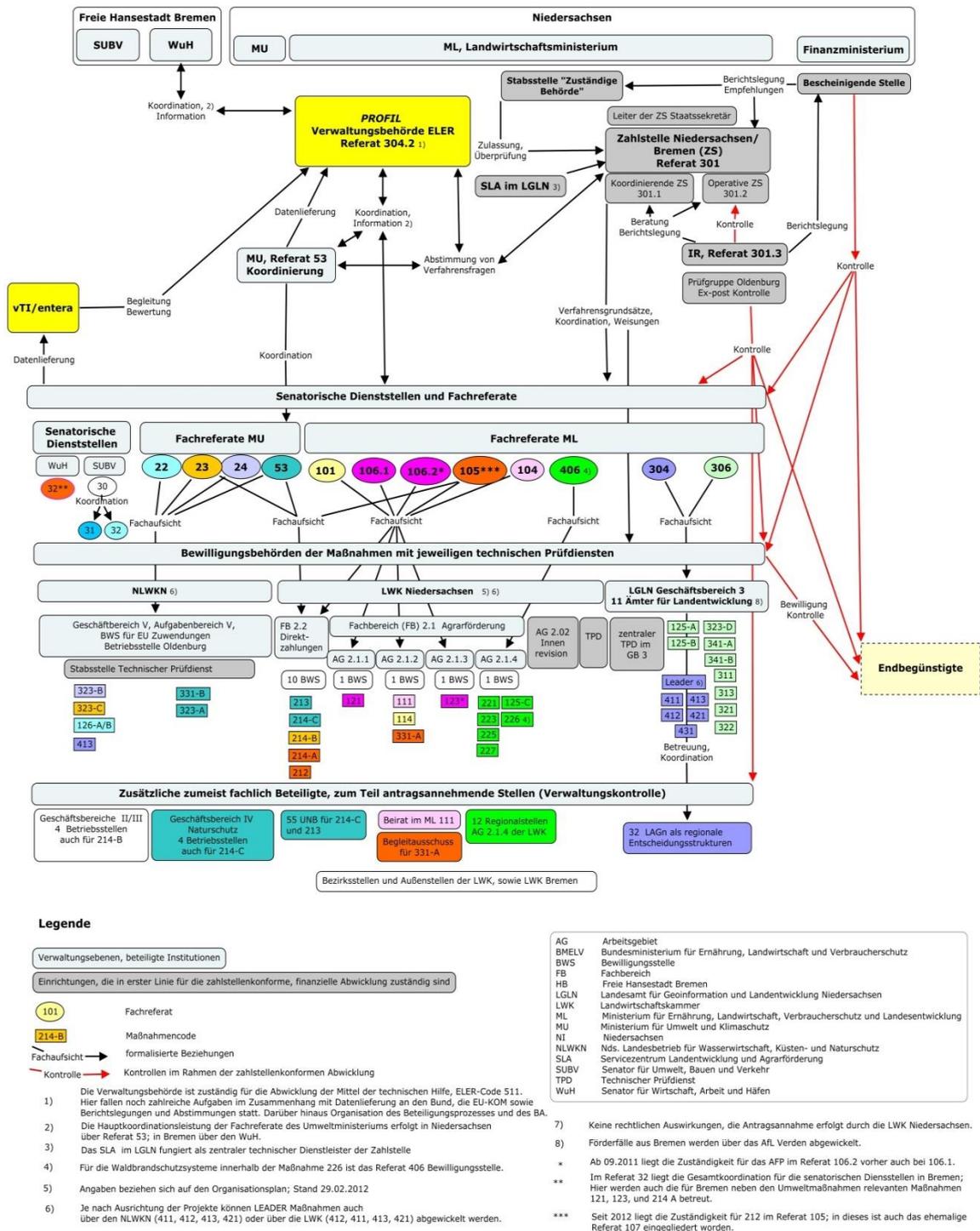
Erneut größere Veränderungen wurden Ende 2013/2014 mit der Herauslösung der Verwaltung für Landentwicklung aus dem LGLN und deren Integration in die neu geschaffenen vier Ämter für regionale Landesentwicklung in die Wege geleitet. An der Spitze der Ämter stehen die vier Landesbeauftragten für regionalisierte Landesentwicklung. Zusätzlich wurden auf der Steuerungsebene der *PROFIL*-Umsetzung in der Staatskanzlei mit der Schaffung des Referates 403 zur Koordinierung der EU-Förderung eine zusätzliche Stelle und neue Schnittstellen geschaffen. Hierauf wird genauer in Kapitel 5.3 (Organisationsstruktur) eingegangen.

3.2 Einbezogene Institutionen und Aufgaben

Die in **Abbildung 3** dargestellte Strukturlandkarte der Programmdurchführung enthält die in die Implementationskostenanalyse einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen in Niedersachsen und Bremen. Die **Tabellen 3 und 4** geben einen Überblick über die maßnahmenbezogenen Vollzugsebenen und die Organisationen mit programmbezogenen Querschnittsfunktionen (Programmoverhead).

Hinzu kommen für den Programmoverhead die IT-Kosten, die Evaluierung und die Verfassung der Jahresberichte im Bereich des Monitoring, die an entera und das Thünen-Institut vergeben wurden.

Abbildung 3: Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand: Oktober 2011)¹⁴



Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁴ Im Anhang ist eine Strukturlandkarte mit der gültigen Umsetzungsstruktur (Stand Juli 2014) enthalten.

Tabelle 3: Maßnahmenbezogene Vollzugsebenen

| in die Analyse einbezogene Leistungen und Vollzugsebenen für die einzelnen Maßnahmen | | | | | | | | |
|--|---|---|--|------------------------------|----------------------------------|-------------------|---|------------------|
| Maßnahmenbezeichnungen | | Konzeption, Monitoring, Steuerung | Antragsannahme, Verwaltungskontrolle, fachliche Stellungnahmen | Bewilligung, Rückforderungen | | Vor-Ort-Kontrolle | Ex-post-Kontrolle | |
| 111 | Qualifizierung | ML, Ref. 104 | LWK NI, AG 2.1.2 | 1 | LWK NI, AG 2.1.2 | 1 | TPD LWK NI | - |
| 114 | EMS | ML, Ref.101 | LWK NI, AG 2.1.2 | 1 | LWK NI, AG 2.1.2 | 1 | TPD LWK NI | - |
| 121 | AFP | ML, Ref. 106, WuH, Ref. 32 | LWK NI, AG 2.1.1, Außenstellen der LWK ¹⁾ | 20 | LWK NI, AG 2.1.1 | 1 | TPD LWK NI | ML, PG Oldenburg |
| 123 | Verarbeitung und Vermarktung | ML, Ref. 106, WuH, Ref. 32 | LWK NI, AG 2.1.3 | 1 | LWK NI, AG 2.1.3 | 1 | TPD LWK NI | ML, PG Oldenburg |
| 125 - A/B | Flurbereinigung /Wegebau | ML, Ref. 306, LGLN, GB 3 | LGLN, Ämter für Landentwicklung | 11 | Ämter für Landentwicklung | 11 | TPD im GB 3 LGLN | ML, PG Oldenburg |
| 126 - A | Hochwasserschutz | MU, Ref. 22 | NLWKN, GB V, NLWKN, GB II | | NLWKN, GB V | 1(4) | Stabsstelle TP, NLWKN | ML, PG Oldenburg |
| 126 - B | Küstenschutz | MU, Ref. 22, SUBV Ref. 32 | NLWKN, GB V, NLWKN, GB II, SUBV, Ref. 32 | | NLWKN, GB V | 1 (1) | Stabsstelle TP, NLWKN | ML, PG Oldenburg |
| 221 | Ausgleichszulage | ML, Ref. 307 ²⁾ | LWK NI, FB 2.2 | 10 | LWK NI, FB 2.2 | 10 | TPD LWK NI | - |
| 213 | Erschwernisausgleich | MU, Ref. 53, SUBV, Ref. 31 | LWK NI, FB 2.2 UNB | 10 55 | LWK NI, FB 2.2 | 10 | TPD LWK NI | - |
| 214 - A | NAU/BAU | ML, Ref. 107 ³⁾ , WuH, Ref. 32 | LWK NI, FB 2.2 | 10 | LWK NI, FB 2.2 | 10 | TPD LWK NI | - |
| 214 - B | Grundwasser schonende Landbewirtschaftung | MU, Ref. 22 | LWK NI, FB 2.2 | 10 | LWK NI, FB 2.2 | 10 | TPD LWK NI | - |
| 214 - C | Kooperationsprogramme Naturschutz (Koop-Nat) | MU, Ref. 53, SUBV, Ref. 31 | LWK NI, FB 2.2 UNB | 10 55 | LWK NI, FB 2.2 | 10 | TPD LWK NI | - |
| 125 - C bis 227 | Forstliche Förderung | ML, Ref. 406 | LWK NI, AG 2.1.4, Regionalstellen | 1 12 | LWK NI, AG 2.1.4 | 1 | TPD LWK NI | ML, PG Oldenburg |
| 226 | Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials | ML, Ref. 406 | LWK NI, AG 2.1.4 ML, Ref. 406 | 1 1 | LWK NI, AG 2.1.4 ML, Ref. 406 | 1 1 | TPD LWK NI | - |
| 311, 313, 321 (A/B), 323-D, 341 ⁵⁾ | ETLR-Projekte Ländliche Entwicklung | ML, Ref. 306, LGLN, GB 3 | LGLN, Ämter für Landentwicklung ILE-Regionalmanagements ⁵⁾ | 11 23 | Ämter für Landentwicklung | 11 | TPD im GB 3 LGLN | ML, PG Oldenburg |
| 321 - C | Breitbandförderung | ML, Ref. 306, LGLN, GB 3 | LGLN, GB 3 | 1 | LGLN, GB 3 | 1 | <i>nicht relevant, da reine GAK-Förderung</i> | |
| 322 | Dorferneuerung | ML, Ref. 306, LGLN, GB 3 | LGLN, Ämter für Landentwicklung | 11 | Ämter für Landentwicklung | 11 | TPD im GB 3 LGLN | ML, PG Oldenburg |
| 323 - A | Natur und Landschaft | MU, Ref. 53, SUBV, Ref. 31 | NLWKN, GB V, NLWKN, GB IV | 1(4) | NLWKN, GB V | 1(4) | Stabsstelle TP, NLWKN | ML, PG Oldenburg |
| 323 - B | Gewässerentwicklung | MU, Ref. 24 | NLWKN, GB V, NLWKN, GB II | 1(4) | NLWKN, GB V | 1(4) | Stabsstelle TP, NLWKN | ML, PG Oldenburg |
| 323 - C | Begl. Gewässerschutzmaßnahmen | MU, Ref. 23 | NLWKN, GB V, NLWKN, GB III | 1(4) | NLWKN, GB V | 1(4) | Stabsstelle TP, NLWKN | ML, PG Oldenburg |
| 331 - A | Transparenz schaffen | ML, Ref. 107 [3] | LWK NI, AG 2.1.2 | 1 | LWK NI, AG 2.1.2 | 1 | TPD LWK NI | - |
| 331 - B | Qualifizierung für den Naturschutz | MU, Ref. 53 | NLWKN, GB V | 1(4) | NLWKN, GB V | 1(4) | Stabsstelle TP, NLWKN | - |
| 41x, 421, 431 | Leader | ML, Ref. 306, LGLN, GB 3 | Ämter für Landentwicklung Regionalmanagements Leader, ILE ⁵⁾ | 11 32 | Ämter für Landentwicklung | | TPD im GB 3 LGLN | - |

1) Außenstellen sind ab 2013 nicht mehr in Antragsannahme und Verwaltungskontrolle eingebunden.

2) Seit dem 01.09.2011 liegt die Zuständigkeit im Referat 105. 3) Das Referat 107 wurde 2012 in das Referat 105 eingegliedert.

4) Es werden nur die Kosten erfasst, die für die Bewilligung der europäischen Fördermittel entstehen; der Aufwand der Denkmalschutzbehörden und des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur Referat 35 zur Bewilligung der Denkmalschutzmittel wurden nicht einbezogen. Daher fließen bei der Darstellung des Verhältnisses aus Fördermitteln und Verwaltungskosten nur die EU-Mittel mit ein.

5) Kosten für das Leader- und das ILE-Management werden für deren Aufwand im Bereich des Projektmanagements anteilig auf 41x, bzw. 313, 321, 322 angerechnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 4: Einrichtungen des Programmoverheads und wesentliche programmbezogene Aufgaben (Stand Oktober 2011)

| Dienststelle/Einrichtung | Überwiegende Aufgaben | |
|---|--|--|
| Verwaltungsbehörde (VB) ML, Ref. 304.2 | <ul style="list-style-type: none"> - Programmierungsprozess, Health Check, Programmänderungsverfahren - Koordination der beteiligten Fachreferate ML und MU sowie nachgeordneter Bereiche und der senatorischen Dienststellen - Finanzsteuerung - Zusammenarbeit mit anderen Fondsverwaltern und Staatskanzlei - Einhaltung der Publizitätsverpflichtungen gemäß Artikel 76/Umsetzung Kommunikationsplan - Abstimmung von Verfahrensfragen mit der Zahlstelle und der BS - Auswahlkriterien (Zusammenstellung, Aktualisierung, Überwachung) - Monitoring (Datenerfassung, Erstellung Jahresberichte) und Evaluierung - Vorsitz und Organisation des Begleitausschusses - Öffentlichkeitsarbeit, WiSo-Partnerveranstaltungen, politische Anfragen etc. - Abstimmungen mit der Kommission (z. B. Jahresgespräche) - Beitrag und Abstimmung Nationale Strategie u. Nat. Netzwerk und NRR - Sitzungen Programmkoordinierungsreferenten (Bund/Länder) - Verwaltung der Mittel der Technischen Hilfe | |
| Koordination MU | MU, Ref. 53 | <ul style="list-style-type: none"> - Koordination der beteiligten Fachreferate, Bündelung der MU-Anträge und Zulieferungen an die VB für alle oben genannten Aufgaben |
| Programmkoordination/ Koordination Umweltmaßnahmen HB | WuH, Ref. 32/ SUBV, Ref. 30 | <ul style="list-style-type: none"> - Koordination der beteiligten Fachreferate - Bündelung Zulieferungen aus HB an die VB für alle oben genannten Aufgaben - Teilnahme Begleitausschuss |
| Zahlstelle (ZS) - koordinierend | ML, Ref. 301.1 | <ul style="list-style-type: none"> - Festlegung und Abstimmung von Verfahrensregeln in Zahlstellendienstanweisungen und Erlassen - Koordination der Bewilligungsstellen und Fachreferate (Besondere Dienstanweisungen und Fachaufsicht) - Abstimmungen mit Bund und Kommission - Rechnungsabschlussverfahren/Zuverlässigkeitserklärung - Bearbeitung von Grundsatzfragen der Finanzierung der GAP - IT-Strategie |
| Zahlstelle (ZS) - operativ | ML, Ref. 301.2 | <ul style="list-style-type: none"> - Auszahlung und Verbuchung - Rechnungsabschluss - Debitorenbuch - Vorgaben für Softwareentwicklung für die Zahlstellenanwendungen ZEUS und Stammdatenverwaltung (SDV-NI) |
| Interner Revisionsdienst (IR) | ML, Ref. 301.3 | <ul style="list-style-type: none"> - Prüfungsplanung - Maßnahmenprüfung, Schwerpunktprüfungen und Follow-Up-Prüfungen - Prüfungen IT-Sicherheit - Berichtslegung an die BS |
| SLA (s. Abb. 2) | SLA | <ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung und Betreuung der EDV-Systeme - Datenproduktion |
| Bescheinigende Stelle (BS) | MF | <ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle der Kontroll- und Managementsysteme der Zahlstelle - Überprüfung einer Stichprobe von Einzelfällen - Jährlicher Bericht inkl. Bescheinigung zum Rechnungsabschluss |
| Zuständige Behörde (ZB) | ML | <ul style="list-style-type: none"> - Zulassungsverfahren, Begleitung von Prüfungen der Zahlstelle - Würdigung von Feststellungen der Bescheinigenden Stelle |

Quelle: Eigene Darstellung.

3.3 Systematik der Kostenermittlung und Ergebnisdarstellung

Die Kostenerfassung folgt dem Grundsatz einer **Grenzkostenermittlung**¹⁵, die auf die Kosten abzielt, die direkt durch die ELER-Fördermaßnahmen verursacht werden (bzw. die Personalressourcen, die gebunden werden) und bei Nichtumsetzung der Förderung entfallen würden. Konkret wurden erfasst:

- Das eingesetzte Personal in den befassten Dienststellen und dessen Personalkosten (inklusive Personalnebenkosten) sowie die laufenden Sachkosten,
- die Kostenanteile für die IT, die für die Abwicklung der ELER-Maßnahmen benötigt werden. Das sind eigene IT-Systeme sowie Anteile von gemeinsamen Systemen und Leistungen, die beispielsweise in Systeme der 1. Säule der GAP eingepflegt werden müssen,
- die Kosten beauftragter Dritter in voller, dem Land in Rechnung gestellter Höhe (Kostenpositionen im Zusammenhang mit der Evaluierung, Fachgutachten etc.).

Generell werden sowohl bei der Erhebung als auch bei der Ergebnisdarstellung zwei Ebenen (Maßnahmen, Programm) und drei Aufgabenbereiche (Grundaufwand, Förderabwicklung und Vor-Ort-Kontrollen (VOKn)) unterschieden. Alle Kosten, die sich konkret den Maßnahmen zuordnen lassen, werden maßnahmenbezogen erfasst und dargestellt. Kosten im Zusammenhang mit übergeordneten programmbezogenen Aufgaben, die nicht mit einzelnen Maßnahmen zusammenhängen, fallen unter den Programmoverhead.

Die Kostenerfassung der maßnahmenbezogenen Kosten erfolgt in drei Aufgabenblöcken:

- Grundaufwand für die Maßnahmen (Maßnahmenoverhead): Die anfallenden Aufgaben sind nicht bzw. nur mittelbar vom Grad der Inanspruchnahme einer Maßnahme (Fallzahlen der Förderung) abhängig, sondern fallen sowohl auf der Steuerungs- als auch der operativen Ebene an, sobald eine Maßnahme im Rahmen von *PROFIL* implementiert wird.
- Förderabwicklung (fallabhängiger Aufwand): Summe aller Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Abwicklung eines Förderfalls von der Projektanbahnung bis zur Auszahlung bei den Bewilligungsstellen anfallen.
- VOKn und Ex-post-Kontrollen: Hierunter fallen sowohl der Grundaufwand und der fallabhängige Aufwand der für diese Kontrollen spezifischen Prüfdienste. Der Aufwand der Bewilli-

¹⁵ Eine andere Möglichkeit wäre eine Vollkostenerhebung, mit der die direkten und indirekten Kosten (Gemeinkosten) sowie Vorleistungskosten Dritter einbezogen werden (z. B. Raummieten, kalkulatorische Umlagen, politische Führung etc.). Im Zusammenhang mit den IT-Kosten müssten Systeme zur Abwicklung der Prämienzahlungen der 1. Säule der GAP auf die ELER-Maßnahmen angerechnet werden, wie z. B. Sammelantrag, Flächenverzeichnis und Mantelbogen, Cross-Compliance-Datenbank, HIT-Datenbank, Adressverwaltung der Antragsteller, Flächenreferenzpflege/Digitale Feldblockkarte. Die Kosten für diese Systeme fallen unabhängig von der Nutzung durch die Fördermaßnahmen der 2. Säule an und würden sich bei Wegfall der ELER-Maßnahmen nur geringfügig verändern. Dieser Ansatz würde zwar die gesamten Kosten der Förderabwicklung widerspiegeln, aber auch viele Kostenpositionen beinhalten, die nur sehr mittelbar mit der Organisation der Förderung bzw. dem notwendigen Personaleinsatz in Zusammenhang stehen.

gungsstellen für diese Kontrollen wird unter der Förderabwicklung erfasst, da eine Ausdifferenzierung der hierfür anfallenden Arbeitsanteile nicht möglich war.

Diese vorgenommene Unterteilung dient einer besseren Strukturierung der Erhebung sowie der Erfassung und Darstellung der Kostenstruktur unterschiedlicher Maßnahmen. Zudem werden die drei Bereiche in unterschiedlichem Maß von EU-spezifischen Anforderungen und Regularien beeinflusst. Bei einer möglichen Umstellung einzelner Maßnahmen auf eine rein nationale Finanzierung unter Verzicht auf EU-Kofinanzierung sind somit unterschiedliche Einsparpotenziale verbunden. Dieser Aspekt wird unter Kapitel 4.1.3 näher diskutiert.

Grundlage für die Kostenerhebung sind jeweils spezifische maßnahmen- und programmbezogene Aufgabenkataloge, die gemeinsam in einer der Erhebung vorgelagerten Strukturierungsphase mit den zuständigen Dienststellen entwickelt wurden (siehe Beispielerhebungsbögen im Anhang). Hinzu kommen für den Programmoverhead die nach außen vergebenen Aufgaben im Bereich der Evaluierung und der Erstellung der Jahresberichte im Bereich des Monitorings. Die IT-Kosten werden ebenfalls den programmbezogenen Overheadkosten zugeordnet.

Neben der Unterscheidung in maßnahmenbezogene Kosten und Kosten des Programmoverheads wird eine Gruppierung einzelner Fördermaßnahmen nach Maßnahmentypen vorgenommen. Diesem Vorgehen liegt die Hypothese zugrunde, dass

- den Maßnahmen einer Gruppe jeweils die gleichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme nach den einschlägigen EU-Durchführungs- und Kontrollverordnungen zugrunde liegen,
- daraus für die Maßnahmen einer Gruppe jeweils ähnliche Anforderungen und Herausforderungen an die Abwicklung resultieren und
- die Maßnahmen über ähnliche Bewilligungsstrukturen und Verwaltungsstränge umgesetzt werden.

Unterteilt wird nach den bereits in den Regelsystemen der EU angelegten und differenzierten Maßnahmengruppen:

- Gruppe ELER-InVeKoS: Hierunter fallen flächenbezogene Maßnahmen, deren Verwaltungs- und Kontrollsysteme an die der Direktzahlungen der 1. Säule angelehnt und über das gemeinsame Flächenreferenzsystem mit diesen verknüpft sind.
- Gruppe ELER-Investiv: Hierunter fallen alle anderen Maßnahmen des Programms, mit denen insgesamt vorhabenbezogene Teilbetragsfinanzierungen verbunden sind. Für sie gelten besondere Anforderungen im Bereich der Abwicklung (Umsatzsteuer, Verwendungsnachweisprüfungen, Inaugenscheinnahmen, Vergaberecht, de-minimis-Regelung etc.).
- Gruppe Forstmaßnahmen: Die forstlichen Fördermaßnahmen fallen teilweise unter die InVeKoS-Regularien, teilweise unter die investiven Maßnahmen. Aufgrund der spezifischen Rah-

menbedingungen und Herausforderungen forstlicher Förderung¹⁶ sind die EU-Regularien, haushälterischen Bestimmungen und das organisatorische Setting mit besonderen Implikationen verbunden, die sie von Maßnahmen der flächenbezogenen Agrarförderung oder den investiven Maßnahmen unterscheiden. Daher wurden sie im Rahmen dieser Untersuchung als eigene Gruppe gefasst.

Die vorgenommene Gruppierung ermöglicht, insbesondere im Rahmen der vertiefenden qualitativen Erhebung und Analyse, maßnahmenübergreifenden Fragestellungen nachzugehen sowie generelle Aussagen für bestimmte Förderbereiche abzuleiten.

3.4 Erfassung der Personalkosten

Im Rahmen einer Vollerhebung bei allen involvierten Dienststellen wurden mittels des einheitlichen Erhebungsbogens¹⁷ die im Jahr 2011 für (Teil-)Maßnahmen und Arbeitsbereiche eingesetzten Arbeitszeiten geschätzt. Die Angabe der verwendeten Arbeitszeiten erfolgte in Vollzeitäquivalenten (AK) bezogen auf die Nettojahresarbeitszeit (abzüglich aller unproduktiven Zeiten, wie Urlaub, Krankheit etc.) und nach Laufbahnen differenziert.

Ausgehend von den angegebenen AK wurden unter Berücksichtigung der folgenden Kostenarten die IK berechnet:

- Jahresbruttogehalt (inklusive der unproduktiven Zeiten) differenziert nach Besoldungs- bzw. Gehaltsstufen,
- Personalnebenkosten: Versorgungszuschläge, Beihilfen etc.,
- Personalgemeinkosten: Umlagen für Personalverwaltungskosten und -führung und Hilfsdienste,
- laufende Sachkosten.

Im Bereich der LWK-Niedersachsen, des LGLN und des NLWKN bilden die relevanten Produkte innerhalb der KLR-Systeme die Grundlage für die weiteren Schätzungen der Dienststellen zur Aufteilung des AK-Einsatzes für die einzelnen (Teil-)Maßnahmen sowie für die Bereiche Grundaufwand, Förderabwicklung und VOKn.

Bei der LWK und dem LGLN wurden zudem durch die Controllingabteilungen aus den tatsächlichen Personalkostenstrukturen die durchschnittlichen jährlichen Personalkosten (inklusive der oben aufgeführten Kostenkomponenten) pro AK kalkuliert.

¹⁶ In Niedersachsen in erster Linie besondere zeitliche und fachliche Notwendigkeiten forstlicher Maßnahmen und Struktur der Zuwendungsempfänger.

¹⁷ Mit einem jeweils maßnahmen- und dienststellenspezifischen Aufgabenkatalog.

In **Tabelle 5** sind die verwendeten Pauschalen zur Kostenberechnung zusammengestellt.

Tabelle 5: Verwendete Pauschalen zur Ermittlung der Personalkosten¹⁸

| Verwaltungsstränge | verwendete Personalkostensätze pro AK inklusive laufender Sachkosten in Euro/a | | | Datengrundlage für AK Angaben pro Maßnahme |
|---|--|--------------------|-----------------|--|
| | mittlerer Dienst* | gehobener Dienst * | höherer Dienst* | |
| Ministerien, NLWKN, Untere Naturschutzbehörden ³⁾ | 52.620 | 72.620 | 93.620 | Schätzung auf der Grundlage von Arbeitsplatzbeschreibungen, Geschäftsverteilungsplänen |
| Prüfgruppe Oldenburg (ML) Technischer Prüfdienst NLWKN ⁴⁾ | 56.270 | 76.270 | 97.270 | Anzahl Prüfungen x benötigte AK |
| ohne Differenzierung nach Laufbahnen | | | | |
| LGLN ¹⁾ | | 65.920 | | AK Schätzung auf der Grundlage der KLR |
| LWK Niedersachsen ²⁾ | | 70.120 / 73.770 | | AK Berechnung auf der Grundlage der KLR Stundenbuchungen |

* Laut neuer Laufbahnverordnung entsprechen der mittlere Dienst der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt, der gehobene Dienst der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt und der höhere Dienst der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt.

1) Nach Angaben des LGLN, dortige Berechnung auf der Grundlage der KLR und der Personalkostenstruktur im LGLN; inklusive Rückstellungen und 15 % Zuschlag für Personalgemeinkosten gemäß VORIS 64000.

2) Nach Angaben der LWK, Berechnung auf der Grundlage der KLR-Daten und der Personalkostenstruktur der LWK; diese Berechnung berücksichtigt Personalgemeinkosten von 25 % sowie Zuschläge für Rückstellungen.

Der höhere Wert bezieht sich auf den Technischen Prüfdienst (TPD), da hier höhere laufende Sachkosten anfallen.

3) Eigene Berechnung auf der Grundlage der Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgeabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen für 2011 (VORIS 64000), angenommenes Verhältnis von BeamtInnen zu Beschäftigten von 40:60

4) wie 3) inklusive höherer Pauschalen für die laufenden Sachkosten.

Quelle: Eigene Darstellung nach VORIS 64000.

3.5 IT-Kostenerfassung

Die Zuordnung der IT-Systeme zur Umsetzung von *PROFIL* und die Erfassung der dazugehörigen Kosten stellen eine besondere Herausforderung dar. Generell ist die Abgrenzung zwischen den Systemen der 1. und 2. Säule der GAP schwierig.

IT-Kosten fallen an den unterschiedlichen Orten der Programmumsetzung an. Ein zentraler Kostenfaktor sind die Kosten, die im SLA als zentralem IT-Dienstleister der Zahlstelle entstehen. Daneben wurden Entwicklungsaufträge an Dritte vergeben und über die Technische Hilfe (TH) finanziert.¹⁹ So entfielen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 rund 30 % der TH-Ausgaben auf IT-Kosten. Die Vergabe von Entwicklungsleistungen an Dritte wird im Bereich der maßnahmen-spezifischen Vorkosten durch die Fachreferate sowie durch die Verwaltungsbehörde (Monitoring-Suite) und die Zahlstelle (ZEUS) durchgeführt.

¹⁸ Die Pauschalen wurden auf der Grundlage der aus den Stellenplänen hervorgehenden Vergütungsstrukturen und zahlenmäßigen Verhältnissen von Beschäftigten zu Beamten in den Verwaltungseinheiten abgeleitet.

¹⁹ Dies betrifft die Monitoringsuite sowie die Vorkosten für die Forst, das AFP und die Maßnahme BMQ.

Auch bei der LWK fallen Kosten für die Systempflege, -anpassung und -weiterentwicklung an. Insgesamt wurden bei der Erhebung für den Einsatz und die Anpassungserfordernisse der förder-spezifischen IT-Systeme 1,65 AK angegeben. Diese wurden aber nicht durchgehend getrennt aufgeführt und sind somit in den Angaben der LWK zur Förderabwicklung enthalten. Im Bereich der forstlichen Förderung macht dieser Aufgabenbereich allein 1,2 AK aus.

Anmerkungen IT-Kostenermittlung im SLA

Bei der im SLA durchgeführten Kostenermittlung handelt es sich um eine Grenzkostenbetrachtung, d. h. es wurden ausschließlich Aufwände berücksichtigt, die der 2. Säule eindeutig zugeordnet werden konnten. Das bedeutet, dass Kosten für Anwendungen, die für die 1. Säule entwickelt und dann von der 2. Säule mitgenutzt wurden, unberücksichtigt geblieben sind. Ferner sind in die Aufstellung keine Anschaffungskosten für Hardware eingeflossen, da keine Hardware speziell für die 2. Säule erworben wurde.²⁰ Insgesamt sind die IT-Kosten nach Einschätzung der ZS zu gering ausgewiesen. Zukünftig wird die Datenbasis für eine projektbezogene Kostenzuordnung verbessert werden, da eine entsprechend detaillierte Projektplanungssoftware zum Einsatz kommt (LR, 2014).

Die Kosten für den IT-Betrieb, d. h. die Aufwände für die Administration der Hardware und Software, sind nur eingeflossen, sofern sie projekt-/produktspezifisch gebucht worden sind.²¹

Die Datenerfassung, -aufbereitung und -pflege ist integraler Bestandteil der gesamten Förderabwicklung und der hierfür erforderliche Aufwand ist in den Erhebungen bei den jeweiligen Stellen enthalten.

Tabelle 6 fasst die Ergebnisse der in den Jahren 2007 bis 2011 durchschnittlich angefallenen ELER-spezifischen IT-Kosten zusammen.

²⁰ Die zur Verfügung stehende Hardware im SLA wurde unter Berücksichtigung der zu erwartenden Last (Zahl der Anwender, Zahl der Anwendungen, erwartetes Antwortzeitverhalten) beschafft. Die Systemlast wird bestimmt durch Anwendungen der 1. und 2. Säule. Eine genaue Spezifizierung des Anteils der 2. Säule an der Systemlast und damit an den Investitionskosten wäre nur anhand prozentualer Schätzwerte möglich. Da eine valide Datenbasis fehlt, wurden die Kosten nicht berücksichtigt.

²¹ Es gibt aber eine Reihe von Administrationstätigkeiten, die aufgrund ihrer mangelnden Zuordenbarkeit nicht projekt- oder produktspezifisch erfasst werden konnten und deshalb in der anhängenden Grenzkostenbetrachtung unberücksichtigt geblieben sind. Beispiele:

- Der Aufwand für die Installation und Einrichtung eines Oracle-Datenbanksystems. Der größte Aufwand entsteht bei der ersten Installation, jede weitere Installation auf einem Server verursacht nur einen vergleichsweise geringen Aufwand. Hier wäre abzuwägen, wie die einzelne Installation zu bewerten wäre. Da aber auf einem Server i. d. R. mehrere Anwendungen laufen, ist eine korrekte produkt-/projektspezifische Erfassung der Aufwände nicht möglich. Anders verhält es sich mit der Einrichtung und Konfiguration der konkreten Datenbank für die einzelne Fachanwendung. Diese wird projekt-/produktspezifisch erfasst.
- Durchführung von Updates auf dem Citrix-Server. Citrix ist der zentrale Zugang für alle Fachanwendungen, sowohl 1. als auch 2. Säule, und wird von diesen gleichermaßen genutzt. Auch in diesem Fall ist eine produktspezifische Aufwandserfassung unmöglich.

Tabelle 6: Durchschnittliche ELER-spezifische IT-Kosten der Jahre 2007 – 2011

| Programm/ Produkt | Kosten in Euro | | | | | | Ø 2007 - 2011 |
|---|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|----------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Summe | |
| Servicezentrum Agrarförderung Landentwicklung (SLA) ⁽¹⁾ | | | | | | | |
| ZILE II | 455.730 | 261.077 | 157.239 | 176.549 | 280.783 | 1.331.378 | 266.276 |
| ProAgrar | 207.955 | 213.772 | 343.919 | 281.489 | 316.408 | 1.363.544 | 272.709 |
| Einsatz von Mitteln der Technischen Hilfe für IT ⁽²⁾ | | | | | | | |
| Gesamt (Monitoring und Vorkontrollsysteme) | 524 | 70.745 | 220.658 | 554.383 | 667.532 | 1.513.842 | 302.768 |
| Summe | 664.209 | 545.594 | 721.816 | 1.012.421 | 1.264.723 | 4.208.764 | 841.753 |

(1) Nach Angaben des SLA; analog zur Berechnung der Personalkosten des LGLN wurden 15 % Personalgemeinkosten gemäß VORIS 64000 aufgeschlagen.

(2) Auswertung der Förderdaten der Verwaltungsbehörde.

Quelle: Eigene Darstellung nach den angegebenen Quellen.

Insgesamt werden die IT-Kosten dem Programmoverhead zugerechnet, da eine maßnahmenbezogene Zuordnung nur ansatzweise möglich ist.²²

In Bezug auf die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern hat sich die Identifizierung der IT-Kosten aufgrund der sehr unterschiedlichen Historie, den unterschiedlichen Aufteilungen zwischen Inhouse-Lösungen bzw. Outsourcing und der unterschiedlichen Isolierbarkeit von ELER-spezifischen Kosten als schwierig herausgestellt. Bei dem unter Kapitel 4.3 und 5 vorgenommenen Vergleichen der Implementationskosten auf Programmebene zwischen den Bundesländern werden die IT-Kosten daher nicht berücksichtigt.

Nach Einschätzung der niedersächsischen ZS führt der gewählte Ansatz, nur die zusätzlichen, spezifischen 2.-Säule-IT-Kosten zu berücksichtigen, zu einer deutlichen Unterschätzung der IT-Kosten des SLA für die Umsetzung der *PROFIL*-Maßnahmen. Nachträglich ließ sich dies aber nicht mehr heilen.²³

²² Der Aufwand für die Arbeit mit den Systemen und der Dateneingabe ist als integraler Bestandteil des Fördergeschäftes in den Arbeitszeitschätzungen der jeweiligen Dienststellen enthalten.

²³ Nach Aussage der ZS arbeiten beim SLA etwa 140 AK, von denen etwa 20 % nicht mit ZS-Aufgaben betraut sind. Die Summen von ZILE II und ProAgrar in der Tabelle 6 ergeben in etwa 8,4 Stellen. Im Umkehrschluss müssten alle verbleibenden AK ausschließlich mit den Betriebsprämien beschäftigen. Das erscheint wenig plausibel. Aktuell arbeiten viele Personen im SLA in den Softwarebereichen AUM, AGZ, KoopNat und EMS, was die Zahlen allerdings nicht widerspiegeln. Zukünftig sollten die Daten besser werden, da seit geraumer Zeit eine Projektplanungssoftware (Can Do) im Einsatz ist. Das Ziel ist, projektbezogenen Kosten zu erheben. Die Zahlen für den Zeitraum 2007 – 2011 sind daher als grobe Schätzwerte anzusehen (LR, 2014).

3.6 Spezifische Vorgehensweisen und Annahmen

3.6.1 Förderung von Aufgaben der Programm- und Maßnahmenumsetzung

PROFIL umfasst Fördermaßnahmen, deren integraler Bestandteil die Förderung von Institutionen ist, die (Teil-)Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung übernehmen und somit direkt oder indirekt zu einer Entlastungssituation in den Förderverwaltungen (Outsourcing) führen. In diesen Fällen sind die eingesetzten Mittel nicht der Outputseite der Förderung, sondern der Implementationskostenseite (Input) zuzuordnen. Im Rahmen der Untersuchung wurden die Mittel der Technischen Hilfe und ein Teil der Kosten des Leader-Regionalmanagements berücksichtigt.²⁴ Nicht berücksichtigt wurde hingegen die von HB gezahlte Vergütungspauschale für Dienstleistungen Niedersachsens für die Umsetzung von *PROFIL* in Bremen.

Vergütung der Dienstleistungen der niedersächsischen Verwaltung durch das Land Bremen

Im Rahmen des EGFL- und ELER-Staatsvertrages zwischen HB und NI zur Abwicklung der EGFL-Zahlungen und der ELER-Maßnahmen in Bremen (EGFLELERStVG) über die Niedersächsische Verwaltung wurde eine Vergütungspauschale vereinbart.²⁵ Diese erstreckt sich sowohl auf die zusätzlichen Aufgaben der Zahlstelle, Verwaltungsbehörde, BS sowie die Bewilligungs- und Kontrollinstanzen. Namentlich die Bewilligungsstelle der LWK Niedersachsen und das Amt für Landentwicklung in Verden wickeln auch Förderfälle in Bremen ab.

Da der mit der Aufwandsvergütung gezahlte Pauschalbetrag nur sehr näherungsweise auf die einzelnen Kostenträger und Kostenstellen der *PROFIL*-Umsetzung aufgeteilt werden kann, und diese im Gegenzug ihren spezifischen Aufwand für Bremen aus den AK-Schätzungen hätten herausrechnen müssen, wurde diese Zahlung zwischen den Ländern nicht berücksichtigt und statt-

²⁴ Zur Diskussion des Kontrollkostenzuschusses bzw. der Externalisierung von Verwaltungskosten im Bereich der Ökolandbauförderung siehe Kapitel 4.2.3.

²⁵ Die Kooperation von Niedersachsen und Bremen ist in einem Staatsvertrag geregelt. Die Zuständigkeiten wurden sowohl für den EGFL als auch den ELER von Bremen auf das Land Niedersachsen übertragen. Den senatorischen Dienststellen obliegt weiterhin die inhaltliche Steuerung; die administrative Umsetzung wird von den niedersächsischen Verwaltungen wahrgenommen. Im Staatsvertrag ist ein finanzieller Ausgleich festgelegt, der pauschaliert 198.000 Euro pro Jahr beträgt. Sofern Bremen eigene Maßnahmen anbietet, sind die Kosten für EDV-Programme, Prüfpfade, Antragsunterlagen zusätzlich zu tragen. Darüber hinaus beteiligt sich Bremen zu einem Drittel an den Kosten für Programmerstellung, Begleitung und Bewertung (LR et al., 2010, Teil I).

dessen der Gesamtaufwand für die integrale Umsetzung in beiden Ländern anhand der eingesetzten AK dargestellt.²⁶

Mittel der Technischen Hilfe

Die Mittel der Technischen Hilfe (TH) werden in Niedersachsen/Bremen in erster Linie für Evaluierung und Begleitung, IT-Entwicklung, Personal, Gutachten und die Organisation des Begleitausschusses sowie die Öffentlichkeitsarbeit für *PROFIL* verwendet.

Soweit sie sich spezifischen Aufgabenfeldern (Evaluierung, IT s.o. etc.) bzw. bestimmten Maßnahmen zuordnen lassen, werden die Mittel dementsprechend aufgeschlüsselt und als Kosten der Maßnahmen dargestellt. Eine wesentliche Rolle spielen beispielsweise der Aufbau der Wirkungskontrolle und Untersuchungen zu den übergeordneten Indikatoren wie z. B. dem Feldvogel- oder High-Nature-Value-Indikator für die Agrarumweltmaßnahmen (sowohl im Bereich des NAU/BAU als auch dem KoopNat).

Insgesamt wurden in den Jahren 2007 bis 2011 durchschnittlich rund 0,85 Mio. Euro an TH ausgegeben. Diese werden zu den Implementationskosten des Programms gerechnet.

Umgang mit den Kosten für das Leader-Regionalmanagement

Die Initiierung und Organisation regionaler Prozesse als ein zentrales Ziel von Leader ist mit der Einrichtung verschiedener Gremien verbunden. In erster Linie sind dies die Lokalen Aktionsgruppen (LAGn) als Entscheidungsgremien und die Regionalmanagements der Regionen. Die Existenz und Arbeit dieser Institutionen kann einerseits den Implementationskosten von Leader (Inputseite) als auch der Wirkungsseite (Outputseite) zugerechnet werden. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden die Zuordnungen folgendermaßen vorgenommen:

Kosten der LAGn und Lenkungsgruppen: Die laufende Arbeit im institutionellen Rahmen der LAGn mitsamt ihren Effekten für eine bessere Vernetzung der lokalen Akteure wird der Wirkungsseite (Outputseite) der Förderung zugeschrieben. Die dortige Präsenz und Betreuung durch VertreterInnen der Bewilligungsstellen sind in den dort erhobenen Stellenanteilen bereits enthalten. Die Kosten der anderen öffentlichen (zumeist Kommunal-)VerwaltungsvertreterInnen werden für diese Analyse nicht erfasst.

²⁶ Eine Aussage, inwieweit die Kosten in NI durch den Mehraufwand und die Kosten für Bremen in Form der Vergütungspauschale äquivalent sind, ist mit den vorliegenden Daten und Ergebnissen nicht möglich. Deutliche Hinweise auf Synergieeffekte und eine aus Sicht beider Länder insgesamt kostengünstigere Umsetzung der ELER-Förderung liegen aber auf der Hand. Bremen spart einen großen Teil an Fixkosten für die ELER-Förderung ein und reduziert deutlich das Risiko reiner Vorhaltekosten für Fördermaßnahmen, für die keine oder nur wenig Nachfrage erfolgt, (vgl. hierzu die Ergebnisse zu Hamburg in Fähmann et al., 2008a). Der Mehraufwand für die Abwicklung der bremischen Anträge nach den für Niedersachsen etablierten Prüf- und Kontrollpfaden scheint dagegen nach den Aussagen der Bewilligungsstränge gering. Hier kommen deutliche Skaleneffekte zum Tragen, gerade bei den in Bremen wichtigen Flächenmaßnahmen, (siehe auch überschlägige Berechnung in FN 58).

Kosten der Regionalmanagements: Das Leader- bzw. ILE-Regionalmanagement übernimmt einen Teil der Aufgaben der Verwaltung im Bereich der Akquise, des Projektmanagements und der Betreuung der Antragsteller, sowohl im Vorfeld als auch im Zuge der Antragstellung und Realisierung von Vorhaben. Es handelt sich folglich um Tätigkeiten, die bei Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung außerhalb regionaler Prozesse (wie beispielsweise der Dorfentwicklung) vermehrt bei der Verwaltung anfallen und dort kostenwirksam werden. Um systematische Verzerrungen bei der Kostendarstellung und der Ermittlung der relativen Implementationskosten zwischen den Maßnahmentypen zu vermeiden, werden die Kosten des Regionalmanagements für die oben genannten Aufgabenfelder zumindest über Schätzwerte einbezogen.

Die Grundlage bilden hierfür die Ergebnisse der Befragungen der RegionalmanagerInnen (RM) im Rahmen der Leader/ILE-Bewertung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010). Nach Angaben der RM entfallen rund 40 % ihrer Arbeitskraft auf das Projektmanagement (38,3 % ILE, 41,7 % Leader). Darüber hinaus wurde nach der AK-Ausstattung der RM gefragt.²⁷ Demnach werden insgesamt 11,2 AK im Bereich Leader für das Projektmanagement und 6,3 im Bereich ILE eingesetzt. Nach dem Anteil der umgesetzten Projekte und deren spezifischen Aufwand werden diese AK mit einem Schlüssel von 60:20:20 auf die ILE-Maßnahmen Tourismus (313), Dienstleistungseinrichtungen (321) und die Dorferneuerung (322) verteilt.

Die insgesamt rein kalkulatorisch ermittelten Kosten von rund 1,3 Mio. Euro werden über die Fördermaßnahmen 341 und 431 finanziert. Diese werden von den jeweiligen Fördersummen abgezogen und den Implementationskosten zugeordnet.

Die Fördermaßnahmen, die über Leader umgesetzt wurden, aber außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des LGLN bewilligt wurden (Hochwasserschutz, naturnahe Gewässerentwicklung und Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft) wurden budgetär den jeweiligen „Mainstreammaßnahmen“ zugeordnet. Damit stehen dem jeweiligen Aufwand der Verwaltungen (in erster Linie NLWKN) die entsprechenden ausgezahlten Fördermittel gegenüber.

3.6.2 Spezifische Vorgehensweise für die Kostenerfassung

Kooperationsprogramm Naturschutz und Erschwernisausgleich

Neben dem Aufwand der LWK Niedersachsen als Bewilligungsstelle und des Fachreferats im MU sind auch der Einsatz von AK des NLWKN für Aufgaben der Förderkulissenpflege sowie Konzeption und Betreuung des Monitorings mit eingeflossen. Zudem wurde auch der Aufwand der UNBn abgefragt. Obwohl nicht offiziell zur Zahlstelle zählend, übernehmen diese seit der Förderperiode 2007 bis 2013 wichtige Aufgaben im Bereich der fachlichen und regionalen Ausgestaltung des Vertragsnaturschutzes und der Flächenbegutachtung im Rahmen des Bewilligungsverfahrens.

²⁷ Angaben erfolgten in wöchentlich zur Verfügung stehender Arbeitszeit.

Tabelle 7 fasst die berücksichtigten Aufgabenpakete der UNBn für die Maßnahmen Kooperationsprogramm und Erschwernisausgleich zusammen.

Tabelle 7: Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden im Zusammenhang mit der Umsetzung von *PROFIL*

Kooperationsprogramm Naturschutz (Vertragsnaturschutz) (ELER-Code 214-C)

- Erstellung regionalisierter Maßnahmenpakete und Kulissen,
- Abstimmung mit MU und NLWKN,
- Austausch mit der LWK als Bewilligungsstelle,
- ggf. Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen,
- Datenzusammenstellung und Lieferung,
- Öffentlichkeitsarbeit für die Maßnahmen,
- Teilnahme an Schulungen,
- Akquise (aktives und gezieltes Anwerben von TeilnehmerInnen),
- Erstellen von Bewirtschaftungsvorgaben,
- Beratung im Vorfeld der Antragstellung,
- Datenerfassung.

Erschwernisausgleich (ELER-Code 213)

- Abstimmen von NSG-VO auf die Möglichkeiten des Erschwernisausgleichs und die Kombinationsmöglichkeit mit dem KoopNat,
 - Abstimmung und Austausch mit MU,
 - Austausch mit der LWK als Bewilligungsstelle,
 - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen,
 - Dokumentation und Datenzusammenstellung (Lage der Flächen in Natura-2000-Gebieten, für die Erschwernisausgleich gezahlt wird, ggf. mit den entsprechenden fachlichen Intentionen),
 - Öffentlichkeitsarbeit für die Maßnahmen,
 - Akquise (aktives und gezieltes Ansprechen von BewirtschafterInnen),
 - Beratung im Vorfeld der Antragstellung,
 - Erstellen von Bewirtschaftungsvorgaben,
 - Nachbearbeitungen bei sich nachträglich ergebenden Problemen mit der LWK (z. B. Nichtanerkennung von Flächen, Abweichungen bei naturschutzfachlichen Hinweisen etc.),
 - Datenerfassung.
-

Quelle: Eigene Darstellung nach LR (2012)

Insgesamt wurden 55 UNBn²⁸ angeschrieben. Der Rücklauf lag bei 85,5 % (47 Behörden), davon 16 % mit Fehlanzeige, da in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen keine Förderung stattfindet. Ein Abgleich mit den nach UNBn rationalisierten InVeKoS-Daten 2011/2012 ergab, dass mit dem Rücklauf gut 99 % der Förderfläche abgedeckt ist. Bei den fehlenden Rückläufen handelt es sich

²⁸ Kreise, kreisfreie Städte, Region Hannover sowie die Nationalparkverwaltungen und die Biosphärenreservatsverwaltung.

um Landkreise bzw. kreisfreie Städte mit verschwindend geringen Anteilen an der Gesamtförderfläche des KoopNat von über 45.000 ha. Bei der Auswertung der Befragung wurde daher auf eine Hochrechnung der Ergebnisse verzichtet.

Qualifizierung für den Naturschutz (ELER-Code 331-B)

Für diese Maßnahme wurden zweierlei Aspekte von den an der Fördermaßnahme teilnehmenden UNBn abgefragt. Zum einen war es der Aufwand, den die UNBn mit der inhaltlichen Betreuung der Fördermaßnahme betreiben müssen (z. B. Erstellung der Qualifizierungsgrundlagen). Dieser wurde den Implementationskosten zugeordnet. Zum anderen wurde der Aufwand der UNB mit der fördertechnischen Abwicklung der Maßnahme als Antragsteller erfasst.²⁹ Dieser Aufwand wurde analog zu allen anderen Maßnahmen, die durch die öffentliche Hand beantragt werden, nicht zu den IK gerechnet. Die Angaben dienen vielmehr der gesamten Diskussion der Fördereffizienz der Maßnahme. Diese soll die UNBn entlasten, indem sie Fördermittel zur Finanzierung zusätzlicher Qualifizierer als Bindeglied zwischen UNB und potenziell am KoopNat teilnehmenden Betrieben zur Verfügung stellt. Die Beantragung zieht aber für die UNBn im Verhältnis zur Höhe der Fördermittel erheblichen Aufwand nach sich.

Kulturerbe (Code 323-D)

Diese *PROFIL*-Teilmaßnahme stellt einen Sonderfall der Mittelbewirtschaftung und -bewilligung dar. Während die EU-Fördermittel über das LGLN mit seinen Ämtern für Landentwicklung abgewickelt wird, werden die Landesmittel zur Kofinanzierung separat von der Denkmalschutzverwaltung bewirtschaftet (in erster Linie Denkmalschutzbehörden und Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur Referat 35). Der Aufwand dieser ansonsten nicht mit EU-Förderung befassten Verwaltungen wurde im Rahmen der IK nicht erfasst. Daher werden bei den weiteren Betrachtungen dem beim LGLN entstehenden Aufwand nicht die gesamten öffentlichen Fördermittel gegenübergestellt, sondern ausschließlich der EU-Mittelanteil. Dieses geteilte Verfahren der Mittelverwaltung und Bewilligungsentscheidungen, welches mit einem hohen Abstimmungsaufwand für die Ämter für Landentwicklung verbunden ist, sollte ursprünglich in der Förderperiode 2014 bis 2020 nicht weiter praktiziert werden. Auf eine vertiefende Analyse wurde daher verzichtet.

Agrarumweltteilmaßnahmen ohne Auszahlungsvorgang im Jahr 2011

Die Teilmaßnahmen „klimaschonende Grünlandbewirtschaftung“ (B0) und „Betriebsruhe für Wiesenvögel“ (B3), die beide mit dem HC-Änderungsverfahren eingeführt wurden und für die erste Anträge bereits 2010 gestellt werden konnten, kamen erst 2012 zur Auszahlung. Der Aufwand für den Auszahlungsvorgang selbst ist folglich nicht in den IK für das Jahr 2011 enthalten. Damit liegt hier eher eine geringe Unterschätzung der IK vor.

²⁹ So z. B. Antragstellung, Abwicklung (Rechnungslegung, Verwendungsnachweise) und Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen.

Maßnahmen mit fehlender Inanspruchnahme und Altmaßnahmen

Die Maßnahme 216 „Spezieller Arten- und Biotopschutz“ (SAB) wurde zwar mit der Programmerstellung konzipiert und programmiert, konnte aber bis zum Jahr 2011 aufgrund fehlender Inanspruchnahme keine Projekte umsetzen. Für diese Maßnahme sind in der Phase der Programmierung „Vorhaltekosten“ entstanden; im Erfassungsjahr 2011 hat sie aber keinen Aufwand verursacht und wurde bei der Analyse nicht weiter berücksichtigt. Dies gilt ebenso für die Teilmaßnahme 125-D Beregnung (Pilotprojekt), die mit dem Änderungsantrag 2011/12 in das Programm aufgenommen wurde.³⁰

Ebenso wurden auslaufende Altmaßnahmen, in erster Linie Untermaßnahmen im KoopNat, (Blühflächen auf Stilllegung etc.), die im Erhebungszeitraum einen verschwindend geringen Stellenwert einnahmen und nur noch ausfinanziert wurden, nicht differenziert erhoben.

Im Bereich der Forstmaßnahmen wurden die Maßnahmen ELER-Code 226 (Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials) und ELER-Code 225 (Waldumweltmaßnahmen) hingegen als sogenannte Vorhaltekosten miterfasst, da für diese Maßnahmen Grundaufwand sowohl auf der Ebene des Fachreferates als auch der Bewilligungsstelle in 2011 angefallen ist.

4 Ergebnisse der Erhebung

4.1 Absolute Implementationskosten von PROFIL

4.1.1 Kostenträger und -stellen

Die **Tabellen 8 und 9** geben einen Überblick über die ermittelten maßnahmenbezogenen (**Tabelle 8**) und programmbezogenen Implementationskosten (**Tabelle 9**) und die benötigten vollen Stellen (AK) der einzelnen Vollzugsebenen.

Insgesamt waren demnach 2011 knapp 370 AK innerhalb der Landesverwaltung bzw. der LWK Niedersachsen, den geförderten ILE- und Leader-Regionalmanagements und den UNBn mit der Umsetzung von *PROFIL* befasst. Hiermit sind Kosten von knapp 27 Mio. Euro verbunden. Auf den Programmoverhead (Referat-Zahlstelle und Verwaltungsbehörde im ML) entfallen mit 3,6 Mio. Euro und fast 42 AK rund 13,5 % dieser Implementationskosten.

Im Betrachtungszeitraum entstehen mit gut 17 Mio. Euro rund 64 % der Implementationskosten bei der LWK Niedersachsen und dem LGLN (32 % LWK Niedersachsen und 32 % LGLN). Die Fach-

³⁰ Für diese Maßnahme fielen nach Angaben des Fachreferates bisher 0,05 AK im Fachreferat an.

referate und senatorischen Dienststellen inklusive Einrichtungen des Programmoverhead folgen mit 4,2 Mio. Euro (gut 15 % der IK). Auf den NLWKN entfallen rund 9 % der erhobenen IK.

Tabelle 8: Personaleinsatz und Personalkosten 2011 zur Implementation von PROFIL

| Vollzugsebenen PROFIL | Fachreferate und senatorische Dienststellen | | LWK Niedersachsen FB 2.1. und 2.2, Innenrevision und TPD | | Untere Natur- schutzbehörden | | LGLN GB 3, inkl. TPD ÄfL und SLA | | Regional- managements (Leader/ILE) | | NLWKN GB V und II, III, IV TPD | | Prüfgruppe Oldenburg | | Gutachten/ Sonstiges/TH | | Gesamt AK | Gesamtkosten in Mio. Euro |
|---|--|------------------|--|------------------|--------------------------------------|------------------|--|------------------|--|------------------|--------------------------------------|------------------|--------------------------------------|------------------|--------------------------------------|---|--------------|------------------------------|
| | Maßnahmenbezeichnung/Code | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro ²⁾ | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro ²⁾ | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro ²⁾ | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro ²⁾ | AK ³⁾ | Kosten in Mio. Euro ⁴⁾ | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro ²⁾ | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro ²⁾ | Kosten in Mio. Euro ∅ 2007 - 11 ⁵⁾ | | |
| 111 Qualifizierung | 0,55 | 0,04 | 3,07 | 0,22 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3,6 | 0,26 |
| 114 EMS | 0,90 | 0,07 | 2,23 | 0,16 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | TH (min) | 3,1 | 0,23 | |
| 121 AFP | 1,70 | 0,13 | 18,38 | 1,29 | - | - | - | - | - | - | - | 0,30 | 0,02 | - | - | 20,4 | 1,45 | |
| 123 Verarbeitung und Vermarktung | 1,35 | 0,11 | 5,54 | 0,39 | - | - | - | - | - | - | - | 0,05 | 0,00 | - | - | 6,9 | 0,50 | |
| 125-A Flurbereinigung | 0,90 | 0,07 | - | - | - | - | 26,00 | 1,73 | - | - | - | 0,45 | 0,04 | 0,02 | - | 27,7 | 1,86 | |
| 125-B Wegebau | 0,25 | 0,02 | - | - | - | - | 11,00 | 0,71 | - | - | - | 0,75 | 0,06 | - | - | 11,8 | 0,79 | |
| 126-A Hochwasserschutz | 0,3 | 0,02 | - | - | - | - | - | - | - | - | 4,3 | 0,30 | 0,08 | 0,01 | - | 4,7 | 0,33 | |
| 126-B Küstenschutz | 0,40 | 0,03 | - | - | - | - | - | - | - | - | 2,2 | 0,15 | 0,05 | 0,00 | - | 2,6 | 0,19 | |
| 212 Ausgleichszulage | 0,30 | 0,02 | 2,10 | 0,15 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2,4 | 0,17 | |
| 213 Erschwernisausgleich | 1,10 | 0,10 | 4,90 | 0,35 | 4,7 | 0,35 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 10,7 | 0,80 | |
| 214 Agrarumweltmaßnahmen_Gesamt | 4,60 | 0,36 | 59,80 ⁷⁾ | 4,21 | 4,1 | 0,30 | - | - | - | - | 1,8 | 0,16 | - | - | 0,235 | 70,3 | 5,27 | |
| NAU BAU | 1,75 | 0,14 | 42,50 | 3,02 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,065 | 44,2 | 3,22 | |
| GSL | 0,30 | 0,03 | 1,20 | 0,08 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,5 | 0,11 | |
| KoopNat | 2,55 | 0,20 | 15,80 | 1,11 | 4,1 | 0,30 | - | - | - | - | 1,8 | 0,16 | - | - | 0,17 | 24,3 | 1,93 | |
| 125-C- 227 Forstliche Förderung | 2,3 | 0,18 | 24,10 | 1,70 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,15 | 0,09 | TH+T | 27,7 | 1,96 | |
| 311 Umnutzung | 0,13 | 0,01 | - | - | - | - | 2,1 | 0,14 | - | - | - | - | 0,10 | 0,01 | 0,02 | 2,3 | 0,18 | |
| 313 Tourismus | 0,19 | 0,01 | - | - | - | - | 3,8 | 0,25 | 3,7 | 0,28 | - | - | 0,10 | 0,01 | 0 | 7,8 | 0,55 | |
| 321 Dienstleistungseinrichtungen | 0,13 | 0,01 | - | - | - | - | 1,9 | 0,13 | 1,3 | 0,09 | - | - | 0,15 | 0,01 | TH (min) | 3,5 | 0,24 | |
| 323-D Kulturerbe | 0,25 | 0,02 | - | - | - | - | 8,8 | 0,58 | - | - | - | - | 0,10 | 0,01 | TH (min) | 9,1 | 0,60 | |
| 341 ILEK/Regionalmanagement | 0,25 | 0,02 | - | - | - | - | 3,6 | 0,24 | - | - | - | - | - | - | TH (min) | 3,8 | 0,25 | |
| 321-C Breitband | 0,8 | 0,06 | - | - | - | - | 0,6 | 0,04 | - | - | - | - | - | - | - | 1,4 | 0,10 | |
| 322 Dorferneuerung | 1,6 | 0,12 | - | - | - | - | 46,9 | 3,09 | 1,3 | 0,09 | - | - | 0,75 | 0,06 | - | 50,5 | 3,36 | |
| 323-A Natur und Landschaft | 0,8 | 0,06 | - | - | - | - | - | - | - | - | 7,3 | 0,53 | 0,05 | 0,00 | - | 8,1 | 0,60 | |
| 323-B Naturnahe Gewässerentwicklung | 0,55 | 0,05 | - | - | - | - | - | - | - | - | 9,1 | 0,64 | 0,02 | 0,00 | - | 9,7 | 0,70 | |
| 323-C Begleitender Gewässerschutz | 0,60 | 0,05 | - | - | - | - | - | - | - | - | 5,7 | 0,43 | 0,02 | 0,00 | - | 6,4 | 0,47 | |
| 331-A Transparenz schaffen | 0,21 | 0,02 | 2,13 | 0,15 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2,3 | 0,17 | |
| 331-B Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen | 0,1 | 0,01 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,2 | 0,09 | - | - | TH (min) | 1,4 | 0,09 | |
| 413 Leader Umsetzung | 0,9 | 0,07 | - | - | - | - | 12,4 | 0,81 | 11,2 | 0,84 | - | - | 0,02 | 0,00 | - | 24,5 | 1,73 | |
| 421 Leader-Kooperationsprojekte | 0,1 | 0,01 | - | - | - | - | 1,4 | 0,09 | - | - | - | - | - | - | - | 1,6 | 0,10 | |
| 431 Leader laufende Kosten | 0,6 | 0,05 | - | - | - | - | 2,5 | 0,16 | - | - | - | - | - | - | - | 3,1 | 0,21 | |
| Summe Maßnahmen | 21,9 | 1,7 | 122,3 | 8,6 | 8,8 | 0,6 | 120,9 | 8,0 | 17,4 | 1,3 | 31,5 | 2,3 | 4,0 | 0,3 | 0,28 | 327,2 | 23,16 | |

1) Angaben auf der Grundlage schriftlicher Erhebungen bei den einzelnen Dienststellen (LR, 2012).

2) Eigene Berechnungen nach Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung und Stellenplänen der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche.

3) Eigene Berechnung auf der Grundlage der Befragung der RM zur wöchentlichen Stundenausstattung sowie zur erforderlichen Arbeitszeit für Projektmanagement.

4) Berechnung auf der Grundlage einer angenommenen durchschnittlichen jährlichen Vergütung von 75.000 Euro. 5) Siehe hierzu genauer Tabelle zu den IT Kosten.

6) Ohne Aufwand der Denkmalschutzbehörden und des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur Referat 35. 7) Hierin sind enthalten IT Kosten von 0,3 AK, die nicht auf die einzelnen Teilmaßnahmen heruntergebrochen werden konnten.

Quelle: Eigene Berechnungen nach LR (2012).

Tabelle 9: Personaleinsatz und Personalkosten für den programmbezogenen Overhead von *PROFIL* sowie Summe der maßnahmen- und programmbezogenen Implementationskosten

| Programmoverhead u. Technische Hilfe (TH) ³⁾ | Referate des ML/ MU und MF und senatorische Dienststellen | | LWK Niedersachsen FB 2.1. und 2.2, Innenrevision und TPD | | Untere Natur- schutzbehörden | | LGLN GB 3, inkl. TPD ÄfL und SLA | | Regional- managements (Leader/ILE) | | NLWKN GB V und II, III, IV TPD | | Prüfgruppe Oldenburg | | Gutachten/ Sonstiges/TH | | Gesamt AK | Gesamtkosten in Mio. EURO |
|---|--|------------------------------|--|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|--|------------------------------|--|------------------------------|---|------------------------------|-------------------------|------------------------------|--|---|---------------|------------------------------|
| | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro 2) | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro 2) | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro 2) | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro 2) | AK ³⁾ | Kosten in Mio. Euro 4) | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro 2) | AK ¹⁾ | Kosten in Mio. Euro 2) | Kosten in Mio. Euro Ø 2007 - 11 ⁽³⁾ | | | |
| Verwaltungsbehörde (VB) | 3,5 | 0,28 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3,5 | 0,28 |
| Programmkoordination MU | 2,3 | 0,20 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2,3 | 0,20 |
| Programmkoordination HB (WAH/SUBV) | 1,2 | 0,10 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,2 | 0,10 |
| Bescheinigende Stelle (BS) | 5,0 | 0,38 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 5,0 | 0,38 |
| Zuständige Behörde | 0,4 | 0,03 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,4 | 0,03 |
| Interner Revisionsdienst (IR) | 3,9 | 0,29 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3,9 | 0,29 |
| Zahlstelle (Koordination) (ZS) | 7,1 | 0,54 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 7,1 | 0,54 |
| Zahlstelle (operativ) (ZS) | 10,1 | 0,67 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 10,1 | 0,67 |
| IT (SLA u. TH) ⁽³⁾ | - | - | - | - | - | - | 8,2 | 0,54 | - | - | - | - | - | - | 0,30 | - | 8,2 | 0,84 |
| Evaluation (extern) (TH) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,27 | - | - | 0,27 |
| sonstige Mittel der technischen Hilfe (s. VB) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,05 | - | - | 0,05 |
| Summe Programmoverhead | 33,6 | 2,50 | | | | | 8,2 | 0,54 | | | | | | | 0,62 | | 41,77 | 3,66 |
| Summe Maßnahmen | 21,9 | 1,72 | 122,3 | 8,6 | 8,8 | 0,6 | 120,9 | 8,0 | 17,4 | 1,3 | 31,5 | 2,3 | 4,1 | 0,3 | 0,28 | | 327,18 | 23,16 |
| Gesamtsumme PROFIL | 55,5 | 4,2 | 122,3 | 8,6 | 8,8 | 0,6 | 129,1 | 8,5 | 17,4 | 1,3 | 31,5 | 2,3 | 4,1 | 0,3 | 0,9 | | 369,0 | 26,8 |

1) Angaben auf der Grundlage schriftlicher Erhebungen bei den einzelnen Dienststellen. 2) Eigene Berechnungen nach den Angaben in Tabelle 3.

3) Die Angaben für VB/Programmkoordination MU und HB beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 2006 - 2011, die der anderen Institutionen im Bereich des Programmoverheads auf den Durchschnitt der Jahre 2007 - 2011 und die der operativen Zahlstelle auf das Jahr 2011.

Quelle: Eigene Berechnungen nach LR (2012).

Tabelle 10 ordnet die Maßnahmen nach der Höhe der absoluten IK und stellt ihre jeweiligen Anteile an den gesamten maßnahmenbezogenen IK und den Fördermitteln dar. Dies verschafft einen Einblick in die Kostenstruktur des Programms. Die beiden größten Kostenträger innerhalb der *PROFIL*-Fördermaßnahmen sind die Dorferneuerung (322) und das NAU/BAU (214-A).

Gut 75 % der IK entfallen auf die zehn kostenintensivsten Fördermaßnahmen der insgesamt im Rahmen der Analyse unterschiedenen 29 Maßnahmen und Teilmaßnahmen. Dies sind in **Tabelle 10** die Maßnahmen Naturnahe Gewässerentwicklung, die forstliche Förderung, die Flurbereinigung, die Leader-Umsetzung, das Kooperationsprogramm Naturschutz, der Erschwernisausgleich, das AFP, der ländlichen Wegebau und die Dorferneuerung. Die genannten Fördermaßnahmen umfassen rund 60 % der Fördermittel des Jahres 2011.

Der in **Tabelle 10** enthaltene Proportionalitätswert der einzelnen Maßnahmen setzt den Anteil an den gesamten maßnahmenbezogenen IK und den Anteil an den Fördermitteln zueinander ins Verhältnis. Erkennbar sind bei Betrachtung des Gesamtprogramms Zusammenhänge, die auf Skaleneffekte schließen lassen. So weisen viele der eher kleiner dimensionierten Maßnahmen (Fördervolumen unter einer Mio. Euro) ein überproportionales Verhältnis zwischen ihren Anteilen an IK zu denen an den Fördermitteln auf. Großdimensionierte Maßnahmen sind hingegen durch ein unterproportionales Verhältnis (fett gedruckt) gekennzeichnet. Ausnahmen stellen die forstliche Förderung und das KoopNat dar, deren Verhältnis aus Anteilen an IK zu denen an den gesamten Fördermitteln trotz ihrer relativen Finanzstärke deutlich überproportional ist.

Eine Sonderrolle spielt die Maßnahme 126 (Hochwasser- und Küstenschutz). Obwohl auch für diese, nach Aussagen der Bewilligungsstelle, der Aufwand in der aktuellen Förderperiode gestiegen ist, so stellen doch die für den ELER-Bereich extrem hohen Fördersummen pro Förderfall eine Besonderheit dar. So sind mit der Maßnahme Küstenschutz (ELER-Code 126-B) nur 0,81 % der Umsetzungskosten verbunden. Gleichzeitig macht das Fördervolumen gut 20 % der öffentlichen Fördermittel des Jahres 2011 aus. Da dieses Verhältnis einen wesentlichen Einfluss auf die Kostenstruktur von *PROFIL* hat und andere Ergebnisse überdecken kann, werden einige der folgenden Ergebnisse mit und ohne diese Maßnahme dargestellt.

Tabelle 10: PROFIL-Maßnahmen nach der Höhe ihrer absoluten IK sowie deren Anteile an den IK und Fördermitteln des Jahres 2011

| Maßnahmen nach der Höhe ihrer Implementationskosten (IK) | IK 2011 | öffentliche Fördermittel 2011 ¹⁾ | Anteil an den maßnahmebezogenen IK öffentlichen Fördermitteln | | Proportionalität |
|--|--------------|---|---|-------------|------------------|
| | in Mio. Euro | | in % | | |
| | [1] | [2] | [3] | [4] | [3]/[4] |
| 331-B Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen | 0,09 | 0,11 | 0,40 | 0,04 | 10,91 |
| 321-C Breitband | 0,10 | 0,64 | 0,43 | 0,21 | 2,07 |
| 421 Kooperationsprojekte | 0,10 | 0,44 | 0,45 | 0,14 | 3,16 |
| 214-B GSL | 0,11 | 0,62 | 0,48 | 0,20 | 2,37 |
| 331-A Transparenz schaffen | 0,17 | 0,45 | 0,72 | 0,15 | 4,94 |
| 212 AGZ | 0,17 | 13,91 | 0,76 | 4,52 | 0,17 |
| 311 Umnutzung | 0,18 | 0,90 | 0,77 | 0,29 | 2,64 |
| 126-B Küstenschutz | 0,19 | 62,69 | 0,81 | 20,40 | 0,04 |
| 431 Laufende Kosten | 0,21 | 1,17 ²⁾ | 0,91 | 0,38 | 2,37 |
| 114 EMS | 0,23 | 0,70 | 0,98 | 0,23 | 4,32 |
| 321 Dienstleistungseinrichtungen | 0,24 | 1,20 | 1,04 | 0,39 | 2,67 |
| 341 ILEK/Regionalmanagement | 0,25 | 0,74 ²⁾ | 1,09 | 0,24 | 4,54 |
| 111 Qualifizierung | 0,26 | 0,63 | 1,12 | 0,20 | 5,50 |
| 126-A Hochwasserschutz | 0,33 | 13,49 ³⁾ | 1,43 | 4,39 | 0,33 |
| 323-C Begleitender Gewässerschutz | 0,47 | 6,22 | 2,05 | 2,02 | 1,01 |
| 123 Verarbeitung und Vermarktung | 0,50 | 2,69 | 2,17 | 0,87 | 2,49 |
| 313 Tourismus | 0,55 | 3,19 | 2,38 | 1,04 | 2,30 |
| 323-A Natur und Landschaft | 0,60 | 5,88 ³⁾ | 2,60 | 1,91 | 1,36 |
| 323-D Kulturerbe | 0,60 | 2,75 ⁴⁾ | 2,60 | 0,90 | 2,90 |
| 323-B Naturnahe Gewässerentwicklung | 0,70 | 5,66 ³⁾ | 3,01 | 1,84 | 1,64 |
| 125-B ländlicher Wegebau | 0,79 | 12,91 ³⁾ | 3,40 | 4,20 | 0,81 |
| 213 Erschwernisausgleich | 0,80 | 3,11 | 3,44 | 1,01 | 3,40 |
| 121 AFP | 1,45 | 36,74 | 6,25 | 11,95 | 0,52 |
| 413 Leader Umsetzung | 1,73 | 13,94 | 7,45 | 4,54 | 1,64 |
| 125-A Flurbereinigung | 1,86 | 31,69 | 8,03 | 10,31 | 0,78 |
| 214-C KoopNat | 1,93 | 8,38 | 8,35 | 2,72 | 3,07 |
| 125-C, 221 - 227 Forstliche Förderung | 1,96 | 7,20 | 8,48 | 2,34 | 3,62 |
| 214 A NAU/BAU | 3,22 | 31,86 ⁵⁾ | 13,90 | 10,36 | 1,34 |
| 322 Dorferneuerung | 3,36 | 37,47 | 14,49 | 12,19 | 1,19 |
| Summe | 23,16 | 307 | 100 | 100 | |

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

fett: Maßnahmen mit stark überproportionalem Anteil an den IK in Bezug auf ihren Anteil an Fördermitteln; Quotient aus [3]/[4] ist > 3.

1) Berechnung nach der Finanztafel für den Jahresbericht 2011; inkl. Artikel-89-Maßnahmen ohne Mittel der Technischen Hilfe.

2) Abzüglich der Mittel zur Förderung des Regionalmanagements für den Aufgabenbereich Projektentwicklung/Projektmanagement.

3) Enthalten sind die Fördermittel im Rahmen von Leader für Vorhaben unter der Haushaltslinie 411.

4) Ausschließlich EU-Mittel; Bewilligungsstrang für nationale Kofinanzierungsmittel des Denkmalschutzes wird nicht berücksichtigt.

5) Für die Teilmaßnahmen B0 und B3 werden die Auszahlungen des Jahres 2012 zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

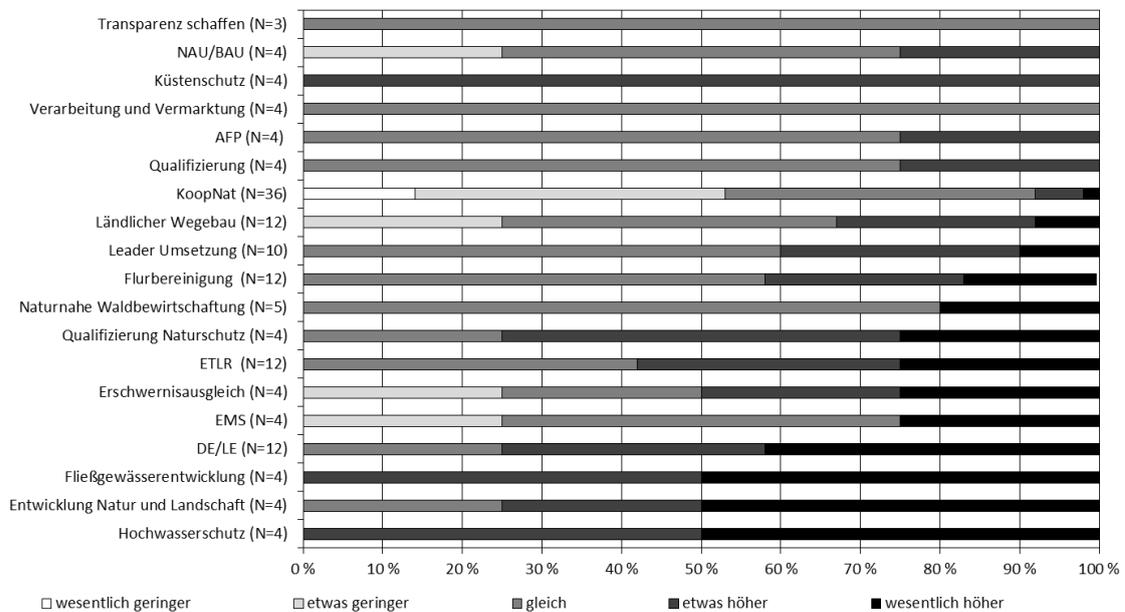
4.1.2 Verwaltungsaufwand 2011 im Vergleich zum Förderzeitraum 2007 bis 2010

Die Implementationskostenerhebung bezieht sich nur auf das Jahr 2011. Um die Aussagekraft der Ergebnisse sicherzustellen bzw. zu verbessern, ist es zum einen erforderlich, außerordentliche singuläre Belastungen der Verwaltung im Jahr 2011 auszuschließen, und zum anderen, die Ergebnisse in den Kontext einer längeren zeitlichen Entwicklung des Verwaltungsaufwandes zu stellen. Im Rahmen der Befragung wurden die Verwaltungsstellen gebeten, die Entwicklung des Verwaltungsaufwandes einzuschätzen und Ursachen für dessen Veränderung zu nennen. Als zeitliche Referenz sollten sie das Mittel der Jahre 2007 bis 2010 heranziehen (LR, 2012). Relevante Abweichungen im AK-Einsatz insgesamt liegen nicht vor, wohl aber in der Entwicklung des Aufwandes für den einzelnen Förderfall und für die Anteile einzelner Arbeitspakete innerhalb der Förderabwicklung.

Abbildung 4 gibt die Ergebnisse in Prozent der Nennungen wieder. Bei der Einordnung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass infolge der bestehenden Bewilligungsstrukturen die Anzahl der Antwortenden (N) je Förderbereich variiert und damit die Einstufung von der Einschätzung Einzelner mehr oder minder stark geprägt ist.

Insgesamt wird deutlich, dass aus der Perspektive einer großen Anzahl von Akteuren und Maßnahmen der Aufwand in 2011 dem der Jahre zuvor entspricht.

Abbildung 4: Einschätzung des Aufwandes 2011 gegenüber dem Mittel der Jahre 2007 bis 2010 in % der Nennungen



*Unter die Maßnahme EtLR fallen die Maßnahmen der ELER-Codes 311, 312, 313, 321, 323-D und 341.

Quelle: Eigene Darstellung der Befragungsergebnisse (LR, 2012).

Insgesamt stellt das Jahr 2011 für die sektorbezogenen ELER-Investiv-Maßnahmen sowie die Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen ein Jahr mit einem durchschnittlichen Aufwand und Personaleinsatz dar. Dies gilt in etwas eingeschränkter Form auch für die durch das LGLN umgesetzte ILE-Maßnahmen und die flächenbezogenen Maßnahmen. Bei Letzteren hat sich vor allem beim KoopNat ein Routinegewinn eingestellt.

Für die ILE-Maßnahmen haben nach gleichlautender Einschätzung aller elf Ämter für Landentwicklung die schleppende Neueinführung der Stammdatenverwaltung (SDV) mit vielen Wartungsfenstern aufgrund einer hohen Fehleranfälligkeit (siehe hierzu näher Kapitel 5.5.2), die Zentralisierung der VOKn und die Vielzahl von Einzelerlassen des Fachreferates infolge einer langwierigen Aktualisierung der Besonderen Dienstweisung (BDA) und der damit verbundenen Unübersichtlichkeit der Regelungslage zu einem Mehraufwand geführt (LR, 2012). In großen Teilen wird dieser Mehraufwand bestehen bleiben. Teilweise wurden auch die Reibungsverluste durch die Umstrukturierung der GLL auf das LGLN in die damit verbundene Bündelungsebene des Geschäftsbereichs 3 im LGLN angeführt.

Zu beachten ist jedoch, dass bei einigen Maßnahmen der Personalbedarf höher war als der tatsächliche Personaleinsatz. Ausdrücklich war dies beim AFP (LWK Niedersachsen) der Fall. Aus den Rückmeldungen des LGLN geht dies auch hervor.³¹

Günstige Umsetzungskosten können somit nicht nur durch effiziente Strukturen erklärt werden, sondern teilweise auch mit Mangelsituationen einer nicht auskömmlichen und nachhaltigen Personalbewirtschaftung. Damit wird eine generelle Grenze der Kostenerhebung deutlich: Es können nur die Kosten erhoben werden, die für den tatsächlichen Personaleinsatz angefallen sind. Inwiefern dieser dem auskömmlichen Personalbestand entspricht, ist damit nicht zu bewerten. Dem Aspekt der qualitativ und quantitativ auskömmlichen Personalsituation wurde daher vertiefend im Rahmen der qualitativen Implementationsanalyse nachgegangen. Die Ergebnisse werden unter Kapitel 5.6 diskutiert.

So hat beispielsweise auch die personelle Knappheit auf der Steuerungsebene des MU für die Maßnahme „Erschwernisausgleich“ (ELER-Code 213) durch verspätete grundlegende Entscheidungen zu aufwendigen, zusätzlichen Bearbeitungsschleifen auf der operativen Ebene geführt.

Wesentlich höherer Aufwand für die forstlichen Maßnahmen ist beim Fachreferat entstanden, da die vorzunehmenden Mittelkürzungen zu neuen Steuerungsanstrengungen geführt haben. Auf der operativen Ebene war der mit der Förderung verbundene Aufwand jedoch gleichbleibend.

³¹ So ist aufgrund zusätzlicher Mittel für neue Herausforderungen und Zuckerdiversifizierung der Aufwand gestiegen, der tatsächliche Personaleinsatz jedoch geringer, da Stellenanteile wegen einer hausinternen Umsetzung eines Mitarbeiters teilweise nicht besetzt waren (LR, 2012).

Durchweg höherer oder wesentlich höherer Aufwand war mit den investiven Naturschutz- und Gewässerentwicklungsmaßnahmen sowie dem Hochwasser- und Küstenschutz verbunden. Die Gründe, die für starke Abweichungen des Aufwandes nach oben bzw. unten genannt wurden, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Mehr Projekte, aber auch deutlich komplexere Vorgaben im Verfahren und teilweise extreme Projektverzögerungen. Mit dem Anstieg der Förderanträge wachsen systembedingt Kontrollen der Internen Revisionsdienste der Bewilligungsstellen und des Technischen Prüfdienstes an. Gleichzeitig erzeugt eine wachsende Zahl der Antragstellenden einen höheren Beratungsbedarf. Durch die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen ist eine erhöhte Sensibilität gegenüber möglichen Problemen entstanden, die die gleichzeitig gewonnene Routine in der Bearbeitung mindestens aufzehrt (LR, 2012).

Der Minderaufwand beim (ländlichen) Wegebau ist mit zurückgehenden Förderfällen verbunden.

4.1.3 Anteile der Aufgabenbereiche und EU-spezifischer Anforderungen an den IK

4.1.3.1 Aufgabenbereiche und deren Anteile an den IK

Im Rahmen der Erhebung wurde zwischen verschiedenen Aufgabenkomplexen unterschieden (siehe Kapitel 3.3). Die Ergebnisse dieser Differenzierung sind in **Tabelle 11** zusammengestellt.

Tabelle 11 Anteil von Grundaufwand, Förderabwicklung und VOK/Ex-post-Kontrolle an den maßnahmenbezogenen IK

| | Maßnahmen | IK 2011 in Mio. Euro | Anteil an den Implementationskosten (IK) in % | | |
|----------------------------|--|----------------------------|--|------------------|-----------------------------|
| | | | Grundaufwand | Förderabwicklung | Vor-Ort-/ Ex-post-Kontrolle |
| 111 | Qualifizierung | 0,26 | 28,3 | 66,2 | 5,5 |
| 114 | EMS | 0,23 | 42,6 | 48,7 | 8,7 |
| 121 | AFP | 1,45 | 17,8 | 76,6 | 5,6 |
| 123 | Verarbeitung und Vermarktung | 0,50 | 30,1 | 60,5 | 9,5 |
| 125-A | Flurbereinigung | 1,86 | 37,2 | 58,4 | 4,4 |
| 125-B | Wegebau | 0,79 | 15,4 | 69,8 | 14,7 |
| 126-A | Hochwasserschutz | 0,33 | 43,6 | 46,4 | 10,0 |
| 126-B | Küstenschutz | 0,19 | 51,4 | 39,8 | 8,8 |
| 311 | Umnutzung | 0,18 | 29,3 | 62,9 | 7,8 |
| 313 | Tourismus | 0,55 | 23,2 | 71,5 | 5,3 |
| 321 | Dienstleistungseinrichtungen | 0,24 | 29,2 | 60,0 | 10,8 |
| 323-D | Kulturerbe | 0,60 | 20,6 | 75,1 | 4,3 |
| 341 | ILEK/Regionalmanagement | 0,25 | 53,5 | 41,9 | 4,6 |
| 321-C | Breitband | 0,10 | 60,8 | 39,2 | 0,0 |
| 322 | Dorferneuerung | 3,36 | 20,7 | 75,6 | 3,7 |
| 323-A | Natur und Landschaft | 0,60 | 41,4 | 53,7 | 4,8 |
| 323-B | Naturnahe Gewässerentwicklung | 0,70 | 39,7 | 57,3 | 3,1 |
| 323-C | Begleitender Gewässerschutz | 0,47 | 43,9 | 49,2 | 6,9 |
| 331-A | Transparenz schaffen | 0,17 | 20,8 | 64,7 | 14,4 |
| 331-B | Qualifizierung f. Naturschutzmaßnahmen | 0,09 | 39,1 | 51,6 | 9,3 |
| SP 4 | Leader (insgesamt) | 2,04 | 30,4 | 65,1 | 4,6 |
| Summe ELER-Investiv | | 14,96 | 28,9 | 65,4 | 5,7 |
| 212 | AGZ | 0,17 | 27,8 | 22,0 | 50,2 |
| 213 | Erschwernisausgleich | 0,80 | 49,2 | 41,0 | 9,8 |
| 214-A | NAU/BAU | 3,22 | 12,0 | 62,9 | 25,2 |
| 214-B | GSL | 0,11 | 39,3 | 28,6 | 32,1 |
| 214-C | KoopNat | 1,93 | 40,3 | 50,8 | 8,9 |
| Summe ELER-Invekos | | 6,24 | 26,4 | 54,6 | 19,0 |
| 125-C, 221 - 227 | Forstliche Förderung | 1,96 | 28,0 | 63,4 | 8,6 |
| Summe Forst | | 1,96 | 28,0 | 63,4 | 8,6 |
| Summe Maßnahmen | | 23,16 | 28,0 | 63,4 | 8,6 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Anteil der Kosten für den Grundaufwand (GW), die Förderabwicklung (FA) und die VOKn/Ex-post-Kontrollen an den IK liegt im Durchschnitt der Maßnahmen bei 28 % GW, 63,4 % FA und 8,6 % VOKn. Die Anteile schwanken zwischen den Maßnahmen. Insgesamt ist bei den flächenbezogenen InVeKoS-Maßnahmen der Kostenanteil für VOKn wesentlich höher als bei den investiven Maßnahmen. Diese sind insbesondere bei den Maßnahmen der ländlichen Entwicklung der SP 3 und 4 sowie der Flurbereinigung sehr niedrig, was nicht zuletzt auf den teilweise hohen Anteil von Artikel-89-Maßnahmen zurückzuführen ist. Bei diesen zusätzlichen, rein national finanzierten Maßnahmen entfallen die VOKn durch die Prüfdienste. Der Grundaufwand liegt zwischen den Maßnahmengruppen fast auf gleichem Niveau von knapp unter 30 %.

Zum Vergleich³²: In HE liegen die Anteile bei 40 % GW, 52 % FA und 8 % VOK. Damit ist der Anteil für den Grundaufwand wesentlich höher, da aufgrund der stark aufgefächerten und in weiten Teilen kommunalisierten Umsetzungsstruktur zahlreiche Organisationseinheiten an der Umsetzung beteiligt sind. In NRW macht die VOK 18 % der Kosten aus. NRW legt einen großen Schwerpunkt auf die flächenbezogenen Maßnahmen und nutzt nur in sehr geringem Maße Artikel-89-Maßnahmen.

4.1.3.2 Delta der IK zwischen rein national finanzierten und EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen

Eine untersuchungsleitende Frage war, inwieweit die IK auf EU-Bestimmungen beruhen bzw. auf Anforderungen basieren, die im Sinne einer ordnungsgemäßen Umsetzung der EU-Bestimmungen über das erforderliche Maß hinausgehen. Zum letzten Punkt gibt es zunehmend kritische Einschätzungen (siehe Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012, S. 106).

Im Rahmen der vertiefenden Interviews haben wir versucht, die spezifischen Anforderungen an das Verwaltungshandeln aufgrund von EU-Bestimmungen zu isolieren. Dabei ist generell festzustellen, dass die einzelnen VerwaltungsmitarbeiterInnen kaum benennen können, welche Regelung sich aus welcher rechtlichen Norm ableitet (EU, national, Land) und was aus EU-Sicht ein Muss oder überflüssig ist. Aus Sicht der VerwaltungsmitarbeiterInnen ist die Summe der über die Jahre additiv angewachsenen Regelungen und die Notwendigkeit, landes-, bundes- und EU-rechtliche Bestimmungen gleichzeitig beachten zu müssen, das entscheidende Problem (siehe hierzu genauer Kapitel 5.2).

Aus unserer Sicht bestätigt sich für die Durchführungsbestimmungen die im Rahmen vieler Forschungsstudien herausgestellten Probleme von Multi-level-governance-Systemen: verschwimmende und verschleierte Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit von Entscheidungen zu den

³² In Schleswig-Holstein konnte aufgrund der abweichenden Methode der durch die Zahlstelle durchgeführten Erhebung keine Differenzierung nach Aufgabenbereichen vorgenommen werden.

Akteuren der unterschiedlichen Ebenen sowie gegenseitige Schuldzuweisungen im Falle von Fehlentwicklungen (vgl. hierzu Milio, 2013).³³

Diese Nebeneffekte des „shared management“ von EU-Förderung erschweren auch die Separierung der durch die EU verursachten Kosten von Förderprogrammen. Bei der Diskussion um EU-Förderung schwingt oft mit, dass eine nationale Förderung viel unbürokratischer und kostengünstiger umzusetzen wäre. Die Größenordnung dieses Deltas hängt in starkem Maß von der Referenz ab. Geht man von „normalem“ Verwaltungshandeln aus, bei dem aus Sicht der nationalen Rechnungshöfe durchaus Mängel zu verzeichnen sind, oder setzt man als Referenz die 100-prozentige Anwendung der Vorgaben von Landeshaushaltsordnungen (LHO) und Verwaltungsverfahrensgesetzen (VwVfG)? Sind EU-Bestimmungen als „Add-on“ zu werten oder verhelfen sie aufgrund des scharfen Schwertes des Anlastungsrisikos³⁴ bestimmten Anforderungen der LHO, der VwVfG, des Vergaberechtes etc. zu einem Durchbruch und einer konsequenten und lückenlosen Umsetzung?³⁵

Ein Beispiel für ein Vollzugsdefizit stellen die in § 7 der LHO geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung dar, die in vielen Fällen unterbleiben bzw. methodisch eher wenig ambitioniert ausfallen.³⁶ Die Evaluierungsvorgaben der EU sind aus dieser Perspektive nicht als ein europäisches Add-on zu werten, sondern verhelfen der LHO zum Durchbruch. Anforderungsbreite und -tiefe des europäischen Evaluierungsrahmens gehen allerdings in Teilen sicherlich über einen von der LHO geforderten angemessenen Rahmen hinaus (Fährmann et al., 2010c). Auch im Bereich der Vergabe, der mangelnden Trennung zwischen Beratung und Bewilligung oder der eingesetzten IT kommt es immer wieder zu Beanstandungen der unterschiedlichen Förderverwaltungen durch die Landesrechnungshöfe (LRH Niedersachsen, 2013; LRH NRW, 2009; LRH, 2006; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008).

³³ Milio spricht von systemimmanenten problematischen Tendenzen „of obscuring the accountability“, „blurring responsibilities“ und „blame-shifting“ in Multi-level-governance-Systemen. „Actors in the governance chain might tend to shift blame of policy failure towards higher or lower governmental levels“ (Milio, 2013).

³⁴ Anlastung heißt, dass aus Sicht der EU fehlerhaft ausgezahlte Fördermittel von der Gemeinschaftsförderung ausgeschlossen und zu 100 % dem nationalen Haushalt angelastet werden.

³⁵ Das Vergaberecht ist ein anschauliches Beispiel für die angesprochenen Phänomene: Laut Aussagen von VerwaltungsvertreterInnen gilt im Rahmen der nationalen Förderung ein weniger strenges Vergaberecht und daher sind nationale Fördermaßnahmen mit weniger Aufwand verbunden als EU-kofinanzierte. Dies ist aber nicht der Fall. Vielmehr ist es anscheinend Verwaltungspraxis, das komplexe Vergaberecht im Rahmen nationaler Förderung „sachgerechter“ anzuwenden, weil es im Nachgang kaum eine Kontrollinstanz und schon gar keine Anlastung gibt. Hinzu kommt, dass die Komplexität des Vergaberechtes nicht EU-getrieben ist und dessen Vereinfachung in nationaler Hand liegt. Wird es aber nicht vereinfacht, ist die Einhaltung der komplexen (nationalen) Regelung die Basis für die EU-Prüfungen auf Regelkonformität.

³⁶ Für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Eine andere Unsicherheit stellt das Phänomen des sogenannten **Gold-Plating**³⁷ dar: ist die implementierte Förderpraxis tatsächlich EU-induziert oder gehen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowohl über das nationale als auch EU-rechtliche Regelwerk hinaus?

Teilweise gibt es Prüfergebnisse von Rechnungshöfen, die ein Zuviel an Aufwand im Rahmen der EU-Förderung konstatieren. So stellt der Niedersächsische Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2013 heraus, dass die 100 %-Inaugenscheinnahme von Fördermaßnahmen im Zuge der Verwaltungskontrolle II ungeachtet der Förderhöhe und ohne Vorab-Risikoeinschätzung im Hinblick auf Nichterfüllung der Beihilfebedingungen unangemessen ist und zu hohe Verwaltungskosten nach sich zieht. Die in der EU-Kontrollverordnung vorgesehenen Vereinfachungsgründe werden damit nicht ausreichend genutzt (LRH Niedersachsen, 2013, S. 111).³⁸ Das Thema Gold-Plating wird unter Kapitel 5.2.1 ausführlicher beleuchtet.

Trotz dieser Einschränkungen wird im Rahmen dieser Studie näherungsweise ein Delta zwischen nationaler und EU-kofinanzierter Förderung in Bezug auf die entstehenden IK abgeleitet und es werden mögliche Größenordnungen von Einsparungen benannt.

Unterschieden werden

- Aufgaben und Institutionen, die ausschließlich auf EU-Vorgaben beruhen. Hierzu gehört ein Großteil der Einrichtungen und Aufgaben im Bereich des Programmoverheads. Um den Anspruch der integrierten Programmplanung und -umsetzung zu realisieren, um Rechenschaft über die Mittelverwendung ablegen zu können und die Zahlungsströme zu dokumentieren, sind diese Einrichtungen erforderlich; im nationalen Kontext singulärer Fördermaßnahmen wären sie es nicht.
- Bearbeitungstiefen und -schleifen, die aufgrund der EU-Anforderungen über die Anforderungen von Rechnungshöfen und LHO/VwVfG hinausgehen. Ein genereller Unterschied zwischen EU- und nationaler Förderung besteht vor allem in den klar definierten Prüfpfaden und der Dokumentation aller Entscheidungen im EU-Fördergeschäft, einer Vielzahl von Kontrollen und Rückkopplungsschleifen, Datenerfassungen und Zulieferungen zu Berichten.

Die im Rahmen der Studie unterschiedenen Aufgabenbereiche Grundaufwand, Förderabwicklung und VOKn und Ex-post-Kontrollen werden nach unserer Einschätzung unterschiedlich stark durch EU-spezifische Anforderungen geprägt.

Ein Großteil des **Grundaufwandes** (Maßnahmenoverhead) ist mit EU-spezifischen Anforderungen verbunden, wie beispielsweise Genehmigungsverfahren, Programmierung entsprechend den An-

³⁷ Gold-Plating bezeichnet die Praxis der Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationale Regelungen über das erforderliche Regelungsmaß hinauszugehen. Der Begriff wurde von der Stoiber-Kommission zur Entbürokratisierung geprägt.

³⁸ Die Zahlstelle hat inzwischen Ausnahmen für einzelne Maßnahmen zugelassen (siehe Kapitel 5.2.2).

forderungen des Zahlstellenverfahrens, Koordination und Abstimmung mit VB, ZS, Berichtswesen, komplexes Finanzmanagement, Anforderungen aus Monitoring und Evaluierung sowie Aufwand für übergeordnete Kontrollen und Prüfungen, die bei einer rein nationalen Lösung nicht erforderlich wären. Hinzu kommen das Aufrechterhalten von EU-Expertise (zur Kenntnisnahme der Regelwerke und Mitteilungen, Schulungen, IT-Kenntnisse etc.). Der geschätzte Anteil des auf EU-Anforderungen zurückzuführenden Aufwandes liegt nach unserer Schätzung bei mindestens 60 %.

Hierunter fällt auch der zunehmende Mehraufwand für die Vor- und Nachbereitung von Kontrollen übergeordneter Instanzen (in erster Linie zahlstellenfachaufsichtliche Prüfungen, Bescheinigende Stelle, Rechnungshöfe und Prüfungen durch die EU-Kommission), der auf allen Ebenen der Umsetzung anfällt. Vereinzelt Hinweise über dessen Größenordnung geben die Daten zu dem spezifischen KLR-Produkt der LWK Niedersachsen für übergeordnete Kontrollen (Landwirtschaftskammer Niedersachsen, 2012).

Allein drei AK wurden dafür beansprucht, das entspricht 17 % des von der Kammer als Grundaufwand für die Förderung eingestuftem Personalaufwandes. Diese Kontrollen sind, mit Ausnahme derer des Landesrechnungshofes, EU-induziert.

Dem **Grundaufwand auf Programmebene** entspricht der programmbezogene Overhead: Außer in den Bereichen Finanzmanagement, Auszahlungen und Verbuchung würden Einrichtungen und Aufgaben im Zusammenhang mit der integrierten EU-Förderprogrammabwicklung entfallen. Dazu gehören die BS, die VB, die Zuständige Behörde und die EU-Zahlstelle. Aufgabenfelder wie Monitoring und Evaluierung würden sicherlich ebenfalls kleiner ausfallen, wenn nicht wegfallen (trotz Vorgaben in der LHO). Die kompletten Overheadkosten würden nur dann entfallen, wenn NI/HB aus der ELER-Förderung ausstiege. Dies stellt keine denkbare Option dar. Beeinflusst werden die Kosten und der Aufgabenumfang der Einrichtungen im Programmoverhead insbesondere von der Anzahl der im Programm enthaltenen Maßnahmen und damit verbundenen Prüf- und Dokumentationspfaden, der Anzahl der zu überprüfenden und koordinierenden Akteure sowie von Änderungen des Programms, von Abläufen und Zuständigkeiten. In diesen Zusammenhängen liegt ein Einspar- bzw. Kostenvermeidungspotenzial.³⁹

Die **Förderabwicklung (fallabhängiger Aufwand)** unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht nicht grundsätzlich von den nationalen Bestimmungen des Haushaltsrechtes und des VwVfG. Abweichungen bestehen vor allem

- in der Bearbeitungstiefe durch höhere Anforderungen im Bereich der Dokumentation und Kontrollen (Checklisten und Umfang der Antragsunterlagen),
- im Bereich des Finanzmanagements,

³⁹ Auswertungsergebnis der Frage nach Einflussfaktoren auf den Arbeitsaufwand der Organisationen mit Querschnittsfunktionen im Zuge der Vollerhebung der eingesetzten Arbeitskapazitäten (siehe genauer Kapitel 5.1).

- und der Anzahl der beteiligten Stellen.

Um sich der Fragestellung nach der Größenordnung der Unterschiede zu nähern, wurde im Rahmen der Vollerhebung der IK bei Maßnahmen, die auch rein national finanziert angeboten werden, eine Einschätzung zur Aufwandsabweichung abgefragt. Dies betraf in erster Linie die Maßnahmen AFP, Waldumbau, KoopNat und Erschwernisausgleich sowie einen Großteil der ILE-Maßnahmen (insbesondere Flurbereinigung und Dorferneuerung). Für die Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des NLWKN, für die ebenfalls, teilweise in großem Umfang, zusätzlich nationale Mittel geflossen sind (Küsten- und Hochwasserschutz, Natur und Landschaft sowie Fließgewässerentwicklung), erfolgte vonseiten des NLWKN keine Einschätzung, da der Geschäftsbereich V ausschließlich EU-kofinanzierte Vorhaben abwickelt (LR, 2012).

Die Ergebnisse sind in **Tabelle 12** abgebildet. Diese enthält sowohl die prozentualen Schätzungen als auch die wesentlichen Gründe und abweichenden Anforderungen der EU-kofinanzierten Förderabwicklung. Diese Angaben enthalten Hinweise auf eventuelle zukünftige Vereinfachungspotenziale. Einzelne Aspekte werden in Kapitel 5.1 wieder aufgegriffen und vertieft diskutiert.

Tabelle 12: Angaben zum Aufwand nationaler Fördermaßnahmen im Vergleich zu EU-kofinanzierten Vorhaben im Durchschnitt (Median) der Bewilligungsstellen ⁴⁰

| Maßnahmen (ELER-Code) | Abweichung in % im Durchschnitt (Median) der Bewilligungsstellen* | Begründung für den Minderaufwand nationaler Förderung gegenüber EU-kofinanzierten Förderfällen |
|------------------------------------|---|---|
| Flurbereinigung (125) | 53 (60) | - geringere Kontroll-, Dokumentations- und Berichtspflichten im Rahmen der Verwaltungskontrollen I und II |
| Dorferneuerung (322) | 57 (60) | - Wegfall des Vier-Augen-Prinzips - geringerer Aufwand in Bezug auf das Führen der Förderakten, da weniger obligatorische Bestandteile (zahlreiche zusätzliche Kopien, umfangreiche Vermerke, Prüfprotokolle, Debitorenbuch) |
| Dienstleistungseinrichtungen (321) | 56 (58) | - Anwendung Verwaltungsvereinfachender Regelungen des § 44 LHO (z. B. Kleinbetragsregelung), die für die EU-Förderung laut Anlage 6 der ZDA nicht anwendbar sind |
| ILEK (341) | 62 (66) | - Nach- und Vorbereitung von Prüfungen übergeordneter Prüfinstanzen - weniger umfangreiche Antragsunterlagen |
| AFP (121) | 70 | - Wegfall des Vier-Augen-Prinzips nach der Bewilligung - keine Belegprüfung, keine Inaugenscheinnahme |
| Erschwernisausgleich (213) | 95 | |
| KoopNat (214-C) | 80 | - Wegfall EU-spezifischer Kontrollen im Rahmen der Förderabwicklung |
| Waldumbau (227) | 90 | - geringerer Prüfaufwand im Rahmen der Förderabwicklung |

* Hinweis: Das Vorhaben mit EU-Kofinanzierung erfordert einen Aufwand von 100 %. Ein geringerer Aufwand für die rein national finanzierte Dorferneuerung wären beispielsweise 80 %, ein gleicher Aufwand 100 % und ein höherer Aufwand z. B. 120 %.

ZDA: Zahlstellendienstanweisung

Quelle: Eigene Darstellung der Befragungsergebnisse (LR, 2012).

⁴⁰ Die genaue Frage lautete: Ist Ihrer Erfahrung nach eine Förderung der Dorferneuerung ohne EU-Kofinanzierung mit mehr, gleich viel oder weniger Aufwand umzusetzen als mit EU-Kofinanzierung? Schätzen Sie bitte den Unterschied bezogen auf einen durchschnittlichen Förderfall. Hier geht es in erster Linie um die einzelfallbezogenen Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung. Hinweis: Das Vorhaben mit EU-Kofinanzierung erfordert einen Aufwand von 100 %. Ein geringerer Aufwand für die rein national finanzierte Dorferneuerung wären beispielsweise 80 %, ein gleicher Aufwand 100 % und ein höherer Aufwand z. B. 120 %.

Nach Auffassung des Fachreferates erklärt sich die erhebliche Spanne zwischen EU- und nicht EU-geförderten Vorhaben nicht nur durch die zusätzlichen EU-Vorgaben wie dem Vier-Augen-Prinzip. Mit EU-Mitteln werden die Vorhaben öffentlicher Antragsteller gefördert, die häufig umfangreiche Vergabeverfahren und deren Prüfung erfordern. Bei Privaten, die mit nationalen Mitteln gefördert werden, sind drei Angebote ausreichend bzw. unter 10.000 Euro Förderung ein Abgleich mit der Kostendatenbank.

Vonseiten des NLWKN erfolgte keine Einschätzung, da der Geschäftsbereich V ausschließlich EU-kofinanzierte Vorhaben abwickelt (LR, 2012).

Der Minderaufwand rein national finanzierter Maßnahmen gegenüber EU-kofinanzierten Förderfällen auf Ebene der Bewilligungsstellen fällt bezogen auf die unterschiedlichen Maßnahmentypen sehr unterschiedlich aus:

- Sehr hoch ist das Delta bei den investiven Maßnahmen (ILE und AFP), bei denen der Minderaufwand zwischen 30 und 50 % liegt. Die Abweichung zwischen den Durchschnittswerten und dem Median verdeutlichen bei den durch die Ämter für Landentwicklung abgewickelten ILE-Maßnahmen die große Bandbreite der Antworten und den damit verbundenen divergierenden inhärenten Referenzsystemen der Dienststellen in Bezug auf nationale Förderbestimmungen versus EU-spezifische Zusatzregularien.⁴¹
- Bei den flächenbezogenen Maßnahmen und der Forst fallen die Unterschiede geringer aus, da häufig ähnliche Verfahren etabliert wurden. Diese Angaben beziehen sich auf die tatsächlich wahrgenommenen Unterschiede zwischen der Abwicklung von Fördermaßnahmen über die beiden Finanzierungsstränge und nicht auf einen potenziellen Minderaufwand bei nationaler Finanzierung.
- Bei der Flächenförderung ist auch bei nationaler Förderung der Abgleich mit dem Referenzflächensystem (1.-Säule-Direktzahlungen) über InVeKoS erforderlich.

VOKn und Ex-post-Kontrollen (Grundaufwand und fallabhängiger Aufwand der Prüfdienste): Dieser Aufgabenbereich ist vollständig auf EU-Vorgaben zurückzuführen. Kontrollen durch spezielle Prüfdienste fallen bei rein national finanzierten Maßnahmen weg. Das Einsparpotenzial liegt bei einem Ausstieg aus der EU-Förderung für diesen Aufgabenbereich bei 100 %. Zu einem geringen Anteil wird die Einsparung teilweise durch eine Intensivierung der Verwaltungskontrolle II bzw. durch zusätzliche Begehungen insbesondere bei flächengebundenen Förderungen kompensiert. Diese sind allein schon aufgrund der Bestimmungen der LHO zu Kontrollen erforderlich. Da deren Umfang jedoch nicht in der LHO quantifiziert wird, ist die Kompensation nicht zu beziffern.

4.2 Relative Implementationskosten von PROFIL

Die relativen IK sind ein Maß für den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um einen Euro Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme auszus zahlen. Sie treffen keine Aussage über die Vorzüglichkeit oder die Effektivität der Maßnahmen.

⁴¹ Im Vergleich zu den Werten aus NRW und Hessen fallen die Einschätzungen in Niedersachsen relativ hoch aus. In den anderen Bundesländern werden entweder Artikel-89-Maßnahmen nur in sehr geringem Umfang umgesetzt (NRW) oder es werden unabhängig von der Finanzierungslinie ausschließlich EU-konforme Verfahren etabliert (Hessen).

4.2.1 Vorgehensweise

Zur Abbildung der relativen Implementationskosten werden die IK des Jahres 2011 in das Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln des Kalenderjahres 2011 und zu dem Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 gesetzt. Durch Letzteres werden jährliche Schwankungen und Verzögerungen der Auszahlungen vor allem im Bereich der investiven Maßnahmen geglättet.

Neben den EU-kofinanzierten Förderungen werden für einige wenige Fördermaßnahmen laut Kapitel 8 des EPLR-Planungsdokumentes auch Vorhaben mit zusätzlichen nationalen Mitteln ohne EU-Kofinanzierung gefördert (sogenannte Artikel-89-Maßnahmen). Diese werden sowohl auf der Ausgaben- als auch bei der Aufwandseite mit berücksichtigt. Dieses gilt ebenso für die zusätzlichen Mittel aus dem Programm zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung (im Folgenden Zuckerdiversifizierung).

Einige mit dem Health Check neu eingeführte Teilmaßnahmen im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen (B0 und B3) wurden zwar ab 2010 bewilligt, erstmalig aber erst im Jahr 2012 ausgezahlt. Für diese Maßnahmen wird ausschließlich auf die Auszahlungen des Jahres 2012 zurückgegriffen.

Die Mittel der Technischen Hilfe werden insgesamt der Implementationskostenseite zugewiesen (siehe oben) und sind daher nicht in der Aufstellung der Fördermittel enthalten.

Problematik der Darstellung der relativen IK anhand der Auszahlungsdaten

Gerade im Bereich der investiven Maßnahmen, die teilweise mit einer langen Vorlauf- und Realisierungsphase verbunden sind, liegen zwischen der Mittelbewilligung und der tatsächlichen Auszahlung von Fördermitteln lange Zeiträume, sodass zwar im Erhebungsjahr ein Aufwand für die Maßnahmenbewilligung entstanden ist, dem aber im gleichen Jahr keine ausgezahlten Fördermittel gegenüberstehen. Teilweise ist aber viel Aufwand betrieben worden, um die Bewilligungen über Verpflichtungsermächtigungen (VE) abzudecken. Dies kann bei einigen Maßnahmen zu einem verzerrten Bild führen.

Gleichwohl wurde (in einem länderübergreifenden Abstimmungsprozess) entschieden, mit den ausgezahlten und nicht den bewilligten Mitteln zu arbeiten, da

- nur mit den ausgezahlten Mitteln alle anfallenden Arbeiten einer Förderung verbunden sind (Bewilligung, Auszahlungsanträge, Verwendungsnachweisprüfung und VOK, ggf. Rückforderungen),
- den langen Abwicklungszeiträumen auch ein größeres Risiko durch Veränderungen im Abwicklungsprozedere, der Regelungsauslegung, der Planungen des Vorhabenträgers etc. innewohnt, sodass nicht davon auszugehen ist, dass alle bewilligten Mittel auch tatsächlich zur Auszahlung kommen,
- nur für die ausgezahlten Mittel systematisch über alle Maßnahmen und Teilmaßnahmen eine einheitliche und lückenlose Datengrundlage zur Verfügung steht.

Umgang mit Rückforderungen

Generell sind von den ausgezahlten Mitteln die Rückforderungen in Abzug zu bringen, um in den relativen IK die Kosten für risikobehaftete Förderung widerzuspiegeln. Einerseits ist mit erforderlichen Rückforderungen ein hoher Aufwand verbunden und andererseits war die realisierte Förderung nicht nachhaltig erfolgreich.

Für die Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung führt dieser Ansatz in den Betrachtungsjahren zu einem signifikanten Einfluss auf die Ergebnisse der relativen IK, da in 2011 rund 2 Mio. Euro Fördermittel rückabgewickelt werden mussten.

Insgesamt werden die hier dargestellten möglichen Verzerrungseffekte der gewählten Vorgehensweise dadurch abgemildert, dass die Darstellung der relativen IK zusätzlich zum Bezugsjahr 2011 auch bezogen auf den Durchschnitt der Fördermittel der Jahre 2010 bis 2012 erfolgt. Dieser Durchschnittswert ist die Basis für die darauf aufbauenden Diskussionen.

4.2.2 Relative IK des Gesamtprogramms, des Programmoverheads und der Maßnahmengruppen

Tabelle 13 bildet die relativen IK mit Bezug auf die ausgezahlten öffentlichen Mittel des Jahres 2011 und die durchschnittliche Zahlung der Jahre 2010 bis 2012 ab. Unterschieden werden die drei Maßnahmengruppen ELER-InVeKoS, ELER-Investiv und ELER-Forst (siehe oben).

Maßnahmenbezogene IK und Programmoverhead-IK entsprechen in der Summe einem Anteil von rund 9 % (7 %)⁴² der im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 ausgezahlten öffentlichen Fördermittel (**relative IK**). Damit verfügt NI/HB im Vergleich der untersuchten Bundesländer⁴³ mit Abstand über das günstigste Verhältnis aus ausgezahlten Mitteln zu Implementationskosten. Trotzdem hat sich auch hier insgesamt das Niveau der relativen IK gegenüber 2005 erhöht. Das liegt in erster Linie an einem gestiegenen Aufwand für die zahlstellenkonforme Implementierung der Förderung, vor allem im Bereich ELER-Investiv, und an den steigenden Kosten im Bereich des Programmoverheads.

Die Spannweite der relativen IK ist zwischen den Maßnahmen und Maßnahmengruppen sehr hoch. **Tabelle 13** stellt die Ergebnisse für die drei Maßnahmengruppen zusammen.

Insgesamt weist die Maßnahmengruppe **ELER-Investiv** inklusive des Küsten- und Hochwasserschutzes (126) vergleichsweise niedrige relative IK von 6,3 % auf. Ohne die Maßnahme 126 belau-

⁴² Die Werte in Klammern beziehen sich auf die Ergebnisse der IK-Analyse in der Ex-post-Bewertung 2008. Maßgebliches Erhebungsjahr war das Jahr 2005.

⁴³ Niedersachsen/Bremen, NRW, Hessen und Schleswig-Holstein.

fen sich diese auf gut 8 %. Die Spannweite der relativen IK reicht von 0,3 % beim Küstenschutz bis zu über 80 % bei Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B).

Allgemein sind Maßnahmen, die auf Qualifizierung und Kapazitätsaufbau ausgerichtet sind, mit hohen relativen IK verbunden. Dazu gehören neben 331-B die Maßnahmen Qualifizierung (111), EMS (114), Transparenz schaffen (331-A), ILEK-Regionalmanagement (341) und Leader-Laufende Kosten (431). Im Durchschnitt liegen die relativen IK für diese Maßnahmen bei über 30 %. Auf sie entfallen 5,2 % der maßnahmenbezogenen IK, aber nur 1,2 % der Fördermittel des Jahres 2011. Bei diesen Maßnahmen wird der Einfluss einer kleinteiligen Förderung (in Bezug auf Gesamtvolumen, Volumen pro Antrag) und von teilweise aufwendigen Verwaltungskontrollen und VOKn auf die IK besonders deutlich.

Deutlich überdurchschnittlich mit mehr als 20 % sind auch die relativen IK der Maßnahmen Kulturerbe (323-D) und Leader-Kooperationsprojekte (421), Dienstleistungseinrichtungen (321) und Umnutzung (311). Die Bezugsgröße des Jahresdurchschnitts 2010 bis 2012 kommt in der Tendenz zu ähnlichen Ergebnissen. Die relativen IK liegen hier in der Regel etwas höher, da das Jahr 2011 durch ein sehr hohes Fördermittelvolumen gekennzeichnet ist. Wirkliche „Ausreißer“ stellen nur die Maßnahmen 421 und 311 dar, für die es 2011 (erstmalig) zu höheren Auszahlungen gekommen ist.

Der Durchschnittswert der Gruppe **ELER-InVeKoS** liegt bei 10,8 % für das Jahr 2011. Dieser niedrige Durchschnittswert wird maßgeblich von der sehr günstig umzusetzenden Ausgleichszulage (212) beeinflusst. Aber auch das Kooperationsprogramm Naturschutz (Vertragsnaturschutz) innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen konnte gegenüber der letzten Förderperiode gemessen an den relativen IK eine Effizienzsteigerung realisieren. Lagen sie in der letzten Förderperiode bei noch deutlich über 30 %, liegen sie bezogen auf die Fördermittel 2010 bis 2012 bei knapp 22 %. Dies liegt u. a. an dem deutlich gestiegenen Finanzvolumen der Maßnahme, der gebündelten Umsetzung über die LWK Niedersachsen und den im Vergleich zu anderen Bundesländern gut aufgestellten IT-Systemen.

Zum Förderbereich **Forst** erfolgen die Ausführungen in Kapitel 4.2.4.

Tabelle 13: Relative IK von *PROFIL* bezogen auf das Jahr 2011 bzw. den Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012

| Verhältnis der Implementationskosten zu den öffentlichen Fördermitteln nach Maßnahmetypen | | IK in Mio. € ²⁾ | öffentl. Fördermittel in Mio. € ¹⁾ | | | relative IK in % | |
|---|--|----------------------------|---|---------------------|----------------|------------------|---------------|
| | | | 2011 | Ø 2010 - 2012 | | 2011,0 | Ø 2010 - 2012 |
| | | [1] | [2] | [3] | [1]/[2]*100 | [1]/[3]*100 | |
| 111 | Qualifizierung | 0,26 | 0,63 | 0,63 | 41,5 | 41,4 | |
| 114 | EMS | 0,23 | 0,70 | 1,01 | 32,5 | 22,6 | |
| 121 | AFP | 1,45 | 36,74 | 41,65 | 3,9 | 3,5 | |
| 123 | Verarbeitung und Vermarktung | 0,50 | 2,69 | 3,52 | 18,7 | 14,3 | |
| 125-A | Flurbereinigung | 1,86 | 31,69 | 29,37 | 5,9 | 6,3 | |
| 125-B | Wegebau | 0,79 | 12,91 ³⁾ | 14,58 | 6,1 | 5,4 | |
| 126-A | Hochwasserschutz | 0,33 | 13,49 ³⁾ | 8,87 | 2,5 | 3,7 | |
| 126-B | Küstenschutz | 0,19 | 62,69 | 46,80 | 0,3 | 0,4 | |
| 311 | Umnutzung | 0,18 | 0,90 | 0,58 | 19,9 | 31,2 | |
| 313 | Tourismus | 0,55 | 3,19 | 2,40 | 17,3 | 23,0 | |
| 321 | Dienstleistungseinrichtungen | 0,24 | 1,20 | 0,89 | 20,1 | 27,0 | |
| 323-D | Kulturerbe | 0,60 ⁴⁾ | 2,75 ⁴⁾ | 2,82 | 21,9 | 21,4 | |
| 321-C | Breitband | 0,10 | 0,64 | 2,50 | 15,6 | 4,0 | |
| 322 | Dorferneuerung | 3,36 | 37,47 | 41,97 | 9,0 | 8,0 | |
| 323-A | Natur und Landschaft | 0,60 | 5,88 ³⁾ | 5,71 | 10,2 | 10,5 | |
| 323-B | Naturnahe Gewässerentwicklung | 0,70 | 5,66 ³⁾ | 5,03 | 12,3 | 13,9 | |
| 323-C | Begleitender Gewässerschutz | 0,47 | 6,22 | 5,87 | 7,6 | 8,1 | |
| 331-A | Transparenz schaffen | 0,17 | 0,45 | 0,53 | 37,2 | 31,4 | |
| 331-B | Qualifizierung Naturschutzmaßnahmen | 0,09 | 0,11 | 0,11 | 82,2 | 84,4 | |
| 341 | ILEK/Regionalmanagement | 0,25 | 0,74 ²⁾ | 0,73 ²⁾ | 34,2 | 34,9 | |
| 41x | Leader Umsetzung | 1,73 | 12,97 | 12,42 | 13,3 | 13,9 | |
| 421 | Kooperationsprojekte | 0,10 | 0,44 | 0,15 | 23,8 | 71,5 | |
| 431 | Laufende Kosten | 0,21 | 1,17 ²⁾ | 0,78 ²⁾ | 17,9 | 27,0 | |
| Summe ELER-Investiv | | 14,96 | 241,33 | 228,90 | 6,2 | 6,5 | |
| Summe ELER-Investiv ohne 126-B | | 14,77 | 178,64 | 182,10 | 8,3 | 8,1 | |
| 125-C | Wegebau | 0,28 | 1,12 | 1,50 | 25,2 | 18,8 | |
| 221/223 | Erstaufforstung | 0,12 | 0,37 | 0,39 | 31,9 | 30,0 | |
| 225 | Waldumweltmaßnahmen | 0,03 | keine Auszahlung | | Vorhaltekosten | | |
| 226 | Wiederaufbau forstwirtschaftl. Potenzial | 0,01 | keine Auszahlung | | Vorhaltekosten | | |
| 227 | Nichtproduktive Investitionen | 1,48 | 5,82 | 6,68 | 25,4 | 22,1 | |
| Summe Forst | | 1,92 | 7,31 | 8,58 | 26,3 | 22,4 | |
| 212 | Ausgleichszulage | 0,17 | 13,91 | 14,10 | 1,3 | 1,2 | |
| 213 | Erschwernisausgleich | 0,80 | 3,11 | 2,79 | 25,7 | 28,6 | |
| 214 | Agrarumweltmaßnahmen Gesamt | 5,27 | 40,85 ⁵⁾ | 41,41 ⁵⁾ | 12,9 | 12,7 | |
| Summe ELER-InVekoS | | 6,24 | 57,87 | 58,30 | 10,8 | 10,7 | |
| Gesamtkosten Maßnahmen | | 23,12 | 306,50 | 295,78 | 7,5 | 7,8 | |
| Gesamtkosten Querschnittsaufgaben | | 3,66 | 306,50 | 295,78 | 1,2 | 1,2 | |
| Gesamtkosten Programm | | 26,77 | 306,50 | 295,78 | 8,7 | 9,1 | |
| Gesamtkosten Programm ohne 126 | | 26,58 | 243,81 | 248,98 | 10,9 | 10,7 | |

1) Berechnung auf der Grundlage der Finanztabellen für die Jahresberichte 2010 - 2012; inkl. HC, Artikel-89-Maßnahmen; ohne Maßnahme 511.

2) Abzüglich der Mittel zur Förderung des Regionalmanagements für den Aufgabenbereich Projektentwicklung/Projektmanagement.

3) Enthalten sind die Fördermittel im Rahmen von Leader für Vorhaben unter der Haushaltslinie 41x.

4) Ausschließlich EU-Mittel, da der Bewilligungsstrang für die nationalen Kofinanzierungsmittel des Denkmalschutzes nicht berücksichtigt wird.

5) Für die Teilmaßnahmen A2, A7, B0 und B3 werden die Auszahlungen des Jahres 2012 zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt hat sich das Niveau der absoluten IK gegenüber 2005 analog zum stark gewachsenen Programmvolumen deutlich erhöht, das der relativen IK insgesamt weniger deutlich. Verantwortlich für die gestiegenen IK ist die weitere Ausweitung des Maßnahmenspektrums, die Integration von Leader und v. a. die steigende AK-Zahl im Bereich des Programmoverheads. Letzteres begründet sich in den zusätzlich erforderlichen Einrichtungen wie zum Beispiel der Zuständigen Behörde und einem deutlichen Anstieg der eingesetzten AK der BS für die ELER-Prüfungen. Für die BS haben sich nach Einführung der Kommissions-Leitlinien die Prüfungstiefe und der Prüfumfang deutlich erhöht (siehe hierzu HZB und Kapitel 5.2). Hinzu kommen senatorische Dienststellen zur Koordination der Programmumsetzung in Bremen. Ein Teil des Anstiegs ist auch mit der kompletten Zuordnung der IT-Kosten zum Overhead verbunden.⁴⁴ Relativ betragen die Kosten für den Programmoverhead ähnlich wie 2005 1 % der ausgezahlten Mittel. An den gesamten IK machen die Kosten für den Programmoverhead knapp 14 % aus. 2005 waren es gut 10 %.

Tabelle 14: Entwicklung ausgewählter Maßnahmen und Aufgabenbereiche im Programmoverhead gegenüber der Erhebung 2005

| Ausgewählte PROFIL -Maßnahmen | Entwicklung gegenüber der Untersuchung 2005 | | |
|---|--|---------------------------|------------------|
| | ausgezahlte öffentliche Mittel ¹⁾ | absolute IK ²⁾ | relative IK |
| 111 Qualifizierung | in etwa gleich | höher | höher |
| 121 Einzelbetriebl. Investitionen | wesentlich höher | geringer | geringer |
| 123 Verarbeitung und Vermarktung | deutlich weniger | geringer | höher |
| 125-A Flurbereinigung | in etwa gleich | höher | höher |
| 125-B Wegebau | deutlich weniger | höher | höher |
| 126-A Küstenschutz | wesentlich höher | höher | geringer |
| 213 /214-C Erschwernisausgleich/KoopNat | wesentlich höher | höher | geringer |
| 214-A NAU | wesentlich höher | höher | geringer |
| 227 Forstliche Maßnahmen ³⁾ | weniger | höher | wesentlich höher |
| 322 Dorferneuerung | in etwa gleich | wesentlich höher | höher |
| 323-A Natur und Landschaft | höher | höher | höher |

Ausgewählte querschnittsbezogene Aufgaben im Programmoverhead

| | | | |
|---|------------------|------------------|----------------|
| Verwaltungsbehörde Programmkoordination MU und HB | wesentlich höher | wesentlich höher | in etwa gleich |
| Bescheinigende Stelle | wesentlich höher | wesentlich höher | in etwa gleich |
| Zahlstelle (koordinierend und operativ) | wesentlich höher | wesentlich höher | in etwa gleich |

1) Verglichen werden die durchschnittlich ausgezahlten Mittel der Jahre 2000 bis 2006 mit denen der Jahre 2010 bis 2012.

2) Bezogen auf die 2005 geschätzten IK und AK.

3) Verglichen mit der Maßnahme "i-sonstige Forstmaßnahmen".

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fährmann und Grajewski (2008).

⁴⁴ Bei der Erhebung 2005 wurden diese in Teilen den Maßnahmen zugeordnet, bzw. blieben unberücksichtigt.

Tabelle 14 veranschaulicht die Veränderungen für ausgewählte Maßnahmen und querschnittsbezogenen Aufgaben gegenüber dem Untersuchungszeitraum 2005. Deutlich wird der Einfluss des höheren Fördervolumens auf die Kostenstruktur der Umsetzung.

Auffällig sind der Effizienzgewinn beim AFP und den flächenbezogenen Maßnahmen. Während beim AFP durch weitere Zentralisierung der Strukturen auch die absoluten IK gegenüber 2005 gesunken sind, ist bei den flächenbezogenen Maßnahmen hervorzuheben, dass trotz wesentlich höherer Fördermittel der Anstieg der IK nur gering ausfiel.

Dies trifft insbesondere auf das KoopNat zu. Obwohl im Gegensatz zur Förderperiode 2000 bis 2006 auch die UNBn in die Erhebung mit einbezogen wurden, ist der Anstieg der IK nur gering. Während das KoopNat in der Vorperiode einem gesonderten Verwaltungsablauf unterlag, erfolgt die Bearbeitung der AUM-Teilmaßnahmen jetzt gebündelt durch die LWK. Die Neuorganisation führte zu Routinegewinn bei den Bewilligungsstellen der LWK.

Mit den forstlichen Maßnahmen ist bei rückläufigem Förderaufkommen – gemessen an den ausbezahlten Fördermitteln – in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein höherer Aufwand verbunden.

4.2.3 Relative IK der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen

Um die Kostenstruktur der flächenbezogenen Maßnahmen und insbesondere der AUM näher zu beleuchten, schlüsselt **Tabelle 15** die AUM nach Teilmaßnahmen auf und setzt zusätzlich für alle flächenbezogenen Maßnahmen die IK in das Verhältnis zur geförderten Fläche (IK/ha). Mit der letztgenannten Kennzahl wird der verzerrende Effekt der Prämienhöhe neutralisiert, den die Kennziffer „relative IK“ beinhaltet.⁴⁵

Die Schätzungen für die eingesetzten AK auf Ebene der Teilmaßnahmen des NAU/BAU (214-A) wurden zentral durch die LWK Niedersachsen Fachbereich 2.2 vorgenommen, da diese Unterteilung nicht der KLR entnommen werden kann. Im Rahmen der Gruppendiskussion mit den LeiterInnen der Bewilligungsstellen⁴⁶ wurden diese Zahlen als plausibel erachtet.⁴⁷

⁴⁵ Vgl. die AUM „Vielfältige Fruchtfolge“ und „Blühstreifen“. Beide weisen vergleichbare relative IK auf, die IK/ha unterscheiden sich mit rd. 7 und knapp 125 Euro deutlich.

⁴⁶ Diese Diskussion fand am 10.12.2012 in Hannover im Rahmen einer großen Dienstbesprechung statt.

⁴⁷ Dem Wunsch des für das KoopNat zuständigen Fachreferats nach einer stärkeren Differenzierung der IK für den Vertragsnaturschutz bis hin auf Teilmaßnahmenebene konnte aus erfassungstechnischen Gründen nicht entsprochen werden. Die Basisangaben zur Berechnung der IK würden allein auf Selbsteinschätzung der Verwaltung beruhen. Bereits geringe Erfassungsungenauigkeiten würden wegen des geringen Fördervolumens einzelner Teilmaßnahmen zu deutlichen Ergebnisverzerrungen führen. Unter Kapitel 5 wird aber im Rahmen der Diskussion der Erklärungsgründe für die IK auch auf einzelne KoopNat Teilmaßnahmen eingegangen (siehe Kapitel 5.1.).

Tabelle 15: Relative IK der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS)

| Teilmaßnahmen Agrarumwelt | IK in Mio. € [1] | öffentliche Fördermittel in Mio. € ¹⁾ | | relative IK in % | | Förderumfang [4] | IK/ha (€) Ø 2010 - 2012 [1]/[4] | Gesamtkosten je ha (€) [1]+[3]/[4] |
|---|---------------------------|--|---------------------------|---------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--|
| | | 2011 [2] | Ø 2010 - 2012 [3] | 2011 [1]/[2]*100 | Ø 2010 - 2012 [1]/[3]*100 | | | |
| 212 Ausgleichszulage | 0,17 | 13,91 | 14,10 | 1,3 | 1,2 | 405.800 ha | 0,4 | 35 |
| 213 Erschwernisausgleich | 0,80 | 3,11 | 2,79 | 26 | 29 | 20.850 ha | 38 | 172 |
| 214-A NAU/BAU* | 3,22 ²⁾ | 31,89 | 31,07 | 10,1 | 10,4 | 275.143 ha | 11,8 | 125 |
| Ackerland (214-A-A) | 1,83 | 18,39 | 17,42 | 9,9 | 10,5 | 154.329 ha | 11,8 | 125 |
| 214-A_A2 MDM | 0,25 | 3,37 | 3,19 | 7,5 | 8,0 | 79.803 ha | 3,2 | 43 |
| 214-A_A3 umweltfreundliche Gülleausbringung | 0,30 | 4,95 | 5,19 | 6,0 | 5,7 | 4,2 Mio. m ³ | 0,1 (m ³) | 1 |
| 214-A_A5 einjährige Blühstreifen | 0,50 | 4,00 | 4,43 | 12,4 | 11,2 | 8.245 ha | 60,2 | 597 |
| 214-A_A6 mehrjährige Blühstreifen (lagegenau) | 0,12 | 0,02 | 0,03 | 740,4 | 359,6 | 91 ha | 1.310,5 | 1.675 |
| 214-A_A7 Zwischenfrucht, Untersaat | 0,66 | 6,06 | 4,58 | 10,9 | 14,4 | 66.185 ha | 10,0 | 79 |
| Grünland (214-A_B) | 0,87 | 3,99 | 4,29 | 21,7 | 20,2 | 62.871 ha | 13,8 | 82 |
| 214-A_B0 klimaschonende Grünlandbewirtschaftung | 0,18 | 1,52 ³⁾ | 1,52 ³⁾ | 12,0 | 12,0 | 35.068 ha | 5,2 | 49 |
| 214-A_B1 Grünlandextensivierung handlungsorientiert | 0,45 | 2,20 | 2,46 | 20,6 | 18,4 | 25.014 ha | 18,1 | 116 |
| 214-A_B2 Grünlandextensivierung ergebnisorientiert | 0,14 | 0,18 | 0,21 | 77,9 | 65,5 | 1.939 ha | 71,1 | 180 |
| 214-A_B3 Betriebsruhe für Wiesenvögel | 0,09 | 0,10 ³⁾ | 0,10 ³⁾ | 98,5 | 98,5 | 850 ha | 110,7 | 223 |
| Ökolandbau (214-A_C) | 0,33 | 9,51 | 9,37 | 3,4 | 3,5 | 57.948 ha | 5,7 | 167 |
| 214-B Grundwasserschonende Landbewirtschaftung | 0,11 | 0,62 | 1,36 ³⁾ | 17,7 | 8,1 | 6.564 ha | 16,8 | 225 |
| 214-C Kooperationsprogramm Naturschutz ⁴⁾ | 1,93 | 8,38 | 8,97 | 23,1 | 21,6 | 43.512 ha | 44,5 | 251 |

* Niedersächsisches/Bremisches Agrarumweltprogramm

1) Berechnungen auf der Grundlage der Finanztabellen der Jahresberichte 2010 bis 2012 für die Maßnahme 214.

2) Kosten für Wirkungskontrolle aus Technischer Hilfe enthalten; können nicht auf Teilmaßnahmen heruntergebrochen werden.

3) Für die Teilmaßnahmen B0 und B3 unter 214-B werden Auszahlungen von 2012 zugrunde gelegt, da 2012 erstmalig ausgezahlt.

4) Ohne die auslaufenden Altmaßnahmen Biotoppflege, Feuchtgrünland, Dauergrünland.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die relativen IK der ELER-InVeKoS Förderungen streuen stark. Im Vergleich zu den anderen untersuchten Bundesländern sticht der Erschwernisausgleich (ELER-Code 213) mit vergleichsweise hohen IK von 29 % oder 38 Euro/ha heraus.⁴⁸ Die IK der Ausgleichszulage fallen mit gut einem Cent je verausgabten Euro bzw. mit 0,4 Euro/ha sehr gering aus und nehmen im Förderkanon von *PROFIL* den Platz zwei ein. Die AUM verursachen im Durchschnitt relative IK in Höhe von rd. 12 % und liegen damit über dem Durchschnitt der IK des Gesamtprogramms.

Der ELER-Code 214 subsumiert eine Vielzahl von Fördertatbeständen. Für deren vertiefte Bewertung werden die IK nach den AUM-Bausteinen NAU/BAU (214-A), Grundwasserschonende Landbewirtschaftung (214 B) und Kooperationsprogramm Naturschutz (214-C) differenziert (vgl. **Tabelle 15**). Wie für alle Bundesländer typisch, verursachen auch in NI/HB die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (214-C) mit rd. 22 % und rd. 44,5 Euro/ha vergleichsweise hohe Implementationskosten.

Bei den Teilmaßnahmen des NAU/BAU verursachen die mehrjährigen Blühstreifen mit gut 1.300 Euro/ha die höchsten IK und übertreffen die gewährte Prämie um ein Mehrfaches.

Kosten der LWK Niedersachsen im Rahmen der Umsetzung

Während **Tabelle 15** die IK aller Umsetzungsebenen (Fachreferate und UNBn) beinhaltet, hebt **Tabelle 16** auf die Kosten der LWK-Niedersachsen im Rahmen der Umsetzung ab. Bei einer ausschließlichen Betrachtung der Bewilligungsebene und der erforderlichen Arbeitsschritte bei der LWK Niedersachsen liegen die Kosten von NAU/BAU und KoopNat und Erschwernisausgleich enger beieinander. Bei den relativen IK/Euro Fördermittel liegt der Abstand bei unter 3 % (statt über 10 %), bei den IK/ha verkürzt sich der Abstand ebenfalls deutlich. Unter Berücksichtigung aller am Verfahren Beteiligten (UNBn, NLWKN und Fachreferate) liegen die Hektarkosten der Implementierung des KoopNat rund viermal so hoch wie die des NAU/BAU (siehe **Tabelle 15**). Auf der Ebene der LWK Niedersachsen liegen die Kosten von KoopNat nur gut doppelt so hoch wie die des NAU/BAU. Daraus lässt sich schließen, dass ein großer Teil der höheren Kosten für das KoopNat durch den erhöhten Steuerungsaufwand für eine treffsichere Förderung sowohl auf Landesebene (Fachreferat, NLWKN) als auch auf regionaler Ebene durch das Einschalten der UNBn entsteht, weniger auf der reinen Bewilligungsebene.

⁴⁸ Bei vergleichbarer Organisationsstruktur in NRW relative IK: 11 %, IK/ha: 10 Euro (siehe Kapitel 4.3).

Tabelle 16: IK der LWK Niedersachsen für die Umsetzung ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS)

| Fördermaßnahmen | geschätzte | IK der LWK | öffentliche Förder- | relative IK | Förderumfang | IK/ha (€) | Gesamtkosten |
|------------------------------------|------------|--------------------|--------------------------------|-------------|--------------|---------------|--------------|
| | AK der LWK | (Mio. €) | mittel (Mio. €) ¹⁾ | (%) | (ha) | | je ha (€) |
| | 2011 | | Ø 2010 - 2012 | | | Ø 2010 - 2012 | |
| | | [1] | [2] | [1]/[2]*100 | [4] | [1]/[4] | [1]+[2]/[4] |
| 214-A NAU/BAU | 42,5 | 3,02 ²⁾ | 31,07 | 9,7 | 275.143 | 11,0 | 124 |
| 214-C KoopNat ³⁾ | 15,8 | 1,11 | 8,97 | 12,4 | 43.512 | 25,6 | 232 |
| 213 Erschwernisausgleich | 4,9 | 0,35 | 2,79 | 28,6 | 20.850 | 16,6 | 150 |

1) Berechnungen auf der Grundlage der Finanztabellen der Jahresberichte 2010 bis 2012 für die Maßnahme 214.

2) Kosten für Wirkungskontrolle aus Technischer Hilfe enthalten; können nicht auf Teilmaßnahmen heruntergebrochen werden.

3) Ohne die auslaufenden Altmaßnahmen Biotoppflege, Feuchtgrünland und Dauergrünland.

Quelle: Eigene Berechnung.

Ökolandbau und Kontrollkostenzuschuss

Die Teilmaßnahme der AUM mit den geringsten relativen IK und ebenso geringen Kosten pro ha ist der Ökolandbau mit 3,5 % bzw. 5,7 Euro pro ha. Eine Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist der mögliche Einfluss der Externalisierung und Förderung der Kontrollkosten der geförderten Ökolandwirte auf die Ergebnisse.

Ökologisch wirtschaftende Betriebe unterliegen nach EG-Öko-Verordnung einem von einer unabhängigen Kontrollstelle durchzuführenden jährlichen Kontrollverfahren. Auf diese Prüfberichte greift der Technische Prüfdienst zurück, sodass auf eine nochmalige Prüfung auf Einhaltung der Ökologischen Wirtschaftsweise bei Vor-Ort-Kontrollen weitgehend verzichtet wird. Die Verwendung der Prüfergebnisse der Öko-Kontrollstellen reduzieren die IK der Verwaltung. Hieraus folgt wiederum, dass die IK des Ökologischen Landbaus im Vergleich zu denen der anderen AUM tendenziell unterschätzt werden.

Die Externalisierung umfasst die umfängliche Prüfung auf Ökologische Wirtschaftsweise. Diese beinhaltet beispielsweise die Inaugenscheinnahme der Ställe, um die Einhaltung der Tierhaltungsbedingungen entsprechend EU-Öko-VO zu überprüfen sowie die Inaugenscheinnahme der Produktionsflächen. Weiterhin prüfen die Öko-Kontrollstellen den Zukauf und die Verwendung von Vorleistungen entsprechend den Vorgaben der EU-Öko-VO. Der Technische Prüfdienst wiederholt letztgenannte Prüfungen in Form von Stichproben im Rahmen der VOK. Nach wie vor obliegen dem Technischen Prüfdienst alle Kontrollen, die im Zusammenhang mit der Lage und Größe der beantragten Flächen stehen.

Die durch die Externalisierung des Kontrollaufwandes eingesparten IK des Ökolandbaus lassen sich nur überschlägig berechnen. Der Überschlagsrechnung liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Der Kontrollumfang umfasst fünf Prozent der geförderten Ökobetriebe.⁴⁹ Dies sind für das Jahr 2011 rd. 80 Betriebe.
- Der Kontrollaufwand vor Ort der Öko-Kontrollverbände wird mit 0,5 bis 1 Tag veranschlagt.⁵⁰ Dieser Zeitbedarf wird ebenfalls für eine Kontrolle der ökologischen Wirtschaftsweise durch den Technischen Prüfdienst unterstellt.
- In Anlehnung an die Ergebnisse der quantitativen IK-Erhebungen wird ein durchschnittliches Arbeitgeberlohn von 75.000 Euro/Jahr für einen Mitarbeitenden des Technischen Prüfdienstes mit einer kalkulatorischen Arbeitszeit_{netto} von 220 Tagen zugrunde gelegt.

Es errechnet sich eine eingesparte Verwaltungsaufwendung in Höhe von rd. 9.500 bis 19.000 Euro. Wird diese den Verwaltungsaufwendungen für das Verfahren Ökologischer Landbau zugeschlagen, erhöhen sich die relativen IK für den Ökologischen Landbau nur geringfügig von 3,4 % auf 3,5 bzw. 3,6 %. Die IK/ha steigen von 5,7 Euro auf 5,8 bzw. 6,0 Euro. Im Ergebnis bleibt der Ökologische Landbau auch bei überschlagsmäßiger Internalisierung der Verwaltungskosten die AUM mit den geringsten relativen IK bzw. IK je Flächeneinheit.

Bewertung der Vorzüglichkeit nicht ohne Betrachtung der Umweltwirkung vornehmen

Ergänzend sind in der letzten Spalte von **Tabelle 15** die Gesamtkosten der einzelnen Fördermaßnahmen je Hektar gelistet (Förderprämie plus IK). Für die Bewertung der Vorzüglichkeit der einzelnen Maßnahmen sollten die folgenden Grundsätze herangezogen werden: Weisen zwei Teilmaßnahmen vergleichbar hohe Umweltwirkungen in Bezug auf ihre jeweilige Zielressource auf, ist die Teilmaßnahme zu präferieren, die die geringeren Kosten verursacht.⁵¹ Umgekehrt ist für Maßnahmen mit unterschiedlicher Umweltwirkung aber vergleichbaren Gesamtkosten, der Maßnahme mit den höheren Umweltwirkungen Vorrang einzuräumen. Im Fall der mehrjährigen Blühstreifen (A6), die IK in Höhe von gut 1.300 Euro/ha verursachen, ist im Vergleich zu den einjährigen Blühstreifen (A5) mit IK von rd. 60 Euro/ha zu hinterfragen, ob der zusätzliche Umwelteffekt, der sich aus dem Verbot der Flächenrotation ergibt, die hohen IK rechtfertigt.⁵²

Kostenstruktur der Maßnahme Qualifizierung für den Naturschutz

Mit der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde die Maßnahme „Qualifizierung für den Naturschutz“ eingeführt (Code 313-B). Inhaltlich förderstrategisch wurde diese Maßnahme bereits in der Halbwertung positiv bewertet (Bathke, 2010).

⁴⁹ In 2011 geförderte Betriebe: 1.113.

⁵⁰ Die Spanne ergibt sich aus der Anzahl der Produktionsverfahren eines Betriebes sowie aus dessen Größe.

⁵¹ Die Bewertung erfolgt in Bezug auf die jeweilige Umweltressource (Boden, Wasser, Klima, Biodiversität), auf deren Schutz die AUM ausgerichtet ist. Eine ausführliche Darstellung ist der Evaluierung der Agrarumweltmaßnahmen zu entnehmen (Dickel et al., 2010).

⁵² Ausführungen hierzu sind beispielhaft für das Ressourcenschutzziel Biodiversität dem Kapitel 7 zu entnehmen.

Die Kostenstruktur der Maßnahme ist jedoch aufgrund des geringen Förderumfangs und der aus Sicht der UNBn komplexen, teilweise sehr schwer nachvollziehbaren Abrechnungsmodalitäten bedenklich. Zur Veranschaulichung wurden im Rahmen der Analyse auch die Kosten erfasst, die, neben der reinen Implementation der Maßnahme, den UNBn für deren Inanspruchnahme entstehen (siehe Kapitel 3.6.2).

Für die Implementation (Steuerung und Bewilligung) der Maßnahme sind danach IK von rund 93.000 Euro angefallen. Bei den 13 an der Maßnahme teilnehmenden UNBn ist ein Aufwand von 0,95 AK für die fördertechnische Abwicklung und 0,33 AK für die inhaltliche Betreuung der Qualifizierer der verschiedenen Laufbahngruppen entstanden. Dies sind Kosten von rund 88.000 Euro.

Dem standen im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 nur rund 110.000 Euro ausgezahlte Fördermittel gegenüber. Diese Werte ergeben die in **Tabelle 17** dargestellte Kostenstruktur, die als insgesamt kritisch zu bewerten ist.

Tabelle 17: Kostenstruktur der Maßnahme Qualifizierung für den Naturschutz (Code 313-B)

| Kostenpositionen | öffentliche Verwaltungskosten im Verhältnis zu den ausgezahlten Fördermitteln in % |
|---|--|
| Implementation (MU, NLWKN) | 84,5 % |
| Antragstellung, Abwicklung, Betreuung (UNBn) | 80,0 % |
| Beide Positionen öffentlicher Kosten der Maßnahme | 164,5 % |

Quelle: Eigene Berechnung.

Über eine Vereinfachung gerade aufseiten der Antragstellenden und der fördertechnischen Abwicklung ist dringend nachzudenken (Pauschalen, Standardkosten etc.). Eventuell ist auch die Abwicklung als nationale Maßnahme sinnvoll (siehe auch Kapitel 5.1).

4.2.4 Relative IK der forstlichen Maßnahmen und Teilmaßnahmen

Die relativen IK der **forstlichen Fördermaßnahmen** liegen in allen Bundesländern über dem Programmdurchschnitt, und NI/HB macht hier keine Ausnahme. Mit gut 22 % relativen IK hat diese Maßnahmengruppe ein deutlich ungünstigeres Implementationskosten-Fördermittelverhältnis als der Durchschnitt der PROFIL-Maßnahmen mit relativen IK von knapp 8 %. Bei zwei Maßnahmen dieser Gruppe sind zudem im Referenzzeitraum der Erhebung nur Umsetzungskosten entstanden (sogenannte Vorhaltekosten), aber keine Mittel abgeflossen (225 und 226). Daneben fällt die Teilmaßnahme Bestandspflege mit 147 % relativen IK aus dem Rahmen. Am unteren Ende der IK liegen die Teilmaßnahmen Waldschutzkalkung und Standortkartierung. **Tabelle 18**

schlüsselt die verschiedenen forstlichen Fördermaßnahmen auf. Maßnahme 227 ist dabei in weitere Teilmaßnahmen aufgeteilt. erachtet.⁵³

⁵³ Dem Wunsch des für das KoopNat zuständigen Fachreferats nach einer stärkeren Differenzierung der IK für den Vertragsnaturschutz bis hin auf Teilmaßnahmenebene konnte aus erfassungstechnischen Gründen nicht entsprochen werden. Die Basisangaben zur Berechnung der IK würden allein auf Selbsteinschätzung der Verwaltung beruhen. Bereits geringe Erfassungsungenauigkeiten würden wegen des geringen Fördervolumens einzelner Teilmaßnahmen zu deutlichen Ergebnisverzerrungen führen. Unter Kapitel 5 wird aber im Rahmen der Diskussion der Erklärungsgründe für die IK auch auf einzelne KoopNat Teilmaßnahmen eingegangen (siehe Kapitel 5.1.).

Tabelle 18: Relative IK auf Ebene der Teilmaßnahmen der forstlichen Förderung

| (Teil-)Maßnahmen der forstlichen Förderung | Implementationskosten (€) | öffentliche Fördermittel (Mio. €) ¹⁾ | | | relative IK in % | | Output (km, ha) | IK/km IK/ha | Gesamtkosten je ha oder km (€) |
|---|---------------------------|---|------------------|----------------|------------------|------------------------|-----------------|--------------|--------------------------------|
| | | 2011 | Ø 2010 - 2012 | | 2011 | Ø 2010 - 2012 | Ø 2010 - 2012 | | |
| | | [1] | [2] | [3] | [1]/[2]*100 | [1]/[3]*100 | [4] | [1]/[4] | [1]+[2]/[4] |
| 125-C Wegebau | 282.124 | 1.119.194 | 1.503.556 | 25,2 | 18,8 | 71 km | 3.974 | 25.150 | |
| 221/223 Erstaufforstung | 117.909 | 369.319 | 392.426 | 31,9 | 30,0 | 83 ha | 1.421 | 6.149 | |
| 225 Waldumweltmaßnahmen | 27.297 | keine Auszahlung | keine Auszahlung | Vorhaltekosten | Vorhaltekosten | 0 ha | k. A. | k. A. | |
| 226 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials | 11.230 | keine Auszahlung | keine Auszahlung | Vorhaltekosten | Vorhaltekosten | 0 ha | k. A. | k. A. | |
| 227 Nichtproduktive Investitionen | 1.479.254 | 5.817.042 | 6.680.218 | 25,4 | 22,1 | 8.225 ha ²⁾ | 180 | 992 | |
| <i>davon Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung</i> | <i>1.179.417</i> | <i>4.450.000</i> | <i>4.807.912</i> | <i>26,5</i> | <i>24,5</i> | <i>1.289 ha</i> | <i>915</i> | <i>4.643</i> | |
| <i>Waldkalkung</i> | <i>106.270</i> | <i>950.800</i> | <i>1.434.884</i> | <i>11,2</i> | <i>7,4</i> | <i>6.335 ha</i> | <i>17</i> | <i>243</i> | |
| <i>Bestandespflege</i> | <i>183.298</i> | <i>148.000</i> | <i>124.550</i> | <i>123,9</i> | <i>147,2</i> | <i>600 ha</i> | <i>305</i> | <i>513</i> | |
| <i>Standortkartierung</i> | <i>10.270</i> | <i>210.000</i> | <i>213.707</i> | <i>4,9</i> | <i>4,8</i> | <i>14.108 ha</i> | <i>k. A.</i> | <i>k. A.</i> | |

1) Berechnungen auf der Grundlage der Finanztabellen der Jahresberichte 2010 bis 2012 , inkl. Artikel-89-Maßnahmen.

2) Ohne Flächen der Teilmaßnahme Standortkartierung.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3 Kostenstrukturen auf Programm- und Maßnahmenebene im Ländervergleich

4.3.0 Anmerkungen zur Erhebung in den Bundesländern

Die Erhebungsmethode der IK und der relativen IK entspricht in den Bundesländern Hessen, NI/HB und NRW der unter Kapitel 3 dargestellten Methode. Abweichungen⁵⁴ liegen in erster Linie in Schleswig-Holstein vor. Dort wurde durch die ZS selbst für das Jahr 2010 eine Kostenerhebung durchgeführt; eine erneute Erhebung wurde weder vom Thünen-Institut noch vom Auftraggeber als sinnvoll erachtet. In den Grundzügen entspricht die Erhebung der ZS dem von uns gewählten Vorgehen. Die von der ZS gelieferten Daten wurden entsprechend der Vorgehensweise in den anderen Bundesländern aufbereitet und in maßnahmenbezogene Kosten und Kosten für den Programmoverhead untergliedert.

Sonderfall IT-Kosten: Generell gilt zu beachten, dass aufgrund der heterogenen Ausgangs- und Datenlage die Kosten der für die Programmabwicklung eingesetzten IT in den Bundesländern in länderübergreifenden Betrachtungen unberücksichtigt bleiben. Daher weichen die Werte für die Gesamtprogrammkosten und die Programmoverheadkosten von denen in Kapitel 4.1 und 4.2 genannten Werten ab.

Zusätzlich wird, um systematische Verzerrungen zwischen den Binnen- und Küstenländern zu vermeiden, die unter Umsetzungsgesichtspunkten spezifische Maßnahme des Küstenschutzes (Teilmaßnahme unter ELER-Code 126) in NI/HB und SH herausgerechnet. Diese Maßnahme unterliegt in Bezug auf die Abwicklung der Förderung vollständig anderen Rahmenbedingungen als die anderen ELER-Maßnahmen. Es handelt sich um eine finanzstarke Maßnahme, die mit sehr niedrigen IK und sehr großen Fördersummen pro Vorhaben verbunden ist. Eine Einbeziehung würde zu einer starken Verzerrung des Gesamtergebnisses in den entsprechenden Ländern führen.

⁵⁴ Wesentliche Abweichungen in SH gegenüber den anderen Bundesländern:

- Der Erhebungszeitraum ist das Jahr 2010 statt 2011, und die ausgezahlten Mittel beziehen sich auf den Zeitraum der Jahre 2009 bis 2011.
- Für die Ermittlung der IK wurden vom Haushaltsreferat die tatsächlichen Personalkosten zugespült und keine Personalkostenpauschalen verwendet.
- Die Erhebung wurde nicht in die Aufgabenbereiche Grundaufwand, Förderabwicklung und Vor-Ort-Kontrollen differenziert, daher sind einige Vergleiche mit den anderen Bundesländern nicht möglich.
- Die Artikel-89-Maßnahmen wurden nicht mit einbezogen - weder auf der Aufwandsseite noch auf der Seite der öffentlichen Ausgaben - hierdurch kann es tendenziell zu einer Überschätzung der IK kommen, wenn die Dienststellen nicht trennscharf den Aufwand für rein national finanzierte Vorhaben herausrechnen konnten.

4.3.1 Empirische Ergebnisse auf Programmebene

Wesentliche Eckwerte der Umsetzungsstrukturen der vier untersuchten EPLR sind in **Tabelle 19** zusammengestellt und werden in **Abbildung 5** veranschaulicht.

Tabelle 19: Kennzahlen der Programmimplementation der untersuchten EPLR im Vergleich

| Kennzahlen der Programmimplementation | | | Bundesländer | | | |
|--|-------------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----|
| | | | NI /HB | NRW | HE | SH |
| Öffentliche Mittel | ¹⁾ Mio. Euro | 248,98 | 110,95 | 85,77 | 50,55 | |
| Durchschnitt 2010 bis 2012 | | | | | | |
| Absolute IK Gesamt im Jahr 2011 | ²⁾ Mio. Euro | 25,98 | 17,73 | 24,15 | 7,98 | |
| davon maßnahmenbezogene IK | Mio. Euro | 22,97 | 15,85 | 22,02 | 7,05 | |
| davon IK-Programmoverhead | ²⁾ Mio. Euro | 2,82 | 1,90 | 2,12 | 0,93 | |
| Anteil Programmoverhead an IK | % | 10,84 | 11,03 | 8,80 | 11,63 | |
| Relative IK Gesamt | % | 10,4 | 16,0 | 28,0 | 15,8 | |
| davon maßnahmenbezogene IK | % | 9,2 | 14,3 | 25,0 | 14,0 | |
| davon IK-Programmoverhead | % | 1,1 | 1,7 | 2,4 | 1,8 | |
| Eingesetzte Personalressourcen | ³⁾ | 357 | 210 | 283 | k.A. | |
| maßnahmenbezogen | AK | 324 | 194 | 266 | k.A. | |
| Programmoverhead | AK | 33 | 16 | 17 | k.A. | |

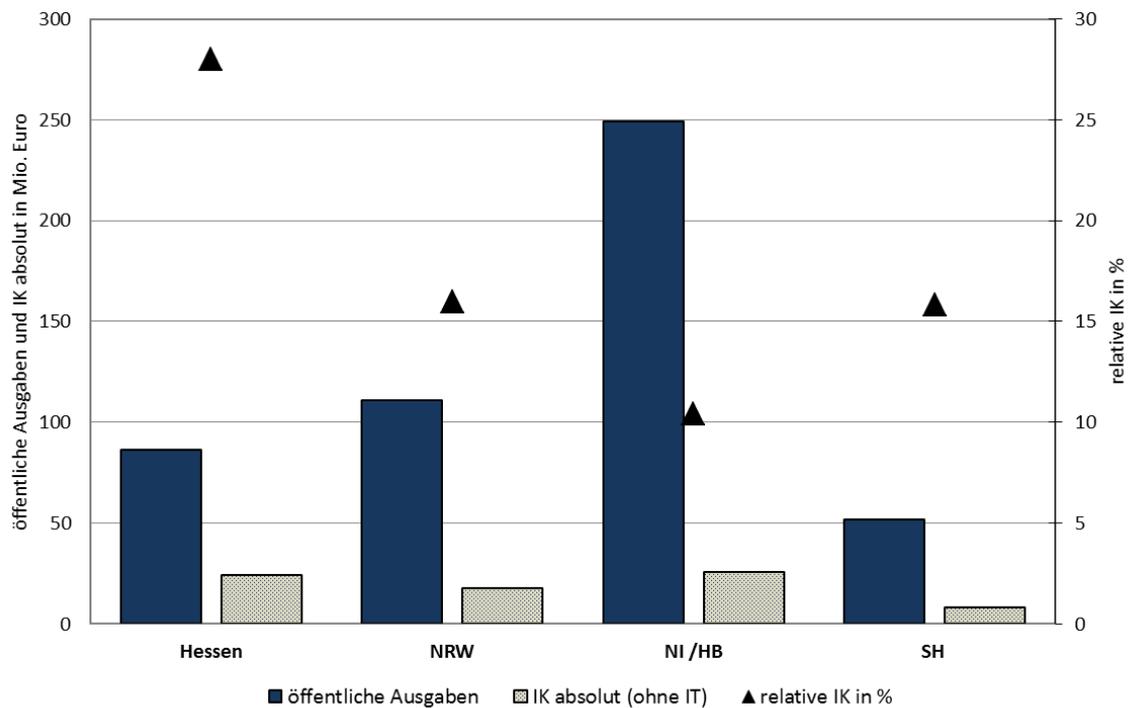
1) Inklusive Artikel-89-Maßnahmen, Mittel der Zuckerdiversifizierung sowie in NRW Kyrill-Sonderprogramm, in SH ausschließlich EU-kofinanzierte Mittel im Durchschnitt der Jahre 2009 - 2011, NI/HB und SH ohne die Maßnahme Küstenschutz.

2) Ohne die Kosten für IT, in SH ist das Bezugsjahr 2010.

3) Die Angaben basieren auf den Schätzungen der Dienststellen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 5: Absolute und relative IK der vier EPLR der untersuchten Bundesländer sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012*



* Ohne die Maßnahme Küstenschutz und die IT-Kosten; in SH beziehen sich die IK auf das Jahr 2010 und die ausgezahlten Mittel auf den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011, ohne Artikel-89-Maßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Deutlich wird die große Spreizung der Programmvolumina der einzelnen EPLR, der absoluten IK sowie der Personalintensität der Umsetzung. Hierbei ist festzustellen, dass die absoluten IK nicht mit der Programmgröße bzw. den ausgezahlten Mitteln korrelieren und auch keine eindeutigen Skaleneffekte auftreten. NI/ HB zahlt das dreifache Mittelvolumen aus; die absoluten IK liegen aber nur 7 %-Punkte über denen von Hessen. NRW liegt deutlich über dem Mittelvolumen von Hessen, bleibt aber mit den IK ebenso deutlich darunter. Zu vermuten wäre gewesen, dass beispielsweise bei einem kleinen Förderprogramm wie in SH der Fixkostenanteil viel stärker zu Buche schlagen würde und damit die relativen IK am größten sein müssten. Dies ist aber nicht der Fall.

Neben der Programmgröße muss es demzufolge weitere wesentliche Einflussfaktoren auf die Höhe der IK geben, wie z. B. Programmstruktur, Maßnahmenmerkmale, Organisationsstruktur oder auch Personaleinsatz und -kosten (siehe auch Kapitel 5 und 6).

Betrachtet man die Anzahl der eingesetzten AK (siehe oben in **Tabelle 19**), werden zwei Aspekte deutlich:

- Verhältnis von ausgezahlten Fördermitteln pro AK: Dieses liegt in NI/HB bei ca. 0,67 Mio. Euro, in NRW bei 0,54 und in HE bei ca. 0,31 Mio. Euro.
- Niveau der Personalkosten: Im Schnitt liegen diese in NRW und HE mit rund 85.000 Euro gleichauf,⁵⁵ während sie in NI/HB nur 72.000 Euro betragen. Dies ist auf die Gehaltsstrukturen der stark in die Umsetzung eingebundenen LWK und das LGLN zurückzuführen. Bei beiden Organisationseinheiten dominieren die Gehaltsstufen E9 und weniger.

Die absoluten Kosten des Programmoverheads scheinen (siehe **Tabelle 19**) – mit Ausnahme von Hessen – in der Tendenz eher der Höhe der ausgezahlten Programmvolumina zu folgen. Dies stärkt die Aussagen der Organisationseinheiten mit querschnittbezogenen Aufgaben, dass der Aufwand mit der Größe der Programme (Anzahl der Maßnahmen und Akteure) prinzipiell ansteigt.

In allen Bundesländern ist gegenüber der Untersuchung von 2005 ein Anstieg der relativen IK zu verzeichnen. So hat sich auch der Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK aller Maßnahmen in den vier Ländern (ohne Küstenschutz) von rund 11 % (Fährmann und Grajewski, 2013) auf knapp 13 % erhöht.⁵⁶ Im Vergleich zu SH und HE fällt der Anstieg in NI/HB und NRW jedoch geringer aus.

Im Folgenden wird näher in die drei Maßnahmengruppen (ELER-InVeKoS, ELER-Investiv und Forst) hineingezoomt, um für vergleichbare Maßnahmen anhand zentraler Kenngrößen die Förderpraxis in den vier Bundesländern und Maßnahmenbereichen abzubilden. In Kapitel 5 werden die Faktoren/Merkmale mit maßgeblichem Einfluss auf die Umsetzungskosten der unterschiedlichen Maßnahmen vertiefend analysiert und diskutiert. Dabei wird auch auf Ergebnisse vorangegangener Untersuchungen zurückgegriffen (Fährmann und Grajewski, 2008; Fährmann und Grajewski, 2013).

4.3.2 Flächenbezogene Maßnahmen (ELER-InVeKoS): Quantitative Ergebnisse im Vergleich

In **Abbildung 6** sind die Implementationskosten je Flächeneinheit im Ländervergleich dargestellt. Im Vergleich zu den relativen IK werden bei Bezug auf die Förderfläche unterschiedliche Förderhöhen in den Ländern neutralisiert. Die IK/ha für die AUM gesamt liegen in NI/HB deutlich unter

⁵⁵ Trotz der MAK-Ansätze der WIBank in HE von 140.000. In NRW schlagen die Kosten der LWK als EU-Zahlstelle ebenfalls mit hohen Personalkosten der Leitungsebene zu Buche.

⁵⁶ Berechnung ohne Leader, da dieser Maßnahmenbereich in den Vorgängerprogrammen nicht enthalten war; unter der Berücksichtigung von Leader liegt der Durchschnitt der maßnahmenbezogenen IK in den vier untersuchten Bundesländern bei 13,6 %.

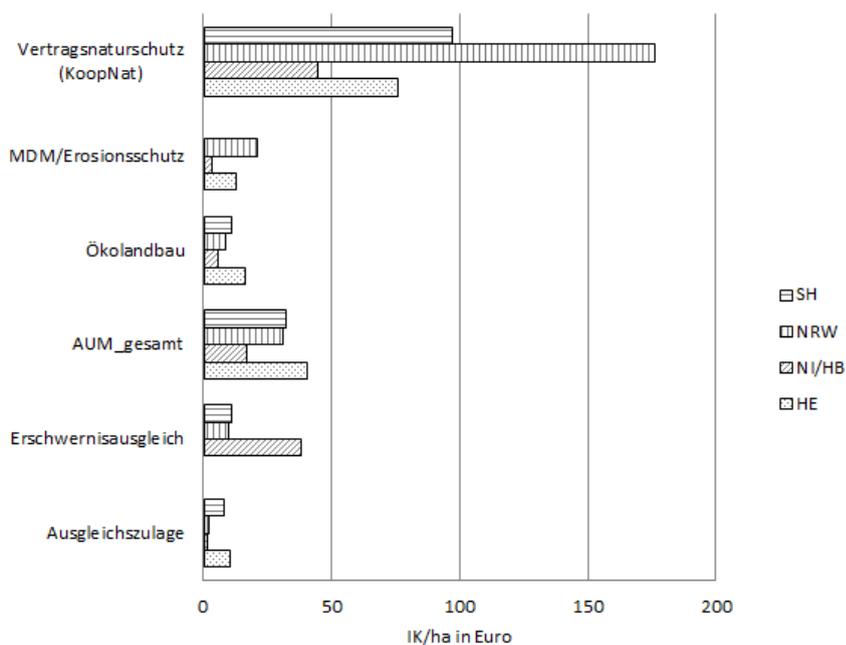
denen der anderen Bundesländer. Am stärksten ist der Unterschied zu HE. Dies trifft insgesamt auf alle flächenbezogenen Maßnahmen zu.

Bis auf den Ökologischen Landbau variieren die Förderauflagen der in **Abbildung 6** dargestellten Maßnahmen und können damit den Länderunterschied der IK z. T. erklären. Die Förderauflagen des Ökologischen Landbaus sind hingegen in allen Ländern (weitgehend) standardisiert und die Förderung ist langjährig etabliert, sodass auch hohe Lernkosten als Ursache für die IK-Unterschiede zwischen den Ländern ausgeschlossen werden können. Daraus lässt sich ableiten, dass der Unterschied der IK/ha für den Ökologischen Landbau im Wesentlichen auf Organisationseffekte zurückgeführt werden kann.

Aus der Perspektive von NI/HB ergeben sich Abweichungen im Länderranking nur für den Erschwernisausgleich (Natura-2000-Zahlung – ELER-Code 213). Dessen IK/ha liegen in NI/HB deutlich über denen von NRW und SH. Die Maßnahme ist in den anderen Bundesländern wesentlich weniger differenziert ausgestaltet.

Für die anderen Bundesländer ergeben sich Abweichungen für die Maßnahmengruppe Mulch und Direktsaatverfahren (MDM)/Erosionsschutz und Vertragsnaturschutz. Ursächlich sind für MDM/Erosionsschutz die Maßnahmenausgestaltung bzw. die kurze Laufzeit der Förderung und für den Vertragsnaturschutz die Verwaltungsorganisation (vgl. Kapitel 5.3) und IT-Schnittstellenprobleme (vgl. Kapitel 5.5).

Abbildung 6: IK/ha ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 20 gibt die Ergebnisse in Verbindung mit zusätzlichen Kenngrößen wieder. Dargestellt sind die relativen IK, die IK/Antrag, die durchschnittliche Fläche pro Antrag, die Anzahl der Bewilligungsstellen und der mittel- und flächenbezogene Output im Durchschnitt der Jahre 2010 bzw. 2011 bis 2012. Der Einfluss dieser Kenngrößen auf die Kostenstruktur in NI/HB wird in Kapitel 5 näher betrachtet.

Tabelle 20: Ausgewählte flächenbezogene Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

| Maßnahme | Kenngrößen der Umsetzung | Einheiten | Bundesland | | | |
|---|-------------------------------------|-----------|------------------------|---------|-----------------------|------------------|
| | | | NI/HB | NRW | HE | SH ⁷⁾ |
| Ausgleichs- zulage | relative IK | % | ¹⁾ 1 | 2 | 10 | 8 |
| | IK/ha | Euro | ²⁾ 0,4 | 1,6 | 5,0 | 8,0 |
| | IK/Antrag | Euro | ³⁾ 18 | 31 | 230 | 460 |
| | durchschnittliche Fläche pro Antrag | ha | ^{2)/3)} 43 | 20 | 38 | 52 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl | ⁴⁾ 10 | 1(13) | 16 | 2 |
| | Fördermittel Ø 2010/2011- 2012 | Mio. Euro | ⁵⁾ 14,10 | 10,28 | 19,81 | 0,92 |
| | geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012 | ha | ²⁾ 405.800 | 149.579 | 407.320 | 9.633 |
| Erschwernis- ausgleich (Natura 2000) | relative IK | % | ¹⁾ 28,6 | 11,1 | | 8,3 |
| | IK/ha | Euro | ²⁾ 38,3 | 9,8 | | 11,0 |
| | IK/Antrag | Euro | ³⁾ 466 | 68 | nicht | 157 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl | ⁴⁾ 10 | 1(13) | differenziert | 1 |
| | durchschnittliche Fläche pro Antrag | ha | ^{2)/3)} 12,20 | 6,95 | ausgewiesen | 15 |
| | Fördermittel Ø 2010/2011- 2012 | Mio. Euro | ⁵⁾ 2,27 | 3,05 | | 2,26 |
| | geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012 | ha | ²⁾ 21.300 | 34.432 | | 18.100 |
| AUM_gesamt | relative IK | % | ¹⁾ 13 | 19 | 26 ⁵⁾ | 19 |
| | IK/ha | Euro | ²⁾ 16,8 | 31,0 | 40,5 ⁵⁾ | 32,0 |
| | IK/Antrag | Euro | ³⁾ 357 | 457 | 699 | 819 |
| | durchschnittliche Fläche pro Antrag | ha | ^{2)/3)} 26 | 15 | 17,00 | 28 |
| | Fördermittel Ø 2010/2011- 2012 | Mio. Euro | ⁵⁾ 41,41 | 36,62 | 22,95 ⁵⁾ | 12,59 |
| | geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012 | ha | ²⁾ 325.219 | 245.782 | 145.831 ⁵⁾ | 73.762 |
| Ökolandbau | relative IK | % | ¹⁾ 4 | 5 | 10 | 8 |
| | IK/ha | Euro | ²⁾ 5,7 | 8,8 | 16,5 | 11,0 |
| | IK/Antrag | Euro | ³⁾ 294 | 312 | 691 | 848 |
| | durchschnittliche Fläche pro Antrag | ha | ^{2)/3)} 49 | 36 | 42 | 73 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl | ⁴⁾ 10 | 1(13) | 16 | 4 |
| | Fördermittel Ø 2010/2011- 2012 | Mio. Euro | ⁵⁾ 9,37 | 5,26 | 11,03 | 4,25 |
| | geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012 | ha | ²⁾ 57.948 | 55.264 | 66.524 | 29.055 |
| Vertrags- naturschutz | relative IK | % | ¹⁾ 22 | 45 | 35 ⁶⁾ | 29 |
| | IK/ha | Euro | ²⁾ 44,5 | 175,8 | 73,0 ⁶⁾ | 97,0 |
| | IK/Antrag | Euro | ³⁾ 1.083 | 852 | 602 | 1.138 |
| | durchschnittliche Fläche pro Antrag | ha | ^{2)/3)} 29 | 5 | 8 ⁶⁾ | 15 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl | ⁴⁾ 10(52) | 38(38) | 16 | 1 |
| | Fördermittel Ø 2010/2011- 2012 | Mio. Euro | ⁵⁾ 8,97 | 9,78 | 8,05 ⁶⁾ | 6,20 |
| | geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012 | ha | ²⁾ 43.512 | 25.136 | 38.755 ⁶⁾ | 18.433 |

1) Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2011 - 2012 (SH 2010 - 2011) ausgezahlten öffentlichen Mitteln.

2) Berechnet auf der Grundlage der durchschnittlich geförderten Flächen nach Angaben der Jahresberichte 2010, 2011 bis 2012, bzw. in SH 2009 - 2011.

3) Berechnet auf der Grundlage der durchschnittlich geförderten Betriebe nach Angaben der Jahresberichte 2010, 2011 bis 2012, bzw. in SH 2009 - 2011.

4) Der Wert in Klammern stellt die Anzahl antragsannahmender bzw. zusätzlich beteiligter Stellen dar (z.B. Untere Naturschutzbehörden in NI/HB).

5) Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel, inklusive Artikel-89-Maßnahmen, berechnet auf der Basis der Jahresberichte 2010 bis 2012.

6) Hierin enthalten ist in Hessen die Natura 2000 Förderung, da deren Umsetzung nicht von der Teiemaßnahme B5 differenziert abgebildet werden kann.

7) In SH liegen die Bezugsjahre 2009 bis 2011 zugrunde.

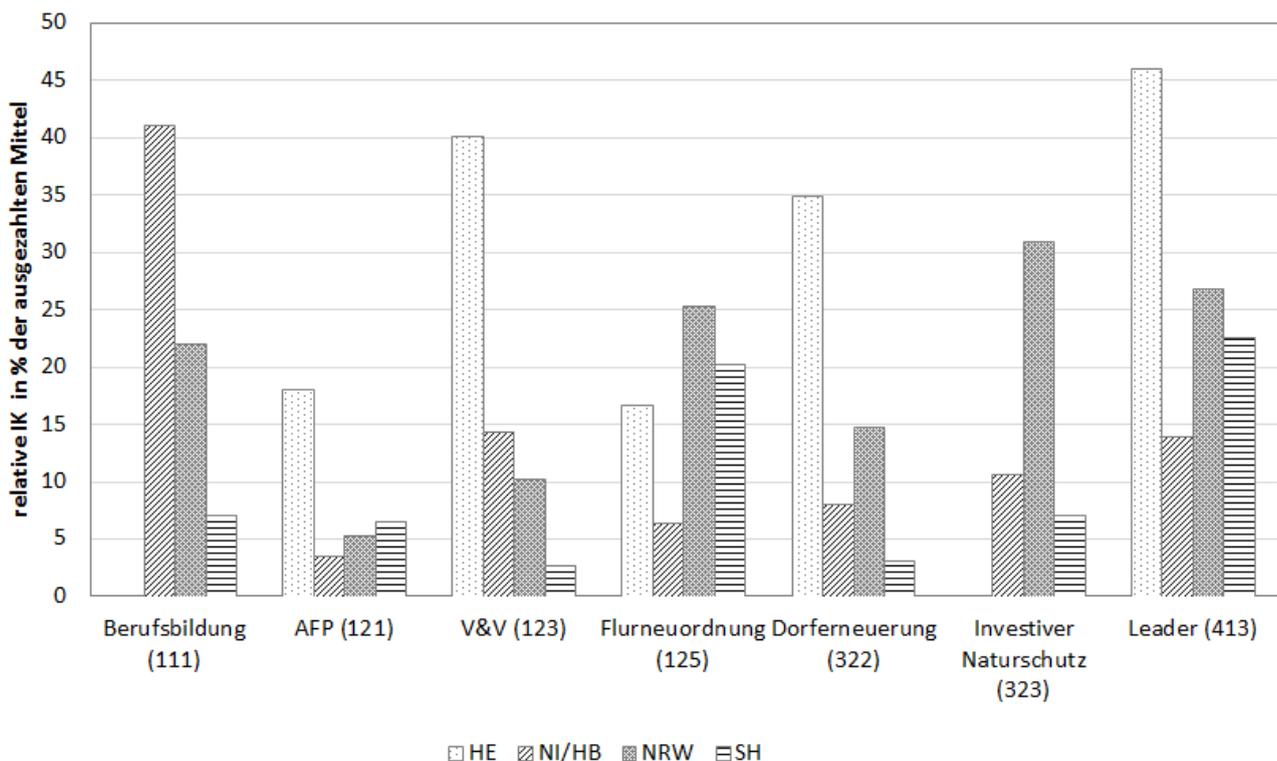
8) Auszahlungen und Förderflächen von 2012, da in diesem Jahr erstmalig ausgezahlt; eine geringe Unterschätzung der IK ist möglich, da der Aufwand für die Auszahlung in der IK Erhebung von 2011 nicht vollständig abgebildet ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3.3 Investive Maßnahmen (ELER-Investiv): Quantitative Ergebnisse im Vergleich

Abbildung 7 stellt die Ergebnisse der relativen IK für ausgewählte vergleichbare investive Maßnahmen in den Landesprogrammen zusammen.

Abbildung 7: Relative IK ausgewählter investiver Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 21 gibt die Ergebnisse nochmals in Verbindung mit der Finanzmittelausstattung wieder. Zusätzlich sind noch weitere Kenngrößen in Tabelle 21 enthalten, die die Kostenstruktur von Maßnahmen beeinflussen. Dargestellt sind der durchschnittliche Förderbetrag pro Vorhaben, die durchschnittliche jährliche Vorhabenanzahl und die Anzahl der Bewilligungsstellen.

NI/HB nimmt bei den unterschiedlichen Maßnahmen in Bezug auf die relativen IK verschiedene „Plätze“ ein. Während die relativen IK des AFP, der Flurbereinigung und von Leader in NI/HB deutlich niedriger als in den anderen Bundesländern sind, liegen diese bei der Dorferneuerung und dem investiven Naturschutz über SH. Bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung liegt NI/HB an zweiter Stelle hinter HE. Bei der Berufsbildung fallen die relativen IK deutlich höher aus als in den Ländern NRW und SH (siehe auch Kapitel 5.1.2.1).

Tabelle 21: Ausgewählte investive Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

| Maßnahme | Kenngrößen der Umsetzung | Einheiten | Bundesland | | | |
|---|---|--------------------------|-----------------------|----------------------|-------------|----------------------|
| | | | NI/HB | NRW | HE | SH ⁷⁾ |
| Berufsbildung (111) | relative IK | % ¹⁾ | 41 | 22 | | 7 |
| | Fördermittel Ø 2010- 2012 | Mio. Euro ²⁾ | 0,63 | 0,39 | nicht in | 0,21 |
| | durchschnittl. Förderbetrag/Teilnehmenden | Euro ³⁾ | 316 | 336 | dieser Form | 127 |
| | durchschnittl. geförderte Teilnehmende/a | Anzahl ⁴⁾ | 1.505 | 992 | angeboten | 1.712 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl ⁵⁾ | 1 | 1 | | 1 |
| AFP (121) | relative IK | % ¹⁾ | 3,5 | 5,2 | 17,9 | 6,4 |
| | Fördermittel Ø 2010- 2012 | Mio. Euro ²⁾ | 41,65 | 19,80 | 10,78 | 6,02 |
| | durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben | Euro ³⁾ | 75.463 | 58.955 | 77.842 | 41.678 |
| | durchschnittl. geförderte Vorhaben/a | Anzahl ⁴⁾ | 468 | 216 | 111 | 50 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl ⁵⁾ | 1 (20) | 1 (6) | 16 | 4 |
| Verarbeitung und Vermarktung (123) | relative IK | % ¹⁾ | 14,3 | 10,1 | 40,0 | 2,6 |
| | Fördermittel Ø 2010- 2012 | Mio. Euro ²⁾ | 3,52 | 4,80 | 0,93 | 2,60 |
| | durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben | Euro ³⁾ | 597.872 | 326.531 | 194.439 | 506.250 |
| | durchschnittl. geförderte Vorhaben/a | Anzahl ⁴⁾ | 8 | 8 | 4 | 5 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl ⁵⁾ | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Flurneuordnung (125) | relative IK | % ¹⁾ | 6,3 | 25,2 | 16,6 | 20,1 |
| | Fördermittel Ø 2010- 2012 | Mio. Euro ²⁾ | 31,69 | 2,16 | 5,09 | 0,79 |
| | durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben | Euro ³⁾ | 214.680 | 163.690 | 140.000 | 21.709 ⁸⁾ |
| | durchschnittl. geförderte Vorhaben/a | Anzahl ⁴⁾ | 151 | 14 | 36 | 72 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl ⁵⁾ | 11 | 5 | 7 | 4 |
| Dorferneuerung (322) | relative IK | % ¹⁾ | 8,0 | 14,7 ⁶⁾ | 34,9 | 3,0 |
| | Fördermittel Ø 2010- 2012 | Mio. Euro ²⁾ | 37,47 | 9,54 ⁶⁾ | 15,50 | 3,19 |
| | durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben | Euro ³⁾ | 25.313 | 40.927 ⁶⁾ | 15.167 | 80.348 |
| | durchschnittl. geförderte Vorhaben/a | Anzahl ⁴⁾ | 1.370 | 237 ⁶⁾ | 1.286 | 33 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl ⁵⁾ | 11 | 5 | 16 | 4 |
| Natur und Landschaftspflege (323) | relative IK | % ¹⁾ | 10,5 | 30,9 | | 7,0 |
| | Fördermittel Ø 2010- 2012 | Mill. Euro ²⁾ | 5,88 | 2,29 | nicht in | 4,17 |
| | durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben | Euro ³⁾ | 131.081 | 27.916 | dieser Form | 110.512 |
| | durchschnittl. geförderte Vorhaben/a | Anzahl ⁴⁾ | 25 | 102 | angeboten | 62 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl ⁵⁾ | 4⁹⁾ | 5 | | 4 |
| Leader (41x) | relative IK | % ¹⁾ | 13,9 | 26,8 | 45,9 | 22,5 |
| | Fördermittel Ø 2010- 2012 | Mio. Euro ²⁾ | 12,42 | 1,54 | 7,59 | k.A |
| | durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben | Euro ³⁾ | 69.263 | 35.232 | 34.198 | 24.030 |
| | durchschnittl. geförderte Vorhaben/a | Anzahl ⁴⁾ | 119 | 25 | 109 | 55 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl ⁵⁾ | 11 (32) | 5(12) | 16 (25) | 4 (21) |

1) Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2010 - 2012 (SH 2009 - 2011) ausgezahlten öffentlichen Mitteln.

2) Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel, inklusive Artikel-89-Maßnahmen und Mittel der Zuckerdiversifizierung, berechnet auf der Basis der Jahresberichte 2010 bis 2012. SH ohne Artikel-89-Maßnahmen.

3) Summe der ausgezahlten Fördermittel 2007 - 2012 geteilt durch die Anzahl der in diesem Zeitraum geförderten Vorhaben/Teilnehmenden.

4) Berechnet auf der Grundlage der Angaben des Jahresberichtes 2012 für die Summe der 2007 - 2012 geförderten Vorhaben.

5) Die Werte in Klammern stellen die Anzahl der antragsannehmenden Stellen bzw. Leader (HELER) Regionen dar.

6) In NRW wird nicht zwischen 322, 313, und 321 (ohne Breitbandförderung) differenziert. Diese Maßnahmen sind in den Werten enthalten.

7) Berücksichtigt werden bei den Outputzahlen sowohl die rein national als auch die EU-kofinanzierten Vorhaben.

8) Die geringen Werte beruhen auf dem hohen Anteil an kleinen Vorhaben des freiwilligen Landtauschs. Bezogen auf Flurbereinigungsverfahren liegt der Durchschnittswert bei 114.000 Euro.

9) Der Geschäftsbereich V des NLWKN gilt formal als eine Bewilligungsstelle. Die Maßnahme 323-A wird jedoch an vier Standorten bewilligt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Ausnahme der Flurneuordnung liegen die relativen IK in Hessen⁵⁷ bei allen betrachteten investiven Maßnahmen deutlich über denen der anderen Bundesländer.

Insgesamt werden der Zusammenhang aus Fördermittelvolumen und durchschnittlichem Förderbetrag pro Vorhaben mit der Höhe der relativen IK über die vier Länder deutlich. NI/HB setzt bei vielen investiven Maßnahmen deutlich mehr Fördermittel um als die anderen Bundesländer. Auch spielt die Anzahl und die Struktur der Bewilligungsstellen eine Rolle. HE ist in diesem Bereich das einzige Bundesland mit kommunalisierten Bewilligungsstellen, deren Anzahl zudem im Vergleich zur Landesgröße und der Anzahl von Förderfällen sehr hoch ist. Der Einfluss der Maßnahmenkonzeption, die Bewilligungsstruktur oder der durchschnittliche Förderbetrag pro Vorhaben werden in Kapitel 5 vertieft diskutiert.

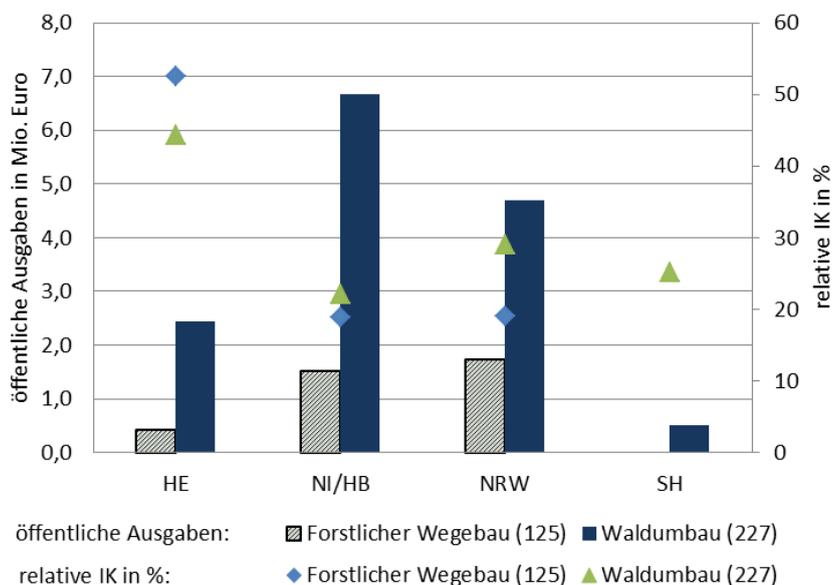
4.3.4 Forstliche Förderung: Quantitative Ergebnisse im Vergleich

In diesem Förderbereich liegen die relativen IK in NI/HB bezogen auf die Maßnahme ELER-Code 227 mit 22 % ebenfalls deutlich unter denen der anderen Bundesländer. Beim forstlichen Wegebau liegen sie etwa gleichauf mit NRW. In allen Bundesländern gehört der Waldumbau (ELER-Code 227) gemessen an den relativen IK zu den überdurchschnittlich aufwendigen Förderbereichen. Dies gilt in etwas abgeschwächter Form auch für den forstlichen Wegebau (125). HE liegt auch hier wiederum weit über den relativen IK der anderen Bundesländer.

Auch für diesen Maßnahmenbereich wurden zusätzliche Kenngrößen betrachtet. **Tabelle 22** bildet neben den relativen IK und der Finanzmittelausstattung der forstlichen Maßnahmen die Anzahl der Bewilligungsstellen sowie den durchschnittlichen Förderbetrag je Vorhaben ab. Deutlich werden insbesondere die vergleichsweise hohen Förderbeträge pro Förderfall beim forstlichen Wegebau in NI/HB, die hohe Summe der Fördermittel und die vergleichsweise zentralisierte Bewilligungsstruktur.

⁵⁷ Dies scheint in Hessen weitgehend unabhängig vom Volumen der insgesamt ausgezahlten öffentlichen Mittel zu sein.

Abbildung 8: Relative IK und ausgezahlte öffentliche Mittel der Maßnahmen forstlicher Wegebau (125) und Waldumbau (227) in den vier untersuchten Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 22: Forstliche Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

| Maßnahme | Kenngrößen der Umsetzung | Einheiten | Bundesland | | | |
|----------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|-----------------|--------|--------|-----------------|
| | | | NRW | NI/HB | HE | SH |
| Forstlicher Wegebau (125) | relative IK | % ¹⁾ | 19,0 | 18,8 | 52,5 | |
| | Fördermittel Ø 2010- 2012 | Mio. Euro ²⁾ | 1,72 | 1,50 | 0,41 | nicht in dieser |
| | durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben | Euro ³⁾ | 16.667 | 18.242 | 6.122 | Form |
| | durchschnittl. geförderte Vorhaben/a | Anzahl ⁴⁾ | 46 | 76 | 74 | angeboten |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl ⁵⁾ | 14 | 1 (12) | 1 (41) | |
| Waldumbau (227) | relative IK | % ¹⁾ | 29,0 | 22,1 | 44,3 | 25,2 |
| | Fördermittel Ø 2010- 2012 | Mio. Euro ²⁾ | 4,69 | 6,68 | 2,43 | 0,50 |
| | durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben | Euro ³⁾ | 3.142 | 6.594 | 7.897 | 9.110 |
| | durchschnittl. geförderte Vorhaben/a | Anzahl ⁴⁾ | 464 | 996 | 262 | 156 |
| | Bewilligungsstellen | Anzahl ⁵⁾ | 14 (270) | 1 (12) | 1 (41) | 1 (13) |

1) Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2010 - 2012 (SH 2009 - 2011) ausgezahlten öffentlichen Mitteln.

2) Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel inklusive Artikel-89-Maßnahmen und Mitteln der Zuckerdiversifizierung, sowie Kyrril-Sonderprogramm bei der forstl. Förderung in NRW. Berechnet auf der Basis der Jahresberichte 2010 bis 2012.

3) Summe der ausgezahlten Fördermittel 2007 - 2012 geteilt durch die Anzahl der in diesem Zeitraum geförderten Vorhaben, Quelle Jahresberichte 2012.

4) Berechnet auf der Grundlage der Angaben des Jahresberichtes 2012 für die Summe der 2007 - 2012 geförderten Vorhaben.

5) Die Werte in Klammern stellen die Anzahl der zusätzlich beteiligten Stellen dar; in NRW sind es die Forstbetriebsbezirke.

Quelle: Eigene Darstellung.

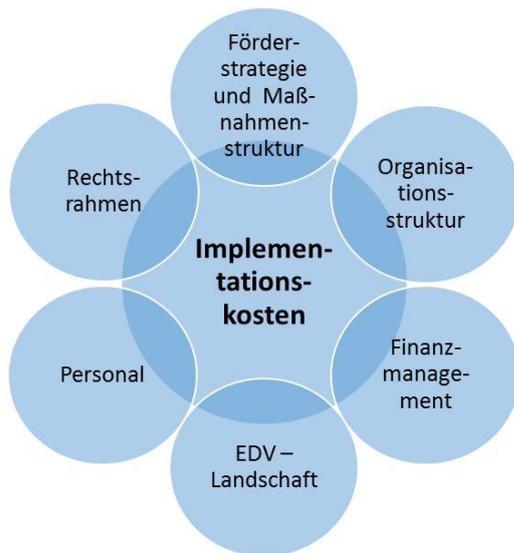
Die vergleichsweise günstige Kostenstruktur in NI/HB ist auch auf die förderstrategische Ausgestaltung der Förderung zurückzuführen. In NI/HB werden weitaus höhere Förderbeträge pro ha gewährt und beim Wegebau wird wesentlich stärker der Neubau gefördert als in den anderen Bundesländern, in denen die Instandsetzung überwiegt. **Tabelle 23** fasst die Unterschiede zwischen NI/HB und Hessen zusammen. Hinter den Gesamtkosten pro ha bzw. km stehen die gewährten Fördermittel plus die IK. Die absoluten IK pro Fördereinheit liegen demnach in NI/HB deutlich über denen von Hessen. Auf die einzelnen Aspekte wird in Kapitel 5 vertieft eingegangen.

Tabelle 23: Kostenstruktur der forstlichen Fördermaßnahmen in NI/HB und Hessen

| Maßnahmen | Relative IK (%) | Output Ø 2010 -2012 | IK/km IK/ha (Euro) | Gesamtkosten/ km bzw. ha (Euro) | Merkmale der Förderung |
|---------------------------|-----------------|------------------------|--------------------------|---------------------------------------|---|
| Wegebau | | | | | |
| Hessen | 53 | 96 km | 2266 | 6.582 | Instandsetzung |
| Niedersachsen/HB | 18 | 71 km | 3974 | 25.150 | Aus- und Neubau |
| Waldumbau | | | | | |
| Hessen | 41 | 802 ha | 781 | 2.676 | Pauschale/ha + geringe Förderhöhe |
| Niedersachsen/HB | 25 | 1.289 ha | 915 | 4.643 | Pflanzverbände/ha + hohe Förderbeträge + Zaun |
| Waldkalkung | | | | | |
| Hessen | 37 | 5.427 ha | 53 | 197 | 90 % Beihilfe |
| Niedersachsen/HB | 7 | 6.345 ha | 17 | 243 | 100 % Beihilfe |
| Jungbestandspflege | | | | | |
| Hessen | 115 | 597 ha | 270 | 503 | Vergleichbare Kostenstruktur, |
| Niedersachsen/HB | 147 | 600 ha | 305 | 513 | aber sehr hohe Mitnahmen |

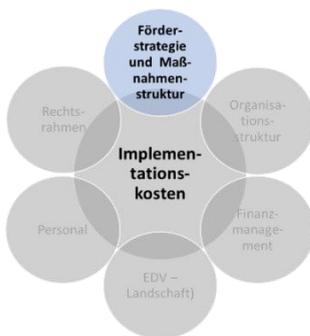
Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten der Länder der Jahre 2010 bis 2012.

5 Qualitative Implementations(kosten)analyse



Im Folgenden werden die Ergebnisse der qualitativen Erhebungen (siehe **Abbildung 2**) systematisch aufbereitet und strukturiert nach sechs Themenfeldern präsentiert. Diese decken die wesentlichen Erklärungsgründe für die Höhe der IK ab. Aus der Diskussion der Ergebnisse werden Verbesserungsansätze und Handlungsfelder für die Programmierung 2014 bis 2020 sowie Vorschläge zu Änderungen am Umsetzungsrahmen abgeleitet.

5.1 Förderstrategie und Maßnahmenstruktur



Den inhaltlichen Rahmen der Implementation und der daraus resultierenden IK bilden die vom jeweiligen Bundesland gewählte Förderstrategie, die damit verbundenen Programmmerkmale sowie die angebotenen Maßnahmen. In diesem Feld besteht der größte Handlungsspielraum der Programmverantwortlichen, die IK zu senken. Zur strategisch-inhaltlichen Ausrichtung gehören insbesondere die folgenden Aspekte:

- Wie viele Maßnahmen welchen Maßnahmentyps werden mit EU-Kofinanzierung angeboten und wie werden die Finanzmittel auf Maßnahmen verteilt (Programmdesign)?
- Sind die Maßnahmen durch gezielte Förderauflagen anspruchsvoll in der Akquise, Beratung und Abwicklung?
- Wie ist das Verhältnis zwischen EU-kofinanzierten und national finanzierten Artikel-89-Maßnahmen?

Im Anschluss werden die wesentlichen Eckpunkte von *PROFIL* im Hinblick auf die vorgenannten Aspekte auf Programmebene sowie auf Maßnahmenebene herausgestellt und vor dem Hinter-

grund des Umsetzungsaufwandes bewertet. Abschließend werden Verbesserungsansätze und Handlungsfelder für die Programmierung 2014 bis 2020 aufgezeigt.

5.1.1 Eckpunkte auf Programmebene

5.1.1.1 Programmdesign

Die Masse macht es ...

PROFIL weist mit 10,4 % die geringsten relativen IK aller untersuchten Länderprogramme auf. Das Programmvolumen ist ein wichtiger Faktor, um dieses Ergebnis zu erklären. Aufgrund des Konvergenzgebietes im ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg stehen Niedersachsen entsprechend mehr ELER-Mittel zur Verfügung. Dies hat zu einem starken Verdünnungseffekt der hohen Fixkosten von EU-Förderung geführt. Gerade die Kosten des Programmoverheads (VB, ZS, Zuständige Behörde, BS) steigen nicht proportional zum Programmvolumen. Eine Zahlstellendienstanweisung, deren Erstellung und laufende Aktualisierung einen wichtigen Bestandteil der Arbeit der ZS darstellt, ist beispielsweise unabhängig vom Programmvolumen, ebenso wie die Erstellung und Pflege eines IT-Systems.

Kleinstmaßnahmen verursachen viel Aufwand für die Programmsteuerungsebene

Während ein hohes Programmvolumen die relativen IK eher sinken lässt, wirkt eine disperse Programmstruktur mit vielen Kleinstmaßnahmen eher in die entgegengesetzte Richtung. Niedersachsen/Bremen ist in die Programmplanung mit dem Anspruch gestartet, den Umfang der Maßnahmen zu reduzieren. Schlussendlich setzt sich, wie in **Tabelle 24** dargestellt, aber auch PROFIL aus vielen Maßnahmen und Teilmaßnahmen zusammen, die teilweise nicht die Untergrenze von einer Million jährlichem Programmvolumen erreichen, die wir aus Sicht der Umsetzungskostenminimierung im EU-Kontext als notwendig erachten. Es wurde im Programmaufstellungsverfahren deutlich, dass alle Fachreferate versuchen, ihre Maßnahmen, auch wenn sie nur klein sind, für eine größere Planungssicherheit unter den „Schutzschirm“ eines EU-Programms zu stellen. Bei diesen kleinen Maßnahmen handelt es sich oftmals um Maßnahmen, mit denen förderstrategisch neue Wege beschritten werden, wie beispielsweise die Maßnahme „Transparenz schaffen“, oder die Maßnahme „Qualifizierung für den Naturschutz“, die einen wichtigen Transmissionsriemen im kooperativen Naturschutz darstellt. Selbst die ZS, die als Teil des Programmoverheads besonders von der Vielzahl kleiner Maßnahmen betroffen ist, spricht diesen Maßnahmen nicht die „Existenzberechtigung“ ab. *„Häufig geht eine zielgerichtete Förderung mit hoher Komplexität mit einem hohen Verwaltungsaufwand einher“* (LR, 2014). Auch im Rahmen der HZB wurden viele dieser Kleinstmaßnahmen positiv bewertet. Klar ist aber auch, dass jede Maßnahme unabhängig von ihrem Volumen Fixkosten verursacht. *„Die Grundkosten sind für alle Maßnahmen gleich: Man braucht eine Förderrichtlinie, eine Besondere Dienstanweisung und ggf.*

ein EDV-System, in dem alle Prozeduren abzubilden sind. Man braucht einen Sachbearbeiter in der ZS, der sich im Fachreferat um die Maßnahme kümmert. Unabhängig vom Fördermittelvolumen fallen diese Grundkosten an.“ (LR, 2014). Insgesamt würde eine Herausnahme der kleinen Maßnahmen aus dem ELER-Programm weniger die Gesamt-IK verändern als den Aufwand für den Programmoverhead. So verursacht bei der ZS eine „kleine Fördermaßnahme [...] genau so viel Aufwand wie eine große. So muss die BDA vom Fachreferat erstellt und von der Zahlstelle gegengeprüft und mitgezeichnet werden. Des Weiteren sind Prüfberichte zu erstellen“ (LR, 2014). Gleiches gilt auch für die VB, die alle Maßnahmen im Programm beschreiben und bei der Finanzsteuerung berücksichtigen muss. Auch sind alle Maßnahmen unabhängig von ihrer Größe in der IT abzubilden.

Tabelle 24: Eckpunkte der Programmumsetzung in den untersuchten Programmen

| | | | NI/HB | NRW | HE | SH |
|--|----|----------|--------|--------|-------|-------|
| Öffentliche jährliche Mittel im Durchschnitt 2010 bis 2012 | 7) | Mio.Euro | 248,98 | 110,95 | 85,77 | 51,84 |
| Relative Implementationskosten | 1) | % | 10,4 | 16 | 28 | 15,9 |
| Zahl der (Teil-)Maßnahmen | 2) | | 34 | 31 | 26 | 32 |
| darunter Zahl Kleinstmaßnahmen | 3) | | 10 | 12 | 16 | 10 |
| Anteil Artikel-89-Maßnahmen | 4) | % | 29 | 2 | 33 | 36 |
| Durchschnittlicher Kofinanzierungssatz | 5) | % | 51 | 38 | 50 | 52 |
| HC | 5) | % | 75 | 75 | 75 | 75 |
| Konvergenzgebiet EPLR | 5) | % | 77 | | | |
| Konvergenzgebiet HC | 5) | % | 90 | | | |
| Zahl der Maßnahmen mit Mittelabsenkung > 50% | 6) | | 4 | 4 | 8 | 3 |

1) Ohne IT-Kosten, ohne Küstenschutz.

2) Gemäß Programmplanungsdokument, bei AUM nur die (Teil-)Maßnahmen mit Neubewilligungen.

3) Als "Benchmark" wurde 1 Mio. Euro Mittelvolumen/Jahr gesetzt, Angaben aus Jahresberichten, eigene Berechnungen.

4) An den gesamten öffentlichen Ausgaben, Stand HC-Programm.

5) An den öffentlichen Mitteln gemäß indikativem Finanzplan, Stand 2013.

6) Planänderung 2013, öffentliche Mittel gesamt (EU, Kofinanzierung und Artikel 89).

7) Inklusive Artikel-89-Maßnahmen, Mittel der Zuckerdiversifizierung sowie in NRW Kyrill-Sonderprogramm, in SH ausschließlich EU-kofinanzierte Mittel im Durchschnitt der Jahre 2009 - 2011, NI/HB und SH ohne die Maßnahme Küstenschutz.

Quelle: Eigene Darstellung.

Am Bedarf vorbei geplant, die Implementationskosten bleiben

Aus Sicht der IK sollten die Programmierung von Maßnahmen vermieden werden, bei denen der Bedarf sehr unsicher ist. In *PROFIL* wurden vier Maßnahmen programmiert, deren Mittel auf bis zu 100 % reduziert wurden. Die Waldumweltmaßnahmen (ELER-Code 225) wurden zwar programmiert, aber nicht angeboten. Die Erstaufforstungsförderung blieb deutlich hinter den Erwar-

tungen zurück. Da sich in der Erstaufforstungsförderung auch viele Altfälle verbergen, war der Verwaltungsaufwand immens, die Stammdaten für die Auszahlung zu aktualisieren (siehe Kapitel 5.5.2). Die Diversifizierung (Umnutzung) (ELER-Code 311) wurde deutlich geringer in Anspruch genommen als geplant. Durch die gebündelte Umsetzung in einer Richtlinie und einem Verwaltungsstrang geht Letzteres allerdings „im Rauschen unter“. Bei einer deutlich von den Soll-Werten nach unten abweichenden Inanspruchnahme stellt der angefallene Verwaltungsaufwand sozusagen eine „Leerleistung“ dar (zumindest wenn es sich um singulär umgesetzte Maßnahmen handelt) und sollte durch eine genauere Bedarfsanalyse vermieden werden. Neue Maßnahmen, bei denen der Bedarf unsicher ist, und Maßnahmen, die im Wesentlichen aus Altverpflichtungen mit erheblichem Nachbesserungsbedarf bestehen, sollten eher rein national angeboten werden. Das Problem mit „Leerleistungen“ stellt sich in Niedersachsen/Bremen allerdings im Vergleich zu anderen Bundesländern, wie z. B. Hessen, als weniger gravierend dar (siehe **Tabelle 24**).

Sonderfall: Konvergenzgebiet – mehr Geld, aber auch mehr Arbeit

Die Abgrenzung des Konvergenzgebietes des ehemaligen Regierungsbezirks Lüneburg war v. a. auf statistische Effekte zurückzuführen. Im niedersächsischen Durchschnitt liegt Lüneburg zwar bezogen auf das BIP/Kopf wesentlich niedriger als die anderen Regionen (Index = 84, Niedersachsen = 106, EU = 100), innerhalb des ehemaligen Regierungsbezirks Lüneburg liegt aber die Spannweite bei 65 in Osterholz und 102 in Soltau-Fallingb. (EU-COM, 2014), wobei insgesamt der zur Abgrenzung gewählte Indikator die Pendlerverflechtungen in dieser Region nur unzureichend widerspiegelt. Niedersachsen hat durch das Phasing-out-Gebiet zwar deutlich mehr Mittel erhalten, aber auch einen höheren administrativen Aufwand betreiben müssen, um die getrennten Bewilligungskontingente zu administrieren und zu berichten.

Dabei wurden mit Ausnahme der kommunalen Maßnahmen, z. B. Dorferneuerung oder ländliches Kulturerbe, alle *PROFIL*-Maßnahmen ohne spezifische Bevorzugung des Konvergenzgebietes angeboten. Für einzelne ZILE-Maßnahmen beispielsweise wird die Zuwendung öffentlicher Projektträger nach der Steuereinnahmekraft gestaffelt, wobei der Basisbeihilfesatz dem in den Nicht-Konvergenzgebieten entspricht (ZILE, 2007).

Da die Trennung von Konvergenz- und Nicht-Konvergenzgebiet für die meisten Maßnahmen inhaltlich keine Bedeutung hatte, war auch das Bewusstsein für das Erfordernis, Bewilligung, Verbuchung und Auszahlung getrennt abzuwickeln, z. T. gering. Auch musste eine Regelung getroffen werden, ob der Sitz des Projektes oder der Wohnort des Antragsstellers für die Gebietszuordnung relevant ist. Zu Beginn der Programmumsetzung gab es daher Korrekturbedarfe aufgrund von Fehlbuchungen (ML, 2009b). Inzwischen haben sich die Verfahren eingespielt, übrig bleibt nur die Einschätzung, dass die Trennung in die beiden Gebietskulissen förderstrategisch wenig sinnvoll ist. In der Abschlussphase des Programms ist die gebietliche Unterteilung eine weitere Herausforderung im Finanzmanagement (siehe Kapitel 5.4).

Sonderfall: Bremen

Die gemeinsame Programmierung mit Bremen in der 2. Säule und die Abwicklung auch der 1. Säule tragen zu einer Reduzierung der Verwaltungskosten bei, wenn man beide Länder zusammen betrachtet (siehe Fußnote 26). Die IK-Analyse in der Ex-post-Bewertung hat gezeigt, dass gerade Stadtstaaten mit ihrem kleinen Programmvolumen sehr hohe Verwaltungskosten haben (die relativen IK beispielsweise für das Hamburger EPLR (ohne Küstenschutz) beliefen sich auf 31,9 %) (Fährmann et al., 2008a). Im Vergleich zu Hamburg war das Bremer Programm sehr viel kleiner bei einer annähernd gleichen Maßnahmenvielfalt. Gerade was das Aufsetzen einer geeigneten IT-Struktur betrifft, stehen die Stadtstaaten vor besonderen Herausforderungen. Die Übernahme der Abwicklungsaufgaben für Bremen ist staatsvertraglich geregelt, einschließlich der an Niedersachsen zu zahlenden Kosten (EGFLELERStVG; Senat der Freien Hansestadt Bremen, 2006). „Die Zusammenarbeit läuft gut. Bremen wäre alleine auch überhaupt nicht mehr in der Lage, das ZS-Verfahren umzusetzen. Herr des Verfahrens ist das ML; die Bremer werden bei Entscheidungen, die auch sie betreffen, entsprechend einbezogen“ (LR, 2014).⁵⁸

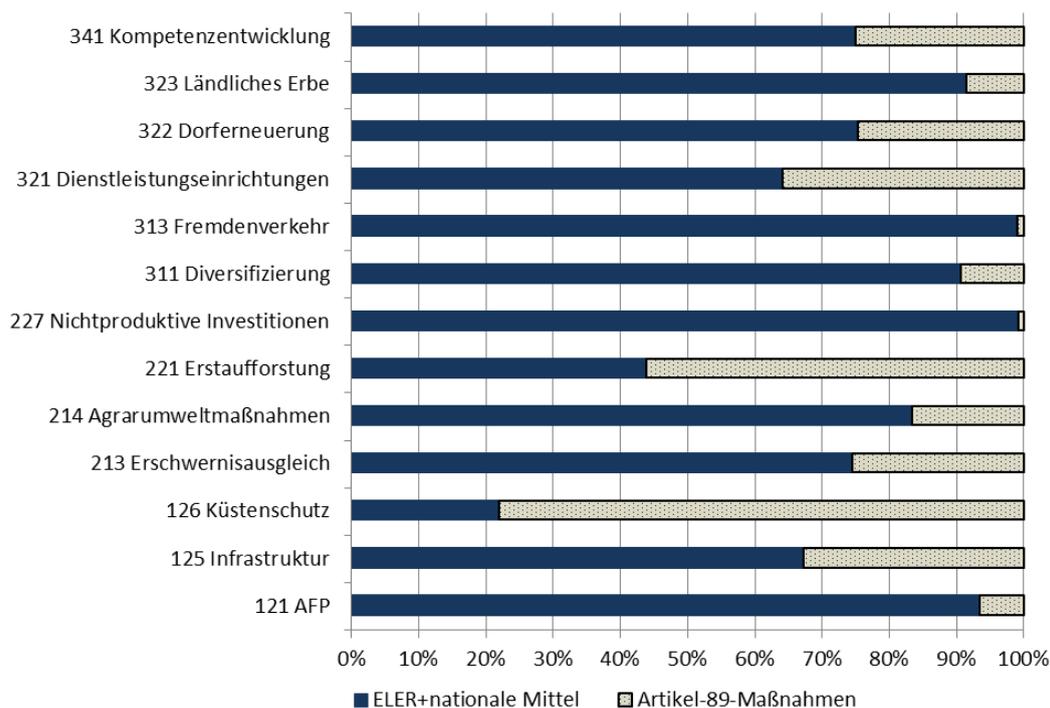
Einsatz der Artikel-89-Maßnahmen

Die Existenz von Artikel-89-Maßnahmen ist eine Besonderheit beim ELER. Zu unterscheiden sind horizontale und vertikale top-ups. Bei den horizontalen top-ups gibt es zusätzliche nationale Mittel für Maßnahmen, die zum Maßnahmenportfolio des Programms gehören. Bei vertikalen top-ups werden „Hütchen“ auf ELER-kofinanzierte Maßnahmen gefördert, z. B. für Prämien, die die von der EU gesetzten Höchstbeträge überschreiten. Unter dem Blickwinkel der Verwaltungskosten sind in erster Linie die horizontalen top-ups von Relevanz. Die Frage ist, ob diese strategisch eingesetzt werden, um gezielt Vorhabentypen und bestimmte Arten von Antragstellern außerhalb der EU-Kofinanzierung zu fördern. Der Hintergrund ist, dass in der nationalen Förderung der Verwaltungsaufwand nach Bewilligung geringer ausfällt, z. B. durch Wegfall eines Vier-Augen-Prinzips oder die Möglichkeit vereinfachter Verwendungsnachweisprüfungen (siehe hierzu Kapitel 4.1.3).

Niedersachsen/Bremen setzen einzelne Maßnahmen zusätzlich rein national finanziert um (siehe **Abbildung 9**). 33 % des Gesamtbudgets an öffentlichen Mittel kommt aus sog. Artikel-89-Maßnahmen.

⁵⁸ Eine überschlägige Rechnung zeigt, dass Bremen von der Regelung deutlich profitiert. Ausgehend von einem Fördervolumen von rund 3,6 Mio. Euro im Jahr 2011 lägen bei Übertragung der Hamburger Ergebnisse die Verwaltungskosten bei rund einer Mio. Euro pro Jahr. Wenn man berücksichtigt, dass ein Grundaufwand an Verwaltungsaufgaben auch bei Übertragung der Umsetzung in Bremen verbleibt (angesetzt werden die 28 % GW aus NI/HB), dann ergeben sich eingesparte Verwaltungskosten von rund 830.000 Euro. Die an Niedersachsen gezahlte Kostenpauschale liegt bei rund 200.000 Euro pro Jahr, eine realistische Größe angesichts der Maßnahmenstruktur (viele Flächenmaßnahmen) und der Skaleneffekte in der niedersächsischen Agrar(struktur)verwaltung. Unterm Strich ist somit die Übertragung der Abwicklung an Niedersachsen ein sinnvolles Vorgehen.

Abbildung 9: Anteil der Artikel-89-Maßnahmen in PROFIL



Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a).

Absolut betrachtet spielen Artikel-89-Maßnahmen v. a. beim Küsten- und Hochwasserschutz, bei den ILE-Maßnahmen Flurbereinigung und Dorferneuerung und dem AFP eine Rolle.

Im Bereich der Dorferneuerung wird versucht, kleine Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger und das Gros der privaten Maßnahmen rein national zu finanzieren, wie **Tabelle 25** zeigt. Die durchschnittliche Projektgröße liegt mit EU-Mitteln bei rund 120.000 Euro, ohne EU-Mittel bei knapp über 30.000 Euro. Rund fünfmal so viele Projekte wurden ohne EU-Mittel umgesetzt.

Tabelle 25: Förderfähige Gesamtkosten und Projektanzahl in der Dorferneuerung mit und ohne EU-Mittel nach Zuwendungsempfängern 2007 bis 2013

| | mit EU-Mitteln | | ohne EU-Mittel | |
|---------------------------|--------------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| | Summe von FFK* | Anzahl Projekte | Summe von FFK* | Anzahl Projekte |
| | in Euro | | in Euro | |
| Gebietskörperschaft | 146.753.641 | 1.100 | 42.281.053 | 1.967 |
| Gemeinnütziger e.V. | 3.036.600 | 31 | 3.321.990 | 75 |
| Kirche | 14.814.497 | 215 | 50.741 | 3 |
| Landwirt/Handwerksbetrieb | 1.686.214 | 31 | 64.030.310 | 1.854 |
| Öffentliche Einrichtung | 121.543 | 2 | | |
| Sonstige Person des Ö.R. | 378.348 | 10 | 461.032 | 5 |
| Sonstiger Privater | 7.857.492 | 59 | 112.767.873 | 3.346 |
| Zweckverband | 81.256 | 1 | 436.476 | 4 |
| Gesamt | 174.729.591 | 1.449 | 223.349.477 | 7.254 |

* FFK= Förderfähige Gesamtkosten

Quelle: Eigene Auswertung der ZILE-Datenbank.

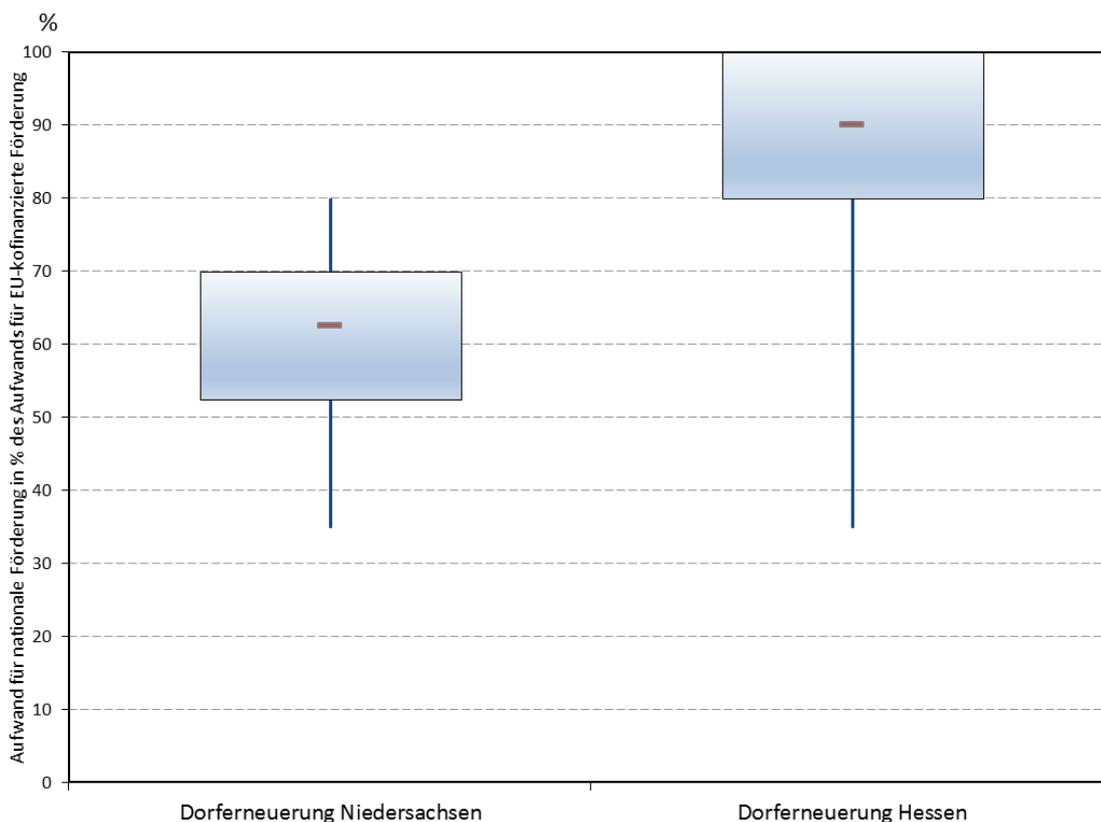
Neben der Entscheidung, bestimmte Projekte eher grundsätzlich ohne EU-Kofinanzierung zu fördern, wie beispielsweise kleine Projekte von Privaten, spielt auch die Komplexität von Projekten eine Rolle. Vor dem Hintergrund des Anlastungsrisikos lenkt man komplexe Projekte (viele Gewerke, unterschiedliche Finanzquellen) eher in die GAK-Förderung. In erster Linie betrifft das die Umnutzungsförderung. *„Es gibt schon eine Schere im Kopf; Projekte, die man aber unbedingt gefördert sehen möchte, werden nicht abgelehnt, sondern aus GA-Mitteln gefördert, um der EU-spezifischen Kontrolle und dem Anlastungsrisiko zu entgehen“* (LR, 2014).⁵⁹

Darüber hinaus ist aus dem Blickwinkel der Verwaltungskosten die Frage zu stellen, ob ein gemeinsames Verfahren oder getrennte Verfahren implementiert werden. Die meisten Bewilligungsstellen in Niedersachsen trennen recht klar. Im NLWKN ist dies generell der Fall, da die nationale Förderung nicht über den Aufgabenbereich V.5 läuft. *„Die Weichenstellung, ob etwas mit EU-Mitteln oder rein national gefördert wird, erfolgt im Rahmen der Einplanungslisten. Dies wird beim MU entschieden“* (LR, 2014). Eine Änderung in der Finanzierung kann so nur noch in die Richtung erfolgen, *„dass man aufgrund der Komplexität eines Vorhabens dieses noch versucht aus nationalen Mitteln zu realisieren“* (LR, 2014).

⁵⁹ Das Fachreferat hat hierzu angemerkt, dass der Hinweis, dass Umnutzungsvorhaben in der DE überwiegend mit GAK-Mitteln gefördert werden, auf private AntragstellerInnen zutrifft, aber in der Förderpraxis nicht häufig anzutreffen ist. Öffentliche Antragsteller oder AnsprechpartnerInnen, die nicht aus der GAK gefördert werden dürfen, können nur über die Dorfentwicklung unter 322.3 der ZILE-RL mit EU-Mitteln, im Fall Privater mit zusätzlichen Kofinanzierungsmitteln, gefördert werden. In der Hauptmaßnahme für die Umnutzung, der Diversifizierung, sind von 18 Projekten, die 2011 abgerechnet wurden, 16 mit EU-Mitteln gefördert worden.

Mit der Trennung der Verfahren wird die Flexibilität der Mittelbewirtschaftung geringer. Auch muss das Wissen in den Bewilligungsstellen für zwei unterschiedliche Verfahrensweisen vorgehalten werden. Daher hat sich beispielsweise Hessen dafür entschieden, keine getrennten Verfahren (mit/ohne EU-Kofinanzierung) zuzulassen. Niedersachsen/Bremen nehmen diese Nachteile in Kauf zugunsten eines geringeren Aufwandes, wie **Abbildung 10** am Beispiel der Dorferneuerung zeigt.

Abbildung 10: Aufwand für Vorhaben nationaler Förderung gegenüber EU-kofinanzierten Vorhaben der Dorferneuerung in Niedersachsen und Hessen (Median, Unteres und Oberes Quartil)



Quelle: Eigene Darstellung.

Als wesentliche Erklärungsgründe in Niedersachsen/Bremen für den deutlichen Minderaufwand wurden eine klare und frühe Weichenstellung im Förderverfahren bzw. die Zuordnung bestimmter Vorhabentypen zur rein nationalen Förderung und damit verbundene abweichende Handlungsoptionen angeführt, so z. B.:

- Entfallen von Checklisten und ausführlichen Dokumentationspflichten im Rahmen der Verwaltungskontrolle sowie der doppelten Aktenführung,
- Nutzen der verwaltungsvereinfachenden Regelungen der LHO und VwVfG (Kleinbetragsregelung, Bagatellgrenzen für Rückforderungen, Schwellenwerte für Mitteilungspflichten),

- vereinfachte Verwendungsnachweise, da keine Sanktionsprüfung vorgenommen werden muss, und Wegfall der Sanktionierung selbst,
- keine VOK und andere Prüfungen und damit verbundene Berichtspflichten,
- höhere Flexibilität in Bezug auf die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips.

Neben den größeren Spielräumen, die die umsetzenden Verwaltungen bei einer rein nationalen Förderung sehen, ist eine nationale Förderung zusätzlich für den Antragstellenden vorteilhaft, wenn vom EU-Erstattungsprinzip abgewichen wird und er nicht erst vorfinanzieren muss. Im Bereich der ZILE-Förderung wird dieser Punkt kritisch gesehen. Eine Auszahlung ohne Zwischennachweis ist in der nationalen Förderung bei öffentlichen Zuwendungsempfängern möglich, ist aber mit einem höheren Aufwand verbunden im Vergleich zu einer Auszahlung nur gegen Zahlungsbelege. Daher verfahren viele Dienststellen auch bei nationaler Förderung analog zum EU-Recht.

5.1.2 Eckpunkte der Maßnahmenausgestaltung und -umsetzung

In vorhergehenden Studien (LR, 2008; Fähmann und Grajewski, 2013) wurden folgende Faktoren als wichtige Determinanten für die Höhe von IK identifiziert:

- Fördervolumen der Maßnahme insgesamt,
- Maßnahmendesign: Ausdifferenzierung der Fördertatbestände, Auflagenintensität,
- Prozedere der Antragstellung: standardisierte Unterlagen und Prozeduren oder individuelle Vertragsausgestaltung,
- Förderbetrag pro Vorhaben/Antrag (gesteuert über Bagatellgrenzen und Deckelung der Förderhöchstbeträge),
- Kategorie der Antragsteller: private Haushalte, Unternehmen, öffentliche Antragsteller,
- Auszahlungsregime (Zahl der Teilauszahlungen).

Im Rahmen der Interviews wurde geprüft, ob sich die von uns identifizierten Einflussfaktoren auch mit den Einschätzungen der Bewilligungsstellen decken. Der Einfluss vieler der aufgeführten Faktoren wurde bestätigt und für die jeweilige Maßnahmengruppe konkretisiert.

Im Folgenden werden die von den Befragten als wesentlich erachteten Faktoren nach den Maßnahmengruppen ELER-Investiv und ELER-InVeKoS sowie ELER-Forst diskutiert. Wo es sinnvoll erscheint, wird ein Vergleich zu den anderen Bundesländern gezogen.

5.1.2.1 Maßnahmengruppe ELER-Investiv

Je größer die Vorhaben ...

Es lässt sich zumindest für einzelne Maßnahmen in der Länderübersicht ein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Vorhabengröße und den relativen IK erkennen (siehe **Tabelle 26**). Mit Ausnahme der Qualifizierung fallen tendenziell die höheren durchschnittlichen Vorhabengrößen in die niedrigeren IK-Klassen.

Tabelle 26: Durchschnittliche Vorhabengrößen nach IK-Klassen¹⁾

| | NRW | NI/HB | HE | SH |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|
| AFP | 58.955 | 75.463 | 77.842 | 41.678 |
| V&V | 326.531 | 597.872 | 194.439 | 506.250 |
| Flurbereinigung | 163.690 | 214.680 | 140.000 | 21.709 |
| Dorferneuerung | 40.927 | 25.313 | 15.167 | 80.348 |
| Leader | 35.232 | 69.263 | 34.198 | 24.030 |
| Naturschutz | 27.916 | 131.081 | n. a. | 110.512 |
| Qualifizierung | 336 | 316 | n. a. | 127 |

| | |
|---------------|-------------|
| | relative IK |
| | < 5 % |
| fett | 5-20 % |
| <i>kursiv</i> | > 20 % |

1) IK-Klassen in Anlehnung an die Vorgängerstudie aus dem Jahr 2008 (Fährmann und Grajewski, 2008).

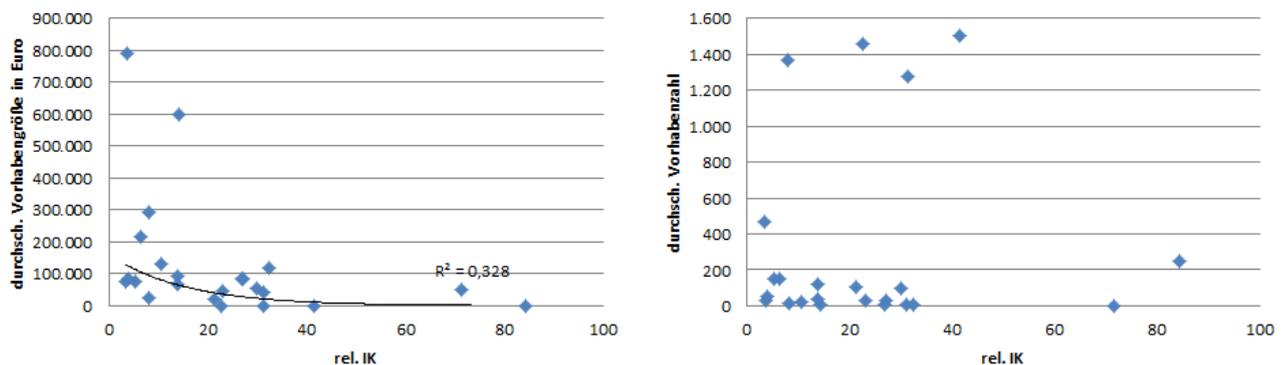
Quelle: Eigene Darstellung.

Sicher können noch weitere Faktoren zur Erklärung herangezogen werden, wie z. B. die unterschiedliche Organisation der Bewilligung oder die Komplexität der Auflagen. Für einzelne Maßnahmen, wie z. B. die Flurneuordnung oder Leader weist *PROFIL* im Vergleich zu den anderen Länderprogrammen deutlich geringere relative IK bei einem deutlich höheren durchschnittlichen Vorhabenvolumen auf.

Vergleicht man die verschiedenen investiven Maßnahmen von *PROFIL* (siehe **Tabelle 13**, Kapitel 4.2.2), dann erkennt man ebenfalls einen Zusammenhang. Der ELER-Code 126, der den Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland umfasst, hat sehr geringe relative IK, zurückzuführen auf die hohen Fördermittel je Vorhaben. „Der Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung/Abwicklung von Förderanträgen ist zunächst mal unabhängig von der Höhe der auszahlenden Beträge. Maßnahmen mit geringeren Fördermitteln verursachen in etwa den gleichen Verwaltungsaufwand wie Maßnahmen mit hohen Förderbeträgen“ (LR, 2014).

Abbildung 11 stellt die Beziehung zwischen der durchschnittlichen Vorhabengröße und den relativen IK dar. Je kleiner die Vorhaben ausfallen, desto größer sind die relativen IK. Man könnte das Durchschnittsvolumen eines Vorhabens einer Maßnahme anheben, indem eine höhere Bagatellgrenze eingezogen oder auf Förderhöchstbeträge verzichtet wird. *PROFIL* hat für viele Maßnahmen Bagatellgrenzen eingezogen.⁶⁰ Für Bildungs- und Beratungsmaßnahmen wären höhere Bagatellgrenzen kaum möglich, weil die Zuwendungsbeträge ohnehin sehr gering ausfallen. Für Maßnahmen, wie z. B. das AFP, hat Niedersachsen/Bremen Bagatellgrenzen, die weit über denen der anderen Bundesländer liegen; im Bereich der ländlichen Entwicklung liegen sie im Durchschnitt.

Abbildung 11: Relative IK in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Vorhabengröße und der durchschnittlichen Vorhabenzahl der Maßnahmengruppe ELER-Investiv



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine mögliche weitere Anhebung von Bagatellgrenzen wird unter dem Gesichtspunkt des Förderzwecks kritisch diskutiert: „*Sie sind eher im Sinne des Förderzwecks hinderlich. Hier wäre manchmal sogar mehr Spielraum erforderlich, um eventuell auch kleinere Maßnahmen, wie z. B. Hinweisschilder fördern zu können, wenn diese aus Sicht der Bewilligungsstelle sinnvoll sind*“ (LR, 2014). Trotz des vergleichsweise hohen Aufwandes könnten solche Ausnahmen aus Sicht der Förderverwaltung sinnvoll sein.

Förderhöchstbeträge hat Niedersachsen/Bremen für einige Maßnahmen in Form maximaler Zuwendungen oder eines max. förderfähigen Investitionsvolumens festgelegt. Damit kann das zur Verfügung stehende Finanzvolumen „gestreckt“ werden. Ein solches Vorgehen ist aber mit dem Nachteil verbunden, dass IK für das Gesamtprojekt anfallen, denen dann die Fördermittel gegenübergestellt werden, die nur auf den Förderhöchstbetrag abstellen. Insgesamt

⁶⁰ Aufgrund des zukünftig geänderten Förderregimes nach Artikel 15 der ELER-VO 1305/3013 hat das Fachreferat für die Förderperiode 2014-2020 die Bagatellgrenze der Maßnahme Einzelbetriebliche Beratung auf 5.000 angehoben.

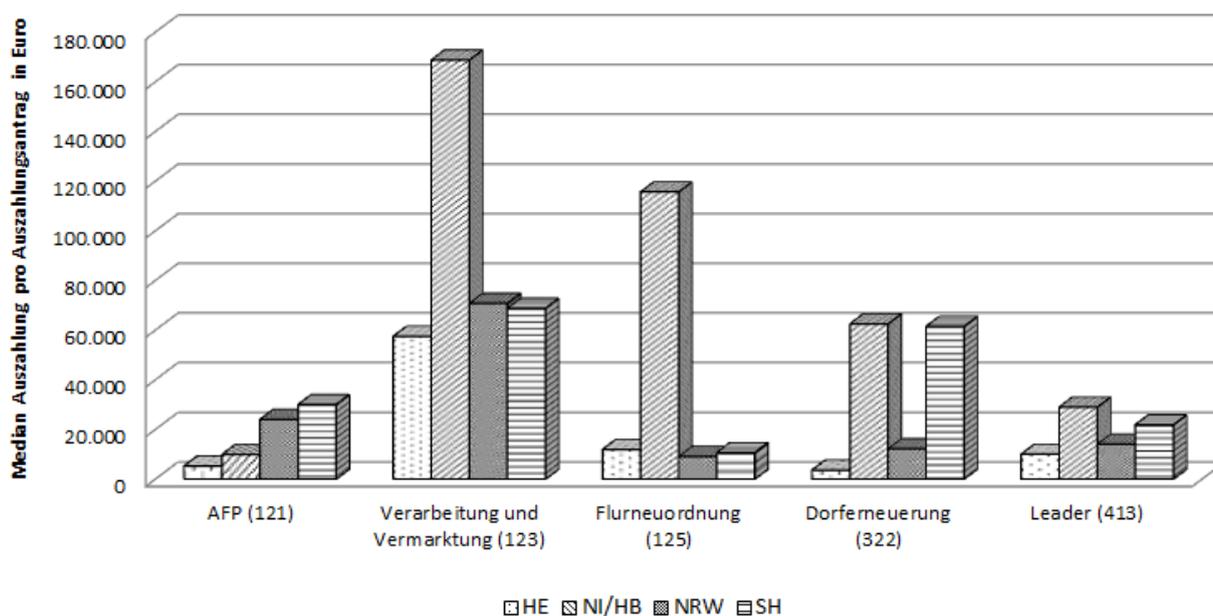
samt würden so die relativen IK sehr hoch ausfallen. Diese Begrenzung in einzelnen Maßnahmen wurde allerdings in den Interviews nicht als problematisch herausgestellt.

Ein Zusammenhang zwischen der Zahl von Vorhaben je Maßnahme und den relativen IK lässt sich nicht erkennen (siehe **Abbildung 11**). Dies ist auf eine geringe Standardisierbarkeit vieler investiver Maßnahmen zurückzuführen, die jedes Vorhaben zum Einzelfall machen. Bei Maßnahmen, die standardmäßig umgesetzt werden, paust eher die durchschnittliche Zuwendungshöhe und die hohe Zahl an ZuwendungsempfängerInnen durch. Anders als bei den Flächenmaßnahmen lassen sich auch kaum Skaleneffekte realisieren. *„Für 111/114 sind die Arbeitsabläufe für die Förderung und die Standardisierbarkeit bereits optimal: Ein Begünstigter entspricht einem Beleg, der zu prüfen ist. Bei diesen Maßnahmen gibt es bei der Abwicklung keinen Ermessens- oder Gestaltungsspielraum. Ein Thema – eine Beratung – eine Rechnung - ein Zahlungsnachweis. Die Masse der Verfahren macht hier die Kosten aus“* (LR, 2014).

Auszahlungsregime als wichtiger Kostenfaktor

Neben der Vorhabengröße beeinflusst das Auszahlungsregime die Höhe der IK. Werden größere Zuwendungen in mehreren Teilzahlungen ausgezahlt, verursacht jede Teilzahlung im Prinzip einen ebenso großen Aufwand wie eine Einmalzahlung. Hinzu kommt, dass bei einer Splittung von Teilauszahlungen eventuelle Sanktionsberechnungen wesentlich komplexer sind.

Abbildung 12: Median der Auszahlungsbeträge im Vergleich der Bundesländer



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Zahlstellendaten des EU-Haushaltsjahres 2012 bzw. 2011 (SH).

Teilauszahlungen werden dann gewährt, wenn man als Verwaltung verhindern möchte, dass bei langwierigen Projekten die Zuwendungsempfänger den gesamten Förderbetrag zwischen-

/vorfinanzieren müssen. Deswegen eröffnet man die Möglichkeit, auch einzelne Bauabschnitte abrechnen zu können. **Abbildung 12** zeigt, dass der Median der Auszahlungsbeträge mit Ausnahme des AFP in Niedersachsen/Bremen deutlich über den Werten der anderen Bundesländer liegt. Beim AFP unterscheiden sich Niedersachsen/Bremen und Hessen kaum. Sie weisen trotz hoher Vorhabengrößen vergleichsweise kleine Auszahlungsbeträge aus. Niedersachsen/Bremen hat sich in diesem Förderbereich ab 2011 zu einer Einmalzahlung entschlossen. *„Bei der Sanktions- und Kürzungsberechnung hat es erhebliche Schwierigkeiten gegeben. Durch die konsequente Umstellung auf eine Einmalzahlung wird sich die Situation verbessern und die Effizienz steigen. Bezogen auf die Umstellung gab es – anders als gedacht – von Seiten der Landwirtschaft wenig Kritik, obgleich die Betriebe nun über einen längeren Zeitraum vorfinanzieren müssen“* (LR, 2014). Ein weiterer Vorteil ist, dass die Umstellung auf eine Einmalzahlung die Zuwendungsempfänger diszipliniert, ihre investiven Vorhaben zügig umzusetzen und die Rechnungen einzureichen, *„während früher der Zeitraum bis zum letzten ausgereizt wurde, weil man ja schon Geld erhalten hat“* (LR, 2014).

Bildungs- und Beratungsmaßnahmen: klein, fein und oft teuer in der Umsetzung

Investitionen in Humankapital sieht die EU als wichtigen strategischen Ansatz in der Förderperiode ab 2014. PROFIL hat schon 2007 bis 2013 im Vergleich zu anderen Bundesländern vielfältige Bildungs- und Beratungsmaßnahmen im Programm angeboten: Qualifizierung (ELER-Code 111), Einzelbetriebliche Managementsysteme (ELER-Code 114), Begleitender Gewässerschutz (ELER-Code 323-C), Transparenz schaffen (ELER-Code 331-A) und Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (ELER-Code 331-B). Mit Ausnahme der Gewässerschutzberatung weisen alle anderen Maßnahmen hohe relative IK auf (siehe Kapitel 4.2.2).

Für 331-B spielt das geringe Fördervolumen der Maßnahme aus Sicht der Bewilligungsstelle eine wesentliche Rolle. Die Förderabwicklung selbst ist in allen Landkreisen gleich. *„Es wurde ein Leistungsverzeichnis erstellt, die Leistungen werden nach Stunden abgerechnet und die Personen müssen entsprechend qualifiziert sein. [...] Der Aufwand ist für die Bewilligungsbehörde überschaubar“* (LR, 2014). Bei dieser Maßnahme sind aber die UNBn Zuwendungsempfänger. D. h., die maximale Zahl an Antragsstellern ist begrenzt. *„Gäbe es 20 Landkreise mehr, wäre man wahrscheinlich statt der 82 % bei 40 % [relativer IK, Anmerkung der Autorinnen]“* (LR, 2014).

Die ELER-Codes 111/114 sind von den Arbeitsabläufen aus Sicht der Bewilligungsstelle schon gut aufgestellt. Die Maßnahmen werden standardisiert abgewickelt. Die Masse an Zuwendungen (rund 2.000 TeilnehmerInnen bei ELER-Code 111 und 1.226 Anträge bei ELER-Code 114 im Jahr 2011) und die Kleinteiligkeit der Förderung sind hier kostenverursachend.

Die Maßnahme Transparenz schaffen (ELER-Code 331-A) wird zwar nur über wenige Maßnahmenträger angeboten; je Antrag sind aber bis zu hundert verschiedene Belege zu prüfen. *„Es gibt zudem einen größeren Auslegungsspielraum im Zusammenhang mit der Anerkennung von Leis-*

tungen der sehr individuellen Veranstaltungen bzw. unterschiedlichen Bemessung von förderfähigen Ausgaben [im Vergleich zu 111/114]. Hier sind zumeist zusätzliche Vermerke etc. erforderlich“ (LR, 2014). Relativ aufwendig ist die Prüfung des Gesamtverwendungsnachweises, die nach Ablauf der zweijährigen Förderung erfolgen muss. Zudem sind die „Vor-Ort-Kontrollen für diese Maßnahme relativ aufwendig, da jeder Träger mindestens einmal mit einer Veranstaltung kontrolliert werden muss und Buchprüfungen vor Ort bei zwei bis drei Bildungsträgern durchgeführt werden müssen“ (LR, 2013).

Bei den zuvor genannten drei Maßnahmen geht die Bewilligungsstelle – selbst bei einem Mehr an Fördermitteln und einem Mehr an AntragstellerInnen – nicht davon aus, dass sich das Verhältnis von Kosten zu Fördermitteln verändere, da kaum Skaleneffekte zu erwarten seien.

Hohe relative IK sind dann akzeptabel, wenn sie auf der Wirkungsseite positiv abschneiden. Für die Maßnahme 331-B kommt die HZB zu einer positiven Einschätzung, weist aber auf ein deutliches Optimierungspotenzial in der inhaltlichen Erweiterung und administrativen Abwicklung hin (orientiert an den Erfahrungen in der Gewässerschutzberatung) (Bathke, 2010). Der Qualifizierungsmaßnahme Naturschutzmaßnahmen muss aus Sicht der IK auch positiv zugerechnet werden, dass diese hilft, IK bei Agrarumweltmaßnahmen einzusparen. „Sie stellt eine sehr gute Vorbereitung der Verträge dar und damit eine Entlastung der Bewilligungsstelle. Häufig läuft es so, dass bei Fehlern/Unvollständigkeiten in den Anträgen Kontakt seitens der Bewilligungsstelle mit dem Qualifizierer aufgenommen wird. Dieser dient als Multiplikator und räumt z. T. Nachfragen direkt aus (Flaschenhalsfunktion)“ (LR, 2014).

Die Qualifizierungsmaßnahme (ELER-Code 111) schneidet auch recht positiv ab, während die Beratungsmaßnahme (ELER-Code 114) hinsichtlich ihrer zusätzlichen Effekte kritischer bewertet wurde. Die Maßnahme Transparenz schaffen bewirkt nach Einschätzung der Bewilligungsstelle „eine sehr hohe Präsenz in der Fläche, eine sehr große Öffentlichkeitswirksamkeit und sehr hohe Anzahl erreichter Akteure (ca. 60.000) im Jahr. Hierauf bezogen ist der Aufwand minimal. Zudem wird eine hohe Relevanz des Maßnahmenziels und der angesprochenen Themen gesehen. Mit geringen Mitteln wird eine hohe Kreativität der Träger ausgelöst und für das Ziel eingesetzt“ (LR, 2014). Diese Einschätzung wird auch durch Ergebnisse der Evaluation unterstützt.

Sehr günstig hinsichtlich ihrer relativen IK im Konglomerat aller Bildungs- und Beratungsmaßnahmen fällt die Gewässerschutzberatung unter 323-C aus. Es handelt sich um die finanzstärkste Maßnahme und eine Maßnahme, die schon seit langer Zeit in einer vergleichbaren Form angeboten wird. Bewilligungen werden mehrjährig und gebündelt an die Wasserversorger⁶¹ erteilt. Die Bewilligungen umfassen nicht nur die Beratung selbst, sondern auch beratungsunterstützende Untersuchungen (z. B. Bodenproben, Kartierungen) oder Maßnahmen der Erfolgskontrolle (z. B.

⁶¹ Gemäß Jahresbericht 2012 wurden rund 87 Vorhaben mit 12,5 Mio. Euro gefördert, also durchschnittlich rund 320.000 Euro.

N_{\min} -Untersuchungen). Den Aktivitäten liegen Leistungskataloge zugrunde, sodass verwaltungsvereinfachend mit Pauschalen gearbeitet werden kann. Die Möglichkeit der Nutzung solcher administrativen Vereinfachungsmöglichkeiten sollte für die anderen Maßnahmen weiter ausgelotet werden.

Ob Träger- oder TeilnehmerInnenförderung bei 111 – kein Einfluss auf die relativen IK messbar

Niedersachsen/Bremen haben das einzige Programm, das 2007 die Qualifizierungsmaßnahme (ELER-Code 111) von einer Trägerförderung auf eine Teilnehmerförderung umgestellt hat. Versprochen hatte man sich von der Umstellung eine deutliche Vereinfachung des Verwaltungsfahrens: ein Begünstigter, ein Beleg. Bei der Trägerförderung hingegen sind vielfältige Einzelrechnungen zu prüfen, nutzt man nicht alle Möglichkeiten der Pauschalierung. Pauschalen werden aber z. T. kritisch von Prüfinstanzen gesehen. Schleswig-Holstein, das seine Maßnahme sehr schlank umsetzt, hat lange Zeit umfassend mit Pauschalen gearbeitet, bis sich seitens der Kontrollstellen die Auffassung durchsetzte, dass Kosten nur gegen Rechnungsbelege abgerechnet werden dürfen.⁶² Während in SH Pauschalisierungsmöglichkeiten beschnitten wurden, hat NRW seine Richtlinien stark verschlankt, um das administrative Verfahren zu vereinfachen und Pauschalen, z. B. zur Abrechnung von Fahrtkosten, eingeführt.⁶³

Das Verfahren der Auszahlung wurde weiter optimiert, um im System einer Teilnehmerförderung zu einer weiteren Vereinfachung zu gelangen. *„Der Bildungsteilnehmer stellt den Antrag. Im Bescheid erhält er den Zuwendungsbetrag. Intern gibt es die vereinfachende Regelung, dass der Teilnehmer sofort eine Abtretungserklärung an den Maßnahmenträger unterschreibt. Ansonsten müssten alle einzeln ihren Betrag an den Bildungsträger überweisen. So überweist die ZS den Gesamtbetrag an den Bildungsträger als abweichenden Beihilfempfänger“* (LR, 2014).

Trotz aller Versuche, die Maßnahme im Verwaltungsablauf zu vereinfachen, fallen die IK in NI/HB je Kurs, Lehrgangstag, Teilnehmenden oder Träger deutlich höher aus als in den beiden anderen Ländern, die diese Maßnahme anbieten.

⁶² *„Bis vor zwei Jahren konnte auch mit Pauschalen gefördert werden. Diese Pauschalen beruhten auf Erfahrungswerten. Ein Seminar, das nur einmalig durchgeführt wird, kostet die Summe x pro Teilnehmer und Tag. Es gibt Seminare mit hohen Fremdreferentenkosten; und es gibt jährlich immer wiederkehrende Seminare. Danach wurden die Pauschalen gestaffelt. Von diesen Sätzen wurden 50 % gefördert. Seit zwei Jahren geht das aber nicht mehr. Seitdem gibt es für jedes Seminar eine Übersicht: Stunden für den Referenten zur Vorbereitung, für die Durchführung, Seminarunterlagen, Verpflegung. Das führt dann dazu, dass bei der letzten VOK beanstandet wurde, dass die Seminarleiterin für einen kleineren Arbeitskreis Getränke und Kekse selbst eingekauft hatte und bei der Abrechnung vergessen wurde, das Pfand für die Seltersflaschen abzuziehen. Dieses Beispiel zeigt die „Idiotie“, bei der man gelandet ist“* (LR, 2014).

⁶³ *„Anfänglich hat es größere Schwierigkeiten bei den Fahrtkostenabrechnungen gegeben, weil nach Landesreisekostengesetz die Begründung für die Benutzung des Privat-PKW immer notwendig gewesen ist. Das ist jetzt weggefallen. Da die Fahrtkostenabrechnung nicht mehr nach dem LRRG, sondern bis zu einem Höchstbetrag von 20 Cent pro km erfolgt, bedarf es keiner Begründung mehr“* (LR, 2014).

Tabelle 27: IK der Maßnahme Berufsbildung nach ausgewählten Kennziffern

| Bundesland | IK absolut in | | IK in Euro je | | |
|------------|---------------|-------|---------------|---------------|--------|
| | Mio. Euro | Kurs | Lehrgangstag | Teilnehmender | Träger |
| NI/HB | 0,26 | 1.926 | 261 | 132 | 43.333 |
| NRW | 0,09 | 1.154 | 174 | 79 | 6.923 |
| SH | 0,02 | 80 | 32 | 9 | 17.000 |

Quelle: Eigene Darstellung unter Nutzung der Förderdaten.

Eine Ursache für die ungünstige Kostenstruktur ist der geringe Mittelumfang, der zusätzlich aus verschiedensten Gründen (u. a. der aus Sicht der Bildungsträger unattraktiven Teilnehmerförderung) von den Planzahlen nach unten abweicht. Gerade bei kleinen Maßnahmen schlagen die Fixkosten erheblich durch. Die Bewilligungsstelle sieht keinen Zusammenhang zwischen Kosten und Fördermittelabfluss. *„Auch hier würde es kein günstigeres Verhältnis aus Kosten und Fördermittelabfluss geben, wenn deren Umfang entscheidend wachsen würde. Es gibt keine Vereinfachungsmöglichkeiten, so dass es bei den 40 % [relativer IK, Anmerkung der AutorInnen] bleiben wird“* (LR, 2014). Dieses Argument mag für die Bewilligungsstelle gelten, nicht aber für den Maßnahmenoverhead auf Ministeriumsebene, der auch Bestandteil der IK ist und immerhin mit 0,55 AK (0,04 Mio. Euro) zu Buche schlägt. Darüber hinaus werden in PROFIL die geförderten Kurse in einem anspruchsvollen Auswahlverfahren ausgewählt, dem ein umfassender Kriterienkatalog zugrunde liegt. Gemeinsam mit einem Auswahlgremium wird versucht, qualitativ hochwertige Kurse auch in neuen Themenbereichen zu fördern, während in den anderen Bundesländern, insbesondere SH, oftmals die gängigen Standardangebote mit sicherer Nachfrage, deren Kosten niedriger sind, angeboten werden. Daher fallen auch die Kosten je Lehrgangstag in SH am geringsten aus. Die Kurse in PROFIL sind länger und mit weniger TeilnehmerInnen besetzt.

Je komplexer ein Vorhaben, desto aufwendiger ist die Abwicklung

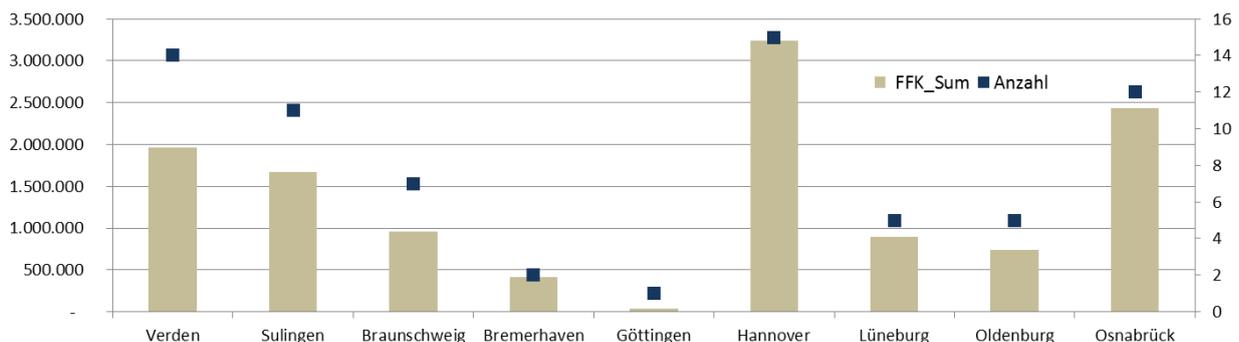
Die Komplexität eines Vorhabens, d. h. die Zahl an unterschiedlichen Gewerken, der Umfang nicht förderfähiger Investitionsbestandteile und die Finanzierungsquellenvielfalt treibt die Umsetzungskosten nach oben. Besonders aufwendig sind Projekte, bei denen die ELER-Förderung nur einen Ausschnitt darstellt. Als Beispiel wurde ein Dorfgemeinschaftshaus genannt, in dem verschiedene Maßnahmen parallel durchgeführt werden. *„Projektträger und auch ehrenamtliche Bürgermeister sind oftmals überfordert, wenn ein Projekt komplexer ist und ggf. auch noch Bestandteile enthält, die außerhalb des eigentlichen Zweckzwecks liegen“* (LR, 2014). Das hängt oft auch damit zusammen, dass Zuwendungsempfänger z. B. aus Vereinfachungsgründen alle erforderlichen Leistungen in einer Ausschreibung zusammenfassen. Die Qualität des beauftragten Architekturbüros ist ein kritischer Faktor. *„Wenn dieses erfahren ist, dann läuft alles recht gut, ist es unerfahren, dann ist die Umsetzung schwieriger“* (LR, 2014).

Geringe Projektzahl – es kann kaum Routine entwickelt werden

„Gerade Umnutzung und auch Dienstleistungseinrichtungen sind sehr teuer in der Umsetzung“ (LR, 2014). Hier fallen oft nur wenige Projekte pro Jahr in den Bewilligungsstellen an, sodass kaum Routine bei den SachbearbeiterInnen entsteht. Gerade die aufgeführten Projekte sind zudem sehr kleinteilig und komplex in der Bearbeitung. Eine Auswertung der ZILE-Datenbank für die Maßnahmen Umnutzung (**Abbildung 13**) und Dienstleistungseinrichtungen (**Abbildung 14**) zeigt, dass der „Umsatz“ je Amt und die Zahl der Projekte sehr unterschiedlich ausfallen. Hier wäre die Frage nach einer stärkeren Arbeitsteilung im Sinne von Schwerpunktämtern sicher sinnvoll, um nicht flächendeckend eine sehr spezifische Expertise vorhalten zu müssen.

Umnutzungsprojekte sind kaum standardisierbar. „Es gibt nicht ‚den typischen Umnutzungsfall‘, sondern fast jeder Betrieb findet eine sehr individuelle, auf das Gebäude und die betriebliche Situation zugeschnittene Lösung“ (LR et al., 2013, S. 43). Daraus ließe sich schlussfolgern, dass es ohnehin kaum Routinegewinne gibt, weil jeder Fall singulär ist. Bestimmte verwaltungstechnische Fragen (Denkmalschutz, Baugenehmigung, unterschiedliche Finanzquellen, De-minimis-Prüfung, Vorsteuer) sind aber unabhängig von der Art des Vorhabens, sodass mit wachsender Vorhabenzahl auch ein Mehr an Expertise aufgebaut werden kann.

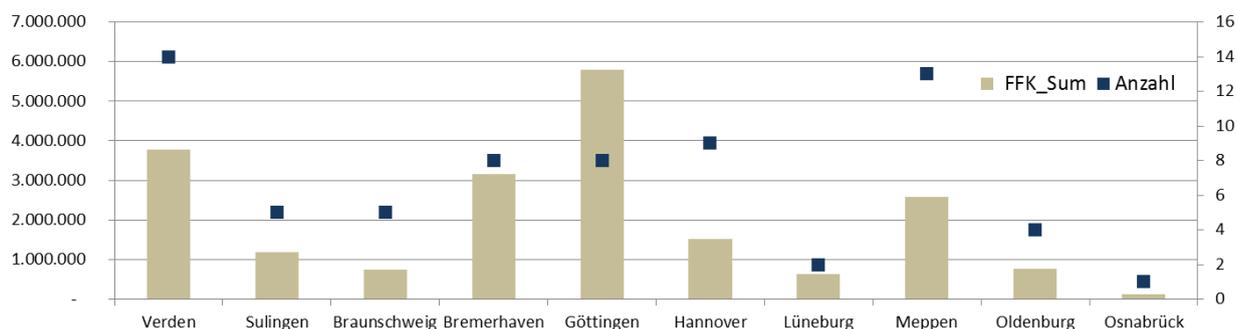
Abbildung 13: Förderfähige Kosten (FFK) in Euro und Zahl der Umnutzungsprojekte 2007 bis 2013



Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Datenbank.

Gleiches gilt auch für die Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (siehe **Abbildung 14**).

Abbildung 14: Förderfähige Kosten (FFK) in Euro und Zahl der Projekte der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (inkl. Wärmenetze)



Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Datenbank.

Struktureller Unterschied zwischen den AntragstellerInnen

Ausgangspunkt unserer Überlegung war, dass die Professionalität der AntragstellerInnen mit der Höhe des Bearbeitungsaufwandes der Bewilligungsstellen korrespondiert. Gerade im Bereich ELER-Investiv ist die Brandbreite der AntragstellerInnen besonders groß: Kommunen, Körperschaften des öffentlichen Rechts, Unternehmen, Privathaushalte, Kirchen, Vereine, Landwirte. Im Bereich der ILE-Maßnahmen stellen Privatpersonen oft „*nur einen Antrag, bauen keine Routine auf und brauchen daher eine intensivere Beratung*“ (LR, 2014). Aufwendig für die Bewilligungsstellen ist auch, dass man bei der Erstantragstellung, die meist auch die Letztantragstellung darstellt, eine Registriernummer beantragen muss (siehe hierzu Kapitel 5.5.2). Öffentliche Antragsteller und Kirchen stellen mehr Anträge und agieren daher professioneller. Dies gilt aber nur, wenn seitens der Antragstellenden das Personal nicht wechselt. Nur so kann Routine aufgebaut werden. Von einzelnen Hinweisen abgesehen, wurde von allen befragten Bewilligungsstellen kein grundsätzlicher struktureller Unterschied zwischen den Antragstellenden gesehen, der den Aufwand deutlich beeinflusste. Betont wurde aber die Rolle externer Beratung für die Antragstellenden, die auch die Qualität der Antragsunterlagen verbessert. Dies gilt beispielsweise für das Leader-Regionalmanagement (s. u.).

Mehraufwand und Mehrwert von Leader

NI/HB haben den LAGn ein vergleichsweise breites Spektrum an Maßnahmen eröffnet, aus dem sie sich bei der Umsetzung ihrer Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) bedienen können. Da alle Leader-Vorhaben im Rahmen der Regelbewilligungsstränge analog zu den entsprechenden Fördermaßnahmen außerhalb von Leader umgesetzt werden, sind viele Bewilligungsstellen involviert. Während der Mehraufwand für die Befassung mit Leader auf Ebene der Fachreferate nach eigenen Angaben (LR, 2012) zu vernachlässigen ist, spielt dieser auf den Ebenen der Bewilligungsstellen eine größere Rolle. **Tabelle 28** fasst die Kernaussagen zusammen.

Tabelle 28: Aufwand der Leader-Förderung in Prozent der Regelförderung im Durchschnitt (Median) der involvierten Bewilligungsstellen

| Maßnahme | Leader-Aufwand in % der Regelförderung im Durchschnitt (Median) | Begründung |
|--|---|---|
| Bewilligungsstellen Ämter für Landentwicklung (LGLN) | | |
| Wegebau | 105 (105) | Projektvorabstimmung im Hinblick auf die Richtlinienzuordnung |
| Dorferneuerung | 115 (120) | Beratung und Betreuung RM und LAG (z.B. Vorstandssitzungen, Mitgliederversammlungen) |
| Tourismus | 115 (120) | Beschlussfassung in der LAG |
| Kulturerbe | 112 (115) | Hoher Abstimmungsbedarf (z. B. finanziell beteiligte Dritte, andere Fördermittelgeber z. B. Niedersächsisches Landesamt für Denkmalpflege) Beachtung der Leader-Fördergrundsätze (BDA), umfangreichere Antragsunterlagen und Prüfungen Budgetüberwachung zusätzliche Berichtspflichten REK unkonkreter, bereitet Fördermaßnahmen weniger gut vor Art der Antragsteller (jur. Personen des öffentlichen Rechts) |
| Bewilligungsstelle NLWKN | | |
| Hochwasserschutz | < 110 % | durch zunehmende Anzahl von Erstantragstellern (meist Gemeinden und kleine Städte ohne Fachpersonal) erhöhter Beratungsbedarf und Nachbearbeitung geringfügiger Mehraufwand aufgrund der Abfrage der Mittel beim LGLN bei Bewilligung und Auszahlung |
| Natur- und Landschaft | 105 % | geringfügiger Mehraufwand aufgrund der Abfrage der Mittel beim LGLN bei Bewilligung und Auszahlung |
| Fließgewässerentwicklung | < 110 % | hohe Gesamtkosten führen bei kleinen Verbänden zu Teilmittelabrufen - dadurch erhöhter Prüfaufwand |

Quelle: Eigene Darstellung nach LR (2012).

Neben dem erhöhten Beratungs- und Abstimmungsbedarf durch zusätzliche Akteure und Gremien spielt bei einigen Maßnahmen auch die tendenziell kleinere Dimensionierung von Leader-Vorhaben und die Antragstellung durch „Förderneulinge“ eine Rolle. Auch skizziert der „Dorferneuerungsplan (DE-Plan) die geplanten Maßnahmen konkreter als ein REK und daher sind Förderanträge aus einem DE-Plan leichter (schneller) zu entwickeln; Abstimmung mit Dritten hat oft schon während der DE-Planung und im AK stattgefunden“ (LR, 2012).

Herausgehoben wird jedoch für einige Maßnahmen auch der Minderaufwand für die Ämter gegenüber der Regelbewilligung: So sind die Maßnahmen Wegebau, Dorferneuerung und Kulturerbe

be (Codes 125-B, 322, 323-D) im Rahmen der Regelbewilligung mit Auswahlverfahren verbunden, die in Folge des Leader-Prozesses nicht im Amt anfallen.

Im Rahmen der Gruppendiskussion mit den DezernatsleiterInnen Strukturförderung 2012 wurde deutlich die Ansicht vertreten, dass Leader zwar einen Mehraufwand hinsichtlich der zu begleitenden Prozesse bedeutet, dass aber über Leader qualitativ andere Projekte akquiriert und umgesetzt werden können. Das RM tariert Interessen und Erwartungen zwischen den Beteiligten aus – ein Prozess, für den die Ämter kaum (noch) Kapazitäten haben.

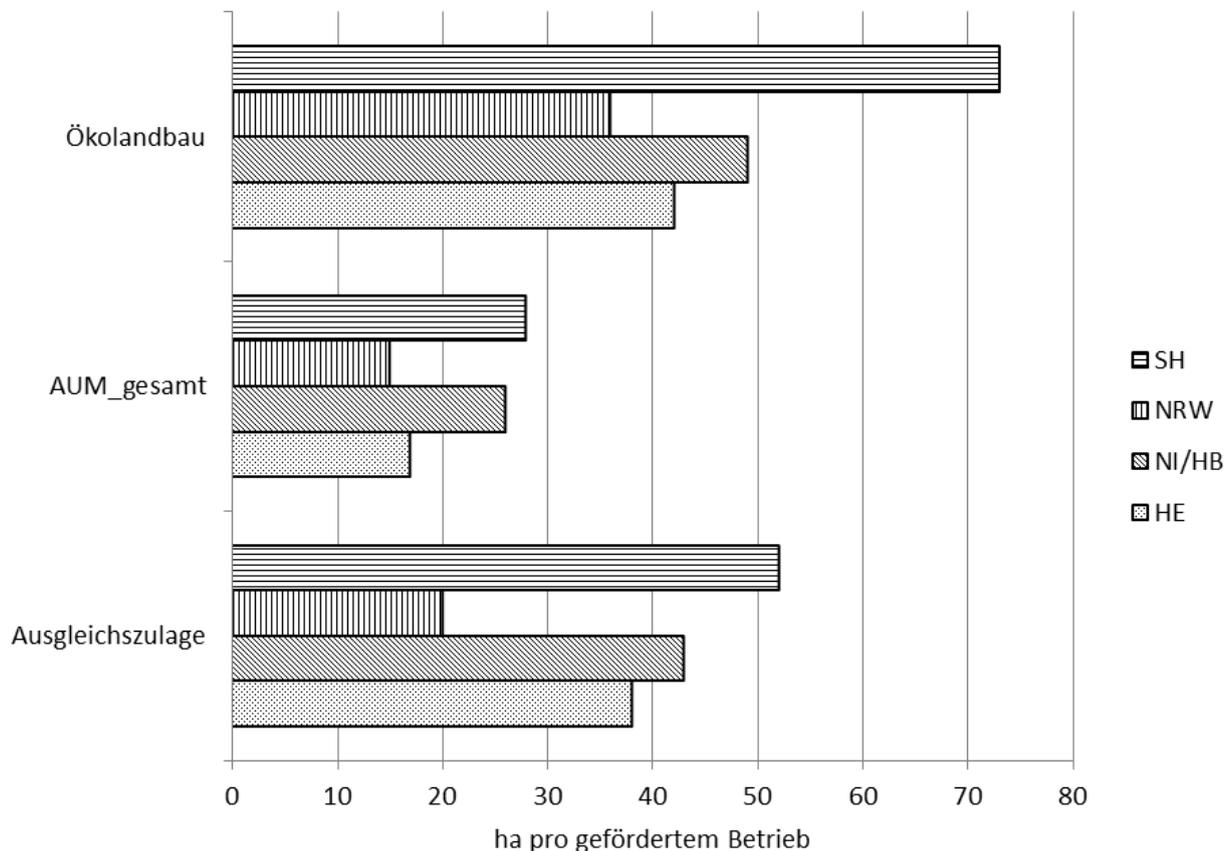
Daher ist die Qualität und Quantität des RM ein Engpass für den möglichen Mehrwert des Förderansatzes. Wichtig ist daher, dass das RM kompetent aufgestellt ist und die Fluktuationsrate so gering wie möglich ist. Auf diese Weise könnte Leader langfristig sogar zu einer Entlastung der Verwaltungen führen. Ein Kapazitätsaufbau an dieser Stelle wird daher für wichtig gehalten und die Schaffung guter und auskömmlicher Arbeitsbedingungen unterstützt (LR, 2014). Das sollte in der nächsten Förderperiode berücksichtigt werden.

5.1.2.2 Maßnahmengruppe – ELER-InVeKoS

Agrar- und Betriebsstrukturen sowie natürliche Standortfaktoren als wesentliche „Unveränderliche“ in der Erklärung der Implementationskosten

Spezifische Agrar- und Betriebsstrukturen sowie natürliche Standortfaktoren pausen stark durch, da sie die Struktur der Inanspruchnahme beeinflussen. Dies betrifft zunächst den Flächenumfang, der in Fördermaßnahmen eingebracht wird. Um denselben Flächenumfang zu erreichen, müssen beispielsweise in HE und NRW wesentlich mehr Anträge (Ökolandbau/AUM gesamt) bearbeitet werden als in NI/HB (siehe **Abbildung 15**). Des Weiteren spielt die Professionalität der Antragstellenden eine wichtige Rolle. In Bundesländern wie HE mit hohem Nebenerwerbsanteil dürfte der Beratungsbedarf durch die Bewilligungsstellen höher als in NI/HB ausfallen.

Abbildung 15: Durchschnittliche geförderte Fläche pro gefördertem Betrieb ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern



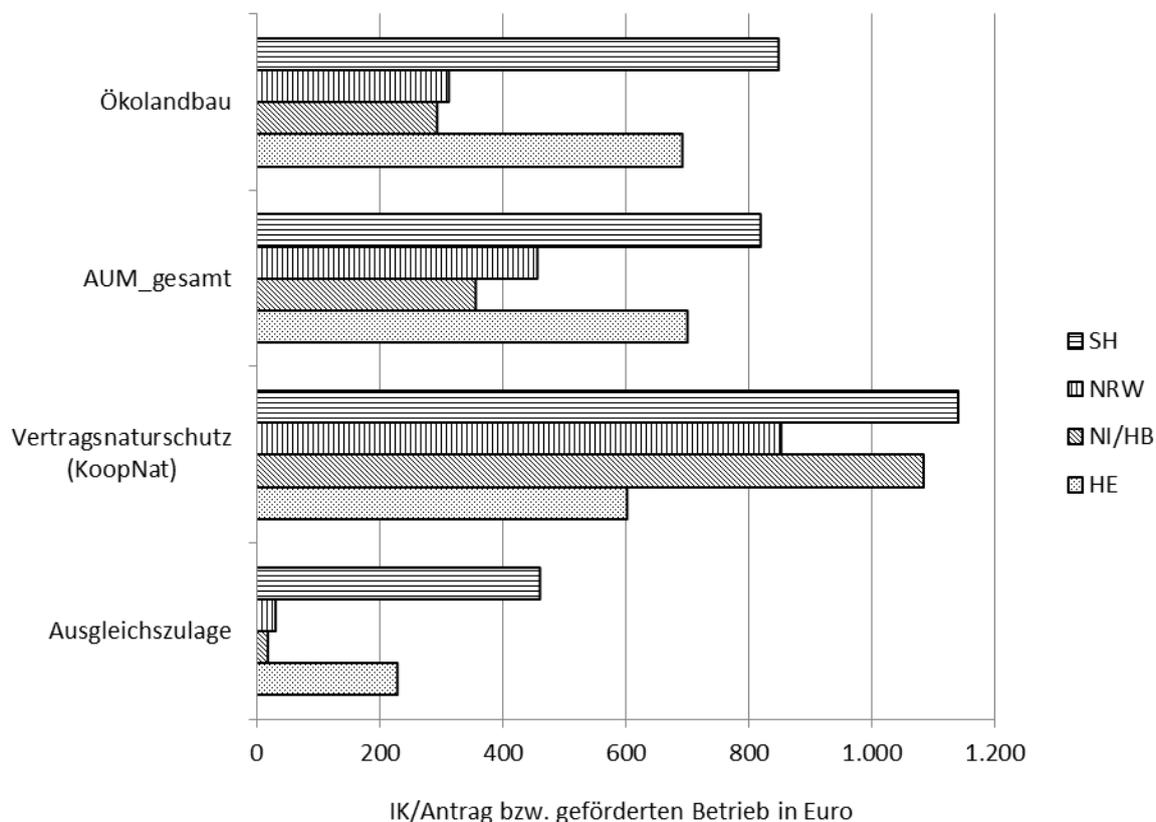
Quelle: Eigene Darstellung.

Während die Agrarstruktur über die Anzahl der Antragsteller unmittelbar auf die IK wirkt, fließen die natürlichen Standortfaktoren i. d. R. in die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen ein. So bestimmen z. B. Gesamtumfang und Verteilung von erosionsgefährdeten Gebieten oder im Fall der AGZ die benachteiligte Gebietskulisse die Anzahl der potenziellen Antragsteller dieser Maßnahmen.

Da es sich um einen horizontalen gesamtbetrieblichen Förderansatz handelt, spiegelt die durchschnittliche Förderfläche des Ökologischen Landbaus die Agrarstruktur des jeweiligen Landes wider, wenngleich ökologisch wirtschaftende Betriebe der Tendenz nach grundsätzlich über eine größere Betriebsfläche als konventionell wirtschaftende Betriebe verfügen. NI/HB weisen eine

geringere Förderfläche/Ökobetrieb im Vergleich zu SH auf, liegen aber über NRW⁶⁴ und HE mit ihren kleinteiligeren Agrarstrukturen.

Abbildung 16: Durchschnittliche IK pro Förderantrag* ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern



* Teilnehmende Betriebe gemäß Länder-Jahresberichten 2011.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bagatellgrenzen als Steuerungsinstrument

Agrar- und Betriebsstrukturen und natürliche Standortbedingungen sind als Bestimmungsfaktoren für die Höhe der IK als „Unveränderliche“ anzusehen; Einfluss auf die Höhe der IK kann lediglich über die Ausgestaltung von Bagatellgrenzen (siehe **Tabelle 29**) genommen werden.

⁶⁴ Ein weiterer Grund für die geringere Betriebsgröße ist der vergleichsweise hohe Anteil an Sonderkulturbetrieben.

Tabelle 29: Bagatellgrenzen im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

| (Teil-)Maßnahmen | Mindestzuwendungen in den Bundesländern | | | | | | | |
|--------------------------|---|-------------------------|------------|-------------|--------------------|---|------------------------|-----------|
| | NRW | | Hessen | | NI/HB | | SH | |
| 212 Ausgleichszulage | 153 | Euro/Jahr | 300 | Euro/Antrag | 500 | Euro/Antragsteller | 150 | Euro/Jahr |
| 213 Natura 2000 | 36 | Euro/Jahr | 50 | Euro/Jahr | 50 | Euro/Antragsteller | 160 | Euro/Jahr |
| 214 AUM-gesamt | 75 bis 900 | Euro/Jahr | 50 bis 500 | Euro/Jahr | 250 bis 900 | Euro/Jahr | 150 bis 1.000 | Euro/Jahr |
| 214 Ökologischer Landbau | 900 | Euro/Jahr | 500 | Euro/Jahr | 500 | Euro/Antragsteller | 1.000 | Euro/Jahr |
| 214 Vertragsnaturschutz | 125 | Euro/Jahr ²⁾ | 50 | Euro/Jahr | 500 | Euro/Antragsteller | keine Bagatellregelung | |
| | | | | | 250 | Euro/Antragsteller ¹⁾ | | |
| 214 Erosionsschutz | 220 | Euro/Jahr | 50 | Euro/Jahr | 500 | Euro/Jahr | kein Angebot | |
| 214 Zwischenfrüchte | 168 | Euro/Jahr | 50 | Euro/Jahr | 500 | Euro/Jahr | 150 | Euro/Jahr |

1) Für einzelne Teilmaßnahmen, u. a. ergebnisorientierte Grünlandextensivierung.

2) Pro Jahr und Bewilligung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderrichtlinien der Bundesländer.

Die Bagatellgrenzen können beispielsweise so gesetzt werden, dass sehr kleindimensionierte Anträge ausgeschlossen werden. Die Bagatellgrenzen im Ländervergleich verdeutlichen, dass NI/HB differenzierte Bagatellgrenzen gesetzt hat, die sich im oberen Bereich befinden. Mit der Förderperiode ab 2014 (PFEIL) sollen die Bagatellgrenzen generell auf 250 Euro (150 Euro für Folgeanträge) abgesenkt werden. Dies kann, wenn es um Einzelflächen im Vertragsnaturschutz geht, aus ökologischer Sicht durchaus sinnvoll sein.

Ergebnisorientierung versus Handlungsorientierung aus dem Blickwinkel der Implementationskosten

Eine Besonderheit im Förderkanon des NAU/BAU stellt die (Teil-)Maßnahme B2 dar. Es handelt sich um die einzige Agrarumweltmaßnahme mit einem ergebnisorientierten Ansatz. Als top-up-Förderung wird im Rahmen des KoopNat die Förderung von sechs Kennarten angeboten. Vielfach wird als Vorteil ergebnisorientierter AUM aufgeführt, dass es sich um selbstkontrollierende Systeme handelt. Die Begrifflichkeit „selbstkontrollierend“ bezieht sich auf die direkt ableitbare ökologische Wirkung der Förderung.^{65 66} Hervorzuheben ist, dass der Begriff „selbstkontrollierend“ nicht Verwaltungskontrollen einschließt. Kontrollvorgaben und -quoten sind für ergebnis- und handlungsorientierte AUM vom Grundsatz her identisch.

Die in **Tabelle 15** (Kapitel 4.2.3) dargestellten vergleichsweise hohen IK für B2 führen die Befragten auf die andere Förderlogik ergebnisorientierter im Vergleich zu handlungsorientierten Maß-

⁶⁵ Beispielsweise im Fall von B2 auf das Vorhandensein von mindestens vier Leitarten.

⁶⁶ Im Gegensatz dazu wird das Erreichen von Umweltwirkungen handlungsorientierter AUM nur indirekt über Ver- und Gebote (Handlungen) erreicht. So kann bspw. aufgrund eines Düngungsverbotes nicht mittelbar auf einen positiven Effekt für Kennarten geschlossen werden.

nahmen zurück, mit der man auch seitens der Verwaltung erst Erfahrung sammeln musste. Des Weiteren wurden folgende Gründe genannt:

- Kontrolleure müssen über Artenkenntnisse verfügen. Beim Technischen Prüfdienst stehen speziell ausgebildete Kontrolleure zur Verfügung, die u. a. auch zur VOK des KoopNat eingesetzt werden.
- Die B2-Flächen müssen in allen Transekten⁶⁷ abgeschritten werden, um das Vorhandensein der Mindestanzahl an Kennarten zu prüfen. Das Abschreiten der Transekte geht über das sonst übliche Vorgehen einer klassischen Vor-Ort-Kontrolle hinaus.

Eine weitere Kostenstelle, die in die Berechnung der IK eingeflossen ist, ist die ökologische Begleitforschung des NLWKN. Diesbezüglich verursacht B2 vergleichbare Kosten wie die handlungsorientierten Maßnahmen. Die Vorgabe, dass sich auf den B2-Flächen mindestens vier Kennarten befinden müssen, ist nicht hinreichend, um eine systematische Erfassung der Bestände im Rahmen der ökologischen Begleitforschung zu ersetzen.

Gefragt nach den vergleichsweise geringen Akzeptanzraten der ergebnisorientierten Grünlandextensivierung, die auch ein Grund für die vergleichsweise hohen relativen IK darstellen, führten die Befragten einen Aspekt an, der im engen Zusammenhang mit den Kontrollmechanismen der EU-KOM steht. Landwirte befürchten, dass „ausgerechnet“ zu dem Zeitpunkt VOKn stattfinden, zu dem beispielsweise witterungsbedingt die geforderte Anzahl an Kennarten nicht vorzufinden ist, und sie somit mit Sanktionen belegt werden. Offensichtlich scheuen sich die Landwirte davor, dass sie die Erfüllung der Förderauflagen nicht vollständig beherrschen bzw. beeinflussen können, während die Erfüllung der Förderauflagen handlungsorientierten Maßnahmen eindeutig in ihrem Einflussbereich liegt. Dieser Aspekt wird auch von der EU-KOM unter dem Stichwort „Fehlerrate“ kritisch gesehen und im Leitfaden für die Förderperiode 2014 bis 2020 diskutiert. „The rules on *force majeure* can alleviate the financial aspects of this risk but do not cover all circumstances“ (DG Agri, 2014).

KoopNat ist ein vergleichsweise teurer Maßnahmenblock in der Umsetzung

Wie für alle Bundesländer typisch, verursachen auch in NI/HB die Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit rd. 23 % und gut 45 Euro/ha vergleichsweise hohe, im Ländervergleich jedoch moderate Implementationskosten. Ursächlich für die im Vergleich zu den NAU/BAU-Maßnahmen höheren IK des KoopNat sind

- der hohe fachliche Anspruch des VN, der sich in den Förderauflagen niederschlägt,
- die Notwendigkeit, relativ viele Einzelfallentscheidungen fällen zu müssen und
- der i. d. R. ungünstige Flächenzuschnitt von Vertragsnaturschutzflächen.

⁶⁷ Ein Transekt ist ein Satz von Mess- bzw. Beobachtungspunkten entlang einer geraden Linie.

Letztlich beeinflusst auch der geringere potenzielle Förderumfang der KoopNat-Teilmaßnahmen die Höhe der IK/ha. Die potenzielle Förderfläche einer VN-Maßnahme ist aufgrund der Knappheit der Zielflächen deutlich geringer als für ohne Gebietskulisse angebotene AUM. Die absoluten IK für das Einpflegen eines Förderantrags in die EDV ist jedoch vergleichbar.

Hieraus folgt, dass sich Skaleneffekte nur in geringerem Umfang als bei den flächenstarken Maßnahmen realisieren lassen. Dass sich aber auch für die Bearbeitung des KoopNat Arbeitsroutinen einstellen, zeigen die IK der Bewilligungsstellen mit vergleichsweise hohem Vertragsnaturschutzvolumen. Reduzierend auf die IK des KoopNat wirkt, wenn die TeilnehmerInnen bei der Antragsstellung durch Qualifizierer oder Landschaftspflegeverbände unterstützt werden. Laut der Befragten sind deren Antragsunterlagen weniger fehlerbehaftet und somit in ihrer Bearbeitung weniger zeitaufwendig. Inwieweit es sich hierbei tatsächlich um einen Nettoeffekt handelt oder lediglich um eine Verlagerung der Verwaltungskosten hin zu den Qualifizierern/Landschaftspflegeverbänden, bleibt offen.

Für das KoopNat erfolgte keine Differenzierung nach Teilmaßnahmen. Es kann somit keine Streuung der IK im Teilmaßnahmenvergleich dargestellt werden. Anhaltspunkte zur Identifizierung von Teilmaßnahmen mit überdurchschnittlichen IK bieten jedoch die Befragungsergebnisse. Es zeigt sich, dass „überregelte“ KoopNat-Maßnahmen besonders hohe IK verursachen. Als überregelt werden von den Befragten Teilmaßnahmen beschrieben, die unterhalb der Teilmaßnahmeebene nochmals differenziert sind. Als Beispiel wird die auf ausgewählte Regionen Niedersachsens beschränkte Rotmilan-Maßnahme (FM 432.6) genannt. Die Förderung wird untergliedert in unterschiedliche Saat- und Mahdtermine sowie Saatmischungen. Die starke Differenzierung der Förderung hat zur Folge, dass je Untergruppe die Anzahl der Förderfälle nur sehr gering ist. Ausgehend von diesen Ausführungen raten wir an zu prüfen, ob auf eine zu starke Ausdifferenzierung verzichtet werden kann oder falls aus naturschutzfachlichen Gründen diese Differenzierungen unabdingbar sind, die sehr kleinen Teilmaßnahmen ggf. als reine Landesmaßnahme fortzusetzen wären.

Biodiversität kostet mehr als Wasser oder Boden

AUM zum Schutz der Biodiversität verursachen in allen Bundesländern höhere IK/ha als AUM zum Schutz der anderen Ressourcen. Biodiversitätsmaßnahmen sind in NI/HB das KoopNat sowie die NAU/BAU-Teilmaßnahmen A5, A6 und B2. Begründet sind die höheren IK bspw. in den mit dem jeweiligen Förderziel verbundenen geringen Förderumfängen bei vergleichbaren Fixkosten z. B. für das Aufsetzen der Teilmaßnahmen in der EDV. Während die Fixkosten bei flächenstarken Teilmaßnahmen je geförderter Flächeneinheit nur zu einem geringen Anteil zu Buche schlagen, ist ihr Anteil bei AUM mit geringer Förderfläche überproportional hoch. Weiterhin zeichnen sich die Biodiversitätsmaßnahmen i. d. R. durch vergleichsweise kleine, z. T. schwerer abgrenzbare Förderparzellen aus, deren Kontrolle einen höheren Zeitaufwand verursacht, sodass auch die variablen IK höher ausfallen.

Von den Befragten wird mehrheitlich die Notwendigkeit der Biodiversitätsförderung bejaht und das Förderinstrument der freiwilligen Maßnahmen als adäquat erachtet. Einige Interviewpartner bezweifeln jedoch, dass die Förderung unter dem Dach der strengen EU-Regularien sinnvoll verankert ist und schlagen eine Landesförderung vor. Sicher kann es sinnvoll sein, komplexe Fördergegenstände rein national zu finanzieren. Sinnvoller wäre es allerdings, EU-Regelungen auf den Prüfstand zu stellen, um nicht die sog. dark-green-Maßnahmen gänzlich aus den EU-Programmen zu verdrängen.

Lagetreue AUM versus rotierende Maßnahmen

Lagetreue Verpflichtungen verursachen nach Auffassung der Befragten im Grundsatz einen höheren Verwaltungsaufwand als rotierende Verpflichtungen. Dies liegt daran, dass für lagetreue AUM im Rahmen der 1. Verwaltungskontrolle zu prüfen ist, ob a) in jedem Jahr die gleiche Fläche mit der AUM belegt wurde und b) diese die gleiche Größe aufweist. Es erfolgt sowohl eine Prüfung über die Zeit als auch in Bezug auf den bewilligten Förderumfang. Rotierende Maßnahmen weisen im Gegensatz dazu keine zeitliche Referenz auf. Es ist nach Aussage der Gesprächspartner nur zu prüfen, ob die Fläche den Fördervoraussetzungen⁶⁸ entspricht und der bewilligte Gesamtflächenumfang vorliegt. Im Rahmen des NAU/BAU beinhaltet lediglich die Teilmaßnahme A6 eine lagetreue Verpflichtung, ebenso wie die Maßnahmen des KoopNat. Die Anforderung der Lagetreue im KoopNat korrespondiert unmittelbar mit den Förderzielen. Da im Rahmen der AUM nur dann lagetreue Maßnahmen angeboten werden, wenn fachliche Erfordernisse dies unabdingbar machen, bestehen unserer Auffassung nach keine zusätzlichen Alternativen.

Baukastensystem ist verwaltungsmäßig günstiger als Verrechnung

Alle Maßnahmen, die laut Kombi-Tabelle nicht rein additiv gefördert werden, sondern bei denen Teile der Prämie zu verrechnen sind, verursachen einen relativ höheren Verwaltungsaufwand. Festzustellen ist, dass durch Einführung des Baukastensystems 2005 ein Instrument etabliert wurde, das rein additive Maßnahmenkombinationen überhaupt ermöglicht. Diese Entwicklung wird von uns als sehr positiv bewertet. Vor diesem Hintergrund wird die Fortsetzung des Baukastenprinzips und noch stärkere Profilierung der AUM im Programm der Niedersächsischen und Bremischen Agrarumweltmaßnahmen (NiB-AUM) für die folgende Förderperiode befürwortet (siehe hierzu genauer LR und entera, 2014).

Weitere Ursachen für die Höhe der IK von AUM

Neben den oben dargestellten übergeordneten Einflussfaktoren auf die Höhe der IK nennen die Befragten spezifische Ursachen für bestimmte Teilmaßnahmen:

- Extensivierung von Anbauverfahren auf Ackerflächen – Vögel und sonstige Tierarten der Feldflur (FM 432): Ausdehnung der Gebietskulissen im laufenden Förderverfahren, um der von

⁶⁸ Zum Beispiel Einhaltung einer Gebietskulisse.

der EU-KOM ausgesprochenen Rüge zur Öffnungsklausel über die Förderung von Flächen außerhalb der Gebietskulisse entgegenzuwirken. Die Ausdehnung der Förderkulisse zog die fachliche Begründung für die neu aufgenommenen Flächen und deren Digitalisierung nach sich.

- Grundwasserschonende Landbewirtschaftung (GSL): Ausschluss von Doppelförderung mit Nicht-ELER-Programmen, die verwaltungsseitig nicht dem InVeKoS und somit nicht den Standardprüfverfahren unterliegen. Der Flächenabgleich der GSL-Maßnahmen mit denen des niedersächsischen Trinkwasserschutzprogramms erfolgt beim NLWKN, das exklusiv die Förderdaten des Landesprogramms verwaltet. Werden doppelt beantragte Flächen identifiziert, erfolgt vom NLWKN eine Rückmeldung an die Bewilligungsstellen zur Fallklärung. Die befragten Bewilligungsstellen wünschen sich die Integration der Trinkwasserschutzflächen in das InVeKoS, sodass doppelt beantragte Flächen direkt in das laufende Bewilligungsverfahren eingespeist werden und die dargestellte Bearbeitungsschleife über das NLWKN entfällt.

Erschwernisausgleich – Verwaltungsabwicklung mit Erschwernissen

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern verursacht die Abwicklung des Erschwernisausgleichs (ELER-Code 213) mit 38 Euro/ha hohe Verwaltungskosten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass NI/HB mit der Punktwerttabelle ein Zahlungssystem anwenden, welches annähernd im 1:1-Verhältnis Bewirtschaftungseinschränkungen ausgleicht, die sich aus der jeweiligen NSG-VO ergeben. Laut der Befragten resultiert aus dieser Regelung, dass für jede beantragte Fläche

- ein Abgleich erfolgen muss, in welchem NSG die beantragte Fläche liegt und welcher ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungsbeschränkung sie unterliegt, und
- die Ausgleichszahlung anhand der relevanten Bewirtschaftungsauflagen und der daraus resultierenden Punktwerte zu ermitteln ist.

Erschwerend kommt hinzu, dass die NSG-Flächen nicht im InVeKoS-GIS bzw. Flächennutzungsnachweis (FNN) mit einer Verschneidungsroutine hinterlegt sind, sodass sich der Punktwert und folglich auch die Ausgleichszahlung nicht EDV-basiert errechnet. Um die manuelle Zuordnung der beantragten Flächen zu dem jeweiligen NSG und dessen Bewirtschaftungseinschränkungen herzustellen, müssen mit z. T. erheblichem Zeitaufwand zwei Lage-Raum-Bezugssysteme in Deckung gebracht werden, nämlich das der Feldblöcke (InVeKoS) und das der Flurstücke (NSG-VO).⁶⁹ Erschwert wird die Arbeit zusätzlich dadurch, dass die NSG-Grenzen z. T. Feldblöcke anschneiden, folglich die Feldblöcke nur als Teilstücke für den Erschwernisausgleich förderfähig sind.

Weiterhin wird die Feststellung der Förderfähigkeit von Flächen von den Befragten als arbeitsaufwendig eingestuft.⁷⁰ Ein Förderausschluss besteht für drei Flächenkategorien:

⁶⁹ Die Basis bildet hierfür die sogenannte Flächenzuordnungstabelle.

⁷⁰ Die folgenden Ausführungen haben ebenfalls für die Agrarumweltmaßnahmen Bestand.

- a) Flächen im Besitz der öffentlichen Hand,
- b) Flächen, deren Kauf aus öffentlichen Mitteln finanziert wurde, oder
- c) Flächen, die als Ersatz- und Ausgleichsflächen geführt werden.

Der Antragsstellende erklärt, dass die von ihm beantragten Flächen keiner dieser Kategorien angehören. Die Angaben müssen von der Verwaltung erstens auf Vollständigkeit und zweitens durch Abgleich mit dem Kataster der öffentlichen Flächen auf Richtigkeit geprüft werden. Gegen das Förderverbot öffentlicher Flächen erheben die Befragten keinen grundsätzlichen Einspruch. Sie geben allerdings zu bedenken, dass mit den notwendigen Prüfungen aus den oben genannten Gründen ein hoher Zeitaufwand verbunden ist. Problematisiert wird weiterhin, dass unter die Ausschlussregelung auch Klein- und Kleinstflächen, wie beispielsweise (alte) Entwässerungsgräben, fallen. Diese können Förderflächen durchqueren und müssen als linienhafte Elemente aufwendig in Abzug gebracht werden. Der hierzu erforderliche Verwaltungsaufwand steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den nicht gewährten und damit eingesparten Ausgleichszahlungen. Letztlich bemängeln die Gesprächspartner, dass die Definition öffentlicher Flächen so umfangreich ist, dass Antragsteller diese kaum nachvollziehen können, und es deshalb zu fehlerbehafteten Anträgen kommt.

Das durch den CMEF vorgegebene Bewertungsschema für die Natura-2000-Zahlung fordert die Quantifizierung des durch die Förderung induzierten Zusatznutzens ein. Im Fall des Erschwernisausgleichs wäre dies der (zusätzliche) Biodiversitätseffekt. Ergebnis der Evaluierung ist, dass mit der EU-Zahlung kein zusätzlicher Biodiversitätseffekt verbunden ist (Reiter und Sander, 2010). Mit dem Erschwernisausgleich werden nur solche Bewirtschaftungerschwernisse ausgeglichen, die in den NSG-VOen ordnungsrechtlich festgelegt sind. Bei Wegfall der EU-Förderung hätte das ökologische Schutzniveau Fortbestand. Den Kosten der öffentlichen Hand steht damit kein Zusatznutzen gegenüber. Die Empfehlung ist eindeutig und richtet sich gegen die Fortführung des Erschwernisausgleichs im Förderprogramm.

Die getroffene Empfehlung folgt dabei (strikt) volkswirtschaftlichen Effizienzkriterien. Die Landesinteressen können hiervon abweichen, da für die Bewirtschaftungerschwernisse des Erschwernisausgleichs ein per Landesgesetz geregelter Rechtsanspruch auf Ausgleichszahlung besteht. Der Ausstieg aus der EU-Förderung hätte zur Folge, dass die IK entfielen, die sich allein aus den EU-Regularien ergeben (siehe hierzu Kapitel 4.1.3). Der Wegfall der EU-Finanzierung wird zu Lasten des Landeshaushaltes gehen, im Gegenzug könnte aber das frei werdende EU-Budget für einen alternativen Fördertatbestand eingesetzt werden.

„Man kann mit der Ausgleichszulage problemlos viel Geld an die Landwirte verteilen“ (LR, 2014).

Wenngleich die Ausgleichszulage erst mit dem Health Check in PROFIL aufgenommen wurde, weist sie nicht die typisch hohen Lern- und Verwaltungskosten einer „jungen“ Fördermaßnahme

auf. Die geringen IK der AGZ lassen sich mit der wenig ambitionierten Ausgestaltung der Förderung herleiten: Die Ausgleichszulage ist dem Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und Landschaft“ zugeordnet. Laut Landesrichtlinie sollen durch die Ausgleichszulage nachhaltige Bewirtschaftungsformen erhalten werden, die insbesondere Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen (VORIS 78210; VORIS 78210). Mit Ausnahme des Gebots einer mindestens einmaligen Nutzung ist die Zahlung jedoch nicht mit weiteren Bewirtschaftungsauflagen verbunden. Für nicht bewirtschaftete Flächen, die dem GLÖZ-Standard unterliegen, wird keine Zahlung gewährt, nur Dauergrünland ist förderfähig. Damit gehen die Zuwendungsvoraussetzungen mit Ausnahme der Kulissenzugehörigkeit „benachteiligtes Gebiet“ nicht bzw. nur minimal über die Anforderungen für die Direktzahlungen hinaus, was sich in den geringsten relativen IK aller Flächenmaßnahmen niederschlägt.

Mit dem Nutzungsgebot soll letztlich der Produktionsaufgabe von Grünlandflächen entgegen gewirkt werden.⁷¹ Da mit der Zahlung keine weiteren Auflagen verbunden sind, wirkt die Zahlung von 35 Euro/ha zwar im vollen Umfang deckungsbeitragerhöhend, für das Gros der Antragstellenden kann jedoch in Abrede gestellt werden, dass die Zahlungshöhe ausreichend ist, um eine grundlegende Entscheidungsumkehr gegen eine Produktionsaufgabe zu gewährleisten. Als Fazit ist festzuhalten, dass die Ausgleichszulage zwar geringe Verwaltungskosten/ha und geringe Vollkosten verursacht (siehe **Tabelle 15**), die durch die Förderung anvisierten Umwelteffekte jedoch derart gering sind, dass das Kosten-Wirksamkeitsverhältnis als schlecht einzustufen ist.

5.1.2.3 Forstliche Förderung

Bei der forstlichen Förderung kommen viele Aspekte zusammen, die die Umsetzung verteuern, was auch der Niedersächsische Rechnungshof in seinem Prüfbericht 2013 kritisch vermerkt hat (LRH Niedersachsen, 2013, S. 11):

1. zwei unterschiedliche Förderverfahren,
2. stark unterschiedliche Inanspruchnahme – identische Vorgehensweisen,
3. keine bis geringere Nachfrage als erwartet,
4. individuelle, nicht pauschale Zuwendungsgewährung,
5. Nacharbeiten von Altfällen.

1. Gemäß Zahlstellendienstanweisung (ZDA) ist zu beachten, dass die forstlichen Vorhaben je nach Förderung den flächenbezogenen Maßnahmen oder dem investiven Bereich zugeordnet werden (ML, 2013b). Waldumweltmaßnahmen beispielsweise laufen über InVeKoS. Das heißt,

⁷¹ „Ziel der Förderung ist es, durch die Zahlung einer Ausgleichszulage einen Beitrag zur Erhaltung von Dauergrünland und zur Aufrechterhaltung einer Produktion auf wertvollen Biotopen zu leisten“ (RL-AGZ, 2010).

unterschiedliche Verfahren sind zu implementieren, und die Bewilligungsstelle muss die Erlasslage für beide Förderbereiche und deren Konsequenzen auf die forstliche Förderung nachhalten.

2. „Es sind die unterschiedlichsten Maßnahmen, die man draußen fördern kann. Die Hauptmaßnahmen: Wegebau, Erstaufforstung und Umbau. Das sind drei größere Maßnahmen, die hinsichtlich ihrer Verwaltungskosten im Normalbereich sind. Bei der Bestandespflege als kleiner Maßnahme sieht das schon anders aus“ (LR, 2014). Alle Maßnahmen sind aber nach dem gleichen „bürokratischen Schema“ abzuwickeln. Aus Sicht der Bewilligungsstelle führt dies bei Maßnahmen, die nur mit geringen Mitteln ausgestattet sind, zu hohen relativen IK.

3. Die Nachfrage nach einigen Forstmaßnahmen ist sehr gering, sodass ausschließlich Vorhaltekosten entstehen. „Die Waldumweltmaßnahmen laufen nicht, weil diese Maßnahme für die Waldbesitzer uninteressant ist. Der Fördersatz ist viel zu gering. Diese Maßnahme ist nun quasi ausgesetzt“ (LR, 2014). Bei der Maßnahme „Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potentials“ (ELER-Code 226) liegen Vorhaltekosten zum Teil in der Natur der Maßnahme, da diese zwar auch vorbeugende Projekte gegen Schadereignisse (z. B. Waldbrände) finanziert, z. T. aber auch erst nach Schadereignissen greifen soll. Andere Maßnahmen sehen sich einer geringen Nachfrage gegenüber, allerdings weniger wegen des bürokratischen Aufwandes – diesen puffern die Forst-Dienstleister⁷² weitgehend ab – als vielmehr durch die steigenden Holzpreise, die einen Waldumbau mit hohen Laubholzanteilen vor allem für große Waldbesitzer unattraktiv erscheinen lassen (Bormann, 2013). Eine geringe bzw. komplett fehlende Nachfrage führt aufgrund der Fixkosten nicht zu einem proportionalen Rückgang der IK. Für die Nachfrage ist das Engagement der Dienstleister ganz wesentlich. „Die Stimmung bei den Dienstleistern ist angesichts des immer steigenden Aufwandes nicht gut. Je größer die Gefahr von Fehlern/Sanktionen ist, desto weniger Interesse besteht bei ihnen, Anträge auf den Weg zu bringen“ (LR, 2014).

4. Im Forstbereich gibt es grundsätzlich die Möglichkeit, über Gesamtpauschalen beispielsweise eine Waldumbaumaßnahme zu bescheiden. Bundesländer wie Hessen haben sich bei Waldumbaumaßnahmen für eine generelle Förderung je Hektar entschieden. Die Bewilligungsstelle in Hessen sieht deutliche Vorteile in den Pauschalen. „Für Laubbaumkulturen gibt es 4.700 Euro/ha, für Mischkulturen 3.500 Euro/ha. Der Antragsteller muss damit klarkommen. Seitens der Verwaltung wird nur kontrolliert, dass die Fläche stimmt. Selbstverständlich wird vor Ort auch kontrolliert, dass die Fläche ordnungsgemäß bepflanzt wurde. Dafür gibt es auch entsprechende Leitlinien. Durch die Pauschalzahlung ist es aber irrelevant, ob die Baumschule die bestellten 50/70 liefern können oder stattdessen 30/5⁷³ liefern. Früher musste man in einem solchen Fall einen Änderungsbescheid erstellen“ (LR, 2014). Niedersachsen hat sich hingegen

⁷² Bei den Dienstleistern handelt es sich um FörsterInnen der Landesforstverwaltung sowie der Landwirtschaftskammer. Daneben treten auch einige Freiberufler und selbstständige Dienstleister in Erscheinung.

⁷³ Bei den Werten handelt es sich um Größenangaben von Pflanzmaterial.

für eine modulare Berechnung des Zuwendungsbetrages entschieden, weil dadurch die Maßnahmen besser an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden können. Einige Standorte in Niedersachsen erfordern aufgrund der starkwüchsigen Begleitvegetation eine intensive Vorbereitung der Pflanzflächen, die sehr kostenintensiv ist. *„In Niedersachsen ergibt sich, aufgrund der modularen Berechnung des Zuwendungsbetrages, im Gegensatz zu anderen Bundesländern in Fällen mit besonders aufwendiger Kulturvorbereitung auch ein höherer Förderbetrag“* (Bormann, 2013). *„Die Vorbereitung einer Fläche beispielsweise ist in der Regel mit einer solchen Pauschale nicht abzudecken, es sei denn, man differenziert die Pauschalen nach dem Schwierigkeitsgrad. So etwas gab es auch schon in Niedersachsen, davon ist man wieder abgekommen. Das jetzige System ist in Ordnung“* (LR, 2014). Die Individualität der Antragstellung im EU-Kontext bedingt, dass häufig Änderungen an den sehr detaillierten Bewilligungsbescheiden vorgenommen werden müssen. Zum Teil sind in der Besonderen Dienstanweisung (BDA Forst) allerdings schon Ausnahmen vorgesehen, die jedoch ausführlich in den verschiedenen Schritten der Verwaltungskontrolle zu dokumentieren sind.⁷⁴ Ein wichtiges Thema sind die Pflanzsortimente, da es häufig vorkommt, dass die bei der Baumschule bestellte Ware nicht geliefert werden kann, sondern nur eine vergleichbare Qualität. Manchmal reicht diesbezüglich eine Mitteilung an die Bewilligungsstelle (wobei die Bestätigung für spätere Kontrollen abgeheftet werden muss), größere Änderungen bedürfen allerdings eines Änderungsbescheids. Bis der bearbeitet ist, müssen die Maßnahmen eigentlich ruhen. *„Man kann aber keine drei Wochen warten, wenn die Pflanzen schon da sind“* (Bormann, 2013). Eine rein nationale Förderung wäre hier generell flexibler, soweit die Änderung nicht dem Zuwendungszweck zuwider läuft, und der Bewilligungsrahmen insgesamt nicht überschritten wird. Ein weiterer Aspekt, der mit dem „Baukastensystem“ einhergeht, ist, dass die Anforderungen an das Personal bei dem modularen Förderansatz wesentlich höher als bei einer Flächenpauschale sind. *„In den Regionalstellen [muss] eine Forstfachkraft [...] [sitzen], damit die Anträge entsprechend bearbeitet werden können. Man muss schon verstehen, was die Dienstleister individuell an Maßnahmen zusammenstellen. Forstlicher Sachverstand ist für die Bearbeitung der Anträge unabdingbar“* (LR, 2014). Insgesamt zeigt das Beispiel der Baukastenförderung, dass eine stärkere Individualität mit höheren Umsetzungskosten einhergeht, aber nur so auf schwierigen Flächen überhaupt waldbauliche Maßnahmen stattfinden können und insgesamt die Inanspruchnahme gewährleistet werden kann.

⁷⁴ Zum Beispiel enthält die BDA zum Verfahren für die Gewährung investiver Forstmaßnahmen bereits Sonderregelungen, wie trotz eines Änderungsantrages eine Unterbrechung zu Lasten der Maßnahmen verhindert werden kann. Ebenso sind bereits jetzt leichte inhaltliche Abweichungen, beispielsweise bzgl. des Pflanzsortimentes, ohne Änderungsantrag, aber mit ausreichender Begründung im Sachbericht des Verwendungsnachweises innerhalb der bewilligten Zuwendungssumme sanktionslos möglich (BDA Forst Anhang 20). Der gewünschte flexible Rahmen existiert insoweit bereits, als ein Maximalrahmen bewilligt wird. Alles was in diesem Rahmen liegt, z. B. ein kürzerer Zaun als ursprünglich beantragt und bewilligt, ist nach der Bestätigung durch die Inaugenscheinnahme und wenn es im Sachbericht erwähnt und begründet wird, ohne Änderungsantrag möglich (Bormann, 2013).

5. Maßnahmen wie die Erstaufforstung, die über einen sehr langen Zeitraum laufen, müssen, wenn sie nicht im Laufe der Zeit aus der EU-Kofinanzierung herausgenommen werden, immer wieder an neue Systeme angepasst werden. Sehr arbeitsaufwendig war in diesem Zusammenhang das Einpflegen der Adressdaten in die Stammdatenverwaltung, um selbst die Kleinstbeträge der Erstaufforstung auszahlen zu können (siehe Kapitel 5.5.2).

5.1.3 Förderstrategie und Maßnahmenstruktur: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen

5.1.3.1 Programmebene

Angebot von Kleinstmaßnahmen im Programm überdenken

Kleinstmaßnahmen haben oft hohe relative IK, da bei ihnen die Fixkosten stark zu Buche schlagen. Darüber hinaus ist die Belastung des Programmoverheads, v. a. der ZS und BS, bei Kleinstmaßnahmen nicht proportional niedriger. Soweit die Kleinstmaßnahmen wirkungsvoll sind, sollten sie zukünftig rein national angeboten werden.

Konvergenzgebiet Lüneburg: keine getrennten Verfahren implementieren

Es wird auch in der kommenden Programmperiode unterschiedliche Kofinanzierungssätze für das „Normalgebiet“ und das Übergangsgebiet geben. Dies vermindert die Summe, die zur öffentlichen nationalen Kofinanzierung bereitgestellt werden muss. Unterschiedliche Beihilfeintensitäten zwischen den Regionalkategorien gab es nur bei einigen ZILE-Maßnahmen. Darauf sollte zukünftig analog zum EFRE-/ESF-Programm Niedersachsens verzichtet werden.⁷⁵ Es gibt keine stichhaltige Begründung dafür, nur Kommunen im Übergangsgebiet aufgrund ihrer Finanzschwäche besser zu stellen, da es ebenso außerhalb des Übergangsgebiets finanzschwache Kommunen gibt.

Artikel-89-Maßnahmen auch weiterhin strategisch einsetzen

In vielen PROFIL-Maßnahmen konnten zusätzliche nationale Mittel dazu genutzt werden, bestimmte Vorhabentypen, v. a. kleinvolumige oder sehr komplexe Vorhaben, gezielt ohne ELER-Kofinanzierung zu fördern. Auch zukünftig sollte so verfahren werden.

⁷⁵ „Das Multifondsprogramm umfasst im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ zwei Zielgebiets- bzw. Regionalkategorien nach Art. 82 der ESIF-VO: die Übergangsregion Lüneburg (ÜR) und das restliche Niedersachsen als stärker entwickelte Region (SER). Niedersachsen hat sich zur Formulierung eines solchen Multifondsprogramms entschlossen, weil die im Land vorhandenen regionalen Disparitäten sich in der Realität nicht nach der Abgrenzung nach ÜR und SER differenzieren lassen, sondern vielmehr innerhalb des gesamten Landes variieren und somit einen landesweiten ganzheitlichen Ansatz zur Lösung der strukturpolitischen Herausforderungen bedingen.“ (Niedersächsische Staatskanzlei, 2014).

5.1.3.2 Maßnahmenebene

5.1.3.2.1 ELER-Investiv

Nach Möglichkeit große Vorhaben EU-kofinanzieren

Da es einen deutlichen Zusammenhang zwischen Vorhabengröße und relativen IK gibt, sollten nach Möglichkeit kleine Vorhaben national gefördert werden (s. o.). Wenn es der Erreichung des Förderzwecks nicht zuwiderläuft, sollte auch nach Möglichkeit die Bagatellgrenze angehoben werden.

Teilauszahlungen vermeiden

Jede Teilauszahlung (Zwischenzahlungen) verursacht verwaltungsseitig annähernd so hohe Kosten wie eine Einmalzahlung, teilweise werden sogar Arbeitsschritte, wie z. B. Sanktionsberechnungen wesentlich komplizierter. Nachteilig ist, dass bei Verzicht auf Teilauszahlungen der Zeitraum für die Zuwendungsempfänger länger wird, den sie zwischenfinanzieren müssen. Manche Zuwendungsempfänger, wie beispielsweise Vereine, stellt dies vor größere Probleme. Bei Verzicht auf Teilauszahlungen müsste die Abwägung in Bezug auf die negativen Effekte auf ZuwendungsempfängerInnen getroffen werden, oder es wäre zu prüfen, ob die Kosten für Zwischenfinanzierungen mit verhältnismäßigem Aufwand förderfähig sein können.

Bei Bildungs- und Beratungsmaßnahmen müssen hohe relative IK in Kauf genommen werden

Bildungs- und Beratungsmaßnahmen sollten gemäß der Ergebnisse der Maßnahmenbewertung auch zukünftig angeboten werden. In der ELER-VO (VO (EU) Nr. 1305/2013) wird sogar der Kofinanzierungssatz für Qualifizierungsmaßnahmen auf 80 % gesetzt, um einen zusätzlichen Anreiz zu schaffen. Die Maßnahmenmerkmale, die die relativen IK bedingen, werden sich aber auch zukünftig nicht vollkommen ändern. Es wird zu beobachten sein, wie sich die neuen Förderbedingungen (Träger- statt TeilnehmerInnenförderung) auf die Kostenstruktur auswirken werden. Es bleiben insgesamt kleinvolumige Maßnahmen mit komplexen Abrechnungsverfahren. Kommen zukünftig die neuen Regelungen zur öffentlichen Vergabe hinzu, die nach bisherigem Kenntnisstand den zwangsläufigen Verzicht auf die wenigen Pauschalkostenlösungen zur Folge haben, dann könnten die „Einspareffekte“ der reduzierten Förderfallzahlen eventuell vollkommen kompensiert werden. Es stellt sich die Frage, ob Bildungs- und Beratungsmaßnahmen deutlich günstiger wären, wenn man sie außerhalb des EU-Programms anbietet. Eine Kostenreduktion würden wir v. a. aufseiten des Programmoverheads und des maßnahmenbezogenen Overheads sehen.

Leader: Bewusstsein für die aufwendige Umsetzung besonderer Projekte schaffen und die entsprechenden Ressourcen dafür vorhalten

Aufgrund der oft spezifischen Konstellationen der Projekte und der ZuwendungsempfängerInnen entsteht den Bewilligungsstellen ein Mehraufwand bei der Abwicklung von Leader-Projekten.

Wichtig ist, dass das Regionalmanagement gut aufgestellt ist (qualitativ und quantitativ), um die Verwaltungen nach Möglichkeit zu entlasten.

5.1.3.2.2 ELER-InVeKoS

Bagatellgrenzen gezielt einsetzen, um Verwaltungskosten zu senken

Bislang wies das EPLR NI/HB eher höhere Bagatellgrenzen im Vergleich zu anderen Bundesländern auf. Mit dem Nachfolgeprogramm PFEIL 2014-2020 sollen die Bagatellgrenzen abgesenkt werden. Wenn das zur Folge hätte, dass tatsächlich die Zahl von Kleinstflächen (vielleicht auch von neuen Zuwendungsempfängern) ansteigt, käme es zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Ob der ökologische Mehrwert dementsprechend zunimmt, ist fraglich.

Beratung beim KoopNat gezielt einsetzen

Die Befragungen haben ergeben, dass Anträge von Teilnehmenden, die von Landschaftspflegeverbänden oder Qualifizierern unterstützt wurden, weniger fehlerbehaftet und somit in der Bearbeitung weniger zeitaufwendig waren. Analog zu der Empfehlung für Leader (s. o.) sollte das Potenzial dieser externen Strukturen angesichts der begrenzten Kapazitäten innerhalb der Verwaltung gezielt genutzt werden.

Auf die kritische Masse achten

Fördervarianten und Teilmaßnahmen, die nur über ein (sehr) kleines Antragsvolumen verfügen, sollten nach Prüfung der Ursachen für die geringe Akzeptanz zusammengefasst oder aus dem Programm genommen werden.

Neue Fördervarianten erstmals mit nationaler Finanzierung erproben

Neue Fördervarianten oder Teilmaßnahmen sollten mit dem Ziel, unnötige Anlaufkosten für die Verwaltung zu vermeiden, erst nach einer Potenzialanalyse oder einer Pilotprojektphase in die EU-Förderung eingeführt werden.

Einzelflächenbezug der Förderung – wo sinnvoll – aufheben

Für die Zukunft birgt die in der ELER-Verordnung (VO (EU) Nr. 1305/2013) skizzierte Vorgehensweise ein Vereinfachungspotenzial. Nach dieser Regelung wird für betriebs- oder betriebszweigbezogene AUM ein Förderantrag für fünf bzw. sieben Jahre beschieden, aber lediglich mit der Verpflichtung, die für die AUM relevanten betrieblichen Flächen einzubringen.⁷⁶ Diese Regelung

⁷⁶ Nach der jetzigen Interpretation beispielsweise die gesamte betriebliche LF (Ökologischer Landbau, gesamtbetrieblich), das gesamte betriebliche Grünland oder das Ackerland (Betriebszweigmaßnahme).

hat den Vorteil, dass das Gros an Verwaltungsvorgängen entfällt, das sich derzeit aus dem Einzelflächenbezug der Förderung ergibt.

In der laufenden Förderperiode beantragten AUM-TeilnehmerInnen einen Förderumfang und erbringen ihn über Einzelflächen. Die Einzelflächen werden im Grundantrag dokumentiert. Abweichungen zwischen Grundantrag und Auszahlungsantrag sind bei nicht lagetreuen AUM zulässig, sofern ein Änderungsantrag gestellt wurde und der bewilligte Flächenumfang (Summe) nicht unterschritten wird. Der Änderungsantrag wird entsprechend beschieden und gilt als (neuer) Grundantrag. Da zukünftig kein Bezug zur Einzelfläche besteht, könnte der Flächenumfang von Jahr zu Jahr variieren. Für die Auszahlung wird der im Flächennachweis dokumentierte Flächenumfang herangezogen. Es entfielen damit Bearbeitungsschleifen und Änderungsbescheide. Das Sanktionsrisiko würde sich für die Teilnehmer reduzieren. Als nachteilig ist allerdings zu bewerten, dass die Budgetplanung komplexer werden würde, da der Finanzbedarf nicht mehr linear auf Basis bestehender Verpflichtungen fortgeschrieben werden könnte.

Informationsangebote aktuell halten und (Antrags-)Beratung intensivieren

Um auch zukünftig rechtssicher agieren zu können, ist der Umfang der AUM-Antragsunterlagen nicht einzuschränken. Bekannt ist jedoch, dass die Antragsteller die Unterlagen gerade wegen ihres Umfangs häufig nicht im Detail nachvollziehen, die Anträge nur selektiv lesen und sich auf alternative Quellen stützen, wie z. B. zusammenfassende Vertragsunterlagen aus dem Internet. Damit verfügen die Antragsteller häufig nur über ein lückenhaftes oder veraltetes Wissen in Bezug auf den Verpflichtungsgegenstand. Um gegenzusteuern wird angeregt, das Angebot an qualitativ hochwertigen Informationsangeboten auszudehnen sowie Einzelberatungen und kurze Cross-Check-Angebote zur Prüfung der Antragsunterlagen zu implementieren. Die Befragten regen dies auch an, da die zukünftigen Greening-Standards wahrscheinlich Querbezüge zu den AUM aufweisen werden.

Erschwernisausgleich national fördern

Der Erschwernisausgleich ist in Niedersachsen sehr ausdifferenziert aufgesetzt. Dies ist historisch bedingt und liegt an dem Punktwertsystem, mit dem sehr spezifisch die Bewirtschaftungserchwernisse in den verschiedenen Naturschutzgebieten ausgeglichen werden. Da ein ökologischer Zusatznutzen vom Erschwernisausgleich über das ohnehin einzuhaltende Ordnungsrecht nicht hinausgeht, und die Umsetzungskosten im nationalen Kontext geringer ausfallen würden (z. B. keine verpflichtenden VOKn), sollte die Förderung zukünftig rein national finanziert werden.

Ausgleichszulage – Profil schärfen

Mit der Ausgleichszulage lassen sich große Finanzvolumina aus der Perspektive der Verwaltungskosten sehr günstig verteilen. Der (ökologische) Nutzen ist aber fraglich, weil die Mittel wenig problemadäquat „mit der Gießkanne“ verteilt werden. Da sich Gebietskulissen im InVeKoS-GIS

sehr gut hinterlegen lassen, sollte die AGZ zukünftig stärker räumlich und prämienbezogen differenziert angeboten werden.

5.1.3.2.3 Forst

Forstliche Maßnahmen besser rein national fördern

Aus verschiedenen Gründen weisen forstliche Maßnahmen hohe relative IK auf. Ein Teil dieser Kosten wird durch die Integration in das EU-Verwaltungs- und Kontrollsystem bedingt. Unsere Empfehlung ist daher, die forstliche Förderung nicht mehr EU-kofinanziert anzubieten. Trotzdem sollte die gewonnene Stringenz in den Verfahrensabläufen, die auch zu deutlich mehr Transparenz der Förderentscheidungen beiträgt, beibehalten werden. Auch wäre es sinnvoll, ein System der Erfolgskontrolle weiter fortzuführen.

Maßnahmenkonzeption überdenken

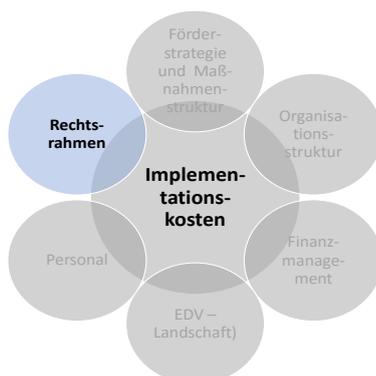
Aus der HZB (Bormann, 2010) und den Erhebungen im Rahmen der IK-Analyse lässt sich schlussfolgern, dass die forstlichen Fördermaßnahmen auch bei einer rein nationalen Förderung zu überarbeiten wären. Dies gilt für Maßnahmen mit geringer Nachfrage (Erstaufforstung, Waldumweltmaßnahmen) ebenso wie für Maßnahmen, bei denen relativ hohe Mitnahmeeffekte wahrscheinlich sind (Jungbestandespflege).

5.2 Rechtsrahmen – EU, Bund, Land

Im Rahmen der HZB wurde auf Programmebene ein Schwerpunkt auf die Analyse des Rechtsrahmens und des Ineinandergreifens verschiedener Rechtsinstrumente gelegt (Fährmann et al., 2010b). Die Argumentationslinien der HZB werden im Folgenden aufgegriffen und ergänzt.

Wesentliche strukturell und inhaltlich problematische Merkmale sind:

- Große Anzahl additiver, auslegungsbedürftiger Regelungen:
 - Zahlreiche Verordnungen des Rates und der EU-KOM,
 - Veränderungen des Rechtsrahmens,
 - Leitlinien der EU-KOM für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen.
- Kontinuierliche Rechtsauslegung durch Kontroll-/Prüfergebnisse unterschiedlicher Institutionen.
- Zusätzlich: Regelungen und Auslegungen der einzelnen Mitgliedstaaten und Länder.



- Mangelnde Sensibilität gegenüber Bürokratiekosten i. S. von Verwaltungskosten des Vollzugs und Informationskosten im Zuge der Regelungskaskade (Färber, 2007).
- Verwischte politische Verantwortlichkeiten für Belastungen (Färber, 2007).

5.2.1 Programmebene: grundsätzliche Anforderungen und Herausforderungen

Auf Programmebene erschweren und verteuern verschiedene Rahmenbedingungen die Umsetzung, ohne dass sich ein entsprechender Mehrwert, z. B. in verbesserten Abläufen oder weniger Fehlern (im Sinne von nicht zweckgemäß eingesetzten Mitteln) niederschlägt. Dazu gehören der wenig stabile Rahmen, das starke Einfordern von Aktivitäten infolge der Diskussion um Fehlerquoten und der Bereich der (externen) Kontrollen.

Hohe Anpassungskosten durch den unbeständigen Rechtsrahmen

Aus Sicht einer Zahlstelle besteht die Schwierigkeit nicht darin, ein komplexes System zu implementieren, sondern in den kontinuierlichen Anpassungserfordernissen. Ein komplexes System lässt sich im Zahlstellenverfahren abbilden; man kann die MitarbeiterInnen entsprechend schulen. Erschwerend kommen aber auf Programmebene die Änderungen am laufenden System hinzu. Dazu gehören beispielsweise die Health-Check-Maßnahmen, die zusätzlichen Mittel der Zuckerdiversifizierung, die EDV-technisch zu programmieren und getrennt zu berichten waren. Geändert hat sich auch die Kontrollverordnung mit entsprechenden Implikationen für die Zahlstellendiensteanweisung (ZDA). Weiterhin sind Prüfmitteilungen (auch aus anderen Bundesländern) und Gerichtsurteile zu berücksichtigen, sodass 2013 die inzwischen siebte Version der Zahlstellendiensteanweisung aufgesetzt werden musste, die entsprechend in allen Zahlstellenverastelungen zu beachten ist. *„Die Implementierung kostet Zeit, nicht nur Wochen, sondern eher Monate. Wünschenswert wäre es, am Anfang der Förderperiode zu sagen: Dies ist das System und Änderungen nur noch dann vorzunehmen, wenn es unbedingt erforderlich ist“* (LR, 2014).

Konkrete Beispiele sind die Veränderung der Kontrollverordnung (VO (EG) Nr. 65/2011) und die ständigen Änderungen der Kontrollstatistik. *„Die Tabellenformate und -inhalte haben sich von Jahr zu Jahr verändert mit unterschiedlichen Erhebungsgrundlagen. Da die Erhebung EDV-gestützt läuft und die Daten aus ZEUS extrahiert werden, musste ständig neu programmiert werden“* (LR, 2014). Veränderungen in der DVO führten darüber hinaus zu einer Änderung der Kontrollstatistik und damit zu einem Mehraufwand bei den VOKn. In der Kontrollstatistik dürfen für ELER-Investiv nunmehr nur noch VOKn aus dem laufenden Kalenderjahr erfasst werden. Einzuhalten ist eine Kontrollquote von 4 %, und zwar im Kalenderjahr. Früher konnte man, wenn im Dezember festgestellt wurde, dass die Quote erst bei 3,5 % lag, noch VOKn im darauffolgenden Jahr veranlassen. Die Meldung musste erst zum 15.7. erfolgen. Um die Kontrollquote von 4 % sicher zu erreichen, müssen prophylaktisch mehr Fälle gezogen werden. Diese gezogenen Fälle müssen, selbst

wenn sie nicht im betreffenden Jahr zur Auszahlung kommen, dennoch kontrolliert werden, ohne dass man die VOKn aber für die Quote des Folgejahrs anrechnen darf. *„Dahinter steht die Philosophie der EU-KOM, dass einmal Ausgewählte auch zwingend zu kontrollieren sind. [...] Man befürchtet, dass der Antragsteller Kenntnis von einer bevorstehenden VOK gewinnt und, um Unregelmäßigkeiten zu verschleiern, keinen Auszahlungsantrag stellt, mit der Hoffnung, im darauffolgenden Jahr nicht für eine VOK gezogen zu werden“* (LR, 2014).

Zum Problemfeld der hohen Anpassungskosten der Systeme gehören auch die häufigen Richtlinienänderungen durch die Fachreferate. Auch diese sind zu implementieren.

Zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe

Viele Aspekte werden in den Verordnungen durch die EU-KOM nicht konkret geregelt, sondern in der Detailausgestaltung den MS überlassen. Die Erfahrungen mit externen Prüfungen zeigen aber, dass die EU-KOM oder die BS sehr klare Vorstellungen haben, wie bestimmte Aspekte zu definieren sind. Dies gilt aus Sicht der ZS beispielsweise für Förderfähigkeits- und Projektauswahlkriterien oder das Vergaberecht. Die EU hatte bisher keine Leitlinien für diese Aspekte herausgegeben. Erst für die Förderperiode 2014 bis 2020 gibt es einen Leitfaden für Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien (EU-COM, 2013). Einen solchen hätte es angesichts der Brisanz des Themas schon in der jetzigen Förderperiode gebraucht. Die ZS hält den Leitfaden inhaltlich für gelungen, eine Einschätzung, die wir nicht unbedingt teilen können. Im Vergaberecht gab es 2007 bis 2013 zwar einen Leitfaden für die Strukturfonds, nicht aber im ELER. Jedes Bundesland musste ein eigenes System entwickeln.

Aufschaukeln der Bestimmungen und Politik mit der Fehlerquote

Schon seit längerem wird über die Fehlerquoten im Bereich der ländlichen Entwicklung diskutiert; in starkem Maße angestoßen vom Europäischen Rechnungshof, der dem Politikfeld der 2. Säule keine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung ausstellt. Hauptgrund ist die Fehlerquote, die über der vom Europäischen Rechnungshof als „Benchmark“ eingezogenen Wesentlichkeitsschwelle von zwei Prozent liegt.

Die von der EU-KOM vorangetriebene Initiative, diese Benchmark durch ein diesem komplexen Politikfeld angemesseneres Konzept des „Tolerable risk of error“⁷⁷ zu ersetzen (EU-KOM, 2008), wurde vom EU-Parlament abgelehnt. Im Zusammenhang mit der Neuprogrammierung wird daher vonseiten der EU-KOM aktuell stark auf die von den Mitgliedstaaten (MS) vorzulegenden jährlichen Fehlerstatistiken abgehoben. Die gemeldeten Fehlerquoten in Deutschland liegen nur in

⁷⁷ Dieses Konzept sieht vor, eine Differenzierung bei den Wesentlichkeitsschwellen je nach Politikbereich vorzunehmen. „TRE would recognise that in some areas, complex rules, extended control chains and control costs do not permit a 2% error level to be attained without incurring higher than justified costs.“ (EU-COM, 2010a, S. 4) Für den Bereich der 2. Säule sollte daher die Wesentlichkeitsschwelle auf 2 bis 5 % angehoben werden. Für den EGFL-Bereich soll die Schwelle bei 2 % belassen werden.

wenigen Bereichen über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %; trotzdem mussten die Bundesländer einen Aktionsplan aufstellen. *„Dahinter steht auch ein Misstrauen der EU-KOM gegenüber den gelieferten Kontrollstatistiken. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass jährlich gemeldet wird, dass die Fehlerquote unter 2 % liegt. Der Rechnungshof prüft ebenfalls und kommt zu einem anderen Ergebnis. Hieraus entsteht eine Glaubwürdigkeitslücke. Zudem steht die EU-KOM derzeit unter einem erheblichen politischen Druck. Ausfluss ist der zu erstellende Aktionsplan“* (LR, 2014).

Die EU-KOM hat mit den Mitgliedstaaten im Herbst 2013 in Seminaren die Fehlerstatistiken, Gründe und Abhilfemaßnahmen diskutiert. Dabei wurden wichtige mögliche Fehlerquellen identifiziert, die auch in NI/HB eine Rolle spielen, wie z. B. die Prüfung der Vergabe bei privaten Zuwendungsempfängern oder Flächenabweichungen bei AUM jenseits einer Geringfügigkeitsschwelle. Das zuletzt genannte Beispiel zeigt aber auch, dass viel stärker zu analysieren ist, welches die Ursachen für Fehler sind. Liegen die Ursachen in immer genaueren Messverfahren⁷⁸ oder in der Tatsache, dass ein Landschaftselement (z. B. ein Tümpel) keinen definierten Flächenumfang hat? In diesen Fällen müssten ganz andere Maßnahmen ergriffen werden, als die derzeit diskutierten.

Kontrollstatistiken liefern die Grundlage für die derzeit stattfindende Diskussion und den aufgebauten Problemdruck. Deren Aussagegehalt, Belastbarkeit und Interpretierbarkeit ist stark eingeschränkt, da ihre Einführung ohne ausreichende Qualitätssicherung vonseiten der EU erfolgte. Zudem wurden die Ausfüllhinweise für die Kontrollstatistik von Jahr zu Jahr geändert. Demzufolge ist keine Zeitreihenbildung möglich und keine Aussage darüber, ob die Fehlerquoten gestiegen oder gesunken sind. Zudem ist die Interpretation, wie diese Statistiken zu füllen sind, zwischen Bundesländern und auch Maßnahmenzuständigen uneinheitlich.

Die EU-KOM geht inzwischen dazu über, nicht mehr nur aggregierte Daten abzufordern, sondern die Einzelfälle der Kontrollstatistik, die sich in der Form auch in der X-Liste wiederfinden lassen sollten. Bislang waren Abweichungen zwischen Kontrollstatistik und X-Liste schon durch die unterschiedlichen Bezugszeiträume (Kalenderjahr versus EU-Haushaltsjahr) erklärbar. Beim Herunterbrechen auf Einzelfälle fallen Eingabefehler aber sofort auf. *„Die konsistente Datenerhebung wird zukünftig eine noch größere Herausforderung“* (LR, 2014).

Nicht nur der schon erwähnte Aktionsplan ist derzeit in der Diskussion. In der ELER-Verordnung (VO (EU) Nr. 1305/2013) ist basierend auf Artikel 62 eine Ex-ante-Bewertung der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit von Maßnahmen gemeinsam von der VB und der ZS vorzunehmen, mit

⁷⁸ *„In Bezug auf die AUM: Es müsste eigentlich einen Aktionsplan der Kommission geben, wie mit den genaueren Messverfahren im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen umgegangen werden soll, da allein schon dieser technische Fortschritt eine Fehlerquelle darstellt. Im Grunde müsste die Kommission darlegen, dass es aufgrund dieser Entwicklung einer Anhebung der Wesentlichkeitsschwelle auf z. B. 5 % bedarf“* (LR, 2013).

dem Ziel, schon ex ante die Anfälligkeit von Maßnahmen für Fehler zu verringern, indem Förderfähigkeitskriterien und Auflagen klarer gefasst werden. Die ZS hält die Sensibilisierung von Fachreferaten für Fragen der Kontrollierbarkeit für sehr sinnvoll. *„Erst nach der Programmgenehmigung Fragen der Kontrollierbarkeit und des dafür erforderlichen Personals zu klären, sorgt nur für Unmut“* (LR, 2014). Die ZS sieht durchaus, dass bestimmte Förderauflagen nicht bis ins Detail prüfbar sind. Hierzu gehören beispielsweise Mahdtermine bei AUM. Die EU-KOM schlägt für solche Fälle die Führung von Schlagkarteien als akzeptierten Weg vor (siehe hierzu weiter unten).

Übergeordnete Kontrollen: Mehrarbeit aber auch Mehrwert?

Es gibt vielfältige interne und externe Kontrollinstanzen, die z. T. bis hinunter zum Letztempfänger prüfen. Der EuRH präferiert einen Single-audit-Ansatz. Dies wäre auch im Interesse der Bewilligungsstellen: *„Die Vielzahl an Kontrollen durch übergeordnete Stellen erfordert immensen Zeitaufwand für Vorbereitung, Prüfungstage und Nacharbeiten“* (LR, 2014). *„Prüfverfahren der unterschiedlichen Instanzen – jede Prüfinstanz versucht die Zügel auf 120 % anzuziehen, damit keine Anlastungen entstehen (können). Gleichzeitig werden die Prüfkriterien ständig angehoben, dies ist systemimmanent – und z. T. auch die Legitimation der Prüfinstanz. Kontrollberichte ohne Bemängelungen, gibt es per se nicht“* (LR, 2014). Diese Aussagen von Bewilligungsstellen zeigen, dass die zahlreichen internen und externen Prüfinstanzen einen hohen Aufwand, zunächst in der Organisation der Prüfung, der Zusammenstellung der Akten und der immer wieder erforderlichen Stellungnahmen zu Prüffeststellungen erfordern.

Anders als in den anderen Bundesländern steht in NI/HB die BS weniger im Zentrum der Kritik als ZS und Fachaufsicht. Die ZS wird aufgrund ihrer sehr detaillierten ZDA kritisiert, die in Verbindung mit den Besonderen Dienstanweisungen (BDA) die Grundlage für Kontrollen bildet. *„Die Vorgaben der niedersächsischen ZDA erscheinen im Vergleich mit anderen Bundesländern und anderen Förderprogrammen sehr strikt. Besonders problematisch sind die geringen bis gar nicht vorhandenen Ermessensspielräume der Bewilligungsstellen [...]“* (LR, 2014).

„Die Zahlstelle hat zwei Gesichter, auf der einen Seite Routine mit den Kontrolltätigkeiten und dem Internen Revisionsdienst, auf der anderen Seite eine ZDA, die zu kleinteilig ist. Wenn man alles regeln möchte, dann kann man sich auch nicht darüber wundern, dass man bei Kontrollen viele Fehler findet. Es gibt zwar ein Verständnis, dass bestimmte Dinge landesweit geregelt werden. Man sollte aber den Ermessensspielraum nicht zu stark einschränken, um den regionalen Prioritäten Rechnung tragen zu können“ (LR, 2014). Die ZS wird als praxisfern angesehen. *„Im Zusammenspiel mit der Fachaufsicht führt die Regelungs- und Prüfungstiefe insgesamt dazu, dass es schwierig ist, auszuloten, wie weit die Handlungsmöglichkeiten der Förderung gehen“* (LR, 2014). Gerade im Bereich der ZILE-Maßnahmen scheint die Fachaufsicht ein viel diskutiertes Thema zu sein. Die Fachaufsicht ist seit Auflösung der Bezirksregierungen nunmehr im Ministerium verankert und setzt landesweite Standards. *„Die Bezirksregierungen haben regionale Besonderheiten und Sichtweisen getragen und kultiviert. [...] Die unterschied-*

lichen Sichtweisen, die in den regionalen Kontexten gewachsen sind, über das Instrument der Fachaufsicht anzugleichen, ist schwierig“ (LR, 2014).

Die ZS sieht die Kritik der Bewilligungsstellen in Teilen als nicht gerechtfertigt an. *„Die Spielräume, die die ZS hat, nutzt sie durchaus für Erleichterungen. Zwei Beispiele aus jüngster Zeit: (1) Bei den VOKn wurde bei einigen Maßnahmen eingeführt, dass das 2. Augenpaar am Schreibtisch sitzen darf. Es müssen also nicht mehr zwei Leute rausfahren. (2) Bei der Inaugenscheinnahme wurde bei einigen Maßnahmen festgelegt, dass nicht mehr zwingend eine 100 prozentige Inaugenscheinnahme durchzuführen ist. Es wurden Grenzen eingezogen. Bei sehr kleinen Projekten ist sie nicht mehr zwingend erforderlich. Des Weiteren ist die ZS immer offen für konstruktive Vorschläge, um Verfahren zu verschlanken. Themenwünsche werden vor Dienstbesprechungen bei den Fachreferaten abgefragt. Es kommen nicht viele Vorschläge“ (LR, 2014).*

Diese dargestellten Konfliktlinien werden unter Kapitel 5.3 „Organisationsstruktur“ noch einmal aufgegriffen. Die Bewilligungsstellen, und dies wird an den kritischen Äußerungen bezüglich der Einschränkung ihres Ermessensspielraums nicht unbedingt deutlich, sind Teil der ZS, fühlen sich von der ZS aber „gegängelt“ und erkennen nicht immer deren Erfordernis an, landesweit gleiche Verfahren für alle Maßnahmen zu gewährleisten.

Die Prüftätigkeit der BS wurde kaum thematisiert außer im Zusammenhang mit dem Forde-
rungsmanagement. Die Höhe der offenen Rückforderungen hat zu einer Abstufung der ZS in der Bewertungsmatrix geführt. Aus Sicht der Bewilligungsstellen werden die Prüffeststellungen der BS sehr unterschiedlich gewertet. Für den einen sind *„[die] Prüfungsmitteilungen der BS [...] immer ausgesprochen knapp. Manchmal wird auch nicht so richtig deutlich, auf welcher Grundlage eine Beanstandung erfolgte. D. h., die Zahlstelle kommuniziert häufig auch nicht in ausreichendem Maße mit der BS, um eine abschließende Klärung herbeizuführen. Es fehlt der klare Handlungsansatz für die Bewilligungsstelle“ (LR, 2014).* Andere Bewilligungsstellen finden die Prüfvermerke der BS gut umzusetzen und handlungsorientiert.

Insgesamt wird der Eindruck vermittelt, dass sich die Bewilligungsstellen trotz der damit verbundenen Mehrarbeit mit den übergeordneten Prüfungen arrangiert haben. Sie sehen aber eine negative Außenwirkung, wenn Zuwendungsempfänger mehrfach kontrolliert werden. *„Wenn die Prüfungen sich auch auf den Zuwendungsempfänger erstrecken, ist das schon problematisch. Angesichts geringer Zuwendungen von vielleicht 500 Euro stoßen häufige Kontrollen auf Unverständnis, wobei solche Mehrfachkontrollen zufällig sind“ (LR, 2014).* *„Wiederholende Kontrollen sind insbesondere auch für den Antragsteller, der gerade die VOK auf dem Hof hatte, äußerst ärgerlich und kaum plausibel“ (LR, 2014).* Diese sind im Rahmen der Fachaufsicht vorgeschrieben.

Wo beginnt Gold-Plating und welche Verschärfung ist „Alarmismus“?

Gold-Plating beschäftigt sich mit der Frage, ob EU-Regularien 1 zu 1 umgesetzt werden oder ob im nationalen Kontext noch Verschärfungen stattfinden. Untersuchungen der High Expert Group Stoiber weisen darauf hin: „Im Rahmen des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU wurde festgestellt, dass fast ein Drittel der Verwaltungslasten, die auf EU-Rechtsetzung zurückgehen, tatsächlich nicht durch Erfordernisse der Rechtsetzung als solche verursacht werden, sondern durch die ineffiziente nationale Umsetzung dieser Erfordernisse. In anderen Worten: Wenn alle Mitgliedstaaten die EU-Vorgaben so in nationales Recht umsetzen wie der Mitgliedstaat, der dies am effizientesten macht, könnten die Verwaltungslasten um 32 % verringert werden“ (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, 2011, S. 4).

Auch gegenüber der ZS wird latent der Vorwurf erhoben, sie würde die EU-Vorgaben viel zu streng auslegen. Die ZS steht allerdings vor dem Problem, einheitliche Regelungen für sehr heterogene Verwaltungsstrukturen und -praktiken durchzusetzen, um ein potenzielles Anlastungsrisiko zu verringern. Und obgleich die niedersächsische ZDA als sehr „scharf“ gilt, schafft sie es nicht, alle Vorgänge im Detail zu vereinheitlichen.

Dies fällt, solange ein Bearbeiter nur eine Maßnahme bearbeitet, kaum ins Gewicht. Die (z. T. kleinen) Unterschiede treten erst zutage, wenn mehrere Maßnahmen unterschiedlicher Fachreferate gebündelt bearbeitet werden. *„Ein anderes Problem stellen die teilweise voneinander abweichenden Vorschriften der einzelnen Fachreferate dar, da jeder das Rad neu erfinden will. Obwohl alle BDAs auf der ZDA aufbauen, gibt es für gleiche Sachverhalte abweichende Regelungen in den einzelnen BDAs. Ein Beispiel hierfür: Belege sind vor dem Kopieren abzustempeln und in einer anderen BDA sind die Belege erst zu kopieren und dann abzustempeln. Hier gibt es keine ausreichende Kohärenzprüfung. Dies führt gerade bei Sachbearbeitern, die für mehrere Maßnahmen zuständig sind, zu Fehlern und springt den Kontrollinstanzen ins Auge, die hier wiederum vertieft einsteigen“* (LR, 2014).

Unseres Erachtens geht daher die Diskussion um Gold-Plating in weiten Teilen an den Realitäten eines shared management vorbei. Die ZS, auch „getrieben“ von der BS, muss zur Vermeidung eines Anlastungsrisikos für einen möglichst einheitlichen Vollzug sorgen. Dies wird begleitet durch immer neue Checklisten und Erlasse. Die Kritik am ZS-Referat kommt insbesondere aus den investiven Förderbereichen, die sich in ihren Ermessensspielräumen deutlich eingeschränkt sehen. Im Bereich ELER-InVeKoS ist schon alleine aufgrund des EDV-gestützten Abwicklungsregimes das Ermessen einer Bewilligungsstelle sehr gering. Ein Teil der Bewilligungsstellen im investiven Bereich sieht, neben positiv zu vermerkenden Auswirkungen auf eine sorgfältigere Aktenführung, die detaillierten Vorgaben sehr kritisch. *„In allen Phasen muss ein ‚irrsinniger‘ Verwaltungsaufwand betrieben werden, [...] sind die Vorgaben verschärft worden. [...] Es gibt zwar ein Verständnis, dass bestimmte Dinge landesweit geregelt werden. Man sollte aber den Ermes-*

sensspielraum nicht zu stark einschränken, um den regionalen Prioritäten Rechnung tragen zu können“ (LR, 2014).

Zusammenfassend ist herauszustellen, dass die Regelungsdichte stark gestiegen. Insgesamt ist aber nur schwer nachzuvollziehen, welche Anweisungen im Sinne der EU erforderlich sind und wobei es sich um vorausseilendes Absicherungsdenken und „Alarmismus“ im Sinne von Gold-Plating handelt, zumal die Bewilligungsstellen je nach Maßnahme und regionalem Kontext eine sehr unterschiedliche Sicht der Dinge vertreten. Was für den einen „normales“ Verwaltungshandeln ist, ist für den anderen schon eine kaum akzeptable Einschränkung seines Ermessensspielraums. Ein Vergleich der Regelungstiefen der ZS der Länder ist sehr schwierig, da diese Regelungen in unterschiedlicher Form getroffen werden. So scheint Schleswig-Holstein in Teilbereichen eine deutlich geringere Regelungstiefe zu verfolgen, was sich in wesentlich schlankeren Dienstanweisungen der ZS manifestiert. Die Zahl der Einzelerlasse ist aber ggf. höher. Augenfällig ist die im Bereich des Rückforderungsmanagements gefundene pragmatischere Lösung, die negativen Auswirkungen der fehlenden Bagatellregelungen für Rückforderungen sowohl für die Verwaltung als auch für Außenstehende zu minimieren. Insgesamt ist das Selbstverständnis und auch die personelle Ausstattung der ZS der Länder (siehe **Tabelle 31**) ausschlaggebend für das Verhältnis von zentralen Vorgaben und Regelungsintensität der ZS Leitung zu der, der einzelnen Maßnahmenbereiche.

Dokumentation – weit entfernt vom papierlosen Büro

Im Rahmen der ELER-Förderung sind alle Vorgänge von der Auswahl über die Bewilligung bis hin zur Auszahlung zu dokumentieren. Die Akten sind so zu führen, dass ein am Verfahren unbeteiligter Dritter (z. B. ein Prüfer, eine Prüferin) den kompletten Sachverhalt aus der Akte nachvollziehen kann. Der Dokumentationsbedarf ist somit wesentlicher zeitintensiver, verhilft aber auch zu mehr Transparenz. Unnötigen Aufwand verursacht nach Meinung der Interviewten, dass jeder Bewilligungs- und Auszahlungsvorgang zusätzlich zum EDV-System als Papierakte vorgehalten wird. Ein „doppelter“ Boden, auf den nach Einschätzung der Befragten verzichtet werden kann. Die sehr hohen Dokumentationsanforderungen der EU-KOM greifen auch dann, wenn bei Kontrollen keine Beanstandungen gefunden wurden. Selbst dafür müssen Begründungen geschrieben werden. Wenn es sich nur um kleine Flächen, z. B. im Vertragsnaturschutz handelt, steht der Aufwand in keinem Verhältnis zur ausgereichten Fördersumme.

Projektauswahlkriterien

Projektauswahlkriterien waren ein Dauerthema in der laufenden Förderperiode. In der Programmgenehmigung selbst spielten sie noch keine Rolle, in der Programmumsetzung sorgten sie jedoch für erheblichen Diskussionsbedarf bis hin zu Anlastungsverfahren in anderen Bundesländern wegen der Nichtbeachtung bzw. der Nichtexistenz von Auswahlkriterien. In der ELER-VO findet sich das Erfordernis zur Anwendung von Projektauswahlkriterien in Art. 71(2) als Voraussetzung für die Zuschussfähigkeit von Ausgaben. Auch für die Förderperiode 2014 bis 2020 sieht die EU-KOM die Auswahlkriterien als wichtiges Instrument an, um die besten Projekte auszuwäh-

len. Dafür hat sie einen Leitfaden (EU-COM, 2013) entwickelt, der die Unterschiede zwischen Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien deutlich machen soll und v. a. Negativbeispiele nennt, wie Auswahlkriterien nicht aussehen sollten. Die ZS hält diesen Leitfaden inhaltlich für sehr gelungen und meint, dass es ein solches Papier auch in der laufenden Förderperiode hätte geben müssen. Wir können diese Einschätzung nicht vollumfänglich teilen. Die Abgrenzung zwischen Förderfähigkeitskriterien und Auswahlkriterien wird nicht klar; des Weiteren sind kaum positive Beispiele für Auswahlkriterien aufgeführt. Der Fall, dass Vorhaben auf der Grundlage von Fachplanungen z. T. auch planfestgestellt werden wie im Fall der Flurbereinigung oder dem Küstenschutz, findet keine Berücksichtigung.

Deutlich wird, dass die Anwendung von Auswahlkriterien aus Sicht der EU-KOM Stichtagsregelungen voraussetzt. Auch die Praxis, Auswahlkriterien erst anzuwenden, wenn die Haushaltsmittel knapp waren, soll zukünftig nicht mehr möglich sein. Der Regelfall wird zukünftig der Dreiklang aus: Antragsverfahren, Ranking, Bewilligung.

Trotz aller Schwierigkeiten in der Implementation der Auswahlkriterien, werden diese positiv bewertet. Das Rankingverfahren macht für die Antragstellenden die Erfolgsaussichten ihrer Anträge transparenter. Im EFRE wird das Förderverfahren von Antragstellenden nach Auffassung der befragten ELER-Bewilligungsstellen als deutlich intransparentere „black-box“ wahrgenommen. *„Dort stellt man einen Antrag und weiß nicht, welche Chancen auf Förderung bestehen“* (LR, 2014). Gerade Kommunen erleichtert es auch die interne Kommunikation mit dem Rat, ggf. Anträge gänzlich zurückzuziehen und nach alternativen Finanzierungen zu suchen, wenn die Aussichten sehr gering erscheinen. *„Manchmal ist es für Kommunen schwierig, im Rat das Ergebnis des Rankings für den Wegebau zu kommunizieren, weil die Kommunen teilweise ganz andere Prioritäten haben und die landwirtschaftliche Erschließung aus kommunaler Sicht nicht so sehr im Vordergrund steht“* (LR, 2014). Die Formalisierung und Dokumentation der Entscheidungen wird auch als wichtiges Argument für Auswahlkriterien gesehen.

Ein mit Stichtagsregelungen verbundenes Ranking kann dazu führen, dass ein Teil der investiven Förderung an beauftragte Unternehmen übergewälzt wird, da alle ZuwendungsempfängerInnen gleichzeitig bauen wollen und müssen. Der Überwälzungseffekt ist bei einer kontinuierlichen Bewilligung geringer, die sich über das ganze Jahr erstreckt.

Da die Durchführung eines Auswahlverfahrens aufwendig ist, wird die Verlagerung des Auswahlprozesses z. B. auf die LAGn im Rahmen von Leader durchaus auch als positiv gegenüber der Regelbewilligung vermerkt.

Die Krux an den Auswahlkriterien ist ihre Operationalisierung, wie z. B. bei dem Kriterium der „Innovation“. Bei V&V trifft die Bewilligungsstelle die Entscheidung, ob ein Vorhaben als innovativ zu bezeichnen ist. Dies wird vor allem an der Bedeutung des innovativen Vorhabensanteils am Gesamtvorhaben festgemacht. *„Bei derselben Relation 10 Mio. Euro Investitionsvo-*

lumen und für 20.000 Euro Temperaturfühler eingebaut, das macht aus Sicht der Bewilligungsstelle die gesamte Maßnahme noch nicht innovativ“ (LR, 2014). Beim AFP trifft das ML im Rahmen der Verwaltungskontrolle selbst die Entscheidung über innovative Projekte. Aus Sicht der Bewilligungsstelle ist „die Abgrenzung, was innovativ ist, [...] extrem schwierig. Zumeist handelt es sich eher um den Stand der Technik. Auch zukünftig wird ML die Prüfung auf Innovation durchführen“ (LR, 2014).

Problematisch und mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, sind auch Auswahlkriterien, die nicht nur zum Zeitpunkt der Antragstellung, sondern über den Zeitraum der gesamten Zweckbindung zu prüfen sind. Im AFP wurden zusätzliche Kriterien für Umwelt- und Tierschutz entwickelt. Beispielsweise gibt es einen zusätzlichen Punkt für Weidehaltung. *„Die Weidehaltung ist dann auch Bestandteil der Ex-post-Kontrolle, also der 5-jährigen Zweckbindungsfrist. Wenn dann Verstöße festgestellt werden, muss zurückgefordert werden. Man hätte auch ein anderes Kriterium auswählen können. Vorschlag der Landwirtschaftskammer (LWK) war, Betriebe mit mehr als 90 % Dauergrünland, weil dies eng mit der Weidehaltung zusammenhängt. Dies kann mit dem Flächenverzeichnis leicht kontrolliert werden“ (LR, 2014).* Weidehaltung wird auch weiterhin ein Bestandteil des Punktesystems sein (LWK NI, 2014), mit den entsprechenden Problemen in der Kontrolle.

Für die AUM gelten Auswahlkriterien nur bei Mittelüberzeichnung. Hierbei werden Teilmaßnahmen mit einem höheren ökologischen Wirkungskoeffizienten, wie z. B. die Vertragsnaturschutzmaßnahmen oder die den gesamten Betrieb umfassende Förderung des Ökologischen Landbaus, prioritär bewilligt. Vom Grundsatz her wird dieses Vorgehen auch in der folgenden Förderperiode für die AUKM fortgesetzt. Damit machen Niedersachsen und Bremen von der gemäß Art. 49 (2), VO (EU) Nr. 1305/2013 bestehenden Möglichkeit Gebrauch, für die AUKM Auswahlkriterien nicht für den Standardfall anzuwenden, sondern auf die Ausnahmesituation der Mittelüberzeichnung zu beschränken. Das zukünftige Vorgehen ist aus heutiger Sicht als adäquat und Verwaltungskosten reduzierend zu bewerten. Die Einschätzung beruht darauf, dass im Rahmen der Notifizierung die Förderinhalte auf ihre (ökologische) Zielgerichtetheit geprüft worden sind. Gleiches gilt für die Prämienhöhe. Die Bewilligung der Förderanträge erfolgt entsprechend den Fördervorgaben. Entscheidungsspielräume, die die Regelanwendung von Auswahlkriterien sinnvoll erscheinen lassen, bestehen nicht.

Problem der Vervielfachung des Vier-Augen-Prinzips

Sowohl für die investiven als auch für die InVeKoS-Maßnahmen wird das Vier-Augen-Prinzip nicht infrage gestellt. Die konkrete Umsetzung stellt jedoch die Bewilligungsstellen z. T. vor große Probleme in der Personalbewirtschaftung. Vorgabe im Zahlstellenverfahren ist, dass „keine Bedienstete/kein Bediensteter für mehr als eine der drei Funktionen von Bewilligung, Auszahlung oder Verbuchung zuständig sein darf und keine Bedienstete/kein Bediensteter eine dieser Funktionen ausübt, ohne dass ihre/seine Arbeit unter der Aufsicht einer/eines zweiten Bediensteten steht. Die zum Bereich Bewilligung bzw. Auszahlung zugehörigen VOKn unterliegen ebenfalls dem Vier-

Augen-Prinzip. Die Einhaltung dieses Vier-Augen-Prinzips ist auch technisch durch entsprechende Erfassungs- und Freigabesperrungen zu überwachen, sofern DV-Programme eingesetzt werden“ (ML, 2013b, S. 45). Die Software gibt aber sehr kleinteilige Arbeitsschritte vor (zu den Auswirkungen siehe auch Kapitel 5.6). Im Arbeitsalltag kann dies dazu führen, dass MitarbeiterInnen unter- bzw. mit- oder gegenzeichnen müssen, die den Vorgang weder fachlich noch inhaltlich nachvollziehen können. *„Vielfach wird die Zweit-ID im Vertrauen auf den Erstbearbeiter gegeben, eine regelkonforme Abarbeitung wäre deutlich zeit- und somit viel personalintensiver“* (LR, 2013). *„Insgesamt wird das 4-Augen-Prinzip sehr kleinteilig umgesetzt, so dass im Endeffekt viel mehr Augen benötigt werden. Im Endeffekt führt dies zu einer „künstlichen“ Personalverknappung und der Schaffung von Engpässen“* (LR, 2014). Zum Teil ist auch so spezialisiertes Wissen erforderlich, dass es in einer Dienststelle gar nicht zwei Personen gibt, die sich detailliert mit einem Thema auskennen. *„Die Besicherung der Zuwendung nimmt auch einen immer größeren Rahmen für die Bewilligungsstelle ein, weil die Werthaltigkeit der Besicherung geprüft werden muss. Das kann schon nicht jeder Mitarbeiter. Man fühlt sich unsicher, wenn man im 4-Augen-Prinzip Aspekte gegenzeichnet, die man selber nicht in der Tiefe kennt, z. B. Werthaltigkeitsgutachten“* (LR, 2014).

Die ZS sieht durchaus die bestehenden Probleme, gerade auch aufgrund der Kleinteiligkeit der in der IT implementierten Arbeitsschritte. *„An den sensiblen Bereichen muss dieses Prinzip wirkungsvoll eingesetzt werden, und nicht bei jedem einzelnen Weiterleitungsschritt“* (LR, 2014). So muss die Inaugenscheinnahme nur von einer Person durchgeführt werden. Da mit dieser Vereinfachung von dem grundlegenden Vier-Augen-Prinzip abgewichen wird, unterliegen die betroffenen Einzelpersonen einer verstärkten Dienstaufsicht mit prozentual festgelegten Wiederholungsprüfungen.

5.2.2 ELER-Investiv

Da vieles im Bereich der 2. Säule der GAP stark von den Flächenmaßnahmen mit seinem InVeKoS-System geprägt ist, stehen die investiven Maßnahmen vor besonderen Herausforderungen. Diese werden z. T. besonders augenfällig, wenn man einzelne Regelungsdetails mit denen des EFRE vergleicht.⁷⁹ Aufgrund der Änderungen der Durchführungsbestimmungen im investiven Bereich müssen sich die Bewilligungsstellen intensiv mit (neuen) rechtlichen Bedingungen auseinandersetzen und Antragsteller dementsprechend beraten. Dies betrifft die schon erwähnten immer umfangreicher werdenden Antragsunterlagen und den Umfang des zu beachtenden Regelwerks.

⁷⁹ So kennt der EFRE beispielsweise keine 3-Prozent-Abweichungsregelung und auch keine Sanktionierung. Es ist im EFRE auch wesentlich einfacher, den Bewilligungsrahmen anzupassen.

Es gilt ein Anwendungsvorrang des unmittelbar geltenden EU-Rechts. Anderweitige Regelungen im Land selbst (siehe **Tabelle 30**), die gemäß der Landeshaushaltsordnung (LHO) zulässig und ggf. mit weniger Aufwand für die Verwaltung oder ZuwendungsempfängerInnen verbunden wären, werden damit „ausgehebelt“.

Daneben gibt es Rechtsbereiche wie die Vergabe, in der die EU Schwellenwerte für EU-weite Ausschreibungen gesetzt hat, unterhalb dieser Schwellen aber nationales Recht gilt. Nach Auffassung der EU-KOM umfasst ein Verstoß gegen Gemeinschaftsvorschriften dann nationale Rechtsvorschriften, wenn deren Einführung vom Gemeinschaftsrecht zur Entfaltung seiner praktischen Wirksamkeit vorgegeben ist und die Vorschriften somit ebenfalls als Schutz des finanziellen Interesses der Gemeinschaft dienend anzusehen sind („Huckepackverfahren“). Demnach sind auch haushaltsrechtliche Vorgaben, wie die Vergabevorschriften (VOB/VOL) oder Zweckbindungsfristen, eingeschlossen (SMWA, 2008).

Ein Ausweg liegt darin, für EU-kofinanzierte Projekte ausschließlich die ELER-Bestimmungen anzuwenden, wenn der ELER eine Regelung getroffen hat. In Sachsen regeln dies haushaltsrechtliche Bestimmungen. Wesentliche Akteure sind allerdings die Finanzministerien, die solche Ausnahmen zulassen müssen. Für die GAK könnte dies durch entsprechende Änderungen in der Bundeshaushaltsordnung implementiert werden. Eine entsprechende Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ der Finanzministerien war allerdings bisher wenig erfolgreich. „Es sei sehr schwierig gewesen den betreffenden Kollegen im BMF das Grundsatzproblem überhaupt deutlich zu machen“ (BMELV, 2013).

Tabelle 30: Unterschiede zwischen EU-Recht und § 44 LHO/Landesrecht (Beispiele)

| § 44 LHO/Landesrecht | EU-Recht | Auswirkungen auf | |
|---|--|---|--|
| | | Verwaltung | Antragsteller |
| Einfacher Verwendungsnachweis möglich | Nicht zulässig, weil umfassende Kontrolle nicht möglich | Mehraufwand, höhere Rechtssicherheit, bessere Fehlerkontrolle | Mehraufwand |
| Auszahlung der Zuwendung a priori möglich | Auszahlung darf nur auf der Grundlage bezahlter Rechnungen erfolgen (Erstattungsverfahren) | Weniger Aufwand, da Zuwendung nicht zurückgefordert werden muss, wenn die Zuwendung nicht innerhalb einer Frist verwendet wurde | Muss vorfinanzieren, Zinsen für Vorfinanzierung sind nur im Einzelfall förderfähig |
| Sammelüberweisungsbelege möglich | Liquiditätsfluss ist im Einzelnen nachzuvollziehen durch entsprechende Unterlagen (Buchungsbelege und Kontoauszüge) | Mehraufwand | Mehraufwand |
| Ermessen bei der Würdigung eines Verstoßes gegen die Zweckbindungsfrist | Innerhalb von fünf Jahren nach Abschlusszahlung ist bei einem Verstoß gegen die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsbescheid auf jeden Fall zu widerrufen. | Mehraufwand, da kein Ermessen | Höheres Verstoßrisiko |
| Kleinbetragsregelung für Rückforderungen und Zinsen | fehlt | Mehraufwand | Akzeptanzmindernd, wenn Kleinstbeträge zurückgefordert werden |
| Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben durch Pauschalbeträge | Bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben sind in jedem Fall nur die tatsächlich im Einzelnen angefallenen Ausgaben zu berücksichtigen. | Mehraufwand | Mehraufwand |

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2011) und ML (2012d).

Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte des Rechtsrahmens bzw. des Verwaltungsverfahrens diskutiert, die mit besonderen Problemen im Bereich ELER-Investiv einhergehen und daher in den Gesprächen thematisiert wurden. Zum Teil sind diese, wie beispielweise die Sanktionsregelung, auf EU-Bestimmungen zurückzuführen, zum Teil besteht, wie oben auch schon bei der Vergabe angedeutet, eine Gestaltungsmöglichkeit des Landes.

Sanktionsregelung – neu und systemfremd für ELER-Investiv

Neu ist in der Förderperiode 2007 bis 2013 für ELER-Investiv die Übernahme einer Sanktionsregelung bei „Übererklärung“ bzw. Abweichungen. Nach Artikel 31 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 setzt die Behörde die förderfähigen Beträge fest und ermittelt

- a) den dem Begünstigten ausschließlich auf der Grundlage des Zahlungsantrages zu zahlenden Betrag,
- b) den dem Begünstigten nach Prüfung der Förderfähigkeit des Zahlungsantrages zu zahlenden Betrag.

Der Auszahlungsbetrag ist in Fällen, in denen a) und b) mehr als 3 % voneinander abweichen, der unter b) ermittelte Betrag abzüglich der Differenz aus a) und b).

Mit der Sanktionsregelung sind intensive Abweichungskontrollen und die ggf. notwendigen Sanktionierungsvorgänge verbunden. Bei der Umsetzung dieser EU-Vorgabe hat ein Bundesland keinerlei Spielraum. Für Sanktionierungen liegt eine Ermessensreduzierung gegen Null vor, da das Gemeinschaftsrecht zwingend anzuwenden ist und gegenüber nationalen Regelungen zum Vertrauensschutz und zur Verhältnismäßigkeit (VwVfG) Vorrang hat (SMUL, 2007). Es kann nur versucht werden, durch Beratung der AntragstellerInnen das Risiko für anzuwendende Sanktionen so gering wie möglich zu halten.

Welchen Zweck erfüllen diese Sanktionierungen im Sinne des Schutzes der Gemeinschaftsinteressen? Im Bereich des ELER-InVeKoS mit der alljährlich wiederkehrenden Antragstellung und einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle kann dies sowohl im Sinne einer General- als auch Spezialprävention gerechtfertigt sein. Generalprävention heißt, dass der Zweck der Strafe eine abschreckende Wirkung auf die Allgemeinheit ist. Die Spezialprävention möchte den Einzelnen von einer erneuten Straftat abschrecken. Generell ist die öffentliche Wahrnehmung einer Sanktionierung gering. Wenn sie wahrgenommen wird, ist sie aus Sicht des Fördermittelgebers eher kontraproduktiv. Beispiel wäre ein Dorferneuerungsverfahren, in dem man intensiv Werbung für bestimmte Fördermaßnahmen betrieben hat. Wird der erste Hausbesitzer sanktioniert, weil er aus Unwissen und Unerfahrenheit etwas falsch gemacht hat,⁸⁰ ist das Image der Förderung beschädigt. Der An

⁸⁰ Der Hausbesitzer hat z. B. vier Fenster genehmigt bekommen, in der Umsetzung der Planung aber festgestellt, dass fünf Fenster besser passen, ohne diese Änderung der Ausführung aber anzuzeigen (auch wenn die Kosten die gleichen sind). Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises würde man im nationalen Kontext einfach das fünfte Fenster streichen, weil es nicht bewilligt war, im EU-Kontext wird er zusätzlich sanktioniert. Auf die Erreichung des Förderzwecks hatte das fünfte Fenster allerdings keinen Einfluss, vielleicht wurde der Förderzweck sogar besser umgesetzt.

satz der Spezialprävention ist ebenfalls für viele Antragstellende im Bereich ELER-Investiv nicht zutreffend, da sie nur einmalig und nicht wiederkehrend einen Antrag stellen.⁸¹

Die Sanktionsregelung wird daher von einem Teil der Bewilligungsstellen kritisiert. Wesentliche Kritikpunkte dabei sind:

- Die Regelung ist für eine gestaltende und aktivierende Förderung systemfremd. Sie gibt es im Bereich des EFRE, der vergleichbare Fördergegenstände anbietet, nicht. Im EFRE wird bei Unregelmäßigkeiten eine Korrektur oder Rückforderung vorgenommen.⁸²
- Sie führe zur „Kriminalisierung“ der Antragsteller, Misstrauenskultur und schlechtem Image der Förderung. *„Bei den auftretenden Fehlern wird unterstellt, dass diese absichtlich erfolgt sind. Es wird auch nicht die Möglichkeit eingeräumt, den Fehler zu korrigieren“* (LR, 2014).
- Gerade bei nicht standardisierbaren Maßnahmen ist die Sanktionsregelung aufgrund der komplexen Bestimmungen, Förderauflagen etc. nicht verhältnismäßig, da für nicht professionelle Antragsteller keine ausreichende Klarheit über die Förderfähigkeit bestimmter Positionen besteht.
- Die Anwendung der Sanktionsregelung bereitet Probleme v. a. bei Maßnahmen mit Teilauszahlungen.

Es gibt aber auch Stimmen, die durchaus einen erzieherischen Charakter der Sanktionsregelung sehen. *„Den gemeinnützigen Vereinen tun Sanktionen schon sehr weh und daher werden Verwendungsnachweise ordentlicher gemacht. Allgemein ist die Regelung gegenüber Profis angemessen“* (LR, 2014). Es wurde von einer Bewilligungsstelle auch herausgestellt, dass durch die Sanktionsregelung verhindert wird, dass *„Rechnungen auf Probe“* eingereicht werden. Vergessene Skonti oder Gebühren sind mit drei Prozent abgedeckt, über drei Prozent wird es allerdings sehr teuer für einen Antragsteller. *„Zusätzlich gibt es eine Vorsatzprüfung, wobei sich zumeist mangelnde Sorgfalt bei der Zusammenstellung der eingereichten Kosten als Grund herausstellt“* (LR, 2014).

Es überwiegen aber die kritischen Einschätzungen bezüglich der Sanktionsregelung. Die meisten Bewilligungsstellen sehen eine Fürsorgepflicht, v. a. gegenüber unerfahrenen AntragstellerInnen, und beraten daher intensiv, auch im Vorfeld der Verwendungsnachweisprüfung. Dieses Vorgehen verursacht zusätzlich Aufwand, ebenso wie die durch potenzielle Sanktionsfälle ausgelösten Arbeitsschritte, *„weil bei festgestellten Abweichungen jedes Mal erst ein Prüfvermerk verfasst und dann eine Anhörung – mit den entsprechenden Fristen – anberaumt werden muss. Das*

⁸¹ *„Im Zusammenhang mit den Fördermaßnahmen wird auch kein präventiver oder erzieherischer Wert der Sanktionsregelungen gesehen, da die Antragsteller die Sanktionsbewährung gar nicht kennen, erst dann wenn die Sanktionierung unmittelbar droht. Es gibt sich keiner mehr Mühe mit den Anträgen, weil es diese Regelung gibt und die Fördermittel werden deswegen auch nicht rechtmäßiger und zweckmäßiger ausgegeben“* (LR, 2014).

⁸² Zum Begriff der Unregelmäßigkeit im EFRE und denen daraus erwachsenden Konsequenzen siehe auch SMWA (2008).

führt teilweise zu großen Verzögerungen. Die Anhörung kann zu neuen Erkenntnissen führen, die gewürdigt werden müssen. Zum Kassenschluss kann dies dann sehr eng werden“ (LR, 2014). Aus Sicht der meisten Befragten würde es, um die Gemeinschaftsinteressen wirkungsvoll zu schützen, ausreichen, die nicht förderfähigen Kosten zu streichen, die Förderung anteilig zu kürzen, oder bei kostensteigernden Änderungen den Zuschuss zu deckeln.

Umgang mit dem Vergaberecht – komplexes Rechtsgebiet für die Sachbearbeitung

Die *PROFIL*-Bewilligungsstellen stehen vor dem Problem, die korrekte Anwendung des Vergaberechts sowohl bei öffentlichen als auch privaten Zuwendungsempfängern prüfen zu müssen. In seinem Jahresbericht 2013 hat der Landesrechnungshof Niedersachsen eine Prüfung der Vergabekompetenz der Ressorts und nachgeordneten Dienststellen durchgeführt und dabei erhebliche Mängel festgestellt. Der LRH stellt selbst heraus, dass „Vergabeverfahren zuweilen kompliziert sind und entsprechender Sachverstand nicht in allen Ressorts oder nachgeordneten Dienststellen vorhanden sein kann“ (LRH Niedersachsen, 2013, S. 118). Diese Kritik dürfte auch auf die Kommunen übertragbar sein, die eine große Zahl der Zuwendungsempfänger bei ELER-Investiv stellen. Die richtige Anwendung des nationalen Vergaberechts im Rahmen geförderter Vorhaben ist ein Kernproblem für eine regelkonforme Bewilligung. Auch aus Sicht der EU-KOM stellt die unzureichende Prüfung der Einhaltung der Vergabebestimmungen eine der wesentlichen Schwachstellen in der Verwaltungskontrolle dar.⁸³ Bezüglich der VOK kommt die EU-KOM zu dem Ergebnis, dass die nationalen Vergabekriterien nur unzureichend geprüft werden. Auch die ZS Niedersachsen ist der Auffassung, dass die fehlerfreie Abwicklung eines Vergabeverfahrens alle vor besondere Herausforderungen stellt. *„Der ganze Themenkomplex ist extrem kompliziert: Es gibt EU-Vorgaben, Bundes- und Landesvorgaben, einen Wertgrenzenerlass, zahlreiche Einzelerlasse. Diese Rechtsvorschriften sind alle miteinander verwoben und zum Teil sogar widersprüchlich“* (LR, 2014).

Öffentliche Auftraggeber müssen ihr Vergabeverfahren in einem Vergabebericht dokumentieren, der Gegenstand der Verwaltungskontrolle⁸⁴ ist. Die Bewilligungsstelle prüft beispielsweise gemäß der ZILE-BDA „die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens, die Durchführung des Submissionstermins, die Prüfung und Wertung des Angebots sowie den Vorschlag zur Auftragserteilung“ (ML, 2012c). Unterliegt der Projektträger hinsichtlich der Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen der Kontrolle beispielsweise des Rechnungsprüfungsamtes (RPA), reicht die Vorlage des Vergabeberichtes und die Bestätigung auf Ordnungsgemäßheit durch das RPA aus. Die Bewilligungsstellen selbst plädieren sehr für diese Regelung, zumal es ihnen fachlich auch

⁸³ Der ELER steht mit dieser Kritik nicht alleine. Die mangelnde Überprüfung der Einhaltung von Vergaberegeln ist auch eine häufige Feststellung von Defiziten in der Verwaltungskontrolle beim EFRE (Jordan, 2011).

⁸⁴ Die Einhaltung der Vergabevorschriften ist mit dem Verwendungsnachweis zu prüfen, also im Prinzip zu einem Zeitpunkt, an dem nichts mehr korrigiert werden kann. Warum diese Prüfung erst so spät erfolgt, erschließt sich uns nicht. Vielleicht sollte man auch präventiv aktiv werden. Jordan (2011) schlägt für den EFRE vor, bei unerfahrenen Begünstigten einen Passus im Bewilligungsbescheid aufzunehmen, dass der Ausschreibungstext vor Bekanntmachung vorzulegen ist, oder den Begünstigten einen spezifischen Leitfaden an die Hand zu geben.

schwer fällt, im Vergaberecht, das sehr komplex ist und einem ständigen Wandel unterliegt, immer auf dem neuesten Stand zu sein.⁸⁵

Auch private Zuwendungsempfänger unterliegen den Vergabevorschriften. Die Anwendung des Vergaberechts soll eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel gewährleisten. Dabei sind verschiedene Grenzen eingezogen. Bei einer Förderung der öffentlichen Hand von über 10.000 Euro sind mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen. Liegt die Zuwendung bei über 25.000 Euro⁸⁶ oder die Beihilfeintensität bei mehr als 50 %, sind die jeweiligen Regelungen der VOB, der VOL oder der VOF⁸⁷ zu beachten. Dabei handelt es sich um landesinterne Regelungen, basierend auf der LHO und ANBest-P. *„Die ZS Niedersachsen führt derzeit Gespräche mit dem Finanzministerium, um eine weitgehende Ausnahmegenehmigung von den ANBest-P zu erwirken. Private Antragsteller sollen nur noch drei Angebote vorlegen müssen, um die Anforderungen zu erfüllen. EU-seitig gibt es keine Vorgabe für Private. Ob es zu Ausnahmeregelungen kommt, hängt vom MF ab“* (LR, 2014). Selbst die Prüfung der Vergleichsangebote, die schon eine deutliche Vereinfachung gegenüber den „Niederungen“ des Vergaberechts darstellen, ist manchmal schwierig zu handhaben. Der Angebotsvergleich fällt schwer, *„weil meistens die Antragsteller nicht in der Lage sind, für eine Spezialmaschine – und es handelt sich häufig um Spezialmaschinen – vergleichbare Angebote beizubringen. Dann muss mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand geprüft werden, passt die Maschine, werden hier Äpfel mit Birnen verglichen, oder große Äpfel mit kleinen Äpfeln“* (LR, 2014).

Die Frage der Vergabe ist ein Beispiel, wie schnell die Bundesländer beim Versuch, Verwaltungs- und Kontrollverfahren zu harmonisieren, an die föderalen Grenzen stoßen. *„Bezüglich der Vergabe wird es keine bundeseinheitliche Vorgabe geben. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat kürzlich eine Abfrage gemacht, wie die Regelungen in den Ländern aussehen. Dabei trat eine große Heterogenität zu Tage. Bei der Frage der Vergaberegulungen ist man vom MF abhängig“* (LR, 2014). Vereinheitlicht werden könnte aber der Prozess der Vergabeprüfung, sowohl in den beiden Stufen der Verwaltungskontrolle als auch in der VOK. Hierfür wären auch, so der Wunsch der ZS, Leitfäden der EU-KOM sinnvoll.

Brutto oder netto? Wie geht man mit der Umsatzsteuer um?

Eine Förderung der Umsatzsteuer ist nach Artikel 71 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 nur dann zulässig, wenn ein Zuwendungsempfänger nicht zum Vorsteuerabzug

⁸⁵ *„Hier sind wir nicht die Fachleute“* (LR, 2014).

⁸⁶ In Schleswig-Holstein liegt die Grenze bei 100.000 Euro.

⁸⁷ VOB: Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, VOL: Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, VOF: Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen.

berechtigt ist. Öffentliche Antragsteller und Körperschaften des öffentlichen Rechts sind generell ausgeschlossen. Die EU-KOM begründet dies mit der Vermeidung möglicher Fehlerrisiken.⁸⁸

In NI/HB wird bei Privaten die Umsatzsteuer gefördert, solange die Personen nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. In den Antragsformularen wird eine Erklärung verlangt, ob private Begünstigte vorsteuerabzugsberechtigt sind und bei Verneinung die Umsatzsteuer kofinanziert gefördert. Für pauschalierende Landwirte ist in der ZILE-BDA festgelegt, dass im Folgejahr eine Abfrage beim Finanzamt erfolgt. Die ZS sieht die Förderung der Umsatzsteuer bei Privaten insgesamt sehr kritisch. Eine Kommissionsprüfung in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2011 hat das Verwaltungskontrollsystem im Bereich ELER-Investiv hinsichtlich der Umsatzsteuer geprüft und für verbesserungswürdig gehalten. Daraufhin wurden alle Zahlstellen aufgefordert, die Begünstigten mit solchen Erklärungen⁸⁹ zu überprüfen. Auch die BS wurde in diesem Zusammenhang aktiv und hat die Art der Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung beanstandet.

Parallel zu der Prüfung der zurückliegenden Einzelfälle wurde eine Anpassung des Verwaltungskontrollsystems veranlasst. Seit 2012 gilt, dass in den betroffenen Maßnahmen Auszahlungen, die aus Mitteln des ELER geförderte Umsatzsteuer enthalten, nur noch geleistet werden dürfen, wenn ein gültiger Nachweis des Finanzamtes und eine gültige Erklärung des Antragstellers vorliegen.

Das gesamte Verfahren ist allerdings sehr komplex. Zudem wurden bei der Prüfung der Einzelfälle Verstöße festgestellt, ggf. sogar Vorsatzfälle. Daher wird jetzt erwogen, gänzlich aus der Umsatzsteuerförderung bei Privaten auszusteigen. Die betroffenen ML-Fachreferate haben einen entsprechenden Vermerk der ZS an den Staatssekretär mitgezeichnet. Das MU ist schon aus der Umsatzsteuerförderung ausgestiegen, zahlt sie aber aus Landesmitteln weiter.

Bei öffentlichen Zuwendungsempfängern ist in der jetzigen Förderperiode die Förderung der Umsatzsteuer mit ELER-Mitteln ausgeschlossen. Diese wurden nur in Ausnahmefällen (Teilnehmergemeinschaften Flurbereinigung) aus GAK-Mitteln als top-up rein national gefördert. Zukünftig ist in der ESIF-VO eine Umsatzsteuerförderung bei Öffentlichen wieder möglich, sofern sie nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. Der ganze Bereich ist allerdings so komplex, dass es ratsam erscheint, die jetzige Regelung beizubehalten.

⁸⁸ “The reasoning behind this approach was to simplify the handling of the VAT by the national institutions in particular as regards the assessment, in case of public bodies, of the non-recoverable character of the VAT which had been subject to observations from the Court of Auditors. The established rules take also into account the existence of different compensation systems in Member States, and the fact that VAT which a public body cannot recover directly can be supported by its budget which is funded through the national budget. The Commission is aware that, for some public beneficiaries, this rule causes difficulty but because of our common interest not to take action which could increase the error risk for the EAFRD, a change in the current legal provisions is not foreseen“ (EU-COM, 2010b).

⁸⁹ Betroffene Fördermaßnahmen sind 311, 313, 321, 322, 323-A, 323-D, 331-A (Reise- und Sachkosten), 341-B, 413.

„Auch bei Kontrollen ist zu berücksichtigen: Straßen können im Gegensatz zu Rindern nicht weglaufen.“ (LR, 2014)

Grundtenor der befragten Bewilligungsstellen ist, dass der Verwaltungsaufwand, der mit der Verwaltungskontrolle, VOK und Ex-post-Kontrolle verbunden ist, sehr hoch ist. Es wird bezweifelt, ob dieses umfangreiche Kontrollsystem erforderlich ist, um den Förderzweck zu erreichen. Die Verwaltungskontrollen erfordern ein hohes Maß an Genauigkeit und Prüftiefe. *„So sind grundsätzlich alle Angaben des Zuwendungsempfängers zu hinterfragen“* (LR, 2014). Von den verschiedenen Kontrollen wurde vor allem die Inaugenscheinnahme als Teil der Verwaltungskontrolle II und die VOK, hier vor allem die zeitliche Taktung, thematisiert.

Lange Zeit musste bei investiven Maßnahmen eine 100-prozentige Inaugenscheinnahme durchgeführt werden. Ob die 100%-Prüfung immer sinnvoll ist, ist aus Sicht der Bewilligungsstellen zu hinterfragen. *„Vielleicht könnte man wie bei der VOK auf einen Prozentsatz übergehen. Das würde auch den Zweck erreichen, abschreckend zu wirken. Abgesehen davon, dass im Rahmen der Inaugenscheinnahme nur wenige Verstöße festgestellt werden“* (LR, 2014).

Die ZDA sieht inzwischen Ausnahmen von der Inaugenscheinnahme vor, die allerdings gesondert zu begründen, zu dokumentieren und in den BDAn zu regeln sind. Die Ausnahmeregelung bezieht sich auf Vorhaben, bei denen eine VOK durchgeführt wird, auf kleinere Investitionen (Gesamtinvestitionsvolumen unter 30.000 Euro, und Vorhaben, die ein geringes Verstoßrisiko beinhalten (ML, 2013b). Diese Ausnahmen sind ein Schritt zur Vereinfachung. Ob damit allen in den Gesprächen geäußerten Kritikpunkten an der Sinnhaftigkeit der Inaugenscheinnahme abgeholfen wird, kann nicht beurteilt werden. Es kommt vermutlich darauf an, wie die Möglichkeit der ZDA verfahrenssystematisch in die BDA implementiert wird.

Bei einzelnen Vorhaben führt die Inaugenscheinnahme zu wenig sinnvollen Vorgängen. Ein Beispiel ist der Gelegeschutz: Naturschutzrechtlich ist ein Aufsuchen von Gelegen verboten. Trotzdem muss die Bewilligungsstelle rausfahren und bei jeder markierten Stelle nachschauen, ob tatsächlich ein Gelege vorhanden ist. Zudem wird der Landkreis — als Kofinanzierer der EU-Förderung — bereits selber das Gelegevorkommen kontrollieren.

Wie viel gilt das Kataster?

Es gibt Maßnahmen in *PROFIL*, die den Kauf von Grundstücken beinhalten. Obgleich die gekauften Flächen nachvollziehbar im Kataster eingetragen sind, muss eine Inaugenscheinnahme erfolgen. *„Diese Inaugenscheinnahmen kosten viel Geld – wenn das Land Zuwendungsempfänger ist, dann sind zwei Personen im Gehobenen Dienst teilweise ganze Tage unterwegs, um sich Flächen anzuschauen. Flächenkauf in Cuxhaven heißt 4 Stunden hin und 4 Stunden Rückweg“* (LR, 2014). Eigentlich ist das Vorfinden der Fläche im Gelände logisch, vor allem, weil die Fachtechniker des NLWKN oder der UNB vor Kauf die Fläche schon besichtigt haben. Zusätzlich zum Katasterauszug liegen zur Auszahlung Kaufvertrag, Rechnung, notarielle Unterlagen vor. Trotzdem kann auf die zeitaufwendige Inaugenscheinnahme nicht verzichtet werden. Wird das Vorhaben für eine VOK gezogen, wird vom Technischen Prüfdienst die Fläche auch noch mit GPS vermessen. Gleiches ist im EFRE nicht erforderlich und auch andere Bundesländer verfahren im ELER nicht so. Die Frage ist, was für Konsequenzen aus einer Abweichung der im Kataster eingetragenen Fläche von der gemessenen Fläche erwachsen würden. Zunächst wäre es ein privatrechtliches Problem zwischen dem Käufer und Verkäufer.

Die VOK ist nicht an sich ein Problem. *„Auch wenn eine VOK zeitaufwendig ist, muss sie durchgeführt werden“* (LR, 2014). Probleme bereiten vor allem die Organisation und das Zusammenspiel mit dem Finanzmanagement (siehe oben). Aus Sicht der ZS sind Stichtagsregelungen sinnvoller im Vergleich zu einem über das Jahr verteilten Bewilligungsgeschäft. Die Ziehung aus einer Grundgesamtheit für die VOK ist so viel einfacher. Das kontinuierliche Bewilligungsgeschäft ist administrativ schwieriger zu handhaben.

Ausgezahlt werden kann nach EU-Vorgabe immer erst dann, wenn die VOK abgeschlossen ist. Dies gilt auch für Vorhaben in kommunaler Trägerschaft, obgleich es aus Sicht der Bewilligungsstellen kein Problem darstellt, Mittel zurückzufordern, falls bei der VOK Fehler entdeckt werden. Aus ihrer Perspektive ist diese strikte Regelung für die internen Abläufe hinderlich. *„Momentan werden zeitlich drei Haushaltsjahre bewirtschaftet, 2010er, 2011er und 2012er Mittel. Manchmal ist es erforderlich, Projekte umzubewilligen, damit Mittel rechtzeitig verausgabt werden. Wenn dann ein solcher Fall in die VOK kommt, kann nicht ausgezahlt werden. Mit dem zentralen technischen Prüfdienst und den erforderlichen Aktenaustausch dauern die Prozesse noch länger. Zumindest bei Kommunen ist die Vorgabe, erst bei Abschluss der VOK auszuzahlen, unsinnig. Die Inaugenscheinnahme, die im Rahmen der VWK II stattzufinden hat, reicht für die Zahlung zunächst völlig aus“* (LR, 2014). Analog zur Inaugenscheinnahme hat die ZS die Vereinfachungen bei der VOK vorgenommen. Bei einzelnen Maßnahmen wurde festgelegt, dass das zweite Augenpaar am Schreibtisch sitzen kann und nur eine Person tatsächlich zum Projekt fahren muss.

Für jede Anpassung sind Änderungsbescheide erforderlich.

Aus Sicht der ZS muss für jede sich im Laufe des Projektes ergebende Änderung im Kostenrahmen (nach unten oder nach oben) ein Änderungsantrag gestellt werden. *„Die Krux ist, dass gemäß*

BDA alles angezeigt werden muss, und wenn es nicht angezeigt ist, kann es auch nicht abgerechnet werden, auch wenn es zur Erreichung des Zweckes notwendig ist“ (LR, 2014).⁹⁰

In der nationalen Förderung werden von den Bewilligungsstellen größere Spielräume gesehen. Der Umstand, dass die Entscheidungsfindung inzwischen in ein stark normiertes Verfahren mit entsprechenden Dokumentationspflichten eingebettet ist, wird von den Bewilligungsstellen als eine Einschränkung des Ermessensspielraumes wahrgenommen. Dies gilt auch zunehmend für die nationale Förderung. So hätte man früher eine größere Flexibilität gehabt, im Sinne des Gesamtprojektes alles zu fördern, was zur Erreichung des Zweckes notwendig war. Wenn heute vergessen wird, beispielsweise eine technische Anlage mit in die Planung aufzunehmen, dann kann diese nicht mit gefördert werden, auch wenn sie zwingend erforderlich ist. Ohne entsprechenden Änderungsantrag kann es sogar passieren, dass Zuwendungsempfänger bei Vorlage der entsprechenden Rechnungen zur Beantragung der Fördermittelauszahlung in die Sanktion rutscht.

Bei vielen Maßnahmen ist es sehr schwierig, die tatsächlich erforderlichen Arbeiten ex ante exakt zu bestimmen. Dies gilt beispielsweise für den investiven Gewässerschutz, der oftmals mit Erdarbeiten verbunden ist, „ [...] bei denen im Vorhinein das Volumen abgeschätzt werden muss, ohne dass man genau weiß, werden es 1.000 oder 1.010 Kubikmeter Erde. Es muss aber für diese 10 Kubikmeter ein Nachtragsauftrag erteilt werden, der aufgrund von Kostenänderung dann die ganze Lawine von Arbeitsschritten eines Änderungsantrages ins Rollen bringt“ (LR, 2014) (siehe auch die Diskussion unter dem Punkt Forst, Kapitel 5.1.2.3).

5.2.3 ELER-InVeKoS

Agrarumweltmaßnahmen – Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung, Flächenkorrektur und fehlende Bagatellgrenze für Rückforderungen

Das Gros der in unserer Befragung geäußerten Kritik steht in engem Zusammenhang mit den zunehmenden (europäischen) Anforderungen zur Messgenauigkeit bei der **Flächenerfassung** und der sinkenden Fehlertoleranz aufgrund des technischen Fortschritts. Bei der Mehrheit der festgestellten Fehler der AUM und des Erschwernisausgleichs handelt es sich um — zumeist nur geringe — Flächenabweichungen. Jede Flächenabweichung führt unabhängig von ihrer Ursache⁹¹ und

⁹⁰ „Beispiel, und hier kann man auch die Frage stellen, ob man als Amt nicht zu pingelig ist, vier Lampen beantragt, fünf abgerechnet, weil da noch eine Lampe hin musste, die war allerdings nicht bewilligt. Man könnte sagen, dass das relativ deutlich ist, die eine ist zu viel und man nimmt sie einfach raus. Zahlstelle und Fachaufsicht sind hier ganz klar, das führt zu weiteren Kürzungen, weil er die Mittel hierfür nicht hätte beantragen dürfen. Das muss immer in einer Linie stehen, zwischen dem, was beantragt wird und dem, was abgerechnet wird“ (LR, 2014).

⁹¹ Wie z. B. Änderung der Flächenreferenz oder Feststellung von Flächenabweichung zwischen beantragter und vorgefundener Fläche.

ihrem Ausmaß zu einer (nochmaligen) Bearbeitung aller auf die Flächenangaben aufbauenden Datensätze. Von unseren Gesprächspartnern wurde der durch geringe Flächenabweichungen induzierte Verwaltungsaufwand als unverhältnismäßig hoch eingestuft. Er umfasst die Erfassung und Dokumentation der Flächenkorrekturen, die Bearbeitung von Änderungsbescheiden und ggf. die Einforderung von Rückzahlungen.

Zwei Feststellungspfade für Flächenabweichungen lassen sich unterscheiden:

- die Anpassung von Flächenreferenzen,
- Fernerkundung und klassische VOK.

Die Flächenreferenzen werden in NI/HB entsprechend den EU-Vorgaben alle fünf Jahre aktualisiert. Dafür wird jede Fläche im Dreijahresrhythmus im Rahmen der Fernerkundung neu vermessen. Die Flächenvermessung unterliegt einem Rotationsprinzip, sodass immer nur ein Teil der Landesfläche überflogen wird. Die Fernerkundungsdaten haben ab dem Zeitpunkt der Überfliegung Rechtsgültigkeit. Der Zeitbedarf für die Digitalisierung und Einarbeitung der neuen Referenzen in das InVeKoS ist erheblich und konnte erst in jüngerer Vergangenheit von ursprünglich zwei auf ein Jahr reduziert werden. Die lange Bearbeitungszeit hat zur Folge, dass in der Übergangszeit – um arbeitsfähig zu bleiben – gegen die alte Referenz geprüft wird. Steht das neue Referenzsystem zur Verfügung, treten Fehlermeldungen auf, wenn es zu einer auf den FLIK⁹² bezogenen Flächenabweichung zwischen neuer und alter Referenz kommt. Es ergeben sich nochmalige Bearbeitungsschleifen, die als wesentliche Ursache für die hohen IK der AUM gewertet werden.

Die Feststellung der Größe der Flächen erfolgt im Rahmen der VOK. In NI werden bei den Direktzahlungen 4 % über Fernerkundung erfasst, 1 % über klassische VOKn.⁹³ Für die Fernerkundung werden jährlich vier Zonen ausgewählt. Die Festlegung von drei Zonen unterliegt Risikoparametern, die vierte einer Zufallsauswahl. Das verbleibende Prozent wird durch klassische VOKn über das Land verteilt vom Technischen Prüfdienst kontrolliert. Die Bilder der Fernerkundung werden digitalisiert und ebenso wie die Messergebnisse der klassischen VOK zentral in den InVeKoS-Datensatz eingepflegt. Über die Flächengröße besteht ein enger Zusammenhang zwischen der ersten Säule (Direktzahlungen) und den flächengebundenen Zahlungen der 2. Säule. Alle Flächengrößen für flächengebundene Zahlungen der 2. Säule müssen mit den entsprechenden Flächenangaben der 1. Säule deckungsgleich sein. Dies hat zur Folge, dass erst nach der Bereitstellung der VOK-Daten die eigentliche Arbeit der Bewilligungsstellen beginnt: die beantragten AUM-Flächen werden erstens gegen die festgestellte Fläche und zweitens gegen die Flächenreferenz geprüft. Letzteres dient dem Ausschluss von Überzeichnungen der Feldblöcke.

⁹² Feldblockidentifikator.

⁹³ In Bremen wird die gesamte Flächen über klassische VOKn vermessen.

Das Zeitfenster für die Bearbeitung durch die LWK ist damit einerseits durch die (zentrale) Bereitstellung der Datensätze und andererseits durch die vorgegebenen Auszahlungstermine determiniert. Insbesondere in Bewilligungsstellen, die der Flächenreferenzüberprüfung und/oder der Fernerkundung unterliegen, treten in hohem Umfang Fehlermeldungen durch Flächenabweichungen auf, die der Bearbeitung bedürfen. Gleichzeitig ist das zur Verfügung stehende Bearbeitungsfenster im Vergleich zu „normalen“ Jahren i. d. R. extrem kurz, da die endgültigen Datensätze erst vergleichsweise spät zur Verfügung stehen. Die Gesprächspartner wiesen in den Interviews darauf hin, dass die Auszahlungsvorbereitung sowohl für die Direktzahlungen als auch für die flächengebundenen Zahlungen der 2. Säule nur unter extremer Belastung der Bediensteten bewerkstelligt werden kann.

Neben den dargestellten Aspekten zur Arbeitsorganisation kritisierten die Interviewten den Umgang mit Flächenabweichungen grundsätzlich. Ihre Kritik zielte auf Flächenabweichungen infolge von neuen Flächenreferenzen, steigenden Anforderungen an die Messgenauigkeit und den Umgang mit Landschaftselementen. Folgende Aspekte wurden herausgestellt:

- In der Kommunikation mit den AUM-TeilnehmerInnen stoßen die Flächenabweichungen auf Unverständnis, die sich aus neuen Flächenreferenzen ergeben. Die Befragten verdeutlichen, dass es für die AUM-TeilnehmerInnen plausibel wäre, wenn die neue Flächenreferenz Bestand hätte, sobald sie in den InVeKoS-Datensatz eingepflegt ist und den Landwirten bekannt gemacht wird, z. B. als ANDI-Voreintrag. Stattdessen wird in der Prüfungsrealität für eine beispielsweise seit drei Jahren laufende AUM unterstellt, dass seit Beginn der Verpflichtung die Flächenabweichung bestand. Besonderes Unverständnis entsteht, wenn die AUM-TeilnehmerInnen Flächenangaben verwendeten, die das Resultat von vorherigen Überfliegungen oder VOKn waren, also amtlich festgestellte Messgrößen darstellen.
- Verschärft wird die Situation dadurch, dass die (technische) Messgenauigkeit in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist und damit der zulässige Messfehler gesunken ist. Dies umfasst sowohl die Anforderung an die Fernerkundungsdaten als auch an die Vermessung im Zuge der klassischen VOK. Die Befragten verwiesen darauf, dass bereits ein leichtes Abweichen von der Lauflinie, da diese beispielsweise nicht eindeutig erkennbar ist, oder ein vom Körper abseitiges Halten des GPS-Gerätes ausreicht, um die zulässige Messtoleranz zu überschreiten. Die Befragten betonen, dass die verwandten GPS-Geräte die Messqualitäten erfüllen, der Faktor „Mensch“ jedoch auch bei erfahrenen VOK-Kontrolleuren dazu führen kann, dass Messergebnisse nicht hundertprozentig wiederholbar sind. Dies gilt insbesondere für weniger standardisierte Flächenzuschnitte, die von gleichseitigen Vierecken abweichen und typisch für Vertragsnaturschutzflächen sind. Damit sind beispielsweise naturschutzfachlich wertvolle und potenzielle Vertragsnaturschutzflächen per se mit einem höheren Verstoßrisiko belegt. Für die TeilnehmerInnen an AUM ergibt sich die Konsequenz, dass eigene oder in Auftrag gegebene GPS-Vermessungen ggf. nicht mit den offiziellen Feststellungen übereinstimmen.
- Im Vergleich zu den Direktzahlungen, bei denen Cross-Compliance-relevante Landschaftselemente (LE) Bestandteil der beihilfefähigen Fläche sind, gilt dies für die AUM und den Er-

schwernisausgleich nicht. Die Landschaftselemente unterliegen naturbedingt einer Änderungsdynamik. Während beispielsweise ein Wachstum der LE für die Direktzahlungen innerhalb der CC-Grenzen unschädlich ist und lediglich zu einem veränderten Verhältnis von bewirtschafteter Fläche zum LE führt, bewirkt es für die AUM einen Verlust an beihilfefähiger Fläche, die mit Rückforderungen verbunden sein kann. Damit sind AUM von den durch ein LE-Wachstum verursachten Änderungen der Flächenreferenzen stärker betroffen als Direktzahlungen. Nach Auffassung der befragten UNBn führt die Nichtanerkennung von LE als Bestandteil der förderfähigen Fläche zu einem Absurdum, da LE als Kleinstrukturen einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität leisten und damit in Hinblick auf den biotischen Ressourcenschutz explizit erwünscht sind. Rein technische Probleme ergeben sich beim Herausmessen von LE im Rahmen von klassischen VOKn dadurch, dass die Lauflinie nicht immer zweifelsfrei festzulegen ist und z. T. dem Ermessen des Vor-Ort-Kontrollieurs unterliegt. NRW geht hier einen anderen Weg, indem die LE nicht herauszurechnen sind.

Verstärkt wird die Problematik der Flächenkorrekturen, die i. d. R. nur mit geringen Rückforderungen verbunden sind, durch den Wegfall der Bagatellgrenze⁹⁴ für Rückforderungen in den entsprechenden ELER-Verordnungen. Seither muss jeder Rückforderungsbetrag unabhängig von dessen Höhe eingefordert werden. In NI/HB hat die Verwaltung geringfügige Rückforderungen bis 2012 „auflaufen“ lassen. Dies geschah in der Hoffnung einer entsprechenden Verordnungsänderung durch die EU-KOM. Seit Ende 2012 wurden alle Rückforderungen inklusive der rückliegenden an die Landwirte weitergeleitet. Die Verwaltungskosten zur Rückforderung von Kleinstbeträgen übersteigen bei Weitem die zurückzufordernden Beträge und sind damit verwaltungsökonomisch ineffizient. In NI/HB wurden in der Aufarbeitungszeit rd. 3.200 Rückforderungen bearbeitet, die unterhalb der 100-Euro-Grenze lagen. Ihre Rückforderungssumme betrug 63.000 Euro und damit im Mittel knapp 20 Euro je Bescheid. Mit diesem Prozedere geht ein Imageverlust sowohl für die AUM als auch für die Verwaltung einher. Der Versand von Rückforderungen im Kleinstbetrag erweckt bei den Endbegünstigten den Eindruck, dass die LWK über zu viel Arbeitszeit verfügt.⁹⁵

Dokumentationspflichten der Zuwendungsempfänger – sinnvoll oder das Papier nicht wert, auf dem sie stehen?

Umfangreiche z. T. manuell durchzuführende Prüfungen von Nachweisunterlagen im Rahmen der Verwaltungskontrolle und/oder der klassischen VOK erhöhen die Verwaltungskosten der AUM. Folgende Nachweisunterlagen werden in NI/HB eingefordert: Ausbringungsbelege für Gülle (A3), Weidetagebücher (KoopNat), Saatgutbelege (A5, A6). Die Kontrolle beinhaltet die Prüfung auf

⁹⁴ Sie betrug in der Förderphase 2000 bis 2006 100 Euro.

⁹⁵ Auch der Landesrechnungshof Baden-Württemberg kommt in einer 2015 veröffentlichten Studie zur gleichen Einschätzung: „Die Rückforderungsbescheide mit geringen Beträgen stoßen bei den Antragstellern auf Unverständnis. Solche Handlungsweise der Verwaltung ist wegen des Missverhältnisses zwischen Aufwand und Rückforderungsbetrag dem Bürger nicht vermittelbar“ (LRH BW, 2015, S. 62).

Vollständigkeit der Belege und die inhaltliche Prüfung. Unserer Auffassung nach sollten Dokumentationspflichten, die einer Verwaltungskontrolle unterliegen, als Förderaufgabe nur zur Anwendung kommen, wenn sie zur Erreichung des Umweltziels, also des Förderziels, erforderlich sind. Dies ist beispielsweise unstrittig für A3 der Fall, da der Fremdausbringer die verwendete umweltfreundliche Gülleausbringungstechnik bestätigt. Gleiches gilt für A5/A6. Als sinnvoll erachten wir weiterhin Dokumentationen, die dem Erkenntnisgewinn der AUM-TeilnehmerInnen (z. B. Düngungsbilanzierung) dienen und damit die Umweltwirkung der Förderung positiv unterstützen.⁹⁶ Die Forderung der EU-KOM, als Nachweis für die Einhaltung von Förderauflagen allgemein entsprechende Dokumentationen anzufertigen, die dann primär der reinen Nachweispflicht dienen,⁹⁷ bewerten wir kritisch. Durch sie wird in Teilen eine Scheinprüfbarkeit der Förderauflagen vorgegaukelt. Unseres Erachtens sind einige Förderauflagen zwar faktisch nicht immer und jeder Zeit überprüfbar. Trotzdem kann es unter dem Gesichtspunkt der ökologischen Zielerreichung notwendig sein, sie als Förderaufgabe in einer Fördermaßnahme aufzunehmen. Da das Gros der festgestellten Verstöße nicht aus einem Verstoß gegen die Förderauflagen resultiert, ist es zu überlegen, inwieweit in Einzelfällen die Nicht-Prüfbarkeit von einzelnen Förderauflagen zu tolerieren ist. Voraussetzung hierfür ist, dass weitere (prüfbare) Förderauflagen die Maßnahmen begründen. Unsere Argumentation stützt sich darauf, dass die genannten Dokumentationspflichten im Ergebnis zu erhöhten Verwaltungskosten der öffentlichen Administration und der Antragssteller führen, ohne nachhaltig zu einer verbesserten Zielerreichung beizutragen. Letztlich können sie im Einzelfall den Kreis der potenziellen TeilnehmerInnen einschränken, was sich am Beispiel der Auflage des Führens von Weidetagebüchern für Wanderschäfer nachweisen lässt.

ELER-InVeKoS: Positive Implikationen des EU-Regelungsrahmens

Die oben dargestellte Kritik am EU-Rechtsrahmen ist den Befragten präsenter als dessen positive Effekte. Positive Implikationen des EU-Rechtsrahmens werden häufig von den Gesprächspartnern erst auf Nachfrage genannt. Dies gilt beispielsweise für die räumliche Verortung von AUM-Flächen, welche erst seit der Einführung des InVeKoS-GIS möglich ist. Das InVeKoS-GIS bildet u. a. durch Verschneidungen mit umweltrelevanten Gebietsdaten (Natura 2000, WRRL, Erosion) die Grundlage für ein regionales Targeting der AUM. Auch zeigt sich, dass die positiven Effekte stärker von den Programmkoordinierenden als von der Umsetzungsebene wahrgenommen werden. Von Ersteren wird beispielsweise angeführt, dass die EU-Regularien und Kontrollen letztlich zu einem einheitlichen Verwaltungshandeln über Bundesländer- und EU-Staatengrenzen hinaus führen, „Ungerechtigkeiten“ und „Privilegien“ vermieden werden. Der Prozess der Programmerstellung, die Einordnung von Maßnahmen in die Interventionslogik und die Beteiligung der WiSo-Partner führt zu einer intensiveren, aber auch zeitaufwendigen Auseinandersetzung mit den einzelnen Förderinhalten. Gleiches gilt für die Evaluierung der Förderung, die u. a. dazu geführt hat,

⁹⁶ Dieser Dokumentationsnachweis wäre bspw. bei Fördermaßnahmen mit dem Ziel des effizienteren Düngereinsatzes sinnvoll.

⁹⁷ Die EU-KOM folgt mit diesen Anweisungen der Kritik des Europäischen Rechnungshofs.

dass Kosten-Nutzen- bzw. Kosten-Wirksamkeits-Bewertungen der AUM vorliegen. Im Ergebnis seien die Fachreferate ständig um eine Weiterentwicklung im Sinne der verbesserten Zielorientierung der Maßnahmen bemüht. Dass man dies bei reinen Landesmaßnahmen in dieser Stringenz umsetzen würde, wird von den Befragten infrage gestellt.

KoopNat – Rechtsform des Vertrags gehört zukünftig der Vergangenheit an

Die Grundwasserschonende Landbewirtschaftung (GSL) und die Fördermaßnahmen des NAU/BAU unterliegen dem Bescheidverfahren, die Fördermaßnahmen des KoopNat werden in der Rechtsform des öffentlich-rechtlichen Vertrags abgewickelt. Die Wahl des öffentlich-rechtlichen Vertrags ist historisch begründet, war Ausdruck der Gleichberechtigung der Vertragspartner (öffentliche Hand/Vertragsnehmer) und galt als Abgrenzung zum naturschutzfachlichen Ordnungsrechts und der Zuwendung, die lediglich eine einseitige staatliche Willenserklärung oder Selbstverpflichtung darstellt, die auch einseitig wieder rückgängig gemacht werden kann. Als der Vertragsnaturschutz mit dem KoopNat in die ELER-Förderung aufgenommen wurde, wurde die ursprüngliche Rechtsform fortgeführt.

Die parallele Anwendung der beiden Rechtsgeschäfte für die flächengebundene Agrarumweltförderung hat zur Folge, dass diese getrennt bewilligt und ausgezahlt werden. Dem Landwirt gehen somit sowohl im Stadium der Bewilligung/des Vertragsabschlusses als auch für die Auszahlung getrennte Schreiben zu. Hieraus resultiert sowohl für die Bewilligungsstelle als auch für die Zahlstelle ein erhöhter Arbeitsaufwand. Weiterhin setzt die Anwendung von zwei Rechtsverfahren ein höheres Maß an Kompetenz in Verwaltungsfragen voraus. Aus den beiden Rechtsinstrumenten leiten sich beispielsweise grundsätzlich unterschiedliche Vorgehensweisen für den Umgang mit Rückforderungen und Sanktionen ab.

Nach den Ausführungen der Befragten zeigen sich insbesondere Neuantragssteller immer wieder verunsichert, wenn ihnen erstens entsprechend den unterschiedlichen Finanzierungsquellen EU/Land getrennte Bescheide zugehen, die dann nochmals entsprechend der gewählten Rechtsform getrennt zu führen sind. Somit erhält ein Landwirt, der sowohl am KoopNat als auch am NAU/BAU teilnimmt vier Bescheide. Nach Angaben der Befragten melden sich Landwirte bei den Bewilligungsstellen, um nachzufragen, ob „etwas“ vergessen wurde. Für die Programmperiode 2014 bis 2020 haben NI/HB angekündigt, alle flächengebundenen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen alleinig zu bescheiden. Wir begrüßen diesen Schritt, da die Unterschiede für den Zuwendungsempfänger kaum merkbar sind. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die IK des Vertragsnaturschutz/ha c. p. sinken werden.

5.2.4 Rechtsrahmen: Fazit und Handlungsempfehlungen

Das größte Problem im EU-Rechtsrahmen ist seine Unbeständigkeit und kontinuierliche Ausdifferenzierung. Dadurch müssen auch die Verwaltungs- und Kontrollpfade ständig nachjustiert wer-

den. Dieser Umstand stellt hohe Anforderungen an das Personal in den Bewilligungsstellen. Zusätzlich treten „hausgemachte“ Probleme auf, wenn der EU-Rechtsrahmen auf inkompatible nationale Bestimmungen oder gelebte Verwaltungspraxis stößt. Dies ist ein inhärentes Problem der Integration von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen in bereits schon lange etablierte Förderschemata bzw. -verwaltungen. Folgende Empfehlungen leiten sich aus der Analyse ab:

... an die Länder Niedersachsen/Bremen

- Die ZDA ist ein sinnvolles Instrument, um das Verfahren zu strukturieren. In der Anfangsphase sollte die neue ZDA intensiv durch Schulungen begleitet werden.
- Auf Kohärenz zwischen den BDAn sollte verstärkt geachtet werden. Für Bewilligungsstellen, die Maßnahmen mehrerer Fachreferate umsetzen, sind es häufig die kleinen Unterschiede, die hinderlich sind. Trotzdem sollten die Möglichkeiten genutzt werden, maßnahmenspezifisch Ausnahmen von der ZDA in den BDA zuzulassen, um Flexibilität zu erzielen.
- Die Zahlstelle sollte stärker bei der Festlegung von Auswahlkriterien eingebunden werden als bisher, gerade wenn es um die Herstellung von Kohärenz zwischen unterschiedlichen Förderbereichen geht.
- Soweit die EU nicht für Sachverhalte abschließende Regelungen getroffen hat, gelten die landesinternen Regelungen. Diese können angepasst werden, sofern das Finanzministerium zustimmt. Es wäre systematisch zu prüfen, wo Vereinfachungspotenzial besteht und einen Vorstoß, analog zu dem sächsischen Vorgehen, beim Finanzministerium zu unternehmen.
- Zukünftig sollte keine Umsatzsteuer bei öffentlichen Zuwendungsempfängern gefördert werden, selbst wenn die EU-KOM diese Möglichkeit eröffnet. Auch bei Privaten sollte auf die ELER-Förderung der MwSt. verzichtet werden, da die Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung sehr aufwendig und fehleranfällig ist.
- Regelungen zur Inaugenscheinnahme sollten weiter vereinfacht werden. Erste Schritte wurden unternommen, z. B. für Vorhaben unter 30.000 Euro. Warum aber beispielsweise bei Grundstückskäufen eine Inaugenscheinnahme erfolgen muss oder sogar im Rahmen von VOKn gekaufte Flächen vermessen werden müssen, erschließt sich uns nicht. Die Katasterunterlagen, Grundbuchauszüge und Kaufverträge sollten ausreichen.
- Das Format von Bewilligungsbescheiden sollte auf den Prüfstand gestellt werden. Ggf. ist es möglich, Bewilligungsbescheide so zu verschlanken, dass nicht jede Änderung in der konkreten Projektausführung einen Änderungsbescheid nach sich zieht. Wenn es möglich ist, sollten Pauschalen eingesetzt werden. Auch über Bewilligungskorridore (z. B. für Massen und vergleichbare Positionen) sollte nachgedacht werden, soweit dies EU-rechtlich zulässig ist.
- Für den Bereich ELER-Investiv sollten die landesseitigen Regelungen soweit wie möglich mit denen des EFRE/ESF vereinheitlicht werden: vergaberechtliche Bestimmungen, Umgang mit elektronischen Belegen, Pauschalierung von Personalkosten. Im Prinzip wäre ein gemeinsa-

mes Vorgehen bei allen Themen sinnvoll, die nur bei Zustimmung des MF realisiert werden können.

- Das Vier-Augen-Prinzip sollte in der IT so verankert werden, dass es in den sensiblen Bereichen wirkungsvoll eingesetzt wird und nicht bei jedem einzelnen Weiterleitungsschritt. Durch die Rechtevergabe führt die ausdifferenzierte Kleinteiligkeit zu einer künstlichen Personalverknappung.
- Die Anerkennung von Landschaftselementen (LE) als beihilfefähige Fläche für AUM ist zu prüfen, um damit dem Förderwiderspruch zu begegnen, der sich am (ökologisch erwünschten) Wachstum der LE manifestiert. In die Überlegungen sollte auch die noch ausstehende Bundesentscheidung mit einfließen, ob und in welchem Umfang LE als Ökologische Vorrangfläche im Rahmen des Greenings anerkannt werden. Übergeordnetes Ziel sollte es sein, für die drei Systeme – Direktzahlungen, Greening, flächengebundene Zahlungen der EPLR - eine möglichst große Homogenität herzustellen, um dadurch - mit Blick auf die IK und die Fehlerquote der flächengebundenen Förderung - ein möglichst hohes Maß an Vereinfachung für die Landwirte zu schaffen.

... an den Bund

- Koordinierende Funktion proaktiv wahrnehmen, auch in den Themenfeldern, die nicht unmittelbar die NRR betreffen.

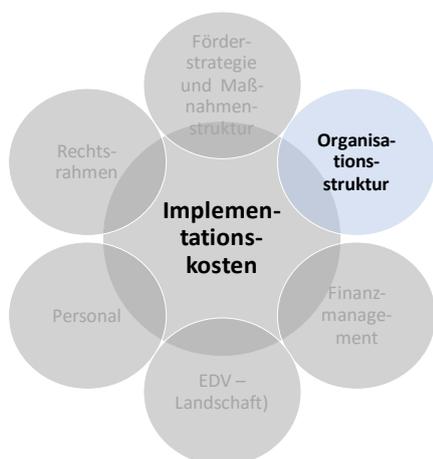
... an die EU-KOM

- Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten in der kommenden Förderperiode stabil gehalten werden. Änderungen auf EU-Ebene, z. B. in den Kontrollvorgaben, ziehen Anpassungsnotwendigkeiten bis auf die Ebene der Bewilligungsstellen nach sich. Das heißt aber auch, dass die wesentlichen Eckpunkte anfänglich abschließend geklärt werden und Änderungen nur im absolut erforderlichen Maß vorgenommen werden.
- In den EU-Verordnungen gibt es zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe. Selbst durch die delegierten Rechtsakte und die Durchführungsrechtsakte der Förderperiode 2014 bis 2020 werden nicht alle Rechtsbegriffe klar ausgelegt sein. Die Erfahrungen zeigen, dass die EU-KOM trotzdem klare Vorstellungen verfolgt und die Interpretation nicht in das Ermessen der MS stellt. In den Fällen, in denen die EU-KOM keine abschließenden Regelungen trifft, muss den MS das Ermessen zugestanden werden.
- Für den ELER gelten zukünftig nicht nur die Regelungen der VO (EU) Nr. 1305/2013, sondern auch die Regelungen der ESIF-VO und der HZ-VO, und der zugehörigen Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte. Es wäre sicher sinnvoll, die einzuhaltenden Regelungen aus allen Rechtskreisen zusammenzuführen.
- Das Konzept von „tolerable risk of error“ sollte auch weiterhin von der EU-KOM verfolgt werden. Wenn die Kontrollstatistiken auch zukünftig zur Ermittlung von Fehlerquoten genutzt werden, sollte ihre Aussagefähigkeit verbessert werden. Es sollte vor allem auch diskutiert

werden, ob ein Teil der Fehler nicht auch vermieden werden könnte, z. B. durch höhere Toleranzen bei Flächenmessungen oder Verzicht auf Herausrechnen von Landschaftselementen bei ELER-Flächenmaßnahmen.

- Die Bagatellgrenze für Rückforderungen ist wieder einzuführen (ist in der HZ-VO enthalten).
- Die Sanktionsregelung für ELER-Investiv ist aus unserer Sicht zu überdenken. Für investive Maßnahmen ist diese Regelung wesensfremd.
- Auswahlkriterien waren in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein großer Diskussionspunkt bis hin zu Anlastungsverfahren. Wir finden den Leitfaden der DG Agri (EU-COM, 2013) nicht besonders hilfreich, um künftig Auswahlkriterien besser festzulegen und klar von Förderfähigkeitskriterien zu trennen. Best-practice-Beispiele wären wünschenswert. Die für diesen Fall der Mittelüberzeichnung im Bereich der AUKM vorgesehene Priorisierung von Vorhaben mit hohem ökologischem Mehrwert erachten wir als zielgerichtet. Für den Themenbereich Vergabe sollte es auch einen Leitfaden der DG Agri geben, der die Anforderungen praxisnäher als die bisherigen Dokumente zusammenfasst.

5.3 Organisationsstruktur



Die Organisationsstruktur der Programmumsetzung, d. h. deren Aufbau- und Ablauforganisation, ist neben den rechtlichen Rahmenbedingungen der zentrale Faktorenkomplex, der die Kosteneffizienz der Umsetzung beeinflusst. Neben den EU-seitig formulierten Anforderungen an einzurichtende Stellen sind die Länder weitgehend frei bezüglich der Aufteilung und Zuordnung von Aufgaben auf bestehende Verwaltungen. Auftretende Defizite in diesem Bereich im Hinblick auf eine effiziente Programmimplementation gehören daher zu den wesentlichen „hausgemachten“ Problemen im Rahmen der Programmumsetzung.

In den Ländern sind die unterschiedlichsten organisatorischen Settings gewählt worden. Dies betrifft die Organisation und Verortung der ZS, die Zahl der Bewilligungsstellen, an die die Bewilligungsfunktion der ZS delegiert wird, und die Arten der beteiligten Institutionen (Fachverwaltungen, Landesverwaltungen, Kammern, Kommunale Verwaltungen).

5.3.1 Anforderungen an die Organisationsstruktur für EU-kofinanzierte Förderprogramme

Einen vorgegebenen Bewertungsrahmen, wie die adäquate Organisationsstruktur für eine Umsetzung von EU-Förderprogrammen im shared management optimal ausgestaltet sein sollte, gibt es nicht. Aus unserer Sicht müssen grundlegende Anforderungen an die Implementation der EU-kofinanzierten Programme sichergestellt sein und durch die gewählte Organisationsstruktur unterstützt werden:

- Sachgerechte und schnelle **Steuerungsfähigkeit** (Inhalte, Verfahren, Finanzen), um auf den komplexen und sich kontinuierlich weiterentwickelnden EU-Rechtsrahmen (Inhalte, Verfahren, Finanzen) reagieren zu können.
- Sicherstellung der **Homogenität** im Verwaltungshandeln, dessen Ermessensspielräume in weiten Teilen zur Minimierung des Anlastungsrisikos gegen Null tendieren. Diese Anforderung kommt sogenannten Konditionalprogrammen gleich, in denen klare Wenn-Dann-Verknüpfungen vorliegen.⁹⁸
- Gewährung ausreichender inhaltlicher **Gestaltungsspielräume** zur Realisierung der Förderziele, da es sich bei den EPLR eher um Zweckprogramme⁹⁹ handelt, in deren Mittelpunkt der Förderzweck und das Förderziel stehen. Auch Zweckprogramme sind für die Verwaltung nicht frei interpretierbar und müssen bestimmte Bedingungen erfüllen, aber es „braucht zu ihrem Gelingen Ermessensspielräume, da die Realität immer anders aussieht, als von Planern eines Programms gedacht“ (Noack, 2009). Es müssen Erfahrungen, regionale, lokale und einzelfallbezogene Besonderheiten einfließen können. Dies setzt eine Fachlichkeit der entscheidenden Förderverwaltungen voraus und – wenn für das Erreichen der Förderziele unabdingbar – regionale bzw. dezentralisierte Umsetzungsstrukturen. Mit deren Anzahl wachsen die Anforderungen an eine einheitliche fachliche Steuerung und effektive Koordinierung.
- Daneben treten **verwaltungsökonomische Ziele**, die Programmmittel zu verausgaben, keine Mittel verfallen zu lassen und die Förderungsumsetzung mit den für die Zielerreichung geringstmöglichen Kosten zu realisieren. Letzteres umfasst auch, mögliche negative Organisationseffekte auf die Umsetzungskosten zu minimieren.

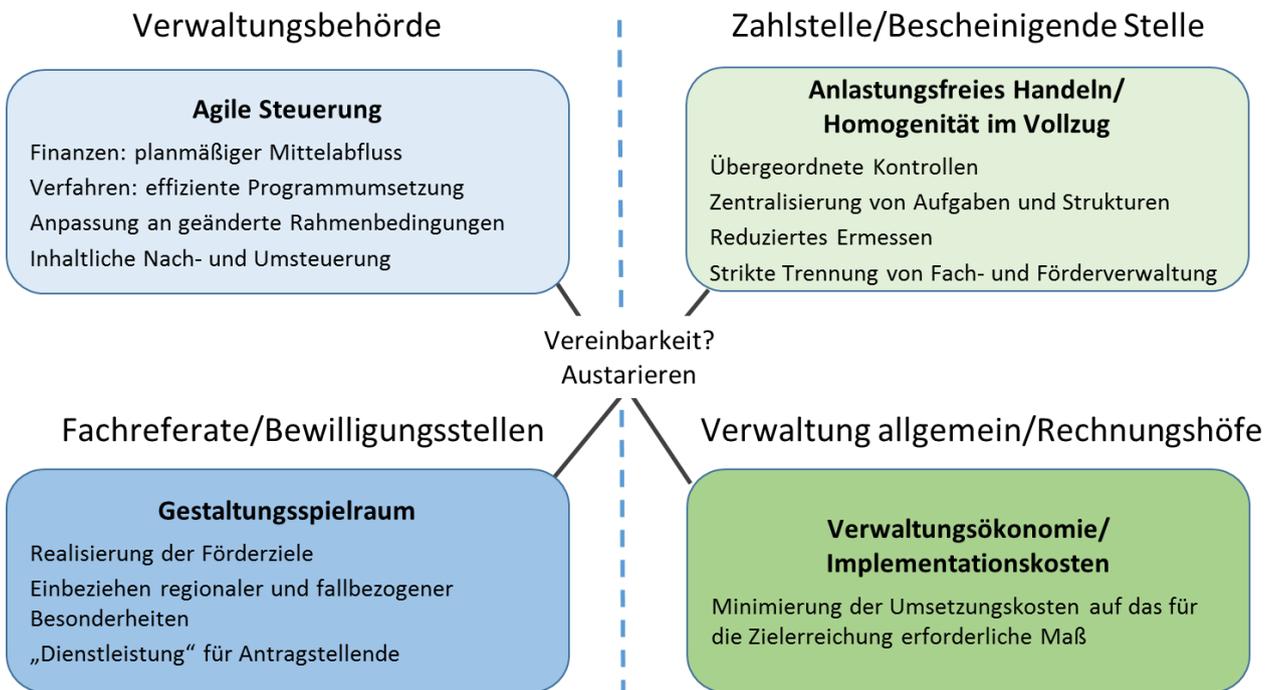
Damit ist das grundsätzliche Spannungsfeld (Fachlichkeit/Förderinhalte – Regelkonformität/Anlastungsfreiheit – Verwaltungsökonomie) aufgezeigt, das bei der Umsetzung der Programme

⁹⁸ Zur Unterscheidung von Konditionalprogrammen und Zweckprogrammen in der Organisationswissenschaft und deren Auswirkungen auf die Implementation siehe Luhmann (2000) und Noack (2009). Als Beispiele für Konditionalprogramme werden häufig das Passgesetz oder der Bafög-Antrag genannt; auch die Anträge im Rahmen der 1. Säule der GAP können hierzu gezählt werden.

⁹⁹ „Im Falle der Zweckprogramme tritt das ansonsten für bürokratisches Handeln maßgebliche Prinzip der Regelbindung, welches auf die Schaffung einer identischen Rechtswirklichkeit in Absehung von personalen und lokalen Besonderheiten beim Regelvollzug abstellt, zurück“ (Bauer et al., 2011).

auftritt und sich in teilweise widersprüchlichen Anforderungen an die Organisationsstruktur und die Handlungsprogramme involvierter Institutionen widerspiegelt.

Abbildung 17: Spannungsfeld der Anforderungen an die Umsetzungsstruktur der ELER-Programme und deren vorrangige „Stakeholder“



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Maßnahmen(verantwortlichen) eines EPLR sind hiervon in unterschiedlichem Maße betroffen. Es gibt Maßnahmen, die von ihrem Charakter eher denen von Konditionalprogrammen ähneln und mit einer Wenn-Dann-Abfolge und einem hohen Grad an die Standardisierung (z. B. die AGZ, ELER-Code 212) umgesetzt werden können. Andere Maßnahmen (z. B. der Vertragsnaturschutz, die Dienstleistungseinrichtungen, Leader) bieten und fordern mehr Gestaltungsräume. Diese sind gerade im Zusammenhang mit EU-kofinanzierten Maßnahmen mit Rechtsunsicherheiten, Anlastungs-, Korrektur- und Rückforderungsrisiken verbunden. Deren Minimierung geht sowohl für die Verwaltung als auch den Antragstellenden mit einem hohen Aufwand an Betreuung, Beratung sowie einem hohen Koordinierungs- und Regelungserfordernis einher.

Insgesamt lassen sich folgende Anforderungen an die Umsetzungsstrukturen ableiten:

- (1) Organisationsstruktur mit wenigen, klar definierten Schnittstellen durch integrierte Umsetzungsstränge.
- (2) Ablauf- und Aufbauorganisation:

- so zentralisiert wie möglich und so regionalisiert wie fachlich notwendig;
 - so stabil und kontinuierlich wie möglich: ausgewogenes Verhältnis zwischen Erfahrungswissen und Lernkosten;
 - verbindliche Austausch- und Kommunikationsstrukturen und Regeln zwischen den Akteuren;
 - effektive Koordination und Fachaufsicht zur Sicherung der Homogenität des Handelns dezentraler Strukturen.
- (3) Effektive Organisation des Finanzmanagements.
- (4) Effizienter und funktionaler Einsatz von EDV.
- (5) Nachhaltige Personalentwicklung: d. h. Vermeidung personeller Engpässe, Aufbau und Erhalt von Fachlichkeit sowie Engagement/Kreativität.

Im Folgenden wird die Organisationsstruktur der Umsetzung von *PROFIL* nach diesen Gesichtspunkten analysiert und hinsichtlich der möglichen Organisationseffekte auf die Höhe der IK des Programms und der Maßnahmen eingeschätzt. Zur besseren Übersichtlichkeit werden die Aspekte Finanzmanagement, IT-Landschaft und Personalsituation in den Kapiteln 5.4 bis 5.6 diskutiert und bewertet.

In diesem Kapitel wird der Schwerpunkt auf die Aufbau- und Ablauforganisation und das Schnittstellenmanagement gelegt.

Für eine Bewertung der eingesetzten Organisationsstruktur vor dem Hintergrund der Steuerbarkeit wird neben den oben angeführten Kriterien auf Begriffe der Steuerungstheorie bzw. der Implementationsforschung zurückgegriffen. Die Implementationsforschung arbeitet hauptsächlich mit den Parametern:

- Steuerung der Umsetzung durch Wahl der Instrumente und der Implementationsakteure und der Verfahrensabläufe,
- Prozess der Implementation über die involvierten Institutionen (zu den Begrifflichkeiten siehe Gawron, 2010).

Am Anfang steht ein Vergleich der Organisationsstrukturen der Länder.

5.3.2 Organisationsstrukturen im Ländervergleich

5.3.2.1 Programmebene

Auffällig sind die unterschiedlichen Organisationsstrukturen in den Bundesländern, deren Eckpunkte in **Tabelle 31** zusammengestellt sind.

Tabelle 31: Organisationsstrukturen der Programmumsetzung im Ländervergleich

| | | HE | NI/HB | NRW | SH |
|-----------------------|--|--------------------|-------|--------|-------|
| Organisationsstruktur | Zahlstelle (Leitung bzw. Leitungsreferat) | WIBank | ML | LWK | MELUR |
| | Bescheinigende Stelle (BS) | HMUELV | MF | MF | MF |
| | Verwaltungsbehörde (VB) | HMUELV | ML | MKULNV | MELUR |
| | Zahl der beteiligten Ministerien | 2 | 2 | 1 | 1 |
| | Zahl der beteiligten Fachreferate | 7 | 11 | 7 | 10 |
| | Anteil über Externe umgesetzte / bewilligte Programmmittel | ¹⁾ 90 % | 0 | 9 | 12 |
| | Anteil über die LWK umgesetzte Programmmittel | % | 45 | 61 | 3 |
| | Zahl unterschiedlicher Verwaltungsstränge | ²⁾ 8 | 14 | 12 | 14 |
| | Zahl der Verwaltungseinheiten | ³⁾ 69 | 73 | 130 | 31 |

1) Externe Verwaltungseinheiten sind beispielsweise die WIBank oder die Kommunen.

2) Strang Fachreferat - Bewilligungsstelle (in Analogie zur Strukturlandkarte).

3) Zahl der unterschiedlichen Verwaltungseinheiten, bei Bündelungsfunktion innerhalb einer Einheit nur Einfachzählung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Während in NI/HB und SH die Zahlstellen (koordinierend und operativ) in den Fachministerien angesiedelt sind,¹⁰⁰ wurde in NRW und HE die Zahlstellenfunktion nach außen vergeben. Zudem wird in den letztgenannten Ländern ein hoher Anteil von Programmmitteln über externe Organisationseinheiten¹⁰¹ bzw. die LWK abgewickelt (90 % in HE bzw. 70 % in NRW über den Direktor der LWK als Landesbeauftragten als ZS). In NI/HB ist die LWK auch für die Umsetzung von rund der Hälfte der Programmmittel verantwortlich, allerdings als Teil der ZS. Die Fachreferate sind Teil der ZS und üben die Fachaufsicht über die nachgeordneten Dienststellen aus. In NI/HB zeichnen sie verantwortlich für sogenannte kleine Zuverlässigkeitserklärungen gegenüber der ZS.

¹⁰⁰ Auch in diesen Ländern wurden die Bewilligungsfunktionen an weitere teilweise außerhalb der Landesverwaltungen liegende Stellen delegiert. Auszahlung, Verbuchung und IT-Kompetenz verbleiben jedoch in den Ministerien.

¹⁰¹ Unter Externe fallen neben Banken, Landgesellschaften etc. auch die Kommunalverwaltungen.

Bezüglich der Zahl der Verwaltungsstränge, d. h. der unterschiedlichen vertikalen Strukturen von der Ministeriumsebene¹⁰² bis in den umsetzenden Bereich, unterscheiden sich die Bundesländer kaum. Im Prinzip verfügt jedes Bundesland über zentrale Stränge, über die viele Maßnahmen umgesetzt werden, wie beispielsweise die LWK, die Verwaltung für Landentwicklung in NI/HB und SH oder die WIBank in Hessen mit den jeweiligen Fachgruppen. Bis auf NI/HB gibt es in den anderen Ländern daneben noch mehr oder weniger umfangreiche „Satellitenlösungen“,¹⁰³ wie beispielsweise in NRW das LANUV, über das nur die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (ELER-Code 123) umgesetzt wird. In NI/HB gibt es keine Einzelzuständigkeiten für Maßnahmen.

Die Zahl der beteiligten Verwaltungseinheiten variiert erheblich. Bezieht man deren Anzahl auf die jeweilige Landesfläche, so ist die flächenmäßige Präsenz rechnerisch in NRW und Hessen am höchsten (260 bzw. 315 km² je Verwaltungseinheit), also den beiden Ländern, die sowohl Aufgaben an die kommunale Ebene verlagert haben als auch Forstmaßnahmen¹⁰⁴ dezentral umsetzen. NI hat als flächenstarkes Land seine Präsenz in der Fläche sehr stark reduziert, sodass die Fläche je Verwaltungseinheit rechnerisch mit 660 km² am höchsten ist.¹⁰⁵

5.3.2.2 Bewilligungsstrukturen

Zahl der Bewilligungsstellen

Die Zahl der Bewilligungsstellen variiert zwischen den Ländern und den Maßnahmen deutlich. Das gilt für alle Maßnahmenbereiche. Lediglich die Bewilligung von V&V ist in allen vier Programmgebieten zentralisiert.¹⁰⁶

Neben der Anzahl der Bewilligungsstellen ist auch die Anzahl der der Bewilligung vorgeschalteten Stellen von Bedeutung, d. h. der Stellen, die Anträge annehmen und die erste Stufe der Verwaltungskontrolle durchführen. Dadurch treten zusätzliche Akteure hinzu und weitere Schnittstellen (Antragsannahme – Bewilligung) entstehen.

Für den Bereich Leader und ILE hängen die Kosten davon ab, wie viele Regionen bzw. LAGn und Regionalmanagements in die Entscheidungsfindung und Projektanbahnung involviert sind und von den Verwaltungen koordiniert werden müssen. Daher sind sie in **Abbildung 18** den antragsannahmenden Stellen gleichgestellt, obwohl ihnen formal eine andere Funktion zukommt.

¹⁰² Wird eine Maßnahme im Ministerium selbst bewilligt, wurde das zuständige Fachreferat als ein Bewilligungsstrang gezählt.

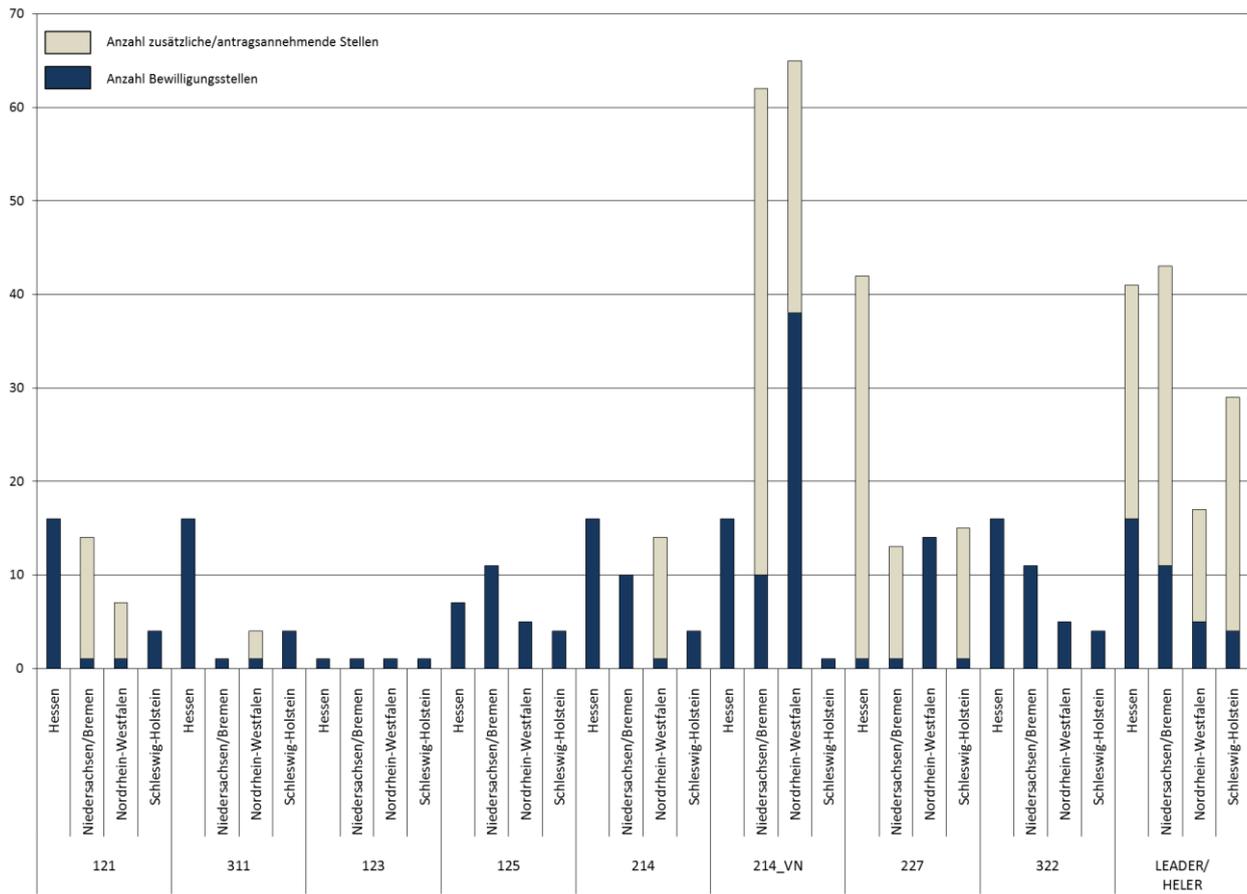
¹⁰³ Unter Satelliten versteht man die Zuständigkeit meist einer Fachverwaltung außerhalb der Agrarstrukturverwaltung für eine einzelne Maßnahmen des EPLR.

¹⁰⁴ In Hessen bezogen auf Antragsannahme und erste Verwaltungskontrolle.

¹⁰⁵ SH liegt bei 510 km²/Verwaltungseinheit.

¹⁰⁶ Siehe hierzu auch die Tabellen in Kapitel 4.3, die Angaben zu den Bewilligungsstellen enthalten.

Abbildung 18: Anzahl antragsannahmender Stellen und Bewilligungsstellen ausgewählter Maßnahmen in den vier Programmgebieten*



* Für Leader sind sowohl die zuständigen Verwaltungsstellen als auch die Anzahl der Regionen abgebildet. Nicht abgebildet sind in NRW die 270 Forstbetriebsbezirke, die, wenn auch nur mit jeweils minimalen Anteilen, einen Beitrag im Rahmen der Förderabwicklung leisten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Es fällt auf, dass NI/HB im Vergleich zu den anderen Ländern in vielen Maßnahmenbereichen die Bewilligung stark zentralisiert hat und in den meisten Fällen die Anzahl der Bewilligungs- und antragsannahmenden Stellen unter der der anderen (wesentlich) kleineren Flächenländern liegt.

Allein im Vertragsnaturschutz und bei Leader liegen die Zahlen der zusätzlichen Stellen über denen der anderen Bundesländer. Dies sind zum einen die 55 UNBn, die innerhalb des KoopNat Aufgaben übernehmen (siehe Kapitel 3.6.2) und zum anderen die Regionalmanagements (RM) der Leader-Regionen. Beide Institutionen sind zwar für die Projektanbahnung und Maßnahmenlenkung wichtig, sind aber nicht Teil der „anlastungsrelevanten“ Zahlstellenverwaltung, anders als beispielsweise die 38 Unteren Landschaftsbehörden in NRW als Bewilligungsstellen des Ver-

tragsnaturschutzes oder die 41 Forstämter in Hessen, die Aufgaben im Rahmen der Verwaltungskontrolle übernehmen.

Organisationsformen und Institutionstypen

Neben der Zahl der regional agierenden Stellen ist auch deren Organisationsform bzw. Institutionstyp von Bedeutung für die Ablauforganisation und die Umsetzungskosten.

Von Bedeutung ist, ob es sich um „autonome“ aus Sicht der Landesverwaltung externe Einheiten (z. B. Landgesellschaft SH, WIBank in Hessen, Untere Landschaftsbehörden in NRW oder Landratsverwaltung in Hessen), Bündelungsbehörden im Organisationsbereich – Dienstaufsicht – des Innenministeriums (Bezirksregierungen, Regierungspräsidien) oder um Ortsinstanzen einer dem Fachreferat nachgeordneten Fachverwaltung, Landesbetrieb oder die Landwirtschaftskammer handelt. Während bei Ersteren Koordinationsaufwand, Wissens- und Informationstransfer mit Zusatzaufwand durch das Überwinden von Institutionsgrenzen verbunden ist, kann dieser bei den anderen Organisationsformen relativ straff und in die normalen Geschäftsverteilungen und Dienstanzweisungen/-besprechungen integriert im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht erfolgen.¹⁰⁷

So gesehen gibt es in NI/HB nur drei Bewilligungsbehörden (NLWKN, LWK, LGLN) mit 30 Bewilligungsstellen (inkl. regionaler und fachlicher Ausdifferenzierung), während in den anderen Bundesländern, v. a. in Hessen und NRW, eine Vielzahl eigenständiger Behörden als Bewilligungsstellen beteiligt sind (Kommunalverwaltungen, Regierungspräsidien, Bezirksregierungen, Fachverwaltungen).

Für den Bereich der flächenbezogenen Förderung sowie der Dorf- und Regionalentwicklung verfügt auch Niedersachsen mit zehn bzw. elf Ortsinstanzen über eine relativ hohe Anzahl regional agierender Bewilligungsstellen. Diese werden aber durch zentrale Geschäftsbereiche der LWK bzw. des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN) zentral koordiniert und gesteuert. Mit 16 autark agierenden Landratsverwaltungen weist Hessen sowohl in Hinblick auf die Quantität als auch die Qualität der Umsetzungsstrukturen eine Besonderheit auf. Mit Ausnahme des VN in NRW haben die anderen Bundesländer vollständig auf eine Kommunalisierung im Aufgabenfeld der EU-Förderung verzichtet.

Problemfelder: Kommunalisierung und Outsourcing

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse aus den anderen Bundesländern ist für NI/HB positiv zu werten, dass Überlegungen zu grundlegenden Neustrukturierungen – z. B. Gutachten zur Neu-

¹⁰⁷ Im Rahmen der modellgestützten Analyse werden daher, neben der Anzahl der administrativen Einheiten, vier Kategorien von Bewilligungsstellen gebildet: LWK, Fachverwaltung (inkl. Landesbetriebe), Landesverwaltung und Externe, z. B. Kommunalverwaltungen oder LG SH (siehe Kapitel 6).

strukturierung der Agrarförderung in Niedersachsen oder die Auswirkungen des Zukunftsvertrages mit den Kommunen (AFC Management Consulting AG, 2010; MI, 2009) nicht weiterverfolgt wurden. Angedacht waren eine Abwicklung des Fördergeschäftes durch die N-Bank oder eine Verlagerung der Dorferneuerung oder Flurbereinigung auf die kommunale Ebene. Vonseiten der kommunalen Spitzenverbände wird diese Forderung im Grunde aufrechterhalten und an verschiedenen Stellen in den politischen Diskurs eingebracht (Rotenburger Erklärung, NLT, 2013).

Die Auswirkungen von Kommunalisierung auf zentrale Performanzdimensionen des Verwaltungsvollzugs sind ein zentrales Forschungsfeld der Verwaltungswissenschaften (Bauer et al., 2006; Bauer et al., 2007; Reiter et al., 2011). Untersuchungen hierzu zeigen, dass Vorteilen einer Kommunalisierung von Vollzugsaufgaben, wie Bündelung mit anderen Aufgaben und eine große Ortsnähe, zahlreiche Nachteile und Risiken gegenüberstehen, die im Kontext der EU-Förderung von besonderer Relevanz sind. Nach den Untersuchungsergebnissen im Rahmen der Implementationskostenanalyse in Hessen und NRW (Vertragsnaturschutz) sind es insbesondere die folgenden Aspekte, die Probleme bereiten:

- Entstehung heterogener und unterschiedlich leistungsstarker Verwaltungseinheiten zur Eingliederung der übertragenen Aufgaben. Die Sicherstellung eines homogenen Verwaltungsvollzuges gerät zur Schlüsselherausforderung der Zahlstellenfachaufsicht.
- Hohe Implementationskosten durch eine personalintensive Struktur: In Hessen liegen die IK für den Bereich DE/RE, EFP, FID deutlich über denen der anderen Bundesländer.
- Personelle Ressourcen bei wachsenden Aufgaben werden ein kritischer Faktor der Förderung. In einigen Kommunalverwaltungen sind die Grenzen der Leistungsfähigkeit erreicht, in Teilen überschritten, sodass teilweise die Anzahl der Förderfälle reduziert werden musste; Erreichen der Zielgruppen und die bestmögliche Ausschöpfung der Fördermittel werden hierdurch behindert.
- Fachpersonal wird zunehmend durch („preiswertere“) Verwaltungskräfte ersetzt.
- Hohe Anzahl der Bewilligungsstellen führt teilweise zur strukturellen Ineffizienz: Der Grund- und Einarbeitungsaufwand (Fixkosten einer Maßnahme) steigt, je mehr Stellen involviert sind. Eine hohe Anzahl von Bewilligungsstellen erfordert mehr Personal in den Stellen selbst sowie mehr Personal zu deren Koordination. Dies führt gerade bei kleinvolumigen Maßnahmen zu einer strukturellen Ineffizienz und hohen relativen IK.
- Kritische Masse für EU-Expertise wird nicht überall erreicht: Die Zahl der zu bearbeitenden Vorgänge schlägt sich unmittelbar im fachlichen Know-How nieder. In manchen Ämtern (in Hessen) ist fraglich, ob für einige Maßnahmen eine ausreichende Zahl von Förderfällen für effizientes Handeln und Aufrechterhalten einer EU-Expertise erreicht wird.
- Die disperse Bewilligungsstruktur wirkt sich auch auf den Umgang mit der EDV aus. Bei seltener Nutzung der EDV stellt sich nicht die erforderliche Routine ein, die zur notwendigen Fachkompetenz im Fördergeschäft zählt.

Nicht zu unterschätzen ist auch der Steuerungsverlust des Landes im Falle der Abwicklung von Fördermaßnahmen über Kommunalverwaltungen. Gleiches gilt auch für die Auslagerung/Outsourcing der Zahlstellen an Förderbanken (siehe hierzu Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

Eine Einbeziehung der kommunalen Ebenen für eine bessere regionale Steuerung und Ausschöpfung regionaler Gestaltungsspielräume, Einbindung in die Akquise von Antragstellern und Projektträgern kann durchaus positiv sein, eine Abwicklung anlastungsrelevanter Aufgaben eher nicht.

5.3.3 Organisationsstruktur von PROFIL – wesentliche Merkmale

Wie bereits im Rahmen der HZB herausgestellt, erscheinen die Umsetzungsstrukturen von *PROFIL* zwar komplex (siehe **Abbildung 3** in Kapitel 3.2), zeichnen sich weitgehend aber durch eine gute Funktionsfähigkeit aus. Die Auswertung der von uns geführten Interviews (LR, 2014) bestätigt diese Einschätzung.

Die Umsetzungsstruktur wird entscheidend durch die folgenden Merkmale und Entwicklungsprozesse bestimmt:

- **Kontinuität im Organisationsgerüst:** In dieser Förderperiode sind die Zuständigkeiten und Strukturen in den großen Linien konstant geblieben. Es wurden zum Teil Feinjustierungen durch weitere Zentralisierungen oder stärkere Trennung von Aufgaben innerhalb der bereits seit der Förderperiode 2000 bis 2006 aufgebauten Bewilligungsstränge vorgenommen: Ämter für Landentwicklung (ÄfL) bei den Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL), Landwirtschaftskammer (LWK) und Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN). Auch die Gründung des LGLN und die Integration der ÄfL war für die operativen Einheiten nicht mit größeren Umbrüchen verbunden (siehe genauer weiter unten).
- **Homogenität der involvierten Institutionstypen:** Bei den in die Umsetzung von *PROFIL* involvierten Organisationen handelt sich ausschließlich um Landesverwaltungen im nachgeordneten Bereich der Fachreferate bzw. die LWK Niedersachsen im Rahmen von Auftragsangelegenheiten nach Weisung (Fachaufsicht der jeweiligen Ressorts).¹⁰⁸ Eine Kommunalisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung wurde nicht vorgenommen. Damit werden insgesamt lange Implementationsketten und Reibungsverluste zwischen Institutionstypen vermieden.

¹⁰⁸ Nach § 34 des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LwKG) in der Fassung vom 10. Februar 2003 <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=LwKG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true>

- Zur Homogenität der Strukturen trägt auch die **Verankerung der Zahlstelle im Ministerium** bei. Da die Fachreferate Teil der Zahlstelle sind, gibt es keine Schnittstelle zwischen Richtliniengabe, operativen Steuerungsaufgaben und IT-Verantwortung für die Fördermaßnahmen. Damit verbleibt die Steuerungskompetenz insgesamt beim Land. Das Ministerium ist Herr des Verfahrens.¹⁰⁹ Die Fachreferate führen neben der Fachaufsicht auch die Aufsicht im Rahmen der Zahlstellenangelegenheiten über die Bewilligungsstellen (**integrierte Fachaufsicht**). Eine Besonderheit stellt die kleine Zuverlässigkeitserklärung dar, die jedes Fachreferat für seinen Verantwortungsbereich abgeben muss.
- Starke Stellung der Zahlstelle innerhalb der Organisationsstruktur und damit eine weitgehende **Optimierung der ZS-Anforderungen in den Strukturen**, insbesondere durch eine strikte organisatorische Trennung der Funktionen und Zentralisierung der Prüfdienste.
- Eine **hohe Komplexität auf der Steuerungsebene** durch eine Vielzahl beteiligter Fachreferate (Fachreferate): Diese Komplexität folgt aus dem breiten Maßnahmenspektrum, dem Ressortzuschnitt der Landesregierung sowie der Kooperation mit Bremen. Insgesamt sind mit Bremen 15 Fachreferate von insgesamt vier Ministerien bzw. senatorischen Dienststellen involviert. Zu deren Koordination gibt es neben der VB im ML weitere Koordinationsstellen sowohl im MU als auch in Bremen.
- Der hohen Komplexität auf der Steuerungsebene steht eine **starke Bündelung und Kanalisierung auf der Bewilligungsebene** gegenüber. Allein für die Agrarumweltmaßnahmen sind beispielsweise fünf Referate (ML und MU (2), SUBV und WuH) zuständig. Sie werden insgesamt aber nur von einer Bewilligungsbehörde mit zehn regionalen Bewilligungsstellen integriert umgesetzt.

Diese zentralen Merkmale und deren Implikationen sollen im Folgenden kurz genauer beleuchtet werden. Aus Sicht der unterschiedlichen Akteure (siehe **Abbildung 17**) und deren Handlungslogiken sind diese mit Vor- bzw. Nachteilen verbunden und werden demnach unterschiedlich bewertet. Aus der jeweiligen Sicht gibt es demzufolge auch verschiedene Optimierungsansätze. Auf eine umfassende Beschreibung der Strukturen und Systeme wird weitestgehend verzichtet, da dies bereits in der Halbzeitbewertung erfolgt ist (siehe hierzu Fährmann et al., 2010). Abgehoben wird vielmehr auf steuerungsrelevante Merkmale und Einschätzungen. Im Zentrum steht hierbei die Organisationsstruktur und Stellung der Zahlstelle, da sie sich als wesentlicher Aspekt herauskristallisiert hat.

Unter 5.3.4. werden anhand der zwei Beispielmaßnahmen KoopNat und Förderung des Kulturerbes positive und negative Organisationslösungen illustriert.

¹⁰⁹ In anderen Bundesländern sind diese Funktionen ausgelagert: NRW Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter, Hessen WIBank, in Thüringen sitzt der Leiter der Zahlstelle in einer nachgeordneten Behörde.

5.3.3.1 Homogenität der Institutionstypen: keine wesentlichen „Implementationsverschiebungen“

In der empirischen Politikforschung wird die Implementation als Prozess der Umsetzung von Programmen in gestuften Verfahren mit verteilten Zuständigkeiten verstanden. Zentrales Element ist dabei die Annahme der Autonomie der Durchführungsakteure, der zufolge die Umsetzungsakteure ihre Handlungsspielräume nutzen. Diese Annahme basiert auf Erkenntnissen des akteurszentrierten Institutionalismus. Danach sind Institutionen Regelsysteme, innerhalb derer die Akteure Entscheidungen im Rückgriff auf diese Regeln treffen. Diese Regelsysteme leiten Institutionen

- bei der Adaption übergeordneter abstrakter Gesetzestexte, Verordnungen, Programme und Anweisungen und
- bei der folgenden Umsetzung in Handlungen (institutionelle Praxis).

Im Laufe der Implementation findet eine - schleichende - Verschiebung der ursprünglichen Programmziele zugunsten vorhandener Implementationsbedingungen der involvierten Institutionen bzw. Anpassungsprozesse „an das in der Realität Umsetzbare“ statt (Gawron, 2010, S. 8). Die Anforderungen des Programmvollzugs kollidieren regelmäßig mit den Notwendigkeiten der organisatorischen Selbsterhaltung der Verwaltungsträger (Gawron, 2010) bzw. deren übergeordneten Interessen. Dabei folgen die Institutionen einem sogenannten „endogenem Programm“ aus Standardinteressen, der vorherrschenden normativen Orientierung und dem institutionellen Selbstverständnis. **Tabelle 32** zeigt Ausprägungen dieser Einflussgrößen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Förderprogrammen.

Tabelle 32: Wesentliche Größen des Aneignungsprozesses (abstrakter) Regelungen für die eigene institutionelle Praxis

| Einflussgrößen für den institutionellen Aneignungsprozess | Ausprägungen der Einflussgrößen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Förderprogrammen |
|---|--|
| Standardinteressen (um-zu-Motive) | <ul style="list-style-type: none"> • Keine negativen Interferenzen (Wechselwirkungen) mit anderen Aufgaben • Selbsterhalt der Institution (keine haushalterischen Risiken etc.) • Erhalt der institutionellen Autonomie |
| Normative Orientierung (weil-Motive) | <ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der Ziele eines Programms • Bürokratisches Prinzip der Rechtsgleichheit im Umgang mit allen Antragstellern • Bürokratisches Prinzip der Regelgebundenheit der Entscheidungen |
| Institutionelles Selbstverständnis (die eigene Philosophie) | <ul style="list-style-type: none"> • Präferenzen und Normen (Betonung einzelner normativer Orientierungen) • unterschiedliches Verständnis von institutionalisierten Aufgaben • Historie |

Quelle: Eigene Darstellung nach Bauer et al. (2011).

Mit der homogenen Organisationsstruktur von PROFIL, der insgesamt klaren Aufgaben- und Kompetenzverteilung ist die Anforderung, innerhalb der Programmumsetzung eine einheitliche Qualität des Handelns zu sichern, insgesamt effektiv organisiert. Es gibt bislang keine neuralgische Schnittstelle zwischen Institutionstypen, die eine besonders hohe Anforderung an die Kommunikationskultur stellt. Anders als in NRW oder Hessen haben sich in Niedersachsen/Bremen zum Zeitpunkt der Analyse keine grundlegenden strukturellen Schwachstellen manifestiert.¹¹⁰

Dies heißt aber nicht, dass es keinerlei Reibungspunkte gäbe. Spannungen zwischen Akteuren der EPLR-Umsetzung (VB, ZS, BS, Maßnahmenverantwortliche) treten bereits aufgrund der unterschiedlichen Rollen, Aufgaben und spezifischen Ziele (Interessen) sowie dem inhärenten Spannungsfeld zwischen Gestaltung und Regelkonformität (siehe oben, **Abbildung 17**) in jedem Bundesland auf. Auch funktionieren die vertikalen Bezüge in den Bewilligungssträngen (Fachreferate und nachgeordnete Bereiche) nicht immer reibungslos. Das ist aber insgesamt weniger der Organisationsstruktur als personellen Engpässen geschuldet (siehe Kapitel 5.6).

5.3.3.2 Organisation und Stellung der Zahlstelle

Verkürzt ausgedrückt ist die Stärke der koordinierenden ZS innerhalb der Umsetzungsstruktur eine Stärke der niedersächsischen Organisationsstruktur – Zuverlässigkeit, Anlastungsfreiheit etc. – und ein Problemfeld zugleich. Wie schon unter 5.2 (Rechtsrahmen) ausgeführt, gilt sie unter den anderen Akteuren als sehr strikt, ihre Anweisungen als am oberen Ende der Skala ausgerichtet. Spannungslinien innerhalb der Organisationsstruktur konnten daher verstärkt gegenüber dem Zahlstellenreferat im ML und den Fachreferaten als Teil der ZS identifiziert werden.

5.3.3.2.1 Organisatorisches Setting der ZS in Niedersachsen/Bremen

Zahlstelle mit eigenem Referat im ML verankert

Wie bereits oben ausgeführt, ist die Zahlstelle im ML verankert. Gegenüber dem Stand zur HZB wurde ihr Status durch ein eigenständiges Referat (301 vormals Teilreferat 301.1) nochmals aufgewertet. Die im ML verankerten Einheiten teilen sich auf in eine koordinierende Zahlstelle¹¹¹ und eine operative ZS, die zentral insbesondere die Aufgaben im Zusammenhang mit der Auszahlung, Verbuchung und dem Rechnungsabschluss übernimmt. Im Folgenden wird vom ZS-Referat gesprochen, in Abgrenzung zur ZS insgesamt, die sich aus vielen Akteuren zusammensetzt.

¹¹⁰ Grundlegend bedeutet im Zusammenhang mit unserem methodischen Vorgehen Probleme und Defizite, die von der Mehrzahl der Befragten der unterschiedlichen Ebenen geteilt werden und die objektive Störungen in der Programmumsetzung (Bewilligungsrückstand, fehlenden Mittelabfluss, verzögerte Berichtslegung etc.) verursacht haben.

¹¹¹ Zur genauen Aufgabenbeschreibung siehe Kapitel 3.

Mit dem Verbleib des ZS-Referats im ML entspricht dessen Weisungsbefugnis den Grundzügen der Landessorganisation. Für die Regelung der Befugnisse gegenüber den Referaten des MU wurde eine Verwaltungsvereinbarung mit dem MU auf Ebene der Staatssekretäre getroffen. Darin ist ein Weisungsrecht bezüglich der Zahlstellenbelange festgeschrieben. Das Durchsetzungsvermögen zahlstellenrelevanter Aspekte innerhalb der Organisationsstruktur von *PROFIL* wird entscheidend durch die organisatorische Verankerung des ZS-Referats geprägt.

Fachreferate gehören zur Zahlstellenorganisation

Anders als in NRW oder HE sind die Fachreferate Teil der Zahlstellenorganisation. Ihnen obliegt die Fachaufsicht über die nachgeordneten Bewilligungsstellen auch in Zahlstellenangelegenheiten. Wesentliche Akteure der ZS in Niedersachsen sind folglich neben dem Referat 301 alle involvierten Fachreferate des ML/MU und die nachgeordneten Bewilligungsstellen (siehe Strukturlandkarte, **Abbildung 3**). „Die KOM spricht bei den deutschen Zahlstellen von zersplitterten ZS, aufgrund der Vielzahl von Beteiligten“ (LR, 2014).

Vorteil: Integrierte Fachaufsicht

Die Einbindung der Fachreferate ermöglicht eine integrative Sicht- und Handlungsweise bezüglich Förderzweck und Regelkonformität bereits bei der Richtlinienerstellung. Die Fachaufsicht, die durch die Förderreferate auf die Bewilligungsstellen ausgeübt wird, kann beide Aspekte integrieren und berücksichtigen. Das ist beispielsweise in NRW weniger der Fall. Dort erfolgt eine Zahlstellenfachaufsicht durch die ZS (LWK-NRW) und eine Fachaufsicht und Steuerung über die Förderziele durch die Fachreferate, was für die Bewilligungsstellen zu unterschiedlichen Anforderungsprofilen und doppelten Kommunikationsstrukturen führt.

Die Fachreferate verfassen auch die Besonderen Dienstanweisungen für Maßnahmen, die spezifischer oder abweichender Regelungen in Bezug auf die ZDA bedürfen. Diese werden vom ZS-Referat gegengezeichnet.

Herausforderung: EU-Expertise für ein teilweise sehr kleines Aufgabenfeld aufbauen

Ein Nachteil dieser Organisationsstruktur der ZS liegt darin, dass die jeweiligen MitarbeiterInnen der Fachreferate größtenteils nur mit geringen Anteilen (im Schnitt 0,2 AK) ihrer Arbeitszeit mit dem EU-Fördergeschäft befasst sind. Gleichwohl müssen sie über die notwendige Expertise und über Kapazitäten für eine qualifizierte Fachaufsicht verfügen, um das Handeln der Bewilligungsstellen beurteilen und optimieren zu können. Die Fachreferate sind neben der koordinierenden Zahlstelle dafür verantwortlich einen rechtmäßigen und homogenen Vollzug der Förderung zu gewährleisten. Sie haben in dieser Funktion eine kleine Zuverlässigkeitserklärung abzugeben. Die ZDA regelt ihre Pflichten, zu denen unter anderem wiederholende und begleitende VOKn gehören. Insgesamt ist die Fachaufsicht das zentrale Instrument zur verfahrenstechnischen Steuerung der Bewilligungsstellen.

Herausforderung: Informationsfluss ZS-Referat – Fachreferate – Bewilligungsstellen

Der Kontakt des ZS-Referats zu den Bewilligungsstellen erfolgt nur indirekt über die jeweiligen Fachreferate. *„Es kann auch nicht die Aufgabe der koordinierenden ZS sein, alle Bewilligungsstellen intensiv zu betreuen. Das ist Aufgabe der Fachreferate als Teil der ZS. Dort muss die wesentliche Kommunikation zu den Bewilligungsstellen stattfinden“* (LR, 2014).

Im Bereich ELER-Investiv wird einmal pro Jahr eine große Dienstbesprechung durchgeführt, zu der je nach Thema auch die Bewilligungsstellen hinzugebeten werden. Um arbeitsfähig zu bleiben, ist die Einbeziehung der Bewilligungsstellen über diesen Weg aus Sicht des ZS-Referats aber begrenzt. *„Bei zehn Fachreferaten im investiven Bereich kann nicht für jede Fördermaßnahme noch jemand aus der Bewilligungsstelle hinzukommen“* (LR, 2014).

Im Bereich der Flächenförderung gibt es einen direkteren Bezug zwischen dem ZS-Referat, dem Fachreferat und den Bewilligungsstellen. *„Hier haben die Bewilligungsstellen der LWK auch ausschließlich Zahlstellenaufgaben, so dass man die BewilligungsstellenleiterInnen ebenfalls kennt“* (LR, 2014). Dies ist aber eine Ausnahme. Das ZS-Referat merkt an, dass es umgekehrt auch nicht zu Dienstbesprechungen der Ämter für Landentwicklung eingeladen wird. Mit dem MU und NLWKN gibt es regelmäßig Besprechungen. Die Einbindung des ZS-Referates hängt somit in starkem Maße vom Fachreferat ab. Im Rahmen des Machbaren besteht eine grundsätzliche Bereitschaft des ZS-Referats zu einem Austausch.

Einschätzung der ZS Struktur durch Referat 301

Aus Sicht des ZS-Referats ist die Struktur *„gewachsen und sicher nicht idealtypisch“* (LR, 2014). Unter den bestehenden Bedingungen wurde aber weitgehend versucht, die beste Struktur zu finden und ein konstruktives Miteinander mit den Bewilligungsstellen zu implementieren.

Aus seiner Sicht wäre es ein großes Ziel, die Anzahl der Bewilligungsstellen weiter zu reduzieren. *„Allerdings werden die Binnenstrukturen in Niedersachsen nicht angefasst. Braucht man angesichts der neuen elektronischen Möglichkeiten tatsächlich noch zehn Bewilligungsstellen bei der Kammer?“* (LR, 2014). Dieser Aspekt wird unter Kapitel 5.3.3.3 nochmals aufgegriffen.

Eine Wunschstruktur des ZS-Referates sähe anders aus: Eine Bewilligungsbehörde mit möglichst wenigen Bewilligungsstellen und eine Konzentration der Zahlstellenaufgaben innerhalb des ML. Bayern könnte hier als Vorbild dienen. Auf Druck der EU-KOM wurde eine Zahlstellenstruktur etabliert, die aus Sicht des ZS-Referats in Niedersachsen sehr positiv zu beurteilen ist. So gibt es eine eigenständige Zahlstellenabteilung innerhalb des Ministeriums mit sechs Referaten: Koordination, Auszahlung/Verbuchung, IR, investive Förderung, Flächenförderung und IT. Alle MitarbeiterInnen übernehmen dort zu 100 % ZS-Aufgaben und sind teilweise für mehrere Maßnahmen zuständig.

Dieser Wunsch ist aus Sicht des ZS-Referats mit dem von ihm zu vertretenden Belangen (siehe **Abbildung 17**) nachvollziehbar. Es verkennt aber die vielen Schnittstellen, die zu den weiterhin Fachverantwortlichen (Referate, Fachverwaltungen) entstünden. Gerade die Schnittstelle Richtlinienggeber zu operativer Umsetzung durch eine andere Stelle (inklusive IT-Umsetzung, Dienstweisungen, Fachaufsicht) ist sehr aufwendig zu gestalten und mit dem Risiko des Steuerungsverlustes im Sinne der Förderziele verbunden (siehe hierzu Hessen, Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

Fazit: Große Leistungsfähigkeit der Struktur trotz Organisationskompromissen

Gemessen an den für eine Zahlstelle relevanten Parametern Zuverlässigkeit, Anlastungsminimierung und termingerechte Lieferung an die EU steht Niedersachsen gut da. Es ist so, dass *„Niedersachsen als große ZS immer pünktlich die Unterlagen einreicht und den Bescheinigungsbericht“* (LR, 2014). Dies ist wiederum für die EU-KOM ein Anlass, von vertieften Prüfungen im Land durch Kommissionsdienststellen abzusehen- ein nicht zu unterschätzender Entlastungseffekt auch für den nachgeordneten Bereich. Insgesamt ist auch nach Auffassung des ZS-Referats die Struktur *„im Vergleich zu anderen Bundesländern schon relativ schlank“* (LR, 2014).

5.3.3.2.2 Steuerungskritische Aspekte

Trotz der insgesamt gegebenen Funktionsfähigkeit haben sich im Rahmen der Analyse im Zusammenhang mit zahlstellenrelevanten Aufgabenwahrnehmungen steuerungskritische Aspekte ergeben. Diese leiten sich teilweise aus der oben skizzierten Konstellation, aber auch aus dem unter Kapitel 5.2 beschriebenen Selbstverständnis des ZS-Referats ab. Nach Gawron (2010) lassen sich zwei Dimensionen im Steuerungsfeld Zahlstelle unterscheiden, in denen Probleme auftreten:

- (1) **Implementationsproblem der Steuerung:** Das Steuerungsprogramm „Zahlstellenangelegenheiten“ kann von den Vollzugsinstanzen teilweise nur noch pro -forma umgesetzt werden, da es beispielsweise an Ressourcen mangelt. Das wird dann zum Problem,
 - wenn die Vorgaben der Zahlstelle (ZDA) und die Realitäten bzw. das vor Ort Machbare auseinanderdriften: Besonders kritische Punkte sind
 - das Vier-Augen-Prinzip durch die kleinteilige Hinterlegung in der EDV (siehe hierzu mehr in den Kapiteln 5.5. und 5.6) und
 - die von der ZS vorangetriebene Zentralisierung der Prüfdienste, die zu Personalverknappungen in den Bewilligungsstellen führt.
 - wenn eine qualifizierte Fachaufsicht durch die Fachreferate unter fehlenden Kapazitäten leidet bzw. der Dialogstrang ZS-Referat – Fachreferat – Bewilligungsstelle nicht ausreichend funktioniert.

- (6) **Motivationsproblem: der Steuerungsadressat akzeptiert den Steuerungsakteur nicht.** Dieses Problem folgt zum Teil aus den Implementationsproblemen, wenn die Vorgaben zu weit von der Praxis entfernt sind bzw. diese „behindern“. Indizien sind
- (verbal) verhärtete Fronten zwischen dem ZS-Referat und den Fachreferaten/Bewilligungsbehörden,
 - ein teilweise fehlendes Verständnis der Fachreferate oder Bewilligungsstellen, selbst integraler Bestandteil der Zahlstelle zu sein,
 - eine latente Reaktanz gegenüber den aus der Perspektive der Bewilligungsstellen in Einzelfällen nicht nachvollziehbaren kleinteiligen Regelungen in der ZDA oder in ZEUS (siehe Kapitel 5.2 und 5.5),
 - Kritik an der Überschneidung/Dopplung der Überprüfungen der Bewilligungsstellen im Rahmen der Fachaufsicht durch die Fachreferate und der Internen Revision durch den Revisionsdienst der ZS im Referat 301.

Geäußerte Kritikpunkte im Einzelnen

Generell werden Kritikpunkte geäußert, die für die Zukunft Handlungsfelder eröffnen. Ein Großteil davon bezieht sich auf eine notwendige Intensivierung der Kommunikationsstrukturen und einen zeitweise erforderlichen Perspektivwechsel. Dabei geht nicht nur Kritik an die koordinierende und operative ZS im ML, sondern auch von ihr an die Bewilligungsstellen und die Fachreferate:

- Ein zu stark von der 1. Säule geprägtes Grundverständnis der Akteure im ZS-Referat (koordinierend und operativ), das gegenüber den spezifischen Problemkonstellationen von ELER-Investiv wenig „Sensibilität“ aufbringt.
- Zu wenig Kommunikation und Austausch über die aus den jeweiligen Handlungslogiken resultierenden Erfordernisse und Zwänge vor allen Dingen im Bereich ELER-Investiv.
- Vonseiten der ZS wiederum wird ein Problem im mangelnden Selbstverständnis der Bewilligungsstellen als integraler Bestandteil der ZS gesehen. Die EU-KOM sieht eine ZS als einheitliche Behörde. *„Dieses Denken in den Köpfen aller Beteiligten zu verankern, ist eine Herausforderung. Die einzelnen Mitarbeiter sehen sich vorrangig als Mitarbeiter des LGLN oder der LWK und nicht der EU-Zahlstelle. Die KOM möchte sogar, dass die ZS-Leitung die Personalverantwortung hat. Die ZS hat diese allerdings nicht“* (LR, 2014).
- Eine Optimierung der Regelungen und Strukturen nach den Vorstellungen der EU-KOM und des ZS-Referats ohne ausreichende Folgeabschätzung für die operative Ebene insbesondere in Hinblick auf das zur Verfügung stehende Personal und die Außenwahrnehmung durch die Antragstellenden.
- Eine Verfestigung von Rollenbildern und Schubladendenken: eine Dichotomie zwischen „denen“, die nur in Anlastungskategorien denken, und denen, die sich dem Antragstellenden und dem Förderziel verpflichtet fühlen.

- Zu wenig Vermittlung vonseiten der Fachreferate zwischen den Anforderungen (dazu gehört auch die Datenerfassung) des ZS-Referats und den „Interessen“ der Bewilligungsstellen. Da die Anforderungen des ZS-Referats und der Bewilligungsstellen häufig gegenläufig sind, ist das aus Sicht der Fachreferate kaum zu leisten, aus Sicht der Bewilligungsstellen aber ein Anliegen.
- Das fast identische Prüfprogramm aus Sicht der Bewilligungsstellen von Interner Revision (Referat 301) und Fachaufsicht. Hier wird ein Entschlackungs- bzw. Reduzierungspotenzial gesehen.

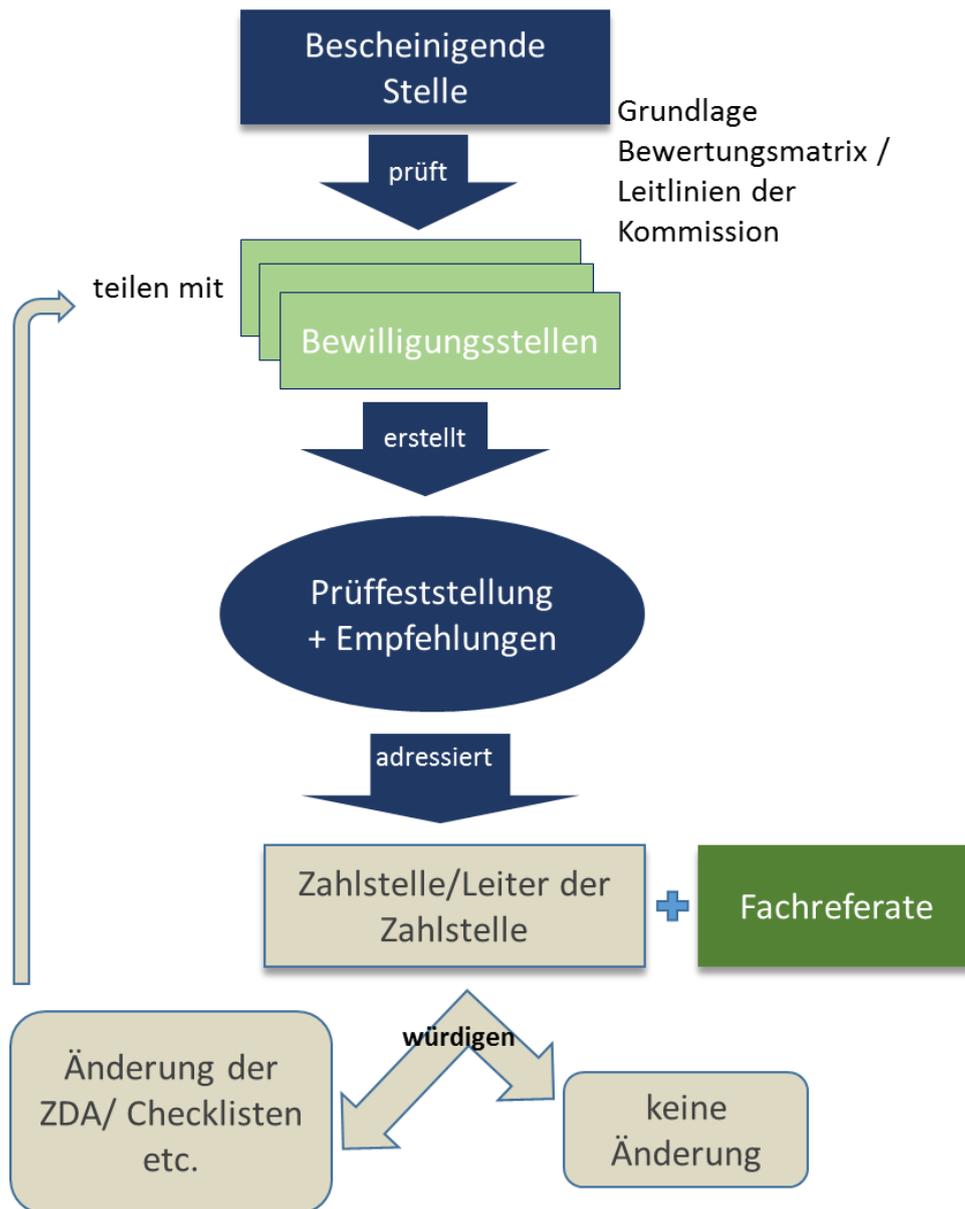
Viele dieser Punkte bieten Handlungsoptionen für weitere Optimierungen innerhalb der bestehenden Strukturen.

Verfestigung der „Fronten“ auch durch mangelnde Transparenz in der Kontrollkaskade

Zur Verfestigung der Spannungslinien trägt auch bei, dass zwischen Verursacher einer neuen Regelung und dem „Autoren“ nicht immer unterschieden werden kann. Wie unter Kapitel 5.2 umrissen, gibt es im ELER eine lange Reihe von Prüfkaskaden. Eine wesentliche Instanz der externen Kontrolle und Überprüfung der Systeme ist die Bescheinigende Stelle (BS) im Finanzministerium. Deren Prüfungen folgen einem stark durch Leitlinien der Kommission vorstrukturierten Prüf- und Handlungsprogramm. Im Vorfeld der von der BS zu erstellenden Bescheinigung für die Zuverlässigkeitserklärung der ZS wird eine Auswahl von Bewilligungsstellen umfassend geprüft.

Die Prüffeststellungen und Empfehlungen werden im Anschluss an das ZS-Referat adressiert. Hier erfolgt nach Stellungnahme der Fachreferate – unter Einbeziehung der Bewilligungsebene – zu den einzelnen Punkten eine Würdigung und ggf. ergehen durch das ZS-Referat neue Handlungsanweisungen an die Bewilligungsstellen. Das auslösende Moment „Prüfungsbeanstandung der BS“ und das gegebene Erfordernis für das ZS-Referat, eine Abhilfemaßnahme vorzuweisen, kann von den Bewilligungsstellen nicht (immer) nachvollzogen werden. Nach Aussage der befragten Bewilligungsstellen sind ihnen die Prüfergebnisse trotz des oben umrissenen geltenden „Würdigerungsverfahren“ in der Regel nicht bekannt. Dieser in **Abbildung 19** vereinfacht dargestellte, unvollständige Rückkopplungsprozess führt zu einer Verfestigung der „Fronten“, da der Ursprung strikterer oder zusätzlicher Regelungen nicht erkenntlich ist. Als „Verursacher“ gilt immer der Autor, in diesem Fall das ZS-Referat. Es sollte überlegt werden, inwieweit die Prüfergebnisse besser an die Bewilligungsstellen zurückgekoppelt werden können, zumal die mangelnde Transparenz im Umgang mit den Prüfungsergebnissen und Beanstandungen als Kritikpunkt von den Bewilligungsstellen selbst angesprochen wurde. Die Bewilligungsstellen würden diese gerne nachvollziehen können, um die daraus entstehenden Konsequenzen für Änderungen im Verfahren besser einordnen zu können.

Abbildung 19: Rückkopplungsprozess von Prüffeststellungen der BS an die Bewilligungsstellen



Quelle: Eigene Darstellung.

5.3.3.3 Weitgehende Zentralisierung bestimmter Funktionen

Insgesamt zeichnet sich die Organisationsstruktur von PROFIL durch einen – v. a. im Verhältnis zur Flächengröße des Bundeslandes – hohen Anteil zentralisierter Aufgabenwahrnehmungen aus. Im zeitlichen Verlauf, ab der Förderperiode 2000 bis 2006 sind deutliche Zentralisierungstendenzen festzustellen, indem beispielsweise die Anzahl der Bewilligungsstellen weiter reduziert wurde. Aus Sicht des ZS-Referats sollten diese Bemühungen weiterverfolgt und intensiviert werden.

Eine Reduzierung von Bewilligungsstellen verringert zudem den Aufwand bei den übergeordneten Kontrollen (Interne Revision, Fachaufsicht), da immer ein bestimmter Anteil von Bewilligungsstellen geprüft werden muss.

Aus Sicht anderer Akteure der Programmumsetzung ist hingegen „fachlich das Ende der Fahnenstange“ einer weiteren Zentralisierung erreicht, da diese zum einen eine wesentliche Einschränkung des erforderlichen (regionalen) Gestaltungsspielraums bedeuten würde und zum anderen bereits die jetzigen Zentralisierungen beispielsweise der Prüfdienste mit Zentralisierungskosten verbunden sind. Im Folgenden werden die einzelnen Aspekte dieses Konfliktfeldes näher beleuchtet.

Weitere Zentralisierung von Bewilligungsstellen und Aufgaben sinnvoll?

In den zurückliegenden Jahren wurde versucht, die Aufgaben sowohl der Antragsannahme als auch der Bewilligung selbst weiter zu zentralisieren. Beispiele sind: Zentralisierung der Bewilligungsstellen der Kammer (FB 2.1), geplante Reduzierung der involvierten Kreisstellen der Kammer für das AFP-Antragsverfahren (siehe weiter unten).

Einige Zentralisierungstendenzen werden fachlich durchaus kritisch gesehen und wurden wieder rückgängig gemacht. So wurde die zentrale Bearbeitung von Klageverfahren im Bereich der Flächenförderung durch die Kammerzentrale wieder in die Bewilligungsstellen zurückgegeben, da zu viele fachliche Aspekte vor Ort zu prüfen sind.

Aus Sicht der Bewilligungsstellen im Bereich der Flächenförderung werden die Verwaltungsabläufe bereits jetzt allein durch die starke koordinierende Leitung im FB 2.2 und die eingesetzte IT ausreichend im Sinne eines homogenen Vollzugs „zentralisiert“. Diese verfahrenstechnische Vereinheitlichung wird positiv bewertet. Aus Sicht der Kammer stößt eine generelle weitere Zentralisierung aber inhaltlich an Grenzen. *„Der aktuelle Grad der Zentralisierung ist angemessen, eine weitere Zentralisierung wäre nicht sinnvoll, da die „Ortsnähe“ für die Antragsteller nicht mehr gegeben wäre“* (LR, 2014). Auch aus Sicht der Evaluierung sollte eine weitere Zentralisierung der LWK-Bewilligungsstellen nur erfolgen, wenn der Förderumfang in Organisationseinheiten zu klein wird, da die Fixkosten für die Bearbeitung dann zu stark ansteigen. Auch bei einer solchen Entscheidung bleibt ein Spagat zwischen Ortsnähe für die Landwirte sowie Kenntnissen der regionalen Bezüge auf der einen und Effizienz des Verwaltungshandelns auf der anderen Seite bestehen. Die Bildung von Schwerpunktämtern könnte eventuell für den Bereich der MU-Maßnahmen sinnvoll sein, da gerade bei diesen die regionale Verteilung sehr unterschiedlich ist (siehe Kapitel 5.3.4.1). Dann wäre allerdings zu überlegen, wie eine integrierte Abwicklung mit anderen AUM und den Direktzahlungen erfolgen kann. Dem ZS-Referat gehen diese Überlegungen, wie weiter oben angeführt, in Teilen nicht weit genug. Es betrachtet das Zentralisierungspotenzial u. E. jedoch zu stark unter dem Aspekt des technisch Machbaren.

Im Bereich der ländlichen Entwicklung wurde mit der Abschaffung der Bezirksregierungen die Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen (ÄfL) beim ML bzw. die fachliche Steuerung beim Geschäftsbereich 3 des Landesamtes zentralisiert. Damit ging nach Auffassung der Ämter die für die Förderung notwendige Würdigung regionaler Besonderheiten und Sichtweisen verloren.¹¹² Einheitliche landesweite Kriterien sind aus ihrer Sicht nicht immer förderlich. Unter diesem Blickwinkel ist das geplante regionale Auswahl- und Steuerungsverfahren auf Ebene der vier Ämter für regionale Landesentwicklung (siehe unten) durchaus positiv zu werten, da Förderung dann verstärkt in einem regionalen Kontext stattfinden kann. Mit dieser Umstrukturierung (siehe neue Strukturlandkarte unter Kapitel 5.3.3.5.2) geht eine Reduzierung der Bewilligungsstellen von elf auf vier einher. Die anderen sieben Ämter werden Geschäftsstellen der neuen Ämter und bleiben weiter in die Förderabwicklung eingebunden.

Zentralisierung von Prüfdiensten – pro und contra

Auch die Technischen Prüfdienste zur Abwicklung der Vor-Ort-Kontrollen wurden in den drei Bewilligungsbehörden zentralisiert. MitarbeiterInnen an den unterschiedlichen Standorten sind an die zentralen Prüfdienste abgeordnet und sollen idealtypischer Weise nicht mit dem Bewilligungsgeschäft befasst sein. Die negativen Implikationen für die Dienststellen liegen vor allen Dingen in einer weiteren Verknappung des Personals durch dessen unflexible Bewirtschaftung. Die Vorteile sollten mit den Nachteilen und den zusätzlich resultierenden Engpässen und Flexibilitätsverlusten in der Personalbewirtschaftung abgewogen werden.

- Die Zentralisierung im Bereich der ländlichen Entwicklung (LGLN) führt dazu, dass jeweils eine Person aus einem Amt abgeordnet wird, die nicht in die Bewilligung involviert ist und jeweils im Zuständigkeitsbereich eines anderen Amtes prüft. Dies führt zum einen dazu, dass die prüfende Person nicht mit dem EU-Fördergeschäft befasst ist und zum anderen, dass weite Wege in Kauf genommen werden müssen. Aus der Sicht eines AfL wird diese Lösung infrage gestellt: Es ist nicht nachvollziehbar, warum nicht innerhalb eines Amtes über Kreuz geprüft werden darf, da bei den Beschäftigten die entsprechende Expertise vorhanden ist.
- Auch führt die Zentralisierung des Prüfdienstes aus Sicht des Finanzmanagements in Verbindung mit der Vorgabe, dass erst ausgezahlt werden kann, wenn die VOK abgeschlossen ist, zu Schwierigkeiten. Mit dem zentralen technischen Prüfdienst und den erforderlichen Aktenaustausch dauern die Prozesse noch länger (zu den Implikationen siehe Kapitel 5.4 Finanzmanagement).
- Der Vorteil, der mit der Organisation verbundenen klaren Funktionstrennung zwischen Beratung/Bewilligung und Kontrolle wird aber gerade auch für die Außenwirkung gesehen.

¹¹² Genannt wurde zum Beispiel die Förderung von Schulhöfen im Zusammenhang mit anderen Aktivitäten im Bereich Weser-Ems, was nach landesweiten Maßstäben nicht möglich sein soll.

Bei der Flächenförderung fällt die Bewertung der Zentralisierung der Prüfdienste mit der strikten Trennung des Personals und seines Einsatzbereichs ebenfalls unterschiedlich aus:

- Auf der einen Seite wird die Zentralisierung als eine sinnvolle und effektive Organisationsform angesehen, für die der Prüfdienst auch gut personell ausgestattet ist.¹¹³ Auf der anderen Seite steht deutliche Kritik: Die Zentralisierung bedeutet einen erheblichen Flexibilitätsverlust und dadurch letztlich einen erhöhten Personalbedarf. Das Problem wird an folgendem Beispiel deutlich: Häufig werden im Verlauf der Antragsbearbeitung die Feldblockangaben als fehlerhaft angemerkt (Anlagen 5+6). Bei jeder Feldblockänderung, z. B. im Hinblick auf den Umfang der Landschaftselemente, muss die Bewilligungsstelle den zentralen Prüfdienst auffordern, die Fläche neu zu vermessen. Dies machen die Prüfdienste aber erst, wenn z. B. die VOK abgeschlossen ist (Auszahlungspriorität). Ausstehende Neuvermessungen führen zu Verzögerungen im Ablauf, betroffene Anträge dürfen nicht ausgezahlt werden. Dieses Problem tritt nochmals verstärkt auf, wenn Überfliegungen stattgefunden haben und besonders hoher Nachmessbedarf besteht. Hier könnte Personal im Innendienst für die Bearbeitung dieser Fälle geschult und eingesetzt werden. Genannt wurde ein Beispiel aus Thüringen, wo hierfür eine „schnelle Eingreiftruppe“ eingesetzt wird.
- Eine gewisse Flexibilität in der strikten Trennung zwischen Innendienst und Außendienst wäre auch im umgekehrten Fall (Außendienst unterstützt Innendienst) für die Abarbeitung von Rückforderungen notwendig. Rückforderungen bleiben häufig lange liegen (eine Verjährung tritt nach 4 Jahren¹¹⁴ ein), ein Punkt, der auch kritisch vom ZS-Referat angemerkt wurde. Dies begründet sich darin, dass seitens der Bewilligungsstellen die Auszahlungen die höchste Priorität haben. Leerlaufzeiten in den verschiedenen Arbeitsfeldern könnten so sinnvoller genutzt werden.

Zentralisierte Ex-post-Kontrolle ist für die Arbeitsabläufe unzweckmäßig

Am einhelligsten fällt die Kritik an der zentralisierten Organisation der Ex-post-Kontrollen im Rahmen von ELER-Investiv aus. Diese wird, anders als in den anderen Bundesländern, nicht von den Bewilligungsstellen durchgeführt und damit mit dem Ablauf des Fördergeschäftes getaktet, sondern zentral durch die Prüfgruppe Oldenburg, eine direkt im ML angegliederte Einheit, durchgeführt.

Bemängelt oder zumindest hinterfragt wird, ob durch diese zentralen PrüferInnen die spezifische Expertise vorhanden ist, um die teilweise sehr komplexen Projekte beurteilen zu können und ob sie die inhaltlich richtige Blickrichtung einnehmen können. So zum Beispiel stellt die Bewilligungs-

¹¹³ Mit dem deutlichen Hinweis darauf, dass dies nur dann gilt, solange die Prüfaufträge in Hinblick auf die Dokumentation nicht noch erweitert werden.

¹¹⁴ Die Verjährung richtet sich nicht nach dem BGB sondern nach Art. 3 der VO Nr. 2988/95. Danach gilt eine Frist von vier Jahren ab Begehen der Unregelmäßigkeit (bei wiederholten Unregelmäßigkeiten ab letztmaligem Begehen der Unregelmäßigkeit) und jede Ermittlungshandlung der Verwaltung (z. B. Anhörung) lässt die Frist erneut beginnen.

stelle der Maßnahme ELER-Code 123 heraus: *„Die Prüfer kommen eher aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich. Für die Bewilligungsstelle steht aber die liefervertragliche Bindung im Vordergrund, also die Erzeugerebene. Dieser Erzeugernutzen sollte auch bei der Ex-post-Kontrolle stärker berücksichtigt werden“* (LR, 2014).

Für den gesamten Bereich der ländlichen Entwicklung sehen die ÄfL nur Nachteile. Die Zentralisierung bringt zusätzliche Koordinationserfordernisse mit einer weiteren „externen“ Stelle mit sich. *„Die Ex-post-Kontrollen könnten auch dezentral durch Personal der Bewilligungsstellen geprüft werden, auch mit Ankündigung. Insgesamt wären diese dann besser in den Arbeitsablauf zu integrieren und effizienter zu organisieren“* (LR, 2013).

Momentan findet durch die hohe Anzahl von Prüfungen und Prüfdiensten ein regelrechter Akten-tourismus statt. Die Prüfergebnisse der Ex-post-Kontrollen der Prüfgruppe Oldenburg mussten bis 2012 durch das Amt sowohl in ZILE als auch in ZEUS erfasst werden.¹¹⁵

In allen anderen untersuchten Bundesländern wird die Ex-post-Kontrolle durch die Bewilligungsstellen durchgeführt und mit den eigenen Arbeitsabläufen abgestimmt. Dies sollte in Niedersachsen zukünftig auch so gehandhabt werden.

5.3.3.4 Weitgehende Trennung von Fachverwaltung und Förderverwaltung

Mittlerweile wurde in allen drei Bewilligungsbehörden auch organisatorisch die Fachverwaltung (Beratung) und Bewilligung (Verfahrenstechnik) voneinander getrennt, um Interessenskonflikten vorzubeugen und den Anforderungen der EU-KOM zu entsprechen. Für die Bewilligungsstellen, die aus Fachverwaltungen „ausgegliedert“ wurden, ist diese Trennung teilweise schwer mit ihrem fachlichen Selbstverständnis zu vereinbaren. Zudem wurden für diese neuen Aufgabenfelder organisatorisch wenig attraktive Rahmenbedingungen geschaffen. Zunehmend stellt sich die Frage, wie die notwendige Fachlichkeit weiterhin in die Förderung integriert und wie diese Schnittstelle gestaltet werden kann. Selbst nach Ansicht des ZS-Referates geht mit der strikten Trennung der Aufgaben der Verlust von Synergieeffekten einher. *„Aus reiner ZS-Sicht ist diese strikte Trennung jedoch erstrebenswert“* (LR, 2014). Da von diesem Organisationsmerkmal in erster Linie die Bewilligungsstellen und deren Personal betroffen sind, wird auf die „Nebenwirkungen“ dieser Trennung unter Kapitel 5.3.3.6. und Kapitel 5.6. näher eingegangen.

¹¹⁵ Seit der Umstellung von ZEUS 2012 werden die Daten für die Ex-post-Kontrollen nur noch von der Prüfgruppe Oldenburg in ZEUS erfasst (Datum der Kontrolle, Auswahlgrund). Die Ämter erfassen zur einzelnen Ex-post-Kontrolle nichts mehr in ZEUS, sondern nur noch in ZILE (Datenbank). Ergibt sich eine Beanstandung mit finanziellen Auswirkungen, die zu einer (teilweisen) Rückforderung der ausgezahlten Zuwendung führen, dann wird dies in ZILE bearbeitet und per Datentransfer an ZEUS automatisiert übermittelt.

5.3.3.5 Komplexe fachlich-inhaltliche Steuerungsebene von *PROFIL*

Während der Regelungskreis der ZS bereits unter Kapitel 5.3.3.2 beschrieben und hinsichtlich seiner steuerungskritischen Aspekte und „Nebenwirkungen“ analysiert wurde, geht es in diesem Abschnitt in erster Linie um die fachlich-inhaltliche Steuerung von *PROFIL*. Im Mittelpunkt stehen die Verwaltungsbehörde im ML, die für die effiziente Programmumsetzung maßgeblich ist, sowie das Koordinierungsreferat im MU.

Auf die BS und die Zuständige Behörde, die ebenfalls der Steuerungsebene zuzurechnen sind, wird nicht weiter eingegangen, da sie für die untersuchten Fragestellungen nur eine untergeordnete Rolle spielen bzw. im Rahmen der durchgeführten Gespräche kaum thematisiert wurden. Dies ist zumindest für die BS bemerkenswert, da in den anderen Bundesländern Reibungsverluste zwischen der BS und den jeweiligen Zahlstellenorganisationen an relativ prominenter Stelle standen. Dieser Umstand passt zu der oben geschilderten geringen Wahrnehmung der BS als treibender Kraft für verschärfte Regelungen (siehe **Abbildung 19**).

Nach einem kurzen Aufriss der aktuellen Situation, die sich insgesamt als für die Programmumsetzung als arbeits- und leistungsfähig erwiesen hat, wird unter Kapitel 5.3.3.5.2 auf die Neuerungen im Bereich der Programmsteuerung ab 2013 eingegangen. Deren mögliche Effekte auf die Steuerungsebene werden vor dem Hintergrund der Analyseergebnisse diskutiert.

5.3.3.5.1 Organisatorisches Setting bis 2013

Insgesamt ist die Zusammenarbeit auf der Steuerungsebene gut

Die zahlreichen Akteure auf der Steuerungsebene (siehe **Abbildung 3**) erfordern einen höheren Koordinationsaufwand als in den anderen Bundesländern.

Trotz dieser Komplexität wurde die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten als effektiv und gut bezeichnet. *„Man hat ein Verständnis für die unterschiedlichen Rollen entwickelt“*. *„Auch auf der zwischenmenschlichen Ebene läuft es gut“* (LR, 2014). Aus Sicht des ZS-Referats ist die Zusammenarbeit mit der VB sehr gut.

Auch die Zusammenarbeit zwischen der VB und der Koordinierungsstelle in Bremen hat sich gut eingespielt. (Zu den Grundzügen der Zusammenarbeit siehe Kapitel 5.1.1.)

Aufgaben und organisatorische Einbindung der Verwaltungsbehörde

Mehr denn je ist die **Verwaltungsbehörde** Dreh- und Angelpunkt der Umsetzung. Neben der Koordinierung mit dem MU, dem Bundesland Bremen sowie den beteiligten Referaten und der Abstimmung mit der Zahlstelle laufen über sie die Organisation des Begleitausschusses (BGA), die

Abstimmungen mit den anderen Fonds, die Organisation der stark formalisierten Berichtslegung im Bereich der Begleitung sowie das Finanzmanagement. Besonders hohen Aufwand bringt die getrennte Abwicklung von Konvergenz- und Nicht-Konvergenzgebiet mit sich (siehe hierzu Kapitel 5.4). Hinzu kommen die Aufgaben im Zusammenhang mit der Abstimmung mit dem Bund (z. B. Sitzungen der Programmkoordinierungsreferenten, Zulieferung zur Nationalen Strategie) und der EU-KOM (z. B. Jahresgespräche).

Bis zur HZB hat die Leitung der VB zweimal gewechselt, was mit Überlastung der MitarbeiterInnen, Verzögerungen u. a. bei der Erstellung der Projektauswahlkriterien, des Monitorings sowie der Gestaltung des Beteiligungsprozesses verbunden war.

Zudem war die VB trotz ihres Bedeutungsgewinns durch die ELER-VO bis Anfang 2013 kein eigenständiges Referat (304.2). Nunmehr ist der Leiter der VB auch Referatsleiter (Referat 305), was die Position gegenüber den in *PROFIL* involvierten Fachreferaten stärkt. Verhaftet ist die VB aber weiterhin in der Linienorganisation des ML. Damit ist die inhaltliche und organisatorische Steuerung des Programms durch die VB von der Durchsetzungskraft und dem Gestaltungswillen der handelnden Personen abhängig. Sie ist mit keinen Weisungsbefugnissen ausgestattet.

Die personelle Aufstockung und die Verstetigung der Personalsituation haben in der zweiten Hälfte der Programmlaufzeit eine effektive Erfüllung der Koordinationsaufgaben und der Beteiligungsprozesse ermöglicht. Fraglich ist, wie sich langfristig das neue organisatorische Setting zwischen koordinierender Stelle in der Staatskanzlei und VB im ML auf die Arbeit und Wahrnehmung der VB auswirken wird (dazu mehr siehe unten).

Koordinierende Stelle für den ELER im MU

Eine Koordinierung der Referate innerhalb des MU hat sich für die effektive Einbindung dieser Förderbereiche in die Umsetzung als unerlässlich erwiesen. Diese kann durch die VB nicht geleistet werden. Zusätzlich zu der bereits vormals bestehenden Funktion der Koordinierung aller EU-kofinanzierten Maßnahmen im MU (ELER und EFRE) wurde 2010 im Referat 53 eine Koordinierungsstelle für die Abwicklung der ELER-Maßnahmen eingeführt. Deren Koordinierungsaufgaben sind dabei breit aufgestellt:

- Programmierungsprozess, Programmänderungsverfahren,
- Koordination von Prüfberichten und Fachaufsicht über die Bewilligungsbehörde,
- Harmonisierung von Regelungen (z. B. BDA, Richtlinien),
- Klärung von Grundsatzfragen,
- Abstimmung von Verfahrensfragen mit der VB und der Zahlstelle,
- Finanzsteuerung,
- Zulieferung Monitoring (Datenerfassung, Erstellung Jahresberichte) und Evaluierung etc.

Im Rahmen einer Umorganisation des MU wurde 2013 dem Referat 18 „Europaangelegenheiten, EU-Förderprogramme, Ministerkonferenzen, Internationale Zusammenarbeit“ außerhalb der Abteilung für Naturschutz, Wasserwirtschaft, Bodenschutz die Aufgabe der Koordinierung der EU-Förderprogramme übertragen. Seit April 2015 liegt die Aufgabe im Referat 12 „Haushalt, EU-Förderprogramme, Innerer Dienst“.

Da die Koordinierungsfunktion im MU demzufolge seit 2010 in drei verschiedenen Referaten des MU verortet war, kam es zu entsprechenden Wechseln auf der Leitungsebene. Personalfluktuationen gehen typischerweise zulasten der Kontinuität. Seit 2013 ist der Personalbestand auf Bearbeitungsebene konstant. Weitere Personalfluktuationen sollten vermieden werden, um eine damit verbundene eingeschränkte Kontinuität nicht eintreten zu lassen. Die insgesamt knappe personelle Ausstattung der in die EU-Förderung involvierten Referate war in der Vergangenheit suboptimal für die Koordinationserfordernisse der MU-Maßnahmen. Erforderlich ist, dass den Koordinierungsaufgaben im MU eine angemessene Ressourcenausstattung zuteil wird.

Fördertechnische Koordinierung aller Agrarumweltmaßnahmen

Positiv zu werten ist die Entwicklung des Referats 105.2 im ML (vormals 107) zu einer fördertechnischen Koordinierungsstelle für die gesamten AUM, inklusive der Maßnahmen des MU. Dadurch werden die integrierte Umsetzung und Harmonisierung der Umsetzungsprozeduren weiter vorangetrieben und fördertechnische EU-Expertise des ML auch für das MU nutzbar gemacht. Für die umsetzende Ebene der LWK ist dies von besonderer Bedeutung, da diese Maßnahmen von vier verschiedenen Fachreferaten umgesetzt werden.

5.3.3.5.2 Steuerungskritische Aspekte der Umorganisation der Steuerungsebene ab 2013

Erhöhung der ohnehin gegebenen Komplexität auf der Steuerungsebene:

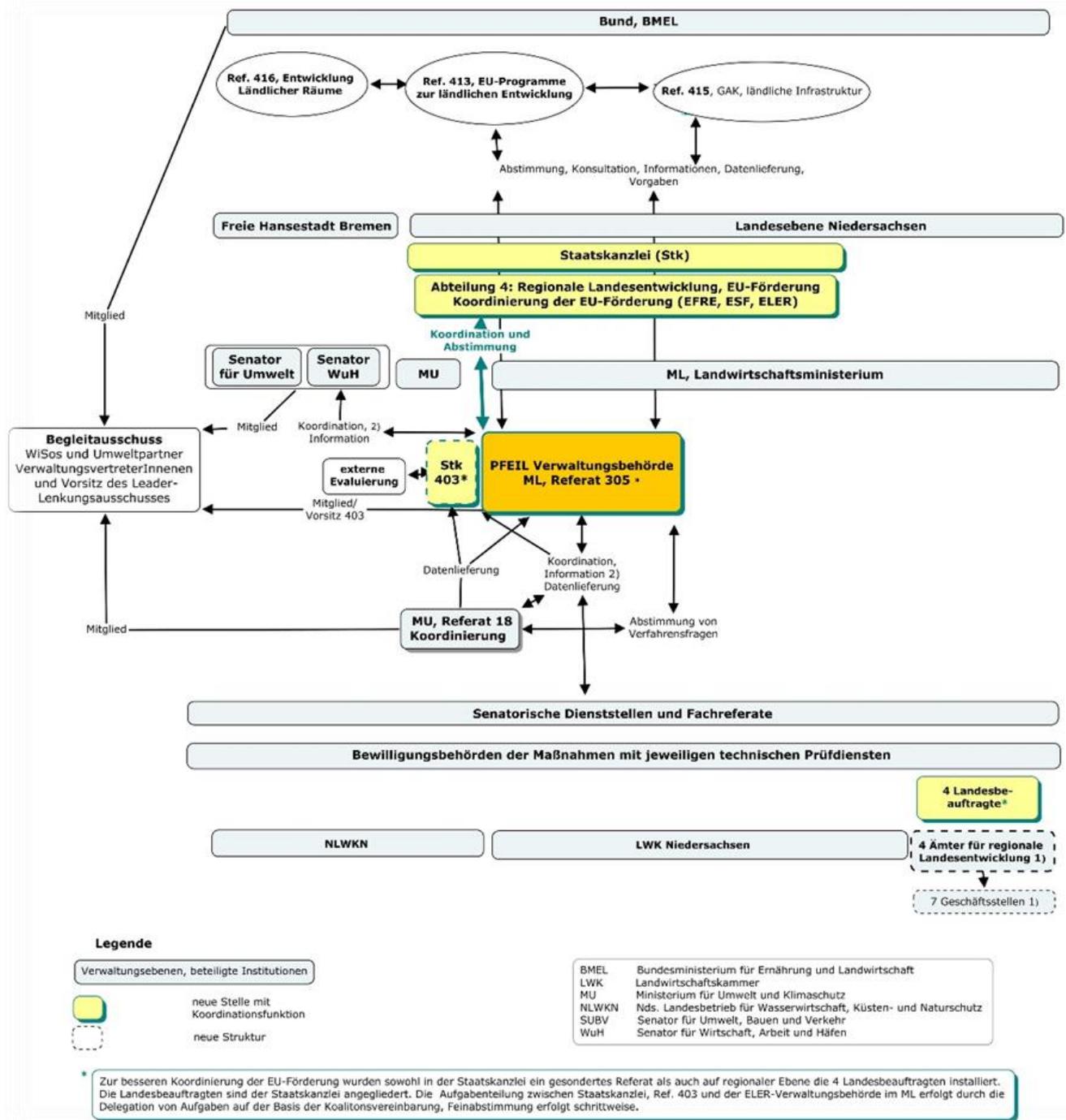
Am Ende der Programmlaufzeit 2013/2014 wurden durch die neue Landesregierung organisatorische Neuerungen eingeführt, die die Steuerung der Programmabwicklung betreffen, sowohl landesweit als auch auf regionaler Ebene. Ursprünglich sollte ein eigenes EU-Ressort eingerichtet werden. Dann wurde die Idee verfolgt, die Verwaltungsbehörden aller EU-Fonds in der Staatskanzlei (StK) anzusiedeln. Während dieser Schritt für den EFRE und ESF mit der Integration ihrer Verwaltungsbehörden in das dortige neue Referat 403 vollzogen wurde, verblieb die ELER-Verwaltungsbehörde im ML. Nur der ehemalige Leiter und eine Mitarbeiterin sind in die StK, Referat 403 „Koordination der EU-Förderung“ gewechselt. Die ELER-VB im ML erhielt einen personellen Ausgleich und eine neue Leitung. Neben der übergeordneten Koordinationsfunktion nimmt Referat 403 der StK auch eine „beigeordnete Funktion“ zur ELER-VB im ML wahr, da ihm VB-Aufgaben delegiert wurden. So ist die StK u. a. zuständig für die Evaluierung und den Vorsitz des künftigen Begleitausschusses für das neue Förderprogramm PFEIL. Die Details der Abgrenzungen

sind Gegenstand noch fortdauernder Verhandlungsprozesse bzw. im Einzelfall zu klären. Mit dieser Konstruktion wurde eine weitere Ebene (vertikale Schnittstelle) in die Organisationsstruktur eingezogen; eine neue „horizontale“ Schnittstelle zwischen dem neuen Akteur StK und der VB (ML) entstand (siehe **Abbildung 20**).

Das ursprüngliche Ziel der Umstrukturierungspläne, eine stärkere Verzahnung der Förderansätze untereinander und mit landespolitischen Zielen, entspricht grundlegenden Empfehlungen der Evaluierung (so z. B. Fährmann et al., 2008b), eine interministerielle und fondsübergreifende Strategie für die Entwicklung der ländlichen Räume und deren bessere Koordination zu schaffen. Der gefundene Organisationskompromiss ist verwaltungswissenschaftlich bzw. steuerungstheoretisch deutlich als „Second-best-Lösung“ zu bewerten, deren problematische „Nebenwirkungen“ derzeit – im Rahmen der Neuprogrammierung – deutlich zutage treten. Schwierigkeiten bzw. Mehrarbeit bereiten insbesondere folgende Aspekte:

- Die klare „überschneidungslose“ Trennung der Funktionen und Definition der Kompetenzen im Einzelfall. Die Trennung zwischen Gestaltung, Förderzielformulierung und Verwaltung eines Programms ist schwierig und auch nicht immer sinnvoll.
- Die (widerspruchsfreie) Kommunikation nach außen und die Wahrnehmung von außen: Wer spricht für den ELER – ML oder die Staatskanzlei?
- Zeitliche Verzögerungen von Informationsweitergaben und Bearbeitungsschritten durch die zusätzliche Abstimmungsebene.
- Die Rollenaufteilung bei Verhandlungen mit der Kommission oder der Vertretung in Bund-Länder-Arbeitskreisen. Durch die Notwendigkeit eines sicheren, vollständigen und rechtzeitigen Informationstransfers sind dies im Zweifelsfall VertreterInnen beider Einheiten.
- Der Aufbau eines doppelten Berichtswesens: Verwaltungsbehörde an den Staatssekretär ML, Referat 403 an die Sonderstaatssekretärin in der StK.
- Doppelte Datenlieferungserfordernisse aller an der Umsetzung beteiligten Institutionen und damit ggf. auch doppelte Anmerkungen, Nachfragen etc., da die Trennung von Begleitung und Bewertung schwierig und zum Teil auch wenig sinnvoll ist.
- Hohe Anforderungen an das Informations- und Kommunikationsmanagement über Ressortgrenzen hinweg zur Begrenzung der generellen „Gefahr“ einer nicht reibungs- und verlustfreien Informations- und Wissensweitergabe in dem komplexen Mehrebenensystem der EU-Förderung.

Abbildung 20: Neuerungen auf der Steuerungsebene von *PROFIL* ab 2013/2014 im Bereich des Aufgabenbereichs der Verwaltungsbehörde (Stand Juli 2014)*



11. Ehemalige Ämter für Landesentwicklung im LON, die ab 01.03.2014 als Dezernate 3 und 4 in die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung einbezogen sind. Fach- und

* ohne Regelkreis „Zahlstelle“

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachvollziehbar ist, dass zu Beginn von Umstrukturierungen Reibungsverluste auftreten und Lernkosten entstehen. Wesentlich für die Zukunft wird sein, ob sich die Schwierigkeiten durch wachsende Routine glätten werden oder ob die Schnittstelle ML/StK ein strukturelles Problem wird. Die Realisierung eines Mehrwerts durch die neuen Strukturen erfordert eine stringente Weitergabe von inhaltlichen Impulsen zur rechten Zeit (Stichwort agile Steuerungsfähigkeit), damit sie auf der operativen Ebene Wirkung entfalten können. Potenziale liegen vor allem im stärker fondsübergreifenden Denken und Handeln, was sich bereits in der Aufstellung der ESIF-Programme der Förderperiode 2014 bis 2020 niedergeschlagen hat. So wurde beispielsweise der durch die Fachreferate initiierte Prozess für fondsübergreifende Anstrengungen und Konzeptionierung von Klimaschutzmaßnahmen (z. B. Finanzierung der Maßnahme „Flächenmanagement für Klima und Umwelt“ durch den ELER, Wiedervernässung von Mooren sowie Erprobung klimaschonender Bewirtschaftungsverfahren durch den EFRE) durch das Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei vorangetrieben und unterstützt.¹¹⁶

Zurzeit werden viele Aktivitäten in doppelter Besetzung wahrgenommen. Die Abstimmungsprozesse binden Kapazitäten, die damit für eine tiefere inhaltliche gemeinsame Strategieentwicklung mit den anderen Fonds fehlen. Es muss sich zeigen, ob sich der Konstruktionskompromiss auf Dauer als organisatorisch tragfähig erweist und zu einem Mehr an strategischer Komplementarität und organisatorischer Kohärenz der Fonds führt. Erhöhte IK auf Programmebene sind mit der Neuerung auf jeden Fall verbunden, sowohl in Form von zusätzlichem Personal als auch in Form steigender Abstimmungskosten.

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, auf der Grundlage Regionaler Handlungsstrategien (RHS) zum einen die ELER-Förderung mit den anderen Fonds und den Erfordernissen der Landesentwicklung zu koordinieren und zum anderen Einfluss auf das Auswahlverfahren regional bedeutsamer Vorhaben im Bereich der ländlichen Entwicklung zu nehmen. Mit den Ämtern für regionale Landesentwicklung (ÄrL) wurden vier regionale Bündelungsbehörden eingerichtet, in die die ehemalige Strukturförderung für den ländlichen Raum und die Flurbereinigung integriert werden (Dezernate 3 und 4). Neu eingerichtet wurden in den ÄrL das jeweilige Dezernat 2 „Regionale Landesentwicklung, EU-Förderung, Projektmanagement“. Während die Dezernate 3 und 4 weiterhin dem ML nachgeordnet sind, untersteht das Dezernat 2 der Staatskanzlei (Referat 401). Dies gilt ebenso für die jeweils an der Spitze der ÄrL stehenden Landesbeauftragten für regionale Landesentwicklung. Eine Bündelung und Koordination von Förderung in größeren regionalen Zusammenhängen als bislang unter dem Dach eines ArL ist generell positiv zu werten. Kritisch zu sehen ist das Zusammentreffen vieler bestehender Strukturen, Entscheidungsverfahren und Stra-

¹¹⁶ Nachhaltige positive Effekte der neuen Steuerungsstrukturen auch für einen effektiveren Fördermitteleinsatz werden Gegenstand der Evaluierung von PFEIL 2014 bis 2020 sein .

tegien (Dezernate 3 und 4, kriteriengestützte Auswahlverfahren, Leader) mit neuen noch zu entwickelnden Zuständigkeiten und Instrumenten (Dezernate 2, RHS) (siehe ausführlicher hierzu LR und entera, 2014).

5.3.3.6 Funktionsfähigkeit und Perspektive der Bewilligungsebene

Steuerung der Umsetzung – durch Fachschiene gut, aber teilweise zu lange Wege

Die Schnittstellen innerhalb der drei fachlichen Umsetzungsstränge zwischen den dezentralen/regionalen Dienststellen der Bewilligungsebene, den koordinierenden Geschäfts- und Fachbereichen der Fachverwaltungen sowie den übergeordneten Fachreferaten funktionieren. Im Rahmen der Analyse sind insgesamt kaum „atmosphärische“ Störungen zutage getreten; es überwiegen fachliche und persönliche Nähe durch langjährig gewachsene Austausch- und Kooperationskultur.

Kritik aus der Perspektive der operativen Ebene besteht – wie in den anderen Bundesländern – daran, dass Koordination, Informationsweitergabe oder Steuerung nicht aus einem einfachen „Durchreichen“ von Dokumenten und Anweisungen bestehen kann. Es muss vielmehr eine Würdigung und Einordnung der Informationen erfolgen – entweder durch das Fachreferat oder die zentralen Geschäfts- oder Fachbereiche. Zudem sind die Wege teilweise lang; Informationen gelangen teilweise zu spät oder gar nicht auf die unterste Ebene.

LWK Niedersachsen

Bei der Kammer sind zwei Fachbereiche (2.1 und 2.2) in die Förderung involviert. Die Förderverwaltung ist organisatorisch von den anderen Arbeitsbereichen der Kammer getrennt. Im Bereich der ELER-Investiv gibt es vier jeweils zentrale Bewilligungsstellen für die unterschiedlichen Maßnahmen Bereiche. Dem Fachbereich 2.2 sind zehn regionale Bewilligungsstellen angegliedert.

ELER-Investiv Fachbereich 2.1

Nach eigener Einschätzung hat die LWK als Bewilligungsstelle in den letzten Jahren konsequent daran gearbeitet, die Effizienz in der Bearbeitung zu erhöhen. Die Kennzahlen, die im Rahmen der Implementationsanalyse erhoben wurden, stützen diese Einschätzung.

Die schrittweise Reduzierung der Anzahl der Verfahrensbeteiligten und deren klare Aufgabenprofile ermöglichen die Sicherstellung kritischer Massen von Antragszahlen und den effektiven Aufbau und Erhalt von Expertise. Auch im Bereich der Maßnahmen 111 und 114 gab es keine organisationsbezogenen Kritikpunkte.

Besonders deutlich wird dieser Ansatz am Beispiel des AFP: Vor der Kammerfusion 2005 waren rund 70 Personen mit der Investitionsförderung beschäftigt, nachher gab es in den Außenstellen

noch 20. Umso weniger Personen es sind, desto intensiver können diese betreut werden. Der nächste Schritt, der in 2013 ansteht, ist, die Außenstellen aus dem Verfahren völlig herauszunehmen. Oldenburg wird in diesem Zusammenhang auch antragsannahmende Stelle. Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen durch die EU ist die Maßnahme immer effizienter abgewickelt worden. Die LWK hat weiter die BeraterInnen vor Ort, zentralisiert wird nur das hoheitliche Verfahren. An der Antragsprüfung und den Kontrollen sind sie nicht beteiligt. *„Das heißt nicht, dass sich die Kammer aus der Fläche zurückzieht, aber bislang waren die Außenstellen antragsannahmende Stelle, schon konzentriert auf 20 Personen. Aber auch die 20 Personen waren mit vielen anderen Aufgaben betraut, so dass es immer wieder einen hohen Einarbeitungs- und Schulungsaufwand verursachte in der Phase der Antragsprüfung. Wenn man dies in Oldenburg auf fünf Leute beschränkt, ist man einfach effizienter. Dadurch wird die von der EU geforderte Trennung zwischen hoheitlichen Aufgaben und Beratung noch konsequenter umgesetzt“* (LR, 2014). Damit unterscheidet sich der Ansatz deutlich von dem in Hessen verfolgten (siehe Fährmann, Grajewski, Reiter, 2014).

Auch im Bereich der **forstlichen Förderung** (AG 2.1.4) haben sich die Abläufe verstetigt. Neben der zentralen Bewilligungsstelle gibt es derzeit noch 12 Regionalstellen, die für die Antragsannahme zuständig sind. Sie arbeiten mit den Forstämtern der Kammer bzw. den Förstereien zusammen. Bis 2005 hat die forstliche Förderung im Forstamt stattgefunden. Dann erfolgte die Trennung. Die Personen, die bis 2005 als FörsterIn, SpezialberaterIn oder BüroleiterIn in der Förderung tätig waren, wurden im Zuge der Organisationsänderung in den Geschäftsbereich Förderung versetzt. Sie haben ihr Aufgabengebiet behalten, sodass es zu keinem Bruch kam (zum Personal siehe 5.6). Die Zusammenarbeit mit dem Fachreferat im ML wird als hervorragend bezeichnet und ist mit dem gesamten Overhead problemlos. Folglich ist man auch in diesem Bereich – verglichen mit den anderen Ländern – organisatorisch gut aufgestellt (etablierte Abläufe, strikte Funktionstrennung, zentrale Bewilligung, reduzierte Anzahl an Regionalstellen). Die trotzdem überdurchschnittlichen relativen IK sind daher eher mit der Förderausgestaltung, den insgesamt für die forstlichen Förderungen schwierigen Förderbedingungen (siehe hierzu Kapitel 5.1.2.3) und die eventuell nicht genutzten Vereinfachungsmöglichkeiten im Rahmen der Kontrollen (siehe LRH Niedersachsen, 2013) zu erklären.

ELER-InVeKoS – Fachbereich Direktzahlungen

Eine hohe Zufriedenheit äußern die Befragten aller Verwaltungsebenen über die bestehende Organisationsstruktur zur administrativen Umsetzung der AUM. Hervorzuheben ist, dass die positive Bewertung der Arbeitsleistung über alle Hierarchieebenen wechselseitig erfolgt, d. h. von der unteren gegenüber der oberen und umgekehrt. Die Arbeitsabläufe werden als effektiv eingestuft, die Schnittstellen sind hinreichend klar definiert und erweisen sich als praxistauglich. Die positiven Aussagen zur Organisationsstruktur werden allerdings von kritischen/negativen Einschätzungen zur Personalsituation überschattet (vgl. Kapitel 5.6.2.1).

Die Befragungsergebnisse bringen zum Ausdruck, wie stark dieses Bild besonders auf den höheren Hierarchieebenen durch „Köpfe“ geprägt wird. Ausdrücklich positive Erwähnung erfährt die Sachbearbeitung der zuständigen Referate im MU und ML durch die Befragten. Während die Zusammenarbeit mit dem ML durchweg als sehr gut bezeichnet wird, besteht in Hinblick auf das MU Optimierungsbedarf. Hier muss eine Effektivierung im Informationsfluss und den Entscheidungsprozessen erreicht werden (siehe hierzu Kapitel 5.6.2.4).

NLWKN – seit 2007 zentralisierte Bewilligungsstelle

Seit 2007 wurde auch hier eine zentrale von den Fachbereichen getrennte Bewilligungsstelle eingerichtet, die an vier verschiedenen Standorten vertreten ist. Vorher wurde das Fördergeschäft in den jeweiligen Fachbereichen abgewickelt. Die Gründung dieses Aufgabenbereichs V.5 war Ausfluss der Prüfergebnisse des IR und der BS, die die zu große Nähe von fachlicher Betreuung von Projekten zu der Bewilligung von Förderung gesehen haben.

Von den Interviewpartnern wurden besonders die mit dieser zahlstellenoptimalen organisatorischen Lösung verbundenen „Nebenwirkungen“ thematisiert. Bereits in der HZB wurde offensichtlich, dass die neuen Schnittstellen innerhalb des NLWKN, die für diesen Bereich der gestaltenden Förderung mit sehr individuellen Fördervorhaben (investiver Naturschutz, Fließgewässerentwicklung etc.) erforderliche integrierte Sicht von Fachaspekten und fördertechnischer Abwicklung erschweren und teilweise die Abläufe verzögern.

Diese Schnittstelle ist organisatorisch in den beiden wesentlichen Förderbereichen Naturschutz und Wasserwirtschaft unterschiedlich gelöst. Der Mittelweg, der im Bereich des Geschäftsbereichs 22 gewählt wurde, dass für die Verwaltungskontrolle einzelne MitarbeiterInnen sowohl zur Bewilligungsstelle gehören als auch zum Fachbereich, wo zudem auch die nationale Förderung angesiedelt ist, erleichtert eine enge Zusammenarbeit zwischen V5 und II2. Im Bereich des Naturschutzes ist die Trennung absolut. Aus der fachlichen Abteilung gehört keine MitarbeiterIn der Bewilligungsstelle an. Diese Trennung führt zu einer reinen „Verwaltungssache“ Förderung, die inhaltliche Verbundenheit mit der Maßnahme ist in der Bewilligungsstelle kaum mehr gegeben.

Die Zusammenarbeit mit dem MU ist vielschichtig und zeitlich gut aufeinander abgestimmt. Das gilt insbesondere für die jährliche Rückübermittlung der zu fördernden Projekte. Das geschieht *„optimalerweise im März/April. Dies klappt immer besser, aber teilweise gibt es hier bereits Verzögerungen“* (LR, 2014). Diese sind dann schwer wieder „einzufangen“. Eine Erleichterung in der Zusammenarbeit mit dem MU verspricht man sich von der im Laufe 2013 fertiggestellten einheitlichen Förderdatenbank. Damit wird man die Anfragen des MU schneller und effektiver bearbeiten können. *„Bislang müssen Informationen immer anlassbezogen aus den verschiedenen Quellen zusammengesucht werden“* (LR, 2014).

Ämter für Landentwicklung im LGLN

Das Jahr der Erhebung und auch die Interviews fielen in die Zeit unmittelbar nach Gründung des LGLN und der neu etablierten Aufgabenaufteilung zwischen Fachreferat, dem neu eingerichteten Geschäftsbereich 3 mit landesweiten Aufgaben und den ÄfL. Die Einschätzung der Funktionsfähigkeit innerhalb der Bewilligungsbehörde und der Zusammenarbeit mit übergeordneten Dienststellen sind daher eher vorläufiger Natur: *„Momentan läuft es nicht ganz so gut wie vor der Gründung des LGLN. Das sind aber eher Kommunikationsprobleme und Anfangsschwierigkeiten. Das Zusammenspiel aus Amt, Geschäftsbereich 3 und Fachreferat muss sich erst noch einspielen“* (LR, 2014). Insgesamt wurden die Arbeits- und Zusammenarbeitsstrukturen jedoch positiv bewertet (zu den Einschränkungen siehe oben und Kapitel 5.6 Personelle Situation).

Deutlich wurden Lernkosten, die mit jeder Art von Umorganisation verbunden sind, und die Auswirkungen der „Unterbrechung“ von Kommunikationsstrukturen im Bereich der EU-Förderung. Deren Abwicklung ist entscheidend auf reibungslose und schnelle Kommunikationswege angewiesen. Wesentlich ist aus Sicht der Akteure vor Ort, dass die MitarbeiterInnen einer Dienststelle befähigt sind und werden, als zentrale AnsprechpartnerInnen für Projektträger zu fungieren, die klare Orientierung und Vorgaben geben können.

Vor diesem Hintergrund wirkt es eher destabilisierend, dass knapp drei Jahre nach der Gründung des LGLN mit Integration der Niedersächsischen Verwaltung für Landesentwicklung (u. a. ÄfL), deren erneute Herauslösung aus dem Landesamt und Umorganisation auf vier Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL) vorgenommen wurde. Diese Ämter entsprechen dem Zuschnitt der ehemaligen Bezirksregierungen. Die restlichen sieben ÄfL werden Geschäftsstellen der ÄrL.

Die Aufgaben des zentralen Geschäftsbereichs 3 gehen größtenteils wieder an das Ministerium zurück. Neue Koordinierungs- und Bündelungsebene sind die vier Amtsbezirke. Einerseits kann dies positiv gesehen werden, da die Förderung in den Kontext größerer regionaler Kontexte gesetzt wird (amtsweites Auswahl- und Priorisierungsverfahren, regionale Dienstbesprechungen etc.) und eine landesweit einheitliche Ausrichtung nicht immer zielführend war. Andererseits müssen sich diese Strukturen erst noch aufbauen und die MitarbeiterInnen müssen im Hinblick auf Sinn und Zweck der erneuten Umorganisation „mitgenommen“ werden. Zudem entstehen mit dem Landesbeauftragten neue Einflussgrößen auf die Förderverfahren, die zu erheblichen Reibungsverlusten und zeitlichen Verzögerungen führen können, wenn Prozesse innerhalb der Ämter (Dezernate 2, 3 und 4) nicht optimal mit diesen übergeordneten Entscheidungsstrukturen getaktet und verzahnt sind.

Regionalmanagement – die outgesourcten „Kümmerer“

Nach Auffassung der ÄfL funktioniert die Aufgabenaufteilung zwischen Leader-RM und Amt sehr gut, in Abhängigkeit von der Qualität und der Offenheit des RM. Die RM übernehmen zwar keine Funktion im Zahlstellenverfahren, ihre Vor- und Mitarbeit kann aber auch zur Verbesserung der Fördereffizienz für die Ämter führen. Ein Beispiel sind die gemeinsam abgehaltenen Beratertage

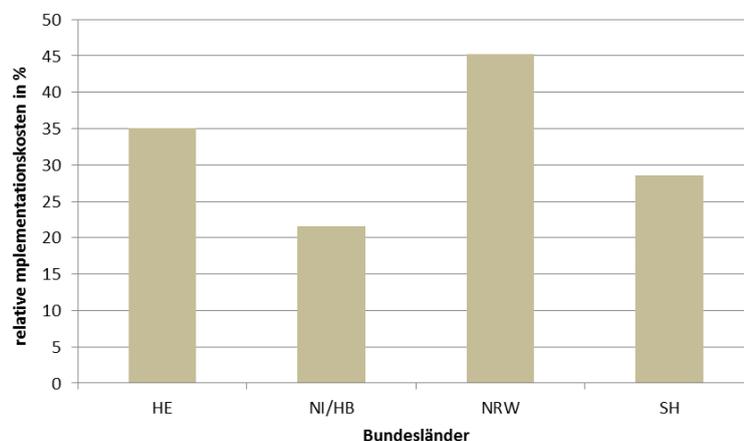
für potenzielle Antragsteller in der Region Altes Land. Hier wird kein inhaltlicher Einfluss auf die Förderung genommen, sondern vielmehr werden vor Antragstellung Erforderlichkeiten und Erfolgsaussichten geklärt. Die Qualität der Anträge steigt hierdurch und die Ämter haben weniger Beratungs- und Nachforderungsarbeit. Die Prozesse werden insgesamt positiv bewertet. Gerade bei komplexeren Vorhaben (Dienstleistungseinrichtungen) übernehmen die RM Beratungs-, Anbahnungs- und Koordinierungsarbeiten, die die Ämter nicht mehr leisten können (siehe 5.6.2.2). Durch die kooperative Zusammenarbeit wird ein hohes Maß an Komplementarität erreicht. Anfängliche Konkurrenz oder Skepsis hat sich zu einer befruchtenden Zusammenarbeit entwickelt.

5.3.4 Zwei Maßnahmenbeispiele: good practice und „worst case“

5.3.4.1 Organisatorisches Setting des Vertragsnaturschutzes im Ländervergleich

Im Ländervergleich wie im Vergleich mit der letzten Förderperiode schneidet die Umsetzung des KoopNat, sowohl was die Umsetzungskosten und das organisatorische Setting (siehe **Abbildungen 21 und 22**) als auch die Verfahrensbewertung angeht, gut ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit den UNBn für bestimmte Teilmaßnahmen sogar neue Akteure in das Verfahren integriert wurden. Da es sich insgesamt in allen Ländern beim Vertragsnaturschutz um einen Maßnahmenbereich mit relativ hohen absoluten IK handelt, sollen die Rahmenbedingungen, Erfolgsfaktoren und Hemmnisse genauer beleuchtet werden. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund, dass diese Maßnahme auch in der nächsten Förderperiode aufgrund ihrer Schlüsselfunktion für die Biodiversitätsstrategie einen wesentlichen Programmbaustein darstellen wird.

Abbildung 21: Relative IK des Vertragsnaturschutzes (KoopNat) in den Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 22 stellt die großen Linien der organisatorischen Merkmale der vergleichbaren Maßnahmen in den Ländern zusammen.

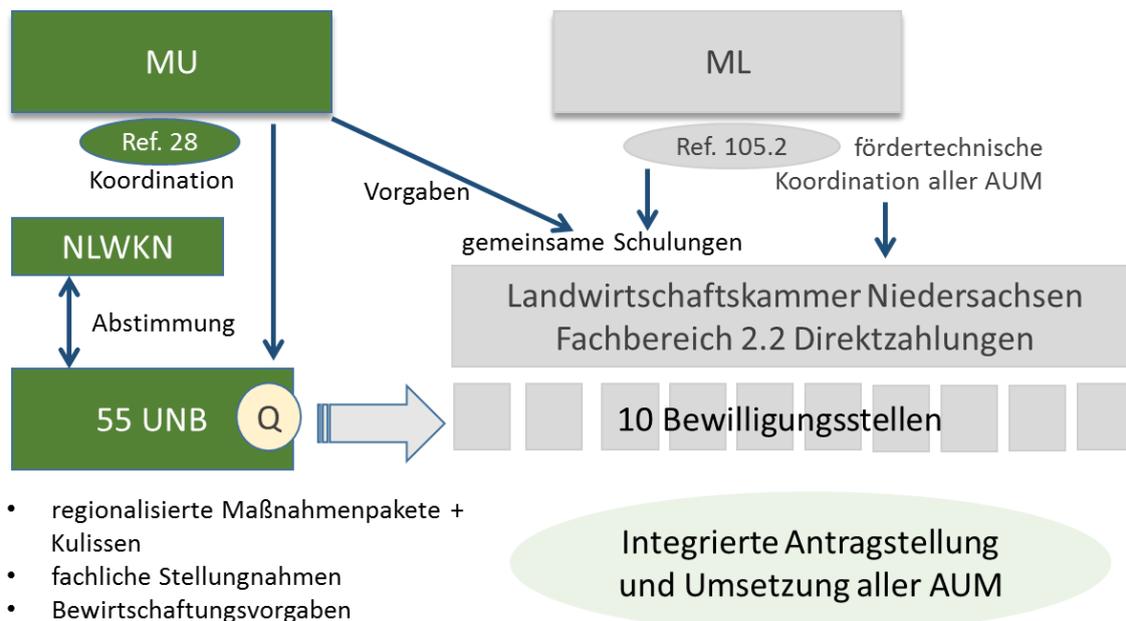
Abbildung 22: Vergleich des organisatorischen Settings in den Bundesländern

| | |
|--|---|
| <p style="text-align: center;">NRW</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stark aufgefächerte Organisationsstruktur: 38 Untere Landschaftsbehörden u. Biologische Stationen u. Koordinierungsstelle im LANUV • teilweise unter 0,2 AK für Bewilligungsgeschäft • IT-Lösung ineffizient: Software (NASO) ohne Schnittstelle zum InVeKoS | <p style="text-align: center;">Hessen</p> <ul style="list-style-type: none"> • 16 Landkreisverwaltungen im eigenen Wirkungskreis • teilweise zwei involvierten kommunale Fachdienststellen • Defizite im Bereich der IT (Dysfunktionalität, Zeitverzögerungen) • WIBank als Zahlstelle zuständig für IT-Systeme |
| <p style="text-align: center;">Schleswig-Holstein</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auslagerung an die Landgesellschaft (LGSH) • eine zentrale Bewilligungsstelle • gute Anbindung an das System der Zahlstelle und der Flächenverwaltung • keine weitere Flächenakquise durch die LGSH • Herausforderung der Kostenkontrolle bei Outsourcing | <p style="text-align: center;">Niedersachsen/Bremen</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10 Bewilligungsstellen der LWK • Realisierung von Synergieeffekten durch integrierte AUM-Abwicklung • gemeinsame jährliche 2-tägige Schulung durch ML und MU • keine (nennenswerten) IT-Probleme • fachliche Einbindung der Unteren Naturschutzbehörden „leidet“ unter Engpässen |

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch in NI/HB viele Akteure – aber große Koordinations- und Integrationsleistungen

Abbildung 23 verdeutlicht die vielen Verfahrensbeteiligten zur Umsetzung des KoopNat in NI/HB und die erforderlichen Koordinationsleistungen und verankerten Abstimmungsmechanismen.

Abbildung 23: Verfahrensbeteiligte der Umsetzung des KoopNat

Q = Qualifizierer

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt führen die Koordinationsanstrengungen zu einer überwiegend reibungsfreien integrierten Umsetzung der KoopNat innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen. Im Folgenden werden die Ausprägungen der einzelnen Schnittstellen, ihre Stärken und Schwächen beleuchtet.

5.3.4.1.1 Steuerungsebene – horizontal und vertikal

Von Fachreferat zu Fachreferat: Kooperation über Ressortgrenzen hinweg

Die Verbesserung in der Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene zwischen den Fachreferaten des MU und des ML ist ein wesentlicher Fortschritt der letzten Jahre und wird insgesamt positiv beurteilt. Die Zusammenarbeit soll weiter forciert werden. Eine zentrale Rolle spielt die Übernahme der Funktion einer fördertechnischen Koordinierung durch das AUM-Referat (105.2) im ML (siehe oben), da diese Koordinierung zu einer Harmonisierung der Vorgehensweisen der beiden Ressorts führt. Dies erleichtert die Arbeit auf der Umsetzungsebene.

MU – NLWKN – UNBn/LWK: ein nicht immer funktionierender Informationsfluss

Der Informationsfluss zwischen MU und den anderen Beteiligten (Kammer und UNB) stockt aufgrund der personellen Engpässe immer wieder und kommt zuweilen vollständig zum Erliegen. Dadurch gelangen wesentliche Informationen zur Antragsphase nicht rechtzeitig an die UNBn

(Akquise, Kommunikation nach außen) und an die Bewilligungsstellen (Abwicklungsprozeduren). Aus demselben Grund ist der Lenkungsreis MU/UNB zur Ausgestaltung des KoopNat seit 2010 ausgesetzt. Somit ist auch der inhaltlich fachliche Austausch auf ein Minimum reduziert (siehe hierzu auch Kapitel 5.6.2.4).

Aus der Sicht der UNBn wird kritisiert, dass das MU – trotz der oben angesprochenen personellen Engpässe – explizit die Vorlegung jeder Pressemitteilung, die die UNBn zum Thema erstellen, einfordert. Für dieses Vorgehen besteht seitens der UNBn Unverständnis. Die eingereichten Pressemitteilungen werden im MU nicht immer zeitnah abgearbeitet, sodass ihre Freigabe z. T. erst nach den Terminen erfolgt, auf die mit der Presseerklärung hingewiesen werden soll. Ein Vereinfachungsvorschlag wäre, dass ggf. eine Freigabe über den NLWKN erfolgen kann, wenn überhaupt die Notwendigkeit für eine Freigabe besteht.

Der **NLWKN** ist als Mittelinstanz zur Abstimmung der Kulissen und fachlicher Fragen eingebunden. Aus Sicht der UNBn beschränkt er sich überwiegend auf eine Funktion als „(Daten-)Sammel- und Weiterleitungsbehörde“. So werden Mails des MU z. T. ohne weitere Einordnung weitergeschickt. Aus Sicht der UNBn sollten auf Ebene des NLWKN Informationen proaktiv gebündelt, interpretiert und in den jeweiligen Kontext eingeordnet werden, damit ein wirklicher Mehrwert entsteht.

5.3.4.1.2 Arbeitsebene

Zusammenarbeit zwischen LWK und UNBn und Rolle der QualifiziererInnen

Vom Grundsatz her funktioniert diese Schnittstelle nach dem Urteil beider Seiten gut bis sehr gut. Die BDA ist klar und übersichtlich bzgl. der dargestellten Funktionen der UNBn. Dabei haben die UNBn den eher „kreativen Part“ (Gebietskulissen, 412-Maßnahmengestaltung für die Region). Die Form und Intensität der Zusammenarbeit ist darüber hinaus im Wesentlichen von den „Köpfen“ vor Ort und der Kooperation auch außerhalb der Programmumsetzung geprägt.

Diese hängt wiederum stark von der Bedeutung ab, die vonseiten der UNBn dem Instrument des Vertragsnaturschutzes beigemessen wird – und wieviel Kapazitäten hierfür vorhanden sind. Aus der Sicht der Kammer besteht eine große Spannweite von „lästige Aufgabe“ bis hin zu „aktive Gestaltung und wichtiges Instrument“. Der LK „Wesermarsch“ ist beispielsweise besonders aktiv. In gleichem Maße variiert die Aktivität in der Umsetzung des KoopNat durch die UNBn (Fachrechtskontrolle). Hohe Aktivitätsraten weisen alle UNBn auf, die Qualifizierer beantragt haben. Von den restlichen UNBn sind einige aktiv, aber nicht alle. Das MU versucht zu kompensieren, indem vor Ort mit/für Landwirte Öffentlichkeitsveranstaltungen über zwei bis drei Landkreise durchgeführt werden. Im Hinblick auf die UNBn, die nicht (so) aktiv sind, kann die Ursache nicht eingeordnet werden und resultiert wahrscheinlich aus einem Bündel an Gründen wie Personalknappheit, alternative Finanzquellen für vertragliche Vereinbarungen, Desinteresse.

Nach eigener Aussage werden bestimmte Maßnahmen von den UNBn nicht mehr proaktiv weiterverfolgt, da sie mit einem viel zu großen Aufwand für alle Beteiligten verbunden sind. Die ohnehin knappen Ressourcen der UNBn können nicht in Maßnahmen investiert werden, für die es offensichtlich keine Akzeptanz gibt. Hierzu gehört insbesondere FM 411 (handlungsorientiert, 6 Kennarten). *„Kurz gefasst: Hat man keinen Qualifizierer, erfolgt keine Akquise“* (LR, 2014).

In Regionen mit langer Kooperationskultur und hohem fachlichen Interesse am Instrument des Vertragsnaturschutzes geht die Zusammenarbeit mit der Kammer weit über das formelle Maß hinaus. Ein Beispiel ist der regionale Arbeitskreis zum Feuchtgrünlandschutzprogramm, in dem die Kammer, der NLWKN, die UNB, Naturschutzverbände und Landwirte vertreten sind. Auch in Regionen, die den Gelegeschutz anbieten, ist das Verhältnis nach eigenen Aussagen zwischen UNBn und Kammer sehr gut und eng. *„Informationsveranstaltungen nimmt man gemeinsam wahr. Die Landwirte befürworten, dass die Infoveranstaltungen gemeinsam durchgeführt werden“* (LR, 2014).

Integrierte Abwicklung in den Bewilligungsstellen der LWK

In den Grundzügen funktioniert die Abwicklung aus Sicht aller Beteiligten gut. An der Organisation der Abläufe besteht keine Kritik. Problematisch ist allerdings die Fluktuation der Zuständigen in der LWK, auch in Verbindung mit befristeten Stellen. Befristete Stellen oder häufige Wechsel widersprechen der Komplexität des KoopNat. In Regionen, in denen die oben geschilderten Formen einer intensiven Zusammenarbeit nicht gegeben sind, wird das KoopNat durch VertreterInnen der Landwirtschaftskammer durchaus kritischer bewertet: *„Insbesondere im KoopNat, bei dessen Abwicklung auch die UNBn beteiligt sind, treten Schwierigkeiten auf. Dies gilt bspw., wenn die UNBn Maßnahmen aus naturschutzfachlicher Sicht für sinnvoll halten, diese aber mit den angebotenen Programmen bzw. deren Nutzungsbedingungen nur teilweise vereinbar sind“* (LR, 2014). Ggf. wäre für die Abwicklung des KoopNat eine höhere regionale Bündelung sinnvoll (Zentralisierung). Dies böte sich insbesondere für die Bewilligungsstellen an, deren Antragsumfang bei Agrarumweltmaßnahmen sehr gering ist. Dies hätte den Vorteil, dass keine Fixkosten in Bewilligungsstellen mit geringen Antragsvolumina anfallen.

Fazit

Die grundsätzlich gute Konstruktion der Umsetzung und die Effektivität der regionalen Ausdifferenzierung des KoopNat stehen und fallen mit der Leistungsfähigkeit der koordinierenden Stellen (MU/NLWKN) und der UNBn/Qualifizierer als Akquise- und „Planungsinstanz“. Somit stellen die personelle Unterausstattung im Fachreferat als auch der Kommunalverwaltungen (personelle Ausstattung der UNBn) einen Hemmschuh dar (siehe hierzu auch Kapitel 5.6 zu der personellen Situation).

5.3.4.2 Abwicklung der Maßnahme Kulturerbe (323-D)

Wie bereits in der HZB herausgestellt, wurde die Abwicklung dieser Fördermaßnahme aus dem etablierten Verfahren für die ZILE-Maßnahmen innerhalb der ÄfL herausgelöst. So wurden die Denkmalschutzbehörden in die Abwicklung einbezogen. Bei ihnen liegt die Entscheidung über die Auswahl der zu fördernden Projekte. Erst nach Feststellung der Förderungswürdigkeit durch die Denkmalschutzbehörden können die EU-Mittel durch das AfL bewilligt werden. Bei der Landesdenkmalbehörde kommen die Anträge zusammen. In einer landesweiten Auswahlrunde wird gemeinsam mit dem Landesamt für Denkmalschutz über die Projekte entschieden und eine Auswahlliste erstellt. Diese Runde tagt zweimal monatlich.

Für die fördertechnische Abwicklung bedeutet dies eine getrennte Verwaltung und Bewirtschaftung der EU-Mittel und der nationalen Mittel. Es werden zwei getrennte Bewilligungsbescheide erstellt. Die Abwicklung der Projektförderung und Bewirtschaftung der EU-Mittel erfolgt durch die ÄfL, die der nationalen Mittel durch die Denkmalschutzbehörden. Nach Aussage der ÄfL ist gerade in diesem Bereich durch die vielen Entscheidungsrunden das Finanzmanagement extrem kompliziert. Im Gegensatz zu anderen Maßnahmen gibt es bei der Förderung des Kulturerbes z. B. jeweils neue Zuweisungen pro Projekt, die mit entsprechenden häufigen Zurückziehungen verbunden sind (siehe Kapitel 5.4 Finanzmanagement).

Der Abstimmungsaufwand und die zeitlichen Verzögerungen waren und sind teilweise sehr hoch. Die relativen IK dieser Maßnahme sind mit rund 22 % (siehe **Tabelle 13**) deutlich höher als die der anderen ZILE-Maßnahmen. In der Zwischenzeit hat auch der Landesrechnungshof die Förderpraxis im Bereich dieser Fördermaßnahme kritisiert, vor allem hinsichtlich der Abstimmung zwischen den ÄfL und dem Amt für Denkmalpflege. Die Förderansätze der beiden Institutionen sind nicht ausreichend kompatibel. Eine stichhaltige fachlich-inhaltliche Begründung für das komplexe Verfahren in Form einer effektiveren Zielerreichung gibt es nicht.

So ist es fraglich, ob es sinnvoll ist, weitere isoliert agierende Akteure, die ansonsten nicht mit der Förderung befasst sind, auf diese Weise einzubeziehen. Da diese Maßnahme inhaltlich stark im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung steht, wäre für bessere Synergieeffekte eine Rückverlagerung in die GLL (nun ÄfL) zu prüfen (Fengler und Raue, 2010). Bereits in der Förderperiode 2000 bis 2006 gab es vergleichbare Projekte auf der Grundlage der Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume (ETLR). Einschlägige Erfahrungen liegen in den ÄfL also vor.

Für die Förderperiode ab 2014 sind deutliche Verbesserungen des Verfahrens geplant, wobei nach wie vor Entscheidungsrunden der Denkmalschutzverwaltung zu den dreimal jährlich vorgesehenen Antragsstichtagen stattfinden werden. Die Verwaltung der nationalen und EU-Fördermittel wird aber aus einer Hand durch die Ämter für regionale Landesentwicklung erfolgen. Die unterschiedlichen Förderphilosophien (Einbindung in integrierte Konzepte, Optimierung

der Denkmalschutzaspekte) der beiden Institutionen werden aber weiterhin auszuhandeln und abzustimmen sein. Inwieweit Ranking und Auswahl im ÄrL auf der Grundlage der durch den Beileit ausschuss entschiedenen Auswahlkriterien nicht ebenso zielführend gewesen wäre, sollte erneut geprüft werden.

5.3.5 Organisationsstruktur: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen für 2014

Insgesamt handelt es sich bei der Organisationsstruktur von *PROFIL* um eine gut funktionierende Aufbau- und Ablauforganisation. Dieser Faktorenkomplex gehört daher eher zu den Erklärungsgründen für die niedrigen IK des Programms als zu einem Kostenverursacher durch ineffiziente Organisationslösungen. In vielen Bereichen ist die Organisation bereits an den Erfordernissen der EU-Konformität ausgerichtet. Ein primäres Handlungsfeld liegt somit in der Bewahrung der Strukturen. Veränderungen sollten insbesondere nicht zu Lasten der Fachlichkeit und der Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne der Förderziele gehen. Ein zweites Handlungsfeld liegt in der Verbesserung der Kommunikationsstrukturen zum Aufbrechen steuerungskritischer Spannungsfelder zwischen den Akteuren der Zahlstellenorganisation. Das dritte Feld ist die Organisation von Prüfdiensten und die bessere Abschichtung von Kontrollen.

Handlungsfeld Organisationsstruktur

- Eine große Stärke der Organisationsstruktur von *PROFIL* ist die Homogenität der involvierten Institutionstypen. Diese sollte erhalten bleiben. Verlagerungen von Aufgaben aus der Landesverwaltung heraus sind mit dem Risiko höherer IK und einem Steuerungsverlust des Landes verbunden.
- Insbesondere auf eine Kommunalisierung anlastungsrelevanter Aufgaben (z. B. Bewilligung von Fördermaßnahmen) sollte aufgrund der Erfahrungen und Problemlagen in anderen Bundesländern verzichtet werden. Eine Einbeziehung der kommunalen Ebenen für eine bessere regionale Steuerung und Ausschöpfung regionaler Gestaltungsspielräume sollte auf anderem Weg erfolgen.
- Grundsätzlich sollte die (Organisations-)Form den Förderinhalten folgen. In diesem Sinne sollte sie es ermöglichen, dass das fachlich Erforderliche mit dem verwaltungstechnisch Notwendigen austariert wird. Die Integration der Fachreferate in die Zahlstellenorganisation ist aus diesem Blickwinkel positiv zu sehen. Die Bildung einer „reinen“ Zahlstellenabteilung nach Bayerischem Vorbild würde zu neuen Schnittstellenproblemen mit den Fachverantwortlichen führen und allein die ZS-Angelegenheiten innerhalb der Förderung optimieren.
- Weitere Optimierungen sollten nur nach umfassenden Abwägungen der Implikationen für alle an der Umsetzung Beteiligten und für alle Dimensionen von Förderung (Ziele, Akzeptanz etc.) erfolgen. Dabei sollten auch die Interessen der potenziellen AntragstellerInnen beachtet wer-

den. Das gilt insbesondere auch für weitere Zentralisierungspläne für Standorte oder einzelne Aufgaben.

- Für eine stringenteren Koordinierung der EU-Förderpolitik wurde das Referat 403 in der Staatskanzlei eingerichtet. An dieses wurden neben der Koordinierungsfunktion auch Aufgaben der ELER-Verwaltungsbehörde delegiert, die ansonsten im ML verblieben ist. Dadurch ist auf der Programmsteuerungsebene eine zusätzliche vertikale und horizontale Schnittstelle entstanden. Diese Schnittstellen setzten permanente Klärung von Zuständigkeiten und Abläufen im Einzelfall voraus und stellen hohe Anforderungen an die Kommunikationskultur. Die Funktionsfähigkeit der neu geschaffenen Strukturen in der Staatskanzlei und deren Arbeitsteilung mit der ELER-VB werden kritisch gesehen. Nach ca. zwei Jahren sollten daher Kosten und Nutzen dieser Organisationslösung extern überprüft werden.

Handlungsfeld Kommunikation und Perspektivwechsel

- Insgesamt sollten die Kommunikationsprozesse intensiviert werden, um die Konfliktlinien zwischen Akteuren der ZS-Organisation aufzubrechen, unproduktiven „Reaktanzen“ vorzubeugen und allen Belangen besser gerecht werden zu können. Gerade zeitintensive Kommunikationsprozesse sind im Rahmen des EU-Kontextes und der zahlreichen einzuhaltenden Termine und engen Zeitfenster und schwierig aufrechtzuerhalten. Trotzdem sollten Austauschforen und –formen vereinbart werden und einen verbindlichen Charakter erhalten.
- Gerade der Beginn der neuen Förderperiode sollte genutzt werden, um noch einmal das jeweilige Selbstverständnis, die Erwartungshaltungen und Rollen offen zu klären.
- Wesentlich ist es, den Informationsfluss und Austausch zwischen den Bewilligungsstellen – Fachreferaten und dem ZS-Referat in beide Richtungen zu intensivieren und zu gewährleisten.
- Es sollte ein Weg gefunden werden, die Prüfbeanstandungen der BS mit den Bewilligungsstellen systematischer rückzukoppeln, damit sie diese und die auf ihnen beruhenden Verfahrensänderungen besser einordnen können.
- Über neue Wege Perspektivwechsel ermöglichen: Ein regelmäßiger Austausch zwischen den unterschiedlichen Arbeitsebenen und Aufgabengebieten der Förderung sollte über gegenseitige Hospitationen intensiviert werden. Es sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, ein solches „Austauschprogramm-Förderverwaltung“ zu organisieren. Die gegenseitigen Praxiseinblicke können wertvolle Rückwirkungen auf das jeweils eigene Handlungsprogramm haben und zu einem gemeinsamen Verständnis innerhalb der Organisationsstruktur führen.

Handlungsfeld Kontrollen und Prüfdienste

- Insgesamt sollte nochmals ergebnisoffen über die Zentralisierung der technischen Prüfdienste diskutiert und Wege gefunden werden, die Zentralisierungskosten für die Bewilligungsstellen zu reduzieren.

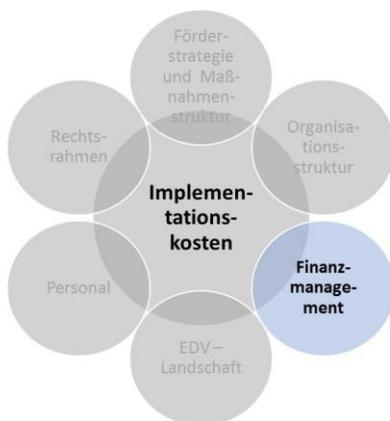
- Die zentralisierte Ex-post-Kontrolle durch die Prüfgruppe sollte nach Möglichkeit abgeschafft werden und die Kontrolle durch die jeweiligen Bewilligungsstellen erfolgen.
- Die aus der Perspektive der Bewilligungsstellen weitgehend identischen Prüfprogramme von Interner Revision (Referat 301) und Fachaufsicht des jeweiligen Fachreferates sollten besser „abgeschichtet“ werden. Hier wird ein Entschlackungs- bzw. Reduzierungspotenzial gesehen.

Weitere Handlungsfelder

Da viele der in diesem Kapitel herausgestellten kritischen Punkte weniger auf die Strukturen als auf die Personalsituation und die strikte Rechtsauslegung des ZS-Referates zurückzuführen sind, finden sich weitere Empfehlungen unter den entsprechenden Kapiteln 5.2.4 und 5.6.3.

5.4 Finanzmanagement

5.4.1 Allgemeine Anforderungen



Ein effektives und vorausschauendes Finanzmanagement ist ein wesentliches Steuerungsinstrument für die reibungsfreie Abwicklung eines Förderprogramms und die vollständige Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel.

Es umfasst drei zentrale Aspekte:

- (1) **Finanzmonitoring:** Überblick über den Ausgabestand in den Finanzierungslinien aus Landes-, Bundes- und EU-Mitteln unter Berücksichtigung der neuen Finanzierungslinien der Health-Check-Mittel, der Zuckerdiversifizierungsmittel und der nationalen Mittel für die Artikel-89-Maßnahmen.
- (2) **Mittelplanung und -steuerung:** bedarfsgerechte Mitteleinplanung und -umschichtung zwischen Finanzierungslinien und Maßnahmenbereichen im Laufe eines Förderjahres und der gesamten Förderperiode unter Berücksichtigung der Vorgaben der EU, z. B. Einhaltung der unterschiedlichen Kofinanzierungssätze und der prozentualen Mittelverteilung.
- (3) **(jährliche) Mittelbewirtschaftung:** Organisation der jährlichen Mittelfreigabe, insbesondere der nationalen Mittel, um das Bewilligungsgeschäft auf der operativen Ebene nicht ins Stocken zu bringen.

Defizite im Finanzmanagement haben vielfältige und teilweise bedeutende Folgen für die Gesamtprogrammsteuerung, die Arbeitsfähigkeit der Bewilligungsstellen und Kontrolldienste. Sie

können zu einem möglichen Mittelverfall oder einer verzögerten Auszahlung der Mittel an die AntragstellerInnen führen.

5.4.2 Generelle Problemkonstellation

Die Ausgangslage für das Finanzmanagement ist prinzipiell in allen Bundesländern gleich. Aus der koordinierten Bewirtschaftung von Finanzmitteln (EU-, Bundes- und Landesmittel, Kassenmittel und Verpflichtungsermächtigungen (VEn¹¹⁷)), unterschiedlichen Befristungen und spezifischen Regelungen erwachsen besondere Anforderungen an die Organisation der zeitlichen Abläufe, das Finanzmonitoring und die Finanzsteuerung. Hinzu kommen als Finanzierungsquelle noch diverse Drittmittel (z. B. Denkmalschutz, Bingo-Lotto, Abgabemittel), die jeweils eigenen Regeln unterliegen.

Mittelplanung und Überprüfung des Mittelabflusses sind originäre Aufgaben der VB in Zusammenarbeit mit den Fachreferaten und den Haushaltsreferaten. Nach außen ist die VB für den planmäßigen Mittelabfluss verantwortlich. Die ZS, zuständig für das Finanzmonitoring und die Mittelauszahlung, liefert die erforderlichen Datengrundlagen. Deren Aussagekraft und zeitnahe Verfügbarkeit sind abhängig von der Organisation und Abwicklung der Auszahlung und Verbuchung sowie der Funktionsfähigkeit der IT-Systeme. Für die (jährliche) Mittelbewirtschaftung sind in erster Linie die Haushalts- sowie Fachreferate gemeinsam mit der ZS und den Bewilligungsstellen verantwortlich. In allen Bundesländern sind somit zahlreiche Akteure involviert, deren Zuständigkeiten und Handlungsoptionen zu klären, zu harmonisieren und zu optimieren sind. Die Anzahl variiert in Abhängigkeit der

- Organisation der ZS (ausgelagert oder im Ministerium),
- Anzahl der involvierten Fachreferate und deren Kompetenzen in Bezug auf die Mittelbewirtschaftung und -steuerung,
- Anzahl der involvierten Ressorts und der Rolle der jeweiligen Haushaltsreferate.

Zudem wird der Handlungsrahmen für das Finanzmanagement von zahlreichen Bedingungen und Regelungen abgesteckt, die weder im Einflussbereich der VB noch der ZS liegen, u. a. der Haushaltssystematik des Bundes und des Landes sowie der beteiligten Ressorts, der Organisation und den Philosophien der Haushaltsreferate. Dass das EU-Haushaltsjahr nicht dem Landeshaushaltsjahr entspricht, führt darüber hinaus zu Kommunikationsproblemen und „doppelter“ Planung.

¹¹⁷ Als Verpflichtungsermächtigung bezeichnet man eine im (kameralen oder doppischen) Haushaltsplan veranschlagte Ermächtigung, die es der Verwaltung ermöglicht, Verpflichtungen für die Tätigkeit von Investitionen oder zur Förderung von Investitionsmaßnahmen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben bzw. Auszahlungen führen. Verpflichtungsermächtigungen lassen sich insofern auch als Vorgriff auf spätere Haushaltsjahre begreifen (<http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-verpflichtungsermaechtigung.html>).

Problematisch wirken sich in allen Bundesländern die zum Teil sehr spät im Jahr verabschiedeten Landeshaushalte v. a. in Kombination mit der Bewirtschaftung von Kassenmitteln (Jährlichkeitsprinzip) sowie einer restriktiven Handhabung von VEn aus.

5.4.3 Situation in Niedersachsen/Bremen

Grundsätzlich sind im Bereich Finanzmanagement in NI/HB keine gravierenden Probleme zu vermerken. Dies war schon in der Vorperiode 2000 bis 2006 so, als Niedersachsen in größerem Umfang nicht benötigte Mittel anderer Bundesländer aufgenommen hat. Auch in der betrachteten Förderperiode wurden die *PROFIL*-Mittel verausgabt. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass aufgrund des Konvergenzgebietes Niedersachsen nicht wie die anderen Bundesländer von Mittelrückgang betroffen war und mit Health Check und Zuckerdiversifizierung auch noch zusätzliche Mittel bereitgestellt wurden. Planmäßige Mittelverausgabung ist allerdings nur ein Kriterium für die Funktionsfähigkeit des Verwaltungssystems und des Finanzmanagements; dadurch wird keine Aussage über die Effektivität und Effizienz eines Programms getroffen. Der politische Druck, Mittel zu verausgaben, hat z. B. in Niedersachsen dazu geführt, die Ausgleichszulage, die Mitte der 1990er Jahre abgeschafft worden war, wieder einzuführen, obgleich ihre Effektivität gering ist (siehe hierzu genauer Kapitel 7.2). Im Folgenden werden einzelne Aspekte des Themenbereichs Finanzmanagement vertieft betrachtet, um daraus ggf. Ansatzpunkte für Verbesserungen abzuleiten.

n+2 als Beitrag zu mehr Flexibilität in der Finanzsteuerung

Auch nach Einführung der n+2-Regelung ist die Finanzsteuerung nicht einfacher geworden. Vorher galt ein striktes Jährlichkeitsprinzip, das zu einer erheblichen Disziplin im Finanzmanagement zwang und gerade investive Maßnahmen vor Probleme stellte. Die n+2-Regelung sollte hier Abhilfe schaffen und der Gefahr des Mittelverfalls vorbeugen, indem Mittel der einen Jahrestanche noch zwei Jahre übertragen werden können, bis sie gegenüber der EU-KOM als Ausgabe erklärt und zur Erstattung angemeldet werden müssen. Aus Sicht der VB ist diese n+2-Regelung eine Herausforderung, weil mehrere Jahrestanchen nebeneinander zu beachten und zu steuern sind. Durch n+2 kann weniger Druck auf Fachreferate, die zu „Bugwellen“ neigen, aufgebaut werden. Intern war eine n+1-Regelung, mit der rechtzeitig Mittelumschichtungen zwischen Maßnahmen vorbereitet werden könnten, nicht durchsetzbar (ML, 2009a). Die EU hat kurz vor Programmschluss 2013 noch zusätzlich „Druck aus dem Kessel genommen“, indem sie ermöglicht, bis 2015 zu bewilligen.

Aus Sicht der Fachreferate ist das Problem, dass ihnen zwar mehr Flexibilität eingeräumt wird, indem sie EU-Mittel in das nächste Haushaltsjahr übertragen können, dies aber häufig nicht für die nationalen Kofinanzierungsmittel gilt. *„Man muss sich von daher ständig neu um Kofinanzierungsmittel bemühen. Letztlich werden zunächst die GA-Mittel ausgegeben, weil die EU-Mittel viel flexibler sind. Wenn man eine solche Flexibilität auch im Landesbereich hätte, wü-*

de es die Arbeit sehr erleichtern“ (LR, 2014). Letztlich bringt eine n+2-Regelung wenig für mehr Flexibilität, wenn die dazugehörigen nationalen Mittel nicht übertragbar sind. Von einem Teil der Befragten wird die n+2-Regelung auch in der Kommunikation mit den Antragstellenden kritisch gesehen und ist ein wichtiges Argument gegen eine weitere Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung. „Schon mit der Einführung der n+2-Regelung hat sich die Anzahl der Verlängerungsanträge aus den Landkreisen erhöht. Von zehn Antragstellern schaffen es zwei, in dem geplanten Bewilligungszeitraum fertig zu werden“ (LR, 2014).

Nicht nur Auszahlungs-, auch Bewilligungsdaten sind wichtig für Finanzsteuerung

Vor dem Ende eines EU-Haushaltsjahres und noch viel stärker gegen Ende einer Förderperiode steht die VB vor dem Problem, sich einen tagesaktuellen Überblick über die maßnahmenbezogenen Bewilligungs- und Auszahlungsstände zu verschaffen, um ggf. noch Mittelanpassungen vornehmen zu können. Dabei kann die ZS der VB EDV-gestützt tagesaktuell Auszahlungsdaten liefern. *„Die Bewilligungsstände werden aber nicht zentral erfasst, so dass die jeweiligen Bewilligungsstände aufwendig abzufragen sind. Die IT-Systeme, die dahinter stehen, sind bislang nicht in der Lage, [...] in der erforderlichen Aktualität Bewilligungsdaten zu liefern“ (LR, 2014).* Für die VB sind aber gerade die Bewilligungsdaten wichtig, um zu wissen, welche Maßnahmen noch frei werdende Mittel aufnehmen können. Der Blick auf den Bewilligungsstand dient auch als „Frühwarnsystem“. Da in der Förderperiode 2014 bis 2020 auch halbjährlich Bewilligungsdaten gegenüber der EU-KOM zu berichten sind, sollte über ein verbessertes IT-System zur Erfassung der maßnahmenbezogenen Bewilligungsstände nachgedacht werden.

Mittelvorausschätzung – Punktlandung erwünscht

Aufgabe der VB ist es, der EU-KOM quartalsweise eine Ausgabenvorausschätzung zukommen zu lassen. Die EU-KOM braucht diese Ausgabenvorausschätzung für ihre eigene Haushaltsplanung. Daher erwartet sie von den MS, dass diese mit großer Sorgfalt ihre Mittel anmelden und in der Folge nur geringe Abweichungen von den erzielten Ist-Zahlen eintreten. Die Qualität der Ausgabenvorausschätzungen ist regelmäßiges Thema in den Jahresgesprächen zwischen den MS bzw. Verwaltungsbehörden und der EU-KOM. NI/HB schneiden im bundesdeutschen Vergleich gut ab. Dennoch kann es aus verschiedenen Gründen zu Abweichungen kommen, die auch kaum von der VB zu beeinflussen sind. So wurde beispielsweise im AFP von Teilzahlungen auf eine Einmalzahlung umgestellt. Die Auswirkungen auf den Mittelabfluss fielen wesentlich stärker aus als geplant. Bei investiven Maßnahmen ist der Zeitpunkt der Auszahlung oft schwer zu schätzen. Hinzu kommt der teilweise knappe Personalbestand bei einzelnen Bewilligungsstellen, der zu Rückständen in der Bearbeitung führte.

Unterschiedliche Kofinanzierungssätze und Mittelkontingente

Schon von vornherein hatte die EU in der ELER-Verordnung unterschiedliche Kofinanzierungssätze vorgesehen. In NI/HB kam das Konvergenzgebiet Lüneburg hinzu und in 2009 ff die zusätzlichen Mittel aus dem Health Check und dem EU-Konjunkturprogramm.

Tabelle 33: Kofinanzierungssätze in *PROFIL*

| | Nicht-Konvergenzgebiet | | Konvergenzgebiet | |
|--------|------------------------|------|------------------|------|
| | Nicht-HC | HC | Nicht-HC | HC |
| SP1 | 50 % | 75 % | 75 % | 90 % |
| SP2 | 55 % | 75 % | 80 % | 90 % |
| SP3 | 50 % | 75 % | 75 % | 90 % |
| Leader | 55 % | - | 80 % | - |

Quelle: Eigener Entwurf nach dem Programmplanungsdokument.

Die beiden Gebietskategorien und das zusätzliche HC-Programm bedingen vier unterschiedliche Finanztöpfe, die getrennt zu verwalten und zu überwachen sind. Die getrennte Abwicklung des Konvergenzgebietes in der Bewilligung, Verbuchung und Auszahlung ist aufwendig. Da aus Sicht vieler Bewilligungsstellen das Konvergenzgebiet förderstrategisch keine Bedeutung hatte, war auch das Bewusstsein zu Beginn der Förderperiode nicht besonders ausgeprägt, verschiedene Förderstränge zu implementieren und entsprechende Festlegungen zu treffen. So war die Zuordnung der Projekte und die unterschiedliche Kofinanzierung anfänglich unklar (ML, 2009c). Für alle Maßnahmen mussten somit Zuordnungen zur jeweiligen Gebietskulisse festgelegt werden. Die VB hat generell in der ZDA geregelt, dass bei flächenbezogenen Maßnahmen die Zuordnung nach dem Betriebssitz zu erfolgen hat, bei investiven Maßnahmen nach dem Standort der Durchführung der Maßnahme (Wirkungsprinzip), wobei den investiven Maßnahmen alle Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zugeordnet werden (ML, 2013b, S. 61). Die unterschiedlichen gebietsbezogenen Kofinanzierungssätze bleiben in der Förderperiode 2014 bis 2020 weiter bestehen und damit die Notwendigkeit, unterschiedliche Bewilligungskontingente zu bewirtschaften, obgleich die Förderintensität in vielen Maßnahmenbereichen exakt die gleiche ist. *„Nur die anschließende Verrechnung erfolgt getrennt. Die EU hatte wahrscheinlich damit beabsichtigt, dass Landwirte im Konvergenzgebiet besser gestellt werden. Das wurde aber so nicht umgesetzt, so dass nur der hohe Aufwand der unterschiedlichen Verbuchung geblieben ist“* (LR, 2014). Die Finanzsteuerung wird auch weiter eine Herausforderung sein, weil neben die gebietlichen Kofinanzierungssätze (53/63 %) auch noch maßnahmenbezogene Kofinanzierungssätze treten (75/80 %) sowie die Umschichtungsmittel aus der 1. Säule der GAP mit 100 %. Bei Mittelumschichtungen zwischen Maßnahmen müssen demzufolge auch immer die unterschiedlichen Kofinanzierungssätze mit den daraus resultierenden Kofinanzierungserfordernissen mitbedacht werden.

Komplexität durch drei Haushalte (ML, MU, GAK)

Ganz wesentlich für eine reibungslose Steuerung des Programms aus finanztechnischer Sicht ist die Kommunikation und Abstimmung mit den Haushältern. Für VB und ZS gibt es nicht nur ein Haushaltsreferat als Ansprechpartner, sondern mehrere Referate. *„Beispiel sind die GAK-Mittel. Der Bund weist dem Land Niedersachsen GAK-Mittel zu, die dann intern auf ML und MU verteilt werden. Es wäre wesentlich einfacher für die Mittelsteuerung, wenn die GAK-Mittel in*

einem Referat gebündelt wären. Gerade kurz vor Haushaltsschluss ist es in der derzeitigen Struktur sehr schwierig, nicht in Anspruch genommene Mittel zu verteilen, v .a. über Ressortgrenzen hinweg. Vor Kassenschluss werden dann Mittel umverteilt, die in einer kurzen Frist noch zu verausgaben sind. Dies führt zu einer gewissen Hektik“ (LR, 2014). Ein wenig Entlastung im GAK-Mittelmanagement ist durch die Umstellung des Auszahlungszeitpunktes der AUM auf den 15.02. des Folgejahres eingetreten. Dadurch ist es nicht mehr notwendig, die bereits ausgezahlten Mittel fortlaufend abzurufen, um zu gewährleisten, dass die GAK-Mittel vollständig verausgabt werden (ggf. Freigabe von GAK-Mitteln für andere Haushaltslinien). Generell ist es allerdings schwierig, mit GAK-Mitteln schnell auf neue Rahmenbedingungen zu reagieren. Für GAK-Änderungen besteht eine Mindestvorlaufzeit von zwei Jahren und damit eine verzögerte Reaktionsfähigkeit. Neben den Mitteln der GAK, die zwischen ML und MU aufgeteilt sind, kommen die Mittel des Landes Niedersachsen, die der ZS zugewiesen werden. Im ML erfolgen diese Zuweisungen über die einzelnen Fachreferate. Im MU erfolgt die Zuweisung zentral über das Haushaltsreferat.

Vertragsnaturschutz – überraschende Wende in 2012 für auslaufende Verpflichtungen?

Welche Folgen Kommunikationsprobleme in der Mittelbewirtschaftung bzw. -umschichtung haben können, zeigt das Beispiel des Vertragsnaturschutzes. Die Antragsstellung für das KoopNat erfolgt ebenso wie für die anderen AUM im Gemeinsamen Antrag mit Stichtag 15.05., die Verpflichtungen beginnen i. d. R. zum 01.01. des darauffolgenden Kalenderjahres. Laut der Antragsunterlagen 2012 waren alle Vertragsnaturschutzmaßnahmen des KoopNat für Neuanträge, also Verträge mit einer 5-jährigen Laufzeit, geöffnet. Nach Abschluss des Antragsverfahrens wurde im vierten Quartal 2012 diese Entscheidung revidiert. Hiernach sollten im KoopNat nur noch verkürzte Verlängerungen für ein Jahr möglich sein. Verträge für neue Antragsteller/-flächen wären demnach nicht zulässig. In der Konsequenz mussten von den Bewilligungsstellen alle KoopNat-Antragsteller angeschrieben werden, ob sie auch verkürzt an der Förderung teilnehmen. Ende 2013 endeten demnach zusätzlich zu den 5-Jahres-Verträgen auch die genannten Verlängerungen, dies entspricht einer Vertragsfläche von rd. 30.000 ha. Unter der Annahme, dass die Verpflichtungen fortgeführt werden, ergibt sich ein deutlicher Antragspeak mit einer deutlichen Arbeitsspitze für die Verwaltung.

Die Gründe für die Entscheidungsumkehr wurden nicht kommuniziert. Es entsteht jedoch der Eindruck, dass es auf Entscheidungsebenen, die oberhalb des zuständigen Fachreferats zu verorten sind, zu „Missverständnissen“ gekommen ist. Unabhängig von der Ursache sind die Folgen der „Rückrufaktion“ eindeutig: Es entstehen unnötigerweise erhöhte Verwaltungsaufwendungen für die Bewilligungsstellen. In Bezug auf die Außenwirkung entstand im besten Fall nur eine Irritation der Landwirte, im schlechtesten Fall hat jedoch die Zuverlässigkeit des Vertragspartners MU und damit das Image des KoopNat Schaden genommen. Erfahrung aus der letzten Förderperiode zeigen, dass bei mangelnder 5-jähriger Vertragssicherheit, die Vertragszahlen einbrechen.

Zuckerdiversifizierung – Vereinfachung sieht anders aus

Zur Flankierung der Folgen aufgrund des Ausstiegs aus der Zuckermarktordnung (ZMO) wurden EU-seitig Diversifizierungshilfen bereitgestellt, die über das Maßnahmenspektrum der ELER-Maßnahmen (Schwerpunkte 1 und 3) verausgabt werden sollten. In Niedersachsen handelte es sich um eine Summe von 12,4 Mio. Euro, die für das AFP und den landwirtschaftlichen Wegebau eingesetzt werden sollten (ML, 2008). Das entspricht rund 0,8 % des insgesamt zur Verfügung stehenden Mittelvolumens. Statt diesen Betrag einfach in *PROFIL* zu integrieren (analog zu den HC-Mittel), beließ man die Zuckerdiversifizierungsmittel in der 1. Säule, sodass sie getrennt verwaltet, abgerechnet und berichtet werden mussten. Zudem musste die Bewilligung der „normalen“ Maßnahmen solange ausgesetzt werden, bis die Mittel aus der Zuckerdiversifizierung ausgeschöpft waren - viel Verwaltungsaufwand angesichts des geringen Mittelvolumens. Die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Diversifizierungshilfe und nach der Notwendigkeit, die „notleidenden“ zuckerproduzierenden Unternehmen zu unterstützen, wurde noch gar nicht gestellt.

Bingo-Lotto und Co.

Neben GAK- und Landesmitteln werden vor allem im Bereich der ILE- und Leader-Maßnahmen sowie im investiven Naturschutz Mittel Dritter eingesetzt. Auch wenn es größere Erleichterungen im Verfahren gegeben hat, weil die Mittel Dritter nicht mehr über die ZS ausgezahlt werden müssen, ist der Verwaltungsaufwand bei der Förderabwicklung größer, wenn Mittel Dritter beteiligt sind. Zur Erleichterung werden von der Verwaltungsbehörde nach Einzelfallprüfung intern Positiv- und Negativlisten bereitgestellt.

Da aber auch zuwendungsrechtliche Fragen betroffen sind, müssen bei einer Beteiligung Dritter an der Finanzierung eines Projektes die finanziellen Auswirkungen auf die Förderung geprüft und dokumentiert werden,¹¹⁸ unabhängig davon, ob es sich um eine anderweitige öffentliche Förderung (z. B. des Landes, der Kommunen usw.) oder um sonstige Leistungen Dritter (z. B. Mittel privater Sponsoren in Form von Spenden) handelt (ML, 2012b). Im Regelfall sind nämlich Drittmittel von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen; es sei denn, es handelt sich um ein Projekt von besonderem öffentlichem Interesse, das anderweitig nicht zu realisieren wäre.

Im Einzelfall werden die Regelungen zum Einsatz der Mittel Dritter von den Bewilligungsstellen kritisch gesehen. Dies gilt v. a. bezogen auf die Frage, wie mit Spenden umgegangen wird. *„Die Regelungen zum Einsatz Mittel Dritter wie beispielsweise kirchlichen Einrichtungen ist z. T. schwierig und geht total an der Lebenswirklichkeit vorbei. Will beispielsweise eine Kirche einen Kirchplatz umgestalten und sammelt dafür Spendengelder ein, dann müssen alle Spenden, die zweckgebunden nach dem Datum der Bewilligung erfolgen, von den förderfähigen Kosten in Abzug gebracht werden, so dass sich die Zuwendung verringert. Anders sind die Spenden an*

¹¹⁸ Bei den Maßnahmen 323.1 und 323.2 ZILE gilt die Dokumentationspflicht nicht, soweit die Landesmittel der Denkmalpflege zur Kofinanzierung eingesetzt werden.

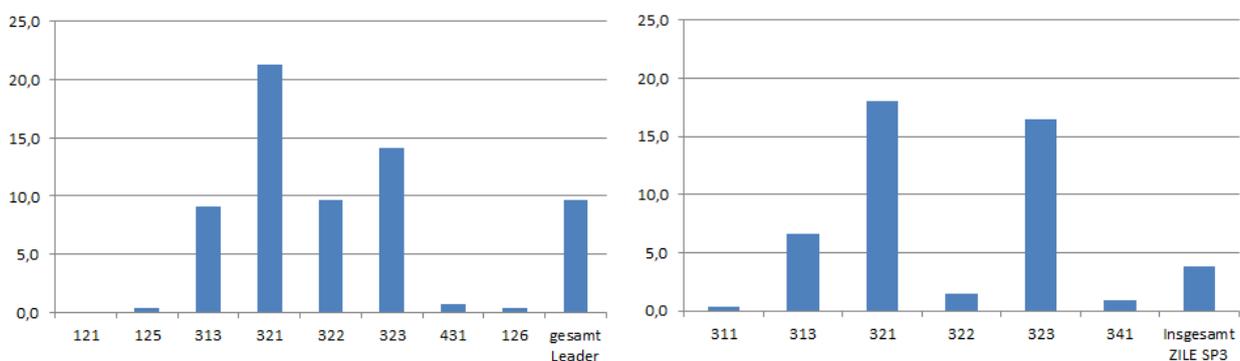
die Kirche zu handhaben, wenn die Spenden für einen allgemeinen Zweck zur Verfügung gestellt werden. Darauf muss im Vorfeld durch das Amt sehr sorgfältig hingewiesen werden“ (LR, 2014).

Im Bereich der Förderung von Nahwärmenetzen kommen KfW-Darlehen als Drittmittel zum Einsatz. Die kombinierte Förderung aus Zuschuss und Darlehen ist sehr kompliziert. Bei zinsreduzierten Darlehen ist der Subventionswert des Zinsnachlasses zugrunde zu legen. Der Subventionswert wird durch Vergleich des Effektivzinssatzes des Darlehens mit dem Referenzzinssatz errechnet und entsprechend der Laufzeit des Darlehens abgezinst (ML, 2012a). Dieser Subventionswert ist mit der ELER-Förderung zu verrechnen.

Insgesamt ist die Projektfinanzierung aus unterschiedlichen Quellen für die Bewilligungsstellen deutlich aufwendiger, weil die Drittmittel bei der Festsetzung des Zuwendungsbetrags ggf. zu berücksichtigen sind und eine entsprechende Abstimmung von der Bewilligung bis hin zum Schlussverwendungsnachweis erfolgen muss.

Abbildung 24 stellt den Anteil von Drittmitteln (sowohl öffentlich wie privat) an den förderfähigen Kosten für die ZILE-Maßnahmen des Schwerpunktes 3 und Leader dar. Man erkennt deutlich, dass Drittmittel im Bereich Leader eine größere Rolle spielen als in der Regelförderung. Drittmittel machen in beiden Förderbereichen vor allem in den Maßnahmen 321 und 323 (Naturerbe und Kulturerbe) einen bedeutenden Anteil aus. Bei Leader kommen noch die Tourismusförderung und die Dorferneuerung hinzu. Die Maßnahmen 321 und 323 sind ohnehin aufwendiger in der Umsetzung, weil die Projekte sehr heterogen sind. Die sich aus der Beteiligung Dritter ergebenden zusätzlichen Prüfanforderungen kommen noch erschwerend hinzu.

Abbildung 24: Anteil der Drittmittel an den förderfähigen Kosten für die ZILE-Maßnahmen des Schwerpunktes 3 und Leader 2007 bis 2013



Quelle: Eigene Auswertung nach ZILE-Datenbank.

Einen Sonderfall stellen die Landesmittel des Denkmalschutzes dar, mit denen die ZILE-Richtlinienziffern 323.1 und 323.2 kofinanziert werden. Hier liegt das Problem in der Art und Wei-

se begründet, wie das Ministerium seine Mittel zuweist. *„Bei Kulturerbe z. B. gibt es jeweils neue Zuweisungen pro Projekt. Bei Wegebau gab es vier Zuweisungen, bei Dorferneuerung ebenfalls, bei Kulturerbe 16, mit entsprechenden Zurückziehungen“* (LR, 2014). Daraus ergibt sich ein sehr komplexes Finanzmanagement.

(Fehlende) Flexibilität der Mittelbewirtschaftung aus dem Blickwinkel von Bewilligungsstellen

Die Mittelbewirtschaftung erfolgt streng auf das jeweilige Haushaltsjahr bezogen. D. h., Bewilligungsstellen müssen Änderungen von Zuwendungsbescheiden vornehmen, wenn Mittel nicht abgerufen werden, weil Projekte nicht rechtzeitig abgeschlossen werden. Diese „frei werdenden“ Mittel können nicht für Vorhaben verwendet werden, die nicht zu der entsprechenden Jahrest-ranche gehören, aber zur Abrechnung anstehen. Dies ginge nur, wenn man dynamische Bewilligungen für Auszahlungszeiträume vornehmen könnte. *„Ein anderer Vorschlag wäre eine Überhangbewilligung. Im AFP werden im Schnitt 15 % der Mittel storniert, weil Landwirte die Maßnahmen nicht durchführen oder günstiger abrechnen. Wenn gleich 110 % bewilligt werden, hat man ausreichend Rechtsverpflichtungen in Reserve. Derzeit kommt es dazu, dass man Mittel zurückgeben muss. Die Überhangbewilligung soll aber aus haushaltsrechtlichen Gründen nicht möglich sein“* (LR, 2014).

Widrige Witterungsbedingungen und die Vorgabe, dass erst nach der VOK ausgezahlt werden kann, erschweren zusätzlich das Finanzmanagement auf der Ebene der Bewilligungsstellen. Widrige Witterungsbedingungen werden in allen Bundesländern, so auch in Niedersachsen, für die forstliche Förderung als großes Problem in der Mittelsteuerung angeführt. *„Die Fristen, zu denen die Mittel ausgegeben werden müssen, sind problematisch. Man ist immer vom Wetter abhängig. Zurzeit kann zum Beispiel nicht gepflanzt werden, bei Hochwasser im Frühjahr ebenso wenig. Viele Zuwendungsempfänger möchten gerne im Herbst pflanzen. Letztes Jahr im November gab es aber keine Pflanzen. Pflanzen können erst dann ausgeliefert werden, wenn sie im Ruhezustand sind. Wenn sie halblebendig aus der Baumschule kommen, vertrocknen sie im Winter rasch. Fördermittel können nur bis Anfang Dezember ausgezahlt werden. Mit allen Kontrollen, die erforderlich sind, ist dies kaum umsetzbar. Eine Auszahlung bis Februar wäre sachgerechter, wogegen aber das Haushaltsrecht steht“* (LR, 2014). Der Hinweis auf die zusätzliche Verknappung des Zeitfensters zur Auszahlung durch die Vorgabe, dass vor Auszahlung die VOKn abgeschlossen werden müssen, kam auch seitens der GLL. Erschwerend kommt aus ihrer Sicht die Zentralisierung des Technischen Prüfdienstes hinzu (siehe auch Kapitel 5.3). *„Auch an Kommunen kann erst ausgezahlt werden, wenn die VOK gelaufen ist, obgleich es bei Kommunen nun überhaupt kein Problem darstellt, Mittel zurückzufordern, falls bei der VOK Fehler entdeckt werden. Momentan werden zeitlich drei Haushaltsjahre bewirtschaftet, 2010er, 2011er und 2012er Mittel. Manchmal ist es erforderlich, Projekte umzubewilligen, damit Mittel rechtzeitig verausgabt werden. Wenn dann ein solcher Fall in die VOK kommt, kann nicht ausgezahlt werden. Mit dem zentralen Technischen Prüfdienst und dem erforderlichen Aktenaustausch dauern die Prozesse noch länger. Zumindest bei Kommunen ist die Vorgabe, erst bei Abschluss der VOK auszuzahlen, unsinnig. Die Inaugenscheinnahme, die im Rahmen der VWK II stattzufinden hat, reicht für die Zahlung zunächst völlig*

aus“ (LR, 2014). Die Probleme sind z. T. aber auch selbst verschuldet. Durch eine angepasste Arbeitsorganisation könnten viele Engpässe vermieden werden, da die VOK-Fälle schon zu Beginn eines Kalenderjahres ausgewählt und bekannt gegeben werden. Die ÄRL können einerseits durch einen konsequenten Abgleich der eingehenden Verwendungsnachweise als VOK-Fall die Bearbeitung steuern wie auch durch entsprechende Festsetzung der Bewilligungszeiträume und der Vorlage des Verwendungsnachweises. Kommunen, die nicht in der Lage sind, trotz n+2 ihre Vorhaben fristgerecht umzusetzen, erzeugen aber dennoch einen hohen, nicht im vornherein planbaren finanziellen Umsteuerungsaufwand.

Übergang zwischen Programmplanungsperioden schwierig zu organisieren trotz n+2

Den Übergang zwischen den Programmplanungsperioden reibungslos zu organisieren, ist schwierig. Dies gilt für flächenbezogene Maßnahmen (siehe oben Beispiel Vertragsnaturschutz), aber auch für investive Maßnahmen, die einen gewissen planerischen Vorlauf brauchen. 2007 ist das Programm mit den erforderlichen Unterlagen so spät gestartet, dass die Verwaltung das Förderkontingent 2007 immer vor sich herschieben musste. *„Die ZILE-RL kam Ende 2007. Die BDA gab es erst 2008. [...] Anfänglich war eine intensive Akquise erforderlich, wenn Ihr einen Antrag stellt, bekommt Ihr auch Geld‘, jetzt könnte man bei Dorferneuerung ohne Schwierigkeiten das 3-fache bewilligen, auch im Bereich der privaten DE-Maßnahmen und im ländlichen Wegebau“* (LR, 2014). Die Verwendung der 2007er Mittel gestaltete sich schwierig; eine Verteilung dieser Mittel über die Restlaufzeit wäre sicher sinnvoller gewesen. Da die Mittel aber gebunden werden mussten, *„ [...] hat [man] deshalb auch Projekte gefördert, die zwar formal in Ordnung waren, aber z. B. in Leader nicht unbedingt dem Leader-Gedanken verpflichtet waren“* (LR, 2014). Aus Sicht des zuständigen Fachreferates wurden gerade die kommunalen Spitzenverbände allerdings schon sehr frühzeitig (noch vor der eigentlichen Programmgenehmigung) über die Fördermöglichkeiten informiert. Die öffentlichen Antragsteller waren aber sehr zurückhaltend mit dem Stellen von Anträgen. Gerade diese Verzögerung hat aber bewirkt, dass auch 2008 die Bewilligungen nur schleppend anliefen und somit die Hälfte von n+2 bereits verbraucht war.

5.4.4 Finanzmanagement: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen

Insgesamt ist das Finanzmanagement in Niedersachsen/Bremen gut aufgestellt. Trotzdem gibt es Möglichkeiten der Verbesserung, die – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Neuerungen in der Förderperiode 2014 bis 2020 (z. B. Leistungsreserve, wachsende Anforderungen an das Monitoring) – zu überdenken wären. Darüber hinaus sieht sich die Landesverwaltung weiteren Personalkürzungen gegenüber und alle Ineffizienzen im Finanzmanagement führen auch zu Ineffizienzen beim Personaleinsatz.

Finanzsteuerung seitens der EU

- Mit ruhiger Hand sollte gesteuert werden. Aktivitäten wie der Health Check oder die Zuckerdiversifizierung sind aus Sicht der Finanzsteuerung eher kontraproduktiv. Allerdings sind für die neue Programmperiode schon zwei Aspekte nachteilig zu bewerten: Zum einen die zum Zeitpunkt der Programmerstellung fehlende Rechtsgrundlage für die Umschichtungsmittel und zum anderen der Einbehalt einer Leistungsreserve, die erst gegen Programmende zugewiesen wird und dann unter Zeitdruck zu bewilligen ist.
- Die Variation der Kofinanzierungssätze soll Anreize bieten, bestimmte Maßnahmen umzusetzen. Bei Anwendung dieser Kofinanzierungssätze wird die Finanzsteuerung aber ungleich schwieriger. Außerdem kann ein hoher Kofinanzierungssatz auch dazu führen, dass insgesamt weniger öffentliche Mittel eingesetzt werden (weil der Hebelsatz geringer ist).
- Kurz vor Ende des Programmplanungszeitraums 2013 ad hoc zu entscheiden, dass auch noch 2014 und 2015 bewilligt werden kann, konterkariert alle Bemühungen der VB, über alle Maßnahmen Finanzdisziplin durchzusetzen.
- Da sich die Programmplanungsperioden immer überlappen, sollte der Übergang besser gestaltet werden. Förderlücken dort, wo Kontinuität gefragt ist, sollten künftig vermieden werden.

Finanzsteuerung auf Programmebene

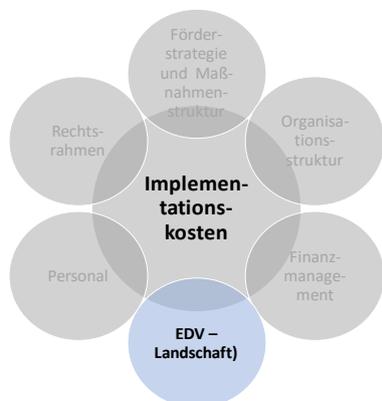
- Für eine gute Finanzsteuerung sind Bewilligungsdaten unabdingbar. Da diese zukünftig ohnehin zweimal pro Jahr an die EU zu melden sind, sollte eine Integration der Bewilligungsdaten (auch für die Artikel-81-/82-Maßnahmen) in die Monitoring-Suite erfolgen.
- Die GAK ist eine wichtige Kofinanzierungsquelle. Sie unterliegt dem Jährlichkeitsprinzip. Wenn das Ziel ist, die GAK-Mittel vollumfänglich zu verausgaben, sollte die GAK-Mittelbewirtschaftung über die Ministeriumsgrenzen hinweg optimiert werden.
- Soweit noch nicht gegeben, sollten die zur Kofinanzierung genutzten Titel gegenseitig deckungsfähig sein, sofern es sich nicht um Abgabemittel handelt. Insgesamt besteht noch Optimierungspotenzial in der Mittelzuweisung an die Zahlstelle und in der Kommunikation zwischen Zahlstelle und Haushalts-/Fachreferaten.
- Bei der Setzung der Rahmenbedingungen für die VOKn sind die Implikationen auf das Finanzmanagement unbedingt mit zu beachten.
- Es sollte überlegt werden, ob die strikte haushaltsjahresbezogene Mittelbewirtschaftung nicht flexibilisiert werden kann.

Finanzsteuerung auf Ebene der Bewilligungsstellen

- Nach Möglichkeit sollten die Bewilligungsstellen ihre Arbeitsabläufe so organisieren, dass Peaks möglichst entzerrt werden.

- Gegenüber den ZuwendungsempfängerInnen sollten Fristen für die Abrechnung von Projekten auch durchgesetzt werden, solange die Verzögerung auf Gründe zurückzuführen ist, die der Antragsteller zu verantworten hat.

5.5 EDV – Landschaft und Funktionalität



Die strategischen und organisatorischen Anforderungen für den IT-Einsatz leiten sich aus dem Gebot eines ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltungshandeln ab (siehe auch BRH, 2011).

Ordnungsgemäß im EU-Kontext heißt, dass Datenschutz und wirksame IT-Sicherheit im Zahlstellensystem sichergestellt sind. Die gesetzten Anforderungen sind Voraussetzung für die Zulassung der ZS und

werden von der BS im Rahmen ihrer Prüftätigkeit geprüft. Es ist daher davon auszugehen, dass die eingesetzte Software die EU-Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit erfüllt und die zahlungsrelevanten Vorgänge rechtskonform abwickelt. Wirtschaftlich bedeutet, dass bei Auswahl der einzusetzenden und weiterzuentwickelnden IT-Systeme Alternativen zu prüfen sind. Dieser Schritt beinhaltet nach Auffassung des Bundesrechnungshofes folgende Abwägungen: den Einsatz von Standard-Software (ggf. nach einer Anpassung), die Übernahme vorhandener Software, die Neuentwicklung durch eigene MitarbeiterInnen und Neuentwicklung durch Externe (BRH, 2011). In Niedersachsen/Bremen kommen verschiedene Systeme zum Einsatz, teilweise Eigenprodukte, teilweise mit Unterstützung externer Dienstleister entwickelte. Neben dem zentralen ZEUS-System existieren noch vielfältige Vorkonzepte, die nur z. T. eine Schnittstelle zu ZEUS aufweisen. **Abbildung 25** stellt die in NI/HB vorhandene IT-Architektur dar.

Abbildung 25: IT-Systemarchitektur bei der Umsetzung von *PROFIL*

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von IBYKUS AG (2012).

Sowohl die Ordnungsgemäßheit als auch Wirtschaftlichkeit des gewählten DV-Systems zu beurteilen, ist nicht Aufgabe der Evaluierung. Im Zuge der IK-Analyse geht es um folgende Fragen:

- Ist die genutzte EDV inhaltlich so aufgesetzt, dass sowohl die Programmebene als auch die Bewilligungsstellen bei der Bewältigung ihrer fachlichen Aufgaben effizient unterstützt werden (Sachbearbeitung und Verfahrensabwicklung, Programmsteuerung, Berichtswesen)?
- Ist die EDV nutzerfreundlich?
- Ist die IT-Entwicklung nutzerorientiert, d. h. werden Anregungen und Wünsche geprüft? Gibt es ausreichend Schulungen für NutzerInnen?

5.5.1 Generelle Systemarchitektur

Niedersachsen hat den Weg beschritten, eine einheitliche Datenbank aufzubauen, aus der alle auszahlungsrelevanten Berichte und Statistiken generiert werden können. Aus Sicht der ZS bietet dieses zentrale Auszahlungs- und Verbuchungssystem deutliche Vorteile gegenüber anderen Systemarchitekturen. Dies macht die ZS u. a. daran fest, dass sie in der Lage ist, im Vergleich zu an-

deren Bundesländern Berichtstermine einzuhalten. ZEUS¹¹⁹ als das zentrale Zahlstellenbuchungssystem kann entweder über eine Transferdatenbank mit erfassten und geprüften Daten gespeist werden (Fachverfahren) oder wird von den Bewilligungsstellen direkt gefüllt. ZEUS ist aus Sicht der ZS gut aufgestellt und aufgrund seiner Struktur auch ausbaufähig. Sehr wohl handelt es sich um ein System, *„das für Neueinsteiger schwierig zu erlernen ist. Wer wenig damit arbeitet, hat immer wieder hohe Einarbeitungskosten“* (LR, 2014). Das gewachsene System wird überarbeitet. Durch die gestiegenen Anforderungen an die ZS ist in den zurückliegenden Jahren das System immer stärker erweitert worden, teilweise durch das SLA, teilweise durch externe Dienstleister. *„Deswegen wurde ein Dienstleistungsauftrag zur Erstellung einer IT-Strategie vergeben. Es sollen klare Standards definiert werden, an denen sich die Softwareentwicklung orientieren soll, egal ob dies das SLA oder ein externer Dienstleister ist“* (LR, 2014). Die IT-Strategie wurde im August 2013 fertiggestellt.

Fachverfahren

Für Maßnahmen, die vom SLA datenverarbeitungstechnisch betreut werden, werden die Daten von dort nach der Bewilligung direkt an die Transferdatenbank der EU-Zahlstelle übermittelt (siehe **Abbildung 25**). Voraussetzung für eine Schnittstelle zu ZEUS ist, dass die Programme festgelegten Datensicherheitsstandards genügen. Deswegen sind bei der Softwareentwicklung bestimmte Grundanforderungen zu berücksichtigen. *„Wenn diese berücksichtigt werden, kann man sein IT-System an ZEUS anbinden“* (LR, 2014). Zu diesen Programmen gehören die großen Programme ProAgrar oder ZILE II, aber auch die Programme für EMS, BMQ sowie das Programm für die forstliche Förderung.

ProAgrar umfasst ein Paket verschiedenster Programme, die vom SLA entwickelt wurden (SLA, 2014). Diese werden von den Dienststellen der LWK zur Eingabe der Daten genutzt (Eingangsregistrierung, Sammelantrag, Agrarumweltmaßnahmen, Vor-Ort-Kontrolle). Mit dem Programm werden die relevanten Antragsteller-, Antrags- und Vertragsdaten zur Agrarförderung erfasst und bearbeitet. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern fällt die geäußerte Kritik der Bewilligungsstellen an der Software zur Bearbeitung der flächengebundenen Maßnahmen moderat aus. Positiv wird bewertet, dass die Programmierung der AUM durch das SLA wesentlich zeitnäher als in der Vergangenheit erfolgt. Ob und inwieweit eine absolute Priorisierung der 1. Säule bei der EDV-Programmierung besteht, wird vom MU und ML unterschiedlich beurteilt. Beide Ministerien heben hervor, dass die Nachhaltigkeit der Maßnahmenausgestaltung innerhalb einer Programmperiode eine zentrale Stellschraube für eine funktionsfähige EDV ist. Schon geringfügige Anpassungen der Fördermodalitäten bedingen i. d. R. auch Neuprogrammierungen und sollten deshalb immer auf ihre fachliche Notwendigkeit geprüft werden. Dies gilt auch für politische „Zeichensetzungen“ wie beispielsweise geringfügige Erhöhungen der Prämien in der Programmlaufzeit.

¹¹⁹ DV-Anwendung der EU-Zahlstelle des ML zur Sichtung, Änderung, Weiterverarbeitung, Auswertung und Verwaltung von Auszahlungs- sowie Rück- und Zinsforderungsdaten.

ZILE II ist das vom SLA programmierte Softwarepaket zur Umsetzung der ZILE-Richtlinie. Mit ihm werden nicht nur die für ZEUS relevanten Daten erfasst, sondern es handelt sich um das Programm zur fachlichen Steuerung sowohl der Flurbereinigung als auch der Dorferneuerung als den beiden umfänglichsten ZILE-Maßnahmen. Von den Bewilligungsstellen wird das Programm insgesamt positiv bewertet. In Teilen könnte die Funktionalität noch besser sein, wenn die Schnittstellen zu ZEUS optimiert würden.

An ZEUS angedockt ist auch ein Programm für die Berufsbildungsmaßnahmen unter ELER-Code 111 (BMQ). Es handelt sich um eine vom Finanzvolumen her kleine Maßnahme, aber um eine Maßnahme mit sehr vielen ZuwendungsempfängerInnen. Erst 2012 wurde das offizielle EDV-Programm eingeführt. *„Das kann voraussichtlich noch zwei Jahre genutzt werden, danach wird es wohl aufgrund der Neuerung nicht mehr einsetzbar sein. Da hätte man den Rest der Förderperiode auch noch mit dem alten System weiterarbeiten können“* (LR, 2014). Auch die Förderung der Einzelbetrieblichen Managementsysteme (EMS) wird IT-gestützt mit einer Schnittstelle zu ZEUS abgewickelt. Das Programm wurde vom SLA entwickelt und nicht, wie bei BMQ, von einem externen Dienstleister. Daher hat es eine andere Oberfläche, eine andere Struktur und Philosophie als das BMQ-Programm. Das ist, da beide Maßnahmen von einer Bewilligungsstelle umgesetzt werden, nicht optimal gelöst.

Am Beispiel von BMQ und EMS lassen sich auch die Probleme mit externen Vergaben gegenüber Inhouse-Lösungen aufzeigen, zumindest aus der Sichtweise einer Bewilligungsstelle. Das EMS-Vorsystem wurde vom SLA entwickelt. Dadurch *„ist eine kontinuierliche Anpassung möglich. Die EDV wird vom Fachreferat auch gut betreut. Projektaufträge werden an das SLA vergeben. Bei der Entwicklung wird intensiv Rücksprache mit der Bewilligungsstelle gehalten“* (LR, 2014). Bei BMQ wurde die IT-Entwicklung vergeben. Das Fachreferat ist eigentlich für das Anforderungsprofil zuständig, hat sich aber aus Sicht der Bewilligungsstelle zu wenig eingebracht. Für alle im Betrieb auftretenden Änderungen muss ein Auftrag im Rahmen eines bestehenden Wartungs- und Weiterentwicklungsvertrags vergeben werden. *„Dies ist viel schwieriger zu handhaben. Zudem erhält die Bewilligungsstelle irgendwann das fertige Endprodukt, wurde vorher aber nicht intensiv einbezogen: Bei der Arbeit mit dem System hat sich jetzt herausgestellt, dass einiges nicht so gut aufgebaut ist, aber für Änderungen müsste es eine Neubeauftragung durch das Fachreferat geben; dafür gibt es aber kein Geld“* (LR, 2014). Diese Äußerungen der Bewilligungsstelle zeigen, dass in der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern ein wesentliches Element die eindeutige Beschreibung des Leistungsprofils und die vereinbarte Intensität der Einbindung der NutzerInnen ist. Auch bei der Zusammenarbeit mit dem SLA sollten die Punkte festgelegt sein; die Zusammenarbeitskultur ist aber eine andere, sodass vieles auch im Prozess gemeinsam geklärt werden kann.

Sowohl bei BMQ als auch EMS stellt sich aus Sicht der Bewilligungsstelle die Frage, ob es nicht kostengünstiger wäre, anstatt immer wieder Anpassungen an den bestehenden Vorsystemen vorzunehmen, , zukünftig auf ein ZEUS-kompatibles Vorsystem zu verzichten und stattdessen nur

mit der Stammdatenverwaltung, ZEUS und einem auf die spezifischen Bedürfnisse zugeschnittenen Eigenprodukt zu arbeiten, vor allem vor dem Hintergrund, dass die Fallzahlen deutlich zurückgehen dürften. Die Verwendung von zugeschnittenen Eigenprodukten ist mit der Zahlstelle abzustimmen, wenn sie auf den Servern des SLA betrieben werden. Wenn darüber hinaus noch eine Anbindung an ZEUS erfolgen soll, sind die Anforderungen noch höher.

Im Forstbereich gibt es Überlegungen, das zum Zeitpunkt des Interviews (Januar 2013) bestehende Forstförderprogramm durch ein neues Programm zu ersetzen. Das Forstförderprogramm war allerdings schon so aufgesetzt, dass es Transferdateien für ZEUS erzeugen konnte. Anders als beim AFP müssen keine manuellen Erfassungen vorgenommen werden. Daher steht die Forstverwaltung Neuerungen eher kritisch gegenüber. Die Bewilligungsstelle kann sehr gut mit dem bestehenden Programm arbeiten. Durch die Entscheidung, in der künftigen Förderperiode die Forst ausschließlich national zu fördern, ist allerdings zu fragen, ob die Investition in ein zahlstellenkompatibles IT-System vor den neuen Rahmenbedingungen sinnvoll ist.

Es stellt sich aufgrund des hohen Aufwandes, der mit der Erfüllung der Auflagen der ZS für die IT verbunden ist, die Frage, für welche Fördermaßnahmen sich eine durchgängige IT-Unterstützung überhaupt anbietet - für eine Maßnahme wie „Transparenz schaffen“ (ELER-Code 331-A) oder andere Maßnahmen mit nur wenigen Förderfällen, wie z. B. Hochwasserschutz oder V&V, sicher nicht. Es ist immer eine Abwägung zu treffen, ob a) der Aufbau eines EDV-gestützten Fachverfahrens sich lohnt und b) dieses Fachverfahren auch noch so programmiert wird, dass es eine Schnittstelle zu ZEUS aufweist.

Insgesamt zeigen aber die Rückmeldungen der Bewilligungsstellen, dass diese als Hauptnutzer der Systeme in Neuentwicklungen dringend einzubeziehen sind. Des Weiteren darf nicht unterschätzt werden, wie hoch der Anpassungsbedarf der Systeme im laufenden Geschäft ist, sei es durch Richtlinienänderungen oder Änderungen der rechtlichen Vorgaben durch die EU-KOM. Wie schnell und flexibel Programmanpassungen an der IT vorgenommen werden können, ist eine ganz wesentliche Frage.

Sonstige Vorsysteme und Projektlisten

Alle Bewilligungsstellen, die nicht mit einem System arbeiten, das mit ZEUS verknüpft ist, müssen ihre Daten manuell in ZEUS erfassen, unabhängig davon, ob sie über ein Vorsystem verfügen oder ihre Projektübersichten noch in Excel führen. Diesen Weg nutzen allerdings nur wenige Maßnahmen. Eine manuelle Erfassung im Zahlstellensystem erfolgte lediglich für wenige ELER-Codes (Schlüter, 2010), darunter beispielsweise AFP (ELER-Code 121), V&V (ELER-Code 123) und die investiven MU-Maßnahmen.

Größere EDV-gestützte Fachprogramme gibt es für die Agrarinvestitionsförderung und beim NLWKN (DIWA — Digitales-Informationssystem Wasserschutz). Es handelt sich um Systeme, die stark auf die spezifischen Bedürfnisse der Fachverwaltungen ausgerichtet sind. Das AFP-

Programm steht derzeit auf dem Prüfstand und soll durch ein neues Programm abgelöst werden, das dann auch eine Schnittstelle zu ZEUS aufweisen soll. Es gibt durchaus eine kritische Sicht auf die Neuprogrammierung, da das jetzige Programm alle Funktionalitäten aufweist, die aus Sicht der Bewilligungsstelle wesentlich sind, mit Ausnahme der Schnittstelle zu ZEUS. Weitere Argumente sind, dass es sich um ein „selbstgestricktes“ Programm handelt und daher auch die ständigen Richtlinienänderungen zeitnah eingepflegt werden konnten. *„Wenn es sich zukünftig um ein externes Programm handelt, sind Änderungen viel schwerfälliger und auch mit hohen Kosten verbunden. Bislang hat das EDV-System außer den geringen Personalkosten der Kammer keine Kosten verursacht“* (LR, 2014). Auch werden für die Übermittlung der Buchungsdaten kaum Effizienzgewinne gesehen. Das eigene System stellt alle die für den Auszahlungsvorgang erforderlichen Daten zusammen und *„die Eingabe von den in der Zahl überschaubaren Auszahlungsvorgängen [ist] schnell bewerkstelligt“* (LR, 2014).

In DIWA werden die freiwilligen Vereinbarungen zum landwirtschaftlichen Gewässerschutz in Trinkwassergewinnungsgebieten erfasst. DIWA beinhaltet drei Themenblöcke. Themenblock A beschäftigt sich vorrangig mit dem Umweltmonitoring, die Themenblöcke B und C erfassen auch förderrelevante Daten. Themenblock B umfasst den Umfang und die Ausgaben für die Freiwilligen-Vereinbarungen, für die ein Abgleich auf Doppelförderung gefahren werden muss (s. u.) und Themenblock C die Ausgaben für die Wasserschutzzusatzberatung (ELER-Code 323-C). DIWA verfügt über keine Schnittstelle zu ZEUS, sodass die Daten der Wasserschutzzusatzberatung direkt in ZEUS einzugeben sind.

Es ist sicher nicht erforderlich, dass alle Maßnahmen über eine durchgängige IT-Unterstützung verfügen. Dies ist nicht unbedingt wirtschaftlich bzw. nicht möglich. Gleichwohl müssen auch diese Maßnahmen strukturierte Daten liefern. Dafür ist das Modul „Sachbearbeitung“ vorgesehen (siehe **Abbildung 25**), über das

- die buchungsrelevanten Geschäftsvorfälle (Auszahlungen und Forderungen) erfasst werden,
- die Daten auf Vollständigkeit und Plausibilität geprüft werden,
- die Daten für die Weiterverarbeitung strukturiert und in die große Datendrehscheibe übergeben werden (IBYKUS AG, 2012).

Auch wenn Daten direkt in ZEUS eingegeben werden, reicht es vermutlich aber selbst bei kleinen Maßnahmen mit wenigen Förderfällen nicht mehr aus, die Projektdaten mit Excel-Übersichten zu erfassen, da die Anforderungen an die Aktualität der Berichtslegung deutlich wachsen. Auch Bewilligungsstände werden zukünftig zweimal im Jahr abgefragt. Setzt man hier kein leistungsfähiges Datenbankprogramm auf, stößt man auch bei kleinen Maßnahmen mit wenigen Förderfällen schnell an seine Grenzen, Daten immer tagesaktuell verfügbar zu haben.

Berichtsmodule

Aus der zentralen Datenbank werden die für die Buchführung der EU-Zahlstelle relevanten Daten gezogen (z. B. für die vierteljährliche Ausgabenerklärung oder die sog. X-Liste) und auch die für das jährliche Monitoring erforderlichen Informationen. An dieser Stelle soll nur eine kurze Einschätzung der Monitoring-Suite erfolgen. Vom Grundsatz her ist die Überlegung, die schon vorhandene Datenbank um die Variablen zu ergänzen, die im Monitoring gefordert sind, und über die ELER-Zahlfälle hinausgehend auch die sog. Artikel-89-Maßnahmen zu erfassen, sinnvoll. Neben der EU-Berichterstattung wird auch die GAK-Berichterstattung durch die Monitoring-Suite abgedeckt. Verschiedene Problembereiche lassen sich identifizieren:

Datenqualität: Die meisten Informationen für das Monitoring müssen schon in den Vorsystemen erfasst werden. Die Anlaufschwierigkeiten der Monitoring-Suite dürfte laut VB auch auf die schleppende Implementation der erforderlichen Variablen in die Vorsysteme zurückzuführen sein (Schlüter, 2010). Die Auszahlung von Mitteln hat unbedingte Priorität. Die weiteren Daten, die für das Monitoring relevant sind, sollen zwar auch erfasst werden, ein Fehlen oder Unplausibilitäten dürfen aber den Zahlungsvorgang nicht aufhalten. Erst ab 1.1.2010 handelt es sich um Pflichtfelder, die zu erfassen sind. Auch ein Pflichtfeld garantiert noch nicht ein einheitliches Ausfüllen, wie unsere Erfahrungen mit den Daten der Vorsysteme zeigen. Jede Bewilligungsstelle füllt die Variablen nach ihren Vorstellungen aus, weil es zu wenige vereinheitlichende Vorgaben gibt bzw. die zu erfassenden Variablen für die eigene Arbeit keine Bedeutung haben.

Vollständigkeit: Auch die sog. Artikel-89-Maßnahmen vollständig als Einzeldatensatz in das System einzupflegen, erfordert viel Überzeugungsarbeit. Es gibt Maßnahmen, wie z. B. den Küstenschutz, bei dem die Mehrzahl der Vorhaben ohne EU-Kofinanzierung umgesetzt wird. Hier ist es für ein Fachreferat wesentlich einfacher, aggregierte Daten zu liefern. D. h., trotz des Anspruchs, alle Daten (einschließlich Artikel-89-Maßnahmen) in einer Datenbank zu erfassen, mussten auch nach Einrichtung des Berichtsmoduls Daten manuell dazugespielt werden.

Berichtsvorgaben: Die EU hat wenig konkrete Vorgaben zur Berichtslegung getroffen. Das heißt, die Umsetzung, trotz eines EU-GAK-Monitoring-Handbuchs in Deutschland, musste in Niedersachsen erfolgen. Die Komplexität der Berichtslegung zu durchdringen und auf der Grundlage der vorhandenen Datenbanken sinnvolle Abfragen zu definieren, ist sehr voraussetzungsvoll und erfordert detaillierte inhaltliche Vorgaben für die Programmierung. Insgesamt sind rund 150 Tabellenblätter zu füllen. Das heißt, dafür sind die entsprechenden Abfrageroutinen zu definieren und zu programmieren.

Trotz der vielfältigen Schwierigkeiten ist der Ansatz, die Monitoring-Berichte aus einer zentralen Datenbank generieren zu wollen, richtig. Zukünftig kommt noch dazu, dass neben Auszahlungsdaten zweimal pro Jahr Bewilligungsstände zu liefern sind. Das heißt, es wäre zu überlegen, das bestehende System noch um Bewilligungsdaten zu erweitern.

5.5.2 Einzelmodule

Neben ZEUS gibt es noch verschiedene weitere Einzelmodule. Dazu gehören die für alle Fördermaßnahmen zu benutzende Stammdatenverwaltung und die für die Flächenmaßnahmen relevanten Module, die gleichermaßen für die 1. und 2. Säule genutzt werden. Daneben gibt es noch ein Modul zur Nutzer- und Rechteverwaltung, das hier nicht weiter thematisiert wird (siehe Kapitel 5.6 Personal).

Stammdatenverwaltung

„Jede Registriernummer muss eine einwandfreie Identifizierung einer antragstellenden Person über alle Maßnahmen und Antragsjahre hinweg ermöglichen. Daher wird eine zentrale Stammdatenverwaltung im Bereich der EU-Zahlstelle einschließlich eines Online-Verfahrens zur Registrierungsnummernvergabe aufgebaut. Mit Produktivstart der Stammdatenbank im Jahr 2010 werden alle Stellen auf einen gemeinsamen Datenbestand zugreifen und es wird ein regelmäßiger Abgleich mit den Daten in der ZID¹²⁰ erfolgen. Dadurch wird der Aufwand für die Erfassung und Änderung der Daten reduziert“ (ML, 2010, S. 42).

Außer Niedersachsen gibt es kein Bundesland, in dem die Stammdatenverwaltung auf derart großen Unmut stößt. Dies liegt daran, dass in Niedersachsen die Stammdatenverwaltung anders aufgebaut ist. Es wurde ein System entwickelt, das alle Fördermaßnahmen integriert. *„Das stößt natürlich nicht auf Begeisterung bei den verschiedenen Bewilligungsstellen“* (LR, 2014).

Wesentliche Kritikpunkte an der Stammdatenverwaltung sind

- die Umständlichkeit und Sperrigkeit des Systems und der (zeit-)aufwendige Workflow,
- der aus Sicht einzelner Bewilligungsstellen erkennbare geringe Mehrwert,
- das Erfordernis, auch Altfälle in das System zu integrieren.

Die Stammdatenverwaltung (SDV) muss mit ganz vielen Stellen bzw. Datenbanken kommunizieren. So wie sie aufgesetzt ist, behindert sie eine zügige Abwicklung der Fördermaßnahmen. *„Wenn Registriernummern nicht zügig vergeben werden oder es zu Differenzen bei der Datenübermittlung zwischen Adressenerfassung (im Antrag) und Adressendarstellung in der SDV kommt, sind die Kontrollen zäh und schwer nachzuvollziehen. Manchmal sind es nur Kleinigkeiten, wie abweichende Schreibweisen (ö, oe, etc.) in den Eingaben, die zu einer Fehlermeldung bzw. Ablehnung des Vorgangs führen, so dass Zahlungen nicht erfolgen können“* (LR, 2014). Die Beantragung von Registriernummern, der gesamte Austausch von Stammdaten und Korrekturen ist extrem fehleranfällig und kompliziert angelegt. Die Kommunikation läuft über Fax und manuelle

¹²⁰ Die Zentrale InVeKos Datenbank (ZID) ist ein Informationsangebot und Programm zur Meldung und Dokumentation der Übertragung von Zahlungsansprüchen (ZA) im Rahmen der Betriebsprämienregelung in Deutschland.

Eingaben an unterschiedlichen Stellen. Wenn Fehler auftreten, muss von der Bewilligungsstelle eine Änderung in der SDV veranlasst werden. Gerade die fehlende Schnittstelle macht das Handling für eine Bewilligungsstelle sehr aufwendig. *„Deswegen braucht die Kammer flächendeckend zwei Bildschirme: einen für die SDV und den anderen für das Programm, in das die Daten aus der SDV manuell eingegeben werden müssen“* (LR, 2014).

Ein Sonderfall ist die Mehrarbeit bei den forstlichen Bewilligungsstellen zur Einarbeitung der Altfälle aus der Erstaufforstungsförderung. Für die Auszahlung der Altfälle aus der Erstaufforstungsförderung, deren Ursprung teilweise schon 20 Jahre zurückliegt, mussten Adressen in das System eingepflegt werden. *„Dass zwischenzeitlich Antragsteller verstorben sind oder Flächen verkauft wurden, ist nie mitgeteilt worden. Diese Fälle müssen nun alle nachgearbeitet werden“* (LR, 2014). Die Aktualisierung der Stammdaten-Altfälle hat zu einem erheblichen Arbeitsaufwand geführt. *„Noch immer gibt es rund 300 Fälle, die nachgearbeitet werden müssen. In den letzten 1 ½ Jahren war immer eine Mitarbeiterin mit ihrer vollen Arbeitszeit mit dieser Maßnahme beschäftigt“* (LR, 2014).

Die verschiedenen Kritikpunkte hat die ZS aufgegriffen. *„In dem derzeit existierenden System sind noch nicht alle Funktionalitäten vorhanden, die erforderlich sind, um den lästigen Faxverkehr endlich einstellen zu können. Es handelt sich um eine Übergangslösung, bevor das neue System läuft. Die Stammdatenverwaltung wurde neu ausgeschrieben; bis Februar 2014 werden die Probleme hoffentlich beseitigt sein“* (LR, 2014). Insgesamt passt sich der Ansatz einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung sehr gut in die Systemarchitektur ein, die darauf setzt, dass alle Beteiligten mit den gleichen antragstellerbezogenen Informationen arbeiten, auch wenn vielleicht nicht alle Bewilligungsstellen den kompletten Satz an Informationen benötigen.

Suboptimale Nutzung der Möglichkeiten des InVeKoS-GIS bzw. des FNN

InVeKoS-GIS und FNN bieten viele Möglichkeiten, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen. Der Erschwernisausgleich (ELER-Code 213) ist u. a. deswegen so teuer in der Umsetzung, weil die Möglichkeiten der IT nicht vollumfänglich genutzt werden. So sind die NSG-Flächen im InVeKoS-GIS bzw. FNN nicht mit einer Verschneidungsroutine hinterlegt, mit der sich der Punktwert und folglich auch die Ausgleichszahlung EDV-basiert errechnen ließen. Um die manuelle Zuordnung der beantragten Flächen zu dem jeweiligen NSG und dessen Bewirtschaftungseinschränkungen herzustellen, müssen mit z. T. erheblichem Zeitaufwand zwei Lage-Raum-Bezugssysteme in Deckung gebracht werden (siehe hierzu 5.1.2.2).

Ein weiterer Bereich ist die Frage des Abgleichs auf Doppelförderung zwischen AUM und den freiwilligen Maßnahmen zum Trinkwasserschutz in den niedersächsischen Kooperationen. Bislang ist der Abgleich so geregelt, dass das SLA dem NLWKN die automatisierten Bewilligungsdaten des jeweiligen Jahres zur Verfügung stellt und auf dieser Grundlage ein Abgleich mit den im DIWA-

FV¹²¹-Shuttle vorhandenen Daten über die freiwilligen Maßnahmen durchgeführt wird. Werden doppelt beantragte Flächen identifiziert, erfolgt vom NLWKN eine Rückmeldung an die Bewilligungsstelle zur Fallklärung. Die Befragten wünschen sich die Integration der Trinkwasserschutzflächen in das InVeKoS bzw. den FFN, sodass doppelt beantragte Flächen direkt in das laufende Bewilligungsverfahren eingespeist werden und die dargestellte Bearbeitungsschleife über den NLWKN entfällt. Es ist ein relativ aufwendiges Verfahren mit dem DIWA-FV-Shuttle implementiert worden (NLWKN, 2013; Nolte, 2009), um die Unabhängigkeit des Niedersächsischen Kooperationsmodells von den „normalen“ Agrarumweltmaßnahmenverfahren zu demonstrieren. Aufseiten der betroffenen Bewilligungsstellen der LWK führt dies zu einem höheren Aufwand, da sie eine zusätzliche Bearbeitungsschleife über den NLWKN haben.

5.5.3 „Stiefmütterlich“ ausgestattet: Untere Naturschutzbehörden (UNBn)

Die UNBn sind in die fachliche Steuerung des Vertragsnaturschutzes eingebunden, also formal nicht Teil des Zahlstellenverfahrens. Für die Ausstattung der UNBn sowohl mit Hard- als auch Software sind die Landkreise zuständig.

Im Bereich der UNBn stehen primär Hardware-Engpässe im Fokus der Ausführungen der Befragten. Angemerkt wird, dass die UNBn häufig über keine ausreichende Anzahl von GIS-Arbeitsplätzen verfügen.¹²² Die mangelnde Ausstattung führt dazu, dass die GIS-Shapes des KoopNat nicht oder nicht in ausreichendem Maß genutzt werden können, um a) Anfragen der Bewilligungsstelle vollumfänglich zu bearbeiten und b) einen umfassenden Überblick über den Vertragsumfang und Förderstatus der Zielflächen im Zuständigkeitsgebiet der jeweiligen UNB zu erhalten. Im Ergebnis können die UNBn damit ein wesentliches fachliches Steuerungsinstrument zur Entwicklung der Zielkulissen bzw. der schutzwürdigen Gebiete nicht nutzen.

Da die UNBn nicht Teil der Zahlstelle sind, unterliegen sie nicht den hohen Datensicherheitsbestimmungen wie die Bewilligungsstellen, sie haben dadurch aber auch keinen Zugriff auf die betrieblichen Förderdaten. Dies hat zur Folge, dass die UNBn i. d. R. keinen Kenntnisstand über auslaufende Verträge bzw. nicht gestellte Folgeverpflichtungen haben. In Ermangelung der Daten verfügen sie nicht über die notwendigen Informationen, um potenzielle TeilnehmerInnen anzusprechen. Damit wird den UNBn neben der ohnehin schon knappen Personalausstattung nochmals die Akquise von Vertragsflächen erschwert.

¹²¹ Freiwillige Vereinbarungen.

¹²² Teilweise steht nur ein GIS-Arbeitsplatz zur Verfügung.

5.5.4 IT-Governance

Was im Hinblick auf die Bedeutung von EDV für die Wirtschaft gilt, gilt erst recht für die Abwicklung komplexer Förderprogramme: Viele Geschäftsprozesse werden durch IT unterstützt oder überhaupt erst möglich, daher haben IT-Entscheidungen typischerweise unternehmensweite, strukturelle Bedeutung (Meyer, Zarnekow und Kolbe, 2003). Unternehmensweit heißt im Zusammenhang mit der Umsetzung von *PROFIL* für alle Bereiche der mit der Umsetzung betrauten Stellen.

Das Konzept der IT-Governance als Element guter Unternehmensführung greift diese Thematik auf und versucht, Lösungsansätze zu liefern. Unter IT-Governance werden Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zusammengefasst, die sicherstellen, dass mit Hilfe der eingesetzten IT die (Geschäfts-)Ziele abgedeckt, Ressourcen verantwortungsvoll eingesetzt und Risiken angemessen überwacht werden. Dabei müssen die Erwartungen und Ziele verschiedener Anspruchs- und Interessengruppen integriert werden (Meyer, Zarnekow und Kolbe, 2003). IT-Governance betrifft die Organisation, Steuerung und Kontrolle der IT eines Unternehmens zur konsequenten Ausrichtung der IT-Prozesse an der Unternehmensstrategie und erfordert die effektive und effiziente Gestaltung von Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen (PwC, 2013).

Niedersachsen hat sich entschieden, in der Umsetzung eine zentrale Datenbank einzurichten, in die alle Maßnahmen ihre zahlstellen- und monitoringrelevanten Daten speisen, sei es über entsprechende Schnittstellen zum Datentransfer oder direkte Eingabe in das ZEUS-System. Die zentrale Stellung der ZS in Niedersachsen steht dabei nicht infrage, ebenso wenig wie die Nutzung der Zahlstellendatenbank als einheitliche Grundlage, um den Zahlungs-, Kontroll- und Berichtserfordernissen zu genügen. Derzeit wird an einer neuen IT-Strategie gearbeitet, die Standards für die Programme setzen soll, sowohl für die vom SLA aufgesetzten wie auch die extern vergebenen Programme. Eine solche IT-Strategie sollte nicht nur von den Zahlstellenanforderungen her gedacht werden, sondern auch die Erfordernisse und Bedürfnisse der VB und Fachverwaltungen mit berücksichtigen. D. h., eine vollständige Integration in das ZS-System sollte nur da erfolgen, wo es zwingend aufgrund der Antragstellerzahlen oder notwendiger Abgleiche mit anderen Maßnahmen erforderlich ist. Allerdings müssen auch die Fachreferate sich mit den steigenden Anforderungen seitens der EU-KOM hinsichtlich der erforderlichen Datenaktualität auseinandersetzen. Mit alleinigen Excel-Listen wird man diesen zukünftig kaum gerecht werden.

5.5.5 EDV: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen

Weiter so mit Anpassungen:

- Ausbau des bestehenden Systems unter Berücksichtigung der verschiedenen Nutzer- und Nutzungsinteressen unter Beibehaltung der gemeinsamen Datenbank.

- Möglichst Integration von Bewilligungsdaten in das Zahlstellensystem.
- Abwägen, für welche Maßnahmen durchgängige IT-Lösungen erforderlich sind.
- Externe IT-Lösungen müssen intensiv betreut werden, damit das Programm auch das leistet, was es leisten soll; Flexibilität und Zeitnähe der Programmierung von RL-Änderungen und sonstigen Anpassungsbedarfen mitbedenken.
- Grundlegende Überarbeitung der Stammdatenverwaltung.

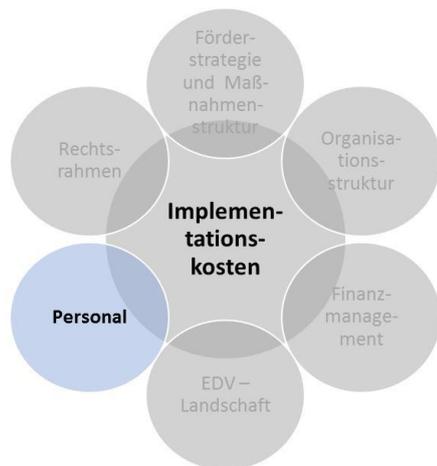
Verbesserte Funktionalitäten des bestehenden Systems aus dem Blickwinkel von Bewilligungsstellen:

- Anerkennung der elektronischen Akte, d. h. der EDV-Dokumentation, als vollständigen Ersatz für die Papierakten.
- Gewährleistung des elektronischen Aktenzugangs für die VOK und Ausstattung des Prüfdienstes mit erforderlicher Hardware. Im Zusammenhang mit dem vorgenannten Tiredt ergäbe sich nach Auffassung des Fachreferates für die Bewilligungsstellen eine deutliche Zeitersparnis.
- (Weitergehende) EDV-gestützte Prüfung auf Doppelförderung unter Berücksichtigung von Förderhöhen, Laufzeiten und Kombinationsmöglichkeiten der Teilmaßnahmen. Sofern manuelle Prüfungen notwendig sind, sollten alle relevanten Teilmaßnahmen nebeneinander für die relevanten Flächen in der Bearbeitungsansicht erscheinen, sodass ein Umschalten auf die unterschiedlichen Programmebenen entfällt.
- Direkte Einspeisung der Trinkwasserschutzmaßnahmen in den FNN, ohne dass dies über den „Umweg“ des NLWKN erfolgt. Dadurch wären Doppelförderungen direkt durch die zuständige Bewilligungsstelle identifiziert, eine Bearbeitungsschleife könnte eingespart werden.
- Schließung der Schnittstellen-Lücken (z. B. beim Datentransfer von Ex-post-Prüfungsergebnissen).
- (Zur Operationalisierung des Vier-Augen-Prinzips siehe Empfehlungen in den Kapiteln 5.2 und 5.6)

Berücksichtigung der spezifischen Interessen der UNBn:

- Wir empfehlen, die Defizite bei der Hardware-Ausstattung der UNBn zu beheben. Neben kommunalen Mitteln sollten hierfür auch Landesgelder zur Verfügung gestellt werden, da das o. g. Steuerungsinstrument auch der Überprüfung von Landeszielen dient. Weiterhin sollte über Mittel und Wege diskutiert werden, wie im Sinne eines Frühwarnsystems das Wegbrechen von Förderflächen von (ausgewählten) AUM durch Akquise gegengesteuert werden kann.

5.6 Personelle Ressourcen



Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur zahlenmäßig, sondern auch in fachlicher Hinsicht, bezogen auf verwaltungs- und fördertechnische Aspekte sowie Förderinhalte.

Diese Anforderungen gelten für die Programmsteuerungsebene (VB/Fachreferate, BS, ZS) ebenso wie für die Bewilligungsstellen.

5.6.1 Programmsteuerungsebene

Von den untersuchten Bundesländern ist die Programmsteuerungsebene (Programmoverhead) zahlenmäßig am besten ausgestattet, wobei NI/HB auch mit Abstand das größte und komplexeste Programm umsetzen (zu Konvergenz- und Nicht-Konvergenzgebiet siehe 5.1.1 und 5.4). Insgesamt erscheint die Ausstattung mit Personal für die Komplexität des Programms im „Normalgeschäft“ ausreichend. In Phasen, in denen gleichzeitig die Abwicklung des alten und die Konzipierung des neuen Programms zu bewerkstelligen sind, ist Personal ein begrenzender Faktor. Hinzu kommen die schon unter dem Kapitel 5.3 angesprochenen organisatorischen Veränderungen und die, vor allem die ZS treffende Mehrarbeit durch die veränderte Ausgestaltung des Verhältnisses 1. und 2. Säule der GAP.

Personalkontinuität ist ein wichtiger Aspekt auch auf Ebene der Programmkoordination. Parallel zum Prozess der Neuprogrammierung hat es Veränderungen in der personellen Besetzung gegeben. Dies betrifft vor allem die VB und die Koordinationsstelle im MU. Ursache sind die organisatorischen Veränderungen, aber auch Weggänge und Eintritt in den Ruhestand. Die frei gewordenen Stellen konnten zwar wiederbesetzt werden, das Erfahrungswissen ist aber trotzdem nicht mehr verfügbar (siehe Kapitel 5.3).

Tabelle 34: Ausstattung der Programmsteuerungsebene in den untersuchten Bundesländern

| | HE | NRW | NI/HB | SH |
|--|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Programmoverhead (ohne IT) Personalkosten Mio. € | 2,1 | 1,9 | 2,8 | 1,2 |
| AK Overhead insgesamt (ohne IT) | 16,9 | 16,5 | 33,0 | 12,5 |
| davon | | | | |
| Zuständige Behörde | 0,3 | 0,3 | 0,4 | k.A. |
| Bescheinigende Stelle | 3,5 | 4,3 | 5,0 | 2,2 |
| Zahlstelle | 8,7 | 10,6 | 21,1 | 6,9 |
| davon | | | | |
| <i>Interner Revisionsdienst</i> | 2,1 | 1,7 | 3,9 | 2,2 |
| <i>Koordination (Kammer)</i> | | 4,8 | | |
| <i>Koordination (Ministerium)</i> | 1,6 | 1,1 | 7,1 | 4,7 |
| <i>Operativ (Finanzmanagement)</i> | 5,0 | 3,0 | 10,1 | nicht unterteilt |
| Verwaltungsbehörde | 4,4 | 1,3 | 3,5 | 3,4 |
| Zusätzliche koordinierende Stellen | | | 3,5 ** | |
| "Umzusetzende" Mittel * je AK in VB | 109.102.276 | 673.267.985 | 470.472.421 | 159.607.790 |
| "Umzusetzende" Mittel * je AK Overhead (ohne IT) | 28.405.326 | 53.045.356 | 49.898.590 | 43.413.319 |

* Stand Ende 2011 (mit HC)

** Koordinierungsreferat im Umweltministerium und beim Senator für Wirtschaft und Häfen in Bremen

Quelle: Eigene Darstellung.

5.6.2 Bewilligungsstellen

In den Gesprächen mit den Bewilligungsstellen kristallisierten sich drei wesentliche Problemfelder heraus, die sich in unterschiedlicher Gewichtung in allen Bewilligungsstellen finden lassen:

- Personalabbau, häufige Wechsel, befristete Stellen, Überalterung;
- zunehmende Anforderungen, die in einer „normalen“ Verwaltungsausbildung kaum vertieft behandelt werden und sich in der Entgeltstruktur auch nicht widerspiegeln;
- Frustration über die starre Trennung von fachlich-inhaltlichen Fragen und Verwaltungsabwicklung und eine zunehmende Entfremdung von Antragstellenden und Fördervorhaben.

5.6.2.1 Landwirtschaftskammer Niedersachsen

Die LWK befindet sich insgesamt in einer schwierigen Finanzierungssituation, wobei sie eigentlich für den Bewilligungsbereich eine 100-prozentige Kostenerstattung durch das Land erhält. Trotzdem gibt es Kritik bezüglich der Personalsituation der Kammer, die sich aus Sicht der ZS auch in zwei negativen Bewertungen durch die BS niedergeschlagen haben: zum einen bezogen auf

Arbeitsrückstände bei Rückforderungen und zum anderen bei der zeitgerechten Durchführung von VOKn. Auch ist festzustellen, dass bei Kontrollen fehlerhafte Berechnungen auftraten. *„Dies kann auch ein Indiz dafür sein, dass die Arbeitsüberlastung mit einer erhöhten Fehlerhäufigkeit einhergeht. Das merkt man auch an festzustellenden Eingabefehlern im IT-System“* (LR, 2014).

Die Personalbewirtschaftung und -entwicklung ist alleinige Aufgabe der LWK. Sie hat nur sicherzustellen, für Zahlstellenaufgaben qualifiziertes Personal einzusetzen. Von außen kann dies nur über die Qualität der Aufgabenerledigung kontrolliert werden; und diese ist, von den oben erwähnten wenigen Ausnahmen abgesehen, problemlos.

Personalausstattung in den LWK-Bewilligungsstellen (FB 2.2) sehr unterschiedlich

Die Personalsituation der Bewilligungsstellen wird unterschiedlich eingeschätzt. Einige Bewilligungsstellen beurteilen den Personalumfang, der zur Abwicklung der Direktzahlungen und der flächengebundenen Fördermaßnahmen zur Verfügung steht, als defizitär, sodass Aufgaben nicht mit in der eigentlich notwendigen Bearbeitungstiefe erfüllt werden. Andere Bewilligungsstellen bewerten die Personalausstattung als knapp, aber gerade noch ausreichend.

Alle Befragten weisen darauf hin, dass temporäre Arbeitsspitzen nur durch Überstunden aufgefangen werden können. Als Indikator einer zu knapp kalkulierten Personalausstattung ist zu werten, dass Vertretungssituationen im Fall von Krankheit und Urlaub nur durch Überstunden und/oder Anstauen von Arbeit bewältigt wird. Als besonders problematisch stufen die Befragten Situationen ein, bei denen der Ausfall von zentralen Funktionsträgern, wie z. B. den VerwaltungsfachwirtInnen, dazu führen, dass beispielsweise Widerspruchsverfahren oder Sanktionsfälle nicht oder nur verzögert bearbeitet werden können.

Alle Befragten zeichnen für die Zukunft ein eher pessimistisches Bild. Prognostiziert werden erhöhte Verwaltungsaufwendungen für die Umsetzung der Greening-Standards, die ähnlich wie die CC-Standards auch Querbezüge zu den AUM aufweisen. Zusätzlich erwarten die Gesprächspartner die typischen Anlaufschwierigkeiten für die neue Förderperiode, die in der Übergangszeit von einer gleichzeitigen Restabwicklung der Förderungen aus der Förderperiode 2007 bis 2013 geprägt ist.

Eingruppierungsunterschiede und Befristungen – Gründe für Personalfluktuaton bei in den dezentralen Bewilligungsstellen der LWK

Im Vergleich zu den Direktzahlungen erfordert die Bearbeitung von AUM eine umfassendere Expertise von den BearbeiterInnen. Dies liegt an

- dem breiten Förderspektrum der AUM mit einer Vielzahl von Teilmaßnahmen und diversen Fördertatbeständen sowie
- der Notwendigkeit, neben den aktuellen auch vorherige Fördermodalitäten (Richtlinie, Erlasse und Dienstanweisungen) zu beherrschen, um den 5-jährigen Förderzeitraum abzudecken.

Daraus resultiert, dass die Einarbeitung in die AUM-Sachbearbeitung langwieriger als die in andere Förderbereiche ist und somit ein hohes Maß an Personalkontinuität angestrebt werden sollte.

Diesem Anspruch stehen nach Auffassung der Befragten aktuell zwei Tatsachen entgegen:

- Ein Teil der Arbeitsverträge in den Bewilligungsstellen ist befristet,
- Die Eingruppierung der SachbearbeiterInnen ist gemessen an ihrem Aufgabenspektrum vergleichsweise niedrig (E 9 Landestarif).

Beides führt bei unzureichender beruflicher Perspektive dazu, dass die Mitarbeiterfluktuation in den Bewilligungsstellen hoch ist. Regional ist sie allerdings in hohem Maße von den jeweiligen Beschäftigungsalternativen geprägt. Klar kristallisiert sich die Kritik an der Eingruppierung der Verwaltungsangestellten in den Bewilligungsstellen heraus. Von allen Befragten wird die Eingruppierung der Verwaltungsangestellten gemessen an der Entscheidungskompetenz und Aufgabenkomplexität als zu gering angesehen. Zudem erfolgt die Eingruppierung ohne Aufstiegsoption in eine höhere Entgeltgruppe, sodass letztlich keine Karriereperspektiven bestehen, die über die Höherstufung nach dem Dienstalter hinausgehen. Vehemente Kritik erfährt die interne Personalpolitik der LWK. Laut Befragungsergebnissen werden die Verwaltungsangestellten der Bewilligungsstellen in die Entgeltgruppe 9 eingestuft, die BeraterInnen der LWK als technische MitarbeiterInnen jedoch in die Entgeltgruppe 10. Ein großer Anteil der Beschäftigten in den Bewilligungsstellen und im eigentlichen Kammerdienst verfügt über vergleichbare Ausbildungs- und Tätigkeitsprofile, sodass de facto innerhalb der Kammer eine Konkurrenzsituation zuungunsten der Bewilligungsstellen besteht. *„Bei uns in den Bewilligungsstellen erfolgt der Kapazitätenaufbau und dann ... - aus der Warte der Mitarbeiter ist der Wechsel jedoch nachvollziehbar“* (LR, 2013).

Zu den befristeten Arbeitsverträgen führen die Befragten aus, dass diese zu häufigem Personalwechsel verbunden mit Wissensverlust führen und immer wieder unproduktive Einarbeitungszeiten erforderlich werden. Besonders problematisch werden Befristungen bei Kontrolleuren gesehen, zum einen wegen der fehlenden Nachhaltigkeit und zum anderen wegen einer größeren Abhängigkeit vom *„Wohlwollen des Arbeitgebers“* (LR, 2013).

Durch das Vier-Augen-Prinzip „künstliche“ Verknappung der Personalressourcen

Grundsatz ist, dass 100 % der Anträge einer Verwaltungskontrolle zu unterziehen sind. Alle Arbeitsschritte im Rahmen der Verwaltungskontrolle sind durch ein zweites Augenpaar zu kontrollieren. In der zugrundeliegenden Software werden sehr kleinteilige Arbeitsschritte vorgegeben. *„Jeder Einzelschritt ist freizugeben, damit sind die Kennungen ‚tot‘. Für den nächsten Einzelschritt braucht man wieder die 3. Kennung“* (LR, 2014). Das Vier-Augen-Prinzip in Verbindung mit einer sehr kleinteiligen Definition von Arbeitsschritten erzeugt Personalbedarf, der in dieser Form nicht erforderlich wäre. Eigentlich ist das Vier-Augen-Prinzip sinnvoll für sensible Bereiche und nicht für jeden Weiterleitungsschritt (siehe hierzu genauer 5.2.1).

Eine Überalterung des Personals ...

wurde im Bereich der forstlichen Förderung als kritischer Punkt angemerkt, wobei die LWK hier nicht alleine betroffen ist. Auch im Land und bei den Förstereien werden kaum Neueinstellungen vorgenommen, wenn überhaupt, dann befristet. Mit dem Ausscheiden des älteren Personals geht viel Erfahrung verloren.

Zeitliche Engpässe und geringe Dotierung auch in der forstlichen Förderung

Zeitliche Engpässe sind aufgrund der Arbeitsspitzen kaum vermeidbar. Durch die strukturellen Veränderungen in der Organisation der forstlichen Förderung (Herauslösen des Bewilligungsgeschäftes) kann man diese Arbeitsspitzen schlechter aussteuern. Es steht nicht mehr so viel Personal zur Verfügung, das vorübergehend für Förderaufgaben eingesetzt werden kann, z. B. als zweite Person bei der Inaugenscheinnahme. Abgefangen werden die Arbeitsspitzen durch Überstunden.

Ebenso wie bei den für AUM zuständigen Bewilligungsstellen wird auch für den Forstbereich die geringe Dotierung des Geschäftsbereichs Förderung herausgestellt. *„Die Stellen im Geschäftsbereich Förderung sind geringer bewertet als in den Forstämtern. Man ist der Meinung, dass Verwaltungskräfte ausreichen und kein Fachpersonal erforderlich ist“* (LR, 2014). Diese Diskussion über die erforderliche Qualifikation in den Bewilligungsstellen und das Ausmaß der über die Verwaltungserfahrung hinausgehenden fachlichen Expertise zieht sich durch alle Gespräche in den Bundesländern. Unseres Erachtens ist beides erforderlich, zumindest wenn es sich um wenig standardisierte Förderfälle handelt (siehe hierzu auch den anspruchsvollen modularen Ansatz in der forstlichen Förderung, Kapitel 5.1.2.3).

Kaum Fluktuation, hohe Motivation und Expertise bei den zentralen Bewilligungsstellen

Während es in den Bewilligungsstellen „Fläche“ deutliche Kritik an den z. T. problematischen Arbeitsbedingungen gibt, herrscht in den zentral bewilligten Maßnahmenbereichen eine hohe Zufriedenheit. *„Es gibt kein Problem der Fluktuation. Hohe Motivation und Identifikation mit der Arbeit führen zu hohen Zufriedenheiten“* (LR, 2014). Arbeitsspitzen können *„durch hohe Flexibilität und die guten Arbeitszeitregelungen der Kammer“* (LR, 2014) ausgeglichen werden. Die Mitarbeiterkontinuität führt auch zu einer entsprechenden Expertise. Hinzu kommt, dass gegenüber den dezentralen Bewilligungsstellen „Fläche“ auch eine Stufe höher (E10) eingruppiert wird. Im Bereich der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (ELER-Code 123) rührt die gute Personalausstattung noch aus der Zeit der Auflösung der Bezirksregierung. Da die fachlich-inhaltliche Arbeit für diesen Maßnahmenbereich in großen Teilen durch das Fachreferat im Ministerium geleistet wird, reicht für die Abwicklung das zur Verfügung stehende Personal der LWK aus.

5.6.2.2 Ämter für Landentwicklung (ÄfL)

Analog zur LWK sind auch die Ämter für Landentwicklung als Teil des LGLN selbst für den Personaleinsatz verantwortlich. Generell steht die ganze Landesverwaltung unter dem Erfordernis eines starken Personalabbaus, wobei von den Befragten der Personalbestand noch als „*knapp ausreichend*“ (LR, 2014) bis sehr dünn gesehen wird.¹²³ Die Aussagen gelten v. a. für die reinen Verwaltungstätigkeiten. Allerdings sind auch diese mit der Veränderung des Maßnahmenportfolios und den erhöhten Anforderungen an das Verwaltungs- und Kontrollsystem anspruchsvoller geworden (s. o. Kapitel 5.2.2 Rechtsrahmen). Müsste man in die einzelnen Bereiche (z. B. Vergabe) vertiefter einsteigen, müsste zusätzliche Qualifikation aufgebaut werden. Die zunehmende Komplexität der Sachbearbeitung macht es auch schwieriger, mit Aushilfen (Springern) zu arbeiten. *„Erforderlich ist im EU-Geschäft eine langjährige Berufserfahrung bzw. bei Neueinsteigern eine lange Einarbeitungsphase und eine lange Überlappung, wenn es mal einen Wechsel gibt“* (LR, 2014). Oftmals müssen aber zeitweise unbesetzte Stellen durch befristete Aushilfen aus einem Personalpool besetzt werden, um das laufende Geschäft überhaupt aufrechterhalten zu können. Arbeitsspitzen werden durch das Schieben von anderen Aufgaben, die nicht termingebunden sind, bewältigt. Hinzu kommt eine deutliche Überalterung des Personals. Im AfL Meppen liegt der Durchschnitt der Beschäftigten beispielsweise bei 58 Jahren (LR, 2014).

Durch die starke Konzentration auf Verwaltungsaufgaben und das reine Tagesgeschäft werden Aufgaben einer aktivierenden Landentwicklung verdrängt. Fachlich-inhaltlich sehen sich die Ämter in ihrem Auftrag der ländlichen Entwicklung nicht mehr gut aufgestellt, vor allem, weil die Vorhaben viel heterogener als noch vor einigen Jahren sind. *„Wo die Ämter nicht gut aufgestellt sind, ist der Aspekt ‚Kümmerer‘ bzw. Betreuung von Projekten. In der Studie zum Umnutzungsprojekt¹²⁴ wurde auch darauf verwiesen, dass dies für den Erfolg der Umnutzungsprojekte ganz wichtig ist. [...] Diesen Part übernehmen dann z. T. die Regionalmanager, Leader-Gruppen und Dorferneuerungsplaner“* (LR, 2014).

Kritik wurde an der Organisation des Technischen Prüfdienstes (TPD) angebracht, dessen Organisation, ähnlich wie die kleinteilige Festsetzung von Arbeitsschritten in der EDV, zu einer *„Personalverknappung des insgesamt nicht ‚vermehrbar‘ Personals“* (LR, 2014) führt. Für den TPD ist jeweils eine Person je Amt abgeordnet, die nicht in das Bewilligungsgeschäft involviert sein darf und jeweils im Zuständigkeitsbereich eines anderen Amtes prüft. Besser wäre es aus Personalbewirtschaftungsgründen, wieder Überkreuzprüfungen im Amt selbst zuzulassen.

¹²³ Es gibt beispielsweise eine interne Anweisung der Behördenleitung, keinen Beurlaubungen oder Ähnlichem mehr zuzustimmen.

¹²⁴ Voß et al. (2011).

5.6.2.3 NLWKN

Die Personalausstattung ist immer noch knapp bemessen, obgleich gegenüber den Anfängen deutlich Personal aufgestockt wurde. Immer noch sind Vertretungen bei Urlaub oder Krankheit problematisch. Auch bei Arbeitsspitzen gerade gegen Ende des Jahres, wenn die GAK-Mittel verausgabt werden müssen, die im Gegensatz zu den ELER-Mitteln der Jährlichkeit unterliegen, muss unter einem erheblichen Druck gearbeitet werden. *„Solche stressigen Phasen sind sehr fehleranfällige Zeiten“* (LR, 2014). Das Problem, das auch schon bei den Ämtern für Landentwicklung angesprochen wurde, ist auch beim NLWKN virulent: Die fachlichen Anforderungen an das Personal der Bewilligungsstelle sind hoch. *„Es sind Inhalte zu prüfen und zu bewerten (und die Verantwortung zu übernehmen), die außerhalb der Ausbildungsinhalte des Verwaltungspersonals liegen (z. B. Steuerrecht, Vergaberecht, fachtechnische Kenntnisse)“* (LR, 2014). So sind beispielsweise umsatzsteuerrechtliche Fragen kaum mehr durch die Bewilligungsstelle zu prüfen. Hier helfen Fortbildungen auch nur begrenzt weiter, weil in den Standard-Fortbildungen kaum die auch von den übergeordneten Prüfdiensten eingeforderte Tiefe vermittelt wird.

Neben der gestiegenen Komplexität wird vor allem die fachliche Entfremdung gesehen, die auf die Trennung von Bewilligung und Beratung zurückzuführen ist. *„Damals waren die zuständigen Verwaltungsfachkräfte auch noch integraler Bestandteil des Naturschutzes und nicht separiert in der Bewilligungsstelle. Da konnte man sich im direkten Austausch mit dem Fachtechniker fachlich damit auseinandersetzen und mitgestalten. Dies läuft heute nicht mehr. Früher gab es eine höhere Identifizierung mit den Projekten. Man wurde auch von den Projektträgern zur Einweihung eingeladen. Das macht heute gar keiner mehr. Nach Außen ist die Bewilligungsstelle im NLWKN total anonymisiert. Jetzt ist [Förderung] echtes ‚Behördentum‘ und Abwickeln von Projekten“* (LR, 2014).

Andere Organisationsformen sind nicht vorteilhafter, z. B. eine noch weitere Konzentration der Bewilligungsfunktion, wie sie im EFRE mit der Verlagerung auf die N-Bank umgesetzt wurde. Aus Sicht der Befragten ist eine enge, auch räumlich enge Zusammenarbeit mit den Antragstellern erforderlich, wobei diese aufgrund der personellen Engpässe und der geforderten Trennung von Beratung und Bewilligung sehr stark zurückgefahren wurde. Auf jeden Fall ist eine Nähe zu den Fachgeschäftsbereichen des NLWKN sinnvoll, um die Bearbeitung auf besserer fachlicher Grundlage erbringen zu können.

5.6.2.4 MU-Koordination, fachliche Steuerung und UNBn — Engpässe für die Umsetzung des KoopNat

Bereits zur Halbzeitbewertung (Dickel et al., 2010) wurde darauf hingewiesen, dass sich der Steuerungs- und Koordinierungsaufwand des MU-Referats 28 mit der niedersächsischen Verwaltungsreform und der damit einhergehenden Auflösung der Mittelbehörde deutlich erhöht hat. Das für

das KoopNat zuständige Referat ist seitdem bei unveränderter Personalausstattung für zehn Bewilligungsstellen und 55 Untere Naturschutzbehörden direkter Ansprechpartner. Zeitgleich hat sich das Aufgabenspektrum des Referats durch Abwicklung der ELER-Maßnahme 216 zusätzlich erhöht, sodass die Personalsituation als sehr angespannt einzustufen ist. Nochmals verschlechtert hat sich diese Situation durch den Ausfall eines Mitarbeiters durch lang anhaltenden Krankheitsausfall, der nicht durch entsprechende Vertretungen kompensiert wurde.

Vor diesem Hintergrund äußern die Befragten einerseits Anerkennung für die Beschäftigten im MU, „*dass überhaupt die Funktionsfähigkeit im Referat aufrecht gehalten werden kann*“ (LR, 2013), bewerten jedoch die immer wieder auftretenden Verzögerungen als problematisch für ihre eigenen Arbeitsabläufe. Beispielfhaft nennen die Interviewten die verspätete Vorlage von RL oder Vorgaben zur Maßnahmenabwicklung sowie lange Beantwortungszeiten für Anfragen. Die Verzögerungen verursachen erhöhten Verwaltungsaufwand in den Bewilligungsstellen und UNBn. Sie werden aufgrund der Flaschenhalsfunktion des MU als kostenaufwendiger eingeschätzt als die notwendige Personalaufstockung im MU.

Die MitarbeiterInnen der UNBn stellen klar, dass ihre Personalschlüssel mit der Übertragung von Aufgaben zur Abwicklung des KoopNat im Jahr 2005 nicht aufgestockt wurden. Hieraus ergibt sich, dass die übertragenen Aufgaben, wie beispielsweise die Erstellung von Fachstellungnahmen zu Förderanträgen, vermehrt zuungunsten anderer Aufgaben der UNBn erfolgen. Auch erlaubt die personelle Ausstattung es ihnen aktuell nicht oder nur in geringem Umfang, Flächen für den Vertragsnaturschutz zu akquirieren. Für einige UNBn füllen die Qualifizierer diese Lücke, andere UNBn setzen auf die langjährige Kooperation mit „ihren“ Vertragsnaturschutzlandwirten und „hoffen“ auf deren Fortbestand. Mehrfach wird von den Befragten der UNBn auf die Fragilität des Prinzips „Hoffnung“ hingewiesen. Einige Befragte prognostizieren, dass mit dem Verlust von Vertragsnehmern Lücken entstehen, die zukünftig bei fortgesetzter Personalpolitik nicht wieder geschlossen werden können.

5.6.3 Personal: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen

Personalkontinuität auf allen Ebenen der Programmumsetzung ist ein wesentlicher Faktor, um ein EU-Programm sachgerecht umsetzen zu können. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass bei der Umsetzung von EU-Programmen sehr viel spezifisches Wissen erforderlich ist, das über das „normale“ Verwaltungswissen hinausgeht. Hinzu kommt, dass auch bei einer Trennung von fachrechtlichen Aufgaben von dem eigentlichen Zahlstellenverfahren aus unserer Sicht trotzdem fachliche Expertise vorhanden sein muss, da es sich nicht um reine Konditionalprogramme handelt, sondern Zweckprogramme, bei denen das inhaltliche Förderziel im Vordergrund stehen sollte (siehe Kapitel 5.3 und Noack, 2009).

Nachhaltige Personalentwicklung sicherstellen

Von einer nachhaltigen Personalentwicklung kann eigentlich generell im Öffentlichen Dienst nicht mehr die Rede sein. Die ELER-Umsetzung bildet hier keine Ausnahme. Personalabbau, häufige Wechsel aufgrund von Befristungen oder unattraktiven Entlohnungsstrukturen und eine deutliche Überalterung sind eher die Regel. Dem Personalabbau sollte eine Aufgabenkritik vorangestellt werden. Wenn die Anforderungen zur Umsetzung eines EU-Programms, gerade auch zur Vermeidung von Anlastungstatbeständen, eher steigen, geht ein Personalabbau entweder zu Lasten der Qualität der Antragsbearbeitung oder zu Lasten der Arbeitsqualität der Beschäftigten. Die Gründe für die häufigen Personalwechsel sollten abgestellt werden, durch weitgehende Entfristungen und eine gegenüber technischen Kräften angepasste Entlohnung. In den nächsten Jahren werden viele Beschäftigte in den Ruhestand gehen. Die Stellen sollten nach Möglichkeit schon vor dem Ausscheiden der jetzigen Stelleninhaber wieder besetzt werden, um Einarbeitung zu erleichtern und das Erfahrungswissen weitergeben zu können.

Gezielte Fortbildungen anbieten

Zunehmend sehen sich Beschäftigte Anforderungen gegenüber, die in einer „normalen“ Verwaltungsausbildung kaum vertieft behandelt werden. Gezielt sollten Fortbildungen angeboten werden, wobei auch Spezialisierungen zwischen den Bewilligungsstellen sinnvoll wären (z. B. bei dem Vergaberecht). Angeregt wurde von den Befragten auch ein berufsbegleitendes Traineeprogramm zur qualifizierten Einarbeitung neuer Verwaltungsangestellter. Die Trainingseinheiten sollten modulhaft aufgebaut sein und jeweils nur wenige Tage umfassen, aber über einen längeren Zeitraum angesetzt werden. Von einem Interviewpartner wird sehr treffend akzentuiert *„Ohne eine solche Qualifizierung bleiben neue Mitarbeiter immer „Angelernte“ mit ungutem Gefühl und Unsicherheiten im Verwaltungsbereich und suchen sich auch deshalb andere Betätigungsfelder“* (LR, 2014).

Trennung von fachlich-inhaltlichen Fragen und Bewilligung besser aussteuern

Diese Trennung ist so gefordert, um auch Interessenskonflikten vorzubeugen. Allerdings sehen wir das Problem, dass eine Entkoppelung der Bewilligung von fachlich-inhaltlichen Fragen für die Gestaltung von Förderung auch nachteilig sein kann. Häufig handelt es sich nicht um Standardprojekte, sodass ein enger Austausch sinnvoll wäre, um das fachlich Notwendige an das verwaltungstechnisch Machbare so gut wie möglich anzupassen. Dafür müssen aber beide Seiten noch eine gemeinsame Sprache sprechen.

6 Was beeinflusst die Implementationskosten? – Ein modellgestützter Erklärungsversuch

Die modellgestützte Analyse stützt sich auf die im Rahmen der IK-Analyse für die Maßnahmen und Teilmaßnahmen ermittelten Implementationskosten. Als zu Erklärende wurden die absoluten IK und die relativen IK gewählt. Die Auswahl der zu erklärenden Variablen wird in Kapitel 6.1 beschrieben. Insgesamt standen länderübergreifend 90 Datensätze zur Verfügung.

6.1 Variablen und Ausgangshypothesen

Länderübergreifend wurde in einem Regressionsmodell getestet, wie hoch der Erklärungsgehalt verschiedener Variablen auf die Unterschiedlichkeit der relativen und absoluten IK ist. Die verwendeten Variablen sind in **Tabelle 35** enthalten.

Tabelle 35: Getestete Variablen

| Thema | Variablen |
|--|--|
| Fixkosten und Skaleneffekte | Zahl der Antragsteller (N_Antragsteller) Öffentliche Mittel der Maßnahme/Teilmaßnahme (Oeff) Ø Vorhaben je Jahr (N_Vorhaben) Ø Größe der Vorhaben in Euro |
| Inhaltliche Ausrichtung des Programms | Hauptansatzpunkt der Maßnahme/Teilmaßnahme: Sektorförderung (Kat_Sektor), Umweltförderung (Kat_Umwelt), Förderung des ländlichen Raums (Kat_LR) Maßnahmenart (InVeKoS, Beratung, Forst ¹²⁵ , Investiv) |
| Gestaltungs- und Umsetzungseffekte | Art des Bewilligungsverfahrens (Standardbewilligung versus individueller Vertragsgestaltung) Auswahlverfahren (proaktiv, teils proaktiv, passiv) Zahl der Buchungsvorgänge (N_Buchungen) Min, q1, median, q3 der Buchungsvorgänge im EU-Haushaltsjahr Zahl der Negativ- oder Nullbuchungen (N_negativ) |
| Organisationseffekte | Zahl der an der Umsetzung beteiligten Einheiten (N_Verwaltungseinheiten) Art der an der Umsetzung beteiligten Einheiten (Fachverwaltung, Landesverwaltung, Landwirtschaftskammer, Externe) |

Quelle: Eigene Darstellung.

¹²⁵ Auch wenn die forstlichen Maßnahmen, z. B. die Erstaufforstung, zu den im Rahmen des InVeKoS umgesetzten Maßnahmen zählen, wurden sie in eine eigene Kategorie Forst zusammengefasst und gemeinsam mit den investiven Maßnahmen und den Beratungs-/Bildungsmaßnahmen als Nicht-InVeKoS-Maßnahmen betrachtet.

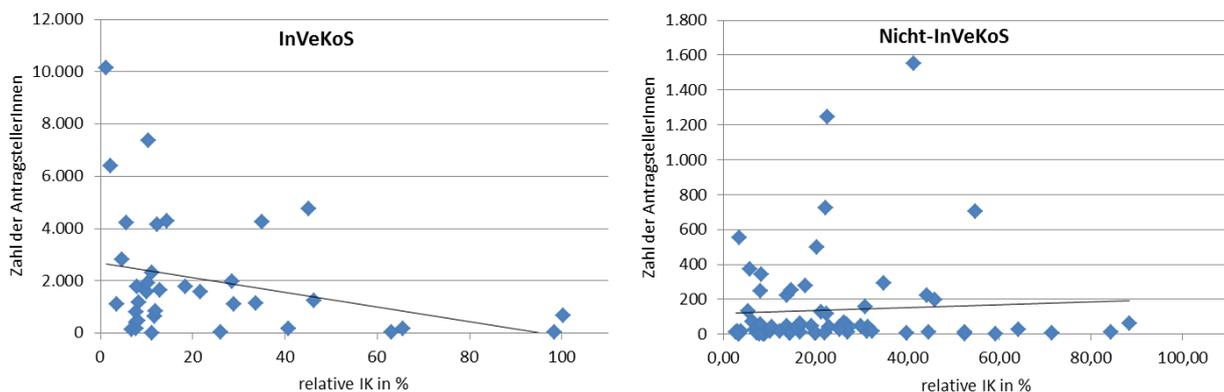
Die Auswahl der Variablen begründet sich in theoretischen Annahmen über potenzielle Einflüsse auf die Höhe der absoluten und relativen IK, in den vorhergehend präsentierten empirischen Ergebnissen, in älteren Untersuchungen (Fährmann und Grajewski, 2013), aber auch in der Verfügbarkeit von Daten.

Fixkosten und Skaleneffekte

Schon aus den Ausführungen in Kapitel 4.1.3 wurde deutlich, dass unabhängig vom Fördervolumen die Umsetzung von EU-Maßnahmen mit einem Grundaufwand verbunden ist. Bei steigendem Mitteleinsatz je Maßnahme (Oeff), mehr Antragstellern (N_Antragsteller) und Projekten (N_Vorhaben) sowie einer steigenden Durchschnittsgröße der Vorhaben ($\bar{\varnothing}$ Größe der Vorhaben) sind somit Skaleneffekte zu erwarten. Eine Ausgangshypothese ist, dass Skaleneffekte, die auf die bloße Zahl an Antragstellern zurückzuführen sind, bei den InVeKoS-Maßnahmen, die in starkem Maße standardisiert und EDV-gestützt umgesetzt werden, wesentlich ausgeprägter ausfallen als bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen.

Abbildung 26 zeigt den Zusammenhang der Zahl der Antragsteller und der relativen IK getrennt für die Maßnahmengruppen InVeKoS und Nicht-InVeKoS. Die Streuung ist beträchtlich. Trotz dieser Einschränkung unterstützen die Abbildungen die in **Tabelle 36** enthaltene Vermutung, dass der mit steigenden Antragstellerzahlen je Maßnahme verbundene Effekt auf sinkende relative IK bei den InVeKoS-Maßnahmen stärker als bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ausfallen dürfte.

Abbildung 26: Zusammenhang zwischen der Zahl der Antragsteller und den relativen IK



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 36 stellt die von uns erwarteten Zusammenhänge für alle gewählten Variablen dar.

Tabelle 36: Erwartete Zusammenhänge zwischen Variablen (Thema: Fixkosten und Skaleneffekte) und den relativen und absoluten IK

| Variable | relative IK | | | absolute IK | | |
|-------------------------------------|-------------|---------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| | Gesamt | InVeKoS | Nicht-InVeKoS | Gesamt | InVeKoS | Nicht-InVeKoS |
| N_Antragsteller | negativ | negativ | schwach negativ | positiv | schwach positiv | positiv |
| Ø Größe der Vorhaben in Euro | | | negativ | | | positiv |
| N_Vorhaben | | | schwach negativ | | | positiv |
| Oeff | | | | <u>positiv</u> | <u>positiv</u> | <u>positiv</u> |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die durchschnittliche Größe der Vorhaben und die Zahl der Vorhaben wurden als Variable für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen genutzt. Je größer die Projekte je Maßnahme ausfallen, desto geringer sind die relativen IK. Die Antragsbearbeitung erfordert, unabhängig von der Vorhabengröße, standardisierte Arbeitsgänge. Man könnte dagegenhalten, dass die Verwendungsnachweisprüfung bei kleinen Projekten wesentlich weniger Zeit in Anspruch nimmt. Sicher ist eine Verwendungsnachweisprüfung bei einer Maßnahme wie V&V aufgrund der zahlreichen Gewerke aufwendiger als die Fassadensanierung im Rahmen der Dorferneuerung. An der Tendenz, die für NI/HB in **Abbildung 26** dargestellt ist, ändert dieses Beispiel nichts. Mit steigender Zahl an Vorhaben dürften die relativen IK abnehmen, aufgrund des geringen Standardisierungsgrades der Projekte aber nur geringfügig.

Inhaltliche Ausrichtung des Programms

Die verschiedenen Zielrichtungen der EPLR sind mit unterschiedlichen Förderansätzen verbunden. Die Agrarsektorförderung ist im Wesentlichen horizontal ausgelegt, mit Ausnahme der AGZ. Es handelt sich zumeist um hoch standardisierte, wenig selektive Maßnahmen. Dies liegt zum Teil darin begründet, dass man nicht einzelne Gruppen von Landwirten diskriminieren möchte, indem bestimmte Betriebsgruppen generell von der Förderung ausgeschlossen werden. Generell sind die relativen IK in den Sektormaßnahmen im Durchschnitt wesentlich geringer als in den auf den ländlichen Raum oder die Umwelt gerichteten Maßnahmen (8 % gegenüber 16 % bzw. 18 %).

Tabelle 37: Erwartete Zusammenhänge zwischen Variablen (Thema: Inhaltliche Programmausrichtung) und den IK

| Variable | Gesamt | Relative IK | | Gesamt | Absolute IK | |
|--|---------|-------------|---------------|---------|-------------|---------------|
| | | InVeKoS | Nicht-InVeKoS | | InVeKoS | Nicht-InVeKoS |
| Hauptziel der Förderung: Sektor (*) | negativ | negativ | positiv | negativ | negativ | negativ |
| Hauptziel der Förderung: Ländlicher Raum (*) | negativ | | negativ | positiv | | negativ |
| Maßnahme: Beratung (**)(***) | positiv | | positiv | positiv | | positiv |
| Maßnahme: Forst (**)(***) | negativ | | positiv | positiv | | positiv |
| Maßnahme: Investiv (**) | negativ | | | | | |

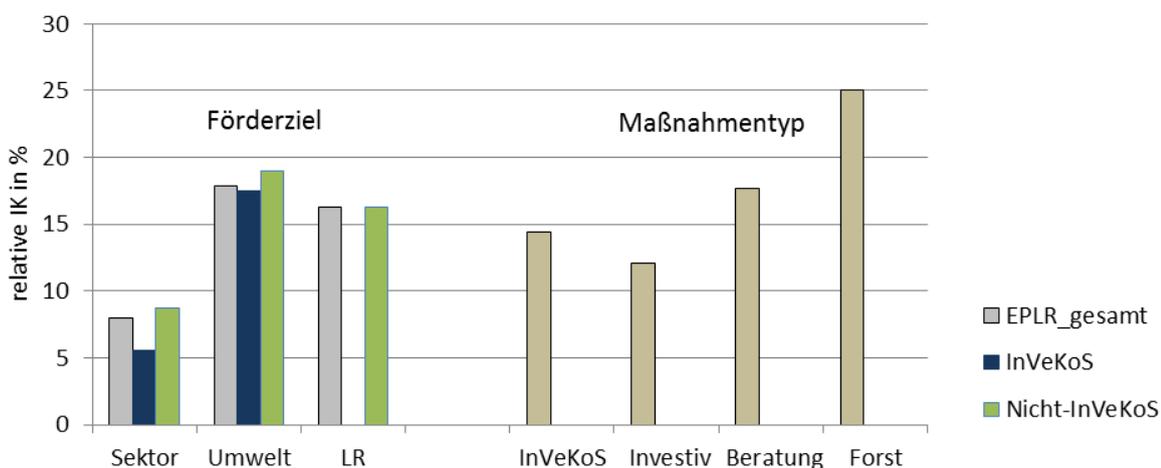
(*) Im Vergleich zur Hauptzielsetzung der Förderung: Umwelt.

(**) Für alle EPLR-Maßnahmen im Vergleich zur Maßnahme InVeKoS.

(***) Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im Vergleich zur Maßnahme Investiv.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 27: Relative IK nach Förderziel und Maßnahmentyp



Quelle: Eigene Darstellung.

Der instrumentelle Ansatz hat ebenfalls Einfluss auf die IK. Eine Förderung des Humankapitals über Bildungs- und Beratungsmaßnahmen ist, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung als Träger- oder TeilnehmerInnenförderung, aufgrund der Kleinteiligkeit der Förderung in der För-

derperiode 2007 bis 2013 mit höheren Kosten verbunden. Im Schnitt weisen Bildungs- und Beratungsmaßnahmen relative IK in Höhe von 18 % auf (Forst 25 %, InVeKoS 14 %, Investiv 12 %). Daher wird vermutet, dass die Wahl des einen Instrumentes zugunsten eines anderen Einfluss auf die IK haben sollte. Für die Modellvariante EPLR-Maßnahmen gesamt wurde gegen die Referenz InVeKoS getestet, für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (Beratung, Forst) gegen die Referenz Investiv (siehe **Tabelle 37**).

Abbildung 27 stellt die durchschnittlichen relativen IK für die im Themenbereich „Inhaltliche Programmausrichtung“ gewählten Variablen dar.

Gestaltungs- und Umsetzungseffekte

Auf den ersten Blick erscheint es, dass die Ausgestaltung der Projektanbahnung und die Form der Bewilligung großen Einfluss auf die IK haben. Auch die Gespräche mit den Bewilligungsstellen lassen dies vermuten. Es gibt Maßnahmen, die sozusagen Selbstläufer sind, ohne dass die Verwaltung selbst aktiv Akquise betreiben muss. Auch die Bewilligung erfolgt bei diesen Maßnahmen nach einem standardisierten Verfahren. Bei diesen Maßnahmen, zu denen beispielsweise die Ausgleichszulage gehört, liegen die relativen IK vergleichsweise niedrig. Die absoluten IK sind aufgrund des Förderumfangs zwar hoch; bei einem anderen Auswahl- und Bewilligungsverfahren wären sie – bei gleichem Förderumfang – aber deutlich höher.

Tabelle 38: Erwartete Zusammenhänge zwischen Variablen (Thema: Gestaltungs- und Umsetzungseffekte) und den IK

| Variable | Relative IK | | | Absolute IK | | |
|--|-------------|---------|---------------|---------------------------------|---------------|-----------------|
| | Gesamt | InVeKoS | Nicht-InVeKoS | Gesamt | InVeKoS | Nicht-InVeKoS |
| „Vertrag“ (*) | positiv | positiv | positiv | positiv | positiv | positiv |
| Auswahlverfahren_mittel (**) | positiv | positiv | positiv | positiv | positiv | positiv |
| Auswahlverfahren_proaktiv (**) | positiv | positiv | positiv | positiv | positiv | positiv |
| Median Buchung im Zahlstellensystem | negativ | negativ | negativ | negativ | stark negativ | schwach negativ |
| Unteres Quartil der Buchung im Zahlstellensystem | negativ | negativ | stark negativ | schwacher bis kein Zusammenhang | | |

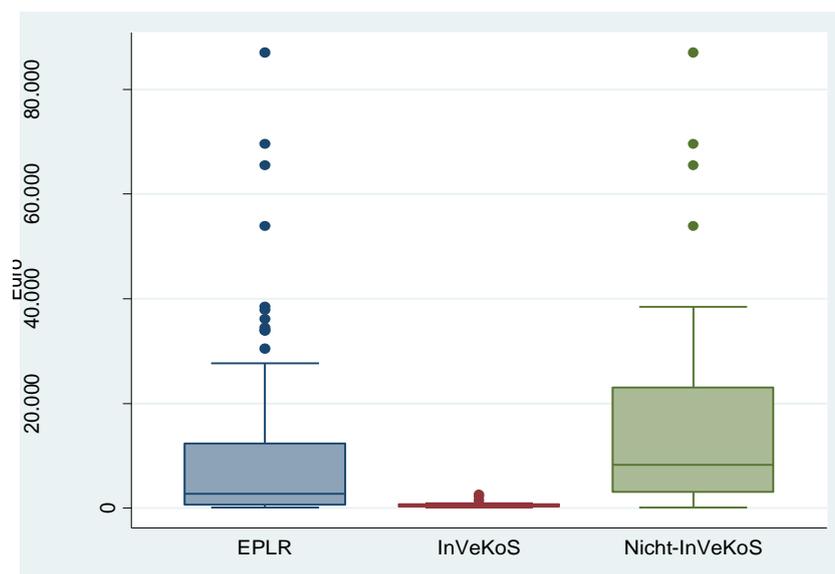
(*) Im Vergleich zu einem stark standardisierten Bewilligungsverfahren.

(**) Im Vergleich zu keinem proaktiven Auswahlverfahren.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Abbildung der Maßnahmen im Zahlstellensystem erschien uns auch als wichtiger, die IK beeinflussender Faktor. Jeder Buchungsvorgang verursacht Verwaltungsaufwand.¹²⁶ Daher haben wir die Zahlstellendaten für ein EU-Haushaltsjahr (2012, außer SH 2011) ausgewertet und für die positiven Buchungsbeträge Quartile berechnet. **Abbildung 28** stellt für das gesamte EPLR und für InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen die Ergebnisse dar.

Abbildung 28: Unteres Quartil der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen

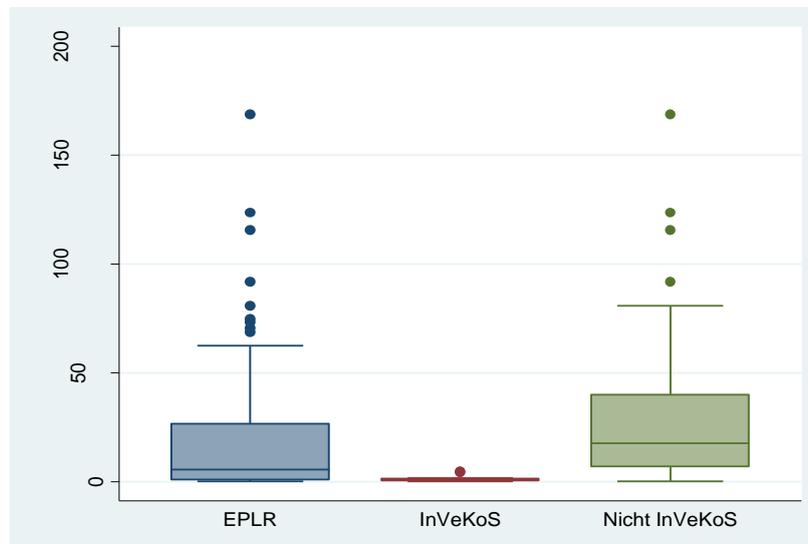


Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Zahlstellendaten.

Die Unterschiede zwischen den Maßnahmengruppen sind beträchtlich. Da gerade Kleinstbuchungen einen großen Aufwand verursachen, weil alle im EDV-System abzubilden sind, vermuten wir einen negativen Zusammenhang zu den relativen IK. Gleiches gilt für den Median der Buchungen, der ebenfalls sehr unterschiedlich verteilt ist.

¹²⁶ Dieser Zusammenhang hat z. B. die LWK Niedersachsen dazu veranlasst, das Auszahlungsverfahren für das AFP (ELER-Code 121) auf eine Einmalzahlung umzustellen.

Abbildung 29: Median der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen



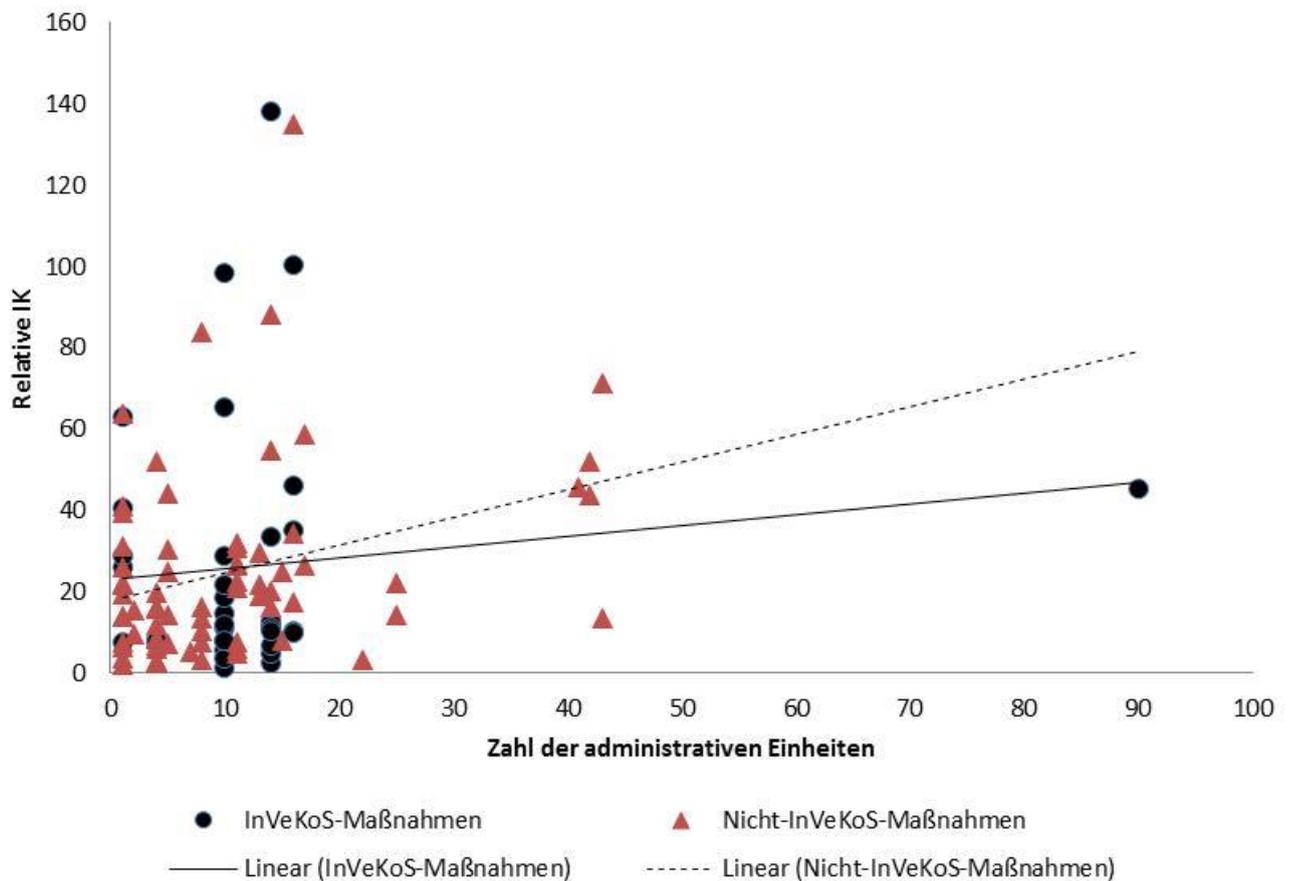
Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Zahlstellendaten.

Organisationseffekte

Die Maßnahmen/Teilmaßnahmen werden zentral oder dezentral und in verschiedenen Organisationsformen umgesetzt. Wir erwarten beispielsweise von einer steigenden Anzahl von Verwaltungseinheiten sowohl steigende relative als auch steigende absolute IK. Gerade im EU-Kontext, darauf wurde auch schon in Kapitel 5.3 verwiesen, ist in jeder Verwaltungseinheit unabhängig vom umgesetzten Fördervolumen ein einheitliches und sich auf dem aktuellsten Stand befindendes Verwaltungs- und Kontrollverfahren sicherzustellen, was einen hohen Aufwand erfordert.

Abbildung 30 stellt die Zahl der administrativen Einheiten und die relativen IK im Zusammenhang dar. Es gibt eine erhebliche Häufung von Punktpaaren im Bereich bis zu 20 administrativen Einheiten und bis zu 30 % relative IK. Dies ist auf die in fast allen Ländern gebündelte Bewilligungsstruktur zurückzuführen, in der ein Großteil der Maßnahmen über wenige Bewilligungsstränge abgewickelt wird. Es gibt nur wenige Ausnahmen, so z. B. die Forstverwaltung oder die kommunalisierte Umsetzung des Vertragsnaturschutzes in NRW. Insgesamt scheint es, anders als von uns erwartet, zumindest in der grafischen Abbildung, keine signifikanten linearen Zusammenhänge zu geben.

Abbildung 30: Zusammenhang zwischen der Zahl der administrativen Einheiten und den relativen IK der Teilmaßnahmen in den untersuchten Ländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Organisationsform der Umsetzung (innerhalb der Fachverwaltungsschiene der Ministerien, in der Landesverwaltung, durch die LWK oder extern) kann Einfluss auf die Höhe der IK haben. In der der Regression zugrunde liegenden Datenbank weisen die im Rahmen der Fachverwaltungsschiene umgesetzten Maßnahmen relative IK von 10 % auf (LV 19 %, LWK 9 % und extern 28 %). Wir nehmen an, dass nur ein „Outsourcing“ gegenüber der Referenz Fachverwaltung zu signifikant höheren Kosten führt, da der Effekt Landesverwaltung von den Merkmalen der durch sie umgesetzten Maßnahmen überlagert werden dürfte. So werden beispielsweise in Hessen die Forstlichen Maßnahmen und in NRW die Leader-Maßnahmen über die Bezirksregierungen abgewickelt. Beide Maßnahmen sind vergleichsweise teuer in der Umsetzung, unabhängig von der Bewilligungsstruktur.

Tabelle 39: Erwartete Zusammenhänge zwischen Variablen (Thema: Organisationseffekte) und den IK

| Variable | Relative IK | | | Absolute IK | | |
|----------------------------------|-------------------|---------|---------------|-------------|---------|---------------|
| | Gesamt | InVeKoS | Nicht-InVeKoS | Gesamt | InVeKoS | Nicht-InVeKoS |
| N_Verwaltungseinheiten | positiv | positiv | positiv | positiv | positiv | positiv |
| Landesverwaltung (*) | kein Zusammenhang | | | | | |
| Landwirtschaftskammer (*) | kein Zusammenhang | | | | | |
| Externe Verwaltung (*) | positiv | positiv | positiv | positiv | positiv | positiv |

(*) Im Vergleich zur Umsetzung von Maßnahmen in der Fachverwaltung.

Quelle: Eigene Darstellung.

6.2 Modellspezifikationen

Drei verschiedene Modelle wurden geschätzt: für alle Maßnahmen, nur für die InVeKoS-Maßnahmen und für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (umfassen Bildung/Beratung, Forst und investive Maßnahmen). Als zu Erklärende wurden sowohl die relativen IK als auch die absoluten IK gesetzt.

Die Daten wurden logarithmiert, da sie nicht normalverteilt, sondern rechtsschief verteilt sind. Aufgrund dieser Transformation ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass diese zwar Auskunft über das Vorhandensein und die Richtung von Zusammenhängen geben, sich aber nicht eignen für die Abschätzung der konkreten Höhe von Effekten (siehe Schmidt, 2010).

Die Modelle wurden zunächst mit den in **Tabelle 38** dargestellten Variablen geschätzt. Aufgrund theoretischer Überlegungen zu den Zusammenhänge der Variablen wurde die Zahl der Variablen schrittweise reduziert. So wurden beispielsweise die ursprünglich enthaltenen Dummyvariablen entfernt. Als Dummyvariablen waren die Länder (HE, NRW, SH zur Referenz NI/HB) vorgesehen. Variationsrechnungen haben aber gezeigt, dass die Dummyvariablen den Erklärungsgehalt anderer Variablen aufgrund von Multikollinearität abgesenkt haben. Von den verschiedenen Variablen, die das maßnahmenbezogene Buchungsverhalten abbilden, sind nur das untere Quartil und der Median der Buchungsbeträge verblieben, da die übrigen Variablen sehr eng mit diesen beiden korreliert sind.

Die Teilmodelle für InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen beinhalten jeweils die für das Gesamtmodell genutzten Variablen und teilmodellspezifische Variablen. Für die InVeKoS-Maßnahmen wurde die Hauptzielrichtung der Förderung aufgenommen, da ein Zusammenhang

erwartet wurde. Für die Nicht-InVeKos-Maßnahmen wurde zusätzlich die Maßnahmenunterteilung Beratung, Forst und klassische investive Maßnahmen (als Referenz) getestet. Zusätzlich wurden die durchschnittliche Vorhabengröße und die Zahl der Vorhaben pro Jahr betrachtet.

Für die absoluten IK wurde als weitere Erklärende der Umfang der öffentlichen Mittel je Maßnahme/Teilmaßnahme aufgenommen.

6.3 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Regressionsschätzung sind in **Tabelle 40** enthalten. Fett herausgehoben wurden die Ergebnisse, die auf den unterschiedlichen Niveaus einen signifikanten Zusammenhang zu den Implementationskosten aufweisen.

Tabelle 40: Erklärungsgründe für die Höhe von relativen und absoluten IK

| | EPLR-Maßnahmen gesamt | | InVeKoS-Maßnahmen | | Nicht-InVekos-Maßnahmen | |
|--|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| | relative IK | absolute IK | relative IK | absolute IK | relative IK | absolute IK |
| N_AntragstellerInnen in 100 (1) | ✓ -0,022 ** (-0,007) | 0,004 (-0,008) | -0,020 ° (-0,012) | -0,001 (-0,010) | 0,032 (-0,047) | 0,102 ° (-0,057) |
| Ø Vorhabengröße in 10.000 Euro (10) | | | | | ✓ -0,017 * (-0,007) | 0,014 (-0,009) |
| Ø Zahl der Vorhaben in 1.000 (11) | | | | | -0,038 (-0,032) | 0,016 (-0,044) |
| Oeff (9) | | 0,010 *** (-0,002) | | 0,016 ** (-0,005) | | 0,008 ** (-0,002) |
| Kat_Sektor (3) | -0,076 (-0,249) | ✓ -0,490 ° (-0,280) | -0,439 (-0,737) | -0,887 (-0,570) | 0,119 (-0,269) | -0,302 (-0,330) |
| Kat_LR (3) | -0,277 (-0,298) | ✓ -0,599 ° (-0,336) | | | -0,300 (-0,305) | -0,452 (-0,375) |
| Maßnahme_Beratung (4) | 0,251 (-0,378) | 0,121 (-0,425) | | | 0,645 * (-0,301) | -0,518 (-0,420) |
| Maßnahme_Forst (4) | -0,06 (-0,366) | 0,043 (-0,412) | | | 0,298 (-0,365) | -0,506 (-0,476) |
| Maßnahme_investiv (4) | -0,391 (-0,354) | 0,531 (-0,419) | | | | |
| "Vertrag" (4) | 0,144 (-0,240) | -0,099 (-0,275) | 0,853 (-0,988) | 1.374 ° (-0,746) | 0,255 (-0,251) | -0,343 (-0,316) |
| Auswahlverfahren_mittel (6) | 0,513 * (-0,223) | 0,251 (-0,257) | 0,929 * (-0,435) | -0,039 (-0,335) | 0,163 (-0,272) | 0,491 (-0,337) |
| Auswahlverfahren_proaktiv (6) | ✓ 0,897 * (-0,348) | 0,670 ° (-0,396) | -0,678 (-1,172) | 0,285 (-0,903) | 0,752 ° (-0,388) | 0,808 (-0,485) |
| Median Buchung in 10.000 Euro (2) | ✓ -0,060 * (-0,028) | -0,036 (-0,031) | | | -0,021 (-0,020) | -0,033 (-0,025) |
| Unteres Quartil Buchung in 10.000 Euro (2) | 0,099 (-0,067) | 0,018 (-0,076) | -1,851 (-3,934) | 2,593 (-2,968) | | |
| N_Verwaltungseinheiten (8) | 0,006 (-0,008) | 0,016 (-0,010) | 0,004 (-0,014) | 0,015 (-0,011) | 0,002 (-0,012) | 0,014 (-0,015) |
| Verwaltung_extern (7) | 0,951 ** (-0,337) | 0,733 ° (-0,380) | 1,666 * (-0,737) | -0,493 (-0,567) | 0,793 * (-0,395) | 1,087 * (-0,484) |
| Landesverwaltung (7) | 0,548 ° (-0,284) | 0,628 ° (-0,322) | 0,000 (.) | 0,000 (.) | 0,403 (-0,267) | 0,623 ° (-0,329) |
| Landwirtschaftskammer (7) | 0,229 (-0,229) | 0,287 (-0,257) | 0,492 (-0,499) | 0,169 (-0,379) | -0,227 (-0,308) | -0,145 (-0,376) |
| _cons | 2,560 *** (-0,265) | 11,586 *** (-0,298) | 2,405 *** (-0,496) | 11,424 *** (-0,375) | 2,613 *** (-0,361) | 11,83 *** (-0,467) |
| r2 | 0,431 | 0,563 | 0,540 | 0,755 | 0,480 | 0,630 |

Signifikanzniveau: ° p<0,1, * p<0,05, **p<0,01, *** p<0,001, Standardfehler unter den Koeffizienten in Klammern

(1) Zahl der AntragstellerInnen (distinct) auf der Grundlage der Auswertung der Zahlstellendaten für ein EU-Haushaltsjahr (Zahlstellendaten).

(2) Unteres Quartil und Median der Buchungsvorgänge (Zahlstellendaten).

(3) Hauptziel der Förderung: Sektor, Umwelt oder Ländliche Entwicklung.

(4) Maßnahmengruppen: InVeKoS, Investiv (ohne Forst/Beratung), Forst (Investiv und InVeKoS), Beratung.

(5) Bewilligungsverfahren (standardisiert oder individuell ("Vertrag")).

(6) Auswahlverfahren: proaktiv, in Teilen proaktiv, kein proaktives Handeln der Verwaltung.

(7) Art der Verwaltung: Fachverwaltung, Landesverwaltung, Landwirtschaftskammer, Externe "Dienstleister".

(8) Zahl der beteiligten Verwaltungseinheiten/Stellen (Antragsannahme und Bewilligung).

(9) Öffentliche Mittel in der Maßnahme/Teilmaßnahme (Jahresberichtsdaten).

(10) Durchschnittliche Vorhabengröße in Euro/Jahr (Jahresbericht 2012).

(11) Durchschnittliche Zahl an Vorhaben/Jahr (Jahresbericht 2012).

Quelle: Eigene Darstellung.

6.3.1 Fixkosten- und Skaleneffekte

Das signifikante Ergebnis hinsichtlich der Zahl der AntragstellerInnen lässt Skaleneffekte für das Gesamtprogramm vermuten. Je mehr AntragstellerInnen es bei einer Maßnahme/Teilmaßnahme gibt, desto geringer fallen die relativen IK aus. Dieses Ergebnis gilt auch für die InVeKoS-Maßnahmen, während bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen das Vorzeichen sogar umgekehrt ist (allerdings statistisch nicht signifikant). Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen gilt, dass mit steigender durchschnittlicher Vorhabengröße die relativen IK geringer ausfallen. Anschaulich konnte dies am Beispiel der Dorferneuerung im Ländervergleich in **Tabelle 21** (Kapitel 4.3.2) gezeigt werden.

Die absoluten IK weisen in allen Fällen einen positiven Zusammenhang zu der Höhe der öffentlichen Mittel aus. Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ergab die Analyse, dass ein Mehr an Antragstellern mit einem Mehr an absoluten Implementationskosten verbunden ist. Dies ist aus unserer Sicht so zu interpretieren, dass es nur in begrenztem Umfang Skaleneffekte gibt und ein zusätzlicher Antragsteller kaum Effizienzgewinne in der verwaltungsmäßigen Umsetzung nach sich zieht. Die durchschnittliche Zahl an Vorhaben verweist in die gleiche Richtung (ist allerdings statistisch nicht signifikant).

6.3.2 Inhaltliche Programmgestaltung

Wenig statistisch signifikante Zusammenhänge weist das Modell für die gewählten inhaltlichen Variablen aus. Die inhaltliche Programmgestaltung beeinflusst die Implementationskosten insofern, als eine Sektorförderung oder die Förderung des ländlichen Raums gegenüber einer Umweltförderung mit geringeren absoluten IK verbunden ist. Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen wurde unterschieden in die Maßnahmentypen Beratung, Forst und Investiv. Die Maßnahme Beratung, die sowohl Berufsbildungs- und Beratungsmaßnahmen als auch weitere auf die Verbesserung des Humankapitals abzielende Maßnahmen des Schwerpunktes 3 umfasst, weist gegenüber dem Referenzmaßnahmentyp Investiv signifikant höhere relative IK auf, wie auch schon in **Abbildung 27** deutlich wurde. Für NI/HB wurden die dem Maßnahmentyp Beratung zugeordneten Maßnahmen unter 5.1.2.1 diskutiert. Die Diskussion unterstützt die Ergebnisse der Regressionsanalyse.

6.3.3 Gestaltungs- und Umsetzungseffekte

Die Gestaltung des Umsetzungsverfahrens hat einen großen Einfluss auf die relativen Kosten. Maßnahmen, die zumindest in Teilen aktiv beworben werden und bei denen die Verwaltung proaktiv nach geeigneten TeilnehmerInnen, Projekten und Flächen sucht, weisen höhere relative Implementationskosten aus im Vergleich zu Maßnahmen, die keiner aktivierenden Verwaltungstätigkeit bedürfen, wie z. B. die Ausgleichszulage oder die Agrarinvestitionsförderung. Dies gilt

gleichermaßen auch für die absoluten IK. Auch für die InVeKoS-Maßnahmen sowie für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ist dieser Zusammenhang erkennbar, bei den InVeKoS-Maßnahmen allerdings nur für die mittlere Auswahlvariante. Die proaktive Auswahlvariante weist gegenüber der Referenz „keine aktive Auswahl“ sogar ein negatives Vorzeichen auf (nicht signifikant). Dies würde bedeuten, dass die Maßnahmen, die mit proaktiver Auswahl ausgesucht werden, geringere relative IK aufweisen. Eine Durchschnittsbetrachtung der InVeKoS-Daten weist allerdings für letztere 33 % relative IK auf gegenüber 8 % bei dem Referenzauswahlverfahren.

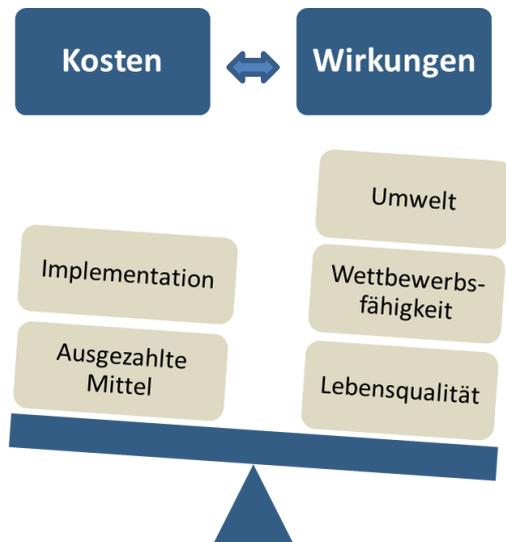
Eine Rolle spielt auch die Kleinteiligkeit der Förderung. Wenn keine oder niedrige Bagatellgrenzen gesetzt werden oder Zahlungsvorgänge eines Projektes stark gesplittet werden, ist der Median der Buchungen geringer. Je geringer dieser ausfällt, desto höher liegen die relativen Implementationskosten.

6.3.4 Organisationseffekte

Unter dem Aspekt Organisationsstruktur hatten wir einen signifikanten Zusammenhang zur Anzahl der an der Umsetzung beteiligten Organisationseinheiten vermutet. Einen signifikanten Zusammenhang gibt es aber nur hinsichtlich der Art der beteiligten Verwaltung. Als Referenz wurde die Abwicklung in einer Fachverwaltung gesetzt, wie sie in NI/HB mit den LGLN oder in SH mit den LLUR erfolgt. In beiden befindet sich die Fach- und Dienstaufsicht in einer Hand. Die Art der beteiligten Verwaltungen hat dem Modell zufolge einen Einfluss auf die Höhe der absoluten IK. Werden Maßnahmen in der Landesverwaltung (z. B. Bezirksregierung oder Landesbetrieben) oder gänzlich externalisiert umgesetzt, liegen die relativen IK gegenüber der Referenz Fachverwaltung deutlich höher. Eine Verlagerung der Umsetzung auf Externe, wie in Hessen auf die WIBank oder die Landratsverwaltungen, ist mit höheren IK behaftet, obgleich in unserer Untersuchung versucht wurde, die Kosten über die Länder vergleichbar zu machen. Zum Teil erfolgt eine Verlagerung auf Dritte auch nur für ausgewählte Maßnahmen, wie in NRW und SH der Vertragsnaturschutz, dessen Umsetzung generell – in Teilen unabhängig von der Organisation – mit hohen IK verbunden ist. Allerdings schlägt auch hier die Organisationsform der Umsetzung durch. So liegen die IK/Fläche beispielsweise in NI/HB, die ihren Vertragsnaturschutz über die LWK abwickeln, bei 44,5 Euro/ha und in allen anderen Bundesländern mit bis zu 176 Euro/ha in NRW als Spitzenreiter wesentlich darüber.

7 Implementationskosten und Wirksamkeit der Fördermaßnahmen

7.1 Relevanz der Gegenüberstellung



Wie bereits im Rahmen der Implementationskostenanalyse von 2008 herausgestellt, ist eine umfassende Bewertung der Fördermaßnahmen nur möglich, wenn den Kosten der Förderung deren Nutzen gegenübergestellt wird. Idealtypisch erfolgt dies mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse. Diese setzt jedoch voraus, dass sich der Nutzen monetarisieren lässt. Bei der Bewertung von Umweltwirkungen sowie der sozio-ökonomischen Bewertung der Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume sind der Nutzenmonetarisierung enge methodische Grenzen gesetzt (siehe hierzu Fährmann, Grajewski, 2013). Alternativ werden deshalb den Kosten unterschiedliche Wirkungsintensitäten auf einer Ordinalskala gegenübergestellt (Kosten-Wirkungsanalyse).

Zwischen Kosten und Wirkungen bestehen enge Wechselwirkungen bzw. Trade-off-Beziehungen. Die Wirkung der Förderung kann beispielsweise im Bereich der inhaltlichen Ausgestaltung zu Lasten der Verwaltungskosten optimiert werden. Im Kapitel 5 wurde dargestellt, dass einerseits ein Teil der Implementationskosten und Umsetzungsschwierigkeiten auf die Programmstruktur, den Rechtsrahmen und Organisationseffekte zurückzuführen ist und - wenn auch im Vergleich mit den anderen Bundesländern eher geringes - Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Implementationskosten besteht, ohne die Maßnahmenausgestaltung zu verändern. Andererseits, so auch das Ergebnis der modellgestützten Analyse (Kapitel 6), ist ein Teil der Kosten mit der Programm- und Maßnahmenausgestaltung verbunden, die der Verbesserung der Wirkungen der eingesetzten Fördermittel und deren Zielerreichung dient (vgl. Fährmann, Grajewski, 2013). Dazu gehört beispielsweise ein proaktives Agieren der Verwaltung durch gezielte Ansprache potenzieller Maßnahmenträger für komplexe Vorhaben im Bereich der ländlichen Entwicklung oder das Angebot der Maßnahme „Qualifizierung für den Naturschutz“ für eine vor allen Dingen qualitativ verbesserte Umsetzung der KoopNat-Maßnahmen. Drehte man an diesen Stellschrauben, bliebe es nicht ohne Konsequenzen für die Maßnahmenwirkung.

Niedrige (relative) IK einzelner Maßnahmen sind daher nicht gleichzusetzen mit einer hohen Effizienz der Förderung im Sinne einer bestmöglichen Wirkung der eingesetzten Fördermittel. Sie sind ein Indikator für eine kostenminimierende Umsetzung von Fördermaßnahmen, nicht aber zwingend für einen effektiven Einsatz der Fördermittel.

Wird die Ausgestaltung einseitig auf die Reduzierung von Umsetzungskosten ausgerichtet, ist die Gefahr gegeben, dass den geringen Umsetzungskosten eine geringe Wirksamkeit des Mitteleinsatzes gegenübersteht, da z. B. eine geringe Zielausrichtung (Treffgenauigkeit)¹²⁷ der Maßnahme und hohe Mitnahmeeffekte in Kauf genommen werden. Dies gilt gleichermaßen für umweltbezogene wie für auf sozioökonomische Wirkungen ausgerichtete Maßnahmen.

Eggers (2007) stellt heraus, dass im Sinne der Effizienztheorie den Implementationskosten¹²⁸ die Zielverfehlungskosten gegenüberzustellen sind, um Maßnahmen zu optimieren. Das Optimum einer Maßnahme wäre an dem Punkt erreicht, an dem „die Summe der Implementationskosten und Zielverfehlungskosten¹²⁹ ihr Minimum erreicht“ (ebenda S. 86/87). Die von Eggers durchgeführte Untersuchung in der Agrarverwaltung zur Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen ergab, dass den Zielverfehlungskosten von den befragten Akteuren eine vergleichsweise geringe Bedeutung beigemessen wird. Er führt dies im Wesentlichen auf das geringe Umweltwissen und die mangelnde Kenntnis der Wirkungszusammenhänge der mit der Umsetzung betrauten Institutionen (z. B. Agrarverwaltung) zurück sowie auf fehlende Informationen über die Zielverfehlungskosten. Diese werden in der Regel unterschätzt. Der Vermeidung höherer Implementationskosten und möglicherweise eines höheren Risikos für die Agrarverwaltung (Risikoaversität) wird daher eine höhere Priorität beigemessen als der Verringerung der Zielverfehlung (Eggers, 2007). Dieses Ergebnis lässt sich auch anhand der unterschiedlichen Finanzquellen bzw. Kostenstellen von Implementationskosten und Förderkosten erklären. IK belasten allein die ohnehin angespannten Landes- und Kommunalhaushalte und den begrenzten „Topf“ an Personal. Es gibt für die Förderverwaltungen keinerlei Rückfluss durch oder Anreize für die Umsetzung wirkungsvoller EU-kofinanzierter Maßnahmen. Das gilt umso mehr, je stärker die Förderverwaltungen von Fachverwaltungsaufgaben separiert sind.

Gemäß einer Untersuchung aus England zum Thema „Kosten der Vereinfachung“ können Zielverfehlungskosten durch Vereinfachung der Förderansätze ein großes Ausmaß annehmen. Gegenstand der Untersuchung waren zentrale Anreizprogramme zum Schutz und zur Verbesserung der Biodiversität. Übliche Ansätze zur Politikvereinfachung (regionale und betriebsbezogene Einheitsprämien, keine Priorisierung von Gebieten) gehen demzufolge mit 49 % bis 100 % reduziertem Biodiversitätsnutzen – gemessen in Artenvielfalt, Artendichte und Artenreichtum – der eingesetzten Mittel einher. Es überwiegen Mitnahmen und Überkompensation.¹³⁰ Die AutorInnen (Armsworth et al., 2012) kommen zu dem Schluss, dass hohe relative IK in Kauf zu nehmen sind,

¹²⁷ Als wesentliche Instrumente zur Erhöhung der Treffsicherheit gelten beispielsweise hohe Förderauflagen, strikte inhaltliche bzw. räumliche Auswahlkriterien und differenzierte Förderprämien.

¹²⁸ Eggers verwendet den Begriff der Transaktionskosten, versteht darunter aber auch im Wesentlichen die Aushandlung, Entwicklung, Durchführung und Kontrolle der Maßnahmen.

¹²⁹ Allgemein die Kosten, die durch den entgangenen Nutzen einer Förderung, durch mangelnden Präzisionsgrad, durch Nichterreichen formulierter Ziele entstehen.

¹³⁰ Zu Untersuchungsansatz, Berechnungsmethode und detaillierten Ergebnissen siehe genauer Armsworth et al., 2012.

um diese Effekte zu vermeiden, und dass die Reduzierung von IK über einfaches Maßnahmendesign Sparen an der falschen Stelle ist.

Die genannten Untersuchungen verdeutlichen, dass es – neben der Diskussion und Optimierung von Organisationseffekten – erforderlich ist, die Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen offenzulegen und die Fachlichkeit in den umsetzenden Verwaltungen bzw. deren Sensibilität für Kosten-Wirkungszusammenhänge zu stärken. Nur auf diese Weise kann auch eine Akzeptanz für Maßnahmen mit höheren IK von allen in die Umsetzung involvierten Stellen gestärkt werden. Das gilt für die Zuständigkeiten von der Konzeption bis zur Kontrolle.

7.2 Vorgehen und Ergebnisse am Beispiel der Biodiversität

Um sich dem von Eggers geforderten „idealtypischen“ Präzisionsgrad der Maßnahmenausgestaltung bzw. deren Bewertung zu nähern, ist daher geplant, zur Ex-post-Bewertung den Implementationskosten bzw. Gesamtkosten der Maßnahmen deren Zielorientierung und Wirksamkeit unter Berücksichtigung der Stärke von Mitnahmeeffekten gegenüberzustellen. Dies geschieht in erster Linie auf Ebene der den Wirkungsindikatoren zugeordneten Vertiefungsthemen der begleitenden Evaluierung (Biodiversität, Wasserschutz, Klimaschutz, Wachstum und Beschäftigung, Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors). Daneben werden für Maßnahmen, deren Hauptzielrichtung/Wirkungsfelder nicht von den Wirkungsindikatoren auf Programmebene abgebildet werden, um maßnahmenspezifische Darstellungen ergänzt. Dies sind insbesondere „weiche“ Maßnahmen im Bereich der Qualifizierung, der Beratung, des Kapazitätsaufbaus und der Sensibilisierung.

Die Nutzung der „Bündelungsfunktion“ der Vertiefungsthemen für die Gegenüberstellung hat den Vorteil, dass zum einen die EPLR-Maßnahmen bereits einer Relevanzprüfung für das entsprechende Wirkungsfeld unterzogen und zum anderen vergleichbare Methoden und Skalierungen zur Einschätzung der Wirkungseffekte verfolgt wurden. Dies erhöht insgesamt die Vergleichbarkeit der Maßnahmenbetrachtungen in ihrer Kosten-Wirkungsstruktur.

Zum jetzigen Zeitpunkt liegen bereits mit den Fachreferaten abgestimmte Ergebnisse des Vertiefungsthemas Biodiversität vor (Sander und Bormann, 2013). An diesem Themenfeld wird exemplarisch eine Zusammenschau von Wirkungen und Kosten vorgenommen und diskutiert. Für die folgende Darstellung wurden aus *PROFIL* Maßnahmen mit einer positiven Wirkung im Bereich der Biodiversität zusammengestellt. Die Wirkungseinstufung basiert auf den Ergebnissen des Bewertungsansatzes im Modulbericht zum Vertiefungsthema Biodiversität (ebenda).¹³¹

¹³¹ In **Tabelle 41** sind erste Hinweise auf mögliche Mitnahmeeffekte enthalten. Eine Quantifizierung dieser Effekte (Anteil erreichter Hektar mit Mitnahmeeffekten) und damit eine Korrektur der IK/ha bzw. der Gesamtkosten je ha erfolgt in der weiteren Maßnahmenbewertung und wird in der Ex-post-Bewertung dargestellt.

Tabelle 41: Wirkungsintensitäten und Kosten im Wirkungsfeld Biodiversität

| Code | Maßnahme | Biodiversitätsziel | Art der Förderung/Wirkungspfad ¹⁾ | Biodiversitätswirkung | | | | IK/Gesamtkosten | | |
|---|------------------------------------|------------------------------------|--|-----------------------|-------------|----------------|----------------------|------------------|--------------------------------|--|
| | | | | Wirkungsdauer | Wirkungsart | Wirkungsstärke | Wirkungsmitnahme (%) | relative IK in % | IK je ha oder Vorhaben in Euro | Gesamtkosten je ha oder Vorhaben in Euro |
| flächenbezogene Förderung | | | | | | | | | | |
| 212 | Ausgleichszulage | ja | Ausgleichszahlung für naturbedingte Nachteile | ---- | d, i | / | / | 1,2 | 0 | 35 |
| 213 | Erschwerenausgleich | ja | Zahlungen für hoheitliche Auflagen | ---- | i | 0 | / | 29,0 | 38 | 172 |
| 214 Agrarumweltmaßnahmen | | | | | | | | | | |
| 214 A | A2 | MDM-Verfahren | (ja) nichtwendende Bodenbearbeitung | ---- | d | + | wahrsch. | 8,0 | 3,2 | 43 |
| | A3 | Gülleausbringung | (ja) Schleppschlauch, -schuh, Injektion | ---- | d | / | wahrsch. | 5,7 | 0,1 | 1 (m ³) |
| | A5 | Blühstreifen, einjährig | ja Blühmischungen, Ackerwildkrautschutz | ---- | d | ++ | 0 | 11,2 | 60,2 | 597 |
| | A6 | Blühstreifen, mehrjährig lagegenau | ja Blühmischungen, Ackerwildkrautschutz | ---- | d | ++ | 0 | 359,6 | 1.310,5 | 1.675 |
| | A7 | Zwischenfrüchte | (ja) Bodenschutz, N-Bindung | ---- | d | + | wahrsch. | 10,0 | 10,0 | 79 |
| | B0 | Pfluglose Narbenerneuerung | (ja) Grünlandnarbe erhalten | ---- | d | + | mögl. | 12,0 | 5,2 | 49 |
| | B1 | Grünlandextensivierung | ja phänologisch bestimmter Mahdtermin, keine Düngung, PSM | ---- | d | + | mögl. | 18,4 | 18,1 | 116 |
| | B2 | Kennarten GL | ja Nachweis von mind. vier krautigen Kennarten | ---- | d | ++ | / | 65,5 | 71,1 | 180 |
| | B3 | Schonstreifen | ja eingeschr. Bodenbearbeitung, bei Mahd mit temporären Randstreifen | ---- | d | ++ | 0 | 98,5 | 110,7 | 223 |
| | C | Ökolandbau | (ja) Verzicht auf chem.-synth. Betriebsmittel | ---- | d | + | mögl. | 3,5 | 6 | 167 |
| 214 B | W1 | GSL (W1) | nein Zusatzaufgaben zu NAU/BAU C | ---- | d | + | mögl. | 8,1 | 17 | 225 |
| 214 C | KoopNat | ja | diverse (siehe Biodiv) | ---- | d | ++ | 0 | 21,6 | 45 | 251 |
| Forstliche Förderung | | | | | | | | | | |
| 225 | Waldumweltmaßnahmen | ja | Verlängerung Nutzungszeitraum, Altholz, Ruhezonen | ---- | d, i | ++ | 0 | Vorhaltekosten | | k. A. |
| 227 | Waldumbau | ja | Umbau von Nadelholz-Reinbeständen | ---- | d | ++ | 0 | 24,5 | 915 | 4.643 |
| 227 | Bodenschutzkalkung | nein | Neutralisierung Säurebildner | ---- | i | + | 0 | 7,4 | 17 | 243 |
| 227 | Bestandespflege | nein | Durchforstung Jungbestände | ---- | i | + | >75 | 147,2 | 305 | 513 |
| 227 | Standortkartierung | nein | Planungsgrundlagen | ---- | i | + | 0 | 4,8 | k.A. | k. A. |
| Investive Umweltmaßnahmen & Beratung | | | | | | | | | | |
| 125 A | Flurbereinigung | ja | Flächenbereitstellung für Naturschutzzwecke | ---- | i | + | 0 | 6,3 | k. A. | k. A. |
| 323 A | Entwicklung N. und L. | ja | Flächenkauf, -sicherung, -instandsetzung | ---- | d | ++ | 0 | 10,5 | k. A. | k. A. |
| 323 B | Fließgewässerentwicklung | ja | Renaturierung, Randstreifen, Flächenkauf | ---- | d | ++ | 0 | 13,9 | k. A. | k. A. |
| 323 C | Grundwasserschutz | nein | überwiegend Beratung, z. T. Modellvorhaben, Flächenkauf | ---- | i | + | 0 | 8,1 | k. A. | k. A. |
| 331 B | Qualifizierung für den Naturschutz | ja | Beratung zum KoopNat | ---- | i | + | 0 | 84,7 | k. A. | k. A. |

Wirkungsdauer: ----> = dauerhaft/permanent, ----| = nicht dauerhaft/temporär.

Wirkungsart: d = direkte, i = indirekte Wirkungen/Wirkungsketten.

Wirkungsstärke (positiv/negativ): +/- = gering, ++/- = bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, / = Wirkung zu vernachlässigen ohne Ziel.

(ja) 0 Nebenziel, ja = Hauptziel

Quelle: Eigene Darstellung nach Sander und Bormann (2013).

Tabelle 41 verdeutlicht die weite Spanne dieser Maßnahmen in Bezug auf die relativen IK, die IK pro ha und die Gesamtkosten. Die Ursachen¹³² für die unterschiedlich hohen IK wurden im Kapitel 5 dargestellt.

Die Bewertung der Wirkung beruht auf der im Vertiefungsthema vorgenommenen 5-stufigen Skala von bedeutsam negativ (--) bis bedeutsam positiv (++) . Bei der Einordnung der Kosten-Wirkungs-Relationen von Fördermaßnahmen ist neben der Wirkungsintensität die **Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen** zu berücksichtigen – hier wird nach dauerhaft und temporär unterschieden. Bei Letzterem hält die Wirkung zumeist nur so lange an, wie Zahlungen erfolgen.

Insgesamt ist bei den aus der Kosten-Wirksamkeits-Betrachtung zu ziehenden Schlussfolgerungen eine Differenzierung nach der Zielausrichtung auf die Biodiversität notwendig. Diese spielt bei den abgebildeten Maßnahmen eine unterschiedliche Rolle. Auffällig ist, dass insgesamt 19 PROFIL-Maßnahmen aus den unterschiedlichen Maßnahmengruppen die Biodiversität als Haupt- oder als Nebenziel benennen, darunter auch – bis auf 214-B – alle AUM-Teilmaßnahmen,¹³³ selbst die Gülleausbringung. Die Ausgleichszulage und die Flurbereinigung nennen die Biodiversität sogar als Hauptziel. Dieser Ansatz unterscheidet sich von den anderen Bundesländern und führt zu einem relativ hohen Anteil von Maßnahmen mit keinen oder nur geringen Wirkungsstärken.

Zusätzlich weisen fünf Maßnahmen geringe Biodiversitätswirkungen auf, obwohl sie keine Ziele für diesen Bereich benennen (GSL, Grundwasserschutz, und die forstlichen Teilmaßnahmen Bodenschutzkalkung, Bestandspflege und Standortkartierungen). Ihre Kostenstruktur kann nur an der Erreichung ihrer spezifischen Förderziele bewertet werden. Die Teilmaßnahme der Jungbestandespflege erreicht für die Biodiversität nur eine geringe Wirkungsintensität und sollte allein aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte nicht weiter angeboten werden.

Aus fachlicher Sicht sollten Maßnahmen mit alleinigem **Hauptziel** Biodiversität eine bedeutsame Wirkung (++) erzielen. Bei Multi-Ziel-Maßnahmen kann auch eine geringe Wirkung (+) für deren Angebot als stichhaltig angesehen werden, solange diese für mehrere Zieldimensionen erreicht wird.

Die Beurteilung der Kosten-Wirkungsverhältnisse der Maßnahmen, die den Erhalt und die Verbesserung der Biodiversität als **Nebenziel** verfolgen, ist schwierig. Allen Maßnahmen ist gemeinsam, dass sie für dieses Schutzgut nur eine geringe oder wie die Gülleausbringung keine Wirksamkeit entfalten. Bei diesen Maßnahmen liegen die IK im unteren Bereich und ihre Bandbreite (in Bezug zu den Fördermitteln und auch pro Hektar) ist insgesamt relativ gering. Sie reichen von

¹³² Z. B. sehr unterschiedlicher Flächenumfang der Fördermaßnahmen, Fokussierung auf unterschiedliche Standorte (Acker versus Grünland) und damit verbundene unterschiedliche Kosten für die Prämien und die Akquise.

¹³³ Diese Zielzuweisung (Haupt- und Nebenziel) beruht auf den Programmplanungsdokumenten und ursprünglichen Förderrichtlinien.

3,5 % beim Ökolandbau bis zu 12 % für B0 (pfluglose Narbenerhaltung) bzw. in absoluten IK ausgedrückt, von 3 Euro für die MDM-Verfahren bis zu 10 Euro für den Zwischenfruchtanbau. Für Bewertung dieser Maßnahmen müssen die Wirkungen im Bereich der Hauptziele der Maßnahmen berücksichtigt werden.¹³⁴ Bei all diesen Maßnahmen ist das Auftreten von Mitnahmeeffekten möglich bzw. wahrscheinlich, da sehr nah am Stand der (Produktions-)Technik gefördert wird. Der ökologische Landbau stellt hierbei die Bewertung vor eine besondere Herausforderung, da seine Vorzüglichkeit v. a. darin liegt, dass er allgemeine Umweltqualitätsziele mit geringen Zielverfehlungskosten und relativ niedrigen Transaktionskosten verbindet (so auch Hagedorn et al., 2006). Er leistet erwiesenermaßen einen Beitrag zu verschiedenen Umweltqualitätszielen besonders im Bereich der Verminderung des Energieverbrauchs, des Klimaschutzes, des Boden- und Wasserschutzes, aber weniger im Bereich des gezielten Biotop- und Artenschutzes. Die Vorzüglichkeit der Kostenstruktur dieses integrierten Ansatzes gegenüber anderen präzise auf bestimmte Ziele ausgerichteten Maßnahmen und deren Kostenstruktur ist nur vor dem Hintergrund der fachlichen/räumlichen Notwendigkeiten zu beurteilen.

Im Rahmen des Vertiefungsthemas wurden Handlungsansätze zur Verbesserung der Wirkungsinintensität sowie Reduzierung von Mitnahmeeffekten der genannten Teilmaßnahmen aufgezeigt (Sander und Bormann, 2013). Für viele besteht ein Optimierungspotenzial in der Auflagenausgestaltung, das sicherlich auch zum Anstieg der IK führen könnte. Bei der Maßnahme Gülleausbringung kann eine Zielsetzung im Bereich der Biodiversität als verfehlt eingestuft werden.

Nicht alle Maßnahmen, die die Biodiversität als **Hauptziel** führen, sind mit bedeutsamen Wirkungen (++) verbunden, sodass hier von Zielverfehlungskosten auszugehen ist. So z.B. bei der Flurbereinigung und der AGZ. Letztere erzielt nur zu vernachlässigende Effekte. Diese Maßnahme sollte trotz ihrer günstigen Kostenstruktur und geringen IK, wenn überhaupt, nur mit grundlegenden Modifikationen in Richtung Strukturwirksamkeit angeboten werden. Einen Sonderfall stellt die Maßnahme Erschwernisausgleich dar. Da er ein reines (gesetzlich vorgeschriebenes) Finanzierungsinstrument für die Durchsetzung hoheitlicher Bewirtschaftungseinschränkungen ist, geht von ihm keine zusätzliche Biodiversitätswirkung aus. Das muss die Bewertung so widerspiegeln. Dieser Umstand und ihre relativ ungünstige Kostenstruktur unter den EU-Förderbedingungen lassen eine Fortführung als nationale Maßnahme sinnvoll erscheinen. Mit 18 % relativen IK und 18 Euro IK/ha ist die Grünlandextensivierung zwar die zweitgünstigste grünlandbezogene Maßnahmen im NAU-BAU, sie erreicht aber nur geringe Wirkungen und bleibt damit hinter den eigentlich mit einem Hauptziel verbundenen Erwartungen zurück. Auch hier sollten durch eine Modifizierung der Ausgestaltung die Zielverfehlungskosten reduziert werden. Immerhin handelt es sich um eine finanzstarke Teilmaßnahme.

Allen der insgesamt **fünf hoch wirksamen** flächenbezogenen Maßnahmen ist gemeinsam, dass Mitnahmen nur in einer zu vernachlässigenden Größenordnung angenommen werden können.

¹³⁴ Dies erfolgt in den jeweiligen Vertiefungsthemen Wasser- und Klimaschutz.

Deutlich wird zudem der relativ hohe Preis der wirksamen Maßnahmen für dieses Schutzgut sowohl bezogen auf die IK pro ha als auch auf die Gesamtkosten (IK und Prämien)/ha, Insgesamt liegen die IK/ha bei allen Maßnahmen mit hohen Biodiversitätswirkungen über denen mit geringen Wirkungen. Die relativen IK fallen teilweise durch die sehr hohen Prämien pro ha dieser Maßnahmen gering aus. Das gilt insbesondere für die Blühstreifen. Auffällig ist, dass anders als in den anderen Bundesländern der Vertragsnaturschutz (KoopNat) zwar kostenintensiv ist, aber nicht zu den Teilmaßnahmen mit den höchsten IK, weder relativ noch absolut/ha, gehört. Unter den hochwirksamen Biodiversitätsmaßnahmen ist er sogar eher die günstigste Teilmaßnahme. Die mit Abstand teuersten Maßnahmen sind die Blühstreifen, wobei die lagegenauen, mehrjährigen Blühstreifen mit großem Abstand die teuerste Maßnahme in Bezug auf IK/ha ist, teurer als der Waldumbau.

Insgesamt sind alle flächenbezogenen Maßnahmen (212, 213, 214) und die damit entstehenden Kosten mit überwiegend temporären Wirkungen verbunden, die auf den Zeitraum der Zahlungen oder der Teilnahme beschränkt sind.

Dies unterscheidet sie grundlegend von den forstlichen Maßnahmen, der Flurbereinigung und dem investiven Natur- und Gewässerschutz (ELER-Code 323), die eine dauerhafte Wirkung erzielen. Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit sind sie daher positiver zu bewerten. Drei dieser Maßnahmen sind mit hohen Wirkungen für die Biodiversität verbunden. Von ihnen weist der Waldumbau mit 24 % hohe relative IK auf. Der investive Gewässer- und Naturschutz liegt mit 14 % bzw. 10,5 % deutlich darunter. Eine ebenso differenzierte Betrachtung der investiven Maßnahmen wie bei den AUM und ein Vergleich der IK/ha ist leider nicht möglich, da die Output-Einheit der Maßnahmen unter 323 nicht Flächenangaben sind, sondern (sehr heterogene) geförderte Vorhaben.

Dem Grunde nach gilt: Weisen zwei Teilmaßnahmen vergleichbar hohe Umweltwirkungen in Bezug auf ihre jeweilige Zielressource auf, ist die Teilmaßnahme zu präferieren, die die geringeren Kosten verursacht. Umgekehrt ist für Maßnahmen mit unterschiedlicher Umweltwirkung aber vergleichbaren Gesamtkosten, der Maßnahme mit den höheren Umweltwirkungen Vorrang einzuräumen. In diese Bewertung ist auch die Nachhaltigkeit mit einzubeziehen. Für dieses Urteil muss in Einzelfällen jedoch noch weiter differenziert werden als mit dem im Vertiefungsthema für die Gesamtbetrachtung angewandten fünfstufigen Verfahren. Gerade beim Thema Biodiversität spielt es eine wesentliche Rolle, für welche Zielarten die Maßnahme konzipiert ist. Dies wird am Beispiel der beiden Förderansätze der Blühstreifen-Maßnahmen deutlich. Die wesentlich kostengünstigere Variante der einjährigen Blühstreifen ist auf Offenbodenarten und Blütenbesucher ausgerichtet, während es bei den mehrjährigen Blühstreifen um die Schaffung von Streifenstrukturen, Übergangsflächen zu ökologisch sensiblen Bereichen sowie Verbindungskorridoren oder Schutz-, Brut- oder Rückzugsflächen für Wildtiere geht. Sind die Streifen breit genug und weisen sie eine vielfältige Ruderalflora auf, sind diese auch hoch wirksam. Die jeweilige Vorzüglichkeit der Maßnahmen kann also nur vor dem konkreten Artenschutzziel beurteilt werden.

Insgesamt zeichnet die Kostenstruktur der für die Biodiversität relevanten Maßnahmen von *PROFIL* die Wirkungsintensität und Präzision der Maßnahmen nach: Unwirksame und gering wirksame Maßnahmen sind relativ günstig umzusetzen, sind aber zusätzlich wegen ihrer geringen Ausdifferenzierung mit möglichen Mitnahmeeffekten verbunden. Eine starke Zielausrichtung (geringe Zielverfehlungskosten) ist tendenziell mit höheren IK/ha und Gesamtkosten verbunden.

Literaturverzeichnis

- AFC Management Consulting AG (2010): Untersuchung des Fördermanagements in Niedersachsen (im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport). Bonn.
- Armsworth, P. R., Acs, S., Dallimer, M., Gaston, K., Hanley, N. und Wilson, P. (2012): The cost of simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters* 15, H. 5, S. 406-414.
- Bathke, M. (2010): Teil II - Kapitel 19 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für die Wirtschaftskreise in den unter den Schwerpunkt 3 fallenden Bereichen (ELER-Code 331) Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (Code 331-B). Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume: http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Niedersachsen_Bremen/de/NI_Teil%20II_Kap%2019_331B_Qualifizierung%20f%20Natur%20schutz.pdf. Zitiert am 05.06.2014.
- Bauer, F., Franzmann, M., Fuchs, P. und Jung, M. (2011): Implementationsanalyse zu § 16 e SGB II in Nordrhein-Westfalen I. IAB regionale Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz, H. 1/2011.
- 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.
- Bauer, M. W., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S. und Reißig, K. (2006): Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz, Gutachten im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Endbericht, Version vom 23.8.06. <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/joerg.bogumil/>
<http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill/>.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013): Ergebnisvermerk über die Sitzungen der Programm-Koordinierungsreferenten und der Haushalts- und Koordinierungsreferenten am 18./19.07.2013 in Bonn. Protokoll.
- Bormann, K. (2010): Forstliche Förderung im Schwerpunkt 2, Teil II - Kapitel 15 Halbzeitbewertung von PROFIL. Internetseite Thünen-Institut: http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Niedersachsen_Bremen/de/NI_Teil_II_Kap_15_Forst_SP.pdf Zitiert am 07.07.2014.
- Bormann, K. (2013): Anhang 2 Zwischenbericht zur Evaluation der forstlichen Förderung. Abschlussbericht zu Fallstudien mit Schwerpunkt Waldumbau (ELER-Code 227). In: LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, OEF, Thünen-Institut für Forstökonomie und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Bericht 2013 zur laufenden Bewertung von PROFIL 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig. S. 1-27. Internetseite ML Niedersachsen: http://www.ml.niedersachsen.de/download/79648/Bericht_laufende_Bewertung_2013.pdf. Stand 11.06.2014.

- BRH, Bundesrechnungshof, Hrsg. (2011): Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik, IuK-Mindestanforderungen 20121. Internetseite www.Bundesrechnungshof.de: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/broschueren/mindestanforderungen-der-rechnungshoefe-des-bundes-und-der-laender-zum-einsatz-der-informations-und-kommunikationstechnik/view>.
- Chambon, N., Mitua, A. C. und Surubaru, N.-C. (2012): The Common Strategic Framework and its Impact on Rural Development. Notre Europe Policy paper, H. 50. Paris. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/RuralDevelopment_ChambonMitutaSurubaru_PP50_NE_Dec2011.pdf.
- Deloitte, Capgemini und Ramboell Management (2011): Study on administrative burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures. Internetseite EU-KOM: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/full-text_en.pdf. Zitiert am 29.11.2011.
- DG Agri (2014): Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming periode 2014-2020. Working document 08-18-14. Brüssel.
- Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung des niedersächsischen und Bremer EPLR, Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Braunschweig.
- Eggers, J. (2007): Good Governance in der Europäischen Agrarumweltpolitik: Eine institutionsökonomische Mehrebenenanalyse. In: GeWiSoLa, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (Hrsg.): Good Governance in der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, H. 42. S. 83-92.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2010a): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and the Court of Auditors - More or less controls? Striking the right balance between the administrative costs of control and the risk of error. Internetseite Europäische Kommission: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10346.en10.pdf>. Zitiert am 25.01.2013.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2010b): Parliamentary questions: Answer given by Mr Ciolos, on behalf of the Commission. Internetseite Europäisches Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-3992&language=DE>. Zitiert am 03.02.2014.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 - Annex 8: Simplification of the CAP. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex8_en.pdf. Zitiert am 10.11.2011.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2012): Simplifying Cohesion Policy for 2014-2020. Internetseite DG Regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_en.pdf. Zitiert am 29.02.2012.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2013): Draft Working document on eligibility conditions and selection criteria for the programming period 2014-2020. Brüssel.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2014): Common context indicators for rural development programs (2014-2020) CI 8 - GDP per capita 2012. Brüssel.

- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error (Commission document COM (2008) 866 final). Brüssel. Stand 25.01.2013.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010a): Halbzeitbewertung von PROFIL : Teil 3 - Programmbewertung.
<http://www.vti.bund.de/de/startseite/institute/lr/personal/wissenschaftliches-personal/barbara-faehrmann/alle-publikationen.html>. Stand 06.06.2011.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010b): Teil III - Programmbewertung. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROFIL. Braunschweig. S. 1-340. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Niedersachsen_Bremen/de/Ni_Teil%20III_Programmbewertung+ANHAENGE.pdf. Stand 23.11.2011.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010c): Teil III - Programmbewertung. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Braunschweig. S. 1-488. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Mecklenburg_Vorpommern/de/MV_Teil%20III_Programmbewertung+ANHANG.pdf. Stand 10.10.2011.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008): Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von PROLAND vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen (Studie 3). In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums, Materialband zu Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 129-228. Internetseite Institut für Ländliche Räume: http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/zal/ni_ex_post/ex_post_ni_kap10_mb_de.pdf. Stand 19.09.2010.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. European Review of Agricultural Economics 2013, H. Advanced Access published February, DOI jbs045, S. 1-32. <http://erae.oxfordjournals.org/cgi/content/full/jbs045?ijkey=OtQGRiXYI8P1roD&keytype=ref>. Stand 19.02.2013.

- Fährmann, B., Grajewski, R., Pufahl, A. und Schnaut, G. (2008a): Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums, Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: Zitiert am 18.08.2010.
- Fährmann, B., Grajewski, R., Pufahl, A. und Schnaut, G. (2008b): Kapitel 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Ex-post-Bewertung PROLAND, EPLR 2000 - 2006 Niedersachsen. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-123.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014): Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen. Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2007 bis 2013 (Veröffentlichung in Vorbereitung). Braunschweig.
- Falconer, K. und Whitby, M. (1999): The Invisible Costs of Implementation and Administration. In: van Huylenbroeck, G. und Whitby, M. (Hrsg.): Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets. Oxford. S. 67-88.
- Färber, G. (2007): Mehrebenenverwaltung als "Regulierungskaskade" - Ein Modell für effiziente Verwaltung oder Quelle von Bürokratie?, Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Der Europäische Verwaltungsverbund - Probleme der Mehrebenenverwaltung" am 26.11.2007 an der Universität Hamburg. Zitiert am 30.10.2013.
- Fengler, B. und Raue, P. (2010): Kapitel 16 - ILE und Leader. In: vTI (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROFIL 2007-2013. Braunschweig.
- Gawron, T. (2010): Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz - Zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KOREMI, H. 07. Leipzig/Berlin.
- Hagedorn, K., Beckmann, V., Tiemann, S. und Reuter, K. (2006): 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 02OE227 Bundesprogramm Ökologischer Landbau, überarbeitete Fassung. Berlin.
- High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (2011): Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way.
- IBYKUS AG (2012): Konsistente EU-Berichterstattung, Vortrag auf der Fachtagung "Konsistente EU-Berichterstattung" - 21.03.2012. Erfurt.
- Jordan, O. (2011): Überblick über die Prüfergebnisse der deutschen EFRE-Programme 2010/2011 und Anforderungen an die öffentliche Auftragsvergabe (Vortrag auf dem Jahrestreffen der EFRE-Verwaltungsbehörden). Erfurt. Internetseite EFRE Thüringen: https://www.thueringen.de/imperia/md/content/efreextranet/efreag/pr__sentation_pr__fungsabteilung_der_eu-kommission.pdf. Stand 04.03.2014.
- Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2012): Datenlieferung der Landwirtschaftskammer Niedersachsen zur Implementationskostenanalyse. E-Mail vom 26.07.2012.

- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL 2007 - 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Institut für Ländliche Räume: <http://www.vti.bund.de/?id=8183>. Zitiert am 04.06.2014.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume (2012): Schriftliche Befragung zur Erhebung der Implementationskosten (Fachreferate, Bewilligungsstellen, Zentrale Dienste, Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen 2012.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume (2013): Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Steuerungsebenen (Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde, Fachreferat) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein 2012/2013.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume (2014): Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Steuerungsebenen (Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde, Fachreferat) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein im Zeitraum von November 2012 bis Oktober 2014.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, OEF, Thünen-Institut für Forstökonomie und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2013): Bericht 2013 zur laufenden Bewertung von PROFIL 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite ML:
http://www.ml.niedersachsen.de/download/79648/Bericht_laufende_Bewertung_2013.pdf.
Zitiert am 06.06.2014.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2014): Ex-ante-Bewertung von PFEIL 2014 -2020, Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum, Entwurf Stand 24.07.2014. Hannover.
- LRH BW, Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Internetseite Landesrechnungshof Baden-Württemberg: http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf.
Zitiert am 10.08.2015.
- LRH Niedersachsen, Niedersächsischer Landesrechnungshof (2013): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. http://www.lrh.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=12793&article_id=55756&psmand=46. Stand 12.06.2013.
- LRH NRW, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2009): Ergebnisbericht 2009 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über den Jahresbericht 2009. Internetseite Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen: http://www.lrh.nrw.de/pdf_zip_exe/ergebnisbericht_2009.pdf. Zitiert am 26.06.2010.
- LRH, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2006): Bemerkungen des Landesrechnungshofes zum Ländlichen Wegebau. Internetseite Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: http://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=bm2006_tz19.pdf. Zitiert am 17.03.2007.
- Luhmann, N. (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen.

- LWK NI, Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2014): Anlage: Punktesystem zur Projektauswahl (Ranking 2014). Internetseite LWK Niedersachsen: <http://www.lwk-niedersachsen.de/download.cfm/file/511,195e2824-9e00-5f9d-de84fddb9bb91ff7~pdf.html>. Zitiert am 11.06.2014.
- Mantino, F. (2012): The EU proposals for rural development after 2013: A good compromise between innovation and conservative choices? Notre Europe's Policy Brief, H. 31. Paris. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/RuralDevelopment_F.Mantino_NotreEurope_Jan2012.pdf.
- Meyer, M., Zarnekow, R. und Kolbe, L. M. (2003): IT-Governance - Begriff, Status quo und Bedeutung. Wirtschaftsinformatik 45, H. 4, S. 445-448.
- MI, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2009): Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen (Zukunftsvertrag) (Anlage zur Kabinettsvorlage des MI vom 19.11.2009). E-Mail vom 10.12.2009.
- Milio, S. (2013): The conflicting effects of multi-level governance and the partnership principle: Evidence from the Italian experience. European Urban and Regional Studies 8/2013, OnlineFirst Version, S. 1-14. Internetseite: <http://eur.sagepub.com/content/early/2013/08/12/0969776413493631.full.pdf>. Stand 14.08.2013.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013a): 6. Änderungsantrag für das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 PROFIL. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013b): Allgemeine Dienstanweisung der EU-Zahlstelle Niedersachsen/Bremen zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (Zahlstellendienstanweisung) Version 7 vom 21.01.2013. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2008): Programm des Landes Niedersachsen zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010): Allgemeine Dienstanweisung der Zahlstelle Niedersachsen/Bremen zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (Zahlstellendienstanweisung) - VORIS-Nr. 78210, Version 5 vom 30.06.2010. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009a): Expertengespräch mit der Zahlstelle Niedersachsen 2009. Gespräch am 25.05.2009.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009b): Expertengespräch mit der ELER-Verwaltungsbehörde des Landes Niedersachsen am 26.05.2009. Gespräch am 26.05.2009.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2012): Besondere Dienstanweisung (BDA) zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) betreffend die Umsetzung der Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE) in Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen. Hannover.
- Niedersächsische Staatskanzlei (2014): Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) - Multifondsprogramm - für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014-2020 (Entwurf: Stand 28.05.2014). Hannover.
- NLT, Niedersächsischer Landkreistag (2013): Rotenburger Erklärung zur künftigen Strukturpolitik in Niedersachsen. http://www.nlt.de/pics/medien/1_1365692338/Rotenburger_Erklaerung.pdf. Zitiert am 31.07.2014.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2013): Trinkwasserschutzkooperationen in Niedersachsen. Grundlagen des Kooperationsmodells und Darstellung der Ergebnisse. Internetseite NLWKN: <http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/61415>. Zitiert am 21.02.2014.
- Noack, S. (2009): Implementation regulativer Politik - Die Handlungsspielräume der Vollzugsverwaltung, Studienarbeit. Books on Demand GmbH, Norderstedt.
- Nolte, L. (2009): Ein Jahr Finanzhilfe - Herausforderungen auf Landesebene - Vortrag auf Informationsveranstaltung am 25.08.2009 in Verden. Internetseite Wasserverbandstag: www.wasserverbandstag.de/main/pdfs/2_Nolte_Endfassung.ppt? Zitiert am 20.02.2014.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): The Implementation Costs of Agricultural Policies. Paris.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010): RM-Befragung. Befragung der Regionalmanagements der Leader-Regionen der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 93 %, 89 Befragte). 06/2010.
- PwC, PricewaterhouseCoopers AG WPG (2013): IT-Governance-Framework. Zitiert am 6.11.2013.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2008): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Internetseite Bundesrechnungshof: <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf>. Zitiert am 16.02.2009.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2012): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Bonn. Internetseite Bundesrechnungshof: <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2012-sonderbericht-zweiter-eu-report-deutscher-rechnungshoefe-defizite-bei-der-verwaltung-und-kontrolle-von-eu-ausgaben>. Stand 13.05.2013.
- Reiter, K. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL, Teil II - Kapitel 12 - Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit Richtlinie 2000/20/EG. Braunschweig.

- Reiter, R., Ebinger, F., Grohs, S., Kuhlmann, S. und Bogumil, J. (2011): Dezentralisierungsstrategien im Leistungsvergleich: Wirkungen von Dezentralisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Tübingen. S. 67-82.
- Roza, P. und Selnes, T. (2012): Simplification of the CAP, Assessment of the European Commission's reform proposals. LEI report, H. 2012-011. Den Haag. Stand 23.04.2012.
- Sander, A. und Bormann, K. (2013): PROFIL 2007-2013 Plan der Länder Niedersachsen und Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Beitrag des Programms zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes - Modulbericht Vertiefungsthema Biodiversität. Hannover, Hamburg.
- Schlüter, A. (2010): Monitoring-Suite Niedersachsen. Vortrag auf der Arbeitsgruppe ELER-Monitoring / GAK-Berichterstattung - Erfahrungsaustausch: Vor- und Nachteile verschiedener EDV-Lösungen am 29.11.2010 in Kassel. Internetseite MEN-D: http://www.men-d.de/fileadmin/user_upload/02_MEN_D_AG_EDV_Systeme_Vortrag_Schlueter_ext.pdf. Zitiert am 22.02.2014.
- Schmidt, A. (2010): Normalverteilungsannahme und Transformation bei Regressionen. Internetseite Universität Kiel: http://www.bwl.uni-kiel.de/bwlinstitute/gradkolleg/new/typo3conf/ext/naw_securedl/secure.php?u=0&file=/fileadmin/publications/pdf/2010_Methodik_der_empirischen_Forschung_-_Normalverteilungsannahme__Arne_Schmidt_.pdf&t=1272573564&hash=237a7846edbfa070314b4d085254bcfc. Zitiert am 05.11.2013.
- Senat der Freien Hansestadt Bremen (2006): Mitteilung des Senats vom 29. August 2006, Zusammenarbeit zwischen Bremen und Niedersachsen in der Agrarförderung, Staatsvertrag zur Übertragung der Aufgaben der Zahlstelle Bremen auf die Zahlstelle Niedersachsen. Internetseite Bremische Bürgerschaft: http://www.bremische-buergerschaft.de/drucksachen/149/3311_1.pdf. Zitiert am 15.08.2008.
- SLA, Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung (2014): Anwendungen. Internetseite Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung: http://www.sla.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=25299&article_id=86685&psmand=194. Zitiert am 24.02.2014.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2007): EU-Zahlstelle ELER, Aufgaben und Funktionen Verwaltungs- und Kontrollsystem, Präsentation.
- SMWA, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2008): Leitfaden zur Meldung von Unregelmäßigkeiten für das operationelle Programm des Freistaates Sachsen. Internetseite <http://www.strukturfonds.sachsen.de>
- Voß, W., Güldeberg, E., Jürgens, A., Kirsch-Stracke, R. und Steibel, N. (2011): Modellprojekt - Umnutzung landwirtschaftlicher Altgebäude und Hofanlagen als Beitrag zur Vitalisierung von Ortskernen, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung der "AG Dorfentwicklung" an der Leibniz Universität Hannover begleitet durch das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung. Hannover. www.gih.uni-hannover.de. Stand 28.06.12.
- Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2011): Gewährung von Zuwendungen für PROFIL-Maßnahmen (ELER); Vergleich der Regelungen des EU-Rechts mit § 44 LHO (Stand 30.08.2011). Hannover.

Sonstige zitierte Verordnungen, Erlasse, Förderrichtlinien

- BDA Forst: Besondere Dienstanweisung für das Verfahren zur Gewährung von Zuwendungen für investive Forstmaßnahmen im Rahmen des Programms *PROFIL* in den Ländern Niedersachsen und Bremen. 14.01.2011.
- BDA Forst Anhang 20: Regelungen zur Ahndung von Verstößen gegen Auflagen und Bedingungen bei investiven Forstmaßnahmen (Anhang 20 der BDA Forst). 09/2009.
- EtLR: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume (EtLR). Nds.MBl. Nr.7/2000, S. 114.
- EGFLELERStVG: Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen im Bereich der beiden EU-Fonds Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlicher Raums (ELER) (Nds. GVbl. Nr. 23/2006 S. 436). Nds.GVbl. Internetseite Recht-Niedersachsen: <http://www.recht-niedersachsen.de/78120/sthbn,egfl,eler.htm>. Stand 08.10.2007.
- RL-AGZ, 2010: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten in Niedersachsen und Bremen (Richtlinie über die Gewährung der Ausgleichszulage) RdErl. d. ML v. 04.05.2010 - 307.1-60162/1-57, VORIS 7821. Nds.MBl. 2010.
- VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/487-548 DE vom 20.12.2013. Internetseite Publication Service of the European Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:DE:PDF>. Stand 07.01.2014.
- VORIS 64000: Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, RdErl. d. MF vom 11.02.2011. Nds. MBl. 9/2011.
- VORIS 78210: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten in Niedersachsen und Bremen (Richtlinie über die Gewährung der Ausgleichszulage). VORIS 78210.
- ZILE, 2007: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 29. 10. 2007 - 306-60119/3 - VORIS 78350. Nds. MBl. Nr. 44/2007.

ANHANG

| | |
|---|------------|
| A 1 Beispiel Erhebungsbögen zur Erfassung des Personalaufwandes der LWK Niedersachsen | 235 |
| A 1.2 Fachreferat AFP und Verarbeitung und Vermarktung | 243 |
| A 2 Qualitative Erhebungsphase | 251 |
| A 2.1 Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in NI/HB, NRW, HE und SH | 251 |
| A 2.2 Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (NI/HB, HE, NRW, SH) | 255 |
| A 3 Aktualisierte Strukturlandkarte | 257 |

A 1 Beispiel Erhebungsbögen zur Erfassung des Personalaufwandes der LWK Niedersachsen

Erfassung des Personalaufwandes der LWK Niedersachsen AG. 2.1.2 für die Abwicklung der Fördermaßnahmen 111, 114 und 331-A

Anlass und Umfang der Erhebung

Das vTI wurde vom Land Niedersachsen (ML) beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung die Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter) für die Programmumsetzung in die vorzunehmenden Bewertungen der Fördereffizienz mit einzu beziehen. Unter anderem geht es hierbei auch um die Dokumentation des Aufwandes, der mit der EU-Förderung verbunden ist, und einer anschließenden Analyse der daraus resultierenden Auswirkungen auf das Fördergeschäft bzw. die inhaltliche Förderausrichtung.

Zu diesem Zweck werden alle Dienststellen des Landes und beauftragte Einrichtungen anhand eines Erhebungsbogens befragt. Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten hierauf Zugriff.

Zu verwendende Datengrundlagen der LWK Niedersachsen und Erfassungssystematik

Die Erfassung stützt sich auf die relevanten Produkte der Kosten-Leistungsrechnung (KLR). Diese sollen durch die relevanten Organisationseinheiten der Kammer in einem unterschiedlichen Detaillierungsgrad den einzelnen Maßnahmen und Aufgabenfeldern durch Einschätzungen zugeordnet werden.

Ziel ist es, einerseits belastbare Daten zu erhalten und andererseits eine mit den anderen Bundesländern vergleichbare Erfassungs- und Zuordnungssystematik zu verfolgen. Grundsätzlich sollen soweit wie möglich Kosten den Maßnahmen zugeordnet werden und so wenig wie möglich undifferenziert in den Programmoverhead fließen. Die Erfassung erfolgt generell bei allen Fördermaßnahmen getrennt nach den Bereichen (1) Grundaufwand, (2) Förderabwicklung (in der Regel alle fallabhängigen Tätigkeiten) und (3) Vor-Ort- und Ex-post-Kontrollen. Letztere werden zentral beim Technischen Prüfdienst der LWK bzw. der Prüfgruppe Oldenburg erfasst.

Inhalt des Erhebungsbogens und Ausfüllhinweise

Ermittelt werden soll der Personalaufwand AG 2.1.2 für die Umsetzung der Fördermaßnahmen von *PROFIL* nach der im Erhebungsbogen vorgenommenen Aufgabenspezifizierung und Differenzierung für das Jahr 2011. Grundlage bilden die KLR-Daten relevanter Produkte. Die erforderliche Differenzierung in Grundaufwand und Förderabwicklung erfolgt auf der Grundlage von Schätzungen. Hierfür sind in der folgenden Tabelle die wesentlichen Aufgaben dieser Bereiche aufgeführt, die bei den Angaben als Gedankenstütze dienen sollen.

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Aufteilung der KLR-Daten

| LWK (Aufgabenbereich 2.1.2 in Hannover) | Wesentliche Aufgaben für die einzelnen Fördermaßnahmen - <i>nicht abschließend*</i> |
|--|--|
| Grundaufwand für die Förderung | <ul style="list-style-type: none"> - Abstimmung mit dem Fachreferat und der Zahlstelle ML - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen - Berichts- und Meldepflichten u. a. an die Zahlstelle und Bescheinigende Stelle (z. B. Funktionsverteilungspläne, Mitteilungen zu Defiziten und Abhilfen) - Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung, Anfragen etc. Mitteilungen zu Forderungen bei Unregelmäßigkeiten etc. - Öffentlichkeitsarbeit (Internet, Flyer, Veranstaltungen) - Teilnahme an Schulungen |
| Förderabwicklung (Einzelfallbezogener Aufwand) | <ul style="list-style-type: none"> - Kostenlose Beratung im Vorfeld der Förderung - Beratung im Zuge der Antragstellung gemäß § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz - Antragsannahme (Bewilligungs-, Zahlungsanträge); Erstere auch durch Bezirksstellen - Verwaltungskontrolle (Bewilligungs-, Zahlungsanträge, inkl. Inaugenscheinnahme) - Bewilligung (inklusive aller Zahlungsanträge) - Ablehnungen, Beanstandungen, Rückforderungen - Auswahlverfahren (Prioritätenliste) - Datenerfassung (DV-gestützte Vorgangsverwaltung und Erfassung der Monitoringdaten) - Auszahlungsdateneingabe |
| Vor-Ort-Kontrollen | - <i>LWK – Technischer Prüfdienst**</i> |
| Ex-post-Kontrollen | - <i>ML Referat 301.4 Prüfgruppe Oldenburg**</i> |

* nicht alle Aufgaben sind für alle Fördermaßnahmen gleich relevant

** zentrale Erfassung mit gesonderten Erfassungsblättern

Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen und Kosten

Die aus der KLR gelieferten Daten spiegeln die Nettoarbeitszeiten wider, das heißt bei den Schätzungen für die Aufteilung der Stellenanteile auf Grundaufwand/Förderabwicklung ist der pauschale Umrechnungsschlüssel von 1.500 h pro AK zugrunde zu legen.

Angerechnet werden nur die direkt dem Förderprodukt zugeordneten KLR-Zeiten.

Die Kosten stellen aber die Bruttopersonalkosten dar (d. h. inklusive Urlaubszeiten, Krankheiten etc. und Personalnebenkosten).

(fiktives) Ausfüllbeispiel

| Maßnahme | Kalkulatorische Stellen(-anteile) (1.500 h = 1 AK) | Personal-kosten ⁽¹⁾ | Sachkosten | Indikatoren | | | |
|--|---|--------------------------------|------------|---------------|--------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| | | gesamt (Euro) | | Anträ- gen | Bewilli- gungen | Rück- forde- rungen | Rechts- behelfs- verfah- ren |
| Qualifizierung (ELER-Code 111) (KLR-Produkt 225007) | | | | | | | |
| Gesamt** | 2 | 167.000 | 9.000 | 80 | 80 | 6 | 5 |
| Grundaufwand * | 0,7 | 58.450 | 3.150 | | | | |
| Förderabwicklung * | 1,3 | 108.550 | 5.850 | | | 1 | |

(1) Bruttopersonalkosten (inklusive unproduktiven Zeiten und Personalnebenkosten)

* Anteile werden von der Bewilligungsstelle geschätzt

** Werte der KLR

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin.

1 Personalaufwand des Aufgabengebiets 2.1.2 - Bewilligungsstelle Hannover der LWK für die Abwicklung von *PROFIL*-Fördermaßnahmen im Jahr 2011

1 a) Bitte schätzen Sie möglichst genau die benötigten Stellenanteile für die Aufgabenbereiche und die dazugehörigen Kosten für die Maßnahme. Nehmen Sie hierfür Tabelle 1 der Anleitung zu Hilfe. Grundlage sind die Gesamtwerte der KLR-Produkte.

| Maßnahme | Kalkulatorische Stellen(-anteile) (1.500 h = 1 AK) | Personal-kosten ⁽¹⁾ gesamt (Euro) | Sachkosten | Indikatoren | | | |
|--|---|---|------------|---------------|--------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| | | | | Anzahl von | | | |
| | | | | Anträ- gen | Bewilli- gungen | Rück- forde- rungen | Rechts- behelfs- verfah- ren |
| Qualifizierung (ELER-Code 111) (KLR-Produkt 225007) | | | | | | | |
| Gesamt** | | | | | | | |
| Grundaufwand * | | | | | | | |
| Förderabwicklung * | | | | | | | |
| EMS (ELER-Code 114) (KLR-Produkt 220700) | | | | | | | |
| Gesamt** | | | | | | | |
| Grundaufwand * | | | | | | | |
| Förderabwicklung * | | | | | | | |
| Transparenz schaffen (ELER-Code 331-A) (KLR-Produkt 220101) | | | | | | | |
| Gesamt** | | | | | | | |
| Grundaufwand * | | | | | | | |
| Förderabwicklung * | | | | | | | |

(1) Bruttopersonalkosten (inklusive unproduktiven Zeiten und Personalnebenkosten)

* Anteile werden von der Bewilligungsstelle geschätzt

** Werte der KLR

1 b) Spezieller Aufwand/Kosten des AG 2.1.2 für den Einsatz und die Anpassungserfordernisse der förderspezifischen IT-Systeme. Die Entwicklungs- und Bereitstellungskosten des SLA werden dort erfasst.

| | Kalkulatorische Stellen (-anteile) (1.500 h = 1 AK) | Personalkosten ⁽¹⁾ gesamt (Euro) |
|--|--|--|
| | geschätzter Aufwand für erforderliche IT-Systemanpassungen | |
| Qualifizierung (ELER-Code 111) | | |
| EMS (ELER-Code 114) | | |
| Transparenz schaffen (ELER-Code 331-A) | | |

Ist dieser Aufwand bereits in den Aufstellungen der Tabelle 1a erhalten?

nein ja

1 c) Kontrollen Dritter

Der Produktkatalog der KLR enthält das Produkt Aufwand für Kontrollen Dritter (KLR-Produkt 2280 01). War dieses Produkt für das AG 2.1.4 im Jahr 2011 relevant?

nein, da dieser Aufwand in den o. g. Produkten verbucht wurde.

ja. Bitte tragen Sie diesen Aufwand in die folgende Tabelle ein und verteilen Sie ihn auf die einzelnen Maßnahmen.

| Maßnahme | KLR-Daten des AG 2.1.4 für Aufwand für Kontrollen Dritter (KLR-Produkt 2280 01) | | |
|---|---|----------------|------------|
| | Kalkulatorische Stellen(-anteile) | Personalkosten | Sachkosten |
| | | gesamt (Euro) | |
| Gesamt ** | | | |
| <i>Davon geschätzt</i> | | | |
| Qualifizierung (ELER-Code 111) * | | | |
| EMS (ELER-Code 114)* | | | |
| Transparenz schaffen (ELER-Code 331-A)* | | | |

(1) Bruttopersonalkosten (inklusive unproduktiven Zeiten und Personalnebenkosten)

* Anteile werden von der Bewilligungsstelle geschätzt

** Werte der KLR

2 Besonderheiten des Jahres 2011

2 a) Zeichnet sich das Jahr 2011 im Vergleich zu den anderen Jahren der aktuellen Förderperiode, durch Besonderheiten aus, die den Aufwand erheblich beeinflusst haben (erhöht oder gesenkt)? Unterscheiden sie hierbei bitte, ob diese Besonderheiten in erster Linie mit Änderungen des Fördervolumens oder mit Veränderungen der Förderabwicklung (Vorgaben, Prozeduren etc.) zusammenhängen.

| Maßnahme | Gab es Besonderheiten bzw. Veränderungen im Jahr 2011, die den Aufwand für die Maßnahmen beeinflusst haben? | | |
|--|---|--------------------------|------------------------------------|
| | nein | ja | und zwar folgende Besonderheiten |
| Qualifizierung (ELER-Code 111) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Fördervolumen: Förderverfahren: |
| EMS (ELER-Code 114) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Fördervolumen: Förderverfahren: |
| Transparenz schaffen (ELER-Code 331-A) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Fördervolumen: Förderverfahren: |

2 b) Wie stark würden Sie daher die Abweichungen des Aufwandes für die Maßnahme des Jahres 2011 zum geschätzten Durchschnitt der Jahre 2007 - 2011 einstufen?

| Maßnahme | Bezogen auf den durchschnittlichen Aufwand der Jahre 2007-2011 war der Aufwand im Jahr 2011 für die Maßnahme ... | | | | | |
|--|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | deutlich geringer | etwas geringer | in etwa gleich | etwas höher | deutlich höher | keine Angabe möglich |
| Qualifizierung (ELER-Code 111) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| EMS (ELER-Code 114) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Transparenz schaffen (ELER-Code 331-A) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

3 Vergabe von Leistungen an Dritte

Wurden im Zusammenhang mit den Aufgaben zur Abwicklung der Fördermaßnahme (siehe Aufgabenkatalog in Tabelle 1) im Zeitraum 2007 bis 2011 vom AG 2.1.2 Leistungen nach außen vergeben, sodass diese in den unter Frage 1 gemachten Angaben nicht enthalten sind? Hierbei geht es nur um Leistungen, die unmittelbar mit der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen bzw. deren Abwicklung zusammenhängen (zum Beispiel Beauftragungen im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit oder spezielle Datenauswertungen, Kontrollen etc.). Nicht gemeint sind Leistungen im Zusammenhang mit der Realisierung der geförderten Vorhaben.

nein ja, und zwar folgende Leistungen:

| Jahr | Vergebene Leistung | Auftragssumme (ca. brutto) in 1.000 Euro | Finanzierung mit Mitteln der Technischen Hilfe?* | |
|------|--------------------|--|--|--------------------------|
| | | | ja | nein |
| | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

* Geben Sie bitte an, ob diese Beauftragung mit Mitteln der Technischen Hilfe aus *PROFIL* finanziert wurde. Diese Mittel werden von der Verwaltungsbehörde bewirtschaftet.

4 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema und zum Fragebogen

Vielen Dank für Ihre Angaben!

A 1.2 Fachreferat AFP und Verarbeitung und Vermarktung

Erfassung des Personalaufwands des Fachreferates 106 des ML für die PROFIL-Fördermaßnahmen AFP und „Verarbeitung und Vermarktung“ (ELER-Codes 121¹³⁵ und 123) im Jahr 2011

Anlass und Umfang der Erhebung

Das vTI wurde vom Land Niedersachsen beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung die Verwaltungskosten in die vorzunehmenden Bewertungen der Fördereffizienz mit einzubeziehen. Hierfür werden alle Dienststellen des Landes und beauftragte Einrichtungen anhand eines Erhebungsbogens befragt. Um vergleichbare Kostenarten von den unterschiedlichen Stellen zu erhalten bzw. ableiten zu können, wird der erforderliche Personalaufwand in Stellenanteilen der unterschiedlichen Laufbahnen erfasst. Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten Zugriff auf Ihre Antworten.

Gegenstand der Erhebung

Ermittelt werden soll der Personalaufwand des Fachreferates für die Konzeption, Steuerung und Umsetzung der jeweiligen Fördermaßnahme nach der im Erhebungsbogen vorgenommenen Aufgabenspezifizierung und Differenzierung für das Kalenderjahr 2011.

Generelle Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben des Referates

Die Erfassung erfolgt generell bei allen Fördermaßnahmen getrennt nach den Bereichen

- (1) Grundaufwand,
- (2) Förderabwicklung (in der Regel alle fallabhängigen Tätigkeiten) und
- (3) Vor-Ort- und Ex-post-Kontrollen.

Der Aufwand des Fachreferats 106 wird für das AFP insgesamt dem Bereich des Grundaufwandes zugeordnet. Hierunter fällt auch der Aufwand für wiederholende VOKn im Rahmen der Fachaufsicht. Aufgrund der im Gegensatz zu anderen Fachreferaten starken Einbindung in das Bewilligungsgeschäft für die Maßnahmen 123 wird hier der Aufwand auch der Förderabwicklung zugeordnet.

In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Aufgaben aufgeführt, die bei der Angabe der Stellenanteile (Frage 1) als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Ihrer Meinung nach Aufgaben fehlen, berücksichtigen Sie diese bei den Angaben zu Frage 1 und weisen hierauf unter Frage 5 am Ende des Erhebungsbogens hin.

¹³⁵ Da die Zuständigkeit für das AFP erst zum 01.09.2011 vom Referat 307 auf das Referat 106 übergegangen ist, muss für die Beantwortung der Fragen eventuell Rücksprache mit 307 bzw. den vormals Zuständigen gehalten werden.

Tabelle 1: Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

| Fachreferat 106 | Wesentliche Aufgaben für die Fördermaßnahmen 121 und 123 - nicht abschließend |
|--|--|
| Grundaufwand für die Förderung | <ul style="list-style-type: none"> - Programmänderungsverfahren - „Betreuung“ der Förderrichtlinie und der besonderen Dienstanweisung - Finanzmanagement, Vorausschau etc. - Erarbeitung, Überarbeitung und Monitoring der Auswahlkriterien - Abstimmungen mit Verwaltungsbehörde und Zahlstelle - Fachaufsicht über die Bewilligungsstelle, inklusive wiederholender VOKn - Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung - Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen - Öffentlichkeitsarbeit |
| Förderabwicklung (Einzelfallbezogener Aufwand) | <ul style="list-style-type: none"> - Akquise (aktives und gezieltes Anwerben von antragstellenden Unternehmen) - Beratung im Vorfeld der Antragstellung - Beratung im Zuge der Antragstellung gemäß § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz - Auswahlverfahren |

Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen und Kosten

Die Angaben des Personalaufwandes sollen in Anteilen bezogen auf eine volle Stelle nach Laufbahnen differenziert erfolgen. Bei der vorzunehmenden Schätzung der Arbeitsanteile soll die Nettojahresarbeitszeit (abzüglich aller unproduktiven Zeiten, wie Urlaub, Krankheit etc.) zugrunde gelegt werden. Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, werden deren Stellenanteile addiert. Hierdurch können auch Werte größer 1 (bzw. größer 100 %) entstehen.

Die angegebenen Stellenanteile werden vom vTI anhand von Personalkostentabellen umgerechnet und mit Sachkostenpauschalen belegt.

Ausfüllbeispiel:

| Maßnahme | Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im ehemals* | | |
|-------------------------------|--|------------------|----------------|
| | mittleren Dienst | gehobenen Dienst | höheren Dienst |
| Maßnahme ELER-Code 123 | | | |
| Grundaufwand | 0 | 0,5 | 0,35 |
| Förderabwicklung | 0 | 0,5 | 0,5 |

* nach neuer Laufbahnverordnung entspricht dies den drei Bereichen Laufbahngruppe 1, Einstiegsamt 2 sowie Laufbahngruppe 2 Einstiegsamt 1 und 2; hier werden noch die alten Begriffe verwendet, da allgemein immer noch gebräuchlicher.

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben per Fax (Fax-Nr.: 0531/596-5599) oder per E-Mail bis zum **29.06.2012** an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin.

1 Personalaufwand des Fachreferates 106 für die Umsetzung der Fördermaßnahmen 123 und 121¹³⁶ im Jahr 2011

Bitte schätzen Sie möglichst genau die eingesetzten Stellenanteile für die jeweiligen Aufgabenbereiche. Nehmen Sie hierfür Tabelle 1 der Anleitung zu Hilfe. Grundlage für die Angaben sind die aufgabenspezifischen Arbeitseinsätze der einzelnen MitarbeiterInnen in Bezug auf deren Nettojahresarbeitszeiten.

| Maßnahme | Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im (ehemals) | | |
|---|---|------------------|----------------|
| | mittleren Dienst | gehobenen Dienst | höheren Dienst |
| AFP (ELER-Code 121) | | | |
| Grundaufwand | | | |
| Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123) | | | |
| Grundaufwand | | | |
| Förderabwicklung | | | |

* nach neuer Laufbahnverordnung entspricht dies den drei Bereichen Laufbahngruppe 1, Einstiegsamt 2 sowie Laufbahngruppe 2 Einstiegsamt 1 und 2; hier werden noch die alten Begriffe verwendet, da allgemein immer noch gebräuchlicher.

2 Geschätzter durchschnittlicher jährlicher Personalaufwand 2007 - 2011

Schätzen Sie bitte ein, inwieweit die unter Frage 1 gemachten Angaben des Kalenderjahres 2011 für den Durchschnitt des Förderzeitraums 2007-2011 zutreffend sind.

| (Teil-)Maßnahme | Bezogen auf den durchschnittlichen Personalaufwand der Jahre 2007-2011 war der Aufwand im Jahr 2011 ... | | | | | |
|-----------------|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | deutlich geringer | etwas geringer | in etwa gleich | etwas höher | deutlich höher | keine Angabe möglich |
| 121 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 123 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Sollten deutliche Abweichungen vorliegen, erläutern Sie bitte worauf diese zurückzuführen sind. Wesentlich ist hierbei die Angabe, ob die Abweichungen in erster Linie mit Änderungen des Fördervolumens oder eher mit Veränderungen der Förderabwicklung zusammenhängen.

¹³⁶ Da die Zuständigkeit für das AFP erst zum 01.09.2011 vom Referat 307 auf das Referat 106 übergegangen ist, muss für die Beantwortung der Fragen eventuell Rücksprache mit 307 bzw. den vormals Zuständigen gehalten werden.

3 Vergabe von Leistungen inklusive Kosten für förderspezifische IT-Programme

Wurden im Zusammenhang mit der Ausgestaltung oder Abwicklung der Fördermaßnahme (vgl. Aufgabenkatalog in Tabelle 1) durch das Fachreferat Leistungen nach außen vergeben? Hierunter fallen auch Ausgaben für Infomaterial, IT-Entwicklung, Fachmonitoring etc.

nein ja, und zwar folgende Leistungen:

| Jahr | Vergebene Leistung | Auftragssumme (ca. brutto) in 1.000 Euro | Finanzierung mit Mitteln der Techni- schen Hilfe?* | |
|------|--------------------|--|--|--------------------------|
| | | | ja | nein |
| | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

* Geben Sie bitte an, ob diese Beauftragung mit Mitteln der Technischen Hilfe von PROFIL finanziert wurde. Diese Mittel werden von der Verwaltungsbehörde bewirtschaftet.

4 Förderung der Maßnahmen unter Leader und leaderspezifischer Aufwand des Fachreferates

4a) Generell wurde das gesamte Maßnahmenspektrum des PROFIL-Programms für Leader geöffnet. Das hat zur Folge, dass sich ggf. auch Ihr Fachreferat mit den Bedingungen und Regelungen von Leader auseinandersetzen und den nachgeordneten Bereich hierfür sensibilisieren muss. Hierdurch kann im Zeitraum 2007 – 2011 zusätzlicher Aufwand für die Fördermaßnahme entstanden sein.

Ist im Fachreferat 106 im Zeitraum von 2007 bis 2011 ein zusätzlicher leaderspezifischer Aufwand entstanden?

ja und zwar für die Maßnahme(n) (weiter mit Fragen 4b)

nein (weiter mit Frage 4e)

keine Angabe möglich (weiter mit Frage 4e)

4b) Inwieweit treffen die folgenden Aussagen für Ihr Fachreferat zu?

| | trifft gar nicht zu | | | | | trifft voll und ganz zu |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Leader war am Anfang der Förderperiode (2007/2008) mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden. | | | | | | |
| 121 | <input type="checkbox"/> |
| 123 | <input type="checkbox"/> |
| Leader ist mit einem stetigen Aufwand verbunden. | | | | | | |
| 121 | <input type="checkbox"/> |
| 123 | <input type="checkbox"/> |
| Leader ist sporadisch immer wieder mit punktuellen Aufwand verbunden. | | | | | | |
| 121 | <input type="checkbox"/> |
| 123 | <input type="checkbox"/> |

4c) Worin bestand bzw. besteht dieser Aufwand des Fachreferates?

4d) Wie hoch schätzen Sie den durchschnittlichen jährlichen „Leader-spezifischen“ Aufwand des Fachreferates in Arbeitstagen ein? (Summieren Sie bitte die Arbeitszeiten aller beteiligten MitarbeiterInnen des Fachreferates)

| | 121 | 123 |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|
| weniger als ein Arbeitstag | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1 – 4 Arbeitstage | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5 - 20 Arbeitstage | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| mehr als 20 Arbeitstage | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

4e) Welcher Nutzen für die Fördermaßnahmen bzw. die hiermit verbundenen förderpolitischen Ziele Ihres Fachreferates steht diesem Aufwand gegenüber? Inwieweit treffen die folgenden Aussagen aus Ihrer Sicht zu?

| | trifft gar nicht zu | | | | trifft voll und ganz zu | | keine Angabe möglich |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Durch Leader hat das Fachreferat Impulse für die weitere Ausgestaltung der Fördermaßnahme erhalten. | | | | | | | |
| 121 | <input type="checkbox"/> |
| 123 | <input type="checkbox"/> |
| Durch Leader konnten innovative Ideen des Fachreferates in Zusammenarbeit mit den LAGn erprobt bzw. umgesetzt werden. | | | | | | | |
| 121 | <input type="checkbox"/> |
| 123 | <input type="checkbox"/> |
| Über die Leader-Förderung konnten für die Fördermaßnahme bzw. die förderpolitischen Ziele des Fachreferates mehr Mittel eingesetzt werden. | | | | | | | |
| 121 | <input type="checkbox"/> |
| 123 | <input type="checkbox"/> |

Sonstiger Nutzen _____

5 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema und zum Fragebogen

Vielen Dank für Ihre Angaben!

A 2 Qualitative Erhebungsphase

A 2.1 Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in NI/HB, NRW, HE und SH

Tabelle A-2.1: Qualitative Erhebungen: Verwaltungseinheiten, Gesprächsart, Gesprächsdatum

| Institution, Förderbereich | Gesprächsart | Gesprächsdatum |
|--|-------------------|----------------|
| Hessen | | |
| Landkreisverwaltung, Agrarförderung | Telefoninterview | 19.11.2012 |
| Landkreisverwaltung, Agrarförderung | Telefoninterview | 04.12.2012 |
| Landkreisverwaltung, Agrarförderung | Telefoninterview | 29.11.2012 |
| Landkreisverwaltung, Dorf- und Regionalentwicklung | Telefoninterview | 04.12.2012 |
| Landkreisverwaltung, Dorf- und Regionalentwicklung | Telefoninterview | 10.01.2013 |
| Regierungspräsidium Gießen, Marktstrukturförderung | Telefoninterview | 27.11.2012 |
| Regierungspräsidium Darmstadt, forstliche Förderung | Telefoninterview | 13.12.2012 |
| Hessisches Ministerium für Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bescheinigende Stelle | Face-to-face | 14.02.2013 |
| WIBank, Zahlstelle | Gruppendiskussion | 23.05.2013 |
| Hessisches Ministerium für Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Verwaltungsbehörde | Telefoninterview | 25.06.2013 |
| Hessisches Ministerium für Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Fachreferat Agrarumweltmaßnahmen | Telefoninterview | 11.03.2013 |
| NRW | | |
| Untere Landschaftsbehörde | Telefoninterview | 14.11.2012 |
| Untere Landschaftsbehörde | Telefoninterview | 19.11.2012 |
| Bezirksregierung Arnsberg, Dezernat 33 | Telefoninterview | 21.11.2012 |
| Bezirksregierung Detmold, Dezernat 33 | Telefoninterview | 13.12.2012 |
| Bezirksregierung Detmold, Referat 51 | Telefoninterview | 12.11.2012 |
| Landesbetrieb Wald und Holz, Forstamt | Telefoninterview | 11.12.2012 |
| Landesbetrieb Wald und Holz, Geschäftsstelle | Telefoninterview | 29.11.2012 |
| Landesbeauftragter (LWK NRW), Bewilligungsstelle, Qualifizierung und Beratung | Telefoninterview | 26.11.2012 |
| Landesbeauftragter (LWK NRW), Bewilligungsstelle, Flächenmaßnahmen | Telefoninterview | 13.11.2012 |
| Landesbeauftragter (LWK NRW), Kreisstelle | Telefoninterview | 05.12.2012 |
| Landesbeauftragter (LWK NRW), Kreisstelle | Telefoninterview | 11.12.2012 |
| Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV), Referat 17, Marktstruktur | Telefoninterview | 28.11.2012 |

Fortsetzung Tabelle A-2.1

| Institution, Förderbereich | Gesprächsart | Gesprächsdatum |
|--|-------------------|----------------|
| Landesbeauftragter (LWK NRW), Zahlstelle | Gruppendiskussion | 04.06.2012 |
| Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV), Verwaltungsbehörde | Telefoninterview | 12.11.2013 |
| Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV), Fachreferat Agrarumweltmaßnahmen | Telefoninterview | 02.06.2013 |
| Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV), Fachreferat Vertragsnaturschutz | Telefoninterview | 17.06.2013 |
| Schleswig-Holstein | | |
| Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Agrarförderung, Regionaldezernat | Telefoninterview | 11.02.2013 |
| Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Agrarförderung, Zentraldezernat | Telefoninterview | 04.02.2013 |
| Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Ländliche Entwicklung, Regionaldezernat | Telefoninterview | 05.02.2013 |
| Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Ländliche Entwicklung, Regionaldezernat | Telefoninterview | 11.02.2013 |
| Landgesellschaft (LGSH), Vertragsnaturschutz | Telefoninterview | 29.01.2013 |
| MLUR, Referat 50, Naturschutzmaßnahmen | Telefoninterview | 08.02.2013 |
| MLUR, Referat 40, Fließgewässerentwicklung | Telefoninterview | 07.02.2013 |
| MLUR, Referat 12, Qualifizierung | Telefoninterview | 25.01.2013 |
| MLUR, Referat AUM, AGZ, Cross Compliance | Telefoninterview | 08.05.2013 |
| MLUR, Referat Vertragsnaturschutz | Telefoninterview | 15.03.2013 |
| MELUR, Referat 12, Verwaltungsbehörde | Telefoninterview | 10.10.2014 |
| Finanzministerium, Referat Bescheinigende Stelle | Telefoninterview | 16.10.2014 |
| Niedersachsen/Bremen | | |
| Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN), Amt für Landentwicklung | Telefoninterview | 14.11.2012 |
| Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN), Amt für Landentwicklung | Telefoninterview | 20.11.2012 |
| Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Flächenförderung | Telefoninterview | 21.11.2012 |
| Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Flächenförderung | Telefoninterview | 12.11.2012 |
| Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Flächenförderung | Telefoninterview | 03.12.2012 |
| Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Forstliche Förderung | Telefoninterview | 17.01.2013 |
| Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Marktstrukturförderung | Face-to-face | 26.11.2012 |
| Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Agrarinvestitionsförderung | Telefoninterview | 17.12.2012 |
| Landwirtschaftskammer Bewilligungsstelle, Qualifizierung, Beratung, Transparenz schaffen | Face-to-face | 30.11.2012 |
| Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), Fachbereich V (Bewilligungsstelle), regionale Betriebsstelle, Naturschutz | Telefoninterview | 22.11.2012 |

Fortsetzung Tabelle A-2.1

| Institution, Förderbereich | Gesprächsart | Gesprächsdatum |
|--|---------------------|-----------------------|
| Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), Fachbereich V (Bewilligungsstelle), regionale Betriebsstelle, Fließgewässer | Telefoninterview | 22.11.2012 |
| Landkreisverwaltung, Untere Naturschutzbehörde, Vertragsnaturschutz und Erschwernisausgleich | Telefoninterview | 20.11.2012 |
| Landkreisverwaltung, Untere Naturschutzbehörde, Vertragsnaturschutz und Erschwernisausgleich | Telefoninterview | 03.12.2012 |
| Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium (ML), Referat 301, Zahlstelle | Face-to-face | 16.05.2013 |
| Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium (ML), Fachreferat Agrarumweltmaßnahmen | Telefoninterview | 14.03.2013 |
| Niedersächsisches Umweltministerium (MU), Fachreferat Vertragsnaturschutz | Telefoninterview | 15.03.2013 |

Quelle: Eigene Darstellung.

A 2.2 Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (NI/HB, HE, NRW, SH)

- Wie lange sind Sie schon im Bereich der EU-Förderung tätig?

1. Maßnahmenmerkmale und Einfluss auf den Umsetzungsaufwand

- (1) Mit dem Leitfaden haben Sie die Ergebnisse der Verwaltungskostenerfassung der für Sie relevanten Maßnahmen erhalten: Halten Sie die Ergebnisse für nachvollziehbar und plausibel? Haben Sie Anmerkungen zur Erhebung?
- (2) Wie bewerten Sie das Verhältnis der Verwaltungskosten zu den verausgabten Mitteln bzw. den erreichten Zielen der Fördermaßnahme(n)?
- (3) Welche Merkmale der Fördermaßnahme(n) führen insbesondere zu einem hohen Aufwand? Welche zu einem niedrigen?
- (4) Wo sehen Sie im Hinblick auf eine Reduzierung des Aufwands Veränderungsbedarf für das zukünftige Förderspektrum bzw. die zukünftige Maßnahmenausgestaltung?

2. EU-Bestimmungen und Umsetzung von Fördermaßnahmen

- (4) Welche Aspekte der EU-Förderung sind für die Verwaltung besonders zeitaufwendig? Bei welchen Maßnahmen treten diese besonders zutage?
 - in der Phase der Antragstellung bis zur Bewilligung
 - im Bereich der Kontrollen – Verwaltungsk, VOK, Kontrollen übergeordneter Stellen
 - im Bereich der Auszahlungen, Rückforderungen und Sanktionen
 - im Berichtswesen/Aktenführung
- (5) Welche dieser Aspekte führen zu einem höheren Aufwand bzw. zu Nachteilen bei den ZuwendungsempfängerInnen? Hat dies Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Fördermaßnahme(n)?
- (6) Bei aller Kritik an EU-Förderbestimmungen, sehen Sie auch positive Aspekte/Impulse für das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Förderabwicklung? Können Sie hierfür Beispiele nennen?
- (7) Wo sind Probleme in der Förderabwicklung aus Ihrer Sicht „hausgemacht“? Gibt es Bestimmungen in den Dienstanweisungen oder Erlassen, die aus Ihrer Sicht über die Erfordernisse der zugrunde liegenden EU-Verordnungen hinausgehen?
- (8) Welche Auswirkungen hat die Finanzierung aus unterschiedlichen Quellen (EU-, Bundes-, Landes-, Kommunalhaushalt, Mittel Dritter) auf die Förderabwicklung?
- (9) Welche Bestimmungen oder Vorgehensweisen (EU, Bund, Land, eigene Bewilligungsstelle) sollten zukünftig abgeschafft, verändert oder eingeführt werden?

3. Einfluss der Durchführung auf Förderinhalte und Wirkungen

- (10) Hat der Umsetzungsrahmen der Fördermaßnahmen Ihrer Meinung nach Auswirkungen auf die Zielerreichung der Förderung? Wo sehen Sie positive Zusammenhänge und wo negative?
- (11) Auf welche Weise bestimmen potenzielles Anlastungsrisiko einerseits und der Gesichtspunkt der „Verwaltungskosten“ andererseits das Verwaltungshandeln? Können Sie Beispiele nennen?
- Werden aus Ihrer Sicht sinnvolle Maßnahmen/Vorhaben nicht angeboten?
 - Werden angebotene Maßnahmen nicht mehr proaktiv weiterverfolgt?

4. Organisationsstruktur

- (12) Wie beurteilen Sie die Funktionsfähigkeit der für die Umsetzung Ihrer Maßnahme(n) implementierten Abläufe und Zuständigkeitsverteilungen? Vorteile – Nachteile (Anzahl involvierter Stellen, Koordinations- und Abstimmungserfordernisse, Schnittstellen, Knappheiten)
- (13) Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit Verwaltungsbehörde, Zahlstelle (koordinierenden Stellen), Bescheinigende Stelle

5. Personalsituation in den Bewilligungsstellen

- (14) Ist genug und ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden für
1. einen reibungsfreien, regelkonformen Förderablauf
 2. eine fundierte inhaltlich-fachliche Arbeit (Förderausrichtung, Strategie)
 3. eine nachhaltige Personalentwicklung
 4. eine hohe Kundenzufriedenheit durch gute Kundenorientierung?
- (15) Wenn nicht, woran mangelt es besonders, und wie reagieren Sie darauf?
- (16) Sehen Sie einen Personalmehrbedarf? In welcher Größenordnung?
- (17) Wäre eine (andere) Art der Unterstützung der Bewilligungsstellen notwendig und sinnvoll? (z. B. Auslagerung, Vergabe von Aufgaben im Rahmen der Förderung)

6. Technische Ausstattung und EDV-Landschaft

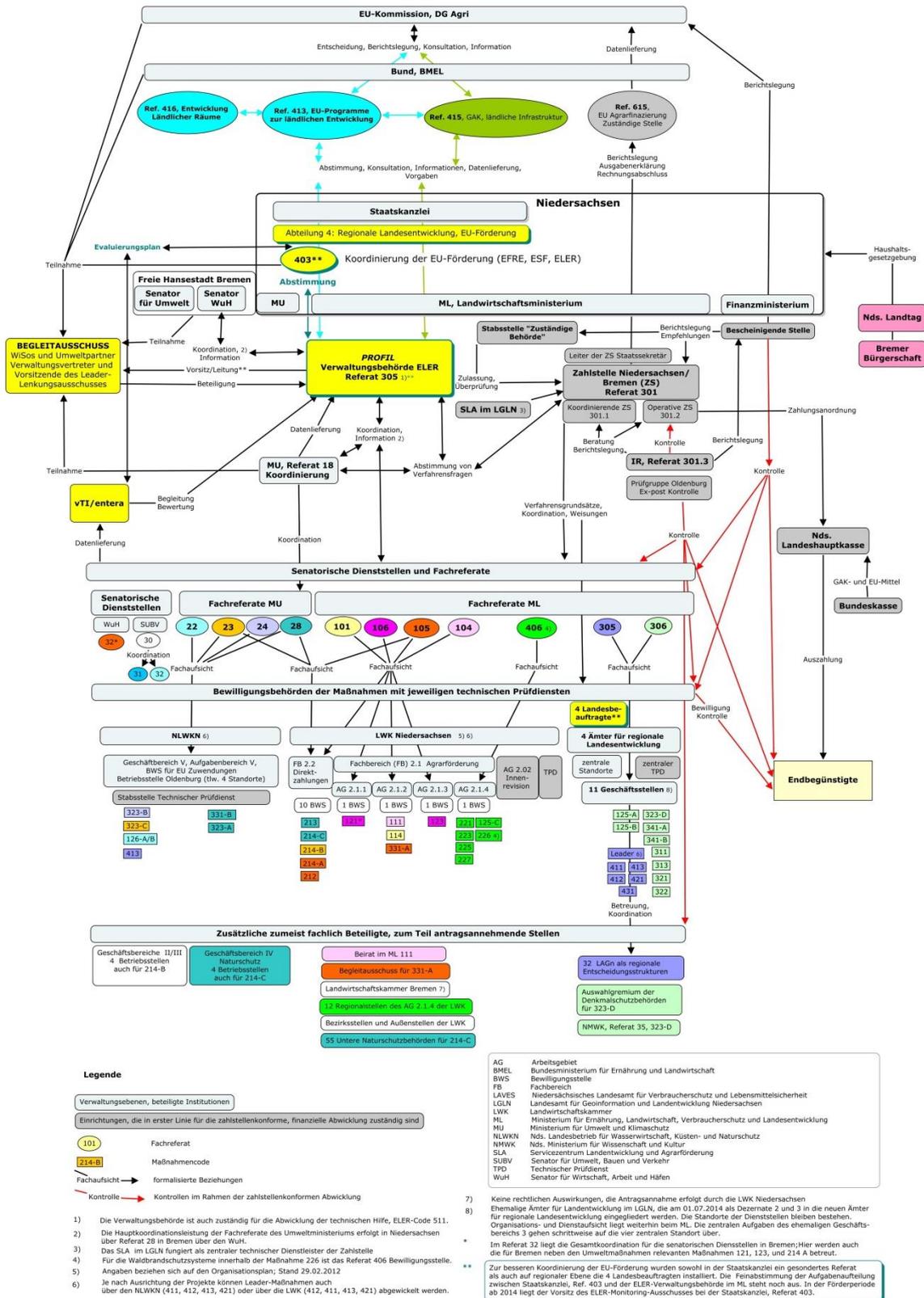
- (18) Wie beurteilen Sie die technische Ausstattung Ihrer Bewilligungsstelle?
- (19) Wie beurteilen Sie die Zweckmäßigkeit und Funktionsfähigkeit der eingesetzten EDV-Programme? Vor- und Nachteile.
- (20) Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf und Verbesserungsmöglichkeiten?

7. Fazit und Ausblick auf die Förderperiode 2014 – 2020

- (21) Zusammengefasst: Was sind aus Ihrer Sicht die spezifischen Herausforderungen Ihrer Verwaltung im Kontext von EU-Förderung? Bitte nennen sie max. drei Punkte!
- (22) Wie würden Sie den folgenden Satz in Bezug auf die Förderperiode 2014-2020 beenden: Wenn sich an den Rahmenbedingungen nichts Entscheidendes ändert, dann ...

A 3 Aktualisierte Strukturlandkarte

Abbildung A-3: Strukturlandkarte der Umsetzung von PROFIL, Stand 01.07.2014



Quelle: Eigene Darstellung.