Halbzeitbewertung von *PROFIL*

Teil III – Programmbewertung

Autoren:

Barbara Fährmann
Antje Fitschen-Lischewski
Bernhard Forstner
Regina Grajewski
Andrea Moser
Marion Pitsch
Andrea Pufahl
Karin Reiter
Wolfgang Roggendorf
Achim Sander
Andreas Tietz

Braunschweig/Hannover, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis

Seite

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **V**

Kartenverzeichnis **VII**

Tabellenverzeichnis **VIII**

1 Einleitung **1**

1.1 Untersuchungsdesign, -methoden und verwendete Daten für Programmbewertung 1

1.1.1 Untersuchungsdesign 1

1.1.2 Methoden und Datenbasis 6

1.2 Programmziele und Relevanzprüfung 7

2 Programmwirkungen **9**

2.1 Beitrag des Programms zu Beschäftigung und Wachstum (Frage 1) 9

2.1.1 Fachlicher und politischer Kontext 10

2.1.2 Relevante Maßnahmen 11

2.1.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien 13

2.1.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen 14

2.1.5 Beantwortung der Bewertungsfrage 17

2.1.6 Nachfrageseitige Einkommens- und Beschäftigungseffekte 17

2.1.6.1 Daten 18

2.1.6.2 Ergebnisse auf Ebene der Länder Niedersachsen/Bremen 20

2.1.6.3 Effekte auf Ebene der Landkreise 24

2.2 Beitrag des Programms zur Modernisierung des Agrarsektors (Fragen 7 bis10) 29

2.2.1 Fachlicher und politischer Kontext 29

2.2.2 Relevante Maßnahmen 30

2.2.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien 32

2.2.4 Beantwortung der Bewertungsfrage(n) 41

2.3 Vertiefungsthemen Umwelt (Biodiversität, Wasser, Klima) 42

2.3.1 Fachlicher und politischer Kontext 42

2.3.1.1 Treibende Kräfte – Basisindikatoren – Wirkungsindikatoren 43

2.3.1.2 Themenübergreifende Indikatoren 44

2.3.2 Beitrag des Programms zur Biodiversität (Frage 2a, 3a) 48

2.3.2.1 Einleitung und Zielsetzung 48

Seite

2.3.2.2 Fachlicher und politischer Kontext 52
2.3.2.3 Strategien und Ziele sowie relevante Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen 59
2.3.2.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen 73
2.3.2.5 Beantwortung der Bewertungsfragen 79
2.3.3 Beitrag des Programms zum Wasserschutz und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Frage 2b und Frage 3b) 80
2.3.3.1 Fachlicher und politischer Kontext 81
2.3.3.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien 86
2.3.3.3 Relevante Programminhalte und Maßnahmen 87
2.3.3.4 Maßnahmen und Programmwirkungen 90
2.3.3.5 Beantwortung der Bewertungsfragen 97
2.3.4 Beitrag des Programms zum Klimaschutz und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls (Frage 2c, 3c) 98
2.3.4.1 Fachlicher und politischer Kontext 99
2.3.4.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien 104
2.3.4.3 Relevante Maßnahmen 104
2.3.4.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen 107
2.3.4.5 Beantwortung der Bewertungsfrage 112
2.4 Anpassung an Bevölkerungsschwund oder -druck (Frage 6) 113
2.4.1 Fachlicher und politischer Kontext 113
2.4.2 Relevante Maßnahmen in *PROFIL* und deren Wirkungen 114
2.4.3 Beantwortung der Bewertungsfrage 114
2.5 Lebensqualität (programmspezifische Frage) 115
2.5.1 Fachlicher und politischer Kontext 117
2.5.2 Relevante Maßnahmen 119
2.5.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien 121
2.5.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen 121
2.5.5 Fazit und Ausblick 123
2.6 Fazit Programmwirkungen 124
2.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 126
3 Beitrag von *PROFIL* zu den Zielen der ELER-Verordnung, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen 133
3.1 Beitrag von *PROFIL* zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Flankierung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 133

Seite

3.1.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts 133

3.1.2 Flankierung der GAP-Reform 136

3.2 Beitrag von *PROFIL* zu den übergeordneten Strategieebenen 138

3.2.1 EU-Strategie 138

3.1.2 Beitrag von *PROFIL* zur Nationalen Strategie 142

3.3 … den Neuen Herausforderungen 144

4 Programmdurchführung 150

4.1 Zielsetzungen und Kontext 150

4.2 Themenfeld: Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz (programmspezifische Frage) 155

4.2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung 156

4.2.1.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen 156

4.2.1.2 Einfluss des rechtlichen und finanziellen Regelungsrahmens 162

4.2.1.3 Einfluss der Finanzierung und finanztechnischen Regelungen auf die Abwicklung 171

4.2.1.4 Regelungen zu den Programmänderungsverfahren 175

4.2.2 Instrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit 177

4.2.2.1 Mehrstufiger strategischer Ansatz und Mindestausstattung der Schwerpunkte 177

4.2.2.2 Förderbedingungen, Auswahlkriterien und Auswahlverfahren 181

4.2.2.3 Monitoringsysteme 186

4.2.2.4 Vermeidung von Mitnahmeeffekten (Frage 18) durch die Durchführungsausgestaltung 195

4.2.2.5 Förderung von Multiplikatoreffekten (Frage 19) durch die Ausgestaltung 202

4.3 Themenfeld: Multilevel Governance – Good Governance – Regional Governance 204

4.3.0 Kontext 204

4.3.1 Partnerschaft (Frage 11) 205

4.3.1.1 Ausprägung der vertikalen Partnerschaft: Multilevel Governance zwischen Land, Bund und KOM 206

4.3.1.2 Stand und Bewertung der horizontalen Partnerschaft in ihrer Breite und Tiefe 216

4.3.1.3 Integrierte Ansätze in *PROFIL* 226

4.3.1.2 Leader … in Zeiten von ELER-investiv 234

Seite

4.3.2 Gleichberechtigung (Frage 12) 239

4.3.2.1 Kontext und Ausgangslage 239

4.3.2.2 Chancengleichheit und Gender-Mainstreaming in *PROFIL* 242

4.4 Themenfeld: Interne und externe Kohärenz, Komplementarität Synergien (Fragen 13 und 14) 254

4.4.1 Komplementarität, Kohärenz und Synergien zwischen den Programmschwerpunkten 255

4.4.2 Externe Komplementarität, Kohärenz und Synergie: zwischen Anspruch und Wirklichkeit 259

4.4.2.1 Kontext 259

4.4.2.2 Strukturelle und organisatorische Kohärenz 261

4.4.2.3 Inhaltlich-strategische Komplementarität 270

4.5 Themenfeld: Kapazitätsaufbau (Fragen 16 und 17) 273

4.5.1 Technische Hilfe (Frage 16) und Kapazitätsaufbau 274

4.5.2 Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des Leader-Ansatzes 284

4.5.3 Netzwerk für ländliche Entwicklung (Frage 17) 286

4.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 287

4.6.1 Vereinfachung und Verwaltungsökonomie 287

4.6.2 Zuverlässigkeit der Mittelverwendung 295

4.6.3 Zielgerichtete Mittelverwendung 299

4.6.4 Governance 304

4.6.5 Gesamtfazit zur Balance der Ziele 313

Literaturverzeichnis **315**

Anhang 1 Vertiefungsthema Biodiversität

Anhang 2 Länderübergreifendes Vertiefungsthema Mainstreaming LEADER

Anhang 3 Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Jahre 2007 bis 2009

Anhang 4 Leitfäden für Expertengespräche zur Bewertung der Programmdurchführung

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 2.1:	Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Niedersachsen/Bremen	20
Abbildung 2.2:	Verteilung der eingesetzten Mittel in Niedersachsen/Bremen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt	21
Abbildung 2.3:	Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)	22
Abbildung 2.4:	Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/ Bremen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt	23
Abbildung 2.5:	Mögliche Wirkung der treibenden Kräfte auf die Basisindikatoren	43
Abbildung 2.6:	Wirkung Basisindikatoren auf Wirkungsindikatoren	44
Abbildung 2.7:	Landwirtschaftliche Bodennutzung in Niedersachsen und Bremen	46
Abbildung 2.8:	Dauergrünland in Niedersachsen und Bremen	46
Abbildung 2.9	Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2	49
Abbildung 2.10:	Operationalisierung der horizontalen Bewertungsfragen für das Vertiefungsthema Biodiversität	51
Abbildung 2.11:	Entwicklung des Teilindikators Vögel der Agrarlandschaft für Deutschland	54
Abbildung 2.12:	Entwicklung des Indikators Feldvögel bis zum Jahr 2006	55
Abbildung 2.13:	Naturnähe der Baumarten der Hauptbestockung	57
Abbildung 2.14:	Übergeordnete Vorgaben zum Schutz der Biodiversität und deren Einbindung in die Programmstrategie	62
Abbildung 2.15:	Instrumentenmix zur Umsetzung von Natura 2000 in Niedersachsen/Bremen	63
Abbildung 2.16:	Set objektiver Lebensbedingungen ländlicher Räume und mögliche Indikatoren	117
Abbildung 2.17:	Einordnung der Politik für den ländlichen Raum	119
Abbildung 2.18:	Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009, einschließlich Artikel-89-Maßnahmen) nach Wirkungsrichtung der Maßnahmen*	125
Abbildung 3.1:	Regionales Bruttoinlandsprodukt (KKS1) pro Einwohner in Euro) 2000 bis 2007	134
Abbildung 3.2:	Ausgezahlte öffentliche Mittel1) für landwirtschaftsbezogene Maßnahmen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 in %	137
Abbildung 3.3:	Geplante und verausgabte öffentliche Mittel von PROFIL (Stand 31.12.2009) in den prioritären Zielbereichen des NSP	143
Abbildung 3.4:	Mittelverteilung auf die Prioritäten der Neuen Herausforderungen	145

Seite

Abbildung 4.1:	Spannungsfeld der europäischen und niedersächsischen Ziele und Instrumente für die Durchführung	152
Abbildung 4.2:	Kontrollkaskade bei der Umsetzung von PROFIL	164
Abbildung 4.3:	Mehrfachkontrollen im Rahmen der ELER-Förderung	168
Abbildung 4.4:	Multiplikator auf Grundlage des primären Impulses	202
Abbildung 4.5:	Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz des Bundes in den BGA der ländlichen Entwicklungsprogramme der 7-Länder-Bewertung („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter des Bundes im Begleitausschuss bei?“) (n=78)	209
Abbildung 4.6:	Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz der KOM in den BGA der ländlichen Entwicklungsprogramme der 7-Länder-Bewertung („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter der KOM im Begleitausschuss bei?“) (n=78)	213
Abbildung 4.7:	Zusammensetzung der Konsultationspartner der ländlichen Entwicklungsprogramme der 7-Länder-Bewertung nach Belangen	218
Abbildung 4.8:	Funktion des BGA aus Sicht der befragten WiSo-Partner in Niedersachsen und Bremen („Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BGA die folgenden Funktionen?“)	220
Abbildung 4.9:	Nutzen des BGA Niedersachsen/Bremen aus Sicht der befragten WiSo-Partner („Ein Nutzen des BGA für meinen Verband liegt …“)	221
Abbildung 4.10:	Einschätzung der WiSo-Partner in Niedersachsen und Bremen zu Abstimmungsregeln und Stimmrechtsverteilungen	222
Abbildung 4.11:	Zufriedenheit der WiSo-Partner mit der Beteiligung in dieser Förderperiode	223
Abbildung 4.12:	Zufriedenheit der WiSo-Partner mit der Beteiligung in dieser Förderperiode im Vergleich zur vorherigen Förderperiode	224
Abbildung 4.13:	Wenn Gleichheit mit Gleichstellung verwechselt wird…..	244
Abbildung 4.14:	Zufriedenheit von Frauen und Männern mit den Funktionen der BGA der ländlichen Entwicklungsprogramme der 7-Länder-Bewertung	253
Abbildung 4.15:	Arbeitsschritte, untersuchungsleitende Fragen und Hypothesen	255
Abbildung 4.16:	Eckpunkte des Arbeitskonzeptes für eine fondsübergreifende Analyse (Exkurs)	269
Abbildung 4.17:	Zielgruppen der Förderung durch die TH nach Fördergegenständen	276
Abbildung 4.18:	Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Mittel auf Zielgruppen der TH (Mehrfachnennungen möglich)	277
Abbildung 4.19:	Die Veranstaltung war hilfreich für meine beruflichen Aufgaben?	278

Seite

Abbildung 4.20:	Anders als beim ELER ist bei den EU-Strukturfonds (EFRE, ESF) eine Förderung der WiSo-Partner für deren Beteiligung möglich. Wie weit treffen aus Ihrer Sicht die Aussagen über die Notwendigkeit und Rechtfertigung einer solchen Finanzierung auch aus ELER-Mitteln zu?	279
Abbildung 4.21:	Einschätzung verschiedener Vorschläge zur Erhöhung der Kapazitäten für die Beteiligung („Für wie sinnvoll halten Sie die folgenden Vorschläge, um Ihre Kapazitäten für die Beteiligung zu erhöhen?“)	280
Abbildung 4.22:	Informationsgehalt der Informations- und Diskussionsveranstaltungen für WiSo-Partner („Die Veranstaltung war informativ?“)	281
Abbildung 4.23:	Nutzen der Informations- und Diskussionsveranstaltungen für WiSo-Partner für die beruflichen Aufgaben („Die Veranstaltung war hilfreich für meine beruflichen Aufgaben?“)	282
Abbildung 4.24:	Organisatorische Zuordnung der Befragten bei drei durch die TH finanzierten Fachveranstaltungen	283
Abbildung 4.25:	Einschätzung der TeilnehmerInnen der drei aus der TH finanzierten Veranstaltungen für die Fachöffentlichkeit	284
Abbildung 4.26:	Die Veranstaltung war hilfreich für meine beruflichen Aufgaben?	285
Abbildung 4.27:	Struktur des Europäischen Netzwerkes	286
Abbildung 4.28:	Einschätzung von Fachreferaten, Querschnitts- und Bewilligungsstellen in Niedersachsen zur Höhe der Implementationskosten in der Förderperiode 2007 bis 2013 („Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?“)	288
Abbildung 4.29:	Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Implementationskosten aus Sicht der befragten niedersächsischen Verwaltung („Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?)	289

Kartenverzeichnis

Karte 2.1:	Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen	27
Karte 2.2	Räumliche Ausprägungen der Effekte in Niedersachsen/Bremen	28
Karte 4.1:	Gender-Index 2007	241

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Gemeinsame Bewertungsfragen, Wirkungsindikatoren und deren Zuordnung zu den wirkungsbezogenen Vertiefungsthemen	2
Tabelle 1.2:	Themenfelder der Programmdurchführung und zugeordnete Bewertungsfragen und -grundlagen	5
Tabelle 1.3:	Zeitplanung der Vertiefungsthemen	6
Tabelle 1.4:	Verwendete Datenquellen	7
Tabelle 2.1:	Relevante Maßnahmen – Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum	12
Tabelle 2.2:	Anteil an verausgabten öffentlichen Mitteln (2007 bis 2009), differenziert nach Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft	13
Tabelle 2.3:	Verwendete Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren	14
Tabelle 2.4:	Output und Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung	15
Tabelle 2.5:	PROFIL-Maßnahmen nach Art des Zuwendungsempfängers und Maßnahmentyp	19
Tabelle 2.6:	Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Anteile am Gesamteffekt in Niedersachsen/Bremen	25
Tabelle 2.7:	Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit	26
Tabelle 2.8:	Planzahlen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 der relevanten Maßnahmen für die Modernisierung des Agrarsektors in Niedersachsen und Bremen	31
Tabelle 2.9:	Übergreifende Basisindikatoren für die Vertiefungsthemen Umwelt	45
Tabelle 2.10:	Horizontale Bewertungsfragen mit Bezug zum Schutzgut Biodiversität sowie zugeordnete gemeinsame Wirkungsindikatoren	50
Tabelle 2.11:	Weitere wichtige Basisindikatoren als Bewertungsgrundlage für das Vertiefungsthema Biodiversität	53
Tabelle 2.12:	Liste der 33 Vogelarten, für die Niedersachsen und Bremen im Sinne der CBD eine besondere Schutzverantwortung besitzen	55
Tabelle 2.13:	Natura-2000-Gebiete in Niedersachsen und Bremen	58
Tabelle 2.14:	Relevante Probleme mit Bezug zur Biodiversität	59
Tabelle 2.15:	Prüfung des logischen Zusammenhangs von Ausgangslage, Strategie und Maßnahmenansatz mit Bezug zur Biodiversität	64
Tabelle 2.16:	Indikative Mittelansätze 2007 bis 2013 für Maßnahmen mit Biodiversitätszielen	65
Tabelle 2.17:	Naturschutzförderung außerhalb von PROFIL	67

Tabelle 2.18: Im Vertiefungsthema Biodiversität berücksichtigte Maßnahmen 68

Seite

Tabelle 2.19: Ziele und Zielquantifizierung für potenziell biodiversitätsrelevante Maßnahmen 70
Tabelle 2.20: Finanzielle Umsetzung und Output potenziell relevanter Maßnahmen 72
Tabelle 2.21 Biodiversitätswirkung relevanter Maßnahmen 74
Tabelle 2.22: Übersicht über die Programmwirkungen zur Halbzeitbewertung 77
Tabelle 2.23: Light- und Dark green-Programmwirkungen im Hinblick auf die Biodiversität sowie verausgabte Finanzmittel 79
Tabelle 2.24: Basisindikatoren Vertiefungsthema Wasser 82
Tabelle 2.25: Schwächen im Bereich von Umwelt und Landschaft mit Bezug Wasser 85
Tabelle 2.26: Relevante Maßnahmen – Wasserschutz 89
Tabelle 2.27: Output, Ergebnis und Wirkung relevanter Maßnahmen: Wasserschutz 91
Tabelle 2.28: Basisindikatoren Vertiefungsthema Klima 100
Tabelle 2.29: Schwächen im Bereich von Umwelt und Landschaft mit Bezug zu Klima 102
Tabelle 2.30: Maßnahmen aus Schwerpunkt 1, 3 und 4 mit Beitrag zum Klimaschutz 103
Tabelle 2.31: Relevante Maßnahmen – Klimaschutz 106
Tabelle 2.32: Output, Ergebnisse und Wirkungen relevanter Maßnahmen: Klimaschutz 107
Tabelle 2.33: Auswahl relevanter Maßnahmen – Lebensqualität 120
Tabelle 2.34: Output und Wirkungseinschätzung – Lebensqualität 122
Tabelle 3.1: Finanzielle Kenndaten von lissabonfähigen Maßnahmen von PROFIL 139
Tabelle 3.2: Finanzielle Kenndaten von lissabonfähigen Maßnahmen der EFRE-Programme 2007 bis 2013 in Niedersachsen und Bremen 140
Tabelle 3.3: Finanzielle Kenndaten von göteborgrelevanten Maßnahmen von PROFIL (kursiv: Bundesdurchschnitt) 141
Tabelle 3.4: Mittelvolumen für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen 144
Tabelle 4.1: Einschätzung der Zahlstellenverwaltungen der Länder und des Bundes zum Finanzierungssystem 2007 bis 2013 175
Tabelle 4.2: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der strategischen Leitlinien 178
Tabelle 4.3: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der Nationalen Strategie 179
Tabelle 4.4: Ausgewählte Problembereiche des EU-Monitoring 189

Tabelle 4.5: Qualität der gelieferten Sekundärdaten für die Bewertung 192

Seite

Tabelle 4.6: Mitnahmeeffekte und praktizierte Ansätze zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten relevanter PROFIL-Maßnahmen 200

Tabelle 4.7: Befragungsergebnisse zum Informationsfluss zwischen Bund und Ländern 207

Tabelle 4.8: Befragungsergebnisse zum Informationsfluss von der KOM an den Bund und die Länder 210

Tabelle 4.9: Befragungsergebnisse zur Rolle und Funktion der KOM 211

Tabelle 4.10: Befragungsergebnisse zum Structural Fonds Computerized System (SFC 2007) 214

Tabelle 4.11: Merkmale der Fördermaßnahmen, die einen integrierten Ansatz verfolgen 227

Tabelle 4.12: Öffentliche Fördermittel zum 31.12.2009 von PROFIL-Maßnahmen, die über Leader-/ILE-Regionen verausgabt wurden 231

Tabelle 4.13: Anteil der ILE-Maßnahmen, die mit einem ILEK-/REK-Zuschuss gefördert wurden 232

Tabelle 4.14: Anteil von Fördergegenständen der Dorferneuerung, die mit einem ILEK-/REK-Zuschuss gefördert wurden 233

Tabelle 4.15: Gender-Budgeting – Relevanz der 2007 bis 2009 getätigten Ausgaben von PROFIL für das Ziel Chancengleichheit. 246

Tabelle 4.16: Gleichstellungsmerkmale der verausgabten Mittel 247

Tabelle 4.17: Teilnahme von Frauen an Qualifizierungsmaßnahmen 248

Tabelle 4.18: Geschlechterverhältnis in den verschiedenen Gremien bzw. Funktionen 250

Tabelle 4.19: Förderprofil des Landkreises Cuxhaven – ausgewählte Förderinstrumente 272

Tabelle 4.20: Überblick über die Fördergegenstände der Technischen Hilfe im Rahmen von PROFIL (Stand: 30.06.2010) 275

Tabelle 4.21: Einschätzung der Zielerreichung Vereinfachung und Verwaltungsökonomie und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche 290

Tabelle 4.22: Einschätzung der Zielerreichung Zuverlässigkeit und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche 296

Tabelle 4.23: Einschätzung der Zielerreichung, zielgerichtete Mittelverwendung und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche 300

Tabelle 4.24: Einschätzung der Zielerreichung „Governance“ und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche 304

1 Einleitung

1.1 Untersuchungsdesign, -methoden und verwendete Daten für Programmbewertung

1.1.1 Untersuchungsdesign

Wie in Teil I des Halbzeitbewertungsberichts bereits dargestellt wurde, bildet der CMEF (EU-KOM, 2006f) den wesentlichen Rahmen für die Bewertung. Er enthält neben Bewertungsfragen auf Maßnahmenebene auch 19 Bewertungsfragen auf Programmebene. Diese Bewertungsfragen sind eine unsystematische Aneinanderreihung von thematischen, wirkungs- und umsetzungsbezogenen Fragen, die sich in der im CMEF enthaltenen Form kaum für eine strukturierte Evaluation eignen. Schon im Angebot zur Evaluation wurden die Bewertungsfragen stärker strukturiert, indem sie den Bereichen Programmwirkungen, Programmdurchführung und Mehrwert der Ländlichen Entwicklungspolitik zugeordnet wurden (siehe auch LR et al., 2009). Des Weiteren wurden inhaltlich zusammenhängende Fragen gebündelt (z. B. Biodiversität und Natura 2000) und die gemeinsamen Wirkungsindikatoren den Fragekomplexen zugeordnet.

Programmwirkungen (Kapitel III 2)

Wirkungen auf Programmebene sind nur begrenzt durch die bloße Aggregation der Wirkungen einzelner Maßnahmen (Mikroebene) quantifizierbar. Dies betrifft insbesondere den Anspruch, Nettowirkungen darzustellen, d. h. Verdrängungs-, Substitutions- und Multiplikatoreffekte aber auch Synergieeffekte zu berücksichtigen. Um diesem Defizit zu begegnen, besonders wichtige Themen verstärkt zu bearbeiten und Fortschritte in der Evaluierungsmethodik zu erzielen, wurden insgesamt sechs so genannte Vertiefungsthemen konzipiert. In diesen Vertiefungsthemen sollen die Ergebnisse der relevanten Maßnahmen zusammengefasst und maßnahmenübergreifende Evaluationsansätze entwickelt werden. Dies wird durch die Kombination eines Bottom-up (Mikro-) mit einem Top-down (Makro-) Bewertungsansatz erreicht.

Daraus ergibt sich die in **Tabelle 1.1** dargestellte Gliederung der thematischen und wirkungsbezogenen Bewertungsfragen und deren Zuordnung zu den Vertiefungsthemen.

Tabelle 1.1: Gemeinsame Bewertungsfragen, Wirkungsindikatoren und deren Zuordnung zu den wirkungsbezogenen Vertiefungsthemen

Horizontale wirkungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) nach Themenbereichen	Wirkungsindikatoren (CMEF)	Vertiefungsthemen
Wachstum, Beschäftigung und Kohäsion		
- Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten - Verbesserung der Wachstumsbedingungen	- Bruttowertschöpfung - Beschäftigungszuwachs	**1) Wachstum und Beschäftigung**
Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors		
- Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors - Entwicklung eines starken und dynamischen Nahrungsmittelsektors in der EU - Entwicklung hochwertiger Produkte - Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor - Berücksichtigung von Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet	- Bruttowertschöpfung - Beschäftigungszuwachs - Arbeitsproduktivität	**2) Dynamik im Agrarsektor**
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
- Verwirklichung von Umweltzielen - Biodiversität und die Verpflichtung von Göteborg	- Erhalt ökologisch wertvoller land- und forstwirtschaftlicher Flächen - Umkehr des Rückgangs der Biodiversität (Feldvogelarten)	**3) Biodiversität**
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
- Wasser und die Zielvorgaben der WRRL	- Veränderung von Nährstoffbilanzen	**4) Wasser**
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
- Klimawandel und Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls	- Umfang der Produktion erneuerbarer Energien	**5) Klima**
Migration/Suburbanisierung		
- Gegensteuerung zu Bevölkerungsschwund oder Druck durch urbane Zentren		**6) Lebensqualität**

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusätzlich zu den gemeinsamen Bewertungsfragen sind die länderspezifischen Ziele und Fragestellungen zu berücksichtigen. In *PROFIL* nimmt das Ziel der Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen durchweg eine zentrale Stellung ein. Es wird daher in einem gesonderten Vertiefungsthema (6) behandelt.

Beitrag von PROFIL zu den Zielen der ELER-Verordnung, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen (Kapitel III 3)

Der zweite Teil der Programmbewertung fasst den Beitrag von *PROFIL* zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt[1] (Frage 6) und der Flankierung der GAP-Reform zusammen. Es wird ein Überblick gegeben, wie der EPLR die europäische und nationale Strategie aufgreift. In einem gesonderten Untersuchungsansatz (Vertiefungsthema „Folgenabschätzung Kontextwandel") wird zudem dargestellt, inwieweit die im Rahmen des Health Check vorgenommenen Programmänderungen zu einem Mehrwert im Zusammenhang mit den Neuen Herausforderungen führen, und ob das Programm hiermit eine stärkere Profilierung erfahren hat.

Programmdurchführung (Kapitel III 4)

Im CMEF fehlen Fragen zum Einfluss der Programmadministration sowie des institutionellen und rechtlichen Rahmens auf den Programmerfolg. Daher wurde der Katalog der Durchführungsfragen um eine Frage zur Realisierung der Vereinfachung und der Stärkung der Fördereffizienz ergänzt. Diese Aspekte sind vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen zum Bürokratieabbau bzw. zur kritischen Betrachtung der Fördereffizienz wesentlich. Insgesamt werden mit den Bewertungsfragen vier zentrale Themenfelder der Durchführung abgedeckt:

(1) Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz,

(2) Multilevel und Good Governance,

(3) Interne und Externe Synergien sowie

(4) Kapazitätsaufbau.

Sie sind in **Tabelle 1.2** dargestellt. Ihnen sind die jeweiligen Bewertungsfragen und die Grundlagen, auf die sich deren Beantwortung bzw. Bewertung stützen, zugeordnet.

Grundsätzlich basieren die Bewertungen auf Programmebene auf Zulieferungen und Erhebungen der Maßnahmenbewertungen. Diese wurden durch die Programmbewertung vorstrukturiert und vereinheitlicht. Zu bestimmten Fragestellungen, wie z. B. der Partnerschaft, wurden eigene Erhebungen und Analysen durchgeführt.

[1] Hier spielt v. a. die Frage nach der Entwicklung des Konvergenzgebietes gegenüber dem übrigen Niedersachsen eine Rolle, wobei diese Frage erst zu einem späteren Zeitpunkt sinnvollerweise beantwortet werden kann.

Mit der Eingliederung des Leader-Ansatzes in *PROFIL* wurde ein neuer methodischer Ansatz in die Mainstream-Förderung eingeführt, über den rund 4 % der Programmmittel[2] (einschließlich Artikel-89-Maßnahmen) abgewickelt werden sollen (siehe Teil I). Daher wird in einem gesonderten länderübergreifend angelegten **Vertiefungsthema** folgenden Fragen nachgegangen.

– Beitrag des Mainstreaming von Leader zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung ländlicher Räume, der auch die Schwerpunkte 1 und 2 sowie die Strukturfonds mitberücksichtigt.
– Impulse innovativer Maßnahmen für die Ausgestaltung der „Mainstream"-Maßnahmen.

Im Rahmen des Vertiefungsthemas Wachstum und Beschäftigung wurden die Konjunktureffekte der Förderung anhand eines Input-Output-Modells abgeschätzt. Die Ergebnisse fließen in die Beantwortung der Frage nach der Förderung von Multiplikatoreffekten ein.

[2] Daneben setzt Niedersachsen auch stark auf Integrierte ländliche Entwicklungsansätze, die unter ELER-Code 341 abgewickelt werden (siehe Kapitel 16, Teil II).

Tabelle 1.2: Themenfelder der Programmdurchführung und zugeordnete Bewertungsfragen und -grundlagen

	Themenfelder der Durchführung		Horizontale durchführungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) und Teilaspekte	Bewertungsgrundlagen		
				Zusammenfassung Maßnahmen-bewertungen	Arbeitsschwerpunkt der Programmbewertung	Vertiefungs-thema
1	Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffi-zienz	1	Verwirklichung der Vereinfachung und Stärkung der Förder-effizienz auf der Umsetzungsebene a) Institutioneller Rahmen b) Regelungsrahmen c) Finanzierung und finanzielle Abwicklung d) Lenkungsinstrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit	x	- Interviews mit Verwaltungsbehörde und Bundesvertretern - Strukturlandkarten	
		2	Vermeidung von Mitnahmeeffekten und/oder Verlagerung	x		
		3	Förderung von Multiplikatoreffekten	x	- GWS-Studie	Wachstum- und Beschäftigung
2	Multilevel-Governance / Good Governance	4	Stärkung von Partnerschaftsvereinbarungen (lokal, regional, national, europäisch)	x	-Befragung der WiSos	Mainstreaming Leader
		5	Beitrag zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums	x		Mainstreaming Leader
		6	Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern	x	- Genderbudgeting	
		7	Berücksichtigung von Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet	x		
3	Interne und exter-ne Synergien	8	Komplementarität & Kohärenz des ELER mit anderen rele-vanten Programmen in Niedersachsen und Bremen	x	- Interviews mit Fondsverwaltern EFRE/ESF - Auswertung der Auszahlungsdaten	
		9	Optimierung von Synergien zwischen den Schwerpunkten	x	- Auswertung der Zahlstellendaten, räumlich, thematisch	alle Themen
4	Kapazitätsaufbau	10	Verstärkung der Kapazitäten durch technische Unterstützung	x	- Auswertung Erhebungsbogen und Förderda-ten	
		11	Beitrag des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwick-lung zur guten Praxis der ländlichen Entwicklung	x	- Interviews mit Verwaltungsbehörde	

Quelle: Eigene Darstellung.

1.1.2 Methoden und Datenbasis

Im Untersuchungsdesign ist der Einsatz vielfältiger Erhebungsinstrumente und Analysemethoden[3] für die einzelnen Vertiefungsthemen vorgesehen, welche – wo möglich und sinnvoll – auch quantitative Aussagen über Programmwirkungen liefern sollen. Die Anwendung dieser Methoden in ihrer Vielfalt ist jedoch erst in einem späteren Umsetzungsstadium sinnvoll. Dies wird insbesondere für die geplanten Modulberichte zu den einzelnen Vertiefungsthemen der Fall sein, welche zwischen 2011 und 2014 veröffentlicht werden. Der geplante zeitliche Ablauf ist schematisch in **Tabelle 1.3** dargestellt.

Tabelle 1.3: Zeitplanung der Vertiefungsthemen

Arbeitsschritt	**Umsetzungszeitfenster**			
	2009	**2010**	**2010 bis 2014**	**2015**
Erstellung eines methodischen Konzeptes	√			
Darstellung des aktuellen Standes in der Halbzeitbewertung		√		
Erstellung eines Modulberichts je Vertiefungsthema			X	
Ergebnisse und Empfehlungen im Ex-post-Bericht				X

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Programmbewertung wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf sekundären Datenquellen. Primärerhebungen stellen dagegen einen wichtigen Bestandteil zu den tiefergehenden Analysen im Kontext der Vertiefungsthemen zu einem späteren Zeitpunkt dar (vgl. **Tabelle 1.4**).

[3] Diese sollen unter Kosten-Nutzen-Erwägungen zum Einsatz kommen. Dabei sollen zwar vorrangig vorhandene Daten genutzt werden, wo prioritäre Fragestellungen damit nur unzureichend bearbeitet werden können, sollen Primärdatenerhebungen (Expertengespräche, Gruppeninterviews, Satellitenbilder und Geländeaufnahmen sowie verschiedene Befragungstechniken) zum Einsatz kommen. Ausgewertet werden die insgesamt verfügbaren Daten mit den jeweils am besten geeigneten methodischen Ansätzen. Dazu gehören beispielsweise Vorher-Nachher-Vergleiche und Mit-Ohne-Vergleiche, ökonometrische und andere statistische Verfahren, aber auch modellgestützte Politikanalysen und GIS-Auswertungen.

Tabelle 1.4: Verwendete Datenquellen

		Verwendung nach Fragestellung /Themenfeld											
		Programmwirkung							Programmdurchführung				
Datenart	**Datenquelle**	Wachstum und Beschäftigung	Dynamik im Agrarsektor	Biodiversität	Wasser	Klima	Lebensqualität	Weitere Bewertungsfragen	Vereinfachung der Umsetzung und Förderefizienz	Multilevel / Good Governance	Interne/Externe Synergie	Kapazitätsaufbau	Mainstreaming Leader
Primär	Leitfadengestützte Befragung								x	x	x		
	Standardisierter Fragebogen									x		x	x
	Expertengespräche		x						x		x		
	Onlinebefragung									x			
Sekundär	Auszug aus der Kreuzchentabelle der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2007-2009	x									x		
	Monitoring 2007-2009 (GAK und EU)	x		x	x	x							
	Indikative Finanzpläne	x	x	x	x	x	x						x
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik	x		x	x	x	x	x					
	Ergebnisse der Maßnahmenbewerter	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Förderdaten	x	x	x	x	x	x	x			x		x
	Programmdokumente	x	x				x	x	x	x	x		x
	Literatur	x					x	x	x	x			x
	InVeKos-Daten			x	x	x							

Quelle: Eigene Darstellung.

1.2 Programmziele und Relevanzprüfung

Innerhalb der Vertiefungsthemen wurden in einem mehrstufigen Vorgehen die für die jeweilige Bewertungsfrage wirkungsrelevanten Maßnahmen und Maßnahmenteile ermittelt. Der Hauptfokus der Evaluation liegt dabei zunächst auf den Zielsetzungen der Maßnahmen bzw. des Programms. Bewertungen der Effektivität[4] und Effizienz müssen hier ansetzen. Auf Programmebene sind neben den textlichen Aussagen auch die finanziellen Gewichtungen einzelner Programmteile bei der Interpretation von Zielschwerpunkten zu berücksichtigen. Bei einer ausschließlichen Betrachtung von Zielen werden jedoch nicht intendierte Wirkungen vernachlässigt. Daher werden zur Ermittlung von Programm-

[4] Ohne Zieldefinition kann die Effektivität nicht bewertet werden („Effectiveness covers the relationship between the intended and the actual results“ (GD Regio, 2003)).

Nettowirkungen auch (absehbare) positive und negative Wirkungen von Maßnahmen berücksichtigt, für die keine Ziele formuliert wurden (Methodik: Wirkungspfadanalyse mittels Checkliste)[5]. Eine derartige Relevanzprüfung für die einzelnen Maßnahmen erfolgte bereits bei der Konzeption der Vertiefungsthemen und wurde zur Halbzeitbewertung in Verbindung mit der tatsächlichen Inanspruchnahme erneut durchgeführt.

Bottom-up-Bewertungsansatz (Mikroansatz)

Der Bottom-up-Ansatz spielt zur Halbzeitbewertung eine zentrale Rolle. So führen die Bewertungshinweise des CMEF aus, dass die Abschätzung der Programmwirkung von den Fördertatbeständen ausgehen und der Zusammenhang zwischen der Wirkung des Programms und den Ausgangstrends abgeschätzt werden soll (GD Agri, 2006):

– Abschätzung der Wirkung auf direkt/indirekt Begünstigte[6] anhand von Output- und Ergebnisindikatoren, Benchmarkdaten etc. Vergleich mit der kontrafaktischen Situation.

– Schätzung des Beitrags des Programms zum allgemeinen Trend (Baseline), wo die Wirkung des Programms realisierbar/statistisch signifikant ist oder Durchführung einer allgemeinen qualitativen Abschätzung.

Vor diesem Hintergrund wurde für den Bottom-up-Bewertungsansatz folgende Herangehensweise gewählt, die sich auch in der Gliederung der einzelnen im Rahmen von Vertiefungsthemen beantworteten Bewertungsfragen widerspiegelt. Einige der Bausteine sind auch für den Makroansatz erforderlich, der erst im Fortgang der laufenden Bewertung nach 2010 weiter verfolgt wird.

(1) Zunächst wird die Ausgangssituation geschildert. Dies erfolgt mittels der vorgegebenen kontextuellen und zielorientierten Basisindikatoren, ggf. um weitere Indikatoren ergänzt. In diesem Zusammenhang werden auch wichtige treibende Faktoren (*drivers* und *pressures*) beschrieben, die z. T. außerhalb der Beeinflussbarkeit des Programms liegen, die Programmwirkung aber maßgeblich beeinflussen können.

---

[5] Für den Umweltbereich erfolgte dies ex ante durch die Strategischen Umweltprüfungen (SUPen), die jedoch zu einem frühen Zeitpunkt der Programmerstellung durchgeführt wurden. Sie konnten daher häufig keine konkrete Richtlinien-/Umsetzungsausgestaltung berücksichtigen, die tatsächliche Inanspruchnahme war nicht bekannt und Umfänge konnten nur anhand der Finanzansätze abgeschätzt werden. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass viele der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten SUPen zu nicht transparenten und auffallend positiven Einschätzungen gekommen sind. Den Evaluatoren ist gleichwohl bekannt, dass die SUP erstmalig für *PROFIL* erstellt werden musste und die Studie unter hohem Zeitdruck und mit sehr begrenzten finanziellen Ressourcen durchgeführt wurde.

[6] Im Zusammenhang mit einer schutzgutbezogenen Betrachtungsweise müsste hier wohl das Schutzgut Biodiversität, Klima bzw. Wasser eingesetzt werden.

(2) In einem zweiten Schritt werden Programmstrategie und Interventionslogik analysiert. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob die Darstellung von Ausgangslage und Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT[7]) kohärent mit der Programmstrategie ist.

(3) Im nächsten Schritt werden die für das Vertiefungsthema relevanten Maßnahmen ermittelt. Es wurde bereits oben dargestellt, dass dabei nicht nur die strategiekonformen Maßnahmen von Relevanz sind, sondern auch jene, die negative Wirkungen entfalten können.

(4) Diese Maßnahmen werden im vierten Schritt hinsichtlich ihrer finanziellen Umsetzung und ihres Outputs betrachtet. Damit kann eine erste Dimension der Wirkungsstärke in quantitativer Hinsicht ermittelt werden.

(5) Danach werden mit Hilfe von maßnahmenspezifischen Wirkungspfaden und qualitativen Wirkungseinschätzungen (soweit möglich auch quantifizierten Wirkungen) die Wirkungsintensitäten der (Teil-)Maßnahmen im Hinblick auf die Fragestellung abgeschätzt. Auf diese Weise soll eine Gesamtschau der Wirkungen erfolgen und eine grobe Einschätzung ermöglichen, welchen Beitrag das Programm zur Zielerreichung leistet bzw. bis zum Ende der Laufzeit leisten kann. Dabei muss immer berücksichtigt werden, dass eine ausschließliche „Addition" von Maßnahmenwirkungen nicht der Programmwirkung entspricht. Vielmehr müssen Wirkungen immer durch eine Spiegelung von Mikroebene und Makro-(Programm-)ebene bewertet werden (EEN, 2010b), was vollständig aber erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann.

2 Programmwirkungen

2.1 Beitrag des Programms zu Beschäftigung und Wachstum (Frage 1)

Horizontale Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten entsprechend der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung beigetragen im Hinblick auf:

– *die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten?*

– *die Verbesserung der Wachstumsbedingungen?*

Wirkungsindikatoren: *Wirtschaftswachstum (I1), Beschäftigungswachstum (I2)*

[7] Analyse von S*trengths* (Stärken, positive Merkmale), *Weaknesses* (Schwächen, Herausforderungen), *Opportunities* (Chancen für positive Entwicklungsansätze), *Threats* (Risiken, die positive Ansätze gefährden können).

Wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sind die zwei zentralen Ziele der Lissabon-Strategie. Im Kontext der Europäischen Politik fällt der ELER-Förderung die Aufgabe zu, Wachstum und Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen (EU-KOM, 2005). Die ELER-Förderung ist dabei auf zwei strategische Ansatzpunkte ausgerichtet:

– Steigerung der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit[8] des Agrarsektors und
– Schaffung von Arbeitsplätzen und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Zur Realisierung der Lissabon-Strategie durch ELER haben die Förderung von Unternehmergeist, Informations- und Kommunikationstechnologien, Innovationen, beruflicher Qualifikation sowie die Kooperationen zwischen Institutionen (Forschung & Entwicklung, Public-Private-Partnership) eine zentrale Bedeutung (EU-KOM, 2006g).

2.1.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die Wirtschaft Niedersachsens und Bremens wird durch den Dienstleistungssektor dominiert, der vor allem in den Ballungsräumen vorherrscht. In diesem Sektor werden 67 % der Bruttowertschöpfung (BWS) der beiden Länder erwirtschaftet. Das Produzierende Gewerbe trägt mit 31 % zur BWS bei. Der primäre Sektor hat mit einem Anteil von knapp 2 % an der BWS eine marginale Bedeutung, wenn er auch in einigen Regionen Anteile von bis zu 7,5 % erreicht (ML, 2009j).

Der Abbau regionaler Disparitäten und der Anschluss strukturschwacher Regionen an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung sind zentrale Ziele der regionalen Strukturpolitik in Niedersachsen und Bremen, in Niedersachsen v. a. im Rahmen der Konvergenzprogramme (MW, 2007a; MW, 2007c). Hierfür werden verschiedene Instrumente auf EU-, Bundes- und Landesebene genutzt. Dies sind auf EU-Ebene der EFRE, auf Bundesebene die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur und die beiden Konjunkturprogramme sowie weitere Landesprogramme. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind auf benachteiligte Personengruppen und Arbeitslose ausgerichtet (Bernhard et al., 2008), jedoch nicht explizit auf strukturschwache Regionen. Im Vergleich zu allen anderen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen, die vorrangig national finanziert werden, hat die ELER-Förderung aus finanzieller Sicht eine geringe Bedeutung (siehe auch BBSR, 2010).

[8] Wettbewerbsfähigkeit bedeutet, dass Unternehmen an den nationalen sowie internationalen relevanten Märkten ihr Waren- bzw. Dienstleistungsangebot unter Konkurrenzbedingungen gewinnbringend absetzen können.

Die Ziele Wachstum und Beschäftigung werden in *PROFIL* sowohl im landwirtschaftlichen als auch im außerlandwirtschaftlichen Bereich verfolgt. Mit der Steigerung von Produktivität und Rentabilität landwirtschaftlicher Betriebe sollen nachhaltig wettbewerbsfähige Arbeitsplätze gesichert werden. Außerhalb der Landwirtschaft sollen neue Einnahmequellen und Arbeitsplätze durch Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe und den ländlichen Tourismus geschaffen werden. Regionale Handwerksbetriebe sollen durch die Auftragsvergaben infolge investiver Fördermaßnahmen gestärkt werden (ML, 2009j).

2.1.2 Relevante Maßnahmen

In der Analyse des Beitrags der ELER-Förderung zur Lissabon-Strategie werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die laut *PROFIL* ein Beschäftigungs- oder Wachstumsziel haben oder von denen entsprechende Wirkungen zu erwarten sind. Ein Beschäftigungs- oder Wachstumsziel ist insbesondere für Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 mit Bezug auf die außerlandwirtschaftliche Entwicklung sowie Maßnahmen aus Schwerpunkt 1 im Hinblick auf eine landwirtschaftliche Produktivitätssteigerung formuliert. Im Programmplanungsdokument wurden aber mit Ausnahme von neu geschaffenen Arbeitsplätzen durch die Maßnahmen 311 und 313 keine weiteren Ergebnisziele festgelegt.

Die finanziell bedeutenden Maßnahmen aus Schwerpunkt 3, Dorferneuerung (322) und Erhalt des ländlichen Erbes (323), werden in dieser Darstellung nicht berücksichtigt. Sie können zwar mittel- bis langfristig indirekte Wirkungen auf strukturelles Wirtschaftswachstum und Beschäftigung haben, diese lassen sich bislang aber methodisch nicht ermitteln. Die konjunkturellen Wirkungen der durch Fördermittel ausgelösten Nachfrage werden gesondert ermittelt (siehe Kapitel 2.1.6).

Aus Schwerpunkt 2 wurde nur die AUM-Teilmaßnahme Ökologischer Landbau aufgenommen. Durch die Umstellung auf Ökologischen Landbau steigt der betriebliche Arbeitseinsatz verschiedenen Autoren zufolge um 20 bis 30 Prozent gegenüber konventionellen Betrieben (von Münchhausen et al., 2006). In **Tabelle 2.1** sind die relevanten ELER-Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt.

Tabelle 2.1: Relevante Maßnahmen – Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum

Relevante Maßnahmen		Relevanz		Quantifizierte Ziele					
				Output	Ergebnis			Wirkung	
		Wirtschaftswachstum	Beschäftigungswachstum	Förderfälle	BWS in geförderten Betrieben (R2, R7)	Neue Arbeitsplätze (R8)	Gesicherte Arbeitsplätze (P2)	Wirtschaftswachstum (I1)	Beschäftigungswachstum (I2)
				Anzahl	1.000 Euro	Anzahl	FTE	1.000 Euro	FTE
111	Qualifizierung		x	9.100 1)	**	*	*		
121	Agrarinvestitionsförderung	x	o	4.560	0	**	**		
123	Verarbeitung & Vermarktung	x		100	0	**	**		
125-A	Flurbereinigung	x		200	*	**	**	insgesamt	
125-B	Ländlicher Wegebau	x		1.140	*	**	**	0	100
214	AUM - Ökologischer Landbau		o	60.000 2)	**	**	**		
311	Diversifizierung	x	x	150	0	80	*		
313	Tourismus	x	x	200	0	10	*		
321	Dienstleistungseinrichtungen	x	x	210	*	*	*		
41	LEADER	x	x	1.600	*	0	*		

x Maßnahme wird berücksichtigt, da Ziel laut EPLR. o Maßnahme wird berücksichtigt, da entsprechende Wirkungen.
* Keine Zielquantifizierung, ** Kein Ziel, R = Ergebnisindikator, P = Programmspezifischer Indikator, I = Wirkungsindikator
1) Teilnehmer, 2) Hektar.

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2009j).

Inwieweit die in Tabelle 2.1 dargestellten Maßnahmen zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie beitragen können, wird anhand einer vereinfachten Interventionslogik überprüft. Zu den wichtigsten Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft zählen laut Blume und Döring (2009): die geografische Lage, der Verstädterungsgrad, die sektorale Struktur, das Sozialkapital, die Verkehrsgüte und das Humankapital einer Region. Der bedeutsamste Bestimmungsfaktor der regionalen Wirtschaftskraft ist die sektorale Struktur, die nach den Ergebnissen einer ökonometrischen Analyse allein über 50 % der Unterschiede der Wirtschaftskraft zwischen Regionen erklärt (Blume und Döring, 2009). Die Wirtschaftskraft einer Region ist umso geringer, je höher der Beschäftigungsanteil in Branchen mit einer negativen Beschäftigtenentwicklung (z. B. primärer Sektor, Baugewerbe etc.) ist. Dieses Ergebnis gilt in gleicher Weise für die Entwicklung der Arbeitsplätze in einer Region (Kubis, Titze und Ragnitz, 2007).

Betrachtet man die bisherigen Ausgabenanteile der Maßnahmen mit beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Zielen oder potenziellen Wirkungen, so kommt der größte Teil davon dem primären Sektor zugute. Einschließlich der land- und forstwirtschaftlichen Infrastrukturmaßnahmen entfallen 55 % der Gesamtausgaben von *PROFIL* hierauf (**Tabelle 2.2**). Auf die Förderung nichtlandwirtschaftlicher, wirtschaftlicher Aktivitäten im ländlichen Raum entfielen im Zeitraum 2007 bis 2009 nur 3 %. Die von der EU-KOM benann-

ten innovativen Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung (312, 331, 41)[9] hatten mit 1,4 % bisher einen marginalen Anteil am Gesamtbudget.

Tabelle 2.2: Anteil an verausgabten öffentlichen Mitteln (2007 bis 2009), differenziert nach Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft

Relevante Maßnahmen	Einflussfaktoren auf die regionale Wirtschaftskraft							
	Geographische Lage	Verstädterung	Sektorale Struktur: Primärer Sektor	Sektorale Struktur: Andere Sektoren	Sozialkapital	Verkehrsgüte	Humankapital	Landesspezifische Faktoren
	Anteil an den Gesamtausgaben (2007-2009) inklusive Artikel-89-Maßnahmen (in Prozent)							
111 Qualifizierung			0,2					
121 Agrarinvestitionsförderung			34,0					
123 Verarbeitung & Vermarktung				2,1				
125 Infrastruktur			17,3					
214 AUM - Ökologischer Landbau			3,4					
311 Diversifizierung			0,2					
313 Tourismus				0,2				
321 Dienstleistungseinrichtungen				0,5				
41 LEADER					1,4			
Summe			55,0	2,8	1,4			

Quellen: ML (2010e), Blume und Döring (2009).

Aus der bisherigen Analyse bleibt festzuhalten:

– Der überwiegende Teil der Förderung stärkt direkt oder indirekt den primären Sektor und verlangsamt dessen relativen Bedeutungsverlust bezogen auf die Gesamtwirtschaft.

– Die Förderung von wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb des primären Sektors hat in der bisherigen Umsetzung von *PROFIL* eine nachgeordnete Bedeutung.

2.1.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

In **Tabelle 2.3** sind die für die Messung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen zu verwendenden Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren des CMEF, ergänzt um programmspezifische Indikatoren, dargestellt.

[9] Förderung von Unternehmergeist, Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologien, beruflicher Qualifikation sowie von Kooperationen (vgl. EU-KOM, 2006g).

Tabelle 2.3: Verwendete Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren

	Wachstum	**Beschäftigung**
Output-Indikator	Anzahl Förderfälle	Anzahl Förderfälle
Ergebnis-Indikator	Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben (R2) Nichtlandwirtschaftliche Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben (R7)	Anzahl geschaffener Bruttoarbeitsplätze (R8)
programmspezifisch		Geschaffene vollzeitäquivalente Bruttoarbeitsplätze (P1) Gesicherte vollzeitäquivalente Bruttoarbeitsplätze (P2)
Wirkungs-Indikator	Wirtschaftswachstum (I1)	Beschäftigungswachstum (I2)

Quellen: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2006c; 2006d; 2006e).

Die EU-KOM (2006b) schlägt vor, die Wirkungsindikatoren ausgehend von den Output- und Ergebnisindikatoren der Maßnahmen zu quantifizieren, wobei Mitnahme-, Verdrängungs- und Synergieeffekte zu berücksichtigen sind. Dieses Vorgehen führt zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen, da belastbare Aussagen zu Verdrängungs- und Multiplikatoreffekten nicht vorliegen. Zudem sind indirekte Einkommens- und Beschäftigungseffekte durch die infrastrukturellen Maßnahmen, aber auch Synergieeffekte zu berücksichtigen, die sich bottom up nicht ermitteln lassen. Daher ergibt sich aus der Addition der maßnahmenspezifischen Effekte nicht der gesamtwirtschaftliche Effekt. Zu einem späteren Zeitpunkt soll versucht werden, mit Hilfe von ökonometrischen Analysen die Wachstums- und Beschäftigungseffekte von *PROFIL* abzuschätzen.

Für die Halbzeitbewertung wurde ein Unterauftrag an die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) vergeben, der – wenn schon die strukturellen Einkommens- und Beschäftigungseffekte zum jetzigen Zeitpunkt nicht darstellbar sind – eine modellgestützte Abschätzung der nachfrageseitigen Effekte von *PROFIL* liefern soll (siehe Kapitel 2.1.6).

2.1.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung lässt sich nur der Outputindikator „Anzahl Förderfälle“ verlässlich ermitteln, anstelle der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sind nur theoretische Überlegungen sowie vorläufige Einschätzungen auf der Grundlage des Umsetzungsstands möglich. Die wenig aussagekräftigen, auf Basis des Outputindikators ermittelten Wachstums- und Beschäftigungswirkungen von *PROFIL* sind in **Tabelle 2.4** dargestellt.

Tabelle 2.4: Output und Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

Relevante Maßnahmen		Relevanz		Output				Wirkung			Qualitative Einschätzung	
		Wirtschaftswachstum	Beschäftigungswachstum	Förderfälle 2007 bis 2009	Förderfälle (geplant lt. EPLR)	Zielerreichung [3]	Umsetzungsgrad [4]	direkt	indirekt	Mitnahme [5]	Gesamtwirtschaftliche Wirkung	Beschäftigungswirkung
				Anzahl	Anzahl	%						
111	Qualifizierung		x	3.035 [1]	*9.100* [1]	33,4	+		x	⇓		+
121	Agrarinvestitionsförderung	x	o	1.928	*4.560*	42,3	+	x		⇑	0	-
123	Verarbeitung & Vermarktung	x		35	*100*	35,0	+	x		⇑	0	
125a	Flurbereinigung	x		275	*200*	137,5	++		x	n.r.	+	
125b	Ländlicher Wegebau	x		559	*1.140*	49,0	+		x	n.r.	0	
214	AUM - Ökologischer Landbau		o	54.199 [2]	*60.000* [2]	90,3	++	x		⇓		+
311	Diversifizierung	x	x	22	*150*	14,7	-		x	⇓	+	+
313	Tourismus	x	x	40	*200*	20,0	-		x	⇓	0	0
321	Dienstleistungseinrichtungen	x	x	4	*210*	1,9	-		x	⇓	0	0
41	LEADER	x	x	197	*1.600*	12,3	-	x		⇓	+	+

x Maßnahme wird berücksichtigt, da Ziel laut EPLR. o Maßnahme wird berücksichtigt, da entsprechende Wirkungen.
1) Teilnehmer, 2) Hektar, 3) bezogen auf das Ziel 2007-2013. 4) Umsetzungsgrad: - unter 30 %; + 30 bis 50 %; ++ über 50 %.
5) zu Mitnahmeeffekten vgl. Kapitel 4.2.2.4 der Programmbewertung.
⇑ hoher Effekt, ⇒ mittlerer Effekt, ⇓ geringer Effekt, n.r. nicht relevant

Wirkungseinschätzung Wachstum:

+	positiv	Es ist von einer einkommensschaffenden Wirkung der Maßnahme auszugehen.
0	zu vernachlässigen	In Einzelfällen oder nie einkommensschaffende Maßnahme.
-	negativ	Keine einkommensschaffende Wirkung, oder Förderung eines schrumpfenden Wirtschaftszweigs.

Wirkungseinschätzung Beschäftigung:

+	positiv	Tendenziell ist von einem Zuwachs an Arbeitsplätzen auszugehen.
0	zu vernachlässigen	Nur in Einzelfällen beschäftigungsschaffend.
-	negativ	Tendenziell ist von einem Verlust an Arbeitsplätzen auszugehen.

Quelle: ML (2009j; 2010e), eigene Erhebungen.

Überlegungen zu den bisherigen Wirkungen

Da noch keine Ergebnisindikatoren vorliegen, wurden hier – soweit verfügbar – Ergebnisse der Ex-post-Bewertung (2000 bis 2006) in Verbindung mit theoretischen Überlegungen und dem bisherigen Umsetzungsstand verwendet. Prinzipiell müssen von den Bruttoeffekten Mitnahme- und Verdrängungseffekte subtrahiert werden, sofern diese für die entsprechende Maßnahme relevant sind. Zu Mitnahmeeffekten siehe Kapitel 4.2.2.4 der Programmbewertung.

Auch wenn die Höhe der eingesetzten Mittel keine Garantie für eine große Wirkung ist, so kann doch umgekehrt ein geringer Umsetzungsstand in Verbindung mit einem geringen Mitteleinsatz die erwartbare Wirkung mindern. Mit dem dritten Förderjahr der aktuellen Förderperiode wäre für alle nicht-flächenbezogenen Maßnahmen bei kontinuierlicher Um-

setzung ein Umsetzungsstand von 35 bis 50 % zu erwarten. Dieser ist jedoch nur bei einigen Maßnahmen erreicht (ELER-Codes 111, 121, 123, 125).[10]

Bei den landwirtschaftlichen Maßnahmen sind die Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung nicht eindeutig. Tendenziell ist von negativen Beschäftigungswirkungen auszugehen, da Arbeit durch Kapital ersetzt wird. Bezüglich der Effekte auf die Bruttowertschöpfung stehen sich in der Regel der wachstumsfördernde einzelbetriebliche Effekt und wachstumshemmende überbetriebliche Wettbewerbseffekte gegenüber. Die Gesamtwirkung der Maßnahmen hängt daher von der regionalen Inanspruchnahme der Förderung, von der Ausgangsstruktur und von der Verteilung anderer Mittel ab (siehe Kapitel 2.2).

Wirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung sind aus Schwerpunkt 3 zu erwarten. Die dort bisher für die relevanten Maßnahmen eingesetzten Gelder entsprechen einem Anteil von 1 % der gesamten ausgezahlten öffentlichen Mittel. Bei den in diesem Schwerpunkt finanziell dominierenden Maßnahmen Dorferneuerung (322) und Ländliches Erbe (323) sind keine Wirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung zum jetzigen Zeitpunkt darstellbar. In die Dorferneuerung (322) liegt der Schwerpunkt bei baulichen Investitionen in Infrastrukturen und Gebäude. Zu erwarten sind für diese Maßnahme keine direkten Effekte, sondern vor allem eine konjunkturelle Wirkung und die Sicherung von Arbeitsplätzen des lokalen Handwerks.[11] Die zweitgrößte Maßnahme (Erhaltung des ländlichen Erbes, 323) hat ihren finanziellen Schwerpunkt bislang bei Flächenkäufen für den Naturschutz sowie Investitionen in denkmalgeschützte Gebäude, so dass auch hier bestenfalls in Einzelfällen strukturelle Beschäftigungswirkungen zu verzeichnen sind.

Durch die Diversifizierung (311) sollen laut *PROFIL* mit einer geringen Mittelausstattung 80 Arbeitsplätze neu geschaffen werden, weitere 10 durch die Maßnahme 313 (Tourismus). Beide weisen jedoch einen sehr geringen Umsetzungsstand auf. Zumindest bei Maßnahme 311 kann aber bei etwa der Hälfte der Projekte von Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ausgegangen werden.

Viele der durch Schwerpunkt 3 und 4 angestrebten strukturellen Wirkungen liegen eher im immateriellen Bereich (vgl. Grieve und Weinspach, 2010) bzw. sind indirekt und werden nicht unmittelbar durch die geförderten Projekte erreicht, sondern durch dadurch ausgelöste Folgeaktivitäten. Die geförderten regionalen Entwicklungsprozesse überlagern sich zudem mit anderen, parallel ablaufenden Prozessen in der Region. Daher ist eine Quantifizierung von Einkommens- oder Arbeitsplatzeffekten schwierig. Die Ergebnisse von Befragungen der Mitglieder Lokaler Aktionsgruppen zeigen jedoch, dass die Mehrheit der Be-

[10] Zu den Gründen für die unterschiedlichen Umsetzungsstände siehe Teil I (Einleitung), Kapitel 4.3.1 sowie Ausführungen in den jeweiligen Maßnahmenbewertungen.

[11] Zur Bedeutung der konjunkturellen Effekte siehe das folgende Kapitel 2.1.6.

fragten deutlich positive Wirkungen der Leader-Förderung wahrnimmt (vgl. Teil II, Kapitel 16.7).

2.1.5 Beantwortung der Bewertungsfrage

Die zu beantwortende Bewertungsfrage lautet: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten entsprechend der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung im Hinblick auf die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und die Verbesserung der Wachstumsbedingungen beigetragen?

Antwort: Entsprechend den bisherigen Überlegungen und Analysen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die ELER-Förderung in Niedersachsen und Bremen einen dauerhaften Beitrag zur Schaffung von Beschäftigung und Wachstum und damit zur Umsetzung der Lissabon-Strategie leistet. Zum einen ist das Instrumentarium der ELER-Förderung nur in Einzelfällen geeignet, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für dauerhaftes Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Zum anderen ist die ELER-Förderung in Niedersachsen und Bremen sehr stark auf den primären Sektor fokussiert; gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse sind von der Land- und Forstwirtschaft jedoch vermutlich nicht zu erwarten, auch wenn einzelbetrieblich diese Effekte durchaus aufgezeigt werden können. Aus Sicht der Wettbewerbsfähigkeit wünschenswerte Rationalisierungsmaßnahmen in der Landwirtschaft führen zu einem geringfügigen Rückgang der Beschäftigung in der Landwirtschaft.

Schwerpunkt 3 der ELER-Förderung konzentriert sich vor allem auf Infrastrukturen und bauliche Investitionen, von denen (neben konjunkturellen Effekten) bestenfalls indirekte Einkommens- und Beschäftigungseffekte ausgehen. Diese konnten zu diesem Zeitpunkt noch nicht quantifiziert werden.

Eine fundierte Einschätzung bezüglich der Einkommens- und Beschäftigungseffekte von *PROFIL* wird frühestens im Rahmen des Modulberichts möglich sein.

2.1.6 Nachfrageseitige Einkommens- und Beschäftigungseffekte

Jede öffentliche Förderung generiert zusätzliche Nachfrage und erzeugt damit konjunkturell wirksame Effekte auf Einkommen und Beschäftigung. Diese Effekte sind ein zusätzliches Argument für den Einsatz öffentlicher Mittel in wirtschaftlichen Krisenzeiten. Sie sind jedoch kein Beurteilungsmaßstab für die Effektivität oder Effizienz einer Förderung, die (wie die ELER-Förderung) auf mittel- bis langfristige Struktureffekte ausgelegt ist. Interessant ist allerdings die Frage nach der Verteilung der konjunkturellen Effekte im Raum. In welchen Räumen wird die Nachfrage generiert? Wie viel wird in ländlichen

Räumen investiert und wie viel davon fließt über räumliche Verflechtungen in andere Räume ab?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde ein Unterauftrag an die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) vergeben, die die bundesweiten nachfrageseitig induzierten Einkommens- und Beschäftigungseffekte mit Hilfe der von ihr entwickelten volkswirtschaftlichen Input-Output-Modelle abgeschätzt hat (Bieritz, Distelkamp und Ulrich, 2010). Die Stärke des Modellansatzes liegt in der Generierung in sich konsistenter Ergebnisse; diese sind allerdings in starkem Maße von den getroffenen Annahmen abhängig.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des GWS-Gutachtens dargestellt. Die eingesetzten Modelle, das Vorgehen und die Ergebnisse für alle Programme der 7-Länder-Bewertung werden in dem im Anhang 3 beigefügten Gutachten dargestellt. Der folgende Text basiert im Wesentlichen auf dem Gutachten, ergänzt durch eigene Ausführungen und Erläuterungen zu den von uns bereitgestellten Daten.

2.1.6.1 Daten

Datengrundlage für das Modell war eine regionalisierte Auswertung der vom Land Niedersachsen bereitgestellten Zahlstellendaten (2009i; ML, 2010d). Diese umfassen die Zahlungen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 für *PROFIL* und die Restzahlungen aus der fakultativen Modulation.[12] Zusätzlich wurden die Restzahlungen aus LEADER+ berücksichtigt (ML, 2009k), um ein möglichst vollständiges Bild der EU-Fördermittel zur ländlichen Entwicklung im Betrachtungszeitraum zu generieren. Aus den anderen an der 7-Länder-Evaluation beteiligten Ländern lagen entsprechende regionalisierte Daten vor; für die übrigen Bundesländer wurden Auszahlungsdaten der EU-KOM verwendet.

Die einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen aus *PROFIL* wurden in Zusammenarbeit mit den Maßnahmenevaluatoren nach Zuwendungsempfängern und Maßnahmentypen kategorisiert, wobei in einzelnen Maßnahmen, ggf. auch Teilmaßnahmen, eine Aufteilung auf verschiedene Empfängergruppen vorgenommen wurde. Zudem wurde festgelegt, welche Vorleistungen nachgefragt werden und wie die Vorleistungsnachfrage räumlich verteilt ist. Letzteres beruht auf empirischen Untersuchungen der vorhergehenden Bewertungen sowie auf eigenen Annahmen. **Tabelle 2.5** stellt die *PROFIL*-Maßnahmen und ihre jeweilige Zuordnung zu Maßnahmentypen und Zuwendungsempfängern dar.

[12] Die rein national finanzierten Artikel-89-Maßnahmen konnten nicht berücksichtigt werden.

Tabelle 2.5: *PROFIL*-Maßnahmen nach Art des Zuwendungsempfängers und Maßnahmentyp

EPLR-Maßnahme	Haupt-zuwendungs-empfänger	Relativer Anteil an Zuwendungen der Maßnahme	Maßnahmen-typ
111 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	1	0,9	1
111 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	2	0,1	1
114 Inanspruchnahme von Beratungsdiensten	1	1	1
121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	1	1	3
123 Verarbeitung und Vermarktung	3	1	3
125 Infrastruktur	6	0,95	2
125 Infrastruktur	2	0,05	2
126 Wiederaufbau des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials	6	1	2
212 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten	1	1	5
213 Zahlungen im Rahmen von Natura 200	1	1	5
214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	1	1	5
216 Nichtproduktive Investitionen	1	1	2
221 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	1	1	5
223 Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen	2	1	5
225 Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen	2	1	5
226 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials	2	0,5	5
226 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials	6	0,5	5
227 Nichtproduktivie Investitionen Forst	2	1	5
311 Diversifizierung (Umnutzung)	1	1	4
313 Ländlicher Tourismus	4	0,5	4
313 Ländlicher Tourismus	6	0,5	4
321 Dienstleistungseinrichtungen	4	0,1	4
321 Dienstleistungseinrichtungen	6	0,9	4
322 Dorferneuerung und -entwicklung (nur ELER)	4	0,1	4
322 Dorferneuerung und -entwicklung (nur ELER)	6	0,9	4
323-A Natur und Landschaft	6	1	2
323-B Fließgewässer	6	1	2
323-C Gewässerschutzberatung	6	1	1
323-D Kulturerbe	6	0,7	4
323-D Kulturerbe	4	0,3	4
331 Bildung und Informationsmaßnahmen	6	1	1
341 ILEK und REM	6	1	1
411 Leader Schwerpunkt 1	6	1	2
412 Leader Schwerpunkt 2	1	1	5
413 Leader Schwerpunkt 3	4	0,05	4
413 Leader Schwerpunkt 3	6	0,9	4
413 Leader Schwerpunkt 3	7	0,05	4
421 Leader Kooperationsprojekte	7	1	4
431 Leader Regionalmanagement	6	0,75	1
431 Leader Regionalmanagement	7	0,25	1

Zuwendungsempfänger: 1=Landwirtschaftliche Betriebe, 2=Waldbesitzer und forstw. Zusammenschlüsse, 3=Unternehmen der Ernährungsindustrie, 4=Privatpersonen; 5=Kleinstunternehmen; 6=Kommunen/ Körperschaften des Öffentlichen Rechts, 7=Vereine, privatrechtliche Vereinigungen

Maßnahmentyp: 1=Beratung, Forschung, Bildung, 2=Investitionen im Tief- und GaLa-Bau, 3=Betriebliche Investitionen, 4=Regionale Investitionen, vorrangig Bau, 5=Dienstleistungen Forst & Agrar

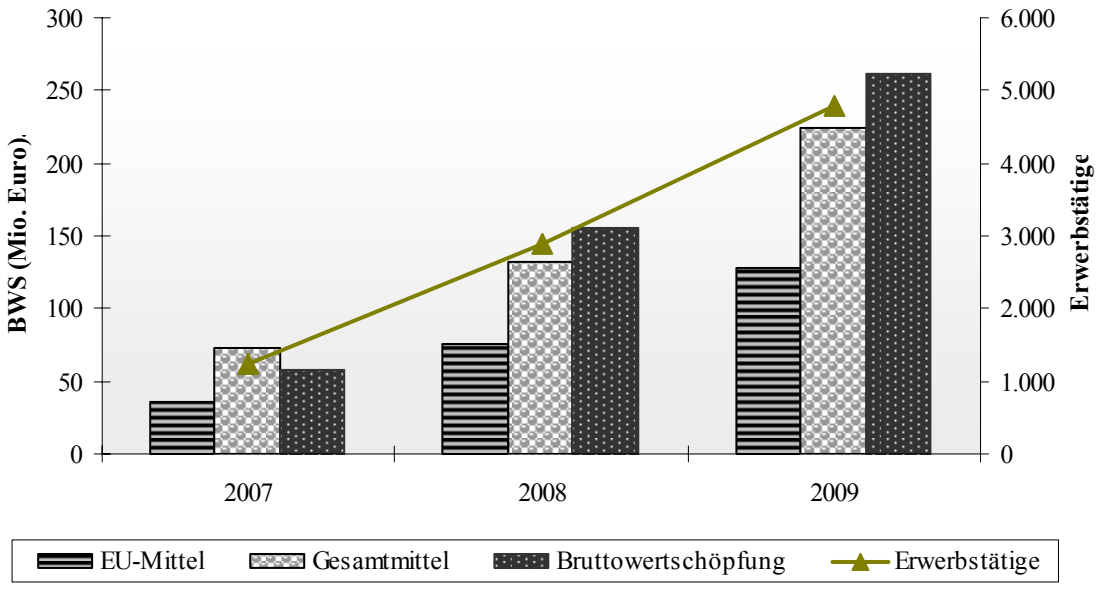
Quelle: Eigene Darstellung.

2.1.6.2 Ergebnisse auf Ebene der Länder Niedersachsen/Bremen

Den Modellrechnungen zugrunde liegen gut 430 Mio. Euro öffentliche Mittel, die im Untersuchungszeitraum 2007 bis 2009 (EU-Haushaltsjahre) in EU-kofinanzierte ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen/Bremen geflossen sind. Dies entspricht einem Anteil von 10,5 % an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 2.1 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Vollzeitarbeitsplätzen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen/Bremen generiert oder erhalten werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes kontinuierlich erhöht. Die hierüber zusätzlich generierte BWS übersteigt jedoch erst ab dem Jahre 2008 die eingesetzten Mittel. Der über die drei Jahre kumulierte Wertschöpfungseffekt beläuft sich auf 475 Mio. Euro, was 0,07 % der BWS der beiden Länder entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte BWS in Niedersachsen/Bremen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,1 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Anhang 3) zeigte sich eine nur wenig geringere Relation (gerundet ebenfalls 1:1,1). Diese Entwicklung kann zum einen mit dem spezifischen Maßnahmenmix im Bundesland erklärt werden. Zum anderen nehmen auf dieses modellbasierte Ergebnis aber auch die wirtschaftliche Stärke des Bundeslandes, die spezifische Wirtschaftsstruktur vor Ort sowie die geographische Lage entscheidenden Einfluss.

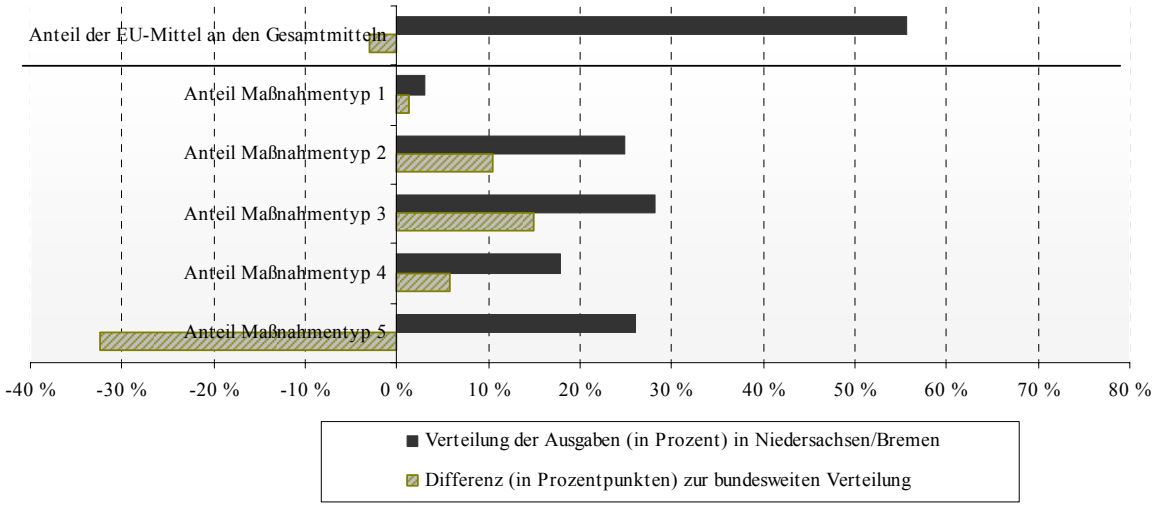
Abbildung 2.1: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Niedersachsen/Bremen



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Aus der **Abbildung 2.2**, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass die Bundesländer Niedersachsen und Bremen ihren Schwerpunkt auf die Maßnahmentypen 1 bis 4 legen. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistungen Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um über 30 Prozentpunkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in den untersuchten Bundesländern auf die Investitionen Tief- und Garten- und Landschafts-(GaLa-)Bau (Maßnahmentyp 2) und auf Betriebliche Investitionen (Maßnahmentyp 3) gelegt. Diese zeichnen sich durch hohe Bauinvestitionen seitens der Kommunen und der landwirtschaftlichen Betriebe sowie durch hohe Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie aus (vgl. Anhang 3).

Abbildung 2.2: Verteilung der eingesetzten Mittel in Niedersachsen/Bremen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

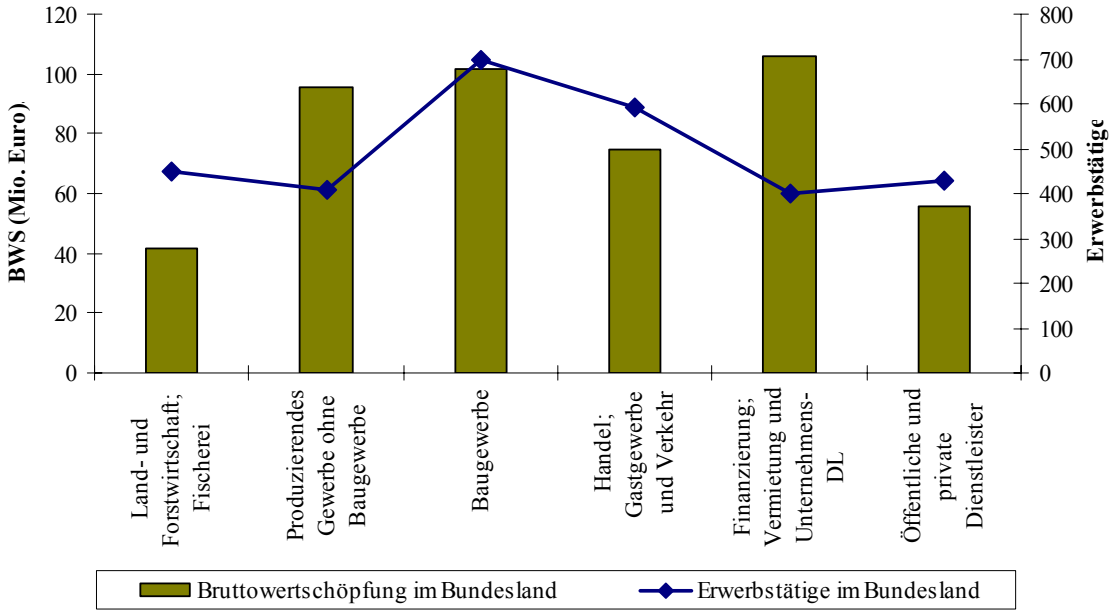
Der spezifische Maßnahmenmix in Niedersachsen/Bremen erklärt zu einem großen Teil die Höhe und Struktur der ermittelten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte. Andere Erklärungshintergründe zeigen sich, wenn man den berechneten Primärimpuls[13] ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Niedersachsen/Bremen 0,61 und liegt damit nur geringfügig unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet darauf hin, dass in diesen Bundesländern in geringfügig überdurchschnittlichem Maße induzierte Nachfrageeffekte über Landesgrenzen abfließen, was durchaus mit dem Schwerpunkt auf investitionsfördernde Maßnahmen zu tun hat. Die leicht überdurch-

[13] Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

schnittlichen Wertschöpfungseffekte sind demnach besonders auf den regionalen Multiplikator zurückzuführen, welcher mit 1,82 über dem Bundesdurchschnitt liegt. Der verbleibende lokale Impuls stimuliert folglich verhältnismäßig umfangreiche expansive Kreislaufeffekte.

Auf die Verteilung der induzierten BWS auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus **Abbildung 2.3** geht hervor, dass die höchste zusätzliche BWS in Niedersachsen/Bremen im Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen mit 106 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Baugewerbe (102 Mio. Euro) und dem Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe (96 Mio. Euro). Handel, Gastgewerbe und Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 75 Mio. Euro BWS kumuliert über die drei Jahre. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17 % an der gesamten zusätzlichen BWS einnehmen, kommen in Niedersachsen/Bremen auf einen nur halb so hohen Anteil bzw. auf 42 Mio. Euro (vgl. auch **Abbildung 2.4**). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen.

Abbildung 2.3: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)

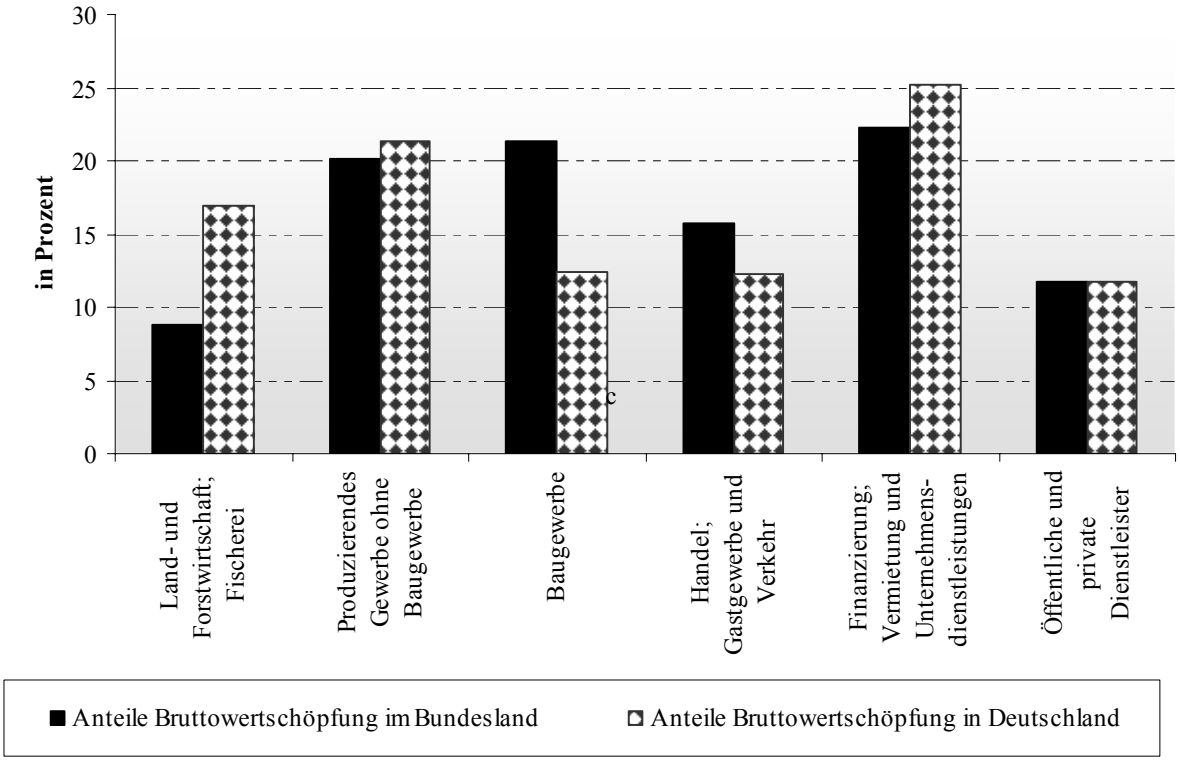


Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,45 % am höchsten, dicht gefolgt vom Baugewerbe (+0,32 %). Die relativen Abweichungen der BWS liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,03 und +0,06 % deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstäti-

geneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Abbildung 2.4: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/ Bremen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Der von Niedersachsen /Bremen gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die betrieblichen Investitionen sowie die Investitionen im Tief- und GaLa-Bau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 21,5 % einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 12,5 %. Die in den beiden untersuchten Bundesländern durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf Handel, Gastgewerbe und Verkehr.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Arbeitsplätze entfällt auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 2.1). Durchschnittlich konnte in Niedersachsen/Bremen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 3.000 erhöht werden. Dies entspricht 0,07 % der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 700 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen

(vgl. Abbildung 2.3). Auch im Handel, Gastgewerbe und Verkehr kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von fast 600 Personen gesichert werden. Die Land- und Forstwirtschaft liegt mit 450 Erwerbstätigen an dritter Stelle, obgleich ihr Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich sehr niedrig ist (vgl. Abbildung 2.4). Dahingegen entfällt auf das Produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe sowie auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, die bezogen auf die BWS im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnehmen, mit etwas über 400 Erwerbstätigen nur ein relativ geringer Anteil. An dieser Stelle wird die hohe Arbeitsintensität der Land- und Forstwirtschaft im Vergleich zum Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe sowie dem Bereich der Finanzierung, Vermietung und der Unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich.

2.1.6.3 Effekte auf Ebene der Landkreise

Die 48 Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen und Bremen teilen sich auf in acht städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, zehn ländliche, als strukturschwach geltende Regionen des Konvergenzgebiets[14] im Nordosten des Landes (Kategorie 2), sowie 30 als strukturstärker geltende ländliche Regionen (Kategorie 1 – Nicht-Konvergenzgebiet) (vgl. **Karte 2.1**). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente, wobei im Fall Niedersachsen/Bremen berücksichtigt werden muss, dass die Städte Bremen und Bremerhaven aufgrund des eigenen Programms als ländlich eingestuft werden. Auch die z. T. stark städtisch geprägte Region Hannover ist in der Gruppe der ländlichen Regionen (Kategorie 1) eingeordnet. Beide Stadtregionen werden aber zwecks Erhöhung der Aussagekraft im Folgenden auch getrennt ausgewertet. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht stark. In der Region Hannover und den Kreisen des Landes Bremen sind die Maßnahmentypen 1 (Beratung, Forschung, Bildung) und 5 (Dienstleistungen Forst & Agrar) überrepräsentiert und besonders der Anteil für den Maßnahmentyp 4 (Regionale Investitionen) ist geringer. In den Konvergenzgebieten fällt ein hoher Anteil des Maßnahmentyps 5 und ein sehr geringer Anteil des Typs 1 auf.

[14] Gleichwohl gibt es auch strukturstarke Landkreise im Konvergenzgebiet, ebenso wie strukturschwache Landkreise im Nicht-Konvergenzgebiet.

In **Tabelle 2.6** ist zu sehen, dass in den Konvergenzgebieten knapp 30 % des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 20 % der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Niedersachsen/Bremen ist jedoch mit 21 % wieder etwas höher. In den Nicht-Konvergenzgebieten konnten aus 62 % der Mittel mehr als 66 % der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist wiederum etwas geringer. Eine Ausgliederung der städtisch geprägten Regionen Hannover und Bremen offenbart jedoch, dass in den ländlich geprägten Regionen dieser Gruppe aus etwa 58 % der Mittel nur etwa 42 % der Effekte für die Wirtschaftskraft generiert wurden. Die Durchschlagskraft auf die Erwerbstätigkeit dürfte um 2-4 Prozentpunkte höher sein. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter BWS ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 8 % der eingesetzten Mittel generieren etwa 14 % der zusätzlichen BWS und etwa 13 % der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

Tabelle 2.6: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Anteile am Gesamteffekt in Niedersachsen/Bremen

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	14,2 %	13,2 %	8,0 %
ländlich, Kategorie 1	66,7 %	65,5 %	62,0 %
Region Hannover, Land Bremen	*24,5 %*	*21,2 %*	*4,5 %*
ohne Region Hannover, Land Bremen	*42,3 %*	*44,3 %*	*57,5 %*
ländlich, Kategorie 2	19,1 %	21,3 %	30,0 %
Niedersachsen/Bremen insgesamt	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

In den städtischen Gebieten entsprechen die rund 67 Mio. Euro zusätzliche BWS nur etwa 0,05 % der gesamten BWS in dieser Gruppe und nur 0,05 % der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. **Tabelle 2.7**, Spalte 1 und 2[15]). In den Konvergenzgebieten ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit doppelt so hoch und die zusätzlichen 90,7 Mio. Euro BWS entsprechen 0,08 % der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,06 bis 0,08 %). Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maß-

[15] Tabelle 2.7 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d. h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

nahmen im regionalen Kontext (vgl. **Tabelle 2.7**, Spalte 3 und Spalte 4[16]). Die städtischen Regionen, inkl. Hannover und Land Bremen, vereinen zusammen rund 27 % des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 13 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionalen Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Gebieten der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat.

Tabelle 2.7: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

Gebietsaggregat	**BWS, 2007 bis 2009 kumuliert**	**Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009)**	**BWS aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung)**	
	Absolut, [relativ]	Absolut, [relativ]	Anteil am Gesamteffekt	Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	67,3 [0,05%]	391,7 [0,05%]	51,1 %	13,2 %
ländlich, Kategorie 1	316,8 [0,07%]	1.950,1 [0,08%]	51,7 %	62,9 %
Region Hannover, Land Bremen	*116,1 [0,06%]*	*631,2 [0,06%]*	*31,7 %*	*14,1 %*
ohne Hannover/Bremen	*200,7 [0,08%]*	*1.318,9 [0,08%]*	*63,3 %*	*48,8 %*
ländlich, Kategorie 2	90,7 [0,08%]	635,2 [0,10%]	68,7 %	23,9 %
Niedersachsen/Bremen insgesamt	474,9 [0,07%]	2.977,0 [0,07%]	54,9 %	100,0 %

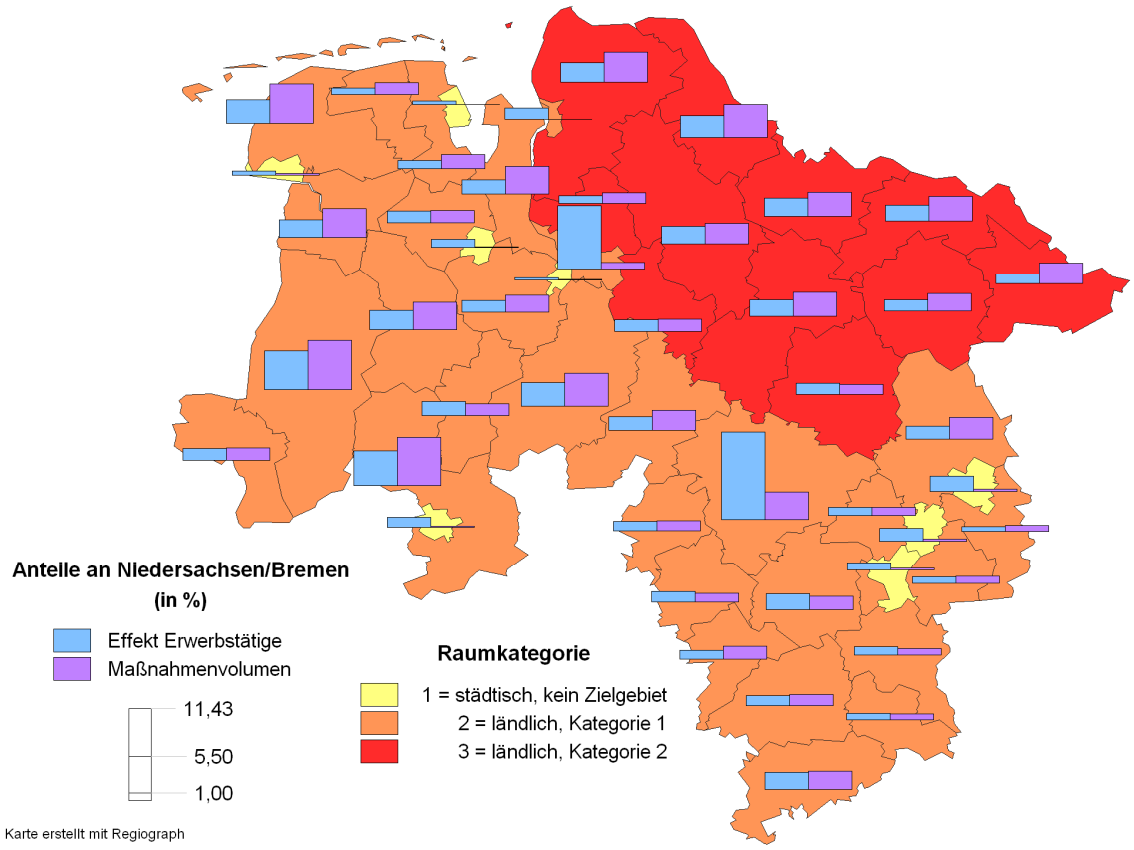
Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich auf **Karte 2.1** erkennen, dass in den ländlichen Kreisen im Süden und Südwesten Niedersachsens die Erwerbstätigeneffekte etwa den Mittelanteilen entsprechen. Dazu zählen auch zwei Kreise des Konvergenzgebiets, die im Norden an die Region Hannover grenzen. Insgesamt überwiegt der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Im gesamten Norden des Untersuchungsgebiets macht sich diesbezüglich kein Unterschied zwischen Konvergenz- und

[16] Spalte 3 zeigt den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz zu 100 %. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 2.6.

Nicht-Konvergenzgebiet bemerkbar. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil meist um ein Mehrfaches.

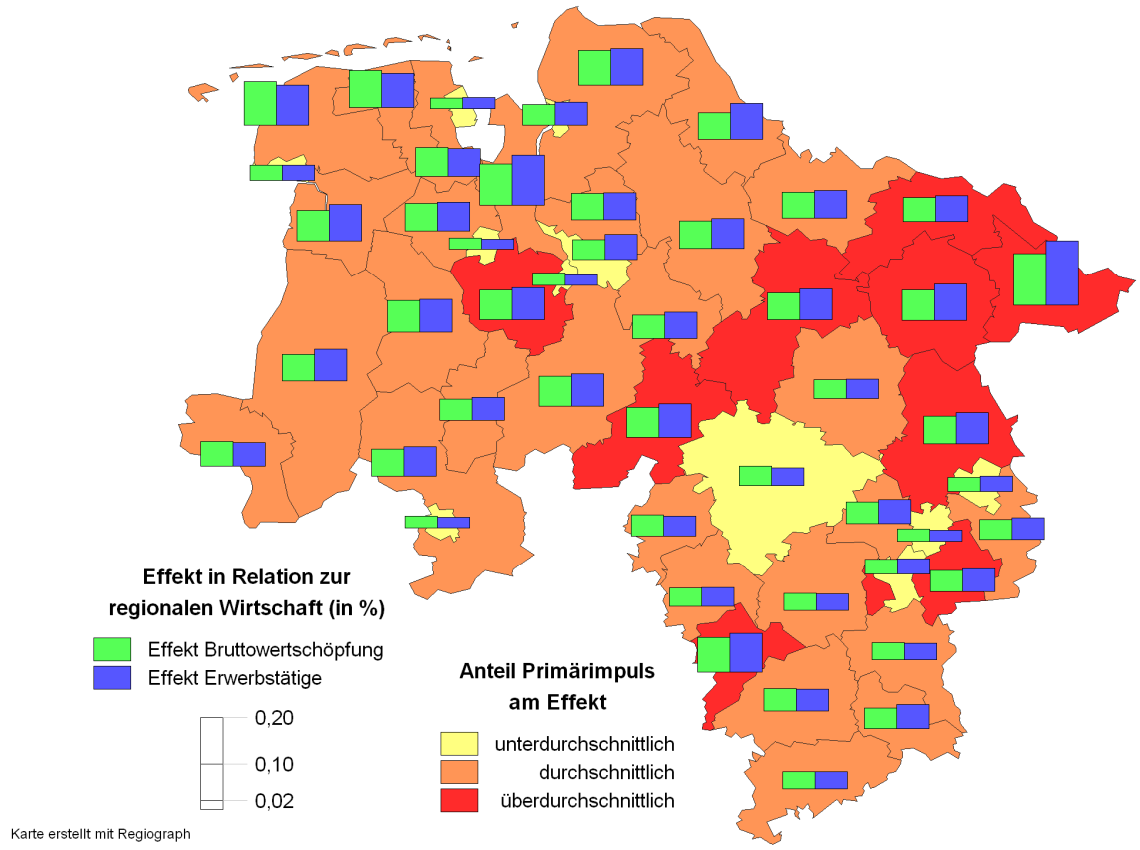
Karte 2.1: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie **Karte 2.2** verdeutlicht. Spitzenwerte weisen das Wendland, die südliche Lüneburger Heide und Teile des Weserberglands auf. Jedoch fällt die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens hier auch besonders stark aus. In diesen Regionen ist der Anteil des Primärimpulses überdurchschnittlich hoch, was darauf hindeutet, dass besonders hohe Anteile der hier generierten Nachfrage und der Kreislaufeffekte in anderen Regionen wirksam sind. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle kreisfreien Städte und die Region Hannover Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Karte 2.2 Räumliche Ausprägungen der Effekte in Niedersachsen/Bremen



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in ländlichen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere relative Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarken Räume bessert die Bilanz für die Konvergenzgebiete auf.

2.2 Beitrag des Programms zur Modernisierung des Agrarsektors (Fragen 7 bis 10)

- *Horizontale Bewertungsfrage 7: Inwieweit hat das Programm zur Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 8: Inwieweit hat das Programm zur weiteren Entwicklung von hochwertigen Produkten beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 9: Inwieweit hat das Programm zur Förderung eines starken und dynamischen europäischen Agrarnahrungsmittelsektors beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 10: Inwieweit hat das Programm zur Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor beigetragen?*

Wirkungsindikatoren: *Wirtschaftswachstum (I1), Beschäftigungswachstum (I2), Arbeitsproduktivität (I3)*

2.2.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die einzelnen Interventionsmaßnahmen von *PROFIL* sind vielfach auf Teilbereiche des Agrarsektors ausgerichtet, wobei über das Zusammenwirken dieser Teilbereiche im Hinblick auf politische Kernziele in der Regel wenige Kenntnisse vorliegen. Das Zusammenspiel der verschiedenen Maßnahmen und deren Gesamtwirkungen im Hinblick auf die Modernisierung des Agrarsektors, das durch einige horizontale Fragen des CMEF aufgegriffen wird, sind Gegenstand des vorliegenden Kapitels (EU-KOM, 2006a).

Sowohl der landwirtschaftliche Sektor als auch die nachgelagerten verarbeitenden Industrien unterliegen einem beständigen strukturellen Wandel, der von vielen Faktoren beeinflusst wird. Modernisierung bedeutet in hochentwickelten Staaten allgemein industrielle, strukturelle und soziale Anpassungs- und Erneuerungsprozesse, die zu einer Verbesserung der Produktivität sowie der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch die Nutzung materieller, technischer und organisatorischer Neuerungen erreicht werden. Dynamik und Richtung des Wandels werden im Wesentlichen von den veränderten Rahmenbedingungen (Knappheiten und Chancen) bestimmt.

Die oben angeführten Fragen des CMEF differenzieren zwischen dem Agrarsektor und dem Agrarnahrungsmittelsektor, wobei das Thema „hochwertige Produkte“ auch für den Agrarnahrungsmittelsektor und das Thema „Innovation“ ebenso für den Agrarsektor relevant sein dürfte. Ergänzend sollte noch folgende Frage hinzugefügt werden:

- Wie könnte der strukturelle Wandel positiv oder negativ beeinflusst werden, um den gegenwärtigen und den absehbaren künftigen (wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen) Herausforderungen möglichst gut gerecht zu werden.

Dabei stehen Fragen nach der sektoralen Produktivität durch Nutzung von technischem und organisatorischem Fortschritt sowie von angepassten (betrieblichen und sektoralen) Strukturen[17] im Zentrum der Analysen. Die Produktivität und zukunftsgerechte Ausrichtung des Agrarsektors kann durch Investitionen in Bildung und Beratung sowie in Gebäude und Technik forciert werden. Gemessen werden können die Effekte anhand der Veränderung der (totalen) Faktorproduktivität und subsidiär (Ergebnisebene) anhand von Bildungsindikatoren, Entwicklung der Bruttowertschöpfung, Neuausrichtung der Produktion (neue Produkte und Verfahren), Qualitätsniveau der Produkte und der Dynamik des betrieblichen Wandels (Aufgaberate, Eintritt neuer Betriebe, neue Organisationsformen).

Die relevanten Wirkungen der Förderung hängen von zahlreichen Aspekten ab, wie zum Beispiel

- von den Besonderheiten der geförderten Unternehmen,
- von der Konkurrenzsituation der Unternehmen untereinander,
- von der sonstigen Förderkulisse bzw. alternativen Förder- und Entwicklungsmöglichkeiten und
- von der konjunkturellen Entwicklung.

Betrachtungen auf unterschiedlichen regionalen Aggregationsebenen können aufgrund des Wettbewerbs zwischen Unternehmen und Standorten zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Neben den erwünschten Wirkungen muss mit einer Vielzahl unerwünschter oder zumindest nicht beabsichtigter Wirkungen gerechnet werden. Diese müssen als zusätzlicher Nutzen- oder Kostenbeitrag mitkalkuliert und bewertet werden.

2.2.2 Relevante Maßnahmen

Die Thematik „Modernisierung des Agrarsektors“ bezieht sich zwar schwerpunktmäßig auf die Achse 1 des ELER (Investitionen in Human- und Sachkapital zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit), aber auch Maßnahmen der anderen ELER-Achsen, die eine deutliche (positive oder negative) strukturelle Wirkung im Hinblick auf den Agrarsektor erwarten lassen, werden in die Untersuchung zum Schwerpunkt „Modernisierung des Agrarsektors“ einbezogen. Dazu zählen erwartungsgemäß Berufsbildungsmaßnahmen (ELER-Code 111), Beratungsdienste und Einzelbetriebliche Managementsysteme (ELER-Code 114), Flurbereinigung und ländlicher Wegebau (ELER-Code 125), Agrarinvestitionsförderung (AFP, ELER-Code 121) sowie die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (V&V, ELER-Code 123). Aber auch von den Agrarumweltmaßnahmen (AUM, ELER-CODE 214), dem Erschwernisausgleich in Auflagengebieten (v. a.

[17] Dies bezieht sich auf Input-Input-, Input-Output- und Output-Output-Beziehungen.

Natura 2000, ELER-Code 213) und der Ausgleichszulage (AZ, ELER-Code 212) aus der Achse 2 (Umweltschutz und Landmanagement) kann ein maßgeblicher Einfluss auf die Modernisierung des Agrarsektors - bezogen auf die Erwartungen der Gesellschaft - erwartet werden.[18] Als einzige der genannten Maßnahmen zielt V&V nicht direkt auf die landwirtschaftlichen Betriebe als unmittelbare Empfänger oder Nutznießer ab, weshalb die sektorale Strukturwirkung dieser Maßnahme sehr indirekt ist. In **Tabelle 2.8** ist ein Überblick der relevanten Maßnahmen mit den geplanten Förderzahlen gegeben.

Tabelle 2.8: Planzahlen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 der relevanten Maßnahmen für die Modernisierung des Agrarsektors in Niedersachsen und Bremen

ELER Code	Maßnahme	Förderfälle Anzahl	Förderumfang	Öffentliche Ausgaben in 1000 Euro	Öffentliche Ausgaben Anteil an *PROFIL* in v.H.
111	Berufsbildung	9.100	56.000 Schulungstage	6.554	0,4
114	Beratung	28.000	27,8 Mio. Euro	16.640	1,0
121	Agrarinvestitionsförderung	4.560	1.379 Mio. Euro	268.051	16,3
123	Verarbeitung & Vermarktung	100	200 Mio. Euro	50.083	3,0
125	Infrastruktur (Wegebau, Flurbereinigung)	1.942	354 Mio. Euro	246.878	15,0
212	Ausgleichszulage (benachteil. Gebiete)	42.000	300.000 ha	42.000	2,6
213	Erschwernisausgleich	1.400	21.490 ha	12.825	0,8
214	Agrarumweltmaßnahmen	17.100	375.700 ha	349.967	21,3
gesamt				**992.998**	**60,3**
PROFIL, gesamt				**1.646.653**	**100,0**

Quelle: *PROFIL* des Landes Niedersachsen 2007-2013, eigene Darstellung.

Von den genannten Maßnahmen sind in Achse 1 die Agrarinvestitionsförderung und die Förderung der Infrastruktur von besonderer Relevanz (zusammen 31 % des ELER-Gesamtbudgets), während bei Achse 2 die Agrarumweltmaßnahmen mit rund 21 % des ELER-Budgets hervortreten.

[18] Die Relevanz der Maßnahmen wurde mittels Expertengespräche und der Förderdaten bestimmt.

2.2.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

In der ersten Bewertungsphase wurden die Maßnahmen mithilfe eines einheitlichen Fragenrasters durch intensive Interviews mit den entsprechenden Maßnahmenevaluatoren der vergangenen Förderperiode evaluiert. Dieses Vorgehen wurde mit dem Ziel gewählt, spätere Wirkungsanalysen vorzustrukturieren; Wirkungsmessungen sind zu diesem frühen Zeitpunkt der Programmlaufzeit noch kaum möglich, weil zahlreiche Effekte der Maßnahmen (insbesondere bei investiven Maßnahmen) erst mit Verzögerung erkennbar sind und die entsprechenden Daten zum jetzigen Zeitpunkt noch fehlen. Das gilt insbesondere für agrarstrukturelle Wirkungen, die nur in einer längerfristigen Betrachtung beurteilt werden können. Eine detaillierte empirische Untersuchung der Zusammenhänge wird deshalb in Modulberichten in den Jahren 2012 (Zwischenbericht) und 2013 (Endbericht) erfolgen.

In den Expertengesprächen wurden zur Operationalisierung der Kernfragen folgende Kriterien zur Beurteilung der Maßnahmen herangezogen:

A Direkte Wirkung auf Unternehmensstrategien:

- Flächenwachstum
- Innerlandwirtschaftliche Diversifizierung
- Außerlandwirtschaftliche Diversifizierung
- Spezialisierung
- Betriebliche Kooperation (horizontal - vertikal)
- Verbleib im Sektor

B Einfluss auf Organisation der Produktion:

- Arbeitsintensität
- Kapitalintensität (Investitionen)
- Anbauintensität (Pflanze)
- Viehdichte (Vieh)
- Technische Effizienz
- Umwelteffizienz (Beanspruchung öffentlicher Güter)
- Einstellung von Fremd-Arbeitskräften

C Einfluss Programmziele:

Die Einflüsse der Maßnahmen auf die Programmziele (Verbesserung der Bereiche Umfang und Qualität der Produktion, Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung, Arbeitsangebot, Umwelt und Naturschutz sowie Lebensbedingungen) wurden in diesen Gesprächen ebenfalls behandelt; die Einschätzungen haben jedoch einen sehr vorläufigen und ausschließlich qualitativen Charakter. Diese Wirkungen werden im weiteren Verlauf der Analyse, die anhand von datengestützten Modellansätzen durchgeführt wird, quantitativ untersucht.

Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Expertengespräche sowie ihre Interpretation für die ausgewählten Struktur beeinflussenden Maßnahmen zusammenfassend dargestellt.

1 Flurbereinigung und ländlicher Wegebau (ELER-Code 125)

Das Hauptziel der Flurbereinigung liegt inzwischen im Bereich der Auflösung von Ziel- und Nutzungskonflikten, wie sie zum Beispiel zwischen Naturschutz, Infrastrukturmaßnahmen und Landwirtschaft bestehen können. Die Maßnahme dient vor diesem Hintergrund der Koordination von Fachplanungen, Nutzer- und Eigentümerinteressen. Aufgrund der zum Teil komplizierten Koordinierungsprozesse ist die Dauer der einzelnen Verfahren insgesamt mit teilweise mehr als zehn Jahren sehr lang.

Höhere Fördersätze der Flurbereinigung im Vergleich zum Ländlichen Wegebau ermöglichen in Kommunen mit schlechter Finanzausstattung zum Teil überhaupt erst einen Wegebau. Der Wegebau stellt zudem einen Anreiz für die Landwirte zur Teilnahme an der Flurbereinigung dar. Es ist nicht immer bekannt, ob die Prozesse, die der Flurbereinigung zugeordnet werden, nicht auch ohne die staatlichen Unterstützungen statt gefunden hätten. Die Ermittlung und verbindliche Festlegung eines Fördermittelbudgets ist aber bereits Teil der Vorplanung eines neuen Verfahrens. Es profitieren alle landwirtschaftlichen Betriebe, vor allem aber größere, und darüber hinaus Landeigentümer sowie Lohnunternehmer.

Beim ländlichen Wegebau führt die erforderliche öffentliche Kofinanzierung der ELER-Mittel (Eigenbeteiligung) dazu, dass die Maßnahmen nicht unbedingt in den Regionen ausgeführt werden, wo sie am dringendsten gebraucht würden.

1A Einfluss der Maßnahme auf die Unternehmensstrategie

Die Wirkung der Flurbereinigung auf das betriebliche Flächenwachstum ist nicht eindeutig. Einerseits profitieren insbesondere kleine (Nebenerwerbs-)Betriebe aufgrund der arbeitssparenden Effekte, andererseits gewinnen zusammengelegte Flächen auch für weiter entfernte größere Betriebe an Attraktivität.

Die außerlandwirtschaftliche Diversifizierung kann durch den Wegebau insbesondere im Zusammenhang mit Fernradwanderwegen begünstig werden.

Betriebliche Kooperationen (überbetriebliche Maschinenverwendung) werden theoretisch durch eine Flurbereinigung begünstigt, empirische Hinweise auf eine solche Wirkung gibt es jedoch kaum.

Eine Flurbereinigung hat zum Teil maßgeblich Auswirkungen auf die Frage, ob ein Betrieb fortgeführt wird. Auch im Rahmen der Hofübergabeentscheidung ist die Flurbereinigung nach Angaben von Landwirten oftmals zentral für die Entscheidung zur Weiterbewirtschaftung. Rund 17 % von 360 befragten Landwirten haben 2006 geantwortet, die

Flurbereinigung hätte einen ausschlaggebenden oder wichtigen Einfluss auf die Entscheidung gehabt, den Betrieb weiter zu bewirtschaften.

1B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Flurbereinigung und Wegebau führen zu einer Ersparnis an Arbeitszeit. Die Wirkung dieser Ersparnis ist im agrarstrukturellen Sinne ambivalent, weil nicht klar ist, ob die eingesparte Arbeit im Betrieb oder außerhalb des Betriebes eingesetzt wird. Zum Teil wird der Einsatz schlagkräftigerer eigener Maschinen möglich, es kann aber auch mehr Arbeit an Lohnunternehmer gehen. In jedem Fall wird ein positiver Effekt auf die technische Effizienz der Betriebe gesehen.

Intensivkulturen wie Zuckerrüben, Kartoffeln oder Mais können nur angebaut werden, wenn es entsprechende Transportwege gibt. In den meisten Veredlungsregionen gibt es ein besonders gutes Wegenetz, wobei die Frage nach der Kausalitätsrichtung offen bleibt. So sind zum Beispiel Kommunen in Weser-Ems relativ wohlhabend und verfügen über viel Geld für den Wegebau, der aber gerade hier v. a. aufgrund der Streulage von Wohnhäusern und Betrieben stark nachgefragt wird.

Die durch den Wegebau zu erwartenden Umwelteffekte sind tendenziell positiv, zum Beispiel durch die Treibstoffersparnis aufgrund kürzerer Wege. Die Versiegelung spielt nur eine geringe Rolle, da i. d. R. auf vorhandenen Trassen gebaut wird und Ausgleichmaßnahmen vorgeschrieben sind. Relevanter ist in diesem Zusammenhang die Flurbereinigung, z. B. durch den Ausweis von Gewässerschutzstreifen, die zu einem entsprechenden Verlust für die Landbewirtschaftung führt. Flächentausch ermöglicht die Bewirtschaftung von Flächen in sensiblen Gebieten durch extensiv wirtschaftende Betriebe; durch ganzheitliche Planung werden Strukturelemente in der Landschaft geschaffen und Flächen können so angelegt werden, dass Erosion mindernd gewirtschaftet wird.

1C Einfluss auf Programmziele

Auf die Produktion von Nahrungsmitteln und von Energie wird tendenziell eine positive Wirkung erwartet (steigende Flächenproduktivität auf größeren Schlägen). Gleichzeitig werden für Strukturelemente in der Landschaft und Ersatzmaßnahmen im Wegebau Flächen aus der Produktion genommen, so dass die Gesamtbilanz in diesem Punkt unklar ist.[19]

Aus den oben genannten Gründen werden positive Naturschutzwirkungen und positive Wirkungen auf den Tourismus erwartet. Auch im Hinblick auf die regionale Wertschöp-

[19] Regelmäßig werden die Flächen mit den geringsten Erträgen für die Ausgleichsmaßnahmen verwendet. Von daher dürfte einiges für eine positive Bilanz sprechen.

fung wird tendenziell eine positive Wirkung durch Bauaufträge, Intensivierung und Diversifizierung erwartet.

Die regionale Kultur wird durch die Zusatzmaßnahmen im Rahmen der Flurbereinigung, z. B. zur Förderung von Tourismus und Naherholung, befördert.

Positive Wirkungen auf die Sozialstruktur sind denkbar, indem Wege als Voraussetzung für ein stabiles Gemeinwesen geschaffen werden und die Zusammenarbeit im Rahmen der Flurneuordnung durch Koordination aller Aktivitäten eine integrierende Wirkung in der Teilnehmergemeinschaft entfalten kann. Aber es besteht auch ein Potenzial für soziale Spannungen im Rahmen der Flurneuordnung, wenn die Neuverteilung der Flächen nicht zur Zufriedenheit aller Beteiligten gelöst werden kann.

Bezüglich der Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit ist die Referenzsituation und die Fristigkeit der Betrachtung entscheidend. In einigen Regionen würde – ohne entsprechende Maßnahmen in der Vergangenheit – heute keine Landwirtschaft mehr statt finden.

2 Berufsbildung (ELER-Code 111)

Angebote zur beruflichen Weiterbildung können je nach Inhalt, Umfang und Zielgruppenorientierung einen erheblichen Einfluss auf die Unternehmensstrategie und die Gestaltung der Produktion haben.

Dieser Einfluss ist jedoch dadurch begrenzt, dass es sich nur bei etwa einem Drittel der Teilnehmenden an berufsbildenden Maßnahmen um Betriebsleiter handelt, während der andere Teil aus mithelfenden Familienangehörigen, Auszubildenden und Angestellten besteht. Zwar geben viele Teilnehmer an, dass sie ohne Förderung nicht an derartigen Maßnahmen teilnehmen würden, doch treten je nach Personengruppe und Kursthema wahrscheinlich Unterschiede bei den Mitnahmeeffekten auf. Durch die Schulungen findet vermutlich eine Positivselektion statt, so dass die Personengruppen mit den größten Defiziten nicht prioritär erreicht werden, obwohl über die Förderung gerade auch für diese Personen ein Anreiz gegeben werden soll, an Weiterbildungen teilzunehmen. Da sich die Kursorte vielfach auf Standorte in der Nähe der Bildungsträgersitze konzentrieren, gibt es kein flächendeckendes gleichverteiltes Themenangebot. Ein hoher Fahraufwand wirkt auf zahlreiche potenzielle Teilnehmer prohibitiv.

2A Einfluss der Maßnahme auf die Unternehmensstrategie

Der Einfluss der Maßnahme auf die Unternehmensstrategie ist eher als gering einzustufen. Die Energieproduktion als neuer Betriebszweig wird in den Kursen vergleichsweise selten angeboten, so dass in diesem Bereich von einem geringen Einfluss auf die innerbetriebliche Diversifizierung ausgegangen werden kann. Darüber hinaus existieren besondere Kurse zu bestimmten Feldern der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung, aber der Einfluss der Schulung auf die Entscheidung und den Erfolg zur Diversifizierung ist nicht nä-

her bekannt. An den Kursen zum Ökolandbau nehmen vor allem Auszubildende teil, so dass kaum ein betrieblicher Effekt eintreten dürfte.

2B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Es werden zu verschiedenen Bereichen der Organisation der Produktion Kurse angeboten. So werden Kurse zu Büromanagement/-organisation oder Steigerung der Arbeitseffizienz nachgefragt, es ist jedoch unklar, wie die durch eine mögliche Effizienzsteigerung freigewordenen AK genutzt werden. Ebenso wurde der Zusammenhang zwischen Kursbesuch und Investitionstätigkeit noch nicht näher untersucht. Wahrscheinlich ist, dass durch die Angebote zur außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung oder bei Kursen zu Tiergesundheit und Viehhaltung (Stichwort „Kuhkomfort“) Investitionen angeregt werden.

Kurse zum Thema Pflanzenbau zielen auf einen effizienteren Pflanzenschutz und gesündere Pflanzen ab. Praxisnahe Probleme werden z. T. auch in geförderten Arbeitskreisen zur Unternehmensplanung behandelt, wobei Networking in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung ist. Networking und Informationsaustausch untereinander ist insbesondere in den längeren mehrtägigen Veranstaltungen ein wichtiger Nebeneffekt für die Teilnehmenden. Der Einfluss auf die Produktionsintensität wurde jedoch bislang nicht untersucht. Kurse zur Tierproduktion befassen sich mit EU-Anforderungen, Cross-Compliance, Tiergesundheit, Tiergerechtheit; ein direkter Einfluss auf die Produktionsintensität ist nicht zu erwarten. Hingegen existiert ein positiver Zusammenhang zwischen den Kursen und der technischen Effizienz der Betriebe.

Bezogen auf den Umweltschutz kann bei einem hohen Anteil entsprechender Kurse und einem hohen Anteil von Betriebsleitern von einem hohen positiven Effekt ausgegangen werden. Ziel ist die Kenntnis und Beachtung der bestehenden gesetzlichen Anforderungen.

2C Einfluss auf Programmziele

Eine mögliche Wirkung der Berufsbildungsmaßnahmen auf die Programmziele ist stark abhängig von den Kursinhalten. So wird deren Einfluss auf die Produktionsmenge von Nahrungsmitteln als leicht positiv eingeschätzt, während bei der Produktion von Energie von einem deutlicheren Effekt auszugehen ist. Im Hinblick auf den Umweltschutz dienen die Kurse in erster Linie der Verbesserung der Einhaltung existierender gesetzlicher Rahmenrichtlinien.

Das Ziel der meisten Kurse ist die Sicherung bzw. Erhöhung des betrieblichen Einkommens. Wird das durch Diversifizierung oder Steigerung der Effizienz erreicht, so könnte ein marginaler positiver Einfluss auf die regionale Wertschöpfung bestehen. Regionale Arbeitsplatzeffekte sind nur als sehr gering einzuschätzen.

3 Ausgleichszulage (ELER-Code 212) und Ausgleichszahlung (ELER-Code 213)

Förderanträge für die Ausgleichszulage sind erst ab 2010 möglich (neu eingeführte Maßnahme im Zuge des „Health Check“).

Die Ausgleichszahlung beinhaltet einen Ausgleich für Bewirtschaftungseinschränkungen in Natura-2000-Gebieten, die hoheitlich festgesetzt sind. Die geförderten Betriebe verfügen über eine überdurchschnittliche Flächenausstattung, was ein Phänomen ist, das auch bei den geförderten Betrieben anderer Bundesländer zu verzeichnen ist, die eine Natura-2000-Zahlung gewähren. Eindeutig ist, dass mit der Ausweisung von NSG/LSG und Nationalparken/Biosphärenreservaten keine Strukturkonservierung einhergeht. Offen bleibt, welche Wachstumsstrategie die geförderten Betriebe verfolgen, d. h., ob sie prioritär über Natura-2000-Flächen wachsen oder über Flächen außerhalb der Natura-2000-Gebiete, um ggf. die Bewirtschaftungseinschränkungen außerhalb der Gebiete zu kompensieren.

4 Agrarumweltmaßnahmen (AUM, ELER-Code 214)

Es gibt im Rahmen der AUM-Förderung sehr unterschiedliche Maßnahmen, die einerseits den Schutz bzw. der Verbesserung bestimmter Ressourcen (v. a. Wasser, Boden, Biodiversität, Luft/klima) dienen und andererseits in unterschiedlichem Maß zur Steigerung der Attraktivität von Landschaften und der ländlichen Räume beitragen. Es kann grob unterschieden werden in Maßnahmen, die (a) auf einen Betriebszweig, (b) auf den Gesamtbetrieb oder (c) auf Einzelflächen bezogen durchgeführt werden.

Zur ersten Gruppe (a)zählen die Förderung des Ökologischen Landbaus und die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung, wie sie im Gegensatz zur letzten Förderperiode nicht mehr im Rahmen des EPLR angeboten wird. Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind je nach Ausgestaltung der Förderung der ersten (a) oder der zweiten (b) Maßnahmengruppe zuzurechnen. Mehrheitlich handelt es sich bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen jedoch um auf Einzelflächen bezogene Förderansätze, die auf spezifische Lebensraumtypen und zu schützende Arten ausgerichtet sind. In Niedersachsen finden sich unter den Teilnehmern an den Vertragsnaturschutzmaßnahmen Betriebe, die den gesamten Betrieb oder Betriebsteile mit den entsprechenden betrieblichen Anpassungen (Diversifizierung) auf den Vertragsnaturschutz ausgerichtet haben.

Zur zweiten Gruppe (b) der Maßnahmen zählen die Förderung umweltfreundlicher Gülleausbringung, der Anlage von Blühstreifen, des Zwischenfruchtanbaus sowie der Mulch- und Direktsaat.

Die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen steht in einem positiven Zusammenhang zur Förderung durch Ausgleichszahlungen. Synergien können sich für die Ökoprämie und die Agrarinvestitionsförderung ergeben, da mit einer Umstellung auf den Ökolandbau oft auch

Erfordernisse im Bereich von Investitionen, z. B. in neue Ställe, auf die Betriebe zukommen.

4A Einfluss auf die Unternehmensstrategien

Ökobetriebe und Betriebe, die an betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierungsmaßnahmen teilnehmen, verfügen im Durchschnitt bereits vor der Teilnahme an diesen AUM-Maßnahmen über eine höhere Flächenausstattung. Diese Betriebe wachsen im Durchschnitt auch stärker in der Fläche als andere Betriebe.

Betriebe im Ökoprogramm sind im Durchschnitt stärker diversifiziert als andere Betriebe. Zudem zeigen sie eine stärkere Neigung zur außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung, zum Beispiel im Bereich der Direktvermarktung. Nur wenige Betriebe, die am Vertragsnaturschutz teilnehmen, sind im Bereich der Landschaftspflege spezialisiert (z. B. Schafhaltung auf Deichen und in Heiden).

Spezifische Produktionsverfahren werden häufig über Lohnunternehmer ausgeführt, die in die Spezialtechnik investieren (allerdings kaum bei Mulch- und Direktsaatverfahren). In Niedersachsen wird Gülleausbringung nur gefördert, wenn die Gülle durch Lohnunternehmer ausgebracht wird. Effekte im Bereich der überbetrieblichen Kooperation (z. B. durch Maschinengemeinschaften) oder der zunehmenden Mechanisierung der landwirtschaftlichen Betriebe sind daher nur bedingt zu erwarten. Ob im Hinblick auf den Strukturwandel von der AUM-Förderung eher ein die Betriebe stabilisierender als ein Wachstumseffekt ausgeht, ist nicht eindeutig. Ein stabilisierender Effekt ist am ehesten zu erwarten bei der Grünlandextensivierung, die jedoch nicht mehr angeboten wird. Dem entgegen steht die Beobachtung des stärkeren Wachstums und der höheren Flächenausstattung teilnehmender Betriebe.

4B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Die ökologisch betriebene Landwirtschaft ist im Durchschnitt arbeitsintensiver als die konventionelle Bewirtschaftung. Da jedoch keine Informationen dazu vorliegen, was mit den freigesetzten Arbeitsstunden oder -kräften geschieht, ist eine Aussage zur Wirkung des Arbeitseinsatzes unklar.

Während einerseits die Inputintensität sinkt, steigt andererseits tendenziell die Effizienz der Faktorverwertung. Beispiele sind eine effizientere Gülleverwertung durch den Einsatz entsprechender Techniken sowie die bessere Verwertung des Potenzials einer Fruchtfolge durch Mulch- und Direktsaatverfahren, und der Zwischenfruchtbau. Die Maßnahmen steigern also zielgemäß die Umwelteffizienz der Betriebe.

4C Einfluss auf Programmziele

Gewisse negative Wirkungen der Agrarumweltförderung auf andere Ziele im Bereich der Produktion regenerativer Energien und im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit sind dann denkbar, wenn deutliche Allokationseffekte der Förderung auftreten (und umgekehrt). Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Förderung durch Überkompensation Renten erzeugt und dadurch den Betrieb stabilisiert. Eine Reduzierung der Anpassungsfähigkeit der Betriebe an sich wandelnde Rahmenbedingungen kann sich aber auch zum Beispiel aus vertraglichen Bindungsfristen im Zuge der Förderung ergeben.

Die wesentlichen Wirkungen entfalten die Maßnahmen im Bereich des Erhalts der Kulturlandschaft. Inwiefern allerdings dieser Erhalt weitere positive ökonomische Wirkungen entfaltet, indem zum Beispiel der Tourismus davon profitiert, konnte bisher nicht quantifiziert werden; positive Effekte sind jedoch zu erwarten. Beispiele wären Öko-Betriebe, die gleichzeitig Tourismusangebote machen oder Vertragsnaturschutz auf Deichen oder in Heidegebieten in Verbindung mit Tourismus. Eine generelle positive Verbindung von AUM und Tourismuseffekten ist jedoch nicht bekannt. Die zu erwartenden Wirkungen der AUM auf die regionale Wertschöpfung können lediglich als marginal eingeschätzt werden. Multiplikatoreffekte über die indirekte Förderung umweltfreundlicher technischer Neuerungen (MDM, Gülle, Öko) und der Inanspruchnahme von Lohnunternehmern dürften sich ebenfalls nur in sehr begrenztem Umfang ergeben.

5 Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121)

Die Agrarinvestitionsförderung erfolgt nachfragegesteuert. Es gibt keine definierten räumlichen Förderschwerpunkte, zum Teil erfolgt eine Schwerpunktsetzung über die Priorisierung zu fördernder Investitionsobjekte. Gefördert werden sowohl kleinere als auch größere Betriebe, die gewisse Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit gemäß der Buchführung erfüllen und bestimmte Einkommens- oder Vermögensobergrenzen nicht überschreiten. Räumliche Förderschwerpunkte entstehen in Niedersachsen/Bremen v. a. dort, wo die Tierhaltung konzentriert, besonders in der Milchviehhaltung, und die Investitionsneigung der Betriebe ohnehin hoch ist. Entscheidend für die Beurteilung der Wirkungen der Förderung ist die Möglichkeit zur Unterscheidung zwischen Investitionen, die sowieso statt gefunden hätten und solchen, die nur aufgrund der Förderung möglich waren.

5A Einfluss auf Unternehmensstrategien

Befragungen haben ergeben, dass geförderte Betriebe in der Regel weiteres Flächenwachstum anstreben. Ob sie dieses realisieren können, hängt von ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem regionalen Bodenmarkt ab und damit auch davon, welcher Anteil der Betriebe in einer Region gefördert wurde. Die Förderwirkung ist also ambivalent.

Ob die Förderung eine Diversifizierung oder eine Spezialisierung unterstützt, hängt alleine von der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung der Betriebsleiter ab, da beides grundsätzlich förderfähig ist.

5B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Generell wird durch die Agrarinvestitionsförderung der Faktor Kapital verbilligt, was tendenziell zu einer erhöhten Kapitalintensität führt. Die Wirkung auf den Arbeitseinsatz wird dadurch bedingt, ob der Substitutions- oder der Wachstumseffekt überwiegt und ob Kapital und Arbeit bei den entsprechenden Investitionen substitutiv oder komplementär wirken.

5C Einfluss auf Programmziele

Die Agrarinvestitionsförderung führt zu einer höheren Kapitalintensität der Produktion und damit zu einer erhöhten Produktion von Nahrungsmitteln und/oder Energie. Der Erhalt der Kulturlandschaft wird durch die tendenziell intensivere Produktion nur dort gefördert, wo Flächen ohne Förderung brach fallen würden. Der Beitrag der Agrarinvestitionsförderung zum Ziel der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung auf solchen benachteiligten Flächen ist aber nicht bekannt.

Die Agrarinvestitionsförderung kann Investitionen anstoßen und führt dadurch zum Teil zu weiteren positiven regionalökonomischen Effekten. Das hängt aber davon ab, inwiefern mögliche Vorleistungen aus der Region selbst bezogen werden. Andererseits sind Arbeit und Kapital, die in der Landwirtschaft investiert werden, nicht mehr in anderen Bereichen einsetzbar, in denen sich möglicherweise eine stärkere Wirkung auf die regionale Wirtschaftsentwicklung entfalten würden. Insbesondere unter den Bedingungen eines ständig fortschreitenden sektoralen und volkswirtschaftlichen Strukturwandels dürfen diese Allokationseffekte nicht vernachlässigt werden.

6 Förderung zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (ELER-Code 123)

Die Förderung zur Verbesserung der Verarbeitung und Verbesserung landwirtschaftlicher Produkte soll dazu beitragen, den Absatz des landwirtschaftlichen Rohstoffs zu sichern und die Erlöse auf Erzeugerebene zu verbessern. Anders als im Förderzeitraum 2000 bis 2006 werden nur kleine und mittlere Unternehmen der Ernährungswirtschaft gefördert.

6A Einfluss auf Unternehmensstrategien

Insgesamt wird die Unternehmensstrategie landwirtschaftlicher Betriebe nur dann beeinflusst werden, wenn durch die Investitionen im Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich eine ausreichend große Nachfrage nach dem jeweiligen landwirtschaftlichen Rohstoff ausgelöst wird.

6B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Wenn durch die geförderten Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung zusätzliche Nachfrage nach bereits vorhandenen oder nach neuen Produkten generiert wird, wird die Organisation der Produktion beeinflusst. Hierbei hängt es vom jeweiligen Betriebsleiter und der Produktionsrichtung ab, durch welche Maßnahmen auf eine eventuell größere oder veränderte Nachfrage reagiert wird.

6C Einfluss auf Programmziele

Durch die Investitionen regionaler Unternehmen im Ernährungssektor werden sowohl die regionale Wertschöpfung, die regionale Beschäftigung als auch die Produktion von Nahrungsmitteln positiv beeinflusst. Allerdings geht aus Expertengesprächen hervor, dass ein Teil der Investitionen auch ohne Förderung getätigt worden wäre. In diesem Sinne ist der Einfluss der Förderung auf diese Ziele zu relativieren.

2.2.4 Beantwortung der Bewertungsfrage(n)

Die Wirkung der Maßnahmen auf die strukturelle Entwicklung im Agrar- und Agrarnahrungsmittelsektor ist auf der Grundlage der vorliegenden Informationen nicht eindeutig. In der Regel stehen sich der wachstumsfördernde einzelbetriebliche Effekt und der wachstumshemmende überbetriebliche Wettbewerbseffekt gegenüber. Die Gesamtwirkung der Maßnahmen hängt daher von der regionalen Inanspruchnahme der Förderung, von der Ausgangsstruktur und von der Verteilung anderer Finanzflüsse, wie bspw. infolge des EEG, ab. Strukturanpassungen sind aber ein zentraler Faktor auf dem Weg zur Modernisierung des Sektors.

Die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors insgesamt könnte davon profitieren, dass konkurrenzfähige Unternehmen durch den weitgehend ungebremsten natürlichen Strukturwandel schneller wachsen würden, als bei einem massiven Einsatz von Ausgleichsmaßnahmen (z. B. Investitionshilfen für kleinere Betriebe).

Ein moderner Agrarsektor ist für seine längerfristige Akzeptanz in der Gesellschaft darauf angewiesen, neben günstigen und qualitativ hochwertigen Agrarprodukten auch die von der Allgemeinheit gewünschten öffentlichen Güter (vor allem Umwelt- und Tierschutz, Erhaltung von Kulturlandschaften) bereitzustellen. Hierzu können die Agrarumweltmaßnahmen einen positiven Beitrag leisten, aber auch gezielte Fördermaßnahmen für Investitionen zum Tierschutz. Problematisch ist, dass teilweise durch politische Einflüsse wie das EEG dermaßen gravierende Auswirkungen auf die Ausrichtung der Flächennutzung ausgehen, die mit den Mitteln im Rahmen des ELER mangels Masse nicht wieder korrigiert werden können.

Während die Einführung betrieblicher Neuerungen durch die Förderung unterstützt wird, sind Effekte der Förderung auf die Entwicklung und Verbreitung von Innovationen im engeren Sinne zur Zeit kaum zu erwarten. Auch die Wirkungen im Bereich der Produktqualität und Produktvielfalt werden insgesamt als vernachlässigbar eingestuft.

Eine intensivere Beschäftigung mit dem Vertiefungsthema „Modernisierung des Agrarsektors“ wird erst nach der Halbzeitbewertung erfolgen. Dann sollen die sektoralen Wirkungen der EPLR-Maßnahmen qualitativ und quantitativ anhand von empirisch gestützten Modellanalysen untersucht werden. Die Ergebnisse werden im Jahr 2013 in einem gesonderten Bericht dargestellt.

2.3 Vertiefungsthemen Umwelt (Biodiversität, Wasser, Klima)

2.3.1 Fachlicher und politischer Kontext

Ziel des Kapitels ist es, die Ausgangslage der für die drei umweltbezogenen Vertiefungsthemen (Biodiversität, Wasser, Klima) relevanten Indikatoren zu beschreiben. Dazu gehört die Darstellung sowohl des Status quo zu Programmbeginn als auch des Trends und der treibenden Kräfte. Durch die Kenntnis des allgemeinen Trends der einzelnen Indikatoren und der Einflussfaktoren, die von außerhalb des Programms wirken, wird es möglich, den Beitrag von *PROFIL* zur Entwicklung der relevanten Indikatoren besser abzuschätzen.

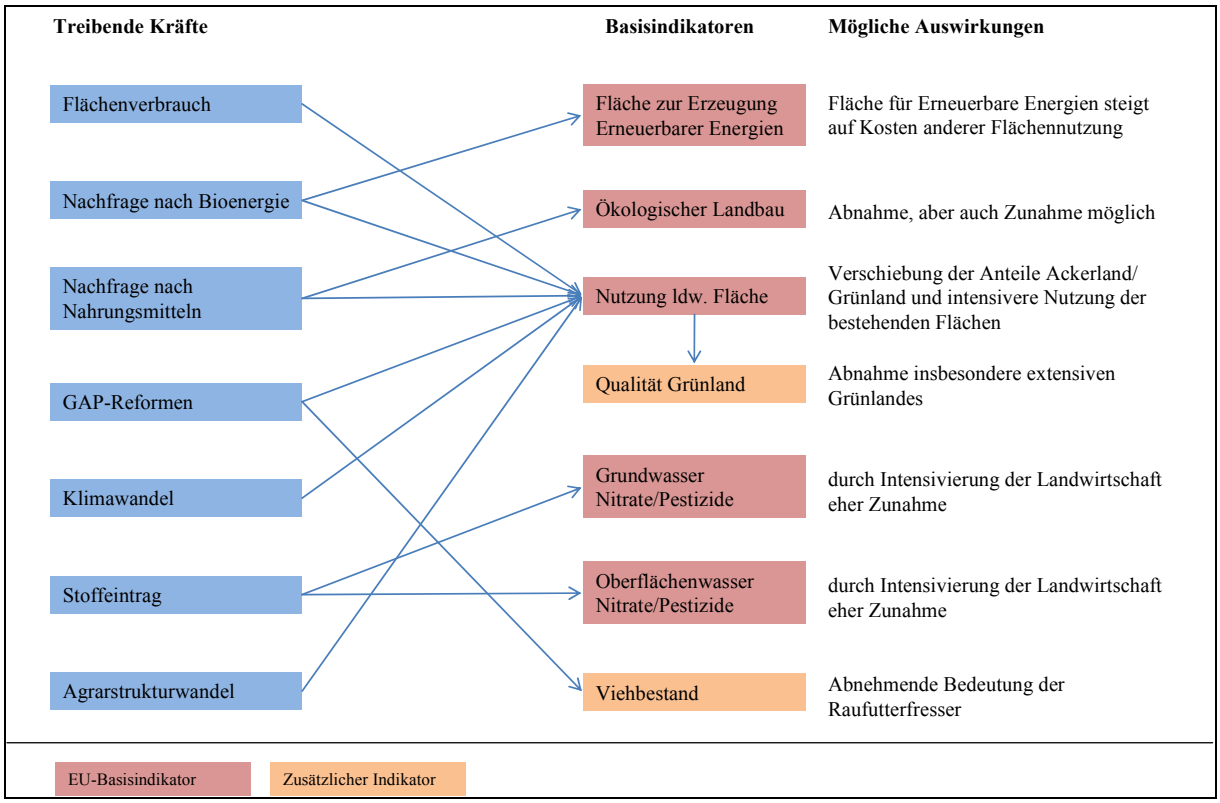
Zunächst wird die Ausgangslage anhand der von der EU vorgegebenen Basisindikatoren beschrieben. Als relevante Indikatoren wurden die mit den Vertiefungsthemen in Zusammenhang stehenden zielorientierten Basisindikatoren und die diese Indikatoren beeinflussenden kontextbezogenen Basisindikatoren gewählt. Die Auswahl der kontextbezogenen Basisindikatoren kann sehr schnell „ausufern“. Im vorliegenden Kapitel wurde die Auswahl auf die Indikatoren beschränkt, die eine direkte Wirkung auf das relevante Vertiefungsthema haben. Einige der Basisindikatoren dienen auch als Wirkungsindikatoren.

Zunächst werden die auf die Indikatoren wirkenden äußeren Bedingungen (treibende Kräfte) und die Verknüpfung der Basisindikatoren mit den Wirkungsindikatoren schematisch dargestellt. Anschließend erfolgt ein tabellarischer Überblick über die Basisindikatoren. Ausgewählte Indikatoren werden etwas ausführlicher beschrieben.

2.3.1.1 Treibende Kräfte – Basisindikatoren – Wirkungsindikatoren

Einige der treibenden Kräfte sind bereits in Teil I, Kapitel 3 dargestellt worden. An dieser Stelle soll die Wirkung auf die relevanten Indikatoren in den Blick genommen werden. **Abbildung 2.5** gibt einen Überblick. Dargestellt sind die relevanten treibenden Kräfte mit ihrer Wirkung auf einzelne Basisindikatoren. Die mögliche Wirkung ist kurz beschrieben.

Abbildung 2.5: Mögliche Wirkung der treibenden Kräfte auf die Basisindikatoren

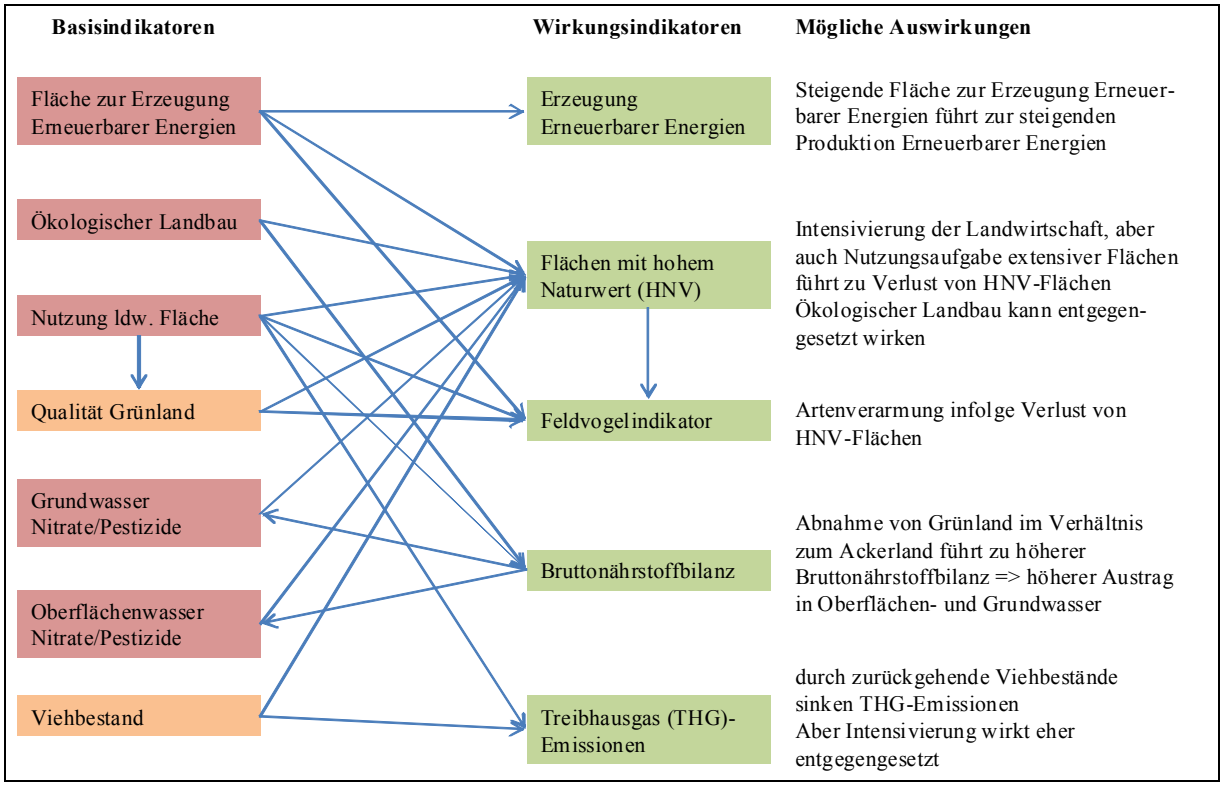


Quelle: Eigene Darstellung.

Die Veränderung der Basisindikatoren, also des aktuellen Zustandes, ist über vielfältige Pfade mit Veränderungen auf Ebene der Wirkungsindikatoren verknüpft (**Abbildung 2.6**). Dargestellt sind die Basisindikatoren mit ihrem möglichen Einfluss auf die Wirkungsindikatoren. Wie bei den treibenden Kräften sind mögliche Auswirkungen mit abgebildet.

Beide Abbildungen sind nicht abschließend. Dargestellt sind die wichtigsten Auswirkungen. Es sind aber in beiden Fällen weitere Auswirkungen denkbar.

Abbildung 2.6: Wirkung Basisindikatoren auf Wirkungsindikatoren



Quelle: Eigene Darstellung

2.3.1.2 Themenübergreifende Indikatoren

Die im Folgenden beschriebenen Basisindikatoren sind für alle drei umweltbezogenen Vertiefungsthemen relevant. Um Doppelungen zu vermeiden, werden sie hier beschrieben. Die hier beschriebenen Indikatoren und Ausgangszustände beziehen sich auf die landwirtschaftliche Flächennutzung und den Viehbesatz, die Entwicklung der Bioenergie sowie den Zustand des Waldes.

Quelle für die folgenden Ausführungen ist, soweit nicht anders angegeben, das aktuelle Programmdokument von *PROFIL*.

Tabelle 2.9: Übergreifende Basisindikatoren für die Vertiefungsthemen Umwelt

Nr.	Basisindikator	Stand	Wert
BC 3	Nutzung landwirtschaftlicher Flächen (% LF)		
	Ackerland	2006	70,51
	Dauerkulturen	2006	0,7
	Dauergrünland und Wiese	2006	28,74
BC 7	Bodenbedeckung		
	% landwirtschaftliche Fläche	2006	60,6
	% forstwirtschaftliche Fläche	2006	21,3
	% sonstige natürliche Fläche	2006	13,3
	% überbaute Fläche	2006	4,8
BC 8	Benachteiligte Gebiete		
	% LF nicht-benachteiligte Gebiete	2006	43,8
	% LF Berggebiete	2006	0
	% LF andere benachteiligte Gebiete	2006	54,8
	% LF durch spezifische Nachteile gekennzeichnete Gebiete	2006	1,4
BC 9	Extensiv genutzte landwirtschaftliche Fläche		
	% LF für umfangreich extensiv bewirtschaftete Kulturpflanzen	2003	0
	% LF extensiv genutztes Weideland	2003	0,3
Z 1	Viehbestand [1)]		
	Rinder insgesamt	2007	2.517.770
	davon Mutter- und Mastkühe	2007	93.794
	Schafe insgesamt	2007	265.400
B 23	Ökolandbau (ha) [3)]	2006	66.600
Z 2	Fläche Energiepflanzenanbau [2)]	2009	220.000
	davon Raps für Biodiesel	2009	45.000
	davon Getreide/Zuckerrüben für Bioethanol	2009	15.000
	davon Energiepflanzen für Biogas	2009	170.000
BC 12	Durchschnittliche jährliche Zunahme von Wald und sonstigen bewaldeten Flächen (ha/Jahr)	2006	2.700
BC 13	Zustand der Waldökosysteme (% der Bäume in Nadel-/Laubverlust-Klassen 2-4)		
	Nadelwald (%)	2006	12
	Laubwald (%)	2006	38
	Mischwald (%)	2006	25

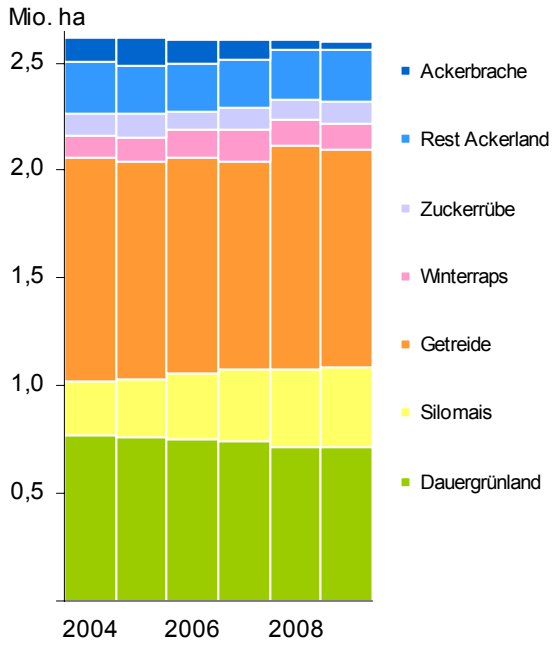
B = Zielorientierte Basisindikatoren, BC = Kontextbezogene Basisindikatoren, Z = Zusätzliche Indikatoren

Quelle: ML (2009j), außer: 1) (Destatis, div. Jgg.), 2) (3N, 2009).
3) Im Kapitel 13 (Agrarumweltmaßnahmen) ist eine deutlich geringere Fläche für den Ökologischen Landbau angegeben. Es handelt sich dabei um die Förderfläche. Hier ist die im Ökolandbau tatsächlich bewirtschaftete Fläche dargestellt.

Die **ackerbauliche Nutzung** liegt mit 70 % an der LF im bundesdeutschen Durchschnitt. Eine höhere Bedeutung als im Bundesdurchschnitt hat die Grünlandwirtschaft. Allerdings unterliegt das Dauergrünland einem stetigen Rückgang (vgl. **Abbildung 2.7**). Durch die GAP-Reform ist mit einem Anhalten dieses Trends zu rechnen, da die Milchvieh- und Mutterkuhhaltung unrentabler werden. Eine weitere Konkurrenz besteht für die Milchviehbetriebe durch das EEG und den damit verbundenen Zuwachs des Bioenergiesektors.

Aufgrund des Rückgangs des Dauergrünlandanteils an der LF in Bezug auf das Basisjahr 2003 um 5 % steht seit 22.10.2009 für alle Direktzahlungsempfänger der Umbruch von Dauergrünland unter Genehmigungsvorbehalt (DGrünErhVO vom 06.10.2009). Es ist davon auszugehen, dass der Dauergrünlandrückgang so deutlich verlangsamt bzw. gänzlich gestoppt wird.

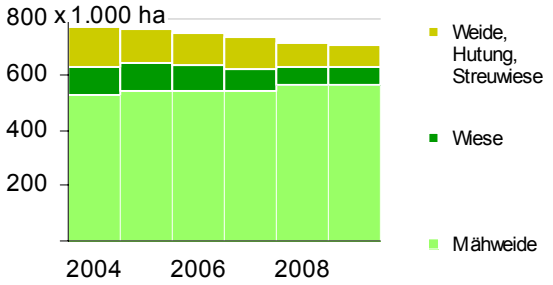
Abbildung 2.7: Landwirtschaftliche Bodennutzung in Niedersachsen und Bremen



Quelle: ML (2010e).

Nicht nur das Dauergrünland insgesamt geht zurück; der aus Biodiversitätssicht besonders wertvolle Anteil von extensiven Nutzungen nahm in den letzten Jahren um 40 % ab (vgl. **Abbildung 2.8**).

Abbildung 2.8: Dauergrünland in Niedersachsen und Bremen



Quelle: ML (2010e).

Der Ökologische Landbau verzeichnete in den letzten Jahren einen starken Zuwachs (von 730 Betrieben (2000) auf 1.178 Betriebe im Jahre 2005). 2006 betrug die Fläche in Bremen und Niedersachsen 66.600 ha. Allerdings liegt der Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche nur bei rund 2 %. Der Markt für ökologisch erzeugte Produkte befindet sich im Wachstum. 39 % der Flächen des Ökolandbaus werden als Grünland genutzt, das ist mehr als im Gesamtdurchschnitt Niedersachsens, aber weniger als im bundesdeutschen Vergleich der ökologisch bewirtschafteten Fläche (ML, 2009j).

Bezüglich des Anbaus von **Energiepflanzen** sei auf die Ausführungen im Teil I (Einleitung, Kapitel 3.1.3) verwiesen.

Der **Rindviehbestand** betrug 2007 in Niedersachsen 2,52 Mio. Tiere, das sind 10 % weniger als 2000. Die Haltung konzentriert sich v. a. auf das westliche Niedersachsen, die Landkreise der Küstenregionen sowie auf den Elbe-Weser-Raum. In Bremen betrug der Rindviehbestand 2003 11.283 Tiere und fiel bis 2007 auf 10.976 Tiere. Durch die GAP-Reform (Entkopplung und Einführung Kombinationsmodell) ergeben sich große finanzielle Einschnitte für die Betriebe.

Die **Milchviehbestände**, welche sich in Landkreisen mit dem höchsten Grünlandanteil konzentrieren, nehmen in Niedersachsen kontinuierlich ab. Im Jahr 2007 lag der Bestand bei 709.400 Tieren, dies entspricht einem Rückgang von 6,5 % gegenüber 2000. In Bremen lag der Milchviehbestand im Jahr 2003 bei 3.384 Tieren und fiel bis 2007 auf 3.226 Tiere. Der Rückgang der Bestände ist v. a. in der Leistungssteigerung der Milchproduktion begründet. Durch die GAP-Reformen zeichnet sich für die Milchkuhhaltung ein Gewinnrückgang ab. Durch die Novellierung des EEG und den Zuwachs des Bioenergiesektors entwickelt sich die Bioenergie zu einem neuen Betriebszweig. In Folge dessen muss die Verwertung von Mais in der Milchviehhaltung mit der Verwertung in Biogasanlagen konkurrieren. Damit steigen die Futterkosten, was die Wettbewerbsfähigkeit der Milchviehbetriebe weiter vermindert.

Die **Rindermast** konzentriert sich schwerpunktmäßig im südwestlichen Bereich des ehemaligen Regierungsbezirks Weser-Ems. Die Rindfleischerzeugung ist seit Jahren rückläufig. Durch die Entkopplung der Bullen- und Mutterkuhprämien wird die Rindermast weiter an Konkurrenzfähigkeit verlieren.

Der **Schweinebestand** in NI lag im Jahr 2005 bei 8,2 Mio. Tieren, dies entspricht gegenüber 2000 einer Zunahme von 10,6 % (Destatis, div. Jgg.). Die größte Konzentration an Betrieben befindet sich im Raum Südoldenburg sowie im Emsland. Im Land Bremen betrug der Schweinebestand 2007 608 Tiere (Statistisches Landesamt Bremen, 2010) und hat damit im Vergleich zu 2003 mit 462 Tieren deutlich zugenommen. Die Konzentration der Bestände in einer Region führt zur Überversorgung mit biogenen Rest- und Abfallstoffen

und zu Problemen bei der Einhaltung europäischer und nationaler Umweltvorschriften (Nitratrichtlinie, NEC-Richtlinie).

Der **Waldflächenanteil** liegt in Niedersachsen/Bremen bei ca. 24 %. Damit gehört Niedersachen/Bremen im Bundesdurchschnitt zu den waldärmsten Bundesländern, besonders waldarm sind die nordwestlichen Landesteile. Die Erstaufforstungsbereitschaft ist aufgrund der mangelnden Rentabilität gering. Dies verstärkt sich durch die zunehmende Nachfrage nach erneuerbaren Energien (Mais, Kurzumtriebsplantagen).

In den Wäldern des Programmgebiets nehmen Nadelhölzer einen Anteil von 57 % ein, der Anteil der Laubhölzer liegt bei 43 %. 24 % sind reine Laubwälder, 30 % reine Nadelwälder. Der Rest sind Mischwälder, 17 % Laubwälder mit Nadelbeimischung, 27 % Nadelwälder mit Laubbeimischung. Von Natur aus würde der Anteil der Laubhölzer bei 90 % liegen. Zum Zeitpunkt der ersten Bundeswaldinventur (1987) lag der Laubholzanteil noch bei 37 %, der Nadelholzanteil bei 63 %. Die Zunahme der Laubhölzer auf Kosten der Nadelhölzer ist auf den verstärkten Waldumbau in allen Eigentumsarten, insbesondere aber im Staatswald, seit den neunziger Jahren zurückzuführen.

27 % der Waldfläche Niedersachsens gehören zu waldbrandgefährdeten Gebieten. Das sind die großflächigen Kiefernwälder im nordöstlichen Teil des Landes (Lüneburger Heide, Lüchower Niederungen).

2.3.2 Beitrag des Programms zur Biodiversität (Frage 2a, 3a)

Bewertungsfrage: Inwieweit hat das Programm zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten beigetragen? Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den (...) vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen: Biodiversität sowie Schutz und Entwicklung von Agrar- und Forstsystemen mit hohem Naturwert und traditionellen Agrarlandschaften?
Bewertungsfrage: Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf: Die Verpflichtung von Göteborg, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren?

2.3.2.1 Einleitung und Zielsetzung

Zum Verständnis des Konzepts der Vertiefungsthemen sei auf das Kapitel 1 sowie auf den Anhang 1 verwiesen. Hinweise zur Methodik und zu verwendeten Daten finden sich ebenfalls in Kapitel 1. Nachfolgend werden Rahmenbedingungen und Ausgangslage für das Vertiefungsthema Biodiversität näher erläutert.

2.3.2.1.1 Rahmenbedingungen und Zielsetzung des Vertiefungsthemas Biodiversität

Die „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Flächenbewirtschaftung“ gehört zu einem der drei Kernziele der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EG) Nr. 1698/2005; Art. 4). Die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt ist neben dem Wasser- und dem Klimaschutz ein Schwerpunkt innerhalb dieses Ziels.

Diese Schwerpunktsetzung spiegelt sich in den Strategien der EU (**Abbildung 2.9**) bzw. der Bundesrepublik Deutschland und der Länder Niedersachsen und Bremen wider (eine differenzierte Betrachtung der Biodiversitätsziele im Rahmen von *PROFIL* erfolgt im Kapitel 2.3.2.3).

Abbildung 2.9 Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2

Strategische Leitlinie der Gemeinschaft
Zum Schutz und zur Verbesserung der natürlichen Ressourcen der EU und der Landschaft im ländlichen Raum sollten die für den Schwerpunkt 2 vorgesehenen Mittel einen Beitrag zu drei auf EU-Ebene prioritären Gebieten leisten: **biologische Vielfalt, Erhaltung und Entwicklung land- und forstwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert** und traditioneller landwirtschaftlicher Landschaften, Wasser und Klimawandel.
Die im Rahmen von Schwerpunkt 2 verfügbaren Maßnahmen sollten zur Integration dieser Umweltziele genutzt werden und einen Beitrag leisten zur **Umsetzung des Netzes Natura 2000** in der Land- und Forstwirtschaft, zu der Verpflichtung von Göteborg, den **Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 umzukehren**, zu den Zielen der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik und zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels.

Quelle: (2006/144/EG), Hervorhebungen durch den Verfasser.

Damit wird den Zielen der Konferenz von Rio de Janeiro von 1992 Rechnung getragen. Dort wurde der Schutz der Biodiversität mit der *Convention on Biological Diversity* (CBD) auf die internationale Agenda gesetzt (CBD 1992, Artikel 2). Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich 2001 auf das Ziel einer „Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010“. Auf Ebene der Europäischen Gemeinschaften dienen u. a. die „Naturschutzrichtlinien“ FFH- und Vogelschutzrichtlinie (RL 92/43/EWG; RL 79/409/EWG) der Umsetzung der Ziele der CBD. Die nach den Naturschutzrichtlinien ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete bilden im Wesentlichen das kohärente Netz Natura 2000. Dementsprechend kommen die Länder ihren Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität schwerpunktmäßig über die Einrichtung des Natura-2000-Netzes nach. Auch Niedersachsen und Bremen haben die Förderung von naturschutzfachlichen Agrar- und Waldumweltmaßnahmen in der Förderperiode 2007 bis 2013 stark auf die Kulisse der Natura-2000-Gebiete konzentriert.

Ziel des Vertiefungsthemas Biodiversität ist es, die Programmwirkungen auf die Vielfalt der Arten und Lebensräume zu qualifizieren und soweit wie möglich zu quantifizieren. Dabei soll der Beitrag des Programms zu den o. g. internationalen, gemeinschaftlichen und nationalen Biodiversitätszielen abgeschätzt werden. Die in diesem Zusammenhang wesentlichen Fragestellungen werden im Folgenden vorgestellt.

2.3.2.1.2 Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen

Das CMEF gibt der Evaluation sog. horizontale Bewertungsfragen an die Hand, mit deren Hilfe der Beitrag des Entwicklungsprogramms zur Erhaltung der Biodiversität dargestellt werden soll. Daneben werden auf Programmebene zwei Wirkungsindikatoren vom CMEF vorgegeben, der Feldvogelindikator und der HNV-Indikator (**Tabelle 2.10**).

Tabelle 2.10: Horizontale Bewertungsfragen mit Bezug zum Schutzgut Biodiversität sowie zugeordnete gemeinsame Wirkungsindikatoren

Horizontale Bewertungsfragen	Inwieweit hat das Programm zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten beigetragen? Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den (...) vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen: • Biodiversität sowie Schutz und Entwicklung von Agrar- und Forstsystemen mit hohem Naturwert und traditionellen Agrarlandschaften?
	Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf: • die Verpflichtung von Göteborg, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren?
Gemeinsame Wirkungsindikatoren	I4 Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindikators (Prozentwert der Veränderung im Indexwert).
	I5 Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischen Wert (HNV, high nature value), gemessen an der Veränderung des Flächenumfangs von land- und forstwirtschaftlichen HNV-Flächen.

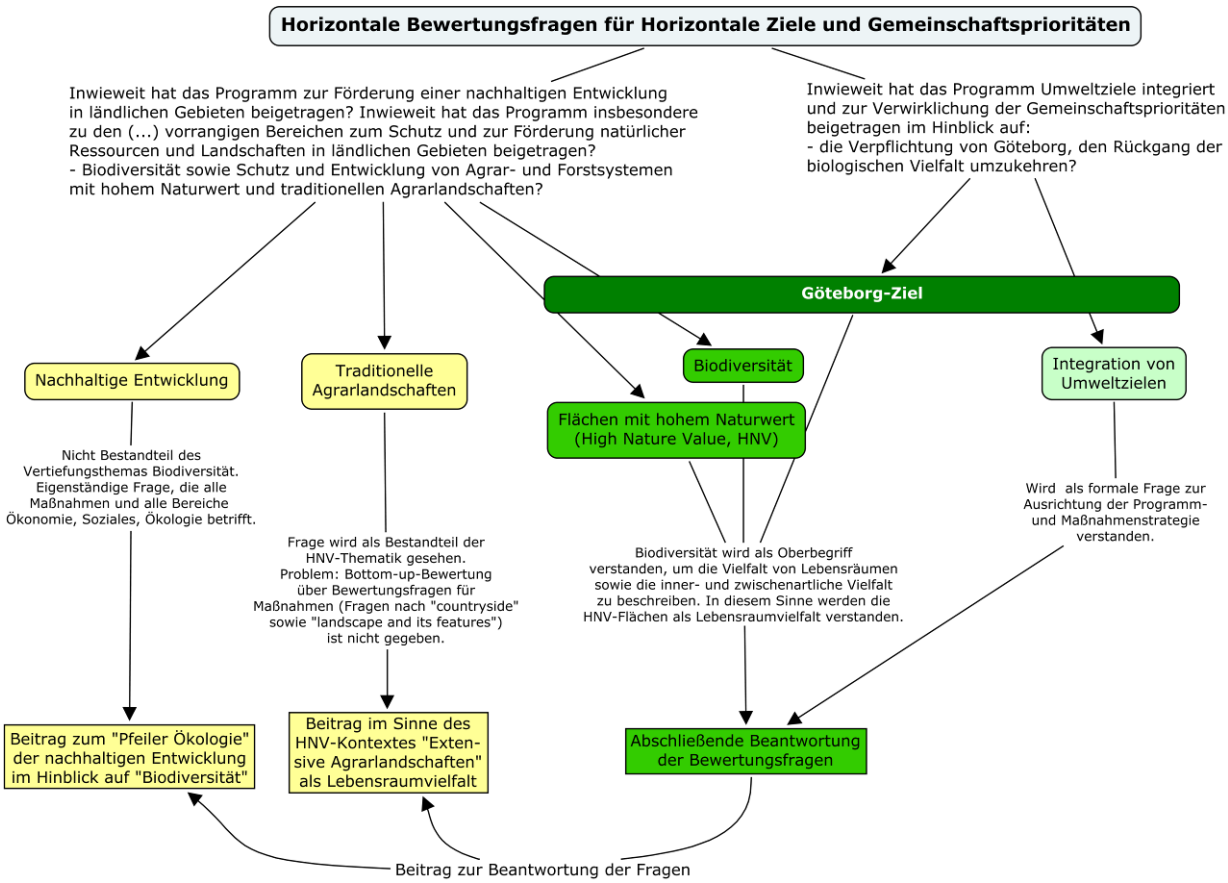
Quelle: CMEF, Hinweise B und J (GD Agri, 2006).

Das Vertiefungsthema Biodiversität soll die horizontalen Bewertungsfragen – ggf. ergänzt um programmspezifische, maßnahmenübergreifende Fragestellungen zum Schutz und zur Entwicklung von Arten und Lebensräumen – prinzipiell abschließend beantworten. Aufgrund der häufig geringen Laufzeit einiger, insbesondere investiver Maßnahmen sowie z. T. erst kürzlich dazu eingerichteter Wirkungskontrollen kann zur Halbzeitbewertung 2010 nur ein vorläufiges Bild der Biodiversitätswirkungen von *PROFIL* gezeichnet werden. Die Validität der hier getroffenen Aussagen wird sich erst im Fortgang der laufenden Bewertung besser einschätzen lassen.

Für das Vertiefungsthema Biodiversität werden die Bewertungsfragen folgendermaßen operationalisiert (**Abbildung 2.10**). Im Fokus steht die als übergreifend anzusehende Bewertungsfrage zum Göteborg-Ziel, inwieweit das Programm einen Beitrag geliefert hat, den Rückgang der biologischen Vielfalt zu stoppen oder sogar umzukehren. Diesem politischen Ziel direkt zugeordnet und als Teilantworten im Hinblick auf das Göteborg-Ziel zu betrachten, sind die Fragen nach dem Schutz und der Förderung natürlicher Ressourcen – hier Biodiversität – sowie der Flächen mit hohem Naturwert in der Land- und Forstwirtschaft (*high nature value farmland and forestry*, HNV). Ausgehend von den zwei Bewertungsfragen wird für das Vertiefungsthema Biodiversität somit eine übergreifende Kern-Untersuchungsfrage gebildet, die alle biodiversitätsrelevanten Teilaspekte bündelt.

Die Prüfung der Integration von Umweltzielen in der Programm- und Maßnahmenstrategie kann formal anhand der Programmdokumente und Förderrichtlinien erfolgen. Die Integration von Umweltzielen in die Förderstrategie sowie ihre Berücksichtigung in den Förderbedingungen ist Mindestvoraussetzung, um zielgerichtet positive Biodiversitätswirkungen zu erzeugen. Ohne entsprechend ausgerichtete Strategie kann es sich nur um zufällige Wirkungsbeiträge handeln.

Abbildung 2.10: Operationalisierung der horizontalen Bewertungsfragen für das Vertiefungsthema Biodiversität



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Horizontalen Bewertungsfragen (GD Agri, 2006).

Die Frage des Programmbeitrags zum Schutz und zur Entwicklung traditioneller Agrarlandschaften (TAL) ist interpretationsbedürftig (vgl. Anhang 1). Im Rahmen des Vertiefungsthemas werden TAL insofern berücksichtigt, als die Ermittlung der Programmwirkung auf die Biodiversität auch Schlussfolgerungen auf das Vorkommen von TAL zulässt und diese indirekt in Form der Vielfalt von (extensiv genutzten, traditionell bewirtschafteten) Lebensräumen berücksichtigt wird.

Die Teilfrage nach der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten (**Abbildung 2.10**) wird ebenfalls nicht als zentrale Aufgabenstellung für das Vertiefungsthema betrachtet. Wird Nachhaltigkeit über die drei Eckpfeiler ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit definiert (UNCED, 1992), so liefert das Vertiefungsthema für den Pfeiler ökologische Nachhaltigkeit einen Input, der jedoch nicht abschließend sein kann, da andere Aspekte wie z. B. der Ressourcenschutz von Boden, Wasser, Klima, Luft nicht berücksichtigt werden.

Es ist festzuhalten, dass sich das Vertiefungsthema Biodiversität auf die Aufgabe konzentriert, **die Programmwirkungen auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Arten sowie auf die Mannigfaltigkeit der Lebensräume zu ermitteln und zu bewerten.** Damit soll zentral die Frage beantwortet werden, ob das Entwicklungsprogramm für die ländlichen Räume **einen Beitrag zum Stopp oder zur Umkehr des Biodiversitätsverlusts geleistet hat (Göteborg-Ziel).**

2.3.2.2 Fachlicher und politischer Kontext

Die nachfolgenden Darstellungen ergänzen die umweltrelevanten Erörterungen im Kapitel 2.3.1 um Aspekte, die vorrangig für die Fragestellungen zur Erhaltung und Entwicklung der Diversität von Arten und Lebensräumen Relevanz haben. Es wird im Wesentlichen auf die Basisindikatoren der ELER-DVO bzw. des CMEF Bezug genommen. Wo erforderlich und sinnvoll, erfolgt ein Update der Indikatorwerte bzw. es wird der bisherige Werteverlauf betrachtet.

Tabelle 2.11: Weitere wichtige Basisindikatoren als Bewertungsgrundlage für das Vertiefungsthema Biodiversität

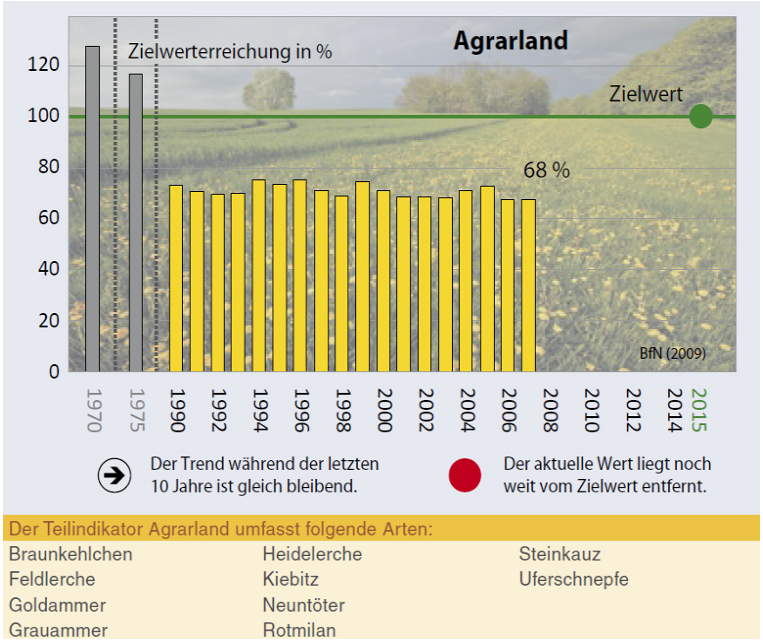
Basisindikator		Stand	Wert
B 17	Biodiversität: Bestand der Feldvögel (% Zielwerterreichung)	2006	74,95
B 18	Biodiversität: ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Flächen – HNV (% [1])	2009	11,8
	Ökologisch wertvolle forstwirtschaftliche Fläche (% Waldfläche) [2]		
	sehr naturnah	2002	15
	naturnah	2002	16
B 19	Biodiversität: Baumartenzusammensetzung		
	Nadelwald	2006	30
	Laubwald	2006	24
	Mischwald	2006	46
BC 10	Natura-2000-Gebiete		
	% des Gebietes in Natura 2000	2006	9,5
	% der LF in Natura 2000	2006	3,25
	% der Forstfläche in Natura 2000	2006	15
BC 11	Biodiversität: geschützte Wälder (%)	2006	58

Quelle: Alle Angaben (ML, 2009a), außer 1) (BMU, 2010), 2) (BMELV, 2010b).

Zur Beschreibung der Landschaftsqualität und der Nachhaltigkeit der Landnutzung in Bezug auf die biologische Vielfalt enthält die nationale Strategie zur biologischen Vielfalt und die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland den Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt (NHI), welcher sich aus dem Bestand typischer Vögel der verschiedenen Hauptlebensraumtypen ableitet. Für die Agrarlandschaft gibt es den Teilindikator Agrarland (**Feldvogelindikator**, **Abbildung 2.11**). Im Gegensatz zum vorgeschlagenen EU-Feldvogelindikator nimmt er Bezug auf einen fachlich abgestimmten Zielwert für das Jahr 2015 und nicht auf ein gewähltes Basisjahr. Für **Gesamtdeutschland** lag der Wert im Jahr 2006 bei 68 % mit einem gleichbleibenden Trend (2007: 68 %; 2008: 69 % (Anonymus, 2010)). Allerdings hat sich die Situation für die Feldvögel und Bodenbrüter weiter verschlechtert[20]. Im Zeitraum der letzten fünf Jahre haben 27 von 64 häufigen Brutvogelarten eine Abnahme ihrer Bestände erfahren. Damit hat sich die negative Tendenz des Vorjahres (21 Arten) weiter verstärkt (Sudfeldt et al., 2009). Hauptgründe für den anhaltenden Rückgang der Vögel der Agrarlandschaft sind v. a. die hohe Intensität der landwirtschaftlichen Nutzungen. Aufgrund des Wegfalls der verpflichtenden konjunkturellen Flächenstilllegung, des verstärkten Anbaus von Energiepflanzen und des verstärkten Grünlandumbruchs ist in naher Zukunft eher noch mit einer Verschlechterung zu rechnen (Sudfeldt et al., 2009).

[20] Dieser scheinbare Widerspruch hängt mit der Berechnung des Indikators zusammen: Theoretisch könnte z. B. die Hälfte der Indikatorarten aussterben, wenn die andere Hälfte im gleichen Maße zunimmt. Deshalb sind ergänzende Betrachtungen auf Ebene der einzelnen Arten sinnvoll.

Abbildung 2.11: Entwicklung des Teilindikators Vögel der Agrarlandschaft für Deutschland

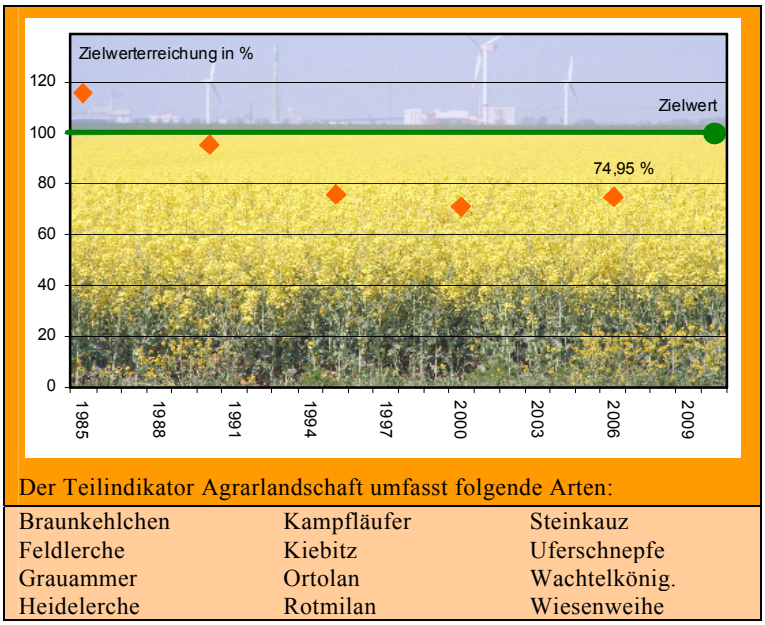


Quelle: Sudfeldt et al.(2009).

Für **Niedersachsen/Bremen** liegt der Verlauf des Indikators „Repräsentative Arten" für den Teilbereich Feldvögel vor (**Abbildung 2.12**). Seit Beginn der Datenerfassung 1985 ist der Wert kontinuierlich gesunken. Der negative Trend ist in den Bestandsrückgängen weit verbreiteter Vogelarten begründet, die typisch sind für Acker (z. B. Feldlerche, Grauammer) und Grünland (z. B. Kiebitz, Kampfläufer) (NLÖ, 2004). Ähnlich wie beim Bundeswert gibt es auch hier kein Basisjahr, sondern es wird Bezug zu einem Zielwert genommen. Seit 2000 ist der Wert leicht gestiegen; die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Die Bestände der Vogelarten der Normallandschaft sind im Mittel nur etwa halb so groß wie um 1970 (NLÖ, 2004). Die Zielwerterreichung ist für den Indikator „Repräsentative Arten" Teilbereich Feldvögel (Acker- und Grünland) etwas höher als für den bundesdeutschen Teilindikator für die Agrarlandschaft. Das könnte jedoch auch auf ein abweichendes und größeres Artenset zurückzuführen sein (zwölf anstelle von zehn Arten; Ortolan, Wiesenweihe, Kampfläufer, Wachtelkönig anstelle von Goldammer und Neuntöter). Ab 2010 ist geplant, die niedersächsische Berechnungsmethode an die bundesdeutsche Vorgehensweise bzw. das Artenset anzupassen[21].

[21] Die Umstellung des Artensets, sofern sie auch rückwirkend erfolgt, kann hilfreiche Aufschlüsse über die Robustheit oder auch Fragilität des Feldvogelindikators geben. Die Belastbarkeit des Indikators, insbesondere im Hinblick auf die Indizierung der Gesamtheit von Arten und Lebensräumen, wird im Anhang diskutiert.

Abbildung 2.12: Entwicklung des Indikators Feldvögel bis zum Jahr 2006



Der Teilindikator Agrarlandschaft umfasst folgende Arten:

Braunkehlchen	Kampfläufer	Steinkauz
Feldlerche	Kiebitz	Uferschnepfe
Grauammer	Ortolan	Wachtelkönig.
Heidelerche	Rotmilan	Wiesenweihe

Quelle: NLWKN (2009).

Niedersachsen/Bremen tragen besondere Verantwortung für 33 Vogelarten im Sinn der Biodiversitätskonvention (**Tabelle 2.12**). Sieben davon sind gleichzeitig Arten des Basisindikators, 15 sind Vögel der Agrarlandschaft im engeren Sinne (Grünland, Ackerland als Lebensraum) und drei sind Waldvögel. Insbesondere für sie können die Maßnahmen des SP 2 relevant sein, aber auch für Gewässerarten (Maßnahmen des SP 3). Hier wird deutlich, dass der zielorientierte Basisindikator Feldvögel in enger Beziehung zum Wirkungsindikator Feldvögel steht.

Tabelle 2.12: Liste der 33 Vogelarten, für die Niedersachsen und Bremen im Sinne der CBD eine besondere Schutzverantwortung besitzen

Weißstorch	A	Goldregenpfeifer		Mittelspecht	I, W
Löffler		Uferschnepfe	I, A	Heidelerche	I, A
Knäkente		Großer Brachvogel	I, A	Wiesenpieper	A
Löffelente		Rotschenkel	A	Braunkehlchen	I, A
Wespenbussard	A	Lachseeschwalbe		Ringdrossel	W
Wiesenweihe	I, A	Brandseeschwalbe		Feldschwirl	
Birkhuhn		Flussseeschwalbe		Teichrohrsänger	
Rebhuhn	A	Zwergseeschwalbe		Sumpfmeise	
Wasserralle		Trauerseeschwalbe	A	Bluthänfling	A
Tüpfelsumpfhuhn		Grauspecht	W	Goldammer	A
Wachtelkönig	I, A	Grünspecht		Ortolan	I, A

I = Indikatorart "Repräsentative Arten" in Niedersachsen; A = Art der Agrarlandschaft; W = Waldart.

Quelle: Ergänzt nach ML (2009a).

Mehr als 45 % aller in Niedersachsen und Bremen vorkommenden Tier- und Pflanzenarten sind in ihrem Bestand gefährdet, 5 % der ehemals heimischen Arten sind bereits ausgestorben. Hauptursache für die Gefährdung sind starke Veränderungen der jeweiligen Lebensräume, durch z. B. Trockenlegung, Überbauung, Zerschneidung, Nutzungsänderung, Schadstoff- und Stoffeinträge sowie lokal auch durch Erholungsaktivitäten. Maßnahmen zugunsten der Wiesenbrüter des extensiven Grünlandes, insbesondere auf feuchten und nassen Standorten, sind in Niedersachsen und Bremen besonders wichtig. Die Wiesenbrüter des extensiven Grünlandes bilden eine große Gruppe innerhalb der Arten mit anhaltendem Bestandsrückgang im kurz- und langfristigen Trend. Aber auch Arten der Ackerlebensräume gehören dazu. Ein Beispiel ist hier der Feldhamster im südlichen Niedersachsen.

Ein weiterer Biodiversitätsindikator wurde mit dem **HNV-Indikator** neu eingeführt. Die Erstkartierung des HNV-farmland-Indikators wurde von Niedersachsen unter Koordinierung des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) im Jahr 2009 vorgenommen. Die ermittelten Basiswerte sind derzeit noch nicht interpretationsfähig, Vergleiche zu anderen Bundesländern nur bedingt zulässig. Erst eine Zeitreihe im Rahmen langjähriger Wiederholungskartierungen wird Aussagen über den Einfluss der Landnutzung (im weiteren Sinne) auf HNV-Bestände zulassen. Der niedersächsische HNV-Wert liegt 2009 bei 11,8 % der LF[22] (BMU, 2010). Detailauswertungen zu Beiträgen einzelner Biotoptypen liegen derzeit noch nicht abschließend vor. Das HNV-Grünland trägt nach vorläufigen Auswertungen am stärksten zum Gesamtwert bei, gefolgt vom Ackerland und Gräben.

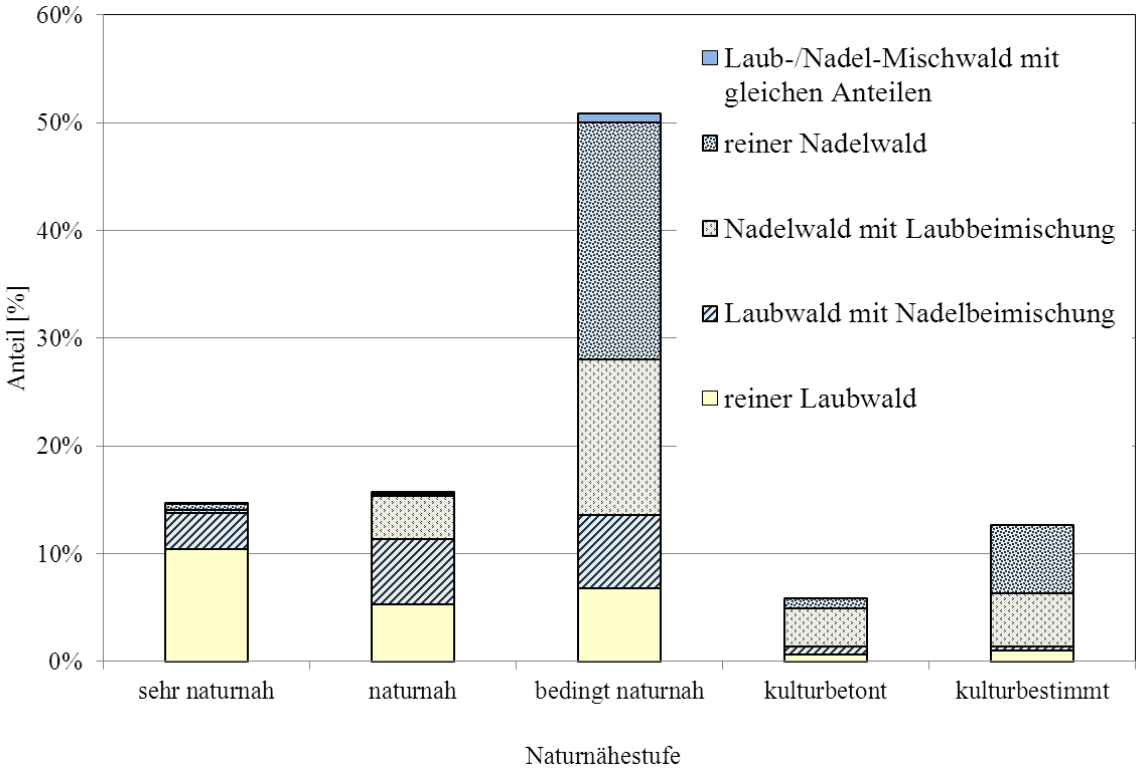
Eine Abschätzung zum Umfang der HNV-Flächen im Forstbereich erfolgt auf Grundlage der zweiten Bundeswaldinventur (BWI II). Dazu wird die Einschätzung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung, die sogenannten Naturnähestufen genutzt. Die Einschätzung der Naturnähe erfolgt über den Vergleich der aktuellen Bestockung mit der potenziell natürlichen Waldgesellschaft (BMELV, 2010b). Der Leitfaden zur Anwendung des HNV-Indikators (EEN, 2009) teilt die Wälder in drei Typen ein und gibt deren jeweilige Bedeutung für den HNV-Status an. Die drei Typen sind Plantagen, naturnahe Wälder und natürliche (unberührte) Wälder (vgl. Anhang 1). In Bezug auf die beschriebenen Kategorien werden die Naturnähestufen sehr naturnah und naturnah der BWI als HNV-Flächen Forst verwendet.

Abbildung 2.13 zeigt die Verteilung des Waldes auf die Naturnähestufen. Der größte Teil der niedersächsischen/bremischen Wälder ist bedingt naturnah. Die als besonders wertvoll anzusehenden sehr naturnahen Flächen nehmen ungefähr 15 % der Waldfläche ein. Als naturnah können noch 16 % der Waldfläche eingestuft werden. Beide Kategorien sind v. a.

[22] Bedingt durch die dem BfN zur Verfügung stehenden Datengrundlagen kann die LF nur anhand von ausgewählten ATKIS-Objektarten bestimmt werden. Damit sind deutliche Abweichungen zur InVeKoS-LF oder zu anderen (agrar-)statistischen Quellen zu erwarten.

durch Laubwaldtypen gekennzeichnet. Nadelwaldtypen sind vorwiegend als bedingt naturnah oder kulturbestimmt eingestuft.

Abbildung 2.13: Naturnähe der Baumarten der Hauptbestockung



Quelle: BWI II, Stichjahr 2002.

FFH-Gebiete nehmen in Niedersachsen eine terrestrische Fläche von 325.420 ha ein, dies entspricht 6,8 % der terrestrischen Landesfläche (Landfläche). In Bremen beträgt der gleiche Wert 8,3 % (**Tabelle 2.13**). Hinzu kommen 339.736 ha bzw. 6.919 ha **EU-Vogelschutzgebiete** (Landfläche in Niedersachsen bzw. Bremen). Insgesamt nehmen die **Natura-2000-Gebiete** in Niedersachsen 10,5 % der Landfläche ein, während es in Bremen 21 % der Landesfläche (inkl. mariner Gebiete) sind. Da die Gebietsmeldungen jetzt (weitgehend) als abgeschlossen gelten, ist für die Zukunft mit gleichbleibenden Flächenanteilen von Natura 2000 zu rechnen.

Tabelle 2.13: Natura-2000-Gebiete in Niedersachsen und Bremen

	Anzahl	Fläche [1]	Anteil an der Landesfläche [2]	Fläche	Anteil an der Landfläche [3]
		einschließlich mariner Bereiche		ohne marine Bereiche	
			Niedersachsen		
FFH-Gebiete	385	610.393 ha	11,5%	325.420 ha	6,8%
EU-Vogelschutzgebiete	71	677.579 ha	12,8%	339.736 ha	7,1%
Natura-2000-Gebiete	456	852.914 ha	16,1%	499.984 ha	10,5%
			Bremen [4]		
FFH-Gebiete	15	4.226 ha		3.366 ha [5]	8,3% [5]
EU-Vogelschutzgebiete	8	6.956 ha		6.919 ha [5]	17,1% [5]
Natura-2000-Gebiete	23	8.500 ha	21,0%		

1) Angaben Niedersachsen laut GIS-Berechnung.
2) Landesfläche Niedersachsen einschließlich mariner Bereiche/ 12-Seemeilen-Zone (Bezugsgröße 5.305.099 ha).
3) Landfläche Niedersachsen ohne marine Bereiche/ 12-Seemeilen-Zone (Bezugsgröße 4.765.798 ha).
4) Soweit nicht anders vermerkt, alle Angaben für Bremen laut BUISY-Internetseite, 08.06.2010.
5) BfN: http://www.bfn.de/0316_gebiete.html, Stand 08.06.2010.

Quelle: Eigene Darstellung (NLWKN, 2010; SUBVE, 2010).

In Niedersachsen sind 72 % der FFH-Gebiete und 68 % der Vogelschutzgebiete außerdem als Naturschutzgebiet, Nationalpark oder Biosphärenreservat gesichert. Ungefähr ein Drittel der hoheitlich geschützten Fläche in Naturschutzgebieten ist Grünland. Um ein Brachfallen dieser Fläche zu verhindern und die Bewirtschaftung als Grünland aufrecht zu erhalten, wird hier ein Erschwernisausgleich (ELER-Code 213) gezahlt. In Bremen sind 23 % der FFH und 24 % der Vogelschutzgebiete als Natur- oder Landschaftsschutzgebiet geschützt.

175.000 ha Wald sind als Natura-2000-Gebiete gemeldet, davon 60.000 ha im Nichtstaatswald. Etwa ein Fünftel befindet sich in einem schlechten Erhaltungszustand. Durch einen stärker ökologisch ausgerichteten Waldumbau kann hier die Entwicklung naturnaher Bestände eingeleitet werden. Teilweise sind über die ordnungsgemäße Forstwirtschaft hinausgehende Maßnahmen erforderlich (z. B. Verzicht oder Verschiebung der Nutzung von Bäumen).

Tabelle **2.14** fasst abschließend die Kernproblembereiche im Hinblick auf Biodiversitätszielsetzungen zusammen.

Tabelle 2.14: Relevante Probleme mit Bezug zur Biodiversität

Bereich	Problem	FFH-Lebensraumtypen
Grünland	Fortschreitender Artenverlust durch Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung, aber auch Brachfallen von Flächen auf ertragsschwachen Standorten Über 90 % weist aufgrund intensiver Nutzung nur noch geringe Artenvielfalt auf Extensive Landnutzungsformen (Mutterkuh-, Schafhaltung) verlieren durch GAP-Reformen an Bedeutung	Nur weniger als 5 % entspricht Lebensraumtyp nach Anhang I FFH-RL, Erhaltungszustand fast vollständig günstig, wird durch aktuelle Kartierungen aber nicht bestätigt In Bremen Feuchtwiesenring von großer Bedeutung
Heiden, Magerrasen, Felsen	Durch Aufforstungen und Intensivierung der Landwirtschaft auf kleinste Restflächen zurückgegangen Durch Nutzungsaufgabe und Nährstoffeintrag weiterer Rückgang	Erhaltungszustand der FFH-Flächen überwiegend günstig Magerrasen stärker gefährdet als Heiden; nordwestl. Tiefland schlechter erhalten als zentrale Lüneburger Heide
Binnengewässer	Diffuse Einträge aus Landwirtschaft nach wie vor ein Problem für Sicherung bzw. Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands Größere Fließgewässer durch Ausbau und Begradigung sowie Einschränkung der natürlichen Überflutungsräume beeinträchtigt	Nur kleiner Teil FFH-Lebensraumtyp Meist ungünstiger Erhaltungszustand => Handlungsbedarf (auch im Zusammenhang mit WRRL)
Küstenbiotope		Fast alle Anhang I FFH-RL, nur kleiner Teil ungünstiger Erhaltungszustand (Ästuare, Riffe)
Hoch-, Niedermoore, Moorheiden	Beeinträchtigung durch Entwässerung, Nährstoffeinträge aus Landwirtschaft und Abtorfung	Vollständig Anhang I FFH-RL, ca. ein Drittel in ungünstigem Erhaltungszustand

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2009a).

2.3.2.3 Strategien und Ziele sowie relevante Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen

2.3.2.3.1 Programmstrategie und Interventionslogik

In diesem Kapitel wird untersucht, ob die Beschreibung der Ausgangslage (Kapitel 2.3.2.2) in logischer Beziehung zur gewählten Programmstrategie und der darauf aufbauenden Interventionslogik für den Schutzgutbereich Biodiversität steht. Dazu muss zunächst die (Biodiversitäts-) Strategie von *PROFIL* untersucht werden. Es erfolgt somit ein Update der Ex-ante-Bewertung (LR, entera und OEF, 2006) anhand des genehmigten dritten Änderungsantrags (Programmfassung vom 15.12.2009).

Die niedersächsische/bremische **Strategie** gliedert sich in ein übergeordnetes Leitbild mit zugeordneten Haupt- und Unterzielen. Das **Leitbild** „Nachhaltige Entwicklung der Land-

und Forstwirtschaft und der ländlichen Räume“ bildet das Dach der Programmstrategie und nimmt direkten Bezug zu den EU-Leitlinien, der nationalen Strategie und der Göteborg-Strategie sowie zu der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Niedersachsen. Die **Hauptziele** ergeben sich aus dem Leitbild der Nachhaltigkeit und greifen ökonomische, ökologische und soziale Aspekte auf. Sie beziehen sich auf die Schwerpunkte der ELER-Verordnung. **Unterziele** verfeinern den jeweiligen strategischen Ansatz und sind der konzeptionelle Rahmen für das Maßnahmenspektrum, das Niedersachsen und Bremen in der aktuellen Förderperiode anbieten. Der konzeptionelle Rahmen sowie die Haupt- und Unterziele bilden somit keine eigenständige, auf das Programmplanungsgebiet angepasste Strategie, vielmehr werden die Vorgaben aus ELER-VO und Strategischen Leitlinien unangepasst übernommen (vgl. hierzu **Abbildung 2.14**). Eine zwingende Herleitung dieses „Rasters“ aus der Beschreibung der Ausgangslage und der SWOT ist nicht zu erkennen. Es erfolgt z. B. keine argumentative Gewichtung der Hauptziele, die die Bedeutung biodiversitätsrelevanter Ziele erkennen lassen könnte. Eine klare Prioritätensetzung ist damit nicht zu erkennen. Im Gegenteil wird dieser Ansatz zum Prinzip erhoben, indem das „Programm (...) insgesamt auf eine integrierte ländliche Entwicklung in Niedersachsen und Bremen (setzt) und (...) mit einem umfassenden thematischen Ansatz breite Wirkungen erzielen“ will (ML, 2007b; PROFIL Kapitel 3.2.2).

Für die SP 1 bis 4 von *PROFIL* werden jeweils eigene Strategien vorgestellt. Im Rahmen der Mittelausstattung wird ein deutlicher finanzieller Schwerpunkt auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gelegt, für den SP 2 wird eine Mindestausstattung laut ELER-VO angesetzt. Gleichwohl haben insbesondere Maßnahmen aus dem SP 3 auch Umweltziele. Dennoch sind auf strategischer Ebene Umweltbelange nicht als zentrales Ziel von *PROFIL* zu erkennen. Auf dieser Ebene der Strategie werden im SP 2 konkrete Bezüge zur Ausgangslage und zur SWOT hergestellt, dabei werden alle Umweltziele durch Maßnahmen abgedeckt. Innerhalb der biodiversitätsrelevanten Maßnahmen wird ein klarer Schwerpunkt auf das Grünland i. w. S. sowie die Schutzgebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Natura 2000) gesetzt. Begründungen, warum z. B. ackerdominierte Agrarlandschaften nicht oder nur in geringem Umfang Zielraum für Biodiversitätsmaßnahmen sind, fehlen. Biodiversitätsdefizite in Ackerlandschaften wurden auch nur ungenügend in der Ausgangslage und der SWOT herausgearbeitet, obwohl hier klare Bezüge zu negativen Trends wichtiger Indikatoren sowie dem Rückgang von einzelnen Arten (z. B. Feldlerche, Feldhamster, Rebhuhn, Ortolan, Rotmilan[23]) bestehen. Im Folgenden werden nur die Ziele, Maßnahmen und strategischen Prioritäten des SP 2 mit Bezug zur Biodiversität dargestellt.

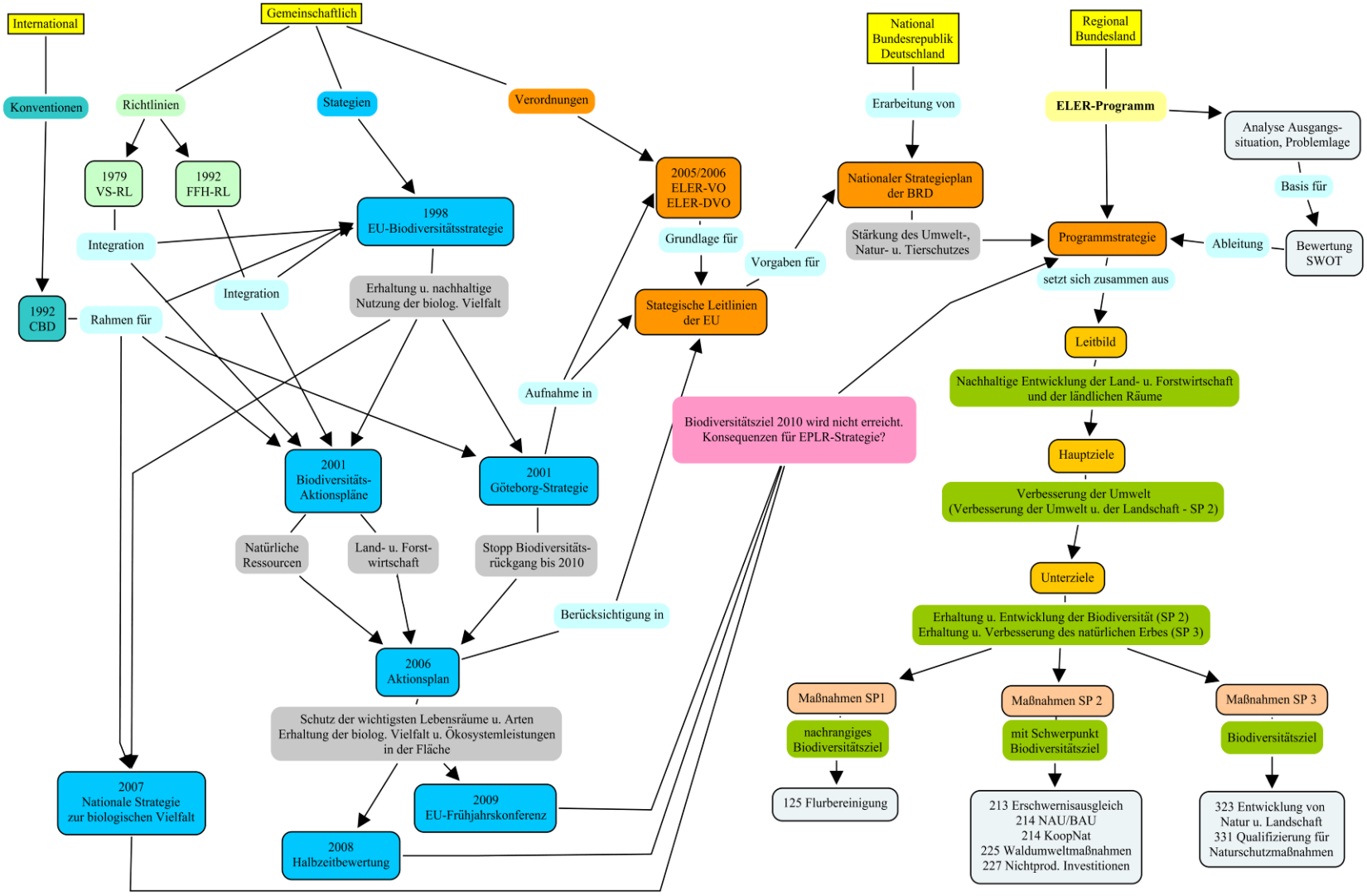
[23] Der Rotmilan hat in den letzten 20 Jahren z. B. deutliche Arealverluste erlitten. Sein Erhaltungszustand wird als ungünstig eingestuft (Klein, Fischer und Sandkühler, 2009). Die Situation des Ortolans sieht noch schlechter aus, die Bestandsrückgänge setzten schon früher ein (Bernardy, 2009).

Strategische Prioritäten

- Leistungen der Land- und Forstwirtschaft für Natur- und Umweltschutz, die über das gesetzlich vorgeschriebene hinausgehen, sind als freiwillige Leistung zu honorieren.
- Besondere Bedeutung des NAU/BAU im Sinne einer Basisförderung für Umweltleistungen; weitere Maßnahmen bauen außerhalb von Schutzgebieten darauf auf und werden z. B. durch das KoopNat ergänzt.
- Zur Erhaltung biologischer Vielfalt des Waldes werden Erstaufforstungen landwirtschaftlicher und sonstiger Flächen angeboten; Maßnahmen im Rahmen der nichtproduktiven Investitionen tragen durch Waldumbau zur Erhöhung der Naturnähe und Waldkalkung zum Boden- und Grundwasserschutz bei; Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen dienen der Umsetzung von Natura 2000 im Rahmen von Waldumweltmaßnahmen.

Abbildung 2.14 verdeutlicht, dass formal die biodiversitätsrelevanten Vorgaben in der Strategie berücksichtigt werden. Zur Programmplanungsphase konnten dabei manche Erkenntnisse nicht oder nur bedingt Eingang finden, wie z. B. die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (2007) oder die Halbzeitbewertung zum EU-Aktionsplan (2008), die ein Verfehlen des Göteborg-Ziels offensichtlich werden ließ. Das Programm hat mit den Änderungsanträgen 2009 auf diese neuen Sachverhalte reagiert, indem das Maßnahmenspektrum im Hinblick auf den Schutz der Biodiversität ausgeweitet wurde.

Abbildung 2.14: Übergeordnete Vorgaben zum Schutz der Biodiversität und deren Einbindung in die Programmstrategie

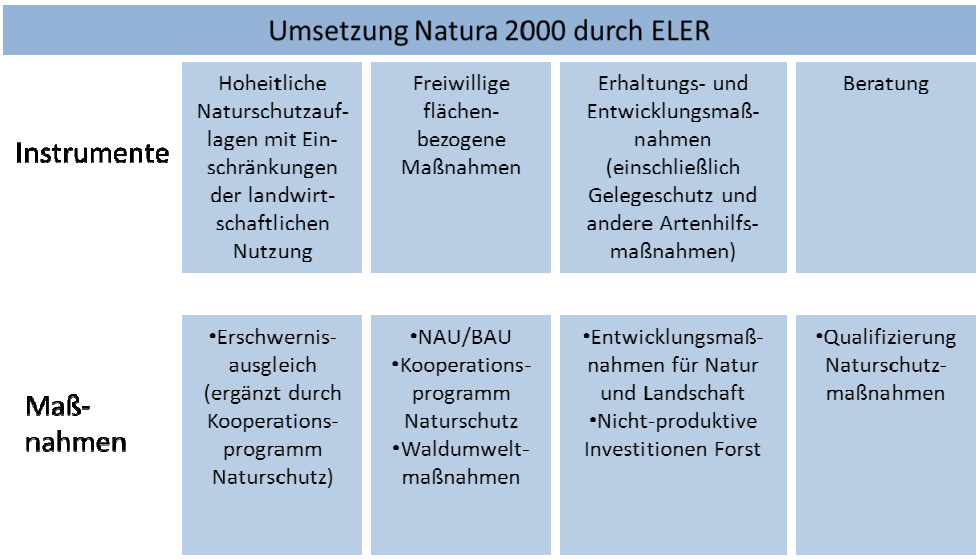


Quelle: Eigene Darstellung.

Strategie zur Umsetzung von Natura 2000

In den Natura-2000-Gebieten erfolgt eine klare strategische Ausrichtung zugunsten der Umsetzung des Verschlechterungsverbotes (Art. 6, Abs. 2 RL 92/43/EWG) mittels freiwilliger AUM, hier insbesondere dem KoopNat (**Abbildung 2.15**). Ergänzt werden diese Instrumente durch gezielte Maßnahmen zur Entwicklung von Natur und Landschaft im SP 3.

Abbildung 2.15: Instrumentenmix zur Umsetzung von Natura 2000 in Niedersachsen/Bremen



Quelle: Verändert nach ML (2009a).

Tabelle 2.15 listet die im Programm identifizierten Schwächen im Bereich Umwelt mit Bezug zur Biodiversität auf. Es wird überprüft, ob die genannten Aspekte auch in der Ausgangslage beschrieben und in der Beschreibung der Strategie aufgegriffen werden. Anschließend erfolgt eine Untersetzung mit Maßnahmen. In der Beschreibung der Ausgangslage nicht explizit angesprochen werden nur zwei als Schwächen gelistete Punkte (vgl. **Tabelle 2.15**: mangelnde Akzeptanz für Bewirtschaftungsauflagen sowie strukturarme Ackerregionen). Diese sind aber in der Strategie aufgegriffen und auch mit Maßnahmen untersetzt.

Tabelle 2.15: Prüfung des logischen Zusammenhangs von Ausgangslage, Strategie und Maßnahmenansatz mit Bezug zur Biodiversität

Schwächen laut Programm	In der Beschreibung der Ausgangslage enthalten?	In der Programmstrategie angesprochen?	Untersetzung mit Maßnahmen
Verbesserungswürdiger Zustand von Natura 2000 im Agrarland und Forst	X	X	125, 213, 214, 225
Mangelnde Akzeptanz für Bewirtschaftungsauflagen	--	X	331-B
Artenrückgang auf Grünland und Ackerland	X	X	214
Rückgang wertvoller Kulturlandschaft/Grünland durch Intensivierung oder Nutzungsaufgabe	X	X	(212), (213), 214
Strukturarme Ackerregionen	--	X	214
Mangelnde Pflege Moorheiden/andere Biotope	X	--	214, 323
Geringer Waldanteil, geringe Akzeptanz Erstaufforstung	X	X	221, 223
Nichtstandortgerechte Nadelholz-/Nadelholzreinbestände	X	X	227
Tlw. hohes Niveau Waldschäden, anhaltender	X	X	227
Gefahr Naturkatastrophen/Kalamitäten im Wald (insb. Feuer)	X	X	226

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Strategie werden explizit die in **Tabelle 2.15** gelisteten Maßnahmen genannt, die einen Zielbezug zur Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität haben. Ein Teil der Maßnahmen steht im losen Zusammenhang und wird nicht räumlich, inhaltlich, zeitlich aufeinander abgestimmt. Allerdings gibt es zwischen der Natura-2000-Förderung und den AUM sowie innerhalb der AUM zwischen NAU/BAU und KoopNat fachlich und räumlich ausgerichtete Konzepte („Baukastensystem“ mit Gebietskulissen), die abgestimmte Wirkungen im Bereich Biodiversität erwarten lassen können. Zu erwähnen sind auch die flankierend eingesetzten Qualifizierungsmaßnahmen (331-B), die jedoch nicht in den strategischen Ansatz eingebunden sind.

Tabelle 2.16 gibt die indikativen Mittelansätze für die Maßnahmen wieder. Zu beachten ist, dass auf Ebene der Maßnahmencodes nicht zwischen Maßnahmenbestandteilen mit bzw. ohne Biodiversitätszielen differenziert werden kann. Einige Maßnahmen haben ihren Schwerpunkt bei anderen Zielen, z. B. Flurbereinigung und Wegebau (125). Die indikativen Finanzmittelansätze für den Zielbereich Biodiversität schwanken somit grob gerechnet zwischen 522 und 850 Mio. Euro in der Programmlaufzeit, der weitaus größte Teil davon liegt bei den Agrarumweltmaßnahmen mit 350 Mio. Euro (auch diese enthalten umfangreiche Maßnahmen ohne Biodiversitätszielsetzung).

Tabelle 2.16: Indikative Mittelansätze 2007 bis 2013 für Maßnahmen mit Biodiversitätszielen

Maßnahme	Gesamtkosten (Mio. Euro)				Anmerkung
	Nichtkonvergenzgebiet	Konvergenzgebiet	Neue Herausforderungen	Gesamt[1)]	
125 Verbesserung Infrastruktur	212,98	48,35		261,33	überwiegend keine Biodiversitätsziele
213 Natura-2000-Prämie	7,72	5,10		12,82	Biodiversitätsziele
214 Agrarumweltmaßnahmen	201,83	52,64	95,49	349,97	auch Wasser-, Boden-, Klimaschutzziele
216 Nichtproduktive Investitionen Arten-/Biotopschutz [2)]			2,47	2,47	Biodiversitätsziele
221 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	8,69	3,38		12,06	bedingt Biodiversitätsziele
223 Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen	0,33	0,11		0,44	bedingt Biodiversitätsziele
225 Waldumweltmaßnahmen	1,47	0,33		1,80	Biodiversitätsziele
227 Nichtproduktive Investitionen Forst	47,06	7,72		54,79	überwiegend keine Biodiversitätsziele
323 Ländliches Erbe	98,62	23,63	34,93	157,19	überwiegend Biodiversitätsziele
Summe Maximum (alle Maßnahmen)	**578,70**	**141,27**	**132,89**	**852,86**	
Summe Minimum (213, 214, 216, 225, 323)	**309,65**	**81,71**	**132,89**	**524,25**	

1) Gesamtsummen weichen durch Rundung von Einzelsummen ab. 2) Erstmalig 2010 angeboten, noch nicht Gegenstand der Evaluation.

Quelle: ML (2009j).

Es ist festzuhalten, dass eine an formalen Schwerpunkten ausgerichtete Förderstrategie die tatsächlichen Prioritäten des Programms nur schlecht wiedergeben kann. Besser wäre eine Orientierung an fachlichen Zielen, die Maßnahmen ganz unterschiedlicher Schwerpunkte auf sich vereinen können. Für diese Ziele wären dann auch besser nachvollziehbare politische wie finanzielle Prioritätensetzungen erkennbar. Die Förderung zur Erhaltung und Entwicklung von Arten- und Lebensraumvielfalt (Biodiversität) als Teilbereich der Umweltförderung nimmt in *PROFIL* keine herausgehobene Stellung ein und erfüllt – finanziell im SP 2 betrachtet – nur die Mindestvorgaben der EU. Allerdings stehen im SP 3 erhebliche weitere Mittel zur Verfügung.

2.3.2.3.2 Weitere Förderungen mit Bezug zur Biodiversität

Um Veränderungen in der Ausprägung der Basis-/Wirkungsindikatoren interpretieren und ggf. auf *PROFIL* zurückführen zu können, müssen theoretisch alle Aktivitäten in Niedersachsen/Bremen bekannt sein, die positiven oder negativen Einfluss auf die Indikatoren haben können. Die Beschaffung all dieser Informationen ist nicht zu leisten. Jedoch wurde versucht, die größten Maßnahmen außerhalb der ELER-Kofinanzierung zusammenzutragen. Tabelle 2.17 gibt einen nicht abschließenden Überblick über die Förderaktivitäten außerhalb von *PROFIL*, soweit möglich mit Angaben zu Flächenbedeutung und Finanzvolumen. Alle Werte sind lediglich als grobe Anhaltspunkte zu verstehen, um einen Eindruck zu bekommen, in welchem Ausmaß die Biodiversitätsentwicklung in Niedersachsen und

Bremen positiv beeinflusst werden könnte. Potenziell negativ wirkende Aktivitäten wurden hier nicht aufgenommen.

Neben den Naturschutzgroßprojekten, die durch den Bund oder die EU mitfinanziert werden, spielen unter finanziellen Gesichtspunkten insbesondere die landesfinanzierten Pflege- und Entwicklungs- sowie die speziellen Artenschutzmaßnahmen eine wichtige Rolle. Leider gibt es hierzu keine Angaben zum (Flächen-)Umfang. Alle Maßnahmen dürften massiven Einfluss auf die Ausprägung von Naturschutzwerten haben. Ob und in welchem Umfang diese sich in landesweiten Indikatoren niederschlagen, ist jedoch nicht einfach zu beantworten. Der Einfluss von bestimmten Artenschutzmaßnahmen dürfte sehr hoch sein. Der EFRE könnte theoretisch als starkes Finanzierungsinstrument für den Naturschutz genutzt werden; EFRE-Mittel kommen gleichwohl nur marginal für die Entwicklung der Biodiversität zum Einsatz.

Tabelle 2.17: Naturschutzförderung außerhalb von *PROFIL*[24]

Projekt/ Programm	Projektgebiet		Finanzvolumen (Mio. Euro) [1]	Zeitraum (Jahr)
	Lage	Größe (ha)		
Naturschutzgroßprojekt BfN	Hammeniederung	2.715	16,00	1995-2009
	Nieders. Drömling	4.237	9,05	2002-2012
	Hann. Moorgeest	5.505	5,60	2006-2016
E+E-Vorhaben Erlebnis Grünes Band, Harz ohne Grenzen	Elbe, Altmark, Wendland, Harz	k.A.	k.A.	2005-2010
LIFE-Natur, 3 Projekte [3]	Dümmer, Ems, Cuxhaven	k.A.	6,00	2002-2009
EFRE „Natur erleben“	nach Gebietskulisse	k.A.	0,68	2007-2010
Weißstorchprogramm	Ostniedersachsen, Weser, Elbe	k.A.		1989-laufend
Fischotterprogramm		k.A.	3,5	1991-laufend
Fliegewässerprogramm		k.A.		1989-laufend
Feuchtgrünlandschutzprogramm		k.A.		laufend
Moorschutzprogramm	alte Abtorfungsgebiete	k.A.		1981-laufend
Wallheckenprogramm	Ostfriesland, Lkr. AUR, LER, WTM	k.A.	0,22	bis 2007 [2]
Pflege- u. Entwicklungsmaßnahmen	NSG, Natura-2000	k.A.	12,60	laufend
	Großschutzgebiete	k.A.	23,80	laufend
Spezielle Artenschutzmaßnahmen	landesweit	k.A.	7,00	laufend
z. B.	Birkhuhnschutz Lüneburger Heide			
z. B.	Goldregenpfeiferschutz in Mooren			
z. B.	Kücken-, Gelegeschutzprogramm in Feuchtwiesen in Vogelschutzgebieten			
z. B.	Wiesenweihen-, Rohrweihenschutz im Rheiderland			
Summe (Minimum)		**12.457**	**84,45**	

1) Öffentliche Mittel, entweder Gesamtsumme je Projekt oder auf die Laufzeit 2007-2013 gerechnet soweit möglich.
2) Finanzierung bis Ende 2007 aus Landesmitteln (hier angegeben), ab 2008 über ELER-Code 323.
3) Insgesamt umfsst LIFE-Natur und Vorgängerprogramme acht Projekte in NI mit einem Gesamtfördervolumen von 9,23 Mio. Euro im Zeitraum 1996 bis 2009. In der Tabelle wurden nur die Projekte berücksichtigt, die sich zumindest z. T. mit der Laufzeit des PROFIL decken.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach MU (2010b; 2010c).

Insgesamt ergibt sich ein zusätzliches Finanzvolumen in der Laufzeit 2007 bis 2013 in Höhe von 84,45 Mio. Euro. Diese Summe beträgt rd. zehn bis 16 % der indikativen Mittelansätze für Umwelt-/Biodiversitätsmaßnahmen (vgl. **Tabelle 2.16**). Damit kann die Förderung außerhalb von *PROFIL*, rein finanziell betrachtet, eine wichtige Rolle spielen. Es ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass viele Maßnahmen, die vor der Programmlaufzeit abgeschlossen wurden, ihre Wirkung erst jetzt entfalten. Sie wurden hier nicht mit aufgenommen. Flächen- und Finanzsummen dürften sich damit stark erhöhen.

[24] Im Anhang werden die Förderinhalte z. T. weiter aufgeschlüsselt.

2.3.2.3.3 Maßnahmen mit relevantem Beitrag zur Biodiversität

2.3.2.3.3.1 Auswahl relevanter Maßnahmen

Die Methodik zur Bestimmung der Maßnahmen mit positiven oder negativen Beiträgen zum Biodiversitätsschutz wurde im Kapitel 2.3.2.1 dargelegt. Hintergrund der beschriebenen Vorgehensweise ist, dass das Prinzip der Interventionslogiken und der formale Ablauf zur Programmierung einer Maßnahme, wie theoretisch im CMEF dargestellt (von der Ausgangssituationsbeschreibung über die SWOT-Analyse zur Strategiebildung und Maßnahmenkonzipierung), keine ausreichenden Anhaltspunkte über Wirkungen von Maßnahmen auf die biologische Vielfalt geben. Insbesondere multiple Wirkungen abseits der intendierten Ziele werden dabei nicht konsequent berücksichtigt. Die Evaluation muss jedoch alle direkten, indirekten, gewollten und ungewollten Wirkungen mit einbeziehen.

Einen Kurzüberblick auf die Ergebnisse der verschiedenen Prüfschritte gibt Tabelle 2.18. Die Ergebnisse der einzelnen Prüfschritte sind in Anhang 1 dokumentiert.

Tabelle 2.18: Im Vertiefungsthema Biodiversität berücksichtigte Maßnahmen

Maßnahmen (Kurztitel)		Beeinflussung von Biodiversitätsaspekten	Berücksichtigung im Vertiefungsthema
111	Berufsbildung	I	nein
114	Land-/Forstwirtschaftliche Beratungsdienst	I	nein
121	AFP	■	ja
123	Verarbeitung u. Vermarktung	■	ja
125	Flurbereinigung, Wegebau	■	ja
126	Hochwasserschutz, Küstenschutz	■	ja
213	Natura-2000-Förderung	■	ja
214	Agrarumweltmaßnahmen	■	ja
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Fläche	■	ja
223	Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher F	■	ja
225	Waldumweltmaßnahmen	■	ja
226	Wiederaufbau Forst	--	nein
227	Investition Forst	■	ja
311	Diversifizierung	--	nein
313	Tourismus	■	ja
321	Dienstleistungen	--	nein
322	Dorferneuerung	■	ja
323	Ländliches Erbe	■	ja
331	Information, Ausbildung	--/I	(nein)
341	Kompetenzentwicklung	--	nein
411-431	Leader	--/■	ja

-- keine Beeinflussung bzw. irrelevant; I indirekte Beeinflussung z.T. erst über lange Wirkungsketten;
■ negative/positive Beeinflussung vorhanden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wurden 28 Maßnahmen, Teilmaßnahmen oder Maßnahmengruppen im Hinblick auf ihre Berücksichtigung im Vertiefungsthema Biodiversität geprüft (vgl. Anhang 1). Bei allen Prüfschritten war der Fokus auf eine mögliche Beeinflussung von Arten und Lebensräumen gerichtet. Bei Maßnahmen mit prägnanter Biodiversitätszielsetzung sind (positive) Wirkungen zu erwarten, das betrifft insbesondere den SP 2 sowie einige Maßnahmen aus den SP 1 und 3. Andere Maßnahmen formulieren zwar vage Biodiversitätsziele („Beitrag zu ....“), haben aber so indirekte Wirkungsketten, dass eine tatsächliche Schutzgutwirkung kaum nachvollzogen werden kann, wie z. B. bei Bildungs- und Informationsmaßnahmen. Zusätzlich besteht bei diesen Maßnahmen häufig eine unzureichende Datenlage, um biodiversitätsrelevante Lehrinhalte von anderen Umweltinhalten zu differenzieren. Bei einigen Maßnahmen mit Biodiversitätsnebenwirkungen kann derzeit noch nicht abschließend festgelegt werden, ob sie für die Programmbewertungsebene relevant sind, da entweder die Datenlage zu schlecht/wenig differenziert ist oder der Umsetzungsstand gering ist. Hier ist zu einem späteren Zeitpunkt ggf. eine Neubewertung erforderlich.

Derzeit werden 17 (Teil-)Maßnahmen als relevant für die Bewertung von Biodiversitätswirkungen von *PROFIL* eingestuft. Da auch bei diesen Maßnahmen die Datenlage z. T. unbefriedigend, der Umsetzungsstand von wichtigen Förderinhalten noch gering ist oder insbesondere bei Maßnahmen mit Nebenwirkungen noch keine Studien zur Einschätzung von Biodiversitätswirkungen durchgeführt werden konnten, kann zur Halbzeitbewertung nur ein vorläufiges Bild der Programmwirkungen gezeichnet werden.

2.3.2.3.3.2 Biodiversitätsziele und Zielquantifizierung relevanter Maßnahmen

Tabelle 2.19 gibt eine Übersicht über die Zielsetzungen der Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen (positiv/negativ) sowie ihren quantifizierten Zielangaben (Langfassung der Tabelle im Anhang 1). Insgesamt wurden unter den als relevant ausgewählten Maßnahmen 20 (Teil-) Maßnahmen identifiziert, die zumindest in den Nebenzielen ein Biodiversitätsziel haben (z. B. 221, 227) oder dort den Zielschwerpunkt sehen (z. B. 214-C, 225, 323-A). Andere Maßnahmen haben gleichrangig andere Ziele (z. B. 125-A) oder verfolgen Biodiversitätsziele auf indirektem Weg (z. B. 331-B). 17 (Teil-) Maßnahmen haben keine Ziele zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensräumen, können aber sehr wohl Biodiversitätswirkung entfalten (z. B. 214-B, 323-C).

Die Maßnahmen mit flächenhaften Biodiversitätszielen summieren sich auf über 189.000 ha Zielansatz. Das entspricht rd. 7,2 % der niedersächsischen/bremischen LF.

Tabelle 2.19: Ziele und Zielquantifizierung für potenziell biodiversitätsrelevante Maßnahmen

ELER-Code und Maßnahme	Maßnahmenziel		Quantifizierte Ziele für wesentliche Indikatoren		
			Output		Wirkung
	Biodiversitätsziel ja/nein	Zielbeschreibung	Wert	Einheit	Programmindikator
121 AFP	nein	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	4.560	Begünstigte	
123 VV	nein	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	100	Begünstigte	
125 Infrastruktur					
125-A Flurbereinigung	ja	Naturschutz u. Landschaftspflege als Verfahrensziel	200 1.500	Verfahren Vorhaben	
125-B Wegebau	nein	Senkung Arbeitskosten, Stärkung Tourismus	780	km Wege	
125-C Wegebau Forst	nein	Verbesserung Infrastruktur	350	km Wege	
126 Wiederaufbau					
126-A Hochwasserschutz Binnenland	nein	Verbesserung Wettbewerbsfähigkeit, Verringerung Schäden	280	Anlagen	
126-B Küstenschutz	nein		1.400	Projekte	
213 Natura 2000	ja	Biodiversität in Natura-2000	21.490	ha	
214 Agrarumweltmaßnahmen			300.560	ha physische Fläche	
214-A NAU/BAU					
A2 MDM-Verfahren	nein	Schutz vor Wind-, Wassererosion	56.000	ha	
A3 Gülleausbringung	nein	Reduzierung Ammoniakemissionen	245.000	SGVE	
A5, A6 Einjährige, Mehrjährige Blühstreifen	ja	Schaffung von Schutz-, Brut-, Rückzugsraum u. Nahrungsflächen	10.300	ha	
A7 Zwischenfruchtanbau	nein	Wasser- u. Erosionsschutz	80.000	ha	
B1 Grünlandextensivierung Einzelfläche	ja	Erhaltung der Artenvielfalt	34.000	ha	
B2 Grünlandextensivierung (4 Kennarten)	ja	Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation	4.200	ha	
C Ökolandbau	ja	Flächen mit Verzicht auf mineralische N-Dünger u. chemisch-synthetische PSM	60.000	ha	
214-B GSL	nein	Grundwasserschutz	60.000	ha	
214-C KoopNat					
431 Ackerwildkrautschutz	ja	Sicherung Lebensbedingungen von Biotopen und Habitaten für Tier- u. Pflanzenarten	1.200	ha	
432 Tierarten der Feldflur	ja				
441, 442 Besondere Biotoptypen	ja		8.300	ha	
411 Dauergrünland ergebnisor.	ja		15.400	ha	
412 Dauergrünland handlungsor.	ja				
421 Gastvögel auf Acker	ja		7.000	ha	
422 Gastvögel auf Grünland	ja		11.000	ha	
221 Erstaufforstung landwirt. Flächen 223 Erstaufforstung nichtlandwirt. Flächen	ja	Erhöhung Waldfläche	2.200	ha	
225 Waldumweltmaßnahmen	ja	Sicherung/Entwicklung Artenvielfalt	2.000	ha	
227 Nichtproduktive Investitionen Forst					
Umbau	ja	Umwandlung Nadelholzreinbestände	5.000	ha	
Kalkung	nein	Verbesserung Bodenstreu, Nährstoffhaushalt	30.000	ha	
Bestandespflege	ja	Anpassung an Standort u. Bestockung	7.000	ha	
313 Tourismus	nein	Stärkung Wertschöpfung, Schaffung Arbeitsplätze	200	Vorhaben	
321 Dienstleistung	nein	Stärkung Wertschöpfung, Schaffung Arbeitsplätze	110	Projekte	
322 Dorferneuerung	nein	Erhalt/Verbesserung der Lebensqualität	2.250	Dörfer	
323 Ländliches Erbe					
323-A Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft	ja	Verbesserung Arten- u. Biotopschutz	101	Projekte	Wirkungsindikator Nr. 4: Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindikators (Prozentwert der Veränderung im Indexwert) = 0 %. Wirkungsindikator Nr. 5: Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischem Wert (HNV, high nature value), gemessen an der Veränderung des Flächenumfangs von land- und forstwirtschaftlichen HNV-Flächen = 0 ha.
323-B Fließgewässerentwicklung	ja	Verbesserung ökologischer Zustand der Fließgewässer	400	Projekte	
323-C Grundwasserschutz	nein	Erhöhung Kenntnisstand Gewässerschutz, Modellprojekte, Flächenerwerb	5.000 40	Betriebe mit Beratung ha Flächenankauf	
323-D Kulturerbe	nein	Sicherung Lebensqualität	250	Einrichtungen	
331 Information u. Ausbildung					
331-B Qualifizierung f. Naturschutz	ja	Kenntnisse über Naturschutzförderung	490	Teilnehmer	
411-431 Leader	nein	Stärkung regionaler Handlungskompentenzen	32	LAG	

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des EPLR bzw. ÄA.

2.3.2.3.3.3 Finanzielle Umsetzung und Output der Maßnahmen

Während **Tabelle 2.19** die Zielrichtung und den quantitativen Zielansatz der Maßnahmen darstellt, soll im Folgenden (**Tabelle 2.20**) die tatsächliche Umsetzung beleuchtet werden. Der bisherige Umsetzungsstand gibt in der Zusammenschau mit den (potenziellen) Wirkungen der Maßnahmen (**Tabelle 2.21**) Hinweise auf die Biodiversitätswirkungen auf Programmebene und lässt im Abgleich zu den gesetzten Zielen einen Ausblick auf den Rest der Förderperiode zu.

Gemessen an den Outputzielen, zeigen viele Maßnahmen bereits einen guten oder sehr guten Umsetzungsstand; die finanzielle Umsetzung hinkt dem z. T. noch hinterher, da sich viele Projekte noch in der Umsetzung befinden und somit noch keine abschließende Auszahlung erfolgte. Einen auffallend geringen Umsetzungsstand haben einige Agrarumweltmaßnahmen, was sich jedoch ab 2010 durch Neuberechnung der Prämienhöhen ändern könnte. Waldumweltmaßnahmen konnten bislang gar nicht in Anspruch genommen werden, da die verwaltungsmäßigen Vorgaben (u. a. die Besondere Dienstanweisung) noch nicht abgeschlossen waren. Einige investive Vorhaben benötigen längere Vorlaufzeiten, so dass in der zweiten Förderhälfte auch dort mit höheren Förderraten pro Jahr zu rechnen ist (z. B. bei der Tourismusförderung und im Dienstleistungsbereich).

Die Maßnahmen mit flächenhaften Biodiversitätszielen auf der LF und im Wald mit gut 189.000 ha Zielansatz haben bis Ende 2009 eine Zielerreichung von knapp 87 % oder 163.642 ha. Hier sind keine besonders hohen Steigerungsraten zu erwarten. Anders sieht es bei einigen Maßnahmen mit potenziell auch negativen Biodiversitätswirkungen aus (125-C, 126, 313, 321, Leader-Projekte), die einen stärkeren Zuwachs erwarten lassen.

Tabelle 2.20: Finanzielle Umsetzung und Output potenziell relevanter Maßnahmen

ELER-Code und Maßnahme			Biodiversitäts-ziel	Output		Anteil vom Outputziel	Gesamtkosten	Anteil vom indikativen Mittelansatz	Stand der Umsetzung
			ja/nein	Wert	Einheit	%	Euro	%	Art, Datum
121	AFP		nein	1.928	Betriebe	42,3	747.000.000	55,2	2, 2009
123	VV		nein	28	Betriebe	28,0	17.539.258	35,0	3, bis IV/2009
125	Infrastruktur						90.315.385 3)	35,7	3, bis IV/2009
	125-A	Flurbereinigung	ja	275	Projekte	137,5	107.200.000		3, 2009
	125-B	Wegebau	nein	488	km	62,6	44.300.000		3, 2007-2009
	125-C	Wegebau Forst	nein	203	km	58,0	3.301.325		3, 2007-2009
126	Wiederaufbau						35.756.612 3)	34,9	3, bis IV/2009
	126-A	Hochwasserschutz Binnenland	nein	66	Projekte	23,6	18.108.619		3, bis 2009
	126-B	Küstenschutz	nein	17	Projekte	1,2	17.814.347		3, bis 2009
213	Natura 2000		ja	19.287	ha	89,7	2.539.795	35,0	3, 2009
214	Agrarumweltmaßnahmen		ja				74.249.144	21,2	3, bis IV/2009
	214-A	NAU/BAU	ja						
	A2	MDM-Verfahren	nein	64.444	ha	115,1	4.131.622 2)		3, 2009
	A3	Gülleausbringung	nein	232.119	SGVE	94,7	3.903.355		3, 2009
	A5, A6	Einjährige, Mehrjährige Blühstreifen	ja	7.695	ha	71,2	4.062.030		3, 2009
	A7	Zwischenfruchtanbau	nein	31.970	ha	40,0	1.090.878		3, 2009
	B1	Grünlandextensivierung Einzelfläche	ja	18.355	ha	54,0	1.306.822		3, 2009
	B2	Grünlandextensivierung (4 Kennarten)	ja	1.362	ha	32,4	93.687		3, 2009
	C	Ökolandbau	ja	52.119	ha	86,9	8.683.280		3, 2009
	214-B	GSL	nein	4.298	ha	7,2	648.830		3, 2009
	214-C	KoopNat							
	431	Ackerwildkrautschutz	ja	184	ha	19,8	47.249		3, 2009
	432	Tierarten der Feldflur	ja	53	ha		13.361		3, 2009
	441, 442	Besondere Biotoptypen	ja	8.668	ha	104,4	1.248.094		3, 2009
	411	Dauergrünland ergebnisorientiert	ja	447	ha	62,1	21.494		3, 2009
	412	Dauergrünland handlungsorientiert	ja	9.113	ha		1.799.204		3, 2009
	421	Gastvögel auf Acker	ja	4.990	ha	71,3	397.751		3, 2009
	422	Gastvögel auf Grünland	ja	6.227	ha	56,6	441.572		3, 2009
221	Erstaufforstung landwirt. Flächen		ja	404	ha	18,0	10.000.000	15,0	3, 2007-2009
223	Erstaufforstung nichtlandwirt. Flächen								
225	Waldumweltmaßnahmen		ja	0	ha	0,0	0	0,0	
227	Nicht-produktive Investitionen			27.884	ha		19.071.187	45,0	3, 2007-2009
	Umbau		ja	5.213	ha	104,0	16.009.144		3, 2007-2009
	Pflege		ja	1.642	ha	70,0	424.537		3, 2007-2009
	Kalkung		nein	21.029	ha	23,0	2.637.506		3, 2007-2009
313	Tourismus		nein	40	Projekte	20,0	1.812.850	15,7	3, 12/2009
321	Dienstleistung		nein	4	Projekte	3,6	556.251	6,0	3, 12/2009
322	Dorferneuerung		nein	3.863	Projekte	157,7	143.322.681	85,8	3, 12/2009
323	Ländliches Erbe		ja				26.778.996 3)	17,3	3, bis IV/2009
	323-A	Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft	ja	38	Projekte	37,6	3.000.000		3, 2009
	323-B	Fließgewässerentwicklung	ja	75	Projekte	18,8	4.740.000		3, 2009
	323-C	Grundwasserschutz	nein	3	Projekte	37,5	7.275.000		3, 2009
	323-D	Kulturerbe	nein	219	Projekte	87,6	15.324.882		3, 12/2009
331	Information u. Ausbildung		ja				805.403 3)	15,8	3, bis IV/2009
	331-B	Qualifizierung f. Naturschutz	ja	98	Betriebe	20,0	64.000		3, 2007-2009
411-431	Leader						11.465.943	21,7	3, bis IV/2009
	Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft (323-A)		ja	27	Projekte		980.493		2, 9/2009
	alle anderen Leader-Projekte (313, 322, 125, 323-D)		nein	204	Projekte		11.834.427		3, 12/2009

1) Stand der Umsetzung: (1) beantragt, (2) bewilligt, (3) ausgezahlt.

2) Für die einzelnen Agrarumweltmaßnahmen wird die jährliche Auszahlung passend zu den Förderflächen angegeben, nicht die kumulierte Auszahlung.

3) Öffentliche Ausgaben, anstelle von Gesamtkosten.

Zur Orientierung: Ein gleichmäßig auf die Förderjahre verteilter finanzieller Umsetzungsstand bedeutet für 2009 (nach drei Jahren) theoretisch 43 % der indikativen Mittelansätze.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

2.3.2.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Tabelle 2.21 gibt einen Überblick über vorläufige Wirkungseinschätzungen der Maßnahmen des Programms, die einen Einfluss auf die Biodiversitätsentwicklung in Niedersachsen/Bremen haben können. Aufgrund der zuvor beschriebenen Restriktionen, müssen viele Einschätzungen vorläufig ausfallen, insbesondere die der investiven Maßnahmen aus den SP 1 und 3. Die Wirkungseinschätzung erfolgt auf einer 5-stufigen ordinalen Skala von sehr negativ (--) über negativ (-), neutral (0) bis zu positiv (+) und sehr positiv (++).

Tatsächlich ausgelöste Biodiversitätswirkungen im ländlichen Raum sind aus den Spalten Output und Nettowirkungseinschätzung abzulesen. So hat z. B. die Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (NAU/BAU – B1) auf 18.355 ha Grünland eine positive Wirkung (+) auf die Vielfalt von Arten und Lebensräumen. Da Mitnahmeeffekte als möglich eingeschätzt werden, kann sich der Förderflächenumfang, auf dem die Wirkung tatsächlich durch die Förderung ausgelöst wird, verringern. Die Zahl der Betriebe bzw. der Umfang der Flächen, auf denen eine Bewirtschaftungsanpassung erfolgt, kann jedoch nicht beziffert werden.

Die Wirkungseinschätzungen basieren auf den Angaben der Maßnahmenbewertungen. Sofern dort keine Betrachtung der Biodiversitätswirkung erfolgte, wurde die Einschätzung anhand vereinfachter Wirkungspfade (vgl. Abbildung im Anhang 1) vorgenommen. In vielen Fällen können derzeit noch keine Aussagen getroffen werden (Eintrag „kA“ für keine Angabe). Auch die bereits getroffenen Wirkungseinschätzungen stehen unter Vorbehalt, da sich z. B. die Gewichtung von Förderinhalten bis zum Ende der Laufzeit verschieben kann oder Wirkungsstudien erst noch durchgeführt werden.

Dennoch gibt **Tabelle 2.21** ein gutes vorläufiges Bild der Programmwirkung. Es zeigt sich, dass in *PROFIL* Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen bei weitem überwiegen. Von 42 untersuchten Fördertatbeständen/Wirkungspfaden (zeilenweise Betrachtung in der Tabelle) werden 25 Fördertatbestände mit einer positiven oder sehr positiven Wirkung auf Arten und Lebensräume eingeschätzt. Darunter sind fast 150.000 ha geförderte Fläche, 98 geförderte Betriebe[25] und 110 Projekte. Dafür wurden knapp 63,5 Mio. Euro investiert.

Alle Maßnahmen, die potenziell auch negative Wirkungen entfalten können, z. B. durch Flächeninanspruchnahme, Zerstörung von Habitaten (z. B. an Gebäuden) oder die Förderung des Grünlandverlustes, wurden derzeit noch nicht bewertet (kA).

[25] Hier konnten zur Halbzeitbewertung nur Betriebe aus der Maßnahme 331-B berücksichtigt werden.

Tabelle 2.21 Biodiversitätswirkung relevanter Maßnahmen

Maßnahmen			Output		Art der Förderung	Wirkungen auf das Schutzgut Biodiversität						
						Bruttoeffekte					Nettoeffekte	
Code	Kurzbezeichnung		Wert	Einheit		dauerhaft	nicht dauerhaft	direkt	indirekt	Bruttowirkungs-einschätzung	Mitnahme (%)	Nettowirkungs-einschätzung
121	AFP		1.928	Betriebe		bisher keine Erkenntnisse über Zusammenhang AFP-						kA
123	VV		28	Betriebe		zur Halbzeitbewertung noch keine Angaben						kA
125	Infrastruktur											
	125-A	Flurbereinigung	8.689	ha	Flächenbereitst. Naturschutz u. Landschaftspflege, Gewässerschutz	x			x	+	0	+
			648	ha	Biotopstrukturen	x		x		++	0	++
			1.302	km	Biotopstrukturen, Gewässerrandstreifen, aufgenommene Verrohrung	x		x		++	0	++
			135	km	Gewässerrenaturierung	x		x		++	0	++
	125-B	Wegebau	488	km	nur auf bestehender Trasse, ca. 2% zuvor unbefestigt, 78% Asphaltdecke, 18% wassergeb. Decke, 26% Wegeverbreiterung	x		x	x			kA
	125-C	Wegebau Forst	203	km	Forstwege	x		x	x			kA
126	Wiederaufbau											
	126-A	Hochwasserschutz Binnenland	66	Projekte	HRB, Deichverstärkung, Verteilerbauwerke, Neubau Schöpfwerk, Schutzpläne, 1x Retentionsraum	x		x	x			kA
	126-B	Küstenschutz	17	Projekte	Deicherhöhung, -verstärkung, Sanierung Siele, Schleusen, Pflasterung Außenberme, Ilmenausperrwerk	x		x	x			kA
213	Natura 2000		19.287	ha	Erschwernisausgleich für hoheitliche Auflagen in Schutzgebieten		x		x	0	n.r.	0
214	Agrarumweltmaßnahmen											
	214-A	NAU/BAU										
	A2	MDM-Verfahren	64.444	ha	keine wendende Bodenbearbeitung		x	x		+	wahr-scheinlich	0
	A3	Gülleausbringung	232.119	SGVE	Schleppschlauch, -schuh, Injektion		x			0	wahr-scheinlich	0
	A5, A6	Einjährige, Mehrjährige Blühstreifen	7.695	ha	3-24m breite Streifen auf Acker		x	x		++	0	++
	A7	Zwischenfruchtanbau	31.970	ha	Zwischenfrucht, Unterfrucht 15.09. bis 15.02.		x	x		+	wahr-scheinlich	0
	B1	Grünlandextensivierung Einzelfläche	18.355	ha	phänologisch festgelegter Mahdtermin (ca. 25. Mai); keine Düngung, PSM		x	x		+	möglich	+
	B2	Grünlandextensivierung (4 Kennarten)	1.362	ha	Nachweis von mind. vier Kennarten		x	x		++	0	++
	C	Ökolandbau	52.119	ha	Einhaltung der Ökolandbau-VO		x	x		+	möglich	+
	214-B	GSL	4.298	ha			x	x		++	möglich	++
	214-C	KoopNat										
	431	Ackerwildkrautschutz	184	ha	Verzicht auf PSM, Düngemittel, Kalkung		x	x		++	0	++
	432	Tierarten der Feldflur	53	ha	Verzicht auf PSM, Düngemittel, Kalkung; Anbauvarianten mit Getreide, Luzerne, Gemenge		x	x		++	0	++
	441, 442	Besondere Biotoptypen	8.668	ha	Beweidung u. Mahd entspr. Bewirtschaftungsplan		x	x		++	0	++
	411	Dauergrünland ergebnisor.	447	ha	zusätzlich zu B2: zwei weitere Kennarten		x	x		++	0	++
	412	Dauergrünland handlungsor.	9.113	ha	diff. Bewirtschaftungsauflagen nach der Punktwerttabelle		x	x		++	0	++
	421	Gastvögel auf Acker	4.990	ha	keine Bewirtschaftung/Beunruhigung		x	x		++	0	++
	422	Gastvögel auf Grünland	6.227	ha	01.11. bis 31.03. (30.04.); keine Vergrämungsanlagen auf allen Betriebsflächen		x	x		++	0	++

- Fortsetzung –

Fortsetzung von Tabelle 2.21:

Maßnahmen		Output		Art der Förderung	Wirkungen auf das Schutzgut Biodiversität						
					Bruttoeffekte					Nettoeffekte	
Code	Kurzbezeichnung	Wert	Einheit		dauerhaft	nicht dauerhaft	direkt	indirekt	Bruttowirkungs-einschätzung	Mitnahme (%)	Nettowirkungs-einschätzung
221, 223	Erstaufforstung nicht-/landwirtschaftlicher Flächen	404	ha	Aufforstung	x		x		++	0	++
225	Waldumweltmaßnahmen	0	ha		bislang keine Umsetzung						
227	Nicht-produktive Investitionen										
	Umbau	5.213	ha	Umbau Reinbestände/Wiederaufforstung zu standortg. Misch-/Laubwäldern	x		x		++	0	++
	Pflege	1.642	ha	Jungbestandespflege (Anpassung an Standort/Bestockung)	x			x	+	wahrscheinlich	0
	Kalkung	21.029	ha	Bodenschutzkalkung		x		x	+	0	+
313	Tourismus	40	Projekte	diverse Förderung							kA
321	Dienstleistung	4	Projekte	Fernwärmeleitung, Nahwärmenetz, Umnutzung, Machbarkeitsstudie					0		0
322	Dorferneuerung	3863	Projekte	diverse Förderung							kA
323	Ländliches Erbe										
	323-A Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft	149,9	ha	38 Projekte; erworbene Fläche: 131,4ha; gesicherte Fläche: 18,5ha	x		x		++	0	++
	323-B Fließgewässerentwicklung	75	Projekte	7,45 km Gewässerrandstr., 69,45 km Gewässerrenatur., 48,8 ha Flächenkauf	x		x		++	0	++
	323-C Grundwasserschutz	200	Projekte	Beratung		x		x	0	0	0
		3	Projekte	Modellvorhaben	x			x	+	0	+
		5	Projekte	Flächenkauf	x		x		++	0	++
	323-D Kulturerbe	219	Projekte								kA
331	Information u. Ausbildung										
	331-B Qualifizierung f. Naturschutz	98	Betriebe	Beratung zum KoopNat		x		x	+	0	+
411-413	Leader										
	Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft (323-A)	27	Projekte		x		x		++	0	++
	alle anderen Leader-Projekte (313, 322, 125, 323-D)	204	Projekte								kA

kA = keine Angabe. n.r. = nicht relevant

Quelle: Eigene Darstellung.

Die durchgeführten **Projekte/Vorhaben** kommen insbesondere aus den Maßnahmen Tourismus (313), Dorferneuerung (322), Kulturelles Erbe (323-D) und den Leader-Projekten. Die meisten dieser Maßnahmen, nämlich rd. 93 % der geförderten Projekte, können noch nicht bewertet (kA) werden. Es ist jedoch ein gewisser Anteil an negativen Biodiversitätswirkungen zu erwarten. Für vier Projekte wurde eine neutrale (0) Wirkung festgestellt und für knapp 7 % Prozent (310 Projekte) wurden positive oder sehr positive (+/++) Wirkungen festgestellt. Für die positiv wirkenden Projekte wurden 5,9 % der (für Projekte erfassten) Fördermittel verausgabt, das entspricht 1,2 % der Gesamtmittel.

Die Maßnahmen, die auf **Betriebe** abzielen, fallen bislang fast ausschließlich in die Kategorie der noch nicht zu bewertenden (kA) Wirkungen: 95,2 % der geförderten Betriebe bei annähernd 100 % der eingesetzten Finanzmittel, die AFP und V&V zuzuordnen sind. Die positiv (+) wirkende Maßnahme 331-B Qualifizierung für den Naturschutz ist als unterstützender Förderansatz für das KoopNat konzipiert und kommt bislang in drei Landkreisen (Holzminden, Göttingen, Lüchow-Dannenberg) zum Einsatz. Ein Einfluss der Qualifizierung (Betriebsberatung) auf die Teilnahmebereitschaft an Vertragsnaturschutzmaßnah-

men konnte bislang nicht nachgewiesen werden. Dennoch ist grundsätzlich von einem positiven Einfluss auf die Biodiversität auszugehen, wenn auch indirekter Art. Ggf. werden zum Ende der Programmlaufzeit Einflüsse sichtbar.

Die **Flächenmaßnahmen** haben einen Schwerpunkt im Bereich der neutralen (0) (117.343 ha) und positiven (+) Wirkungen (100.193 ha); allerdings auch größere Flächenanteile im Bereich sehr positiv (++) wirkender Maßnahmen (49.451 ha). Die nicht wirksamen Maßnahmen gehen insbesondere auf die ackerbaulichen MDM-Verfahren und den Zwischenfruchtanbau zurück, die zwar prinzipiell positive Biodiversitätswirkungen entfalten können, für die aber hohe Mitnahmeanteile angenommen wurden bzw. in der letzten Förderperiode belegt werden konnten (Reiter et al., 2008). Auf neutral wirkende Maßnahmen entfallen rd. 44 % der geförderten Flächen, aber nur 14 % der eingesetzten Mittel für die Flächenförderung (0,8 % der Gesamtmittel). Die positiv und sehr positiv wirkenden Flächenmaßnahmen umfassen 149.644 ha (56 % der Förderflächen) und binden 86 % der Flächenmittel. Mit den positiv wirksamen Maßnahmen im Agrarland können rd. 4,7 % der niedersächsischen/bremischen LF erreicht werden, überwiegend Grünland. Unter den Forstmaßnahmen ist der Anteil der positiv wirkenden Förderflächen mit 26.647 ha wesentlich geringer und erreicht nur 2,6 % der Waldflächen im *PROFIL*-Fördergebiet. Im Forst sind allerdings besonders langfristige Zielhorizonte für einen Teil der Maßnahmen zu berücksichtigen.

Auch die Flurbereinigung kann (aus hochgerechneten Zahlen generiert) dauerhafte Beiträge für den Biodiversitätsschutz leisten, gleichfalls die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Erbes. Beide Maßnahmen zusammen haben z. B. mit 1.514 km linearen Biotopstrukturen, Gewässerrandstreifen und renaturierte Fließgewässerabschnitten positive Wirkungen beigetragen. Bezogen auf die Gesamtverfahrensfläche liegen die Flächenbereitstellungen für den Natur- und Gewässerschutz der Flurbereinigung bei etwa 2,4 %. Einen zusammenfassenden Überblick über die Förderwirkungen gibt **Tabelle 2.22**.

Tabelle 2.22: Übersicht über die Programmwirkungen zur Halbzeitbewertung

Wirkungsstärke		Wirkungsumfang, gemessen in					Wirkungskosten, bezogen auf [3]		
		Fördertat-bestände [1]	Anzahl Vorhaben [2]	erreichte Fläche gesamt (ha)	der LF (%)	des Waldes (%)	gesamt Mio. Euro	Euro/ha	Euro/ Vorhaben
--	sehr negativ	0	0	0			0,00		
-	negativ	0	0	0			0,00		
0	keine/neutral	7	204	117.343	4,4	0,2	8,74	70	139.063
+	positiv	6	101	100.193	3,0	2,1	19,97	126	24.382
++	sehr positiv	19	107	49.451	1,7	0,5	43,50	764	53.463
kA	keine Angabe	10	6.365	0			972,76		152.829
Summe/Schnitt		42	6.777	266.987	9,1	2,7	1.044,97	219	145.547

1) Im Sinne von (Teil-) Maßnahmen und innerhalb der Teilmaßnahmen ggf. unterschiedlicher Wirkungspfade (= Zeilen der Wirkungs-Tabelle).

2) Vorhaben bezogen auf Projekte oder betriebliche Förderungen, d. h. ohne Fördertatbestände, die als Fläche quantifiziert werden.

3) Werte können unvollständig sein, da nicht für alle Wirkungspfade belastbare Finanzdaten zugeordnet werden konnten (vgl. Output-Tabelle).

Quelle: Eigene Darstellung.

Setzt man den Förderumfang insgesamt in Beziehung zu den Basisindikatoren, so lassen sich folgende Hypothesen aufstellen bzw. Schlussfolgerungen ziehen:

– Der Förderflächenumfang in der Agrarlandschaft reicht wohl nicht aus, um signifikante Änderungen des zentralen **Indikators Feldvögel** zu bewirken (zur Aussagekraft des Indikators vgl. Anhang 1), der insbesondere die „Normallandschaft“ abbildet. Langjähriger Verlauf und Trend des Basisindikators scheinen das zu bestätigen. Zumindest haben die Maßnahmen keine Trendumkehr bewirken können. Ob eine weitere Verschlechterung verhindert wurde, kann derzeit nicht beurteilt werden. Ein wesentlicher Teil der intensiv genutzten Agrarlandschaft wird nicht durch Feldvögel fördernde Maßnahmen erreicht, vielmehr scheinen anhaltende Intensivierungstrends (z. B. Maisanbau, Grünlandumbruch, Verlust von Wiesen, engere Fruchtfolgen, größere Schlagkraft) zu dominieren. Hier wäre eine dauerhafte Habitataufwertung erforderlich, die – so zeigen einige Untersuchungen für Feldvögel – insbesondere auf den genutzten Flächen selbst durchgeführt werden muss (z. B. mehr Sommerungen, erweiterte Fruchtfolgen, verringerter Betriebsmitteleinsatz, geringere Viehbesatzdichten und verschobene Nutzungstermine), aber auch die (temporäre) Aufgabe der Nutzung von LF bedeutet (z. B. Brachen, Säume, Hecken, Einzelbäume).

– Es ist anzunehmen, dass auch die Förderprojekte außerhalb des *PROFIL* (vgl. Tabelle 2.17) keinen wesentlichen Beitrag zur Ausprägung des Feldvogelindikators und somit für die Biodiversität in der Normallandschaft liefern können, wohl aber wichtige Impulse in hochwertigen Gebieten setzen.

- Im Forst werden marginale Förderanteile erreicht. Darüber hinaus sind einige Maßnahmen wenig oder nicht geeignet, um den **Waldvogelindex** zu verbessern (z. B. Jungbestandspflege, Kalkung). Sofern (weiter) Biodiversitätsziele verfolgt werden sollen, sind geeignete Indikatoren zu entwickeln und zu bedienen. Potenziell wirksame Waldumweltmaßnahmen (Code 225) wurden bislang nicht umgesetzt.
- Die Anteile von Flächen/Landschaftselementen mit hohem Naturwert (**HNV**) können hingegen z. T. durch die Förderung positiv beeinflusst werden. Im Gegensatz zur Beeinflussung des Vogelindikators kommt es hier lediglich auf Einzelflächenqualitäten an, die z. B. durch Maßnahmen des NAU/BAU oder des KoopNat positiv beeinflusst werden können, nicht auf räumlich, zeitlich und strukturell ideal verteilte Komplexe in der Landschaft. Der HNV-Indikator ist in diesem Sinne nur bedingt ein geeigneter Indikator für Landschaftsqualitäten (im Maßstab des *landscape scale*), auf die z. B. Feldvögel, aber auch Säugetiere u. a. angewiesen sind. Der aktuelle HNV-Flächenanteil an der LF liegt bei 11,8 %.
- Die forstlichen Fördermaßnahmen zur Entwicklung einer standortgerechten **Baumartenzusammensetzung** haben bereits zur Halbzeit ihr Outputziel mit gut 5.200 ha erreicht. Mit dem Waldumbau kann langfristig auch die Naturnähe der Bestände und damit ihr **HNV**-Wert erhöht werden. Gleichwohl werden mit der Maßnahme lediglich 1,7 % der Nadelholzbestände erreicht[26].
- Es ist nicht erkennbar, dass die Maßnahmen entscheidend Einfluss auf die **Erhaltung des Grünlands** nehmen können. Die Basisindikatoren zeigen einen weiter abnehmenden Grünlandanteil an der LF. Seit Ende 2009 ist der Umbruch von Dauergrünland genehmigungspflichtig geworden, so dass ggf. über dieses Instrument eine höhere Steuerungswirkung erreicht wird. Erste Untersuchungen lassen aber auch das als unwahrscheinlich erscheinen (Osterburg et al., 2009b). Gleichzeitig deutet vieles darauf hin, dass die Grünlandqualitäten im Hinblick auf Artenvielfalt weiter abnehmen.
- Die Förderung der hoch wirksamen Maßnahmen konzentriert sich auf das gemeinschaftliche Schutzgebietssystem **Natura 2000** sowie auf Trittsteinbiotope, die dessen Kohärenz steigern. In der Maßnahmenbewertung konnte gezeigt werden, dass in diesen Gebieten erhebliche positive Wirkungen auf die Biodiversität erzielt werden. Die Qualitäten dieser Gebiete, die i. d. R. Grund für eine Schutzgebietsausweisung waren, werden somit erhalten oder sogar verbessert. Inwiefern dass z. B. auf die Erhaltungszustände von Lebensraumtypen durchschlägt, kann jedoch erst im weiteren Verlauf des FFH-Monitorings beurteilt werden.

[26] Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich nicht alle Nadelwaldbestände in einem umbaufähigen Alter befinden und es sich hierbei um langfristige Ziele handelt.

2.3.2.5 Beantwortung der Bewertungsfragen

Integration von Umweltzielen

Das Programm hat entsprechende Voraussetzungen geschaffen, um Beiträge zur Göteborg-Strategie zu leisten. Die biodiversitätsrelevanten Teile der Strategie werden stark auf das kohärente Schutzgebietssystem Natura 2000[27] ausgerichtet, um Lebensräume und Arten gemeinschaftlicher Bedeutung zu erhalten bzw. in einen guten Erhaltungszustand zu bringen. Die zur Programmplanungsphase und auch zum *Health Check* offensichtliche Dringlichkeit des Handlungsbedarfs wurde zum Anlass genommen, um auch finanzielle Schwerpunkte im Hinblick auf den Arten- und Lebensraumschutz im ländlichen Raum zu setzen. Dies geschah durch die Programmierung neuer und die Finanzaufstockung bestehender Maßnahmen in den Schwerpunkten 2 und 3. Der Indikator „Integration von Umweltzielen in das Programm“ allein für sich betrachtet gibt jedoch keine hinreichenden Anhaltspunkte, um Programmwirkungen zu beurteilen.

Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes

Obwohl die Maßnahmen z. T. sehr gute Biodiversitätswirkungen entfalten und auf Einzelflächen bzw. im lokalen Maßstab dazu beitragen, hohe Naturschutzwerte zu erhalten, ist die flächenhafte Wirkung in der Normallandschaft sowohl im Offenland als auch im Wald als gering einzustufen. **Tabelle 2.23** zeigt eine Klassifizierung der Fördertatbestände (Maßnahmen mit Flächenbezug sowie Projekte und betriebliche Förderung als Vorhaben zusammengefasst) im Hinblick auf die Wirkungsstärke für die Vielfalt von Arten und Lebensräumen. Es wird deutlich, dass mit zusammen 6,1 % – auch im Ländervergleich – nur sehr geringe Anteile an verausgabten Kosten auf das Biodiversitätsziel entfallen, mit denen auch nur eine geringe flächenhafte Wirkung erzielt wird (5,7 % der LF).

Tabelle 2.23: *Light-* und *Dark green*-Programmwirkungen im Hinblick auf die Biodiversität sowie verausgabte Finanzmittel

	Wirkung auf Biodiversität	
	light green (+)	**dark green (++)**
Fläche (ha)	100.193	49.451
Vorhaben (n)	301	107
Kosten (Euro)	19.966.608	43.502.908
Anteil an Gesamtkosten (%)	1,9	4,2

Quelle: Eigene Darstellung.

[27] inkl. Gebiete, die zur Vernetzung dienen können (Trittsteinbiotope).

Angesichts der Flächenrelevanz der Maßnahmen, insbesondere der AUM, ist ein nennenswerter Beitrag zum Biodiversitätsschutz gemessen am Feldvogel- oder Waldvogelindikator nicht zu vermuten (vgl. hierzu und im Folgenden auch die kritische Diskussion des Indikators in Anhang 1). Abgesehen davon, werden deren Trends offensichtlich wesentlich durch Kräfte bestimmt, die nicht oder nur in vernachlässigbarem Umfang im Sinne des Biodiversitätsschutzes durch das Programm beeinflusst werden können. Dazu zählen auch Maßnahmen von *PROFIL*, die einer weiteren Intensivierung Vorschub leisten können (wie z. B. das AFP, die Flurbereinigung, der Wegebau, die Diversifizierung) und zum Teil mit hohen Finanzansätzen versehen sind. Alle diese Maßnahmen haben für sich genommen kaum oder keine negativen Biodiversitätswirkungen. Sie bereiten in der Summe jedoch den Boden[28] für eine immer effizientere Landbewirtschaftung: Einsatz schwererer, größerer Maschinen mit höherer Schlagkraft und Effizienz, neue Einkommensmöglichkeiten mit monokulturellen Anbaustrukturen, weitergehende Segregation von Schutz und Nutzung in der Landschaft. Im ländlichen Siedlungsbereich ist nicht von positiven Wirkungen des Programms auf Vogelpopulationen auszugehen. Wenn überhaupt, sind hier durch den Verlust von Gebäudehabitaten tendenziell negative Wirkungen zu erwarten.

Die Programmstrategie für Biodiversitätsziele konzentriert sich auf Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Natura 2000). Hier ist ein sehr wichtiger Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung von besonders schutzbedürftigen Arten und Lebensräumen zu erwarten, wie in der Maßnahmenbewertung z. B. für Wiesenvögel und Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie gezeigt werden konnte. Die dort erzielten Qualitäten in Grünland, Heide und Magerrasen können wesentlich zu einem hohen HNV-Anteil an der LF beitragen. Insbesondere durch die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, z. T. auch des NAU/BAU, werden somit auch wesentliche Beiträge zur Erhaltung von traditionellen Agrarlandschaften geleistet.

2.3.3 Beitrag des Programms zum Wasserschutz und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Frage 2b und Frage 3b)

In Bezug auf Wasserschutzaspekte sind auf Programmebene die zwei im nachstehenden Kasten zitierten Bewertungsfragen zu beantworten. Beide Fragen hängen nach Auffassung der Evaluatoren eng zusammen und werden daher im folgenden Kapitel gemeinsam beantwortet. Mit der Frage 2 zum Beitrag des Programms für den Wasserschutz wird eher auf Wirkungsaspekte abgehoben, während Frage 3 beantworten soll, in welchem Umfang *PROFIL* im Kontext weiterer Instrumente und Programme überhaupt auf die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ausgerichtet wurde. Ob das Programm zur Verwirkli-

[28] D. h., sie wirken auch zusammen mit anderen treibenden Kräften (z. B. technischer Fortschritt, Agrarpreise, Erneuerbare-Energien-Gesetz).

chung der Gemeinschaftsziele beiträgt, wird durch eine Zielanalyse des Entwicklungsprogramms sowie dessen Einordnung in die WRRL-Strategie des Landes untersucht. Neben der Nennung explizierter Programm- oder Maßnahmenziele ist der Programmbeitrag aber auch durch die Relevanzkriterien im Hinblick auf die Wirksamkeit von Maßnahmen zu überprüfen, so dass in einer gesamthaften Bewertung letztlich beide Fragestellungen integriert zu betrachten sind.

Horizontale Bewertungsfrage 2: *Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den drei vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen:*

b) Wasser?

Horizontale Bewertungsfrage 3: *Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf:*

b) die Ziele der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik?

Wirkungsindikator 6: Verbesserung der Wasserqualität

Beide Fragen korrespondieren zudem mit dem Wirkungsindikator 6: Verbesserung der Wasserqualität. Dessen Operationalisierung in Form der Messung von Nährstoffbilanzen allein deckt aber nicht die vielfältigen Aspekte des Wasserschutzes ab. Insbesondere durch die Verknüpfung beider Bewertungsfragen ist hier breiter anzusetzen und zu bewerten, inwiefern das Programm zu allen relevanten, in der WRRL angesprochenen Schutzzielen einen Beitrag leistet.

2.3.3.1 Fachlicher und politischer Kontext

Ausgangslage anhand der Basisindikatoren

Gemäß den oben umrissenen Fragestellungen ist zunächst die aktuelle Ausgangslage in Niedersachsen/Bremen, ausgehend von den Ausführungen im Entwicklungsplan, zu beschreiben.

Grundwasser: Die Wasserversorgung in Niedersachsen/Bremen erfolgt zu 85 % über das Grundwasser. In weiten Teilen des Landes lassen sich flächenhaft Problemstoffeinträge (besonders Nitrat) beobachten. Die allgemeine Versauerung der Gewässer hat ebenfalls Auswirkungen auf das Grundwasser. Die Grundwasserkörper werden unter dem Gesichtspunkt der Wassermenge vor allem durch Grundwasserentnahmen im Rahmen der landwirt-

schaftlichen Feldberegnung beeinträchtigt, 10 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) werden künstlich beregnet (ML, 2009b).

Tabelle 2.24: Basisindikatoren Vertiefungsthema Wasser

Nr.	Basisindikator	Daten-stand	NI + HB
B 20	Wasserqualität: Bruttonährstoffbilanz		
	Brutto-Stickstoffbilanz (kg/ha)	2006	100
	Brutto-Phosphorbilanz (kg/ha)	2006	9
B 21	Wasserqualität: Verschmutzung durch Nitrat und Pestizide		
	Konzentration von Nitrat im Oberflächenwasser (NO_3 mg/L)	2006	100
	Konzentration von Nitrat im Grundwasser (NO_3 mg/L)	2006	100
	Konzentration von Pestiziden im Oberflächenwasser (ug/L)	2006	100
	Konzentration von Pestiziden im Grundwasser (ug/L)	2006	100
B 22	Boden: von Bodenerosion bedrohte Gebiete (t/ha/a)	2006	3,6
BC 14	Wasserqualität (% Gebiete mit „Nitrate Vulnerable Zone“-Klassifizierung)	2006	100
BC 15	Wasserverbrauch (% bewässerte LF)	2006	10
BC 16	Schutzwälder – hauptsächlich Boden und Wasser (% der forstwirtschaftlichen Flächen)		17

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2009b).

Mehr als 30 % der Grundwassermessstellen in Niedersachsen weisen Nitratgehalte von über 25 mg/l auf, von diesen liegen zwei Drittel über dem Trinkwassergrenzwert von 50 mg/l. Die Nitratbelastung des Grundwassers liegt in Niedersachsen damit im Vergleich zu anderen Bundesländern an der oberen Grenze. Seit 1995 sind die Belastungen gleichbleibend. Ursache für die hohe Nitratbelastung ist insbesondere die intensive landwirtschaftliche Düngung. Besonders hoch sind die Nitrateinträge in Regionen mit Intensivtierhaltung (Cloppenburg/Vechta) und in den Ackerbaugebieten im Lößgürtel nördlich der Mittelgebirge sowie in den Gebieten mit leichten Böden wie der hohen Geest und in Heidegebieten. Die Bemühungen der Landwirtschaft hinsichtlich einer Begrenzung der Düngung machen sich bislang nur im oberflächennahen Grundwasserbereich bemerkbar. Im tiefen Grundwasser kann es noch zu ansteigenden Nitratbelastungen kommen (MU, 2010a). In Bremen ist die Nitratbelastung aufgrund der hohen Bedeutung der Grünlandnutzung geringer. Die Beeinträchtigung des Grundwassers durch Pflanzenschutzmittel liegt in Niedersachsen im Bereich des bundesdeutschen Mittels von 7,9 % (ML, 2009a).

Die aktuelle Höhe der Bruttonährstoffbilanzen gibt als emissionsseitiger Indikator (B 20) einen Hinweis auf die potenzielle Belastung von Grund- und Oberflächenwasser sowie weiterer natürlicher Ressourcen durch Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft. Die N-Bilanzüberschüsse liegen in Niedersachsen und Bremen landesweit etwa bei 100 kg/ha. Besonders hohe Belastungen finden sich im nordwestlichen Niedersachsen. Hier werden

vorwiegend Werte bis zu 150 kg/ha, teilweise bis über 200 kg/ha erreicht. Im östlichen Niedersachsen ist die Belastung deutlich geringer (ML, 2009a). Gebiete mit hoher potenzieller Nitratauswaschungsgefährdung sind in den viehstarken Regionen Nordwestniedersachsens und in den niederschlagsarmen Gebieten Ostniedersachsens zu finden.

Der Trinkwassergrenzwert für Aluminium hat sich in der Zeit von 1995 bis 2000 deutlich verschlechtert. Er wurde 2000 an 21 % der Messstellen überschritten, 1995 waren es nur 13,6 % (ML, 2009b). Eine mögliche Erklärung ist hier die fortschreitende Versauerung der Böden, die unter anderem auf saure Niederschläge zurückzuführen ist. Obwohl sich der Gesamtsäureeintrag 2008 im Vergleich zum Eintrag des Zeitraumes 1994 bis 1999 deutlich reduziert hat, übersteigt er nach wie vor das Puffervermögen der meisten Waldstandorte. Zum Schutz der Waldböden und ihrer Filterfunktion ist eine standortangepasste Bodenschutzkalkung weiterhin nötig (ML, 2010a). Während in der Vergangenheit Schwefeleinträge die Hauptursache der Versauerung waren, sind die Hauptquellen heute Stickstoffeinträge, vor allem als Ammonium aus der Landwirtschaft (ML, 2010a).

10 % der forstwirtschaftlichen Fläche Niedersachsens/Bremens dienen als Boden- und Wasserschutzwald. Die Fläche des Wasserschutzwaldes ist in den letzten 15 Jahren erhöht worden. Wälder wirken auch außerhalb von Wasserschutzgebieten positiv auf Grundwasserneubildung und -qualität (ML, 2009b).

Oberflächengewässer: Im größten Teil der Oberflächenwasserkörper (61 %) Niedersachsens ist die Zielerreichung gemäß WRRL unklar. In Bremen ist die Zielerreichung bei 18 % der Oberflächenwasserkörper unsicher, für die Übrigen ist eine Zielerreichung unklar oder unwahrscheinlich. Die wichtigsten Kriterien, die eine Zielerreichung nach WRRL insgesamt unwahrscheinlich machen, sind Nährstoffbelastungen (insbesondere Nitrat aus der Landwirtschaft), Wasserentnahmen, Bauwerke zur Abflussregulierung und morphologische Veränderungen.

Die Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Es gibt aber immer noch eine Beeinträchtigung durch Phosphoreinträge, welche über dem Zielwert von 0,15 mg/l liegen. In Bremen liegen die Gesamtphosphorwerte in einem Bereich von 0,1 bis 0,2 mg/l. In Bezug auf die Verschmutzung belastete Oberflächenwasserkörper finden sich vor allem im westlichen und nördlichen Niedersachsen (ML, 2009b). Zudem ist ein großer Teil der Fließgewässer, insbesondere im westlichen und nördlichen Niedersachsen sowie in Bremen, durch menschliche Einflüsse überprägt und damit als „erheblich verändert“ eingestuft.

Hinsichtlich der Schadstoffeinträge in Gewässer – vor allem im Hinblick auf Phosphor und PSM – sind die Quellpfade Erosion und Abschwemmung wichtig. Die für Wassererosion gefährdeten Gebiete konzentrieren sich überwiegend in den südlichen Landesteilen. Auf den Hanglagen der Mittelgebirge, vom Teutoburger Wald über das Weserbergland bis

hin zum Harzvorland, aber stellenweise auch im norddeutschen Flachland in welligen Regionen, z. B an Geestkanten, ist mit erhöhtem Abtragsrisiko zu rechnen.

Bezüglich der Gefährdung durch Wassererosion fallen rund 12,5 % der über Feldblöcke erfassten landwirtschaftlichen Flächen (336.000 ha) in die Gefährdungsstufen ‚mittel' bis ‚sehr hoch' mit alleine rd. 155.000 ha in der besonders hoch gefährdeten Kategorie. Rein auf Ackerflächen bezogen stufen Schäfer et al. (2002) für das Bodenqualitätszielkonzept Niedersachsen unter Einbeziehung einer angenommenen fruchtfolgetypischen Bodenbedeckung eine Fläche von 82.586 ha als ‚wahrscheinlich gefährdet' und 15.841 ha als ‚sehr wahrscheinlich gefährdet' ein.

Die Zielerreichung des guten Zustandes nach WRRL wird für die Übergangs- und Küstengewässer Niedersachsens/Bremens als unwahrscheinlich eingestuft (ML, 2009b). Grund hierfür sind insbesondere hohe Beeinträchtigungen durch Nährstoffeinträge in die Nordsee aus Flüssen und der Luft. Bei den Stickstofffrachten der niedersächsischen Ströme Elbe, Weser und Ems lässt sich seit 1985 eine fallende Tendenz beobachten. In erster Linie ist diese auf die Stickstoffelimination bei der Abwasserreinigung in den Kläranlagen zurückführen. Eine verminderte Stickstoffbelastung aus diffusen Quellen ist noch nicht zu erwarten.

Unter den Bedingungen des Klimawandels ist vermehrt mit Hochwasserereignissen zu rechnen. Infolge von Gewässerausbauten, steigender Versiegelung sowie intensiver Landbewirtschaftung, insbesondere in Auen und Feuchtgebieten, wird die Hochwasserbildung verstärkt. Durch landwirtschaftliche Bewässerungssysteme und die geringe Infiltrationsfähigkeit intensiv genutzter Böden wird der Abfluss zusätzlich verstärkt.

SWOT Wasser und Programmstrategie

Das Leitbild sowie die Hauptziele der Programmstrategie werden im Kapitel 2.3.2.3 angesprochen. Hauptziel im Bereich Wasserschutz ist die Umsetzung der WRRL, die im Programm mit einer eigenen Strategie untersetzt wurde. Die Zielstruktur des Programms weist insgesamt deutlich Bezüge zu den in den Leitlinien der EU-KOM und in der nationalen Strategie genannten Ziele auf.

Um die Interventionslogik des Programms nachvollziehen und einordnen zu können, werden in **Tabelle 2.25** die in der Ausgangslage beschriebene Umweltsituation, die als Schwächen bewerteten Umweltprobleme und die Strategien sowie ihre Unterlegung durch Maßnahmen mit Bezug zum Wasserschutz einander gegenübergestellt. Zunächst ist hervorzuheben, dass die wichtigsten Problemfelder des Wasserschutzes, die als Schwächen identifiziert wurden, mit Ausnahme der regionalen Schwermetallbelastung auch von der Strategie des Programms aufgegriffen werden. Über das Programm soll gezielt zur Problemlösung beigetragen werden, aber eine direkte Zuordnung von Maßnahmen zu einzelnen Problemfeldern findet auf der Programmebene nicht statt. Stattdessen wird in der Pro-

grammstrategie für ein Maßnahmenbündel aus allen drei Schwerpunkten ein allgemeiner Zielbezug zur Verbesserung von Oberflächen- und Grundwasserqualität hergestellt und die besondere Rolle freiwilliger Vereinbarungen beim Gewässerschutz herausgestellt.

Tabelle 2.25: Schwächen im Bereich von Umwelt und Landschaft mit Bezug Wasser

Schwächen	In Beschreibung Ausgangslage angesprochen	In Strategie angesprochen	Maßnahmen
Anhaltend hohe Nährstoffbelastung des Grund- und Oberflächenwassers	X	X	
Veränderte Struktur der Fließgewässer	X	X	Code 125
Regional Schwermetallbelastung in NDS	X		Code 212
Säureeintrag übersteigt Puffervermögen vieler Waldböden	X	X	Code 214 Code 227
Erreichung guter chemischer Zustand für 2/3 der Grundwasserkörper fraglich[29]	X	X	Code 323
WRRL-Zielerreichung für viele Oberflächengewässer unwahrscheinlich, bes. Westniedersachsen	X	X	
WRRL-Zielerreichung Übergangs-/Küstengewässer unwahrscheinlich	X	X	

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von ML (2009b).

Vorrangiges Ziel ist die Grundwasser schonende Landbewirtschaftung (vorwiegend über Agrarumweltmaßnahmen, ELER-Code 214), um die Nährstoffeinträge aus landwirtschaftlichen Quellen zum Schutz der Trinkwasserressourcen und der Küstengewässer signifikant zu reduzieren. In Gebieten mit erhöhtem Handlungsbedarf (Trinkwassergewinnungsgebiete, Zielkulisse WRRL) sollen Immissionen in Grundwasser gezielt vermindert werden, wozu auch forstliche Maßnahmen beitragen sollen. Im Bereich Grundwasserschutz soll ein Schwerpunkt auf die Wasserschutzberatung gelegt werden (ELER-Code 323), um gezielt Synergien (z. B. aus Bereich Naturschutz und AFP) zu nutzen. Ergänzend dazu sind im Schwerpunkt 3 Maßnahmen zum Schutz der Oberflächengewässer vorgesehen (ebenfalls ELER-Code 323). Die Flurbereinigung (ELER-Code 125) wird als flankierende Maßnahme gesehen.

Durch die Programmänderungen zur Umsetzung der Health-Check-Beschlüsse wird ein finanziell deutlich größeres Gewicht auf Maßnahmen mit Wasserschutzzielen gelegt, um die Ausrichtung auf Umsetzung der WRRL-Ziele, noch stärker zu betonen. Zum einen wird den Zielen für den Grundwasserschutz durch eine Erweiterung des Spektrums der Maßnahmen zur Gewässer schonenden Landbewirtschaftung Rechnung getragen. Mit den

[29] Diese im EPLR dargestellte Bewertung aus der Bestandsaufnahme nach WRRL ist nicht mehr aktuell. Laut Bewirtschaftungsplan 2009 ist zwischenzeitlich für 44 % der Grundwasserkörper der schlechte chemische Zustand festgestellt worden!

ergänzten Maßnahmen wird insbesondere eine verbesserte Ausnutzung des in Wirtschaftsdüngern und Ernteresten enthaltenen Stickstoffs angestrebt.

Zum zweiten wird die Förderung der naturnahen Gewässergestaltung (ELER-Code 323-B) modifiziert und auf die Umsetzung der WRRL hin ausgerichtet. Hierzu werden mit Beginn des ersten Bewirtschaftungszeitraums ab 2010 vermehrt Maßnahmen ergriffen, um die wasserkörperspezifischen Ziele hinsichtlich des Gewässerzustandes im Hinblick auf biologische, chemische und hydromorphologische Parameter zu erreichen. Die Teilmaßnahme wird im Gegensatz zu allen anderen eben erwähnten Maßnahmen in Bremen nicht angeboten.

Schließlich soll die neu eingeführte Maßnahme Beregnung (ELER-Code 125-D) zur Entlastung der Grundwasserkörper und Fließgewässer von der Wasserentnahme dienen und damit ebenfalls zur Umsetzung der WRRL beitragen.

Allgemeine Wasserschutzförderung und Bedeutung von PROFIL

Für die von Niedersachsen/Bremen berührten Flussgebietseinheiten Weser, Rhein, Ems und Elbe sind mittlerweile umfangreiche Bewirtschaftungs- und Maßnahmenpläne nach der WRRL erstellt worden. Der ELER stellt eine der wichtigsten Finanzierungsquellen zur Umsetzung der WRRL in Niedersachsen dar. Bedeutung hat daneben auch der Europäische Fischereifonds (EFF). Insgesamt sind für den aktuellen Bewirtschaftungszeitraum der WRRL von 2010 bis 2015 von Seiten des Landes Niedersachsen Aufwendungen in Höhe von 123 Mio. Euro vorgesehen, davon 44,2 Mio. Euro für Agrarumweltmaßnahmen (NLWKN, 2009, S. 91). Rein landesseitig wird die Seensanierung sowie der Trinkwasserschutz im Rahmen der Trinkwasserkooperationen finanziert. Freiwillige Vereinbarungen zur Gewässer schonenden Bewirtschaftung in den Trinkwasserschutz- und Trinkwassergewinnungsgebieten sind seit 2007 ebenfalls notifiziert und als horizontale Top-Ups in das Förderprogramm integriert worden. Maßnahmen zur kommunalen Abwasserreinigung als weiteren Baustein zur Erreichung der Zielvorgaben der WRRL werden über den EFRE mit EU-Mitteln kofinanziert. Landesseitige Finanzierungsinstrumente sind die Einnahmen aus der Abwasserabgabe und der Wasserentnahmegebühr.

2.3.3.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Die Programmwirkungen zum Wasserschutz werden über den Indikator ‚Verbesserung der Wasserqualität' erfasst. Dieser soll laut CMEF über die Veränderungen von Nährstoffbilanzen gemessen werden. Dem Indikator liegt eine emissionsseitige Betrachtung zugrunde. Er ist als Pressure-Indikator einzuordnen und kann vorwiegend betriebliche Effekte und Veränderungen der Landbewirtschaftung erfassen. Auch der durch forstliche Maßnahmen beeinflusste Nährstoffüberhang und der daraus resultierende Nährstoffaustrag unter Waldflächen kann über den Indikator dargestellt werden.

Wirkungen des Programms auf die Nährstoffbilanzen konnten bislang nicht quantifiziert werden, da keine geeigneten Daten auf Maßnahmenebene vorliegen. Die entsprechenden Monitoringsysteme befinden sich noch im Aufbau. Im Folgenden werden daher Abschätzungen über den Wirkungsumfang anhand von Literaturangaben und Expertenschätzungen vorgenommen (Osterburg und Runge, 2007).

Der Wirkungsindikator ‚Nährstoffbilanzen' greift aber zu kurz, weil viele wasserschutzbezogenen Wirkungsmechanismen von Fördermaßnahmen keine Berücksichtigung finden. Im Folgenden wird daher nach Haupt-Wirkungspfaden bzw. -mechanismen unterschieden in (jeweils – soweit erforderlich – auf Grund- und Oberflächengewässer bezogen):

– Wirkungen auf Nährstoffbilanzen,
– Wirkungen auf Nährstoffeinträge in Gewässer (punktuell, diffus),
– Wirkungen auf Morphologie und Durchgängigkeit von Gewässern,
– Wirkungen auf den Wasserverbrauch/Wassermenge,
– Indirekte Wirkungen auf die Verursacher.

Die Programmwirkungen sollen auch in den Zusammenhang mit den Baseline-Indikatoren gestellt werden. Der Baseline-Trend zur Nährstoffbilanz korrespondiert unmittelbar mit dem Wirkungsindikator. Schwieriger zu ermitteln sind die Zusammenhänge zu den Baseline-Trends auf der Immissionsseite, also dem Zustand von Grund- und Oberflächengewässern. Die Immissionssituation wird abgebildet über die Konzentration von Nitrat und Pestiziden (siehe Kapitel 2.3.3.1). Die Zusammenhänge zwischen Nährstoffbilanzen und Messwerten zur chemischen Belastung von Grund- und Oberflächenwasser sind meist recht komplex, Reaktionen und Effekte am Ende der Wirkungskette treten mit zum Teil erheblicher Zeitverzögerung ein. Komplexe Systeme mit verschiedenen Wirkungspfaden können über komplexe Modellsysteme abgebildet werden, deren Einsatz aber erst nach der Halbzeitbewertung in Absprache mit den Fachbehörden erwogen werden soll.

2.3.3.3 Relevante Programminhalte und Maßnahmen

In der Analyse des Beitrags der EPLR-Förderung zum Gewässerschutz werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die laut EPLR ein Wasserschutzziel aufweisen oder von denen entsprechende Wirkungen inklusive negativer Wirkungen als Kuppelprodukt zu erwarten sind. In **Tabelle 2.26** sind die relevanten Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt.

Wie schon die Analyse der Programmstrategie gezeigt hat, ist zwar auf der einen Seite die zentrale Rolle von Maßnahmen aus den Schwerpunkten 2 und 3, vor allem die der AUM sowie einzelner Fördertatbestände unter ELER-Code 323 für den Gewässerschutz und die

Umsetzung der WRRL hervorzuheben. Aber insgesamt ist das Programm im Bezug auf diese Schutzziele sehr breit aufgestellt und bedient mit komplementär ausgerichteten Maßnahmenbündeln aus allen drei Schwerpunkten Ziele des Gewässerschutzes. Ausgehend von den vorgesehenen Budgets auf Maßnahmenebene können 50 % des geplanten Mittelansatzes mit Wasserschutzzielen in Verbindung gebracht werden.

Für die Maßnahmen mit Zielsetzung Gewässerschutz aus Schwerpunkt 2 wird ein Beitrag zum Ergebnisindikator R6 für erfolgreiche Landmanagementmethoden zur Verbesserung der Wasserqualität erwartet. Über Agrarumweltmaßnahmen (AUM) sollen dafür bis zur Halbzeitbewertung rund 256.000 ha erreicht werden. Durch die ab 2010 neu angebotenen Fördervarianten unter ELER-Code 214-B gewässerschonende Landbewirtschaftung (GSL) erhöht sich der Zielwert auf insgesamt 310.000 ha (brutto), inklusive der rein national geförderten freiwilligen Vereinbarungen. Das entspricht rund 12 % der LF in Niedersachsen. Die Forstmaßnahmen sollen über erfolgreiches Forstmanagement zusätzlich 30.000 ha zum Indikatorzielwert beisteuern. Der Programmwirkungsindikator Verbesserung der Nährstoffbilanzen soll allein durch AUM in einem Umfang von 40 kg/ha verbessert werden. Für die Maßnahmen im Schwerpunkt 3 sind programmspezifische Ergebnisziele deklariert worden, überwiegend ohne Quantifizierung. Als Wirkungsindikator wird auf die Verbesserung von Grund- und Oberflächenwasser abgestellt.

Darüber hinaus sind aber noch weitere Maßnahmen aufzuführen, bei denen auf Maßnahmenebene Wasserschutzziele formuliert wurden oder von denen relevante (Neben-)Wirkungen für den Wasserschutz zu erwarten sind.

Tabelle 2.26: Relevante Maßnahmen – Wasserschutz

Maßnahmen		Wasser-schutzziel ja/nein	Quantifizierte Ziele für Indikatoren mit Wasserschutzrelevanz				
			Output		Ergebnis		Wirkung
			Wert	Einheit	Wert	Einheit	
111	Berufsbildung	ja	9.100	Teilnehmer			
114	Beratungsdienste	ja	28.000	Landwirte			
121	Agrarinvestions-förderung	nein	4.560 1.379	Begünstigte Mio. Euro Invest.vol.			
123	Verarbeitung und Vermarktung	nein	100 200	Begünstigte Mio. Euro Invest.vol.			
125-A	Flurbereinigung	ja	200	Förderfälle			
125-D	Beregnung	ja	2	Förderfälle			
214	Agrarumweltmaßnahmen		375.700 300.560	ha Förderflächen ha physi. Fläche			
214-A	NAU/BAU	ja					
A2	MDM-Verfahren	ja	56.000	ha			
A3	Ausbr. Wirtschaftsdünger	ja	245.000	SGVE			
A6	Mehrj. Blühstreifen	ja	6.500	ha	250.000	ha Btrg. Wasserqualität	Verbesserung der Wasserqualität
A7	Zwischenfr./Untersaaten	ja	80.000	ha			
C	Ökologische Anbauverf.	ja	60.000	ha			
214-B	Grundwasserschonende Landbewirtschaftung	ja	60.000	ha	60.000	ha Btrg. Wasserqualität	Verbesserung der Grundwasserquali.
214-C	Koop/Nat	nein					
216	Nicht-produkt.-Invest.	nein	2,4	Mio. Euro Invest.vol.			
221	Erstaufforstung LF	nein	2.100	ha	2.100	ha Btrg. Wasserqualität	
223	Erstaufforstung nicht LF		100	ha	100	ha Btrg. Wasserqualität	
226	Wiederaufbau/ vorbeugende Aktionen	nein	1,34	Mio. Euro Invest.vol.		Waldflächen mit Vorkehrungsmaßnahmen	
227	Nicht-produkt.-Invest.						
	- Umbau	ja	5.000	ha	5.000	Beitrag zu BioDiv	Naturnähe / Stabilität der Bestände
	- Bodenschutzkalkung	ja	30.000	ha	30.000	ha Btrg. Wasserqualität	
SP2	Landbewirtschaftungsmaßnahmen				256.000	ha Beitrag zu R6 Wasserqualität	40 kg/ha Verbesserung der Stickstoffbilanz (NAU/BAU A7,B0)
	Forstbewirtschaftungsmaßnahmen				30.000	ha Beitrag zu R6 Wasserqualität	
322	Dorferneuerung	nein	2.250	Dörfer			
323-A	Entwicklung Natur u. Landschaft	nein	100 30	Projekte Mio. Euro		Entwicklung von Biotopen und Arten	
323-B	Fließgewässer-entwicklung	ja	400 50	Projekte Mio. Euro Invest.vol.	450 35 40	Querbauwerke beseitigt km Gew.randstreifen km naturn. Gew.strecke	Erreichung des guten ökologischen Zustands
323-C	Gewässerschutz	ja	41	Mio. Euro			
	Informations- und Beratungsleistungen		30	% der Landwirte in Zielkulisse		Fläche freiwillige Vereinbarungen	Qualität von Grund- und Oberflächen-gewässern
	Modell und Pilotprojekte		8	Modell- und Pilotprojekt		Betriebe mit neuer Technologie/Verfahren	
	Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen		40	ha angekaufte LF		Fläche mit (sehr) hoher Nitrataustragsgefäh., Anteil Schutzone II	
41	LEADER	nein	32	LAG	1.600	Projekte	

Quellen: Eigene Darstellung auf Grundlage von ML (2009b).

In der Strategie noch nicht aufgeführt sind vor allem relevante Maßnahmen im Schwerpunkt 1. Dazu zählen zunächst die Maßnahmen Berufsbildung (ELER-Code 111) und Inanspruchnahme von Beratungsdiensten (ELER-Code 114), die die Kenntnisse und Fähigkeiten der Landbewirtschafter in Bezug auf umweltbezogenen Methoden und Praktiken verbessern und damit einen indirekten Beitrag zum Wasserschutz leisten sollen. Weiterhin zu erwähnen sind die Agrarinvestitionsförderung und die Marktstrukturverbesserung, die über die Einführung neuer Technologien zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, unter anderem auch des Wasserverbrauchs, beitragen können. Die als Fördertatbestand unter ELER-Code 125-D im Rahmen der letzten Programmänderung neu eingeführte Beregnungstechnik soll den Grundwasserkörper und die Fließgewässer von der Wasserentnahme entlasten, was der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie insbesondere in Gebieten mit Vorbelastungen in Bezug auf den mengenmäßigen Zustand der Grundwasserkörper dient. Kein spezifisches Ergebnis- oder Wirkungsziel hat die Flurbereinigung, die über Flächenbereitstellung oder Nutzungsentflechtung indirekt auf den Zustand von Gewässern einwirken soll.

Im Schwerpunkt 2 sind weitere forstwirtschaftliche Maßnahmen (ELER-Code 221 – Erstaufforstung und ELER-Code 226 – Wiederaufbau/vorbeugende Aktionen) sowie Nichtproduktive Investitionen auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen als relevant anzusehen, da sie positive Nebenwirkungen auf die Qualität von Grund- und Oberflächengewässer haben können. Unter Schwerpunkt 3 ist noch die Maßnahme Dorferneuerung (ELER-Code 322) zu nennen, die in geringem Umfang auf innerörtliche Gewässerentwicklung abzielt und damit komplementär zu den Fördertatbeständen unter ELER-Code 323 eingesetzt wird.

2.3.3.4 Maßnahmen und Programmwirkungen

Die auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren qualitativ eingeschätzten Wasserschutzwirkungen von *PROFIL* sind in **Tabelle 2.27** dargestellt. Quantitative Wirkungsnachweise liegen bisher für keine Maßnahme vor[30]. Ob erhebliche Wirkungen vorliegen, ist zum einen von der Wirkungsintensität der Maßnahme abhängig (potenzielle Wirkung), wird aber zum anderen ganz entscheidend durch den Umfang der Maßnahmenumsetzung beeinflusst. Der bisher realisierte Förderumfang (Output) der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen geht als wichtiger Faktor mit in die abschließende qualitative Bewertung ein (vgl. Spalte Nettowirkungseinschätzung).

[30] Wirkungsanalysen führen erst anhand mehrjährige Zeitreihen zu belastbaren Ergebnissen und erlauben ein Abscheiden von Nettowirkungen. Für ein Teil der AUM ist ein fachliches Monitoring auf Testbetrieben von Seiten der Fachverwaltung in 2009 etabliert worden. Ergebnisse werden aber erst nach einer Erhebungsphase von drei Jahren vorliegen.

Tabelle 2.27: Output, Ergebnis und Wirkung relevanter Maßnahmen: Wasserschutz

Titel	Maßnahmen	Output			Input		Umweltrelevantes Ergebnis	Wirkungen für das Schutzgut Wasser					
		Wert	Einheit	Zielerreichung	Öffentliche Ausgaben	Wirksamer Anteil		dauerhaft	direkt	indirekt	potenzielle Wirkung	Mitnahme	Nettowirkung
				%	1.000 €	%							
111	Berufsbildung	197 3.035	Kurse Teilnehmer	33	1.413	7	67 Kurse mit Umweltbezug 837 Teilnehmer	x		x	+	?	+
114	Inanspruchnahme Beratungsdienste	4.872	Landwirte	17	3.563	100	Alle Anträge zu CC-Mindestanforderungen	(x)		x	+	0	?
121	Agrarinvestitionsförderung	1.928	Betriebe	42	147.900	?	Wirtschaftdüngerlager, Beregnungstechnik	x	x	x	+/-	++	?
123	Marktstruktur verbesserung	70	Unternehmen		17.539	10	2 Untern. mit Ökoprodukten 23 Projekte mit Umweltziel 5 bis 25% des Invest.ziels	x	x		+	+	?
125	Infrastruktur				90.315								
125-A	Flurbereinigung	275	Projekte	138	109.589	43	Flächenbereitstellung Wasserschutz, ~ 1.000 ha Randstreifen 1.165 km, Renaturierung 135 km	x	x	x	++	0	++
125-D	Beregnung	0	Projekte	0	0		Umsetzung ab 2010				0		0
214	AUM				74.249								
214-A	NAU/BAU	368.978	ha[1)]	32-115	57.932	100	Red. Dünger, Auswasch., PSM		x			+	+/++
214-B	GSL	4.296	ha	7	1.301	100	Red. Dünger, Auswasch., PSM		x			+	++
214-C	Koop/Nat	26.518	ha	19-104	15.016	50	Red. Düngung, PSM		x			0	+
216	Nicht-produkt. Invest.						Umsetzung ab 2010						
221/23	Erstaufforstung	404	ha	18	10.000	100	Schaffung Neuwaldflächen	x		x	+/-	0	+
227	Nicht-produkt.-Invest.				24.035	98		x	x	x	+	0	+
	Umbau	5.213	ha	104	16.009		ha Btrg. Wasserqualität	x		x	+	0	+
	Kalkung	21.029	ha	23	2.638		ha Btrg. Wasserqualität		x		+	0	+
322	Dorferneuerung Innerörtliche Maßnahmen an Gewässern	464 4	Dörfer Projekte	158	38.807	0,4	Sanierung innerörtlicher oder landschaftstypischer Gewässer, Abbau ökologischer Defizite	x	x		++	0	++
323-B	Fließgewässerentwicklung	75	Projekte	19	5.092	100	7,45 km Gew.randstreifen, 69,45 km Gewässerrenat., 48,8 ha Flächenkauf	x	x	x	++	0	++
323-C	Gewässerschutz	200	Maßnahmen	38	7.275	100	Beratung: 6,831 Mio, 5 Flächenkäufe, 3 Modellvorhaben	x	x	x	+	0	+
413	LEADER - Lebensqualität				89	100	4 Proj. Fließgewässerentw.	x	x	x	++	0	++

1) Bruttofläche ? = Wirkung nicht abschätzbar Mitnahme + = möglich, ++ = wahrscheinlich Wirkung: + = positiv, ++ = sehr positiv

Quellen: Eigene Zusammenstellung aus Förderdaten der Maßnahmenbewertung und des Monitoring.

Verringerung der diffusen Nähr- und Schadstoffeinträge und der Nährstoffbilanzen

Mit den land- und forstwirtschaftlichen Maßnahmen des Schwerpunktes 2 ist das Programm auf die Minderung oder Vermeidung direkter oder indirekter Nähr- und Schadstoffeinträge in Gewässer, vor allem in das Grundwasser, ausgerichtet. Im Hinblick auf die diffusen Stoffeinträge in Gewässer sind vor allem die AUM mit deutlich positiver Wirkung zu bewerten. Gemessen am Umfang der Förderung und der im Ergebnis als wirksam

einzustufenden Flächen sind sie als der Programmbaustein mit den deutlichsten Wasserschutzwirkungen hervorzuheben.

Eine positive Wirkung wird von den meisten Teilmaßnahmen beigesteuert, auch als positive Nebenwirkung von Maßnahmen, die nicht primär auf den Wasserschutz abzielen, wie z. B. von einer Reihe von Vertragsnaturschutzmaßnahmen (s. Maßnahmenkapitel). Die als wirksam eingestuften, flächengebundenen AUM nehmen 2008 einen Förderflächenumfang von rund 209.000 ha netto oder rund 8 % der LF ein (unter Einbeziehung der Flächen der Altverpflichtungen). Das angestrebte Ergebnis zur Verbesserung der Wasserqualität wird damit zu etwa zwei Dritteln erreicht. Nach Abzug der Altverpflichtungen beträgt der Nettoumfang der Maßnahmen mit Zielsetzung Wasserschutz rund 145.000 ha. Durch Ausweitung des Förderprogramms hat die wirksame Förderfläche seit Ende der vorangegangenen Förderperiode um rund 3 % zugenommen[31]. Als nicht flächengebunden Maßnahme ist die positive Wirkung der umweltfreundlichen Gülleausbringung im Umfang von rund 235.000 Standardgroßvieheinheiten hinzuzurechnen, deren Förderumfang gegenüber der letzten Förderperiode extrem gesteigert wurde.

Innerhalb von Trinkwasserschutz- und -kooperationsgebieten tragen neben den AUM auch die Freiwilligen Vereinbarungen (FV) für den Trinkwasserschutz zur Verringerung von Nähr- und Schadstoffeinträgen auf derzeit rund 200.000 ha bei. Systematische Wirkungskontrollen belegen die Effekte der Förderung, die auch massenstatistisch nachgewiesen werden konnten (vgl. dazu Schmidt und Osterburg, 2010).

In Bezug auf die Wirkungen der AUM ist gemäß der VO (EG) Nr. 1698/2005 vor allem ihr Einfluss auf die Veränderung von Nährstoffbilanzen zu ermitteln. Zur Halbzeitbewertung wurde mangels direkter Erhebungen bei den Begünstigten zunächst (vgl. Teil II, Kapitel 13.7) eine Wirkungsabschätzung bezüglich des Maßnahmeneinflusses auf die Stickstoffbilanz vorgenommen, die Phosphorbilanz wurde bislang gar nicht betrachtet. Durchgeführt wird die Abschätzung anhand von Hochrechnungsfaktoren, die im Rahmen der vom vTI durchgeführten Studie im Auftrag der LAWA (Osterburg und Runge, 2007) sowie im WAgriCo-Projekt basierend auf einer umfangreichen Literaturanalyse und auf Expertenschätzungen ermittelt wurden[32].

---

[31] Dieser Aussage liegt eine Bruttobetrachtung zugrunde, eine Ermittlung der Nettofläche im Zeitverlauf ist anhand der vorliegenden Daten nicht möglich.

[32] Die Schätzwerte können nicht eine Überprüfung der tatsächlich im Land erreichten Stickstoffreduzierung ersetzen, da die Schätzwerte durchweg auf älteren Studien beruhen, also aktuelle Einflüsse wie die Wirkung der Düngeverordnung (DüV) nicht einbezogen sind und zudem nicht vorbehaltlos auf die lokalen Verhältnisse in NI/HB übertragen werden können. Eine Verifizierung über betriebliche Erhebungen im Land ist unerlässlich, kann aber erst nach der Halbzeitbewertung und dann auch nur für ausgewählte Maßnahmen durchgeführt werden.

Die eingesparte Menge Stickstoff bewegt sich nach diesen Schätzungen bei Einbeziehung aller wirksamen Maßnahmen im Jahr 2009 zwischen 3.700 und 17.870 Tonnen bei einem Mittelwert von rund 9.700 Tonnen. Auf die LF bezogen berechnet sich damit ein landesweiter Minderungsbeitrag im Jahr 2009 von im Mittel 3,7 kg/ha (Spanne 1,4 bis 6,9 kg/ha). Da zur Halbzeitbewertung noch kein aktueller Wert für den landesweiten N-Saldo vorliegt, kann der Wirkungsbeitrag nicht berechnet werden. Gegenüber 2006, als die N-Bilanz des Landes mit rund 100 kg/ha über dem Bundesdurchschnitt lag, ist der Reduktionsbeitrag nach den vorliegenden Schätzungen deutlich gestiegen. Je nach Akzeptanz der wirksamen Maßnahmen ist aber von beträchtlichen regionalen Unterschieden auszugehen. In Gebieten mit den höchsten N-Salden werden wirksame Maßnahmen mit Ausnahme der umweltfreundlichen Gülleausbringung nur in geringem Umfang in Anspruch genommen.

Die mit Abstand größten Wirkungsbeiträge werden mit 37 % durch die umweltfreundliche Gülleausbringung (A3) sowie mit 33 % durch den Ökologischen Landbau inklusive der vom MU geförderten Wasserschutz-Variante Öko+ erzielt. A3 erzielt die Wirkung vor allem wegen des hohen Förderflächenanteils, der Ökolandbau wegen der vergleichsweise hohen Wirkung pro Flächeneinheit. Einen weiteren wesentlichen Anteil von rund 8 % steuert der Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten bei. Alle anderen Maßnahmen weisen nur vergleichsweise geringe Wirkungsanteile auf, wegen des geringen Förderflächenumfangs auch diejenigen mit hoher einzelflächenbezogener Wirkung. Viele der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen bedienen noch weitere Schutzziele und werden flächendeckend oder in fachlichen Kulissen gefördert. Spezifische Maßnahmen für die WRRL-Kulisse werden ab 2010 angeboten.

Für das Gebiet der Förderkulisse WRRL wurde im Rahmen des Wagrico-2-Projektes eine Schätzung über die Reduktionswirkung der bereits angebotenen Maßnahmen im Jahr 2007 durchgeführt (Roggendorf, 2010, unveröffentlicht). Insgesamt erreichten die wirksamen Maßnahmen in der Kulisse einen Förderflächenumfang von rund 90.000 ha oder rund 12,5 %. Die über diese Fläche im Mittel erzielbare Reduktionsmenge betrug rund 2.000 t N, wobei von einem erheblichen Unsicherheitsbereich zwischen minimal 700 und maximal 3.800 t auszugehen ist. Auch in der Kulisse wurden die mit Abstand größten Wirkungsbeiträge durch die umweltfreundliche Gülleausbringung (A3) sowie den Ökologischen Landbau erzielt. Nach diesen Berechnungen haben die FV in der Zielkulisse WRRL 2007 einen zusätzlichen Beitrag zur Reduktion von Stickstoffausträgen in Höhe von 1.365 t erzielt und damit den Gesamteffekt des Förderprogramms deutlich gesteigert.

Auch einige der angebotenen Forstmaßnahmen haben positive Wirkungen in Bezug auf die Minderung von Nähr- und Schadstoffeinträgen in Gewässer. Die mit der Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (ELER-Code 221) verbundene Landnutzungsänderung verringert diffuse Nährstoffeinträge. Die Maßnahme hat aber zur Halbzeit erst eine verhaltene Inanspruchnahme erfahren. Wesentlich bedeutender für den Wasserschutz sind die Fördertatbestände der nichtproduktiven Investitionen. Der Umbau nicht standortgerechter Rein-

bestände in Misch-/Laubwäldern hat sein Outputziel zur Halbzeit schon überschritten und trägt potenziell auf rund 5.200 ha zur Verbesserung der Wasserqualität bei. Die positive Wirkung des Waldumbaus für den Wasserschutz entsteht zum einen, weil die Deposition von Stickstoff verringert wird. Zum anderen wird auch die Stabilität der Bestände erhöht und infolgedessen die Nährstoffauswaschungen unter Kahlflächen nach Schadensfällen gemindert. Den größten Wirkungsbeitrag der Forstmaßnahmen in Niedersachsen leistet die Bodenschutzkalkung, die mit rund 21.000 ha aber ihr Outputziel zur Halbzeit erst zu einem Viertel erfüllt hat. Die Bodenschutzkalkung führt langfristig zu weniger Nähr- und Schadstoffaustrag durch Regeneration der Puffersysteme des Bodens und Aufbau stabilerer Humusformen.

Ob die geförderten, potenziell wirksamen Flächen Wälder mit Schutzfunktion für Gewässer erreichen (vgl. Baseline-Indikator B16), geht aus den vorliegenden Daten nicht hervor. Vereinfachend wird eine einfach positive Wirkung für die gesamte Förderfläche der forstlichen Maßnahmen auf 26.650 ha angenommen (Fläche mit erfolgreichem Landmanagement mit Beitrag zum Wasserschutz). Aufgewendet werden öffentliche Mittel im Umfang von 28,65 Mio. Euro, d. h. 1.075 Euro/ha mit dauerhafter Wirkung. Abzusetzen von direkten Effekten sind die präventiven Maßnahmen im Forst zur Sicherung der Schutzfunktionen des Waldes unter ELER-Code 226. Diese sind bislang nicht umgesetzt worden.

Weitere Maßnahmen mit ggf. erheblichen, aber nicht quantifizierbaren Effekten

Die als konzeptionelle Maßnahmen im Sinne der WRRL fungierende Maßnahme Berufsbildung (ELER-Code 111) kann potenziell in Bezug auf den Wasserschutz zwar indirekte, aber nachhaltige Wirkungen erzielen. Abgeleitet aus den Kursthemen weist etwa ein Drittel der durchgeführten Berufsbildungsangebote einen Wasserschutzbezug auf. Dazu zählen vor allem Kurse zum Pflanzenschutz, zum Ökolandbau und zur umweltverträglichen Produktionstechnik im Acker- und Futterbau. Allerdings sind bislang wenige Kurse durchgeführt worden, die sich ausschließlich und direkt den Wasserschutzproblemen widmen. Nachweise über die tatsächliche Umsetzung des Erlernten in der Bewirtschaftungspraxis lassen sich in quantifizierter Form nicht mit vertretbarem Aufwand führen. Das Kursangebot zum Ökolandbau wirkt komplementär zu der im Rahmen der AUM gewährten Flächenprämie für Ökolandbau. Gleiches gilt auch für die Vermarktungsförderung unter ELER-Code 123.

Als wesentlicher Baustein zur Reduzierung diffuser Nähr- und Schadstoffeinträge setzen NI/HB ähnlich wie viele andere Bundesländer und gemäß der Darstellung in den entsprechenden Bewirtschaftungsplänen auf Beratungsangebote. Diese werden über mehrere, spezifisch auf Wasserschutzaspekte ausgerichtete Förderangebote des *PROFIL* umgesetzt. Das betriebliche Beratungsangebot unter ELER-Code 114 zur Einhaltung der Grundanforderung hilft, die Baseline einzuhalten. Effekte sind derzeit noch nicht feststellbar. Die Maßnahme wird gut in Anspruch genommen, bleibt aber hinter den Erwartungen zurück. Unter Maßnahme 323-C wird das bereits seit vielen Jahren etablierte und von Seiten der

Landwirtschaft anerkannte Angebot der Beratung in Trinkwasserschutz- und -gewinnungsgebieten seit 2007 über ELER kofinanziert. Die Beratungsintensität steht nachweisbar im engen Verhältnis zum Umfang der Teilnahme an Freiwilligen Vereinbarungen und AUM in den Kooperationsgebieten (vgl. Teil II, Kapitel 13). Zudem wurden über Erfolgskontrollen Wirkungen der Maßnahme nachgewiesen (siehe z. B. Schmidt und Osterburg, 2010). Ab 2010 wird aufbauend auf den sehr positiven Erfahrungen der Beratungsangebote in den Kooperationsgebieten das Beratungsprogramm auf die Zielkulisse WRRL ausgedehnt. Auch dieses Programm zielt auf die Verbesserung der Nährstoffeffizienz bei der Flächenbewirtschaftung sowie auf die Steigerung der Akzeptanz freiwilliger Vereinbarungen an und dient der problemadäquaten Lenkung der Flächenmaßnahmen. Ein begleitendes Monitoring zur Wirkung des Gesamtpaketes wird eingerichtet, Effekte werden aber erst in ein paar Jahren feststellbar sein. Ergänzt wird das Konzept mit der ebenfalls in der vorangegangenen Förderperiode bereits bewährten Durchführung von Pilotprojekten und Flächenankäufen (vgl. Reiter et al., 2008)

Für konzeptionelle Maßnahmen im Sinne der WRRL wurden bis zur Halbzeitbewertung Mittel im Umfang von 11,74 Mio. Euro ausgegeben. Eine Wirkungsquantifizierung ist im Rahmen der Halbzeitbewertung nicht möglich.

Zu Maßnahmen mit potenziellen, aber derzeit nicht quantifizierten Wirkungen zählt auch die Agrarinvestitionsförderung. Bei dieser Maßnahme können sowohl positive als auch negative Effekte auftreten. Wachstumsinvestitionen können negative Auswirkungen auf die Nährstoffbilanzen zur Folge haben. Diese sind z. B. Folge des Einstiegs in die Biomasseproduktion oder der Ausdehnung des Tierbestands und des damit verbundenen erhöhten Wirtschaftsdüngeraufkommens ohne entsprechendes Flächenwachstum oder Reduzierung des Mineraldüngereinsatzes. Auf Maßnahmenebene konnte ein Effekt der Bestandsdichteerhöhung bei geförderten Betrieben in Niedersachsen nachgewiesen werden. Die Nettowirkungen solcher betriebsstrukturellen Veränderungen können aber erst mit Einzelfall-Analysen nach der Halbzeitbewertung ermittelt werden.

Wirkungen auf Gewässerentwicklung und Landschaftswasserhaushalt

Die Verbesserung der Gewässerqualität von Oberflächengewässern ist in der Strategie ein weiterer gewässerschutzbezogener Schwerpunkt des Programms. Neben den bereits erwähnten Wirkungen von AUM und Beratung auf Schadstoffeinträge in Gewässer tragen eine Reihe von Maßnahmen des Förderprogramms ganz erheblich dazu bei, auch die strukturellen Defizite zu beheben und die Durchgängigkeit zu verbessern und damit positive Wirkungen auf die Gewässerqualität auszuüben. Der Großteil der relevanten Fördermittel wird dabei über die Maßnahme 323-B Fließgewässerentwicklung im Sinne der WRRL umgesetzt, für die bis zur Halbzeit der Förderperiode aber erst 20–25 % des Mittelansatzes ausgeschöpft wurde. Die bisherige Umsetzung bleibt damit deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Damit konnten auf rund 70 km Fließgewässer naturnah entwickelt werden, die durch zusätzlichen Flächenkauf und Anlage von Gewässerrandstreifen in

ihrer Wirkung verstärkt werden. Die Schwerpunkte liegen in der Beseitigung von Querbauwerken (60 %) sowie in der naturnahen Umgestaltung von Bach- und Talauenbereichen (35 %). Ergänzt werden diese Maßnahmen durch vier Projekte zur Fließgewässerentwicklung, die über das Leader-Konzept umgesetzt wurden, sowie durch zehn Projekte, die über Mittel aus dem Dorferneuerungsprogramm überwiegend in innerörtlichen Lagen zur Gewässerentwicklung von Fließ- und Stillgewässern beitragen. Zusätzlich sind Maßnahmen an Gewässern im Rahmen der Flurbereinigung durchgeführt worden, über die neben der für die Gewässerentwicklung wichtigen Flächenbereitstellung ebenfalls eigene bauliche Maßnahmen am Gewässer sowie die Einrichtung von Randstreifen umgesetzt wurden. Diese weisen allerdings im Vergleich zu den unter ELER-Code 323 realisierten Renaturierungsprojekten eine wesentlich geringere Eingriffsintensität auf[33]. Eine große Bedeutung kommt der Flurbereinigung außerdem bei der Umsetzung integrierter Sanierungskonzepte an den niedersächsischen Binnenseen (Dümmer, Großes Meer) zu (Bathke, 2008).

Alle aufgeführten Maßnahmen haben somit einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der WRRL in Niedersachsen geleistet. Insgesamt stehen rund 59 Mio. Euro oder rund 13 % der bisher verausgabten Programmmittel im Zusammenhang mit der Verbesserung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern. Einen direkten Beitrag leisten rund 4,8 Mio. Euro (= 1 %). Es ist davon auszugehen, dass sich zur Halbzeitbewertung, also kurz nach der Maßnahmenumsetzung, die Effekte beim ökologischen Zustand vielfach noch nicht (messbar) niederschlagen konnten. Die Erfolge der Maßnahmen müssen aber zukünftig im Rahmen des in Niedersachsen aufgebauten, fachlichen Monitoring zur WRRL dargelegt werden. Es wird von Seiten der Maßnahmenbewertung die Durchführung systematischer Wirkungskontrollen an einzelnen exemplarischen Fördervorhaben empfohlen (Vorher-Nachher-Vergleich). Zwar liegen aus Niedersachsen punktuelle Erfolgskontrollen zu früheren Projekten mit positiven Ergebnissen vor (Altmüller et al., 2006; Sellheim, 2006), aber in anderen Fällen kommen Untersuchungen z. B. der faunistischen Zusammensetzung nicht immer zu positiven Ergebnissen (Dickhaut, 2006).

[33] Hochrechnungen innerhalb der Maßnahmenbewertung gehen von rund 135 km renaturierter Fließgewässerstrecke und rund 1.165 km Anlage von Randstreifen aus. Es kann jedoch nicht unterschieden werden, mit welchen Mitteln die Maßnahmen an den Gewässern innerhalb der Flurbereinigungsgebiete finanziert wurden. Ein Teil der in den Gebieten durchgeführten Maßnahmen wurde über die Naturnahe Gewässerentwicklung (ELER-Code 323) umgesetzt.

2.3.3.5 Beantwortung der Bewertungsfragen

Das Programm hat über eine Reihe von Maßnahmen einen bereits wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität und damit zu den Zielen der WRRL geleistet. Insgesamt stehen rund 140,5 Mio. Euro und damit 17 % der bisher verausgabten Programmmittel mit Wasserschutzwirkungen in Verbindung.

Zum einen konnte im Bereich diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer durch Agrarumwelt- und Forstmaßnahmen eine gesicherte Wirkung erzielt werden. Bei den AUM ist der Reduktionsbeitrag nach den vorliegenden Schätzungen gegenüber der vorangegangenen Förderperiode deutlich gestiegen, er wird auf rund 15 % der LF in Niedersachsen und Bremen erbracht. Fast die gesamten für AUM verausgabten Mittel trugen mit positiven bis sehr positiven Wirkungen zu einer Verbesserung der Stickstoffbilanzen bei. Bezogen auf die LF in Niedersachsen und Bremen berechnet sich für das Jahr 2009 ein Minderungsbeitrag von im Mittel 3,7 kg/ha (Spanne 1,4–,9 kg/ha). Die berechneten Werte basieren auf Literaturangaben und Expertenschätzungen (Bruttoangaben), Daten zur Ableitung von Nettoeffekten liegen nicht vor. Der Referenzwert in der Baseline betrug 2006 100 kg/ha. Ein aktueller Wert für 2010, der auch erste Einflüsse der verschärften Anforderungen der Düngeverordnung abbilden könnte, liegt nicht vor. Je nach Akzeptanz der wirksamen Maßnahmen ist aber von beträchtlichen regionalen Unterschieden auszugehen. In Gebieten mit den höchsten N-Überschüssen werden wirksame Maßnahmen mit Ausnahme der umweltfreundlichen Gülleausbringung nur in geringem Umfang in Anspruch genommen.

Zum zweiten sind für das WRRL-Ziel der Erreichung des guten ökologischen Zustands von Oberflächengewässern über eine Reihe von Maßnahmen (ELER-Code 323, ELER-Code 322, ELER-Code 413, ELER-Code 125) wichtige Förderbeiträge durch das Programm in Niedersachsen geleistet worden, vor allem zur Beseitigung struktureller Defizite. Insgesamt stehen rund 27,5 Mio. Euro oder rund 3 % der bisher verausgabten Programmmittel im Zusammenhang mit der Verbesserung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern. Die Erfolge der Maßnahmen lassen sich kurz nach der Umsetzung noch nicht bestimmen.

Die Wasserschutzwirkungen der ELER-Maßnahmen sind insbesondere durch die Bezugnahme der WRRL-Maßnahmenpläne auf das Förderangebot des Programms gezielter Bestandteil der WRRL-Strategie der Länder Niedersachsen und Bremen geworden. Das Förderprogramm stellt damit eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente zur Umsetzung der WRRL in den Ländern dar. Bremen setzt ELER-Mittel ausschließlich im Grundwasserschutz ein. Aber auch umgekehrt hat das Programm, vor allem mit den Änderungen infolge der Health-Check-Beschlüsse, eine explizite Ausrichtung auf die Umsetzung der WRRL und damit auf europäische Umweltziele bekommen. Die ELER-Maßnahmen haben bereits zur Halbzeitbewertung mit den erzielten Wirkungen für den Gewässerschutz einen Beitrag zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten geleistet. Wegen teilweiser feh-

lender oder unsicherer Wirkungsnachweise oder -einschätzungen kann dieser Beitrag derzeit noch nicht abschließend bewertet werden.

2.3.4 Beitrag des Programms zum Klimaschutz und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls (Frage 2c, 3c)

Ähnlich wie zum Wasserschutz sind auch in Bezug auf Klimaschutzaspekte auf Programmebene zwei Bewertungsfragen zu beantworten (siehe nachstehenden Kasten). Auch diese Fragen hängen nach Auffassung der Evaluatoren wieder eng zusammen und werden daher im folgenden Kapitel gemeinsam beantwortet. Mit der Frage 2 zum Beitrag des Programms wird eher auf Wirkungsaspekte in Bezug auf den Ressourcenschutz abgehoben[34], während Frage 3 klären soll, ob und in welchem Umfang *PROFIL* überhaupt auf die europäischen Klimaschutzziele und insbesondere auf die Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls ausgerichtet wurde. Ob *PROFIL* zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele beiträgt, wird durch eine Zielanalyse des Entwicklungsprogramms sowie dessen Einordnung in den Kontext weiterer Instrumente und Programme des Landes untersucht. Neben der Nennung explizierter Programm- oder Maßnahmenziele ist der Beitrag des Programms aber auch wieder durch die Wirkungen von Maßnahmen zu überprüfen, so dass in einer Bewertung letztlich beide Fragestellungen integriert zu betrachten sind.

Horizontale Bewertungsfrage 2: *Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den drei vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen: c) Klimawandel?*

Horizontale Bewertungsfrage 3: *Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf:*
c) die Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls für die Abschwächung des Klimawandels??

Wirkungsindikator 7: Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels

Aus Sicht des CMEF und der Fragen der Kommission sind unter den Gesichtspunkten des Klimaschutzes zwei getrennte Fragestellungen zu verfolgen. Zum einen ist der Einfluss des EPLR auf die Erzeugung Erneuerbarer Energie zu bestimmen (Wirkungsindikator 7 und korrespondierender Baseline-Indikator B24). Da Klimaschutzwirkungen nicht allein mit der Produktion Erneuerbarer Energien verbunden sind, ist zum zweiten in Verbindung mit Baseline-Indikator B26 von Interesse, wie sich das Programm auf die Entwicklung der

[34] Aspekte der Anpassung an den Klimawandel werden hier nicht weiter betrachtet. Zwar können entsprechende Ziele in den Entwicklungsplänen vorkommen, z. B. bei Maßnahmen zum Küsten- und Hochwasserschutz, jedoch ist die Kommissionsfrage auf Ressourcenschutzaspekte ausgerichtet.

Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft auswirkt. In der folgenden Bewertung wird darüber hinaus versucht, für die Bestimmung der Klimaschutzwirkungen den Blick auf alle Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) mit Bezug zu *PROFIL*-Maßnahmen zu weiten, weil nichtlandwirtschaftliche Programmbestandteile – wie z. B. die forstlichen Maßnahmen – ebenfalls Einfluss auf das Emissionsgeschehen haben können[35].

2.3.4.1 Fachlicher und politischer Kontext

Ausgangslage anhand der Basisindikatoren

Gemäß den oben umrissenen Fragestellungen ist zunächst die aktuelle Ausgangslage in NI/HB, ausgehend von den Ausführungen im Entwicklungsplan, zu beschreiben.

Bioenergie: Die Ausgangslage zur Förderung Erneuerbarer Energien ist ausführlich in der Einleitung des Evaluierungsberichts (Teil I, Kapitel 3) beschrieben. Im Rahmen von *PROFIL* erfolgt im Gegensatz zum Vorgängerprogramm keine Förderung der Biogasproduktion mehr, da das bestehende Instrumentarium des EEG für ausreichend erachtet wird. Zudem ist Niedersachsen gemessen an der erzeugten Energiemenge auf diesem Sektor bereits Spitzenreiter in Deutschland. Neben den Anreizprogrammen des Bundes sind Erneuerbare Energien auch Fördergegenstand des EFRE, der vorrangig klein- und mittelständische Unternehmen fördert.

[35] Außerdem werden in der aktuellen Berichterstattung von THG-Emissionen aus der Landwirtschaft einzelne Emissionsquellen (Düngerproduktion, Kraftstoffverbrauch) in anderen Sektoren (Verbrennung von Brennstoffen, Industrieprozesse) berichtet.

Tabelle 2.28: Basisindikatoren Vertiefungsthema Klima

Nr.	Basisindikator	Quelle	Datenstand	Menge
B 24	Klimawandel: Erzeugung Erneuerbarer Energien aus Landwirtschaft und Forstwirtschaft			
	Aus Landwirtschaft (Kilotonnen)	EurObserEr; HAWK 2006	2004	175
	Aus der Forstwirtschaft (Kilotonnen)	Eurostat Energy Statistics; LIV, HAWK 2006r	2003	565
B 25	Klimawandel: Der Erzeugung Erneuerbarer Energien gewidmete LF mit Energie-/Biomassepflanzen (ha)	DG Agri	2006	100.000
B26	Klimawandel/Luftqualität: Gas-Emissionen aus der Landwirtschaft			
	THG-Emissionen aus der LaWi (1.000 t CO_2-Äquivalent)	UBA	2006	11,452[1)]
R6	Fläche im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zum Klimawandel beitragen (ha)	Profil		245.000
W7	Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels (ha)	Profil		245.000
	Zunahme der Produktion Erneuerbarer Energien	Profil		0
	Reduktion von CO_2-Äquivalenten (kt)	Profil		900

[1)] Der Wert gilt für Niedersachsen; Bremen hatte laut SBU in 2001 11,5 Mio. t.

Quelle: ML (2009b).

THG- und Ammoniak-Emissionen: In Deutschland ist die Landwirtschaft für 14 % der gesamten Treibhausgas-(THG)-Emissionen verantwortlich (inklusive LULUCF)[36]. Niedersachsen zählt mit rund 11,45 Gg CO_2-Äquivalenten ($CO_{2äq}$) THG-Emissionen aus der Landwirtschaft zu den Hauptemittenten dieser Quellgruppe in Deutschland. Die Menge der direkten Emissionen aus der Landwirtschaft (Quellgruppen Tierhaltung, Wirtschaftsdüngermanagement, Düngung landwirtschaftlicher Böden, Emissionen aus Nährstoffeinträgen von nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen) ist in den letzten 10 Jahren um rund 7 % gesunken, zuletzt aber wieder angestiegen (Haenel, 2010). Die Landwirtschaft hat bedeutende Anteile am Ausstoß der klimarelevanten Gase Methan (50 %) und Lachgas (80%) (BMELV, 2006). Die kritische Belastung ist in hohem Maße abhängig von der Viehdichte einer Region.

Die im Zuge der Nutzung der Böden durch Abbau der Bodenkohlenstoff entstehenden CO_2-Emissionen sind als die größte mit Landwirtschaft in Verbindung stehende Emissi-

[36] Die Emissionen durch Veränderung der Kohlenstoffvorräten im Boden infolge von Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) werden im nationalen Inventarbericht gemäß den IPCC-Konventionen separat (unter CRF5) berichtet.

onsquelle anzusehen. Die Emissionen stammen zum größten Teil aus der Nutzung von Moorböden. Zusammen emittieren meliorierte und als Acker oder Grünland genutzte Moorböden ca. 42 Mio. t $CO_{2äq}$ (Osterburg et al., 2009a). Rund 5,3 Mio. t wurden auf mineralischen Böden infolge von Grünlandumbruch oder des Wechsels auf einjährige Kulturen emittiert (Umweltbundesamt, 2010). Hinzuzurechnen sind auch noch die CO_2-Emissionen aus Brennstoffen, die für die Landwirtschaft berichtet werden, sowie Emissionen in Verbindung mit den Vorleistungen der landwirtschaftlichen Produktion. Die Leistung der Forstwirtschaft besteht im Hinblick auf THG-Emissionen in der Senkenfunktion durch CO_2-Bindung.

Moore als CO_2-Senke haben aufgrund der standörtlichen Gegebenheiten in Niedersachsen eine große Bedeutung. Das Niedersächsische Moorschutzprogramm hat das Ziel, 81.000 ha nicht abgetorftes und nach der Abtorfung renaturiertes Hochmoor als Naturschutzgebiet zu sichern (MU (Hrsg.), 2009). Vollständig kann das Ziel erst nach Ablauf des genehmigten industriellen Torfabbaus umgesetzt werden. Insgesamt wurden fast 30 Mio. Euro investiert[37]. Im Rahmen der Eigenbindung plant das Land, 9.000 ha abgetorfte, landeseigene Moore zu renaturieren und nicht mehr landwirtschaftlich zu nutzen.

Den Belastungen durch Ammoniakemissionen kommt im Rahmen der Luftreinhaltung eine besondere Bedeutung zu. Ammoniak ist nicht direkt klimawirksam, wird es aber durch die Umwandlung zu Lachgas und trägt über den Austrag von Stickstoff zur Bodenversauerung bei. Zur Verbesserung der Luftqualität hat die NEC-Richtlinie der EG (EG-RL 2001/81/EG) als nationale Höchstmengen an Ammoniakemissionen für 2010 ein Höchstwert von 550 Gg vorgesehen, Deutschland wird diesen Zielwert voraussichtlich nicht erreichen. Derzeit stammen 95 % der Ammoniakemissionen in Deutschland (Wert 2004) aus der Landwirtschaft, 75 % aus der Tierhaltung (BMELV, 2006). Die Emissionen ergeben sich vor allem durch Menge, Handhabung und Lagerung von Gülle. Die Landwirtschaft in Niedersachsen trug in 2008 mit 115 Gg Ammoniakemissionen aus dem Wirtschaftsdüngermanagement zu 25 % an den Gesamtemissionen in Deutschland bei.

SWOT Klima und Programmstrategie

Der Klimaschutz ist in der Programmstrategie weniger vertiefend behandelt als die Themen Biodiversität oder Wasser. Es wird nur das Ziel einer Reduktion der Emissionen aus der Landwirtschaft benannt. Eine eigene Strategie, wie sie zur Umsetzung von Natura 2000 oder der WRRL im Programm formuliert wird, gibt es für den Klimaschutz nicht.

Um die Interventionslogik des Programms nachvollziehen und einordnen zu können, werden in **Tabelle 2.29** die in der Ausgangslage beschriebene Umweltsituation, die als

[37] (http://www.bund-niedersachsen.de/themen/moorschutz/25_jahre_niedersaechsisches_moorschutzprogramm/)

Schwächen bewerteten Umweltprobleme und die Strategien sowie ihre Unterlegung durch Maßnahmen mit Bezug zum Klimaschutz gegenübergestellt.

Tabelle 2.29: Schwächen im Bereich von Umwelt und Landschaft mit Bezug zu Klima

Schwächen	In Beschreib. Ausgangslage angesprochen	In Strategie angesprochen	Maßnahmen
Kritische Belastung durch Ammoniak-Emissionen im westlichen Niedersachsen	X	X	Code 214 Code 221/223
Hohe THG-Emissionen aus LaWi (Lachgas, Methan)	X	X	Code 226

Quelle: ML (2009b).

Zunächst ist hervorzuheben, dass die wichtigsten Problemfelder des Klimaschutzes, die als Schwächen identifiziert wurden, auch von der Strategie des Programms aufgegriffen werden. Laut Programmstrategie soll der Beitrag des Programms zum Klimaschutz (Ziel ‚Bekämpfung des Klimawandels, Beeinträchtigungen durch die Landwirtschaft reduzieren') in erster Linie über Schwerpunkt 2 umgesetzt werden. *PROFIL* leistet nach eigenen Angaben mit dem Schwerpunkt 2 einen Beitrag zur Erreichung nationaler und gemeinschaftlicher Ziele zum Klimaschutz. Bezogen auf das finanzielle Gewicht liegt der Schwerpunkt eindeutig auf den Agrarumweltmaßnahmen (AUM) und dort auf die Teilmaßnahmen des NAU/BAU. Das Maßnahmenspektrum der AUM wurde zudem mit der Umsetzung der Health Check-Beschlüsse durch Einführung der Teilmaßnahme B0, Klima-/Wasserschutz auf Dauergrünland' sowie Aufstockung der Mittel für die Teilmaßnahmen A2 ‚Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren' und A7 ‚Förderung des Anbaus von Zwischenfrüchten oder Untersaaten' im Bereich Klimaschutz weiter verstärkt. Daneben sollen die Erstaufforstung (ELER-Code 221/223) und der Wiederaufbau Forst (ELER-Code 226) die Senkenfunktion des Waldes stärken. Von der mit der letzten Programmänderung eingeführten Förderung der Ausgleichszulage (ELER-Code 212) wird zukünftig auch ein Beitrag zum Klimaschutz durch Erhaltung des Grünlands erwartet.

Eine spezielle Förderung der Bioenergie wird aufgrund der durch die bundesdeutschen Fördermöglichkeiten und Anreizprogramme entstandenen dynamischen Entwicklung (vgl. Teil III Kap. 2.3.11) in Niedersachsen als nicht erforderlich erachtet.

Zudem wird erwartet, dass auch von Maßnahmen der Schwerpunkte 1, 3 und 4 Beiträge zum Klimaschutz geleistet werden. Als dafür konzipierte Maßnahmen ohne ausdrückliche Zielsetzung Klimaschutz werden genannt:

Tabelle 2.30: Maßnahmen aus Schwerpunkt 1, 3 und 4 mit Beitrag zum Klimaschutz

Maßnahmen	**Mittelvolumen = öff. Kosten in Mio. Euro ***
Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlichen Beratungsdiensten	6,5
Qualifizierungsmaßnahmen	1,5
Agrarinvestitionsförderungsprogramm	43,0
Dorferneuerung und -entwicklung	10,0
Diversifizierung	5,0
Dienstleistungseinrichtungen	1,5
Leader	9,0

* bei multifunktionalen Maßnahmen Anteil geschätzt

Quelle: ML (2009b).

Bei den einzelbetrieblichen Beratungsdiensten (ELER-Code 114) wird zusätzlich zum Beratungsangebot über Anforderungen der Cross-Compliance-Verpflichtungen seit dem Jahr 2009 eine Energieeffizienzberatung angeboten. Sie soll dazu dienen, die Energieeffizienz auf den Betrieben zu verbessern und einen Beitrag zur Erfüllung der nationalen Energieeinsparverpflichtungen zu erbringen. Bei der Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121) sollen zukünftig Vorhaben bevorzugt ausgewählt werden, die mit Energieeinsparungen und/oder Emissionsminderungen verbunden sind. Unter der Förderung von Dienstleistungseinrichtungen (ELER-Code 321) sind die Nutzung der bei Bioenergieanlagen anfallenden Prozesswärme und der Aufbau von Nahwärmenetzen vorgesehen.

Laut Ex-ante können rund 660 Mio. Euro der eingesetzten Programmmittel mit Klimaschutzwirkungen in Verbindung gebracht werden, allerdings die meisten nur mit geringer Wirkung und lediglich ca. 20 Mio. mit mittlerer Wirkung. Insgesamt spielen laut Aussagen der Ex-ante-Evaluation Klimaaspekte nur eine untergeordnete Rolle im Programm.

Niedersachsen hat noch keine eigene Klimaschutzstrategie. Auf dem Weg dahin wurde aber ein Positionspapier zum Klimaschutz verabschiedet (MU (Hrsg.), 2009). Von Expertenseite gibt es ebenfalls dezidierte Vorschläge (EFZN, 2009), die teilweise auch mit ELER-Förderangeboten bedient werden könnten (Bsp. Wirtschaftsdüngermanagement, Steigerung der Stickstoffeffizienz, Dorferneuerung). In Bremen liegt seit Ende 2009 ein Klimaschutz- und Energieprogramm 2020 vor (SBU, 2009). Im Bereich Erneuerbarer Energien setzt Bremen demnach zukünftig vor allem auf Wind-, Wasser- und Solarenergie. Für den Einsatz von Biomasse wird eine Potenzialstudie durchgeführt. Im Handlungsfeld Energieeinsparung durch energetische Modernisierung werden für öffentliche Gebäude und Wohngebäude Förderprogramme angeboten sowie Unternehmen bei der Verbesserung ihrer Energieeffizienz unterstützt.

2.3.4.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Laut ELER-VO ist der Beitrag der Förderprogramme zur Bekämpfung des Klimawandels durch den Indikator W7 ‚Anstieg der Produktion Erneuerbarer Energie' zu erfassen, gemessen in Kilotonnen Erdöläquivalenten (ktoe) pro Jahr. Dabei kommt für alle relevanten Maßnahmen ein einheitliches Berechnungsverfahren zur Anwendung, die Ergebnisse werden nach landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und anderen Quellen getrennt ausgewiesen. Der Wirkungsindikator steht im Zusammenhang mit den Baseline-Indikatoren zur Produktion (Menge, Fläche) Erneuerbarer Energien. Wenn immer möglich wird im Folgenden aber bei wirksamen Maßnahmen nicht nur die mit der Förderung produzierte Menge an Erneuerbarer Energie angegeben, sondern mit etablierten Faktoren auf die eingesparte Menge an CO_2-Äquivalenten ($CO_{2äq}$) umgerechnet.

Nach Auffassung der Evaluatoren und bestätigt durch das Arbeitspapier des Europäischen Evaluierungsnetzwerkes (Lukesch et al., 2010) greift dieser Indikator aber viel zu kurz, da er die Interventionslogik und Wirkungspfade wichtiger Maßnahmen nicht abbildet und viele Klimaschutz-relevante Wirkungen damit vernachlässigt. Die Wirkungen zum Klimaschutz werden daher zusätzlich über den Beitrag der Programme zur Reduktion von Treibhausgasemissionen abgeschätzt. Für landwirtschaftliche Treibhausgasemissionen wird dabei Bezug genommen auf den entsprechenden Baseline-Indikator B26, und nach den verschiedenen Treibhausgasen differenziert. Zur Vergleichbarkeit der Emissionsbetrachtung einzelner Maßnahmen auf Programmebene wird bei Vorliegen entsprechender Daten wieder in CO_2-Äquivalente umgerechnet, auch die Wirkung von CO_2-Senken wie Forst oder Moore wird darüber erfasst. Darüber hinaus können trotz der vergleichsweise geringen Klimawirkung Ammoniakemissionen als Indikator benutzt werden, wenn die Programme auf dieses Problemfeld (Luftverunreinigungen, Schadstoffeinträge) abstellen.

2.3.4.3 Relevante Maßnahmen

In der Analyse des Beitrags der ELER-Förderung zum Klimaschutz werden alle Maßnahmen als relevant berücksichtigt, die laut EPLR ein Klimaschutzziel aufweisen oder von denen entsprechende Wirkungen inklusive negativer Wirkungen als Kuppelprodukt zu erwarten sind. In der **Tabelle 2.31** sind die relevanten *PROFIL*-Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt. Auf die Wirkungen selbst wird im folgenden Unterkapitel 2.3.4.4 eingegangen.

Wie schon die Analyse der Programmstrategie gezeigt hat, wird auf der einen Seite die zentrale Rolle im Programm im Hinblick auf den Klimaschutz bei den AUM und einem Teil der forstwirtschaftlichen Maßnahmen gesehen. Erstere sollen die Emissionen von Treibhausgasen und Ammoniak aus der Landwirtschaft senken, die Forstmaßnahmen begründen und erhalten Wald als Kohlenstoffsenke. Von den Maßnahmen des SP 2 wird ein

Beitrag zum Ergebnisindikator R6 für erfolgreiche Landmanagementmethoden zur Abschwächung des Klimawandels um Umfang von 245.000 ha landwirtschaftlicher Fläche erwartet. Zum Programmwirkungsindikator ‚Reduzierung der Treibhausgasemissionen' wird ein Beitrag in Höhe von 900 kt Kohlenstoffäquivalente allein von der neu ab 2010 eingeführten ‚Klimaschonenden Grünlandbewirtschaftung' (ELER Code 214-B0) angestrebt. Da gemäß Programmstrategie auf eine spezielle Förderung der Bioenergieproduktion oder -nutzung verzichtet wird, ist entsprechend beim Wirkungsindikator W7 ‚Erhöhung der Produktion für Erneuerbare Energie' das Programmziel 0 ktoe angegeben.

Mit den weiteren, in der Strategie genannten Maßnahmen sowie unter Einbeziehung der Maßnahmen mit potenziell positiven Nebenwirkungen ist das Programm im Bezug auf den Klimaschutz insgesamt sehr breit aufgestellt und bedient mit Maßnahmen aus allen vier Schwerpunkten die Schutzziele. Insgesamt können 67 % des Mittelansatzes Klimaschutzzielen und erwarteten Nebenwirkungen für Klimaschutz zugeordnet werden.

Tabelle 2.31: Relevante Maßnahmen – Klimaschutz

Maßnahmen		Klima-schutzziel ja/nein	Quantifizierte Ziele für Indikatoren mit Wasserschutzrelevanz				
			Output		Ergebnis		Wirkung
			Wert	Einheit	Wert	Einheit	
Gesamtes Programm Bekämpfung des Klimawandels Reduzierung THG-Emissionen		ja			245.000	ha Beitrag zu R6 Bekämpfung des Klimawandels	Reduzierung der THG-Emission um 900 kt CO_2 (NAU/BAU B0)
111	Berufsbildung	ja	9.100 56.000	Teilnehmer Schulungstage			
114	Beratungsdienste	ja	28.000	Landwirte			
121	Agrarinvestions-förderung	nein	4.560 1.379	Begünstigte Mio. Euro Invest.vol.			
123	Verarbeitung und Vermarktung	nein	100 200	Begünstigte Mio. Euro Invest.vol.			
125-A	Flurbereinigung	ja	200	Verfahren			
125-C	Wegebau Forst	ja	600	Förderfälle			
214	Agrarumweltmaßnahmen		375.700 300.560	ha Förderflächen ha physi. Fläche			
214-A	NAU/BAU	ja					
A2	MDM-Verfahren	ja	56.000	ha	56.000	ha Btrg. Klimaschutz	
A3	Ausbr. Wirtschaftsdünger	ja	245000	SGVE	245.000	SGVE Beitrag zu R6 Klimaschutz	Minderung NH_3-Emissionen 740 t/a
A5/A6	Blühstreifen	nein	6.500	ha			
A7	Zwischenfr./Untersaaten	ja	80.000	ha	80.000	ha Btrg. Klimaschutz	
B0	Klimaschonende Grünlandbewirt.	ja	90.000	ha	90.000	ha Btrg. Klimaschutz	Reduzierung THG-Emission 900 kt CO_2
B1	Grünlandext.,Einzelfl.	nein	34.000	ha			
B2	Grünlandext., ergebnisor.	nein	4.200	ha			
C	Ökologische Anbauverf.	nein	60.000	ha			
214-B	Grundwasserschonende Landbewirtschaftung	nein	60.000	ha	60.000	Beitrag Wasserqualität	Verbesserung der Grundwasserquali.
214-C	Koop/Nat	nein					
221	Erstaufforstung	ja	2.100	ha	2.100	Erhöhung	Bekämpfung Klimawandel, Erhöhung CO2-Bindung in Biomasse
223	Erstaufforstung		100	ha	100	Waldanteil	
226	Wiederaufbau/ vorbeugende Aktionen	ja	1,34	Mio. Euro Invest.vol.		Waldflächen mit Vor-kehrungsmaßnahmen	
227	Nicht-produkt.-Invest.						Naturnähe / Stabilität der Bestände
	- Umbau	nein	5.000	ha			
	- Bodenschutzkalkung	nein	30.000	ha			
311	Diversifizierung	nein	150	Förderfälle			
321	Dienstleistung	ja	110	Projekt		Bau Nahwärmenetze	
322	Dorferneuerung	nein	2.250	Dörfer			
323-C	Gewässerschutz	ja	41	Mio. Euro			
	Informations- und Beratungsleistungen		30	% der Landwirte in Zielkulisse		Fläche freiwillige Vereinbarungen	
41	LEADER	nein	32	LAG	1.600	Projekte	

Quellen: Eigene Darstellung auf Grundlage von ML (2009b).

2.3.4.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Tabelle 2.32: Output, Ergebnisse und Wirkungen relevanter Maßnahmen: Klimaschutz

Titel	Maßnahmen	Output			Input		Umweltrelevantes Ergebnis	Wirkungen für das Schutzgut Klima					
		Wert	Einheit	Zielerreichung %	Öffentliche Ausgaben 1.000 €	Wirksamer Anteil %		dauerhaft	direkt	indirekt	potenzielle Wirkung	Mitnahme	Nettowirkung
111	Berufsbildung	197 3.035	Kurse Teilneh.	33	901	7	67 Kurse mit Umweltbezug 837 Teilnehmer	x		x	+	?	+
114	Inanspruchnahme Beratungsdienste	4.872	Landwirte	17	3.563	100	CC-Mindestanforderungen, 672 x Energieeffizienz	(x)		x	+	0	?
121	Agrarinvestitionsförderung	1.928	Betriebe	42	147.900	?	Biomasseanl., Abdeckung Wirtschaftsdüngerlager Wärmedämm.,	x	x	x	+/-	++	?
123	Verarbeitung und Vermarktung	36	Förderfälle		17.539	10	2 Untern. mit Ökoprodukten 23 Projekte mit Umweltziel	x	x		+	+	?
125	Infrastruktur				90.315								
125-A	Flurbereinigung	275	Projekte	138	51.691	?	Kraftstoffersparnis Flächenbereitstellung und Extensivierung, ~ 8.700 ha,						?
125-C	Forstli. Wegebau	203	km	58	3.301	?	zus. genutzte Biomasse		x	x	+/-	0	?
214	AUM				74.249								
214-A	NAU/BAU				57.932	100							
A2	MDM-Verfahren	64.444	ha	115		-	keine messbaren Effekte				0	++	0
A3	Wirtschaftsdünger	232.119	SGVE	95			Red. Ammoniak, Düngung		x			+	+
A5/6	Blühstreifen	7.695	ha	71			keine Düngung		x			0	++
A7	Zwischenfr./Untersaat	31.970	ha	40			Red. Düngung,		x			++	+
B1	Grünlandext.,Einzelfl.	18.355	ha	54			Red. Düngung		x			+	+
B2	Grünlandext.,	1.362	ha	32			Red. Düngung		x			0	+
C	Ökol.	52.119	ha	87			Red. Düngung,		x			+	++
214-B	GSL	4.298	ha	7	1.301	100	Red. Düngung,		x			0	++
214-C	Koop/Nat	29.700	ha	69	15.016	50	Red. Düngung		x			0	+
221/223	Erstaufforstung	404	ha	18	10.000	100	ha Abschwächung	x		x	+	0	+
226	Wiederaufbau	0	ha		0	-	nicht notwendig						
227	Nichtprodukt. Invest.				24.035	98		x		x	+	0	+
	Umbau	5.213	ha	104	16.009		ha Abschwächung	x		x	+	0	+
	Kalkung	21.029	ha	23	2.638		ha Abschwächung			x	+	0	+
311	Diversifizierung	23	Projekte		873	-	Keine EE-Projekte; bei Umnutzung Wirkung mögl.						0
321	Dienstleistung davon Nahwärmenetze	13 2	Projekte Projekte	12	4.527	75	Dämmwirkung in Gebäuden Einspar. fossiler Brennstoffe	x		x	++		++
322	Dorferneuerung	464 3.863	Dörfer Projekte		38.807	14	Dämmwirkung in ~2.080 Sanierungen an	x		x	+	+	+
413	LEADER - Lebensqu.	4	Projekte		11.466	80	3 Nahwärmenetzte (vgl.	x		x	++		++

? = Wirkung nicht abschätzbar Mitnahme + = möglich, ++ = wahrscheinlich Wirkung: + = positiv, ++ = sehr positiv

Quellen: Eigene Zusammenstellung aus Förderdaten der Maßnahmenbewertung und des Monitoring.

Die auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren qualitativ eingeschätzten Klimaschutzwirkungen von *PROFIL* sind in **Tabelle 2.32** dargestellt. Quantitative Wirkungsnachweise liegen bisher für keine Maßnahme vor[38]. Für einige Maßnahmen werden aber im Folgenden quantitative Wirkungsabschätzungen aufgrund von Literaturangaben aus den Outputzahlen hochgerechnet. Ob erhebliche Wirkungen vorliegen, ist zum einen von der Wirkungsintensität der Maßnahme abhängig (potenzielle Wirkung), wird aber zum zweiten ganz entscheidend durch den Umfang der Maßnahmenumsetzung beeinflusst. Der bisher realisierte Förderumfang (Output) der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen geht als wichtiger Faktor mit in die abschließende qualitative Bewertung ein (vgl. Spalte Nettowirkungseinschätzung).

Bioenergie - Substitution fossiler Brennstoffe:

Die Erzeugung und Nutzung von Bioenergie ist laut Programmstrategie kein Förderziel des Entwicklungsplans. Im Rahmen der Diversifizierungsbeihilfe (ELER-Code 311) wurden bislang keine Projekte zur Produktion und Nutzung Erneuerbarer Energien gefördert. Daneben können potenziell einige sekundäre Effekte durch Maßnahmen auftreten, die jedoch mangels genauerer Daten derzeit allesamt nicht bewertet werden können, wie etwa die Wirkung des forstlichen Wegebaus (ELER-Code 125-C). Die Nutzung von regenerativen Energien durch Anschluss an Nahwärmenetze unter Fördercode 321 wurde bislang in 6 Projekten in Leader-Regionen umgesetzt. Detaillierte Projektdaten stehen derzeit nicht zur Verfügung. Über weitere theoretische Einsatzmöglichkeiten Erneuerbarer Energien, z. B. im Zuge der Modernisierung von Betrieben (ELER-Code 121 und ELER-Code 123) sowie der Sanierung oder Umnutzung von ländlicher Bausubstanz im Rahmen der Förderung in SP 3 und SP 4 liegen ebenfalls keine näheren Informationen vor (bzw. sind bei AFP laut Förderdaten unwahrscheinlich). Die flankierend wirkende Energieeffizienzberatung auf Betrieben unter Maßnahme 114 findet seit dem Jahr 2009 statt.

Verringerung von Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft

Die deutlichsten Wirkungen in Bezug auf Minderung von Treibhausgasemissionen gehen aktuell von fast allen angebotenen AUM aus. Die als wirksam eingeschätzten AUM haben ihre Outputziele zur Halbzeit der Förderperiode in sehr unterschiedlichem Umfang erreicht (7 bis 115 %). Mit ihnen konnte eine erfolgreiche Landbewirtschaftung mit Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels in einer Größenordnung von knapp 210.000 ha umgesetzt werden, das entspricht rund 8 % der LF in NI/HB. Hinzu kommen 232.000 Standardgroßvieheinheiten über Förderung der umweltfreundliche Gülleausbringung (A3). Zusätzlich können ab 2010 weitere als wirksam einzuschätzende Maßnahmen (B0, GSL) erstmals in

[38] Vertiefte Wirkungsuntersuchungen können aus Zeitgründen erst nach der Halbzeitbewertung durchgeführt werden, und sind zudem nur für relevante Maßnahmen mit erheblichen Wirkungen gerechtfertigt. Zudem führen erst mehrjährige Zeitreihen zu belastbaren Ergebnissen und erlauben ein Abscheiden von Nettowirkungen. Bislang ist geplant, diese vor allem für die AUM durchzuführen.

Anspruch genommen werden. Bezogen auf ihre jeweiligen Wirkmechanismen sind die Teilmaßnahmen aber differenzierter zu betrachten.

Für die Klimaschutzwirkung der AUM wurde in der Maßnahmenbewertung ausgehend von den im nationalen Inventarbericht betrachteten Quellpfaden für Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft (Haenel 2010) die Minderungsanteile auf Ebene der Teilmaßnahmen abgeschätzt. Grundlage dazu bildeten die geförderten Flächenumfänge und soweit vorhanden die in der deutschen Klimaberichterstattung verwendeten Emissionsfaktoren. Waren solche für die den Teilmaßnahmen zugrunde liegenden Wirkungsmechanismen nicht vorhanden, wurden sie mittels einer Literaturanalyse bestimmt. Da in der Literatur oft sehr unterschiedliche Werte angegeben werden, wird mit Wirkungsspannen gearbeitet.

Die Klimaschutzwirkung der meisten AUM setzt bei der Minderung von Lachgasemissionen durch die mit den Auflagen verbundene Reduzierung der Düngung an. Dazu sind auch bis auf die Biotoppflege die Fördervarianten der Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu rechnen. Aus der eingesparten Menge Stickstoff (vgl. Kapitel 2.3.3.4 errechnet sich ein durchschnittlicher Reduktionsbeitrag der AUM für Lachgasemissionen in Höhe von in Höhe von 28 bis 135 Gg $CO_{2äq}$ (Mittelwert 73,5 Gg), bzw. ein Minderungsanteil an den Lachgasemissionen von 0,8 % im Jahr 2009. Der Umfang der Reduktion ist bis 2009 wegen eines deutlichen Zuwachses der Förderflächenumfänge wirksamer Maßnahmen von rund 30 % gegenüber dem Ende der vergangenen Förderperiode erheblich angestiegen.

Auf Methanemissionen infolge der Veränderung von Tierbesatzdichten haben im Programm vor allem der Ökologische Landbau und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen Einfluss. Allerdings liegen derzeit keine Erkenntnisse darüber vor, wie der Umfang der Tierbestände ohne Förderung aussehen würde. Ohne ein solches Referenzszenario kann die Höhe der vermiedenen Methanemissionen nicht seriös bestimmt werden, da zudem -wie in Offermann et. al (2010) beschrieben - aufgrund von Modellprognosen von weiter sinkenden Rinderbeständen auszugehen ist.

Bei den Wirkungen der AUM überwiegt die durch Einsparung von Dünger erzielte Minderung von Lachgas-Emissionen (N_2O), die Kohlenstoffsequestrierung macht etwa einen Anteil von rund einem Drittel aus (s. nächster Absatz). Der Minderungsbeitrag zu den Methanemissionen kann mit den aktuell vorliegenden Daten nicht abgeschätzt werden, da unklar ist, wie stark die Tierbestände durch relevante Maßnahmen reduziert wurden. Für die Absenkung landwirtschaftlicher THG-Emissionen wurden bisher Mittel in Höhe von 74,2 Mio. Euro verausgabt. Bezogen auf die erreichte Fläche errechnet sich ein Betrag von rund 355 Euro pro ha.

Im Hinblick auf Reduzierung der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft sind einige Förderangebote als ergänzend wirksam einzuschätzen. Dazu zählt etwa die Berufsbildung (ELER-Code 111). Die aktuellen Kursthemen weisen aber inhaltlich nur wenige Bezüge zum Klimaschutz auf, eine sehr indirekte Wirkung kann derzeit von Kursen zum Ökolandbau ausgehen. Flankierend wirkt in Bezug auf THG-Emissionen wieder die Betriebsberatung unter 114 zur Einhaltung der Grundanforderung an die Betriebsführung (CC-

Verpflichtungen). Effekte konnten zur Halbzeitbewertung noch nicht ermittelt werden. Positive Nebenwirkungen für den Klimaschutz werden auch durch das Angebot der Beratung in Trinkwasserschutz- und Gewinnungsgebieten unter ELER-Code 323-C erreicht.

Ammoniakemissionen

In Bezug auf die Ammoniakemissionen (NH_3)wurde für die umweltfreundliche Gülleausbringung anhand einer Simulation mit dem Modell GAS-EM durch das Institut für Agrarrelevante Klimaforschung im vTI der Reduktionsumfang zur Halbzeitbewertung berechnet. Berücksichtigt wurden nur Tiergruppen mit hohen Emissionsanteilen. Insgesamt ergibt sich eine Reduktion der NH_3-Emissionen im Umfang von 845 Tonnen im Jahr 2009. Damit wäre der im Programm für die Maßnahme angegebene Zielwert für die Senkung der NH_3-Emissionen übertroffen. In Relation zu den Gesamtemissionen von Ammoniak aus dem Wirtschaftsdüngermanagement in Niedersachsen (Emissionswerte für Bremen liegen nicht vor) errechnet sich ein Minderungsanteil von 0,7 %. Auch diese Angaben sind Bruttoangaben. Gerade in Bezug auf die umweltfreundliche Gülleausbringung ist jedoch im weiteren Fortgang der Evaluation zu klären, in welchem Umfang Teilnehmer die Technik bereits vor Einführung der Fördermaßnahme eingesetzt haben oder eine Umstellung auf die neue Technologie tatsächlich stattgefunden hat bzw. stattfindet.

Schaffung/Erhaltung von CO_2-Senken

Die AUM können auch im Hinblick auf die Bindung von Kohlenstoff in Böden positive Wirkung entfalten, wenn sie zu einer dauerhaften Humusmehrung im Boden beitragen. Humuserhalt gilt als Grundanforderung nach Cross Compliance. Als wirksame Maßnahmen sind aktuell der Ökologische Landbau und die Winterbegrünung anzusehen. Bei Hochrechnung der Wirkungsfaktoren in der Literatur (vgl. Rahmann et al., 2008) ergibt sich im Jahr 2009 eine maximale Kohlenstoffbindung durch ökologischen Ackerbau zwischen 9 und 22 Gg $CO_{2äq}$, im Mittel 15,4 Gg $CO_{2äq.}$. Eine Wirkung des Zwischenfruchtanbaus wird nur dann erreicht, wenn der Zwischenfruchtanbau tatsächlich und dauerhaft über den reinen Humuserhalt hinausgeht. Ob dies für die geförderten Betriebe zutrifft, konnte anhand der zur Verfügung stehenden Förderdaten nicht geprüft werden. Die Mulch- und Direktsaat und die Mulchpflanzverfahren werden trotz häufig anders lautender Quellen nach dem aktuellen Stand in der Literatur (siehe auch Hinweise Ex-post-Bewertung von PROLAND) als nicht wirksam eingeschätzt.

Positive Klimaschutzwirkungen sind mit den nichtproduktiven Investitionen im Forst (Code 227) verbunden. Durch Umbau und Kalkung trägt die Maßnahme zur Stabilisierung der Bestände und damit zur Schaffung und Erhaltung der forstlichen Senkenfunktion bei. Für den Waldumbau wurde zur Halbzeit das Förderziel bereits überschritten, bei der Kalkung konnte mit rund 21.000 ha aber erst 21 % des angestrebten Förderumfangs umgesetzt werden. Durch Wiederaufforstung im Rahmen der Maßnahme 226 kann potenziell neuer Kohlenstoffspeicher geschaffen werden, jedoch ist der Förderfall bislang nicht eingetreten. Hingegen führen die Erstaufforstungen (ELER-Code 221/223) im Umfang von 400 ha zu

einer langfristigen Erhöhung der C-Senke (im Verhältnis zu Gesamtsenke Wald oder Gesamt THG-Emissionen nur geringe Bedeutung). Die für die Erhaltung oder Schaffung von Kohlenstoffsenken wirksamen Forstmaßnahmen erzielen einen Beitrag zur Minderung des Klimawandels auf rund 26.650 ha, was rund 2,6 % der Forstfläche Niedersachsens und Bremens entspricht. Für die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen wurden rund 28,65 Mio. Euro verausgabt, also rund im Mittel 1.075 Euro/ha.

Auf der Grundlage von der in Paul, Weber und Mosandl (2009) nach Altersklassen und Baumarten differenziert angegebenen Kohlenstoffspeicherungs- sowie CO_2-Minderungsrate wurde in der Maßnahmenbewertung für die im Zeitraum 2007 bis 2009 umgebauten und aufgeforsteten Flächen eine Modellrechnung zur Speicherleistung durchgeführt. In den ersten 20 Jahren können durch die Umbaumaßnahmen ca. 304 Gg Kohlenstoff im wachsenden Holz gespeichert werden. Die CO_2-Minderungsleistung liegt bei 1.113,5 Gg. Bei einer unterstellten Umtriebszeit von 120 Jahren können insgesamt 3.791 Gg Kohlenstoff und 14.009 Gg CO_2 gebunden bzw. gemindert werden. In Relation zu dem in den Wäldern in Niedersachsen und Bremen gespeicherten Kohlenstoff entsprechen die geförderten Flächen in den ersten 20 Jahren einem Anteil von 0,3 %. Bei Betrachtung der gesamten 120 Jahre entspricht der Anteil 3,4 %. Die CO_2-Minderungskosten der Maßnahme belaufen sich bei Anrechnung der vollen Umtriebszeit auf rund 1,86 Euro/t CO_2.

Weitere Maßnahmen mit nicht quantifizierbaren Wirkungen – Energieeinsparung

Die flankierend wirkende Betriebsberatung unter 114 beinhaltet neben der Einhaltung der Grundanforderungen an die Betriebsführung seit dem Jahr 2009 auch die Energieeffizienzberatung. Die Verbreitung energiesparender Technologien in der Produktion ist ein Kuppelprodukt der Investitionsförderung in den Maßnahmen 121 und 123. Da aber zu diesen Maßnahmen und Projekten keine genaueren Angaben vorliegen, kann zur Halbzeitbewertung keine Wirkungsabschätzung vorgenommen werden. Gleiches gilt für die theoretisch zu erwartende Kraftstoffeinsparung bei der Bewirtschaftung von arrondierten Flächen in Flurbereinigungsgebieten.

Nicht zu vernachlässigende Wirkungen im Hinblick auf Energieeinsparungen gehen von zahlreichen investiven Projekten in Schwerpunkt 3 sowie unter Leader aus, die unter verschiedenen Maßnahmencodes zur Umnutzung und Sanierung von Gebäuden oder Anlagen beitragen. Allein im Rahmen der Dorferneuerung (ELER-Code 322) hatten rund 54 % aller Projekte Maßnahmen an Gebäuden zum Gegenstand. Jedoch liegen derzeit keine spezifischen Angaben zur Abschätzung des Umfangs der relevanten Projekte und zu deren Wirkungen vor.

2.3.4.5 Beantwortung der Bewertungsfrage

Der Bezug des Programms zu den europäischen Prioritäten in Bezug auf Klimaschutz ist vorhanden, die in den Leitlinien der Kommission definierten Ziele sind in die Zielsystematik des Programms eingebunden. Laut Programmstrategie soll der Beitrag des Programms zum Klimaschutz überwiegend über Schwerpunkt 2 umgesetzt werden. Aber auch von Maßnahmen in den Schwerpunkten 1 und 3 werden relevante Klimaschutzbeiträge erwartet. Rund 43 % der öffentlichen Mittel im indikativen Finanzplan sollen im Zusammenhang mit Klimaschutzzielen verausgabt werden

Eine spezielle Förderung der Bioenergie über den Entwicklungsplan wird als nicht erforderlich erachtet. Daher kann das Programm in Bezug auf die Erzeugung und Nutzung Erneuerbarer Energien keinen nennenswerten Beitrag leisten. Der wesentlichste Beitrag des Programms zur Minderung des Klimawandels besteht in der Minderung von Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft durch die Agrarumweltmaßnahmen sowie in der Schaffung und Erhaltung von Kohlenstoffsenken durch die Forstmaßnahmen. Insgesamt konnte für die Wirkung der Maßnahmen 214, 221/223 und 227 eine Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Umfang von 206 Gg $CO_{2äq}$ für das Jahr 2009 geschätzt werden. Der Anteil der Forstmaßnahmen beträgt 56 %. Bezieht man die geschätzte CO_2-Minderungsleistung in 2009 auf die zuletzt veröffentlichte Zahl für alle THG-Emissionen aus Niedersachsen für das Jahr 2006 (Statistische Ämter der Länder, 2010) in Höhe von 89.072 Gg $CO_{2äq}$, ergibt sich ein rechnerischer Minderungsbeitrag des Programms von 0,23 %. Ein Basiswert für THG-Emissionen in 2009 liegt noch nicht vor. Für die wirksamen Maßnahmen wurden rund 86 Mio. Euro und damit gut 10 % der insgesamt verausgabten Programmmittel aufgebracht. Die als wirksam eingeschätzten Maßnahmen sind alle als multifunktional einzuschätzen und erbringen weitere positive Wirkungen auch für andere Umweltgüter. Darüber hinaus wurden 19 Mio. Euro für Maßnahmen in SP 3 verausgabt, für die ebenfalls von positiven, aber derzeit nicht quantifizierbaren Wirkungen im Bereich der Energieeinsparung ausgegangen wird. Die als wirksam eingeschätzten Maßnahmen sind alle multifunktional und erbringen weitere positive Wirkungen auch für andere Ziele. Nettowirkungen konnten bislang nicht ermittelt werden, entsprechende Daten lagen nicht vor.

2.4 Anpassung an Bevölkerungsschwund oder -druck (Frage 6)

Horizontale Bewertungsfrage 6: *Inwieweit ist das Programm erfolgreich auf Besonderheiten im Programmbereich wie Bevölkerungsschwund oder Druck durch urbane Zentren eingegangen?*

2.4.1 Fachlicher und politischer Kontext

Aktuelle und prognostizierte Bevölkerungssituation in Niedersachsen und Bremen

Die Bevölkerungsdichte in Niedersachsen und Bremen variiert stark zwischen den Ballungsräumen Hannover und Bremen/Bremerhaven und solitären Verdichtungsräumen einerseits sowie Gebieten mit überwiegend ländlicher Raumstruktur andererseits. Die Bevölkerungsentwicklung wird von der demografischen Entwicklung (Geburten- vs. Sterberate) und den regionalen Wanderungsbewegungen (Zuzüge vs. Wegzüge) bestimmt. Niedersachsen und Bremen profitieren vor allem von Wanderungsgewinnen, während die natürliche Bevölkerungsentwicklung aufgrund einer niedrigen Geburtenrate – wie in der gesamten Bundesrepublik – seit Jahren negativ ist. Seit 2005 ist die Bevölkerung Niedersachsens jährlich leicht zurückgegangen. Die räumliche Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen und Bremen zeigt zum einen ein Stadt-Umland-Gefälle, zum anderen ein West-Ost-Gefälle. Die Situation stellt sich aktuell als wenig problematisch dar (NLS, 2005).

Im Zuge des demografischen Wandels ist dagegen bis 2020 ein Rückgang der Gesamtbevölkerung prognostiziert, bei einer gleichzeitigen Verschiebung der Altersstruktur und regional unterschiedlichen Auswirkungen. Rückgänge sind vor allem im südöstlichen Teil des Landes sowie in den Landkreisen Wilhelmshaven, Wesermarsch und Delmenhorst zu erwarten, während insbesondere die Kreise Lüneburg, Vechta und Cloppenburg mit Bevölkerungsgewinnen rechnen (ML, 2009j).

Einflussfaktoren auf Wanderungsbewegungen

Wohnorts- bzw. Wanderungsentscheidungen werden durch etliche Faktoren beeinflusst, wobei die Verfügbarkeit von Einkommen und Arbeit, Wohnmöglichkeiten, die regionale Ausstattung mit sozialer Infrastruktur sowie die (subjektive) Bewertung der Lebensqualität in einer Region am relevantesten sind (Bähr, 2004). Wirkungsvolle Ansatzpunkte zur Vermeidung von Abwanderung liegen in der Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen in zumutbarer Nähe, dem Erhalt einer sozialen Infrastruktur und Investitionen in „Lebensqualität“ im weiteren Sinne (vgl. Kapitel 2.5). Die SWOT-Analyse für Niedersachsen und Bremen zeigte Stärken in den Bereichen Lebenszufriedenheit (insbesondere im Norden) und Bürgerengagement, sowie Potenziale in der Schaffung von Einkommensalternativen. Zugleich wurden Schwächen durch die Gefahr der Entleerung einzelner Gebiete im

südöstlichen Niedersachsen, der Schwächung regionaler Arbeitsmärkte und Infrastruktur sowie der Abwanderung junger Frauen identifiziert. Hinzu kommen kommunale Finanzierungsprobleme im Infrastrukturbereich (ML, 2009j, S. 21 und 103 ff.).

2.4.2 Relevante Maßnahmen in *PROFIL* und deren Wirkungen

Die Länder Niedersachsen und Bremen versuchen, den identifizierten Problemen durch die Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten und die Sicherung einer ausreichenden Grundversorgung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum entgegen zu wirken. Insbesondere die Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 sollen dazu beitragen, ländliche Räume zu schaffen, die auch für die künftigen Generationen attraktiv bleiben (ML, 2009j, S. 207 ff.).

Für Maßnahmen des Schwerpunktes 3 wurden im Zeitraum 2007 bis 2009 etwa 173 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt, davon der Großteil für die Dorferneuerung (322) und für den Erhalt des ländlichen Erbes (323). Beide Maßnahmen sollen dazu beitragen, ländliche Lebensräume attraktiver für Bewohner und Touristen zu machen und tragen dadurch eventuell auch zu Wanderungsentscheidungen bei.

2.4.3 Beantwortung der Bewertungsfrage

Trotz einiger Anstrengungen, dem prognostizierten Bevölkerungsrückgang in den ländlichen Regionen entgegenzuwirken, ist eine große Wirkung der Maßnahmen nicht zu erwarten. Der Grund dafür ist, dass die strategischen Ansatzpunkte zur Verminderung von Abwanderung beinahe durchweg andere Politikbereiche betreffen, insbesondere die Wirtschaftspolitik (Stärkung der regionalen Wirtschaft, Schaffung von Arbeitsplätzen), die Familien- und Bildungspolitik (Sicherung von Schulstandorten und Kinderbetreuung) und die kommunale Finanz(-ausgleichs)-politik. Maßnahmen der ländlichen Entwicklungspolitik können hier flankieren, nicht aber die Defizite in anderen Bereichen ausgleichen.

Die finanziell am stärksten ausgestatteten Maßnahmen des Schwerpunktes 3 (Dorferneuerung, 322 und Ländliches Erbe, 323) lassen aus Bevölkerungssicht kaum Effekte erwarten, die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen der anderen Maßnahmen (311, 312, 313) sind aufgrund des geringen Umsetzungsstandes und aufgrund der fehlenden „Kritischen Masse“ (Anzahl und Größe der Projekte) gering.

2.5 Lebensqualität (programmspezifische Frage)

Zentrales Ziel der Förderung im Rahmen der ELER-Verordnung ist die Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen. Eine Einordnung des Verständnisses von Lebensqualität bleibt dabei ebenso offen wie die Begriffsdefinition. Viel mehr wird Lebensqualität allgemein als „Formel für das gute Leben“ verwendet. Für die Analyse auf Programmebene wirkt sich dieses Problem vor allem durch fehlende Indikatoren aus: Im CMEF sind keine Wirkungsindikatoren formuliert. Bewertungsfragen zu dem Hauptziel „Lebensqualität und Attraktivität ländlicher Räume“ werden auf Maßnahmenebene für die Schwerpunkte 3 und 4 gestellt. Die Bewertungsfrage auf horizontaler Ebene, die Lebensqualität einbezieht, zielt auf die Wirkung als Instrument zur Gegensteuerung von Bevölkerungsschwund und dem Druck durch urbane Zentren.

Für die Evaluation der Wirkungen im Bereich Lebensqualität setzen die konzeptionellen Überlegungen daher zunächst bei einer Begriffsklärung und theoretischen Einordnung an.

Begriffsklärung und theoretische Einordnung

Was Lebensqualität ist, ist zunächst individuell belegt und eine subjektive Vorstellung. Gleichzeitig liegen den Auffassungen von Lebensqualität nicht nur subjektive Präferenzen zugrunde, sondern sie sind in einem gesellschaftlichen Diskurs vermittelt. Dabei hat sich der Begriff im gesellschaftlichen Wandel verändert. In dem einsetzenden Perspektivenwechsel der Entwicklung von Wohlstand und Wohlfahrt zeigten sich die Grenzen des Wachstums offensichtlich und wurden um eine Sicht auf Umweltfragen, Fragen des Lebensstils und Wertvorstellungen erweitert. Das Konzept des Lebensstandards, von Wohlstand und Wohlfahrt entwickelte sich zu Lebensqualität: „Unter Lebensqualität verstehen wir (…) gute Lebensbedingungen von Individuen und Gruppen bestimmt durch die Konstellation (Niveau, Streuung, Korrelation) der einzelnen Lebensbedingungen und der Komponenten des subjektiven Wohlbefindens“ (Zapf, 1984, S. 23).

In diesem Verständnis ist Lebensqualität weniger eine Zustandsbeschreibung als vielmehr ein multidimensionales Wohlfahrtskonzept, das unterschiedliche gesellschaftliche Ebenen verbindet und materielle wie immaterielle, objektive und subjektive, individuelle wie kollektive Komponenten umfasst (Noll, 1995). Das subjektive Wohlbefinden ist zu verstehen als das Ergebnis eines Bewertungsprozesses, in dem die Menschen vor dem Hintergrund ihrer individuellen Ansprüche ihre objektiven Lebensbedingungen abwägen (Statistisches Bundesamt, 2004). Die eigene Situation wird dabei im Vergleich zu anderen bewertet, das 'besser' vor dem 'mehr' betont. Auch unterliegen die individuellen Ansprüche einem Wandel – je nach Lebensphase, aktuellen Ereignissen usw.

Das Konzept der Lebensqualität dient der Analyse subjektiver und objektiver Indikatoren der Lebensbedingungen und der subjektiven Wahrnehmung. Mittels Untersuchungen der subjektiven und einstellungsbedingten Wahrnehmungen werden individuelle Ziele und

Orientierungen identifiziert, die zu einer Gewichtung der objektiven Lebensbedingungen führen und Aussagen zum subjektiven Wohlbefinden ermöglichen.

Untersuchungsansatz und leitende Fragestellungen

Die dem Konzept von Lebensqualität zugrunde liegende Dualität und Unterteilung in objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden stellt sich für die Evaluation der EPLR-Förderung als sehr gut anwendbar dar. Wirkungspfade zu den beobachtbaren Lebensverhältnissen können anhand der Analyse der objektiven Lebensbedingungen ermittelt werden. Über die Darstellung der Maßnahmen im Kontext dieser Aspekte objektiver Lebensbedingungen zeigen sich Synergien und komplementäre Wirkungen.

Zwei Fragestellungen leiten die Untersuchung für die Bewertung des Ziels Verbesserung der Lebensqualität:

- Welchen Beitrag leisten die Entwicklungsprogramme zu den objektiven Lebensbedingungen?
- Welche Bedeutung haben die Entwicklungsprogramme in der subjektiven Wahrnehmung von Lebensqualität?

Für die erste Untersuchungsfrage werden basierend auf der Auseinandersetzung mit dem aktuellen Forschungsstand wesentliche Aspekte von Lebensqualität in ländlichen Räumen bestimmt. Diese Vorgehensweise lehnt sich auch an das Arbeitspapier des European Evaluation Network for Rural Development (EEN, 2010a) an. Hier werden ebenfalls Aspekte identifiziert und Indikatoren zusammengestellt, anhand derer sich Lebensqualität ableiten lässt, um zu einer Wirkungsanalyse zu gelangen. Ein zweiter Untersuchungsschritt sieht regionale Auswertungen auf Landkreisebene im Zeitverlauf vor, um Entwicklungen der Bereiche darzustellen, die den Fördersummen gegenübergestellt werden sollen.

Für die Analyse des subjektiven Wohlbefindens gehen die konzeptionellen Überlegungen des Untersuchungsansatzes dahin, eine eigene empirische Erhebung in Form einer Befragung durchzuführen, um zunächst Bereiche von Lebensqualität in ländlichen Räumen zu identifizieren, die durch die ländliche Entwicklungspolitik erreicht werden können und in einem folgenden Schritt, gezielt die Wahrnehmung von Verbesserungen der Lebensqualität in Folge der umgesetzten Entwicklungsprogramme zu ermitteln.

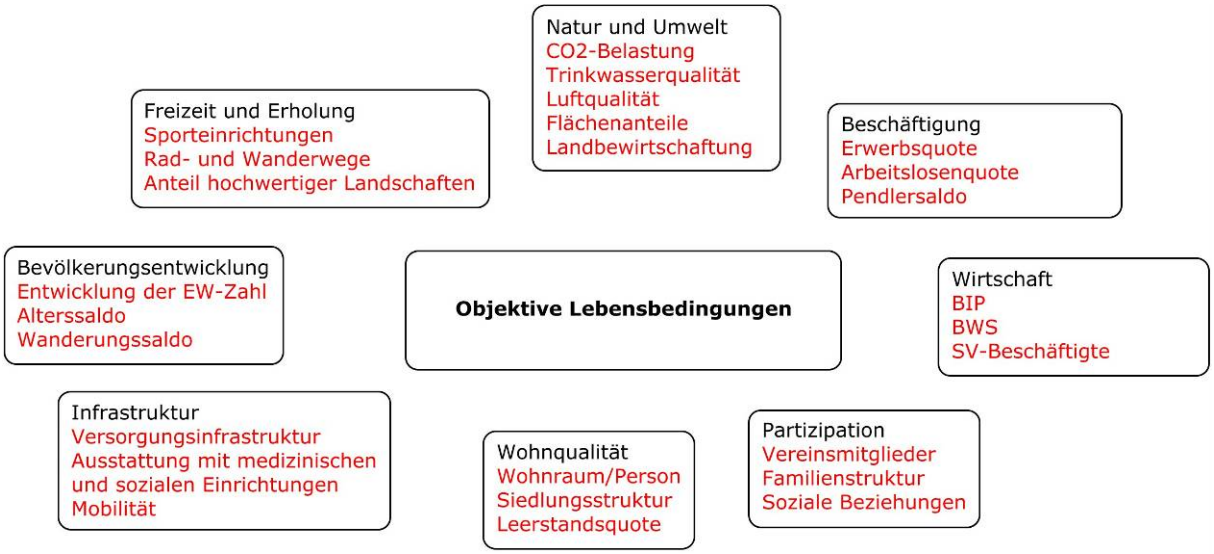
Aspekte von Lebensqualität in ländlichen Räumen

Sozialwissenschaftliche Forschungen verwenden das Konzept der Lebensqualität bezogen auf Individuen und Haushalte. Wird es für Lebensqualität in ländlichen Räumen entwickelt, also auf eine räumliche Ebene übertragen, folgt eine Hervorhebung der regionalen natürlichen, baulichen, strukturellen Bedingungen, und es ergeben sich spezifische Leitfragen, Begriffsdefinitionen, Operationalisierungen und Indikatoren zur Messung der Wirkungen auf Lebensqualität (vgl. Fries, 2006).

Untersuchungen zu Lebensqualität in ländlichen Räumen führen die räumlich differenzierten Lebensverhältnisse aus: die Lebensbedingungen unterscheiden sich je nach Lage im Raum, nach Verkehrsanbindung, nach Wohnortgröße und Wirtschaftsstruktur (vgl. Becker et al., 2009). Als spezifische objektive Eigenarten werden die Siedlungsstruktur und Wohnmöglichkeiten, insbesondere größere Wohn- und Grundstücksflächen, der Zugang zu Landschaft und Natur genannt. Die Qualität der sozialen Beziehungen (Nachbarschaft u. ä.), höhere Sicherheit, stärker gemeindebezogenes Leben, Engagement und Beteiligung und Freizeit- und Aktivitätsangebot sind spezifische Aspekte, die sich je nach subjektiver Wahrnehmung unterscheiden (Beetz, 2007; OECD, 2007; Spellerberg, 2007).

Auf die Frage nach der Lebenszufriedenheit, also dem subjektiven Wohlbefinden, lassen sich in Untersuchungen zur Lebensqualität zwischen ländlichen und städtischen Räumen kaum Unterschiede finden. Bei Bewohnern ländlicher Räume zeigt sich sogar ein eher hohes Wohlbefinden (Faßbender und Kluge, 2006).

Abbildung 2.16: Set objektiver Lebensbedingungen ländlicher Räume und mögliche Indikatoren



Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Aehnelt, Kühn und Schütte, 2006; Korczak, 1995; OECD, 2009; Statistisches Bundesamt, 2009)

Die erarbeiteten Aspekte der spezifischen Lebensbedingungen ländlicher Räume liefert die **Abbildung 2.16**.

2.5.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die Verbesserung der Lebensqualität ist grundlegendes und übergeordnetes Ziel des politischen Handelns in Wohlfahrtsstaaten. Die Politik der Entwicklung ländlicher Räume zielt vor der Prämisse der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf die Förderung regionaler

Entwicklung und den Ausgleich von Disparitäten in den Mitgliedsstaaten. Sie stellt mit der Agrarpolitik einen Teilbereich der Wirtschaftspolitik dar (siehe **Abbildung 2.17**).

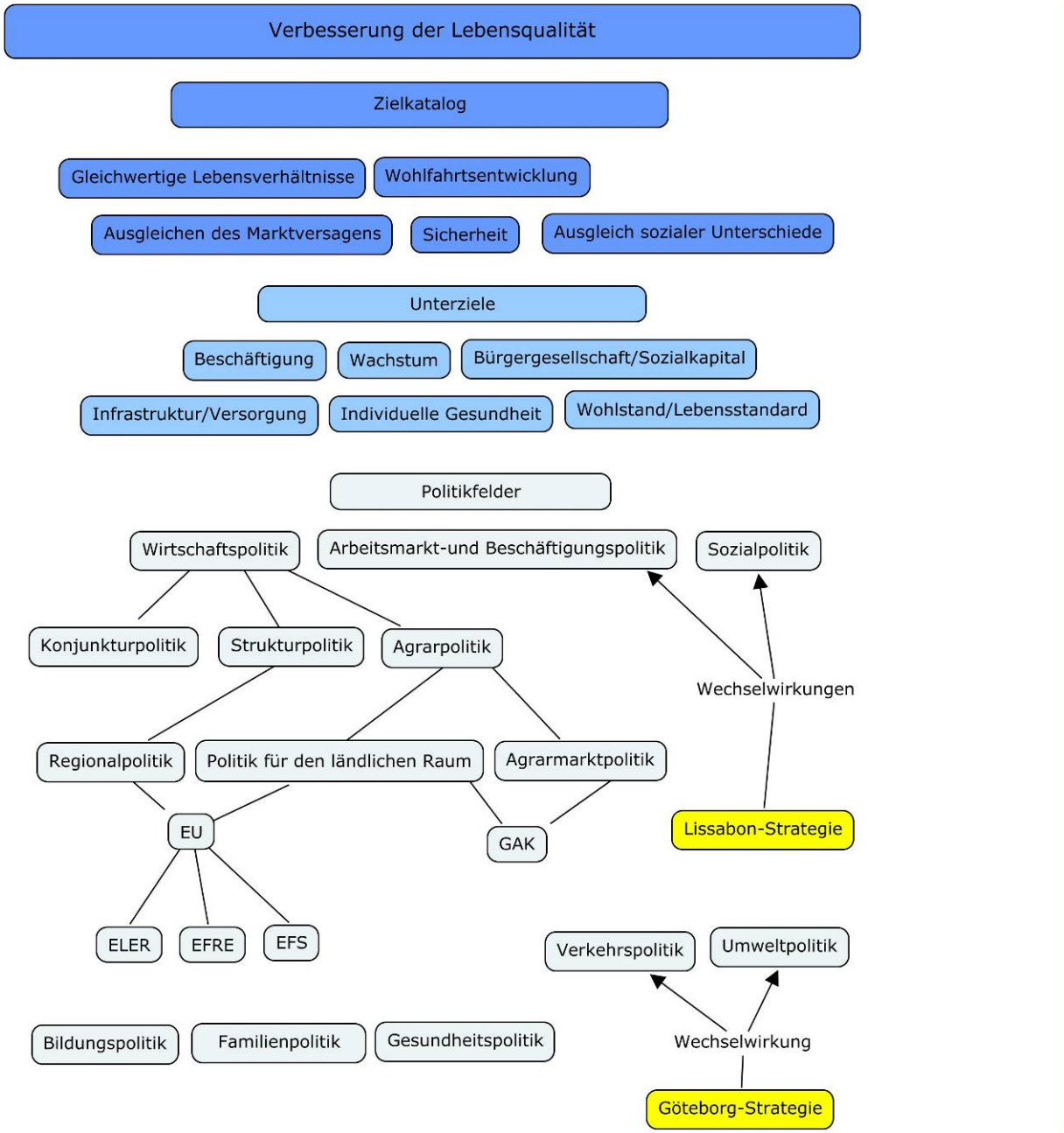
Das nach Bayern flächenstärkste Bundesland Niedersachsen zeichnet eine große Vielfalt von Lebensbedingungen aus und reicht von peripheren Räumen zu suburbanen Räumen in der Nähe von Agglomerationszentren. Deutlich unterscheiden sich die Wirtschaftskraft und die infrastrukturellen Ausstattungen. Durch Konzentrationen in zentrale Orte gestaltet sich der Zugang zur Daseinsvorsorge sehr unterschiedlich, gleichzeitig hat die Bedeutung des Individualverkehrs stark zugenommen. Die ländlich geprägten Teilräume in Bremen unterliegen vielfältigen urbanen Einflüssen. Sie sind einerseits von den vielfältigen Funktions- und Nutzungsansprüchen geprägt. Auf der anderen Seite unterscheiden sie sich in der Siedlungsstruktur kaum von den benachbarten, angrenzenden niedersächsischen ländlichen Regionen.

Die eher peripheren Regionen mit dünner Besiedlung weisen ein hohes naturräumliches und landschaftliches Potenzial auf. Problematisch stellt sich die Bevölkerungsentwicklung in diesen Regionen durch den demographischen Wandel, dar, besonders in den nordöstlichen Landkreisen. Im fortschreitenden Strukturwandel hat sich die Rolle der Landwirtschaft stark verändert. Von besonderer touristischer Bedeutung sind die Küstenregionen, die Lüneburger Heide und die Mittelgebirgsregionen Weserbergland und Harz.

Ausgangspunkt der Ausführungen in *PROFIL* zu Lebensbedingungen und Lebensqualität in ländlichen Räumen bilden die heterogenen Strukturen in den ländlichen Räumen Niedersachsens und Bremens. Leitbild ist die Nachhaltigkeit. Besonderer Fokus liegt auf der Verbesserung der Lebensqualität und Erhaltung des ländlichen Lebensraums und der Erhöhung der Selbstentwicklungspotenziale. Zukünftige Anforderungen stellen die Auswirkungen des demographischen Wandels dar, denen es zu begegnen gilt, vor allem hinsichtlich der Folgen für Funktionsfähigkeit der Dörfer und die Daseinsvorsorge. Ziel ist die Förderung der eigenständigen Entwicklung und die Stärkung endogener Potenziale.

Als wesentliche Aspekte der Entwicklungen in ländlichen Räumen werden das vielfältige kulturelle und soziale Leben genannt. Aus der hohen Identifikation der Bevölkerung mit dem ländlichen Lebensraum hat sich ein großes Bürgerengagement entwickelt, das für die Entwicklung ländlicher Räume sehr gut aktiviert werden kann. Einen Anker bildet die regionale Identität der Bevölkerung und das kulturelle und architektonische Erbe in den Dörfern. Besonderes Potenzial bietet leerstehende Bausubstanz, wenn in Folge einer Nutzung, neue Einkommensquellen erschlossen werden können. Ansätze der Entwicklung hinsichtlich der Grundversorgung liegen bei infrastrukturellen und sozialen Einrichtungen sowie Informations- und Kommunikationstechnologien. Für Aussagen zur Lebenszufriedenheit und zur Wahrnehmung von Lebensqualität werden Ergebnisse der Studie Perspektive Deutschland auf regionaler Ebene (Faßbender und Kluge, 2006) herangezogen.

Abbildung 2.17: Einordnung der Politik für den ländlichen Raum



Quelle: Eigene Darstellung.

2.5.2 Relevante Maßnahmen

Ausgehend von dem erarbeiteten Set objektiver Lebensqualität werden Maßnahmen als relevant ausgewählt, die laut EPLR ein formuliertes Ziel in diesen Aspekten haben oder in diesen Bereichen eine Wirkung erwarten lassen.

Das Programm verfolgt einen integrierten Entwicklungsansatz für die Umsetzung von regionsspezifischen Anforderungen. Der Leader-Ansatz in Niedersachsen (in Bremen wird dies nicht angeboten) zielt auf die Erschließung endogener Potenziale und die Stärkung regionaler Handlungskompetenz. Die Maßnahmen in *PROFIL* richten sich auf die Verbesserung der Wohnumfeld- und Wohnstandortqualität und die Sicherung der wirtschaftlichen und soziokulturellen Grundversorgung, vor allem für weniger mobile Bevölkerungsgruppen. Die Attraktivität für Tourismus und Naherholung soll gesteigert werden. Dorferneuerungsmaßnahmen zielen auf die Erhaltung der Bausubstanz in den Dörfern, die Sicherung der dörflichen Strukturen und die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse. Die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommensalternativen sind ein weiterer zentraler Bestandteil. Im Bereich Umweltbedingungen sowie Freizeit und Erholung treffen die umfangreichen Maßnahmen des Schwerpunktes 2 mit ihren Umwelt- und Klimazielen das Ziel Verbesserung der Lebensqualität.

Tabelle 2.33: Auswahl relevanter Maßnahmen – Lebensqualität

Relevante Maßnahmen		**Relevanz** Set objektiver Lebensbedingungen							
		Infrastruktur	Wohnqualität	Partizipation	Wirtschaft	Beschäftigung	Natur und Umwelt	Freizeit und Erholung	Bevölkerungsentwicklung
125a	Flurbereinigung	x	x			x	x	x	
125b	Wegebau	x	x		(x)			x	
214	Agrarumweltmaßnahmen						x	(x)	
313	Tourismus				x	x		(x)	
321	Dienstleistungseinrichtungen	x	x		x	x			
322	Dorferneuerung	x	x	x	x	x	(x)	x	
323a	Natur und Landschaft						x		
323d	Kulturerbe		x				x		
341a	ILEK			x					
341b	REM	(x)		x	(x)	(x)		(x)	
4	Lokale Entwicklungsstrategien	(x)	x	x	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)

(x) Maßnahme ausgewählt, da Wirkung in diesem Aspekt.
x Maßnahme ausgewählt, da Ziel formuliert in diesem Aspekt.

Quelle: Eigene Darstellung, ML (2009j).

Die Darstellung in **Tabelle 2.33** zeigt die als relevant ausgewählten Maßnahmen aus *PROFIL*.

2.5.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Für den Wirkungsbereich „Lebensqualität“ werden keine programmspezifischen Indikatoren genannt. Da auch das CMEF keine Indikatoren vorgibt, sind für diesen Bereich eigene Bewertungsindikatoren zu entwickeln, die das erarbeitete Set objektiver Lebensbedingungen widerspiegeln und auf verfügbaren Datenbeständen oder eigenen Erhebungsmöglichkeiten aufbauen. Die relevanten Indikatoren auf der Ebene der Maßnahme werden dabei ergänzend mit einbezogen. Dies wird ein erster Schritt für die Untersuchungen nach 2010 sein.

2.5.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Wesentlicher Bestandteil für die Messung der Beiträge der einzelnen Maßnahmen zum Ziel‚Verbesserung der Lebensqualität’ ist das dargestellte Set der objektiven Lebensbedingungen, dem Zielsetzungen und Wirkbereiche auf Maßnahmenebene zugeordnet wurden. Eine Darstellung auf Basis der Outputindikatoren für die relevanten Maßnahmen zeigt die **Tabelle 2.34**.

Hinweise zu Wirkungen auf Lebensqualität gibt die Darstellung der **Tabelle 2.34**. Für die Aspekte Wirtschaft und Beschäftigung ermitteln die Untersuchungen aus dem entsprechenden Vertiefungsthema (Kapitel 2.1) nur geringe Wirkungen. Die weiteren Bewertungen basieren auf dem derzeitigen Stand der Maßnahmenbewertungen und den entsprechenden Einschätzungen der Evaluatoren. Im weiteren Förderverlauf werden die Wirkungen auf die Verbesserung der Lebensqualität deutlicher hervortreten.

Für die Maßnahmen **Flurbereinigung und Wegebau** sind Wirkungen auf die Lebensqualität durch Maßnahmen des Naturschutz und der Landschaftspflege, durch die Bereitstellung von Infrastruktur sowie durch die Sicherstellung der Landbewirtschaftung und Landschaftsnutzung in ihrer Funktion für Erholung und Freizeit zu sehen. Des Weiteren wird durch verkehrliche Maßnahmen die Wohnstandortqualität deutlich aufgewertet. Wirkungen sind auch in den Aspekten Wirtschaft und Beschäftigung zu erwarten durch verbesserte Wettbewerbsfähigkeit infolge verbesserter Produktionsbedingungen und Kostensenkung.

Hier setzen auch die **Agrarumweltmaßnahmen** an, indem sie einen Beitrag zum Erhalt von Landschaften leisten. Die Wirkungen der vielfältigen Maßnahmen entfalten sich des Weiteren vor allem im Aspekt Natur und Umwelt durch den Schutz von Umweltgütern (Wasser, Luft, Boden) und die Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität. Eine Gewichtung dieser Wirkungen in Bezug auf die Lebensqualität ist auf dem jetzigen Stand nicht möglich.

Tabelle 2.34: Output und Wirkungseinschätzung – Lebensqualität

Relevante Maßnahmen	Output			Wirkung - Set objektive Lebensbedingungen							
	Förderfälle lt. EPLR	Förderfälle 2007-2009	Zielerreichung	Infrastruktur	Wohnqualität	Partizipation	Wirtschaft	Beschäftigung	Natur und Umwelt	Freizeit und Erholung	Bevölkerungsentwicklung
	Anzahl	Anzahl	%								
125a Flurbereinigung	200	276	138,0	++	+			0	+	+	
125b Wegebau	1.140 [2]	488 km	62,6	++	+		0		0	+	
214 Agrarumweltmaßnahmen	300.560 [1]	20.152 [1]	7,0						++	+	
313 Tourismus	200	40	20,0				k. A.	k. A.		+	
321 Dienstleistungseinrichtungen	150	4	1,9	0	0		k. A.	k. A.			
322 Dorferneuerung				+	+	+	k. A.	k. A.	k. A.	+	
DE-Dörfer	750	504	67,2								
Nicht-DE-Dörfer	1.500	255	17,0								
Projekte	2.450 [3]	365 [3]	14,9								
323a Natur und Landschaft	101	38	37,6						++		
323d Kulturerbe	250 [4]	219	87,6		+					+	
341a ILEK	20	21	105,0			0					
341b REM	20	18	90,0	+		++	k. A.	k. A.		++	
4 Lokale Entwicklungsstrategien	32 [5]	32 [5]	100,0	+	0	++	+	+	0	++	0
Projekte	1.600	212	13,3								

k. A. = Keine Angaben (auf dem derzeitigen Stand keine Aussage möglich).
Zu erwartende Wirkung - Einschätzung:
++ positive Wirkung, + geringe positive Wirkung, 0 neutrale Wirkung.
1) Hektar.
2) Neue Wege 780 km.
3) Projekte in Nicht-DE-Dörfern
4) Davon 200 Umnutzung.
5) LEADER-Regionen.

Quelle: Eigene Darstellung, ML (2009j).

Die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 dienen z. T. der Umsetzung der integrierten Entwicklungsprozesse. Die Lebensqualität betreffen sie besonders in den Aspekten Infrastruktur, Wohnqualität, Freizeit und Erholung, Partizipation sowie Natur und Umwelt. Die **touristischen Maßnahmen** tragen dort zu Freizeit und Erholung bei, wo mit der Attraktivitätssteigerung als Tourismusstandort auch ein verbessertes Angebot für die Bevölkerung verbunden ist, wie z. B. durch die Neuanlage von Reit-, Wander- und Radwegen. Die Wirkungen der **Dienstleistungseinrichtungen** liegen in ihrer großen Bandbreite von Einrichtungen zur Grundversorgung.

Die Wirkungen der **Dorferneuerung** liegen vor allem im Bereich der Wohnqualität durch die Verbesserung des Erscheinungsbildes der Dörfer, gestalterische Grün- und Freiflächenmaßnahmen sowie Straßenbaumaßnahmen. Projekte im Bereich der dörflichen Dienstleistungseinrichtungen und Gemeinschaftsanlagen schaffen neue Angebote und tra-

gen somit zu einer verbesserten Ausstattung bei. Darüber hinaus bietet die Dorferneuerung einen breiten und offenen Partizipationsansatz.

Die **integrierten regionalen Entwicklungsprozesse** der Schwerpunkt-3-Maßnahmen und in Leader basieren auf der Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an der ländlichen Entwicklung und sollen das regionale Potenzial stärken. In diesen Prozessen liegen neue Handlungsansätze für die Bereitstellung von Daseinsvorsorge und Infrastrukturausstattung. So ist ein besonderes Potenzial für die Verbesserung der Lebensqualität zu erwarten (Beetz, 2007).

Das Untersuchungskonzept sieht für den Modulbericht 2013 regionale Auswertungen der objektiven Lebensbedingungen auf Landkreisebene im Zeitverlauf vor. Für diese Messung stellt das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) die wesentliche Datenbasis bereit. Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland. Der Datensatz gibt Auskunft über eine große Anzahl von Indikatoren für objektive Lebensbedingungen. Dieser Analyse der ausgewählten Sozialindikatoren werden die verausgabten Fördermittel gegenübergestellt. Die Untersuchung der subjektiven Wahrnehmung als Instrument für die Gewichtung objektiver Aspekte und Bedeutungsanalyse der ELER-Maßnahmen erfolgt durch eine Befragung (siehe oben). Ergebnisse aus dem qualitativen empirischen Datenmaterial der Einzelfallstudien im Rahmen der Maßnahmenbewertung für die Dorferneuerung 322 fließen in die Konzeption dieser Untersuchung ein.

2.5.5 Fazit und Ausblick

Der Evaluation der Wirkungen für das programmspezifische Ziel ‚Verbesserung der Lebensqualität' liegen keine Bewertungsfragen zugrunde. Die gestellte grundlegende Untersuchungsfrage nach dem Beitrag der ELER-Förderung zu den objektiven Lebensbedingungen lässt sich auf dem Stand der dargestellten Untersuchung nicht beantworten. Herausgearbeitet wurden die objektiven Aspekte der Lebensbedingungen und Lebensqualität in ländlichen Räumen, die Zielsetzungen im EPLR sowie die relevanten Maßnahmen mit ihren Zielen und Indikatoren. Deutlich zeigt sich die Komplexität von Lebensqualität. Deutlich wurde auch der kleine Wirkungsbereich der relevanten Maßnahmen.

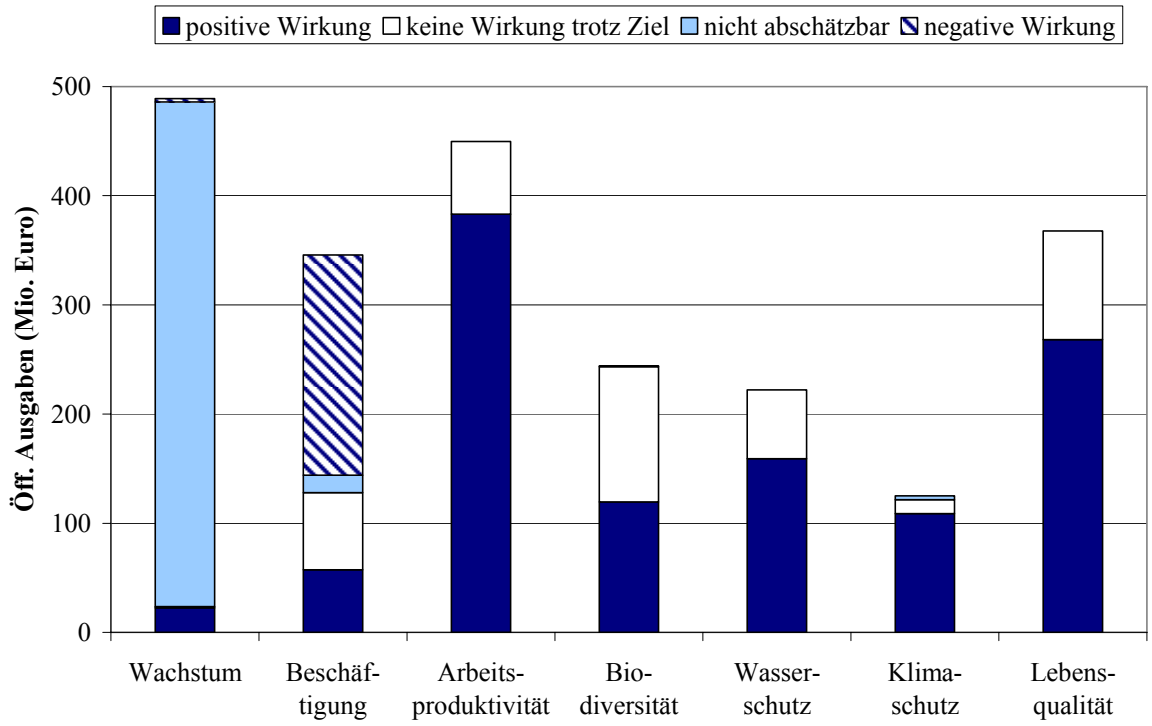
Vertiefte Wirkungsanalysen wird der Modulbericht vorlegen. Besonders die Analyse der subjektiven Wahrnehmung schafft die Voraussetzung zur Bewertung der Wirkung der Verbesserung der Lebensqualität. Die Untersuchungsschritte innerhalb der Analyse der Maßnahmenwirkungen fließen in die Bearbeitung des Vertiefungsthemas ein.

2.6 Fazit Programmwirkungen

Um die Gewichtung der einzelnen Wirkungsbereiche in den ersten drei Programmjahren zu verdeutlichen, wurde ein qualitativer Ansatz gewählt, der die potenziellen Wirkungen (3-stufig) den bisher eingesetzten Programmmitteln gegenüberstellt. **Abbildung 2.18** stellt die Programmwirkungen bezogen auf die vertieft untersuchten Themenbereiche (Wachstum und Beschäftigung, Modernisierung des Agrarsektors, Biodiversität, Wasserschutz, Klimaschutz und Lebensqualität) dar. Abgebildet ist der Umfang der öffentlichen Mittel, die für Maßnahmen mit „positiver“, „negativer“, „keiner“ oder „unbekannter“ Wirkung verausgabt worden sind. Öffentliche Mittel mit „keiner“ Wirkung beziehen sich auf Maßnahmen, für die ein entsprechendes Ziel besteht, jedoch keine Wirkung zu beobachten war. Die Kategorie „Wirkung unbekannt“ bezieht sich auf Maßnahmen mit einem entsprechenden Ziel, deren Wirkung zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht einschätzbar ist.

Es versteht sich von selbst, dass die Einschätzungen nur sehr pauschal erfolgen können, mit dem Ziel, ein erstes Bild über Schwerpunkte darzustellen. Die Darstellung beinhaltet insbesondere keine Aussage über die Stärke der (positiven oder negativen) Wirkung; es ist allein die Wirkungsrichtung (gewichtet mit den Ausgabenanteilen), die zählt. Eine fundierte Gewichtung kann erst zu einem späteren Zeitpunkt und anhand von überprüften Zielindikatoren erfolgen.

Abbildung 2.18: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009, einschließlich Artikel-89-Maßnahmen) nach Wirkungsrichtung der Maßnahmen*



* In der Abbildung sind Ausgabenanteile aller Maßnahmen mit positiven oder negativen Wirkungen berücksichtigt. Verausgabte Mittel mit „keiner“ oder „nicht abschätzbarer“ Wirkung beziehen sich nur auf Maßnahmen, die ein entsprechendes Ziel haben.

Quelle: Eigene Darstellung.

Basis für die Darstellung sind die insgesamt rund 840 Mio. Euro öffentliche Mittel, die im Zeitraum 2007 bis 2009 für ELER- und Artikel-89-Maßnahmen verausgabt wurden (vgl. Teil I, Kapitel 4.2.1). Mit positiven Wirkungsbeiträgen sind zwischen 46 und sieben Prozent der Gesamtmittel in den einzelnen Wirkungsbereichen verbunden.

– Die bislang größten Budgetanteile mit positiven Wirkungen (46 %) werden mit dem Bereich Arbeitsproduktivität verbunden. Hier wurden die Budgetanteile für Flurbereinigung und ländlichen Wegebau sowie der überwiegende Teil der Mittel für das AFP und Verarbeitung und Vermarktung angerechnet. Auch ein Teil der Fördermittel der Maßnahmen 111 und 114 ist hier mit positiven Wirkungen verbunden.

– Rund 32 % der verausgabten Mittel werden mit positiven Wirkungen im Bereich Lebensqualität verbunden. Allerdings ist in diesem Bereich bislang kein differenziertes Bewertungskonzept verfügbar, so dass insbesondere die AUM sowie viele Schwerpunkt-3-Maßnahmen und Leader mit ihren gesamten Ausgaben diesem Bereich zugeordnet wurden. Auch die Flurbereinigung und der ländliche Wegebau wurden teilweise positiv angerechnet.

- Es folgen die drei Umweltthemen, denen jeweils zwischen 13 und 19 % der Gesamtmittel mit positiven Wirkungen zugeordnet wurden. Das finanzielle Schwergewicht stellen dabei die Agrarumweltmaßnahmen, in allen Bereichen sind außerdem die Forstmaßnahmen (221, 227) wirksam. In den Bereichen Wasserschutz und Biodiversität wirken außerdem die Maßnahmen 323 und 125-A jeweils mit unterschiedlichen Teilen ihres Budgets. Im Bereich Klimaschutz sind die Maßnahmen 311, 321 und 322 teilweise positiven Wirkungen zugeordnet.
- Sieben Prozent der verausgabten Mittel sind mit positiven Beschäftigungswirkungen verbunden. In diesem Bereich werden die AUM-Teilmaßnahme Ökologischer Landbau sowie Teilbudgets der Maßnahmen 121 und 123 positiv angerechnet. Ein größerer Teil der Projekte im AFP ist hingegen mit einer Rationalisierung der Produktion (tendenziell negative Beschäftigungswirkung) verbunden. Von den Maßnahmen im Schwerpunkt 3 lässt sich eine positive Wirkung nur bei der Diversifizierung quantifizieren, die übrigen Maßnahmen haben bislang keine Wirkungen oder sind nicht abschätzbar.
- Die größte Unsicherheit besteht bei den Wirkungen im Bereich Wirtschaftswachstum. Zu den hier relevanten Maßnahmen gehören mit 121 und 125 die mit den größten Anteilen der 2007 bis 2009 verausgabten Mittel, ihr Beitrag zum Wirtschaftswachstum ist aber bislang nicht abschätzbar.

2.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die zusammenfassende Gewichtung der Wirkungen mit den Ausgabenanteilen zeigt den besonderen Fokus von *PROFIL* auf sozio-ökonomische Wirkungen und den Aspekt Lebensqualität. Ausgehend von einer vermuteten steigenden Arbeitsproduktivität sind die strukturellen Beschäftigungseffekte tendenziell negativ. Die finanzielle Gewichtung des Umweltbereichs ist geringer als in den Programmen der meisten anderen Bundesländer. Bei den Umweltwirkungen steht der Wasserschutz an erster Stelle. Hier verfügt Niedersachsen über eine lange Tradition und setzt kombiniert Flächenmaßnahmen, investive Maßnahmen und Beratung ein. Dies gilt in Ansätzen auch für den Bereich Biodiversität, allerdings nicht in der Stringenz wie im Wasserschutz. Da Niedersachsen und Bremen postulieren, Ressourcenschutzziele vorrangig über freiwillige Maßnahmen erreichen zu wollen, müssten hier deutlich mehr Mittel eingesetzt bzw. Umweltziele verstärkt auch in produktionsorientierte Maßnahmen integriert werden.

Vertiefungsthema Wachstum und Beschäftigung (Frage 1):

- *PROFIL* setzt einen Schwerpunkt auf die investive Förderung im Agrarsektor. Einzelbetrieblich unterstützt diese Förderung Wachstumsimpulse bei den geförderten Betrieben; die Beschäftigungseffekte sind, da die geförderten Investitionen in der Regel mit deutlicher Rationalisierung einher gehen, eher negativ. Wie sich die Förderung auf

den Sektor insgesamt auswirkt, dazu können noch keine Aussagen getroffen werden. Allerdings konzentriert sich die Förderung weder auf die Steigerung wertschöpfungsintensiver Bereiche noch werden in größerem Umfang Innovationen angeschoben. Beides sind aber Kernelemente der Lissabon-Strategie, die stärker bei der Projektauswahl berücksichtigt werden sollten.

– Ansonsten setzt *PROFIL* einen Schwerpunkt auf infrastrukturelle Maßnahmen in ländlichen Räumen. Diese können, wenn überhaupt, erst mittel- bis langfristig zu dauerhaften Wachstums- und Beschäftigungseffekten führen. Die Strategie, diese Maßnahmen in integrierte ländliche Entwicklungskonzepte einzubinden, ist richtig und sollte weiter fortgesetzt werden. Bei der Auswahl der Projekte wäre darauf zu achten, inwieweit Anstoßwirkungen von ihnen ausgehen können.

Vertiefungsthema Modernisierung Agrarsektor (Fragen 7-10):

Die Wirkung der relevanten Maßnahmen auf die strukturelle Entwicklung im Agrar- und Agrarnahrungsmittelsektor auf der Grundlage der bisher vorliegenden Informationen ist noch unklar. Die mit den Maßnahmenevaluatoren geführten Interviews zeigen jedoch die Komplexität der verschiedenen möglichen Wirkungsrichtungen auf. So ist der Sektor strukturell in der Primärproduktion gut aufgestellt, Probleme ergeben sich jedoch in der Flächennutzung, der Art der Produktion (Tierschutz in der Veredlung) und in dem Auseinanderklaffen von Ferkelerzeugung und Schweinemast mit der Folge steigender Tiertransporte und erhöhter Risiken der Einschleppung von Krankheiten und Seuchen.

Da eine detaillierte Untersuchung dieser Zusammenhänge und des Zusammenspiels der Wirkungen der Maßnahmen auf die Entwicklung eines modernen Agrarsektors erst nach 2010 qualitativ und quantitativ anhand von empirisch gestützten Modellanalysen erfolgen wird, soll zum jetzigen Zeitpunkt auf weitere Politikempfehlungen verzichtet werden.

Vertiefungsthema Biodiversität (Fragen 2a und 3a):

Vor dem Hintergrund der nicht erreichten Biodiversitäts-Ziele und der (vorläufigen) dargestellten Biodiversitätswirkungen von *PROFIL* können zur Halbzeit der Programmumsetzung folgende Empfehlungen gegeben werden.

Empfehlungen an die Länder Niedersachsen und Bremen:

– Die EU hat den ELER als ein wichtiges Finanzierungsinstrument zur Verwirklichung des kohärenten ökologischen Netzes Natura-2000 bestimmt. Auf die Einrichtung eines speziell auf die Natura-2000-Gebiete zugeschnittenen Fonds wurde bewusst verzichtet. Es ist daher konsequent, dass *PROFIL* mit vielen Maßnahmen hier räumlich gesteuerte Förderschwerpunkte setzt. Dieser Ansatz ist weiter zu verfolgen, um den gemeinschaftlichen und nationalen Verantwortungen für Arten und Lebensräume gerecht zu werden. Der Anteil der hoch wirksamen Maßnahmen ist in diesen Gebieten ggf. zu erhöhen, um die Erhaltungsziele zu erreichen.

- Des Weiteren ist durch die Konzentration auf die besonders hochwertigen Gebiete mit überwiegenden Maßnahmen im Grünland (und in sehr geringem Umfang Wald) eine Vernachlässigung der Normallandschaft zu erkennen: So werden z. B. durch die AUM mit Biodiversitätszielsetzung zwar 9,7 % des Dauergrünlands, aber nur 2 % des Ackerlands erreicht. Da die Biodiversitätsziele wohl nur zu erreichen sind, wenn auch die Normallandschaft Mindestqualitäten für Arten und Lebensräume aufweist, sind hier zusätzliche Impulse zu setzen.
- Der Mittelansatz für die Agrarumweltmaßnahmen ist zu erhöhen, um den flächenhaften Biodiversitätszielen gerecht zu werden. Mehr freiwillige Maßnahmen müssen ermöglicht werden, sofern nicht an anderen Stellschrauben (strengere Cross-Compliance-Regelungen, wie z. B. Mindestanteile an ökologischen Ausgleichsflächen je Betrieb oder Ordnungsrecht) gedreht werden soll. Maßnahmen in hochproduktiven Agrarlandschaften sind kostenintensiver als in ertragsärmeren Extensivregionen, daher sind erhebliche zusätzliche Mittel erforderlich.
- Die Teilnahme an AUM in Normallandschaften ist gezielt zu bewerben und zu fördern. Die Motivation zur Teilnahme kann durch „Qualifizierungsinstrumente“ gesteigert werden. Die entsprechende *PROFIL*-Maßnahme sollte auf weitere Landkreise ausgedehnt werden und eine umfassendere Beratung enthalten. Mittelfristig wären hier neue Modelle denkbar, wie z. B. die Aufstellung von betrieblichen Naturschutzplänen. Ggf. wären auch betriebsübergreifende Modelle zu entwickeln, die einen besseren Ansatz zur Optimierung von Habitatqualitäten im regionalen Kontext (*landscape scale*) bieten.
- Das Maßnahmenportfolio für die Normallandschaften ist gezielt auf Biodiversitätsaspekte auszurichten und zu erweitern. In den Ackerbau-Normallandschaften sollten die GAK-Maßnahmen genutzt und im Hinblick auf Biodiversitätswirkungen optimiert werden. Es besteht die Hoffnung, dass dadurch hohe Flächenanteile der Ackerlandschaften erreicht werden können. Die Ausgestaltung könnte auch als Baukastensystem erfolgen, indem auf die GAK-Grundmaßnahmen Naturschutz-Bausteine flexibel aufgesattelt werden können:
  - Anschließend an die Winterbegrünung können für Teilflächen spezielle Sommerungen (Getreide, Leguminosen-Gemenge, u. a.) vorgeschrieben werden. Denkbar ist, Streifen ohne Ernte bis ins Folgejahr stehen zu lassen und/oder mit einem erweiterten Saatreihenabstand auszubringen. Davon könnten viele Feldvogelarten, Kleinsäuger und Wirbellose profitieren. Synergien zum Gewässerschutz können genutzt werden (Lage an Gewässern, Erosionsschutzstreifen, Verzicht Düngung u. a.).
  - Blühflächen/-streifen könnten hinsichtlich Ansaatmischung und Aussaatzeitpunkt (nicht zu spät im Jahr) für bodenbrütende Feldvögel optimiert werden.
  - Auch in Kombination mit den MDM-Verfahren wären z. B. Anteile an nicht geernteten, überwinternden Feldfrüchten, Brachestreifen oder Anteile von Sommerungen im Folgejahr denkbar.

- Schonstreifen können auch als Brachestreifen mit Selbstbegrünung angeboten werden. Damit kann ggf. ein kleiner Teil der entfallenen obligatorischen Stilllegungsflächen aufgefangen werden, denen ein hoher Biodiversitätswirkungsgrad zugesprochen wird.
- Für den Ökolandbau können Naturschutz-Bausteine entwickelt werden, wodurch seine Biodiversitätswirkung erheblich gesteigert werden kann. Gute Praxisbeispiel sind bekannt (Fuchs und Stein-Bachinger, 2008) und müssen ggf. regional adaptiert werden.
- In der Grünlandextensivierung kann das Stehenlassen von ungemähten, jährlich rotierenden Grünlandstreifen bedeutende Rückzugsräume für die Wiesenfauna schaffen. Gleichzeitig können Pflanzenarten zur vollen Samenreife gelangen und Genpoole auffrischen. Die neue NAU/BAU-Maßnahme weist hier in die richtige Richtung.
- Einführungsprobleme des in Niedersachsen/Bremen neuen Förderansatzes der ergebnisorientierten Honorierung im Grünland waren zu erwarten und müssen durch gezielte Bewerbung noch stärker überwunden werden, um vorhandene Potenziale zu nutzen und somit Mindestqualitäten im Grünland der Normallandschaft zu sichern. Der Maßnahmenansatz eröffnet neben einem effizienten Mitteleinsatz wie die Maßnahmenbewertung zeigt, auch die Einführung eines neuen Förderverständnisses in der Landwirtschaft, welches mehr Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit einfordert und somit das Bewusstsein für Naturschutzbelange stärkt.

– Darüber hinaus sind neue Vertragsmuster in der Normallandschaft mit konsequenter Ausrichtung auf Biodiversitätsziele erforderlich (Beispiele):
  - So sind z. B. die Feldlerchenfenster in einigen Ländern bereits mit großem Erfolg erprobt worden. Aufwand für den Landwirt und Ertragsausfälle halten sich im Verhältnis zur Wirkung sehr in Grenzen. Neben der Feldlerche profitieren auch weitere Bodenbrüter wie z. B. Schafstelze.
  - Auch doppelte Saatreihenabstände im Sommer- oder Wintergetreide haben sich als wirksame Habitatverbesserung für Bodenbrüter erwiesen.

– Der Ansatz zum Biodiversitätsschutz sollte Schwerpunkt übergreifend gestärkt werden. Dazu ist die Berücksichtigung von konkreten Handlungszielen insbesondere in den SP 1 und 3 vorzusehen. Z. B. liegt der Nettoeffekt für lineare Biotopstrukturen in den Verfahrensgebieten der Flurbereinigung bei durchschnittlich 430 m zuzüglich 4,3 ha flächenhafter Biotope. Hier könnten Mindestvorgaben gemacht werden. Genauso könnte der Wegebau prinzipiell an die Anlage ausreichender Wegeseitenstreifen gekoppelt werden. Bei Maßnahmen an Gebäuden, z. B. bei der Dorferneuerung oder Diversifizierung könnten z. B. grundsätzlich künstliche Dach-/Fassaden-integrierte Ersatzhabitate vorgesehen werden (für Schwalben, Mauersegler, Haussperling, Fledermäuse, Schleiereule usw.).

Empfehlungen an die EU:

– In der nächsten Förderperiode sollte die zu entwerfende Verordnung eine stärker an fachlichen Zielen orientierte Programmierung erleichtern und dafür z. B. auf eine aus Sicht von Biodiversitätszielsetzungen wenig hilfreiche Schwerpunkt-Bildung verzichten. Es ist eine stärkere Begründungspflicht einzufordern, wie, womit und in welchem Umfang prioritäre Ziele wie das Göteborg-Ziel (bzw. entsprechende Folgeziele) erreicht werden sollen.

Vertiefungsthema Wasserqualität (Frage 2b und 3b):

PROFIL ist in Bezug auf den Gewässerschutz sehr breit aufgestellt. Ausgehend von den vorgesehenen Budgets auf Maßnahmenebene können 50 % des geplanten Mittelansatzes mit Wasserschutzzielen in Verbindung gebracht werden. Von der Fachverwaltung ist auf der anderen Seite mit den Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplänen zur WRRL in 2009 ein hoher fachlicher Bedarf aufgezeigt worden. Durch Programmänderungen zur Umsetzung der Health-Check-Beschlüsse ist zwar das Programm bereits stärker auf diesen fachlichen Bedarf ausgerichtet worden, aber es muss insgesamt darum gehen, relevante Maßnahmen und fachlichen Bedarf im Sinne einer effizienten Mittelverwendung noch stärker zusammen zu führen. Dies gilt vor allem für die Agrarumweltmaßnahmen.

– Zur Minderung diffuser Stickstoffeinträge bei belasteten Grundwasserkörpern werden zukünftig vor allem neu eingeführte Agrarumweltmaßnahmen in einer entsprechenden Zielkulisse ab 2010 angeboten und durch ein ergänzendes Beratungsangebot (Maßnahme 323-C) unterstützt. Es ist aber anzuzweifeln, dass diese Maßnahmen allein (neben den grundlegenden Maßnahmen nach WRRL) den quantifizierten Minderungsbedarf decken können. Zum einen sollten bisher unspezifisch angebotene Maßnahmen mit Wasserschutzzielen aus 214-A (NAU/BAU) stärker unterstützend eingesetzt und besser auf diesen Bedarf ausgerichtet werden, zum Beispiel durch räumliche Lenkung oder durch anspruchsvollere Auflagen. Darüber hinaus kann erforderlich sein, weitere, besonders an die spezifischen Produktionsbedingungen in Problemregionen mit hohen N-Salden angepasste Maßnahmen anzubieten. Hierzu bieten sich die im Zuge des WAgriCo-Projektes diskutierten Maßnahmen an, besonders die ergebnisorientierte Honorierung einer Stickstoffreduzierung.

– Für den Bereich diffuser Stoffeinträge in Oberflächen- und Küstengewässer ist zunächst von der Fachseite erforderlich, prioritäre Ansatzstellen zu benennen. Auf Basis solcher Angaben, ggf. auch in Form einer Förderkulisse, können dann Flächenmaßnahmen, die auf diesen Eintragspfad abstellen, dem hessischen Beispiel folgend besser auf den fachlichen Bedarf hin gelenkt werden.

– Um Maßnahmen mit Wasserschutzzielen insgesamt passgenauer zu platzieren, sollte über neue Wege der Zielgruppenansprache nachgedacht werden, die ja in Trinkwasserschutzgebieten schon erfolgreich praktiziert wird. Über ein systematisches Screening können Risikobetriebe identifiziert und gezielt angesprochen werden. Es sollte

nach Lösungen gesucht werden (ggf. Modifikation der Maßnahme 114), um diesen Betrieben ein auf den Wasserschutz und ggf. auch auf weitere Schutzgüter ausgerichtetes Betriebsaudit verbunden mit einer Intensiv- und Förderberatung anzubieten.

– Weiterhin ist es erforderlich, dass alle Flächenmaßnahmen im Kontext mit den übrigen WRRL-Maßnahmen in ein umfassendes Evaluierungskonzept eingebunden und deren Wirkungen landesweit statistisch abgesichert aufzeigt werden. Gerade bei AUM mit niedrigen Minderungswirkungen in Bezug auf das N-Saldo ist es notwendig, die Verbesserung gegenüber den verschärften Anforderungen der Düngeverordnung bezüglich der Senkung der N-Überschüsse eindeutig nachzuweisen. Für AUM, die die Einführung neuer Produktionstechniken zum Gegenstand haben, sollte - wie bereits in früheren Bewertungsberichten angemerkt – die Verbreitung des technischen Fortschritts im Laufe der Jahre geprüft und eine Dauerförderung über mehrere Förderperioden vermieden werden.

– Auch Teile der forstlichen Maßnahmen können je nach Zielabwägung stärker auf die Problemgebiete nach WRRL gelenkt werden. Bei Erstaufforstungen sollte Grünlandumbruch wegen der Freisetzung akkumulierter Stoffe vermieden oder durch Begleitvegetation/Vorwald kompensiert werden.

– Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Oberflächengewässer werden laut Bewirtschaftungsplanung für die WRRL auf mehrere Bewirtschaftungszeiträume verteilt werden müssen, so dass ein vergleichbares Förderangebot auch im nächsten Entwicklungsplan enthalten sein sollte. Weiterhin wäre wünschenswert, das in der vorherigen Förderperiode seitens des MU angekündigte systematische Wirkungscontrolling umzusetzen.

Vertiefungsthema Klimawandel (Frage 2c und 3c):

Eine spezielle Förderung der Bioenergie über *PROFIL* wird von Seiten Niedersachsens und Bremens als nicht erforderlich erachtet, nur Nahwärmenetze sind Fördergegenstand. Diese Neuausrichtung des Programms wird ausdrücklich begrüßt, da in diesem in Deutschland hoch subventionierten Sektor die Anreize durch das EEG und weiterer Bundesprogramme ja gerade in Niedersachsen eine sehr dynamische Entwicklung in Gang gebracht haben. Positive Wirkungen für den Klimaschutz erzielt das Programm durch die Minderung von Treibhausgasemissionen über AUM sowie Schaffung und Erhaltung von CO_2-Senken über die Forstmaßnahmen. Trotz erheblicher Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft sind aber bisher kaum Maßnahmen in diesem Sektor mit Ziel der Emissionsminderung im Programm enthalten. Die insgesamt geringen Klimawirkungen der bisher angebotenen AUM sind als willkommene Nebeneffekte zu sehen, die vor allem über die auch aus Wasserschutzsicht bedeutende Steigerung der Stickstoffeffizienz zustande kommen. Es ist zu begrüßen, dass mit der 2010 neu eingeführten Teilmaßnahme B0 in 214-A ein spezifisches Förderangebot mit Klimaschutzzielen geschaffen wird.

- Da von Seiten des ML eine umfassende Studie beauftragt wurde, um nach optimalen Klimaschutzstrategien für Maßnahmen der Zweiten Säule zu suchen, werden hier keine weiteren Empfehlungen ausgesprochen. Aus Sicht der Evaluation ist auch im Hinblick auf Klimaschutz wichtig, dass die Wirkungen von Maßnahmen eindeutig belegbar sind. Zu diesem Zweck wird die Unterstützung der Fachreferate für Betriebserhebungen zu N-Düngung/-Bilanz, Humusbilanzen, Wirtschaftsdüngermanagement (Lagerung/Ausbringung) im Mit-Ohne-Vergleich erforderlich sein.
- Generell gilt, wegen der Vielzahl möglicher Ansatzstellen für Klimaschutzmaßnahmen die knappen Ressourcen auf die effizientesten Klimaschutzstrategien und Maßnahmen zu konzentrieren und auf Synergien für weitere (Schutz)-Ziele zu achten. Die Minderungsleistungen der forstlichen Maßnahmen sind mit sehr geringen Vermeidungskosten verbunden und sollten weiter ausgebaut werden.
- Bezüglich der Ammoniakemissionen wurde eine Wirkung der umweltfreundlichen Gülleausbringung berechnet. Allerdings bleibt – wie in der letzten Förderperiode – weiterhin unklar, in welchem Umfang die umweltfreundliche Technologie schon vor Einstieg in die AUM-Verpflichtung von den teilnehmenden Betrieben genutzt worden ist und inwiefern also die Fördermaßnahme tatsächlich netto einen Beitrag zur Reduzierung der Emissionen geleistet hat. Auch dies ist vertieft zu untersuchen. Es ist außerdem zukünftig zu beachten, dass zur Einordnung des Minderungspotenzials der Maßnahme das gesamte Wirtschaftsdüngermanagement vom Stall über die Lagerung bis hin zur Ausbringung auf die effizientesten Minderungstechniken hin beurteilt und die Förderung mit anderen Instrumenten zur Beeinflussung des Emissionsgeschehens (z. B. Verschärfung des Ordnungsrechts) verglichen wird.

Vertiefungsthema Lebensqualität:

- Auf dem derzeitigen Stand der Untersuchung können konkrete Aussagen zu Wirkungen auf die Verbesserung von Lebensqualität nicht getroffen werden. Deutlich wurde der kleine Wirkungsbereich. In den integrierten Entwicklungsprozessen hat Niedersachsen eine Zusammenführung der verschiedenen Förderansätze vollzogen, in der ein besonderes Potenzial für die Umsetzung von regionsspezifischen Anforderungen liegt. Welche Wirkungen daraus auf Aspekte der objektiven Lebensbedingungen entstehen, ist in den kommenden Untersuchungen zur Lebensqualität zu zeigen.

3 Beitrag von *PROFIL* zu den Zielen der ELER-Verordnung, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen

3.1 Beitrag von *PROFIL* zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Flankierung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

In den Erwägungsgründen zur ELER-Verordnung wird auf den Beitrag zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Flankierung der GAP-Reform abgehoben. An dieser Stelle sollen die Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen und der Programmbewertung kurz vor dem Hintergrund dieser beiden ELER-Ziele zusammengefasst werden.

3.1.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts

Horizontale Bewertungsfrage 4: *Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung von wirtschaftlichen Zielen und Zielen der Politik für sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt beigetragen im Hinblick auf:*

- *die Reduzierung der Disparitäten zwischen EU-Bürgern?*
- *die Reduzierung territorialer Ungleichgewichte?*

Die Begriffe „Disparitäten“ und „territoriale Ungleichgewichte“ beschreiben Unterschiede der Raumstruktur (Wirtschafts-, Wohn-, Arbeits- und Lebensbedingungen etc.) zwischen und innerhalb Nationen bzw. Regionen (Leser, 2005; Neu, 2006).[39] Die Bewertungsfrage beinhaltet demnach zwei Aspekte:

- den Beitrag von *PROFIL* zur Angleichung der Unterschiede in der EU und
- den Beitrag von *PROFIL* zur Angleichung der Unterschiede in Niedersachsen und Bremen.

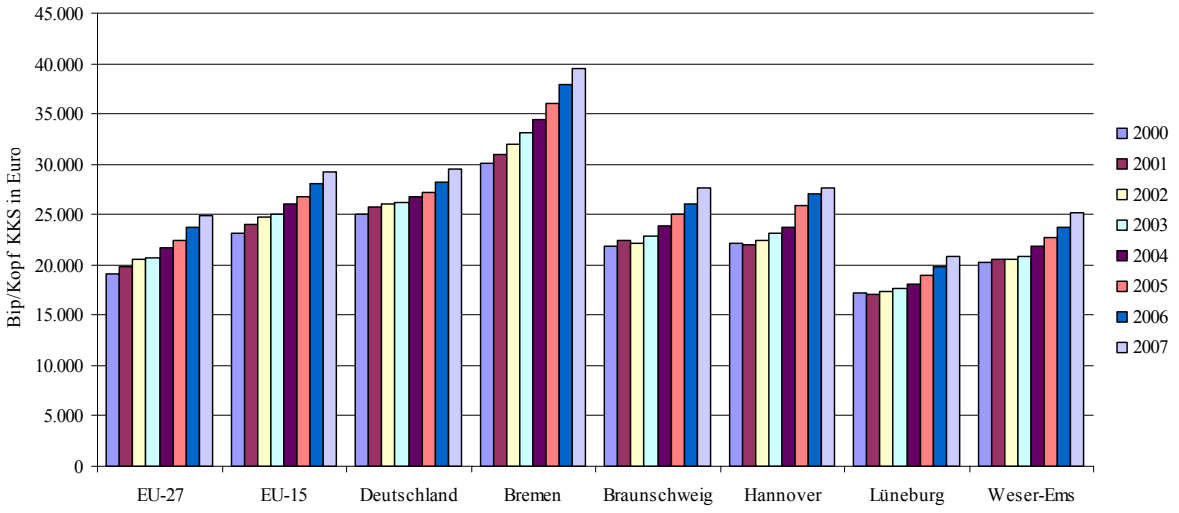
Unterschiede innerhalb der EU

Bremen liegt beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner als der zentralen Variable zur Festlegung der Förderfähigkeit der NUTS-2-Regionen im Rahmen der europäischen Strukturpolitik deutlich über den Werten Deutschlands und der EU (vgl. **Abbildung 3.1**), während

[39] Der geographische Begriff „Disparitäten“ und beschreibt raumstrukturelle Unterschiede auf einer aggregierten Ebene (Region, Nation). Der aus der Soziologie stammende Betriff der „territorialen Ungleichheit“ betont die Konsequenzen raumstruktureller Unterschiede für die konkrete Lebenssituation von Bürgern.

das BIP/Kopf in Niedersachsen nahe beim EU-27 Durchschnitt liegt. So lag der Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 in Niedersachsen bei 98 % des EU-27-Durchschnitts. Niedersachsen weist, wie Abbildung 3.1 zeigt, regionale Unterschiede auf. Insbesondere der Regierungsbezirk Lüneburg schneidet deutlich schlechter ab als die anderen ehemaligen Regierungsbezirke. Daher wurde mit dem ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg ein Teil von Niedersachsen in die Konvergenzgebietskulisse aufgenommen, was für die Strukturfonds eine getrennte Programmierung zur Folge hatte. Für *PROFIL* führte das Konvergenzgebiet im Vergleich zu anderen Bundesländern, die weniger EU-Mittel gegenüber der Periode 2000 bis 2006 bekamen, zu höheren Mittelzuflüssen[40] verbunden allerdings mit komplexeren Umsetzungs- und Berichtsstrukturen. Von allen vier ehemaligen Regierungsbezirken Niedersachsens ist zwar der Regierungsbezirk Lüneburg der im Durchschnitt wirtschaftlich schwächste Standort; er weist allerdings erhebliche regionale Disparitäten auf.[41] Neben den an Hamburg und Bremen angrenzenden Kreisen liegen im Regierungsbezirk Lüneburg periphere, ländlich geprägte Kreise wie Lüchow-Dannenberg.

Abbildung 3.1: Regionales Bruttoinlandsprodukt (KKS[1)] pro Einwohner in Euro) 2000 bis 2007



KKS = Kaufkraftstandards

Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat (2010).

Im Rahmen des Vertiefungsthemas Wirtschaft und Beschäftigung (siehe **Kapitel 2**) konnten bislang nur auf betrieblicher Ebene Effekte festgestellt werden; der gesamtwirtschaftli-

[40] Die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel sind allerdings annährend konstant geblieben, bezieht man LEADER+, PROLAND/EPLR Bremen und die fakultative Modulation in die Betrachtung mit ein.

[41] So lag 2006 das durchschnittliche BIP pro Kopf im Regierungsbezirk Lüneburg bei 19.900 Euro, während es im Kreis Stade 26.700 Euro gegenüber 15.000 Euro in Lüchow-Dannenberg betrug.

che Beitrag der Förderung soll zu einem späteren Zeitpunkt mit Hilfe von ökonometrischen Schätzungen ermittelt werden. Mit Ausnahme des Schwerpunktes 1, in dem direkte Unternehmensförderung eine große Rolle spielt, konzentrieren sich die Fördermaßnahmen von *PROFIL* v. a. auf die Verbesserung der Infrastruktur. Hier sind Struktureffekte eher mittel- bis langfristig und ohnehin nur schwer zu messen.

Unterschiede innerhalb von Niedersachsen und Bremen

Innerhalb von Niedersachsen[42] besteht prinzipiell ein Wohlstandsgefälle zwischen den verschiedenen Regionen, wobei einige ländliche Regionen prosperieren, während andere vor großen wirtschaftlichen und strukturellen Herausforderungen stehen. Die regionalen Entwicklungen in Niedersachsen sind Gegenstand eines Regionalmonitorings, das zeigt, dass es jenseits des Konvergenzgebiets Lüneburg Regionen v. a. in Südniedersachsen und an der Küste gibt, die zu den wirtschaftlich benachteiligten Gebieten in Niedersachsen gehören (NIW, 2009; NIW, 2010).

Gegenwärtig können noch keine messbaren Effekte der Förderung auf die wirtschaftliche Entwicklung (vgl. Kapitel 2) bzw. die sozioökonomische Situation ländlicher Räume dargestellt werden. Einzelbetrieblich sind zwar Effekte darstellbar; wie sich diese sowohl sektoral als auch regional auswirken, kann erst zu einem späteren Zeitpunkt dargestellt werden. Die infrastrukturellen Maßnahmen entfalten erst mittel- bis langfristig ihre Wirkungen. Inwieweit diese Maßnahmen tatsächlich die strukturellen Rahmenbedingungen ländlicher Räume verbessern, ist schwierig aufzuzeigen. Es gibt zwar viele positive Einzelfälle, z. B. im Bereich der Umnutzung, die sich aber kaum verallgemeinern lassen.

Bei der Beurteilung der Konvergenzwirkung ist auch wichtig, ob die Regionen die gleichen Chancen haben, an der Förderung zu partizipieren. Grundsätzlich kann dies bejaht werden, außer in den Fördermaßnahmen, für die es eine Gebietskulisse gibt. Allerdings erzeugen selbst bei horizontal angebotenen Maßnahmen die Maßnahmeninhalte bestimmte räumliche Schwerpunkte, wie z. B. im Agrarinvestitionsförderungsprogramm, das einen Schwerpunkt auf den Bau von Milchviehställen legt. Die Zentren der Milchviehhaltung liegen in den Grünlandregionen im Westen und Norden Niedersachsens, daher fließt auch ein Großteil der Mittel in diese Region. Des Weiteren besteht, wie auch schon in der Vorgängerperiode, das Problem, dass Fördermittel nicht unbedingt dorthin fließen, wo der größte Bedarf ist, sondern dorthin, wo Eigenmittel und Planungskapazitäten vorhanden sind. Dies ist für die Schwerpunkt-3-Maßnahmen ein Problem, weil gerade diese Maßnahmen ebenso wie Wegebaumaßnahmen unter ELER-Code 125 in starkem Maße mit kommunalen Mitteln kofinanziert werden. Befragungsergebnissen zufolge ist die kommu-

[42] Bremen ist für die Frage der Konvergenz irrelevant, weil es auf die Landwirtschaft und ländliche Gebiete abzielt, die in Bremen nicht zu den wirtschaftlich und sozial benachteiligten Stadtteilen gehören. Hier haben EFRE und ESF ein wesentlich adäquateres Maßnahmenspektrum zur Verfügung. *PROFIL* in Bremen ist rein sektoral und auf Umweltbelange ausgerichtet.

nale Finanzknappheit ein wesentliches Hemmnis bei der Umsetzung von ländlichen Entwicklungsmaßnahmen. Für die Konvergenzregion wurde auf das bestehende Problem mit einer Staffelung der Fördersätze für kommunale Maßnahmen der Integrierten ländlichen Entwicklung nach der Steuereinnahmekraft (siehe Teil II Kapitel 16) reagiert. Nimmt man den Ausgleichsgedanken auch über die Konvergenzregion hinaus ernst, muss über eine stärkere Berücksichtigung der kommunalen Finanzlage bei der Festsetzung von Beihilfehöhen nachgedacht werden. Allerdings ist die Operationalisierung der Steuereinnahmekraft für Zuwendungszwecke nicht einfach; des weiteren stellt sich die Frage nach der Finanzierbarkeit eines solchen Vorgehens (siehe auch Teil II, Kapitel 16).

3.1.2 Flankierung der GAP-Reform

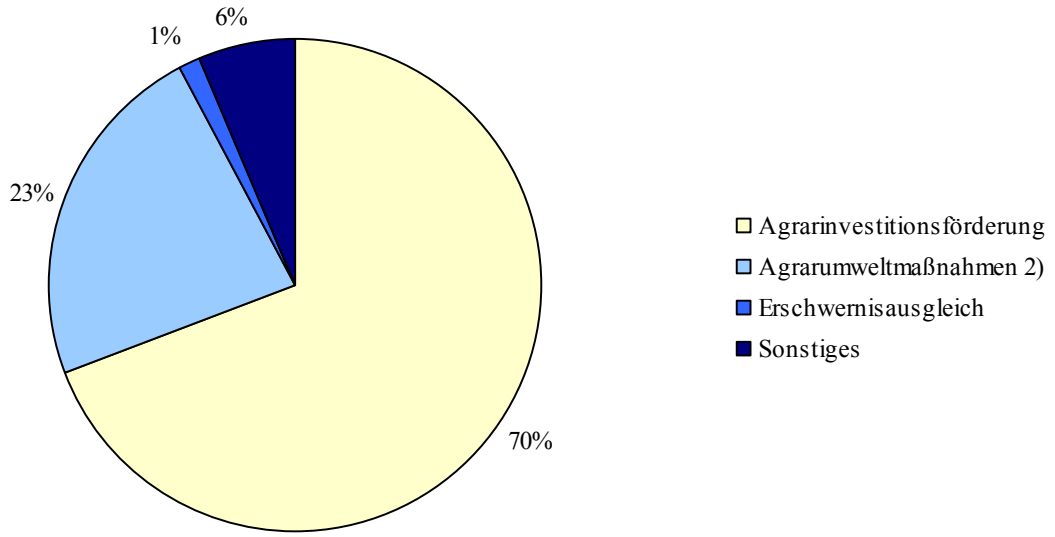
Die zentralen Elemente der Reform der 1. Säule der GAP sind die stärkere Marktorientierung und die Einbeziehung von Umwelt-, Lebensmittelsicherheits- und Tierschutzstandards in die Auflagenbindung (2006/144/EG). Die 2. Säule soll diese Neuausrichtung durch entsprechende Maßnahmen begleiten. Grundsätzlich ist allerdings anzumerken, dass der Beitrag der 2. Säule schon aufgrund der Finanzausstattung begrenzt ist. Trotz des Bedeutungszuwachs der 2. Säule liegt ihr Anteil in Niedersachsen und Bremen bei knapp 22 % des Finanzvolumens der GAP (siehe Teil I). Veränderungen in der 1. Säule, wie z. B. die Abschaffung der konjunkturellen Flächenstilllegung mit ihrer z. T. negativen Biodiversitätswirkung, können schon allein aufgrund der geringen Finanzausstattung nicht von freiwilligen Maßnahmen der 2. Säule der GAP aufgefangen werden. Dies gilt auch für andere Wirkungen aufgrund der stärkeren Marktorientierung der 1. Säule, z. B. Aufgabe unrentabler Betriebszweige nach dem Wegfall von Tierprämien oder Fruchtfolgeverengungen oder die deutlichen Grünlandverluste, die allerdings auch durch das EEG mit induziert wurden.

PROFIL legt einen Schwerpunkt auf die investive Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben. Nur bezogen auf das EU-kofinanzierte Maßnahmenspektrum liegt der geplante Anteil der Agrarinvestitionsförderung am gesamten Programmvolumen bei 16 %, im Bundesdurchschnitt bei 10,4 %.

Ohne Artikel-89-Maßnahmen flossen im Rahmen von *PROFIL* rund 53 % der Mittel bislang an Landwirte (siehe Teil I), unter Berücksichtigung von Artikel-89-Maßnahmen ca. 48 %. **Abbildung 3.2** stellt die Verteilung der bislang verausgabten öffentlichen Mittel an Landwirte auf Maßnahmenebene dar.

Der finanzielle Fokus[43] in der Umsetzung lag bislang auf der Agrarinvestitionsförderung. Damit unterscheiden sich Niedersachsen/Bremen in ihrem strategischen Ansatz sehr stark von anderen Bundesländern, die zum Teil aufgrund von Altverpflichtungen ein viel größeres Gewicht auf Flächenmaßnahmen setzen (mussten) und weniger auf investive Förderung.

Abbildung 3.2: Ausgezahlte öffentliche Mittel[1)] für landwirtschaftsbezogene Maßnahmen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 in %



1) Für Artikel-89-Maßnahmen Kalenderjahr

2) einschließlich Restzahlungen fakultative Modulation.

Quelle: Eigene Berechnungen nach ML (2009i; 2010c; 2010d; 2010e).

Von den beiden Aspekten der GAP-Reform, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und stärkere Integration von Umweltbelangen, wird v. a. ersterem im Rahmen der *PROFIL*-Förderung besonders Rechnung getragen. Damit einher geht die im Vergleich finanziell geringe Ausstattung der Agrarumweltmaßnahmen. Da man Ressourcenschutzziele in der Landwirtschaft in Niedersachsen vorrangig über freiwillige Maßnahmen umsetzen möchte (siehe Teil I), stößt man rasch an seine Grenzen, z. B. bei Agrarumweltmaßnahmen in landwirtschaftlichen Intensivregionen.

43 Bei den Agrarumweltmaßnahmen wurde im Betrachtungszeitraum der Auszahlungstermin verschoben. Wäre der Rhythmus beibehalten worden, läge der Anteil des AFP etwas niedriger.

3.2 Beitrag von *PROFIL* zu den übergeordneten Strategieebenen

In Kapitel 4 wird die Relevanz der neu eingeführten Strategieebenen für die Programmgenese und die Programmsteuerung diskutiert. Ihre praktische Relevanz ist eher gering. Dies gilt v. a. für die Nationale Strategie, die im Prinzip die Strategien der Länderprogramme zusammenfasst und daher kein Gestaltungspotenzial besitzt. Die EU-Strategie, v. a. die darin aufgegriffenen gemeinschaftlichen Umweltverpflichtungen wie Natura 2000 und WRRL, wurden genutzt, um Umweltmaßnahmen stärker als im Vorgängerprogramm PROLAND im Programm zu verankern (MU, 2009). Die Programmstruktur in Niedersachsen und Bremen hängt insbesondere auch von landespolitischen Prioritäten, von Kofinanzierungsmöglichkeiten und zu einem geringen Teil von der Vorbelegung mit Altverpflichtungen sowie der ELER-Vorgabe einer Mindestausstattung je Schwerpunkt (ML, 2009e) ab. Die sich so ergebende Programmstruktur deckt sich in unterschiedlichem Maß mit der EU-Strategie und der Nationalen Strategie. An dieser Stelle wird ein Überblick gegeben, in welchem Ausmaß *PROFIL* die verschiedenen Strategien bzw. Handlungsfelder bedient. Analog zu dem „earmarking“ der Lissabonstrategie in den Strukturfonds werden die einzelnen Maßnahmen entsprechend ihrer Lissabonfähigkeit kategorisiert und die Ausgaben zugeordnet. Der Ansatz orientiert sich an dem Vorgehen im 1. Fortschrittsbericht 2010 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland.

Dieser ist nicht so differenziert, wie die Analysen der Vertiefungsthemen (siehe Kapitel 2), da er lediglich die geplanten und verausgabten Finanzen klassifiziert; die Ergebnisse sind daher nur bedingt vergleichbar. Er ermöglicht aber eine Einordnung der Wirkungspfade vor dem Hintergrund der Programmstrategie und in den Kontext der EPLR anderer Bundesländer.

3.2.1 EU-Strategie

Die EU-Strategie ist eng mit der Lissabon- und Göteborg-Strategie verwoben. Zu den Schwerpunkten der Lissabon-Strategie gehören die Verbesserung von allgemeiner und beruflicher Bildung, von Forschung und Entwicklung sowie die Förderung von Innovation und Nachhaltigkeit. Aus Sicht der KOM können folgende Instrumente der ländlichen Entwicklung zur Erreichung der Ziele von Lissabon beitragen: Investitionen in die Informationsgesellschaft und Entwicklung der IKT, Förderung der Innovation in der Lebensmittelherstellungskette, Zusammenarbeit in FuE, Zusammenarbeit von öffentlichem und privaten Sektor, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Schaffung von Arbeitsplätzen und Diversifizierung der ländlichen Tätigkeit (EU-KOM, 2006g). Die Göteborg-Strategie fokussiert insbesondere auf die nachhaltige Entwicklung. Die GAP soll einen Beitrag hierzu leisten durch die Förderung gesunder, qualitativ hochwertiger Erzeugnisse, umweltfreundliche Produktionsmethoden – einschließlich der ökologischen Erzeugung –, nachwachsender Rohstoffe und des Schutzes der biologischen Vielfalt (EU-KOM, 2003a). Darüber hin-

aus spielen bei der 2. Säule der GAP auch die in **Tabelle 3.3** aufgeführten Handlungsfelder eine Rolle, allerdings mit einer geringeren Gewichtung.

Im Folgenden werden analog zum Vorgehen in den Strukturfonds ELER-Haushaltscodes lissabonfähigen Ausgabenkategorien zugeordnet. Bei der Zuordnung wurde die Liste der lissabonfähigen Ausgabenkategorien gemäß Artikel 9 Abs. 3 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006 zugrunde gelegt. Dazu gehören einzelbetriebliche Investitionen ebenso wie Investitionen in Humankapital. Ein vergleichbares Vorgehen wurde für die Darstellung des Beitrags von *PROFIL* zur Umsetzung der Göteborg-Strategie gewählt.

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt hat die Lissabon-Strategie in *PROFIL* ein geringfügig höheres Gewicht (siehe **Tabelle 3.1**). Die Planung sieht etwa ein Viertel der Mittel in lissabonfähige Ausgabenkategorien vor. Der Anteil von lissabonfähigen Ausgabenkategorien in der bisherigen Umsetzung liegt zum 31.12.2010 sogar bei 34 %, zurückzuführen v. a. auf das mit 28 % der getätigten Ausgaben hohe Gewicht der Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121).

Tabelle 3.1: Finanzielle Kenndaten von lissabonfähigen Maßnahmen von *PROFIL*

	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in der Planung in %	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in der Umsetzung in %
Niedersachsen/ Bremen	24	34
Alle Bundesländer	21	16

Bei der Zuordnung wurde die Liste der „lissabonfähigen" Ausgabenkategorien gemäß Artikel 9 Abs. 3 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006 zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2009j), SFC.

Auch wenn die Lissabon-Strategie im Rahmen von *PROFIL* eine etwas größere Rolle im Vergleich zu anderen Bundesländern spielt, kann dennoch von einer Arbeitsteilung mit den EFRE-Programmen in Niedersachsen und Bremen gesprochen werden. Deren Anteile von lissabonfähigen Ausgabenkategorien liegen deutlich über den Anteilen von *PROFIL*. (siehe **Tabelle 3.2**).

Tabelle 3.2: Finanzielle Kenndaten von lissabonfähigen Maßnahmen der EFRE-Programme 2007 bis 2013 in Niedersachsen und Bremen

	Anteil lissabonfähiger Ausgabenkategorien in %	
	indikativ 2007 bis 2013	bewilligte Mittel zum 31.12.2008 1)
RWB-Programm Niedersachsen	68	67
Konverenzprogramm Niedersachsen	61	50
RWB-Programm Bremen	k.A.	98

Quelle: MW (2009a; 2009b), WuH (2010).

Die strategischen Handlungsfelder der Göteborg-Strategie spielen hingegen in *PROFIL* im Vergleich zu den EFRE-Programmen eine wesentlich zentralere Rolle. Im Mittel sind nur 12 % der EFRE-Mittel bundesweit göteborgrelevanten Ausgabenkategorien zugeordnet (TAURUS ECO Consulting und ISI, 2009) [44], während der Anteil bei allen EPLR bei 65,4 % und bei *PROFIL* etwas niedriger bei 56 % liegt. In der Umsetzung von *PROFIL* spielten die zentralen Herausforderungen der Göteborg-Strategie bislang eine etwas geringere Rolle im Vergleich zur Planung. Dies ist bei der Darstellung in **Tabelle 3.3** v. a. ausgabentechnisch begründet. Aufgrund der Umstellung des Auszahlungstermins bei Agrarumweltmaßnahmen fehlt in den Ausgabenerklärungen bis zum 31.12.2009 eine komplette Jahrestranche (siehe Teil I).

Mit Blick auf den Beitrag der GAP zur Umsetzung der Göteborg-Strategie ist v. a. die Rubrik „Erhaltung und Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen“ von Relevanz. Wesentliche Maßnahmen in dieser Rubrik sind in Niedersachsen und Bremen die Agrarumweltmaßnahmen und die investiven Natur- und Gewässerschutzmaßnahmen des Schwerpunktes 3. Insgesamt liegt der geplante Mittelumfang bei 31 %. In der Umsetzung liegt der Anteil noch niedriger (siehe **Tabelle 3.3**), weil, wie in Teil I ausgeführt, aufgrund der Umstellung von Auszahlungsterminen die Auszahlungen bei ELER-Code 214 nicht die tatsächliche Umsetzung widerspiegeln.

[44] In einer Studie für das BMWI geht Prognos auf der Grundlage einer Fallstudie in NRW von einem Beitrag zur Göteborg-Strategie von 47 bis 67 % der Projekte und 46 bis 78% der eingesetzten Mittel aus und überträgt die Ergebnisse auch auf die RWB-Programme insgesamt (Bornemann et al., 2010). Allerdings gibt es keine projektbezogene Erfassung des Beitrags zur Göteborg-Strategie, was durch ein neues Kategorisierungssystem ab 2014 behoben werden sollte. Die unterschiedlichen Ergebnisse zeigen aber unseres Erachtens, wie schwierig es ist, anhand von Ausgabenkategorien Zielbeiträge zu ermitteln. Dies gilt auch für den Versuch, die ELER-Haushaltslinien zu kategorisieren. Dieses vereinfachte Monitoring ersetzt keine Wirkungsmessungen.

Tabelle 3.3: Finanzielle Kenndaten von göteborgrelevanten Maßnahmen von *PROFIL* (*kursiv*: Bundesdurchschnitt)

Zentrale Herausforderungen der Nachhaltigkeitsstrategie [1)]	Planung			Umsetzung		
	Öffentliche Mittel 2007 bis 2013 Euro	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in %		Auszahlungen zum 31.12.2009 Euro	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in %	
Klimaänderung und saubere Energie	162.724.234	9,9	*7,8*	51.232.883	11,4	*7,6*
Nachhaltiger Verkehr	43.800.375	2,7	*1,9*	12.591.531	2,8	*1,7*
Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion	42.136.840	2,6	*1,8*	16.669.967	3,7	*1,4*
Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	510.411.553	31,0	*48,8*	116.965.736	26,0	*60,4*
Gesundheit	17.868.005	1,1	*0,9*	7.718.626	1,7	*0,7*
Soziale Eingliederung, Demografie und Migration	53.901.654	3,3	*4,4*	9.077.283	2,0	*2,4*
Insgesamt	830.842.661	50,5	*65,5*	214.256.026	47,6	*72,6*

1) Die Kategorie „Armutsbekämpfung“ wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2009j), SFC.

Die Rubrik „Klimaänderung und saubere Energie“ kommt hinsichtlich ihrer Bedeutung an zweiter Stelle. Ihr wurden sowohl Maßnahmen zur Minderung von CO_2-Emissionen als auch Anpassungsstrategien wie der Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland (ELER-Code 126) zugeordnet. Einen Beitrag zur Minderung von CO_2-Emissionen können beispielsweise Agrarumweltmaßnahmen, der Ausbau Erneuerbarer Energien[45] und der Erhalt von Grünland leisten. Alle weiteren Rubriken der Nachhaltigkeitsstrategie spielen dagegen nur eine geringe Rolle. Wie **Tabelle 3.3** zeigt, ist gerade die für den Beitrag der GAP zur Göteborg-Strategie bedeutende Rubrik „Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ in Niedersachsen und Bremen mit geringeren Finanzansätzen ausgestattet. Dadurch ist die Bedeutung der Göteborg-Strategie insgesamt im Vergleich zum Bundesdurchschnitt geringer (siehe **Tabelle 3.3**).

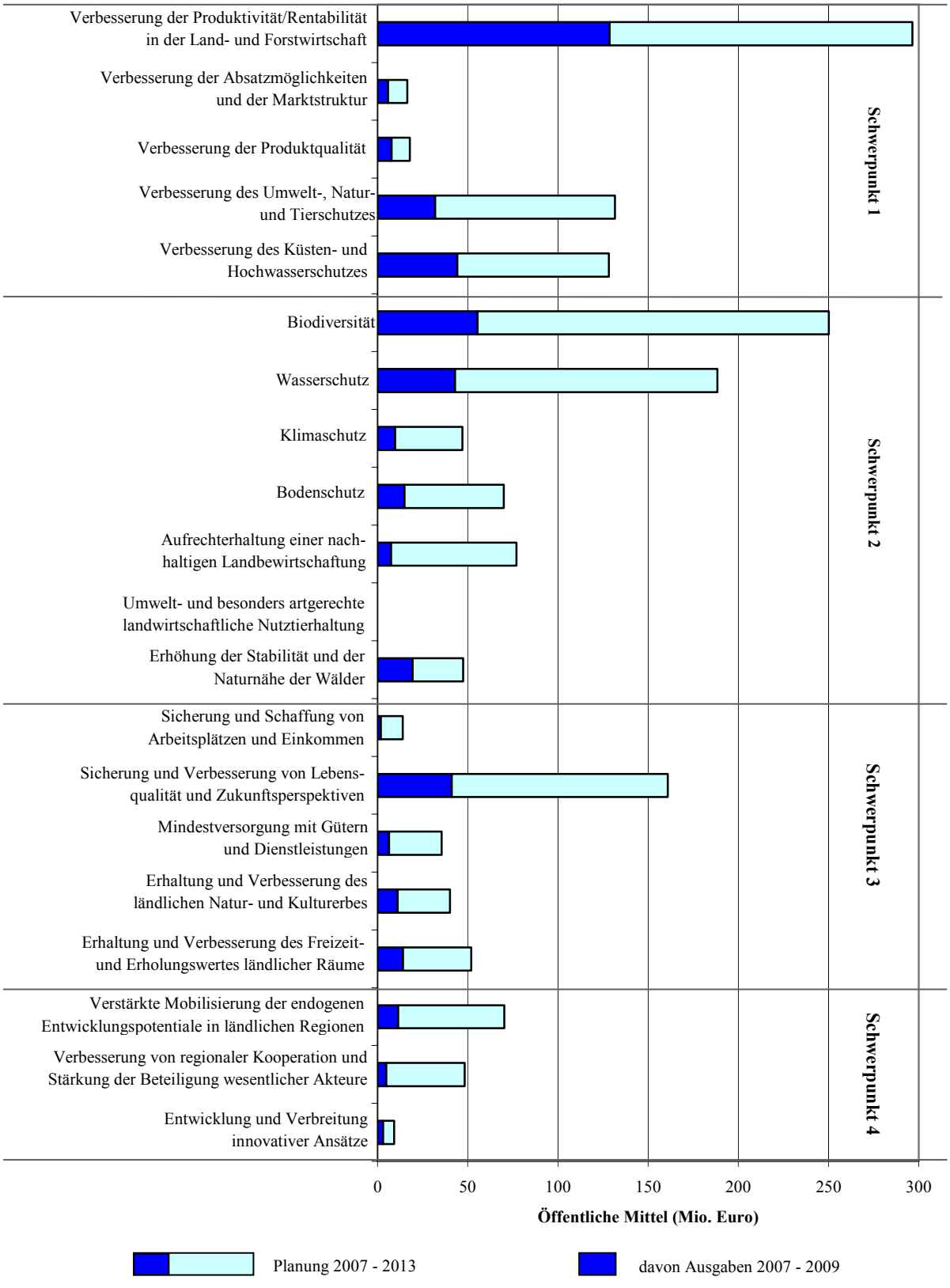
[45] Wesentlich stärkere Impulse für den Ausbau Erneuerbarer Energien setzt allerdings das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), so dass *PROFIL* nur flankierend unterstützt.

3.1.2 Beitrag von *PROFIL* zur Nationalen Strategie

Gegenstand dieses Kapitels ist die Frage, inwieweit mit *PROFIL* die prioritären Ziele des Nationalen Strategieplans (NSP) aufgegriffen wurden. Die Analyse beschränkt sich auf die Zuordnung des bisherigen Finanzflusses zu den im Nationalen Strategieplan dargelegten prioritären Zielen. In **Abbildung 3.3** werden die Beiträge der Maßnahmen zu den schwerpunktbezogenen Zielen dargestellt, wobei berücksichtigt wird, dass die Maßnahmen und Teilmaßnahmen des einen Schwerpunktes auch wesentliche Beiträge zur Erreichung von anderen Schwerpunktzielen leisten können.

Verschiedene Schwerpunkte lassen sich erkennen. Ein wichtiger Zielbereich ist die Verbesserung der Produktivität/Rentabilität in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, der v. a. von der einzelbetrieblichen Investitionsförderung dominiert wird. Aspekte des Ressourcenschutzes spielen eine große Rolle in *PROFIL*. Dies ist v. a. auf die Schwerpunkt-2-Maßnahmen (Agrarumweltmaßnahmen) und auch die investiven Naturschutz- und Gewässerschutzmaßnahmen unter ELER-Code 323 zurückzuführen. Planung und tatsächliche Umsetzung weichen im Bereich Ressourcenschutz voneinander ab (s. o.). Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt kommt der Sicherung und Verbesserung von Lebensqualität und Zukunftsperspektiven auch noch eine wichtige Bedeutung zu. Dies liegt auch an dem Beitrag von infrastrukturellen Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (Flurbereinigung und ländlicher Wegebau), die finanziell gut ausgestattet sind.

Abbildung 3.3: Geplante und verausgabte öffentliche Mittel von *PROFIL* (Stand 31.12.2009) in den prioritären Zielbereichen des NSP



Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2009j), SFC.

3.3 … den Neuen Herausforderungen

Durch die zusätzlichen EU-Mittel fließen knapp 160 Mio. Euro in das Programm zur Förderung des ländlichen Raum der Länder Niedersachsen und Bremen. Da Niedersachsen und Bremen keine Breitband-Internetanbindung im Ländlichen Raum über den ELER fördern, fließen neben den Modulationsmitteln und den Restmitteln aus der 1. Säule auch die EU-Konjunkturmittel in die Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen. Damit stehen für die Neuen Herausforderungen 139 Mio. Euro zur Verfügung. Der von den 160 Mio. Euro verbleibende Betrag in Höhe von 20,6 Mio. Euro speist sich aus den Korrekturmitteln, welche nicht zweckgebunden dem PROFIL-Programm zugeführt werden. Im folgenden wird die Verwendung der zusätzlichen Mittel für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen vertiefend dargestellt.

Die Mittelzuweisung für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen ist der **Tabelle 3.4** zu entnehmen. Mehr als die Hälfte der Mittel werden dem Schwerpunkt II zugewiesen. Insgesamt werden vier ELER-Codes begünstigt, wobei sich die Mittel der Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214) wiederum auf fünf Untermaßnahmen und die Mittel des Natürlichen Erbes auf zwei Teilmaßnahmen verteilen (im folgenden als Maßnahmen gezählt). Von den neun Maßnahmen werden drei als neu und sechs als bestehend deklariert. Damit planen Niedersachsen und Bremen (nur) 19,3 % der zusätzlichen Health-Check-Mittel für neue Fördertatbestände ein.

Tabelle 3.4: Mittelvolumen für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen

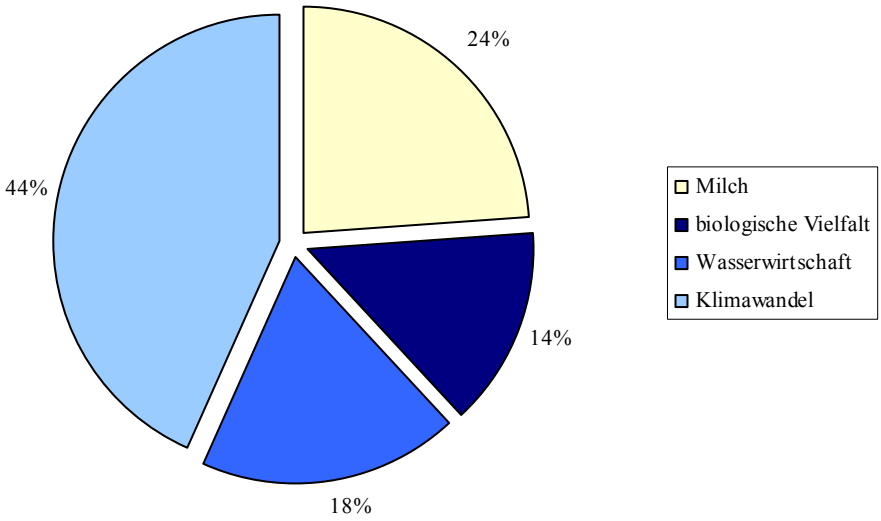
ELER-Code	Maßnahme	Mittel (in Mio. Euro)	Anteil (%)
121	Einzelbetriebliche Investitionsförderung	33,2	23,9
214A-A2	MDM-Verfahren	15,2	10,9
214A-A7	Anbau von Zwischenfrüchten u. Untersaaten	32,4	23,3
214A-B0	Klimaschonende Grünlandbewirtschaftung	12,8	9,2
214A-B3	Ext. GL-Einzelflächen mit Ruhephase/ Schonstreifen	12,0	8,6
214C-FM 421	Nordische Gastvögel	3,8	2,7
216	Spezieller Arten- und Biotopschutz	2,0	1,4
323-A	Entwicklungsmaßnahmen für Natur u. Landschaft	2,0	1,4
323-B	Fließgewässerentwicklung	25,6	18,4

Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2009b; 2009g), Tietz (2010).

Aus der Zuweisung der Teilmaßnahmen auf die Prioritäten ergibt sich die in **Abbildung 3.4** dargestellte Verteilung der Mittel auf die Prioritäten. Auf die Priorität „Klima-

wandel“ entfällt mit 44 % der zusätzlichen ELER-Mittel der größte Anteil, gefolgt von „Maßnahmen zur Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors“ (im Folgenden kurz Milch). Die Priorität „Erneuerbare Energien“ bleibt unberücksichtigt.

Abbildung 3.4: Mittelverteilung auf die Prioritäten der Neuen Herausforderungen



Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2009g; 2009j).

Die obigen Ausführungen sind als Bruttoangaben zu interpretieren. Sie berücksichtigen keine Umschichtungseffekte, die sich aus der Anerkennung von bereits bestehenden Maßnahmen als Neue Herausforderungen ergeben. Durch Anerkennung bereits bestehender Maßnahmen als Neue Herausforderungen werden Mittel frei, die dann u. a zur Mittelaufstockung für andere, nicht als Neue Herausforderung deklarierbare Maßnahmen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig mindert die Umschichtung der Mittel auch den *zusätzlichen* Effekt, der sich für die Lösung der Neuen Herausforderungen ergeben könnte. Vor diesem Hintergrund stellt der Anteil der umgeschichteten Mittel eine zentrale Kennziffer dar, um die Wirkung der Health-Check-Mittel zur relativieren. Das Mittelvolumen der bereits bestehenden Maßnahmen umfasst in Niedersachsen und Bremen 112,2 Mio. Euro. Werden vereinfachend der Mittelansatz der von den Neuen Herausforderungen tangierten Fördermaßnahmen zum Zeitpunkt der Programmaufstellung (2007) und der des konsolidierten Programms gegenübergestellt, zeigt sich, dass rund 41 Mio. Euro durch die Anerkennung bereits bestehender Maßnahmen und damit zur Umfinanzierung frei werden. Dies entspricht rund 30 % der Mittel, die für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen aufgebracht werden.

Im Folgenden wird ex ante eine Wirkungseinstufung der mit zusätzlichen Mitteln bedachten Maßnahmen vorgenommen. Die Einschätzung erfolgt in Bezug auf die mit den Maßnahmen verfolgten Ziele, die sich in den jeweiligen Prioritäten der Neuen Herausforderungen widerspiegeln. Für die Ex-ante-Einstufung wird auf die Ergebnisse von Bauschke

(2010) sowie auf Ergebnisse der entsprechenden Maßnahmenbewertung (siehe Teil II) zurückgegriffen.

Der größte Anteil der Health-Check-Mittel entfällt mit 33,2 Mio. Euro auf die Investitionsförderung (ELER-Code 121). Die Maßnahme ist als bestehend deklariert. Durch Umfinanzierung erhöht sich das Volumen an öffentlichen Mitteln zur Referenz 2007 um insgesamt 45,8 Mio. Euro. Das zusätzliche Mittelvolumen soll laut Programmplanungsdokument verwandt werden, um den bestehenden Förderstau abzubauen. Die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung zeigt (s. Teil II, Kapitel 4), dass im Zeitraum 2007 bis 2009 gut die Hälfte aller Förderfälle auf Rinderställe entfielen, 37 % auf Milchviehställe. Aus der Dominanz der Agrarinvestitionsförderung in dem Bereich „Milch" kann abgeleitet werden, dass die Evaluierungsaussagen und die getroffenen Empfehlungen auch für die Verwendung der zusätzlichen Health-Check-Mittel im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung übertragbar sind. Die Evaluatoren stimmen einer Konzentrierung der Förderung auf Betriebe zu, die einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der im *PROFIL* dargestellten Probleme beitragen, hierzu gehört auch der Bereich der Milchproduktion. Die Grundvoraussetzung für eine Förderung ist allerdings, dass die Betriebe einer entsprechenden Förderung **bedürfen**. Bei Prüfung auf Förderbedürftigkeit sollte deshalb (wieder) stärker das Einkommen der Antragsteller und die Finanzierungsfähigkeit der geplanten Investitionen im Vordergrund stehen anstelle der gegenwärtig praktizierten Vermögensprüfung. Die Evaluatoren kommen zu dem Ergebnis, dass angesichts des aktuellen günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten bereits kurzfristig, d. h. noch in der laufenden Förderperiode, die bestehende Kapitalförderung deutlich abgesenkt werden sollte[46]. Eine Bürgschaftsregelung, die eine partielle Übernahme von Kreditausfällen durch staatliche Stellen vorsieht, sollte angeboten werden, um die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten zu gewährleisten. Für die Ausgestaltung der Förderinhalte der neuen Förderperiode raten die Evaluatoren eine Prüfung der Kapitalzuschussförderung in der gegenwärtigen Breite an. Dies auch vor den Hintergrund, dass entsprechende Kapitalförderungen in der gewerblichen Wirtschaft bereits 2010 eingestellt wurden.

Für den ELER-Code 214 werden 76,2 Mio. Euro aufgewendet. Die Teilmaßnahmen Mulch- und Direktsaatverfahren, Anbau von Zwischenfrüchten und Nordische Gastvögel sind als bestehend deklariert. Durch Anrechnung der für sie eingestellten Finanzmittel erhöht sich per Saldo das Finanzvolumen für die AUM zur Referenz 2007 nur um 57,1 Mio. Euro. 32,4 Mio. Euro entfallen auf die als bestehend deklarierte NAU/BAU-Maßnahmen „Anbau von Zwischenfrüchten", die der Priorität Klimaschutz zugeordnet ist. Die Klimaschutzwirkung des Zwischenfruchtanbaus basiert laut Programmplanungsdokument auf einer Steigerung des Humusgehaltes der Ackerböden, auf denen Zwischenfrüchte

[46] Dieses ist nach Auskunft des ML auch bereits für das nächste Antragsverfahren geplant.

angebaut werden und damit auf einer Kohlenstoffsenke. Diesem Argument folgen die von Bauschke (2010) befragten Experten nicht, da es sich nach ihrer Auffassung lediglich um eine temporäre Kohlenstoffsenke handelt. Vielmehr sehen sie positive Klimaeffekte, wenn der Zwischenfruchtanbau dazu beiträgt, den Düngerbedarf der jeweiligen Fruchtfolge zu senken. Dies erscheint plausibel, wenn die von der Hauptkultur zurückgelassenen Pflanzenreste mineralisieren und die daraus hervorgehenden Stickstoffverbindungen von der Zwischenkultur aufgenommen werden, um dann im folgenden Jahr wieder der Hauptkultur zur Verfügung zu stehen. Um diesen Effekt zu erzielen sind jedoch zusätzliche Förderauflagen notwendig, wie bspw. eine Beschränkung der Düngung der Zwischenfrucht. Die Evaluation der jetzigen Ausgestaltung der AUM Zwischenfruchtanbau ergibt, dass die Maßnahme im Vergleich zu anderen AUM einen unterdurchschnittlichen Klimaschutzeffekt je Flächeneinheit erzielt (siehe Teil II, Kapitel 13 (Bauschke, 2010) und sich die Nettowirkung zudem aufgrund von Mitnahmen reduziert. Zusammenfassend wird auch in Anbetracht des hohen Mittelvolumens dieser AUM, die Förderung kritisch beurteilt.

Mit Mulch- und Direktsaatverfahren (MDM-Verfahren), die als bestehende AUM deklariert sind, wurden bisher Wasser- und Bodenschutzziele verfolgt (siehe Teil II, Kapitel 13.2). Im Rahmen der Neuen Herausforderungen wird den MDM-Verfahren die Priorität „Klimaschutz“ zugeordnet, die Förderausgestaltung bleibt unverändert, das Maßnahmenvolumen beträgt 15,2 Mio. Euro. Laut der von Bauschke befragten Experten haben MDM-Verfahren CO_2-Minderungspotenzial, allerdings nur bei permanenter und langfristiger Etablierung. Spürbare Effekte sind erst nach vielen Jahren zu erwarten. Darüber hinaus schätzen die Experten ein, dass hohe Mitnahmeeffekte bei dieser AUM wahrscheinlich sind, da es sich bei den MDM-Verfahren um eine Anbautechnologie handelt, die auch ohne Förderung bereits eine große Verbreitung erfährt. Da es sich um die Anrechnung einer bereits bestehenden Maßnahme handelt, ist kein Mehrwert für das Schutzgut Klima zu erwarten.

Die Förderung einer klimaschonenden Grünlandbewirtschaftung der gesamten Grünlandfläche eines Betriebes (B0) ist eine neue Teilmaßnahme des NAU/BAU. Grünlandflächen verfügen über einen höheren Humusgehalt und binden mehr Kohlenstoff als Ackerflächen. Da bei der Bodenbearbeitung durch den Kontakt des Bodens mit der Luft CO_2 freigesetzt wird, ist bei der Klima schonenden Grünlandbewirtschaftung die Bodenbearbeitung untersagt. Lediglich eine flache Bodenbearbeitung (bis 10 cm), z. B. durch Fräsen, ist auf bis zu 10 % der betrieblichen Grünlandfläche zulässig. Weiterhin ist die Anwendung von Totalherbiziden ausgeschlossen. Der Maßnahme wird ex ante eine positive Klimaschutzwirkung zugesprochen. Der Effekt ist jedoch stark davon abhängig, welcher Boden mit der Maßnahme erreicht wird. Die Klimaschutzeffekte werden auf humosen Böden höher eingeschätzt als auf mineralischen. Die Konzentrierung der Förderung auf Milchviehbetriebe erschließt sich nur zum Teil (ggf. sollte ein Auswahlkriterium für Betriebe gefunden werden, welche vergleichsweise häufig eine Grünlanderneuerung durchführen). Da es sich um

eine neue Maßnahme handelt, werden die eingestellten Mittel in Höhe von 12,8 Mio. Euro im vollen Umfang positive Klimaschutzeffekte erbringen.

Auch die BAU/NAU-Maßnahme B3- extensive Grünlandnutzung auf Einzelflächen durch Ruhephase und Schonstreifen ist ein neuer Fördertatbestand. Er ist der Priorität biologische Vielfalt zugeordnet und dient dem Schutz von Wiesenvögeln und anderen Wildtieren. Ausgerichtet auf das Schutzziel ist die Bodenbearbeitung im Frühjahr zeitlich eingeschränkt, die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln untersagt und der Viehbesatz eingeschränkt. Beim ersten Schnitt verbleibt ein Randstreifen als Rückzugsraum für die Tiere. Nach Einschätzung der Experten ist die Ausgestaltung der Maßnahme (Randstreifenbreite, Tierbesatzzahl, zeitlicher Umfang) geeignet, um die Zielsetzung zu erreichen. Naturschutzfachlich nicht plausibel erscheint, dass sich die Maßnahme nur an Milchviehbetriebe richtet. Dennoch wird eine positive Wirkung der Maßnahme im vollen Umfang der eingeplanten Mittel prognostiziert.

Mit 3,8 Mio. Euro wird die bereits bestehende Teilmaßnahme Nordische Gastvögel des Kooperationsprogramms Naturschutz ausgestattet. Im Rahmen des Health Checks erfolgt keine Neuausgestaltung der Förderauflagen, so dass von einer Fortschreibung der Umwelteffekte dieser AUM ausgegangen werden kann. Die Maßnahme zielt auf die naturschutzgerechte Nutzung von störungsarmen Rast- und Nahrungsflächen für nordische Gastvögel ab und dient damit dem Erhalt von Tierarten und deren Lebensräumen. Der Förderung kommt angesichts der internationalen Bedeutung der Gastvogelbestände eine besondere Bedeutung zu. Die Maßnahme wird durchgehend als sehr positiv bewertet.

Die Maßnahme „Beihilfen für nichtproduktive Investitionen“ (ELER-Code 216) wurde mit dem Health Check neu aufgenommen. Eine vergleichbare Maßnahme wurde in der Förderperiode 2000 bis 2006 nicht angeboten, wenngleich eine gewisse inhaltliche Nähe zu der Förderung der Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 323) beseht. Die neue Maßnahme, welche ein Mittelvolumen von zwei Mio. Euro aufweist, dient der Sicherung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes besonders bedrohter gefährdeter Arten und folglich dem Erhalt der biologischen Vielfalt. Die Förderung soll einerseits eine Ergänzung zu Vertragsnaturschutzmaßnahmen darstellen (Erstinstandsetzung von Flächen, wie z. B. Entbuschung), andererseits wird die Förderung dann angewandt, wenn sich Vertragsnaturschutzmaßnahmen nach ELER-Code 214 aufgrund der Fördervoraussetzung als nicht geeignet erweisen, z. B. wenn nicht jährlich oder jährlich unterschiedliche Pflegevarianten erforderlich sind. Der spezielle Arten- und Biotopschutz ist nach Auffassung der Experten ein sehr flexibles Instrument, stellt eine sinnvolle Ergänzung zu den Vertragsnaturschutzmaßnahmen dar und wird positiv bewertet.

27,6 Mio. Euro werden für die Maßnahme 323 veranschlagt. Das Finanzvolumen der betroffenen Teilmaßnahmen erhöht sich laut Auskunft der Verwaltungsbehöde per Saldo im Vergleich zum Finanzansatz 2007 um 17,6 Mio. Euro auf 51,3 Mio. Euro. Die Maßnahme

untergliedert sich in 323-A „Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft“ mit der Priorität „Biologische Vielfalt“ und in 323-B „Fließgewässerentwicklung“ mit der Priorität Wasserwirtschaft. Ziel der Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft (323-A) ist die Erhaltung von wertvollen Biotopen, Tier- und Pflanzenarten sowie die Akzeptanzsteigerung von Naturschutzmaßnahmen in Natura 2000-Gebieten. Es ist beabsichtigt, mit den zusätzlichen Mitteln verschiedene Vorhaben zum Gelegeschutz zu fördern, wofür ein Finanzvolumen von 2,0 Mio. Euro eingeplant wird.. Die Evaluation der Teilmaßnahme 323-A ergibt, dass die Förderung zielgerichtet umgesetzt wird und zum Arten- und Biotopschutz beiträgt, zum einen dadurch, dass sie die notwendigen eigentumsrechtlichen Voraussetzungen z. B. durch Flächenankäufe schafft. Zum anderen dadurch, dass zunehmend biotopgestaltende Maßnahmen realisiert werden. Diese Einschätzung gilt nach Auskunft der von Bauschke befragten Experten auch für die vorgesehene Health Check-Maßnahme. Aufgrund der zusätzlichen Mittel für den Fließgewässerschutz (323-B) werden die Outputindikatoren, wie z. B. die Durchgängigkeit von Gewässern und die Verlängerung von Gewässerrandstreifen erhöht. Die Maßnahme wird als entscheidendes Instrument zur Umsetzung der WRRL und dem damit verbundenen Ziel bis 2015 einen guten ökologischen Zustand von Grund- und Oberflächenwasser zu erreichen, angesehen.

4 Programmdurchführung

4.1 Zielsetzungen und Kontext

Niedersachsen[47] hat sowohl in seinem Planungsdokument als auch in den Expertengesprächen klare Ziele für die Programmdurchführung formuliert, die sich teilweise mit den übergeordneten europäischen Zielen decken bzw. diese spezifizieren:

- Verwaltungsökonomische Umsetzung, durch Kontinuität der Strukturen, Realisieren weiterer Effizienzgewinne, Vereinfachung im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen,
- die Erhöhung der regionalen Selbstentwicklungspotenziale über einen umfassenden Leader-Ansatz,
- Stärkung der fondsübergreifenden Ansätze,
- verbesserte Zusammenarbeit zwischen dem Niedersächsischen Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (MU) und dem Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML) im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen (ML et al., 2007, Kapitel 3.2; ML, 2009e; MU, 2009).

Die Grundzüge der Bewertung der Programmdurchführung und die Zuordnung der Bewertungsfragen zu den folgenden Themenfeldern wurden bereits unter Kapitel 1 dargestellt. Dort findet sich auch der Überblick über die verwendeten Datengrundlagen.

Ziel dieses Abschnittes ist es, die Auswirkungen der Durchführungsbestimmungen – sowohl der von der EU gesetzten wie auch der durch Niedersachsen und Bremen eingeführten Mechanismen und Regelungen – auf die Programmumsetzung und die Erreichung der o. g. Ziele zu analysieren. In diesem Zusammenhang werden die entsprechenden horizontalen und programmspezifischen Bewertungsfragen beantwortet und Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet. Diese sind für alle Themenfelder gemeinsam unter Kapitel 4.6 zusammengefasst.

[47] Wenn im Folgenden von Niedersachsen die Rede ist, dann schließt dies Bremen mit ein. Bremen hat keinen aktiven Part bei der Programmerstellung gespielt. Programmmanagementfragen obliegen im Wesentlichen der Verwaltungsbehörde im ML.

Die Konzeption des rechtlichen Rahmens[48] für die Umsetzung der Förderung für den ländlichen Raum in der Förderperiode 2007 bis 2013 war von vier Zielen geleitet:

- Der Verschärfung der Kontroll- und Dokumentationspflichten zur Verbesserung der Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof (EuRH),
- der Vereinfachung,
- einer stärkeren Zielausrichtung der Förderung sowie
- der Stärkung der (regional) Governance durch die Integration von Leader und einer Stärkung des Partnerschaftsprinzips.

Dieser in sich nicht konfliktfreie Zielrahmen bestimmte wesentlich die Durchführung. **Abbildung 4.1** stellt diesen Zielrahmen dar und ordnet die entsprechenden niedersächsischen Unterziele zu.

---

[48] Hier im Wesentlichen:

Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den ELER: Grundsätzliches zur Verwaltung, Kontrolle und Information (Artikel 73 – 75)

Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 „Durchführungsverordnung zur ELER-VO", Verpflichtung zur Einrichtung leistungsfähiger Kontrollsysteme und eines Informationssystems (Artikel 63)

Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 „Kontrollverordnung": Kontrollgrundsätze, Inhalte der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen der unterschiedlichen Maßnahmen.

Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates über die Finanzierung der GAP: Grundsätze über die Einrichtung des ELER und des EGFL, Finanzierungsmethoden, Rechnungsabschluss, Konformitätsabschluss, Überwachungsbefugnisse der KOM.

Verordnung (EG) Nr. 883/2006 „Buchführungsverordnung": Grundsätze der Buchführung für beide Fonds, Ausgabenerklärungen und Bedarfsvorausschätzung, Elektronischer Austausch der Informationen (SFC).

Verordnung (EG) Nr. 885/2006 „Zahlstelle und Rechnungsabschluss": Verfahren der Zulassung der Zahlstellen, Zuverlässigkeitserklärung des Zahlstellenleiters, Bescheinigung der Bescheinigenden Stelle, Rechnungsabschlussverfahren und Konformitätsabschluss, Schlichtungsverfahren.

(VO (EG) Nr. 1974/2006; VO (EG) Nr. 1975/2006; VO (EG) Nr. 883/2006 der Kommission; VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission; VO (EG) Nr. 1290/2005; VO (EG) Nr. 1698/2005).

Abbildung 4.1: Spannungsfeld der europäischen und *niedersächsischen Ziele* und Instrumente für die Durchführung

Kursiv sind die in *PROFIL* zusätzlich genannten durchführungsrelevanten Ziele.

Quelle: Eigene Darstellung.

Größere Zuverlässigkeit durch Verschärfung der Kontroll- und Dokumentationspflichten versus Vereinfachung?

Die gesamte EU-Rechnungsführung der Kommissionsdienststellen unterliegt der Aufsicht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Mit der jährlichen „**Déclaration d'Assurance**" (DAS)[49] legt er ein Prüfungsurteil über die ordnungs- und rechtmäßige Rechnungsführung ab. 2004 hat der EuRH zum elften Mal in Folge eine eingeschränkte DAS abgegeben. Grundlage ist die vom EuRH für alle Politikbereiche unabhängig von deren Komplexität und Förderstruktur festgesetzte Wesentlichkeitsschwelle einer Fehlerquote von 2 %. So hat der Rechnungshof für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nur für

[49] Zuverlässigkeitserklärung.

den Teil der Agrarausgaben, die nach dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) verwaltet werden, eine positive Zuverlässigkeitserklärung vorgelegt (Kallas, 2006). Gerade das Politikfeld der ländlichen Entwicklung ist aus Sicht der Rechnungsprüfer ein „Sorgenkind", was das Image dieser EU-Politik beeinträchtigt. Die KOM hatte es sich daher zum Ziel gemacht, noch in dieser Amtszeit (bis 2009) durch die Verschärfung der umfassenden Bestimmungen für Verwaltung und Kontrolle eine positive DAS zu erhalten. Konsequenzen dieser Zielsetzung sind insgesamt schärfere Bestimmungen, die z. T. aus den Bestimmungen der 1. Säule der GAP abgeleitet wurden und z. T. gänzlich neu sind. Insbesondere die Umsetzungsebene vor Ort ist betroffen.

Zum Ziel der **Vereinfachung** hieß es bereits in den Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg von 2003: Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums muss – und zwar dringend – deutlich vereinfacht werden. Der Durchführung muss ein Verfahren zur Programmplanung, Finanzierung und Kontrolle zugrunde liegen, das auf die Bedürfnisse der Entwicklung des ländlichen Raums zugeschnitten ist (EU-KOM, 2003b). Mit den Schlagwörtern „Vereinfachung (Simplification)" und „Ausbau bewährter Prinzipien" wurden die Grundzüge für das jetzige System der ELER-Verordnung festgelegt:

- Einrichtung des ELER als einzigem Fonds für die 2. Säule der GAP; er tritt an die Stelle der Zweiteilung von EAGFL-Ausrichtung und EAGFL-Garantie,
- Integration von Leader in die Mainstreaming-Programme,
- Abkehr von dem Prinzip der Jährlichkeit und Einführung der n+2-Regelung aus dem Bereich der Strukturfonds,
- Weitgehende Übernahme des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) der 1. Säule und Harmonisierung der flächenbezogenen Maßnahmen und der Direktzahlungen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Zahlungen. Übernahme wesentlicher Bestimmungen auch für investive Maßnahmen (ELER-Investiv), wie z. B. die Abweichungs- und Sanktionsregelungen,
- Übernahme der Cross-Compliance-Bestimmungen für die 2.-Säule-Maßnahmen, d. h. bei Nichtbefolgung anderweitiger Verpflichtungen durch einen Antragsteller erfolgt eine Reduzierung der bewilligten Förderung, sowie der Zahlungen im Rahmen der 1. Säule.

Aus europäischer Sicht mag mit den Eckpfeilern, klareren Strukturen und Regelungsvereinheitlichungen eine Vereinfachung (in erster Linie in der Programmvielfalt) gegeben sein. Für die Belastung der Umsetzungsebene sind jedoch die Summe der auf sie zukommenden Aufgaben und die Konsequenzen der Vereinheitlichung von Regelungen für eigentlich nicht einheitlich umsetzbare Maßnahmen relevant.

So existiert für die Abwicklung der 1. Säule mit dem Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) weiterhin ein zweiter Fonds. Nicht zuletzt durch die Modulationsmechanismen sind diese beiden Fonds zunehmend miteinander verzahnt. Die spezifischen Regelungen (VO (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 883/2006) unterscheiden sich allerdings v. a. im Hinblick auf die Buchführung und das Prozedere der Refinanzierung der Ausgaben erheblich. Die Zahlstellen haben somit zwei Fonds zu verwalten, wobei der EGFL die Regelungen des alten EAGFL-Garantie weitgehend übernahm[50] und der ELER neue Formalitäten, Zahlungswege und zeitliche Taktungen etablierte. Bei den Flächenmaßnahmen sind beide Fonds eng miteinander verzahnt. Hier gibt es z. T. Abgrenzungsprobleme, die auch intensiv zwischen Bund und Ländern in der Gruppe der InVeKoS-Referenten diskutiert werden. Bei der Förderung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen treten immer häufiger Fragen hinsichtlich der gleichzeitigen Förderfähigkeit dieser Flächen im Rahmen der 1. Säule (Direktbeihilfen) auf. Bemühungen, auch komplizierte Flächen (betreffend Flächengröße, -zuschnitt, -nutzung etc.) in der 1. Säule zu fördern, erhöhen zwangsläufig das Anlastungsrisiko für Zahlungen in der 1. und 2. Säule, wenn Fehler im Verwaltungs- und Kontrollsystem festgestellt werden (Weiler, 2009).

Ob hiermit eine „**Simplification**“ aus der Sicht der Zahlstellenverwaltungen erreicht wurde und tatsächlich den Bedürfnissen gerade der Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 und Leader entsprochen werden konnte, war bereits zu Beginn der Förderperiode fraglich (Fährmann und Grajewski, 2008b).

Neben den rechtlichen Bestimmungen ist die Organisation der Förderung in der niedersächsischen Landesverwaltung ausschlaggebend für eine effiziente und schlanke Umsetzung. Im Rahmen dieser Halbzeitbewertung werden die Auswirkungen des Rechtsrahmens und der Verwaltungsstruktur auf die Umsetzbarkeit von *PROFIL* und die Verwirklichung einer Vereinfachung qualitativ im Kapitel 4.2.1 analysiert. Eine Besonderheit stellen dabei in Niedersachsen das gemeinsame Programm mit Bremen, die Umsetzung wesentlicher Programmteile über das Umweltministerium und das Konvergenzgebiet (Phasing-out-Gebiet) im ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg dar.

Zielgerichtete Mittelverwendung

Das dritte Ziel des oben genannten Zielkanons (**Abbildung 4.1**) liegt in der Stärkung der zielgerichteten Mittelverwendung. Mit der Einführung **strategischer Planungsinstrumente** (Strategische Leitlinien, Nationaler Strategieplan) einer stark auf **Indikatoren** gestützten Begleitung und Bewertung (EU-KOM, 2006f) sowie der obligatorischen Einführung von **Projektauswahlkriterien**- und -verfahren soll die Wirksamkeit der eingesetzten Pro-

[50] Siehe hierzu Artikel 12 bis 21 der VO (EG) Nr. 1290/2005 bzw. Artikel 3 bis 12; es werden die monatliche Meldung der Tabelle 104 an die KOM und monatliche Zahlungen der KOM an die Mitgliedstaaten beibehalten.

grammmittel über eine stärkere Lenkung und zielorientierte Steuerung erhöht werden. Im Kapitel 4.2.2 wird die Wirksamkeit dieser Instrumente für *PROFIL* analysiert und diskutiert. In diesem Zusammenhang werden die horizontalen Bewertungsfragen nach der Vermeidung von **Mitnahme-** sowie der Förderung von **Multiplikatoreffekten** behandelt.

Mehr Governance wagen – auf allen Ebenen

Das von der OECD postulierte neue Paradigma für die ländlichen Räume geht davon aus, dass eine konsistente Politik zur Förderung des ländlichen Raums neue Formen der Koordination von Entscheidungen auf allen staatlichen Ebenen erfordert, die private Partner einbezieht und Ressortgrenzen überwindet (OECD, 2006). Dieser Gedanke findet sich auch in den Ansprüchen und Zielen für die Erstellung und Umsetzung von *PROFIL* wieder. Neben der Integration von **Leader** und der Stärkung integrierter sowie regionalisierter Ansätze ist es in erster Linie der größere Anspruch an die Realisierung des **Partnerschaftsprinzips** gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005: sowohl horizontal durch breite Beteiligungs- und Konsultationsprozesse als auch vertikal zwischen den beteiligten Ebenen im Mehrebenensystem Region – Land – Bund – EU. Zentral für die Bewertung der Partnerschaft in der Umsetzung von *PROFIL* ist die Frage, wie im Rahmen der Partnerschaft Gestaltungsmacht und Entscheidungsbefugnisse verteilt sind (Grajewski und Mehl, 2008). Diese Fragestellung bildet den Schwerpunkt von Kapitel 4.3.

Der zudem in den strategischen Kohäsionsleitlinien des Rates (2006/702/EG) formulierte direkte „Flankierungsauftrag" der Strukturfonds, die Bemühungen des ELER im ländlichen Raum durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums zu unterstützen, wird ebenfalls durch die ELER-VO (Artikel 5) und *PROFIL* aufgegriffen. Komplementarität und Kohärenz mit dem EFRE, dem ESF und dem EFF sollen demnach eine noch größere Rolle spielen. Diesem Thema wird mit den entsprechenden Bewertungsfragen unter Kapitel 4.4 nachgegangen. Es steht aber in direktem Zusammenhang mit dem Governancebegriff. Dies gilt auch für die unter 4.5 behandelten Fragestellungen zum **Kapazitätsaufbau** der unterschiedlichen Akteure.

4.2 Themenfeld: Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz (programmspezifische Frage)

Programmspezifische Frage: Inwieweit wurden die Ziele der Vereinfachung der Durchführung und Erhöhung der Fördereffizienz erreicht?

Dieses Themenfeld umfasst zwei Analysefelder: a) die Umsetzungsstrukturen und Regularien, die maßgeblich den Aufwand und damit die Effizienz der Programmumsetzung beeinflussen (Kapitel 4.2.1) und b) die Mechanismen, die die Wirksamkeit der eingesetzten Programmmittel erhöhen sollen (Kapitel 4.2.2).

4.2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung

Der institutionelle Rahmen, in dem Förderung stattfindet, entscheidet maßgeblich über den Erfolg eines Programms, da zentrale Faktoren hierüber beeinflusst werden:

- Akzeptanz durch die umsetzenden Behörden (Praktikabilität der Maßnahmen und der jeweiligen Bestimmungen mit der gegebenen personellen Ausstattung),
- Akzeptanz durch die potenziellen Zuwendungsempfänger (Ausgestaltung des Förderverfahrens, Vertrauen in die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Förderung aufgrund des Fördermanagements),
- Verhältnis von Umsetzungskosten zu eingesetzten Fördermitteln und den damit erzielten Wirkungen.

Auf der Grundlage von Interviews[51] mit der Verwaltungsbehörde (VB) (ML, 2009e), der Koordinierungsstelle beim MU (MU, 2009), Vertretern der Zahlstelle (ZS) (ML, 2009f) sowie der Ergebnisse und Expertise der Maßnahmenbewertungen erfolgen hierzu Einschätzungen zu folgenden Fragestellungen:

- Ist es durch die Organisationsstruktur und die rechtliche Rahmensetzung zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung gekommen, die Einfluss auf die Erreichung der Programmziele haben?
- Wie hat sich der administrative Aufwand gegenüber der letzen Förderperiode entwickelt?
- Sind Probleme durch die Organisation und mangelnde Ausstattung eher hausgemacht oder durch Vorgaben der EU bedingt?
- Gibt es „gute“ Ansätze bei der Durchführung der Maßnahmen?

4.2.1.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

Umsetzungsstrukturen und Organisation der Durchführung - Programmsicht

Die Umsetzungsstrukturen von *PROFIL* sind auf den ersten Blick komplex (siehe Strukturlandkarte Teil I), entsprechen aber weitgehend denen vom Vorgängerprogramm PROLAND. Gründe für die Komplexität liegen überwiegend in unterschiedlichen Fachzuständigkeiten eines weitgefächerten Maßnahmenspektrums und dem Ressortzuschnitt der Landesregierung.

[51] Die Interviewleitfäden sind im Anhang enthalten.

Eine wesentliche Empfehlung der Ex-post-Bewertung richtete sich auf die Beibehaltung dieser etablierten, wenn auch sehr ausdifferenzierten, Ablaufstrukturen zur Vermeidung hoher Lernkosten. Das bedeutet in erster Linie Personalkontinuität in den umsetzenden Verwaltungen zu bewahren, um Kompetenzen nicht neu aufbauen zu müssen. Die Strukturen, die in der letzten Förderperiode starken Veränderungen unterworfen waren, sollten sich verfestigen. Zudem kam die Implementationskostenanalyse aus der Ex-post-Bewertung zu dem Ergebnis, dass das Implementationskosten/Fördermittelverhältnis relativ günstig ist (siehe Fährmann und Grajewski, 2008a und Kapitel 4.6). Die Dreigliedrigkeit aus Ämtern für Landentwicklung (ÄfL) bei den Behörden für Geoinformation. Landentwicklung und Liegenschaften (GLL), Landwirtschaftskammer (LWK) und Niedersächsischem Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) auf der Bewilligungsebene, die sich durch die Fachzuständigkeiten ergibt, sollte beibehalten und eventuell optimiert, aber nicht weiter durch Veränderungen wie der Kommunalisierung von Aufgaben aufgebläht werden. Grundsätzlich wurde dies so eingehalten und wird von vielen MaßnahmenbewerterInnen positiv bewertet.

Öffentliche Überlegungen zu erneuten grundlegenden Veränderungen bewirken eine wenig hilfreiche Verunsicherung. Zu nennen sind hier ein Ende 2009 von der Staatskanzlei in Auftrag gegebenes Gutachten zur Neustrukturierung der Agrarförderung in Niedersachsen oder die Auswirkungen des Zukunftsvertrages mit den Kommunen (MI, 2009). Angedacht werden in diesem eine Abwicklung des Fördergeschäftes durch die N-Bank oder eine Verlagerung der DE oder Flurbereinigung auf die kommunale Ebene. Erfahrungen auf diesem Gebiet in Hessen haben gezeigt, dass hiermit große Nachteile vor allem in Hinblick auf die Programmsteuerung und die Umsetzungskosten verbunden sein können.

Die Erfordernisse eines – neben der Verwaltungsbehörde – weiteren **Koordinierungsreferates im Umweltministerium** (MU) ergibt sich durch den Ressortzuschnitt in der Niedersächsischen Landesregierung und vier beteiligter Fachreferate im MU. Teilweise werden insbesondere zentrale Anliegen der ZS und der VB über das Referat 53 an das MU weitergeleitet, teilweise findet ein direkter Austausch der Fachreferate statt. Vor allem im Bereich der verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen ist es hier zu einer erheblichen Verbesserung der Zusammenarbeit gekommen.

Bedauerlich ist es, dass der anvisierte ressortübergreifende Arbeitskreis Umwelt, zur Integration der Bremer Dienststellen und zur Weiterentwicklung einer homogenen Umweltstrategie über die AUM hinaus, nicht zustande gekommen ist. Der Arbeitskreis zur Umsetzung und Weiterentwicklung des AUM-Baukastensystems besteht aber weiter fort.

Die Erstellung und Abwicklung eines **gemeinsamen Programms** mit Bremen[52] führt zwar zu zusätzlichen Akteuren in der Strukturlandkarte (siehe Teil I), aber insgesamt zu keiner zusätzlichen Komplexität (ML, 2009e). Für Bremen ist es eine erhebliche Erleichterung, da es alles umsetzen kann, wo eine Nachfrage besteht, ohne einen eigenen Umsetzungsapparat vorhalten zu müssen und dauernde Änderungsanträge stellen zu müssen, wenn die schwer prognostizierbare Nachfrage nach Maßnahmen ausbleibt. Vom Mittelvolumen her gehen die Bremer Maßnahmen „im Rauschen unter" (ML, 2009e). Insgesamt ist diese Entscheidung für die Reduzierung von Umsetzungskosten positiv zu werten.

Mehr denn je ist die **Verwaltungsbehörde** (vormals Programmkoordination, Referat 304.2) Dreh- und Angelpunkt der Umsetzung: Neben der Koordinierung mit dem MU, dem Bundesland Bremen sowie der beteiligten Referate und der Abstimmung mit der Zahlstelle laufen über sie die Organisation des Begleitausschusses (BGA), die Abstimmungen mit den anderen Fonds über den Arbeitskreis der Fondsverwalter, die Organisation der stark formalisierten Berichtslegung im Bereich der Begleitung sowie das Finanzmanagement (Überwachung der n+2-Regelung und Ausgabenvorausschätzungen). Hinzu kommen noch 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). Das Referat ist zusätzlich das zuständige Fachreferat für Leader. In der laufenden Periode ist es bereits zweimal zu einem Wechsel der Leitung der VB gekommen. Diese Fluktuation war mit Überlastung der MitarbeiterInnen, Verzögerungen u. a. bei der Erstellung der Projektauswahlkriterien, des Monitoring sowie der Gestaltung des Beteiligungsprozesses (siehe hierzu 4.3.2) verbunden. Mittlerweile wurde die VB personell aufgestockt. Die Beseitigung der entstandenen „Flurschäden" dauert in Teilen (WiSo-Beteiligung) noch an und erfordert eine hohe Einsatzbereitschaft.

Trotz der neuen Bezeichnungen und zum Teil überlappenden Funktionszuweisungen der Verwaltungsbehörde sowie der **Zahlstelle** (koordinierende und operative Zahlstelle, Referat 301.2) und Einführung neuer Akteure (Zuständige Behörde und Koordinierungsstelle beim BMELV) durch die entsprechenden Verordnungen[53] hat sich das Verhältnis zwischen diesen beiden Regelkreisen gegenüber der Vorperiode nicht verändert (ML, 2009e; ML, 2009f) (mehr zur Zahlstelle siehe Kapitel 4.2.1.2). Problematisch wird von Seiten des MU bewertet, dass in der Zahlstelle Ansprechpartner für das MU fehlen, die bei Problemen mit Dienstanweisungen o. ä. weiterhelfen (MU, 2009).

---

[52] Die Zusammenarbeit wird im Staatsvertrag geregelt (EGFLELERStVG).

[53] Verwaltungsbehörde (Artikel 74 und 75 der ELER-VO (EG) Nr. 1698/2005), Zugelassene Zahlstelle (Artikel 6 der Finanz-VO (EG) Nr. 1975/2005), Zuständige Behörde (Artikel 1 VO (EG) Nr. 885/2006), Bescheinigende Stelle (Artikel 7 der Finanz-VO), Koordinierungsstelle (Artikel 4 VO (EG) Nr. 885/2006).

Besonders viel Aufwand bringt die getrennte Abwicklung von **Konvergenz**- und Nicht-Konvergenzgebiet mit sich. Hierfür muss eine getrennte Behandlung von der Bewilligung über die Verbuchung und Auszahlung, Dokumentation etc. bis zur Berichtslegung erfolgen. In der Anfangsphase war dies ein Problem, da in den vielen beteiligten Dienststellen das Bewusstsein hierfür gering war. Auch wenn es sich mittlerweile eingespielt hat, bleiben der Aufwand und die Fehlerrisiken hoch, zumal sie sich mit den neuen ebenfalls getrennt zu behandelnden HC-Mitteln potenzieren (ML, 2009f).

Eine Herausforderung und „Unbekannte" stellt die **Integration der 32 Leader-Regionen** und deren Entscheidungsgremien in die Bewilligungsstränge dar. Hierfür wurde ein gegenüber LEADER+ vollkommen neues Bewilligungsmanagement installiert (s. u.). Im Bereich der „**zusätzlichen Beteiligten**" (siehe Strukturlandkarte, Teil I) sind neue Akteure hinzu gekommen. Für die Maßnahme „Kulturdenkmalschutz" (ELER-Code 323-D) bringen die Unteren Denkmalschutzbehörden Vorschläge ein. In einer zweimal monatlich tagenden Auswahlrunde gemeinsam mit dem Landesamt wird eine Auswahlliste erstellt. Die Abwicklung erfolgt durch die GLL. Es ist 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 zu prüfen (siehe hierzu auch Kapitel 16, Teil II).

Neu ist auch die stärkere Einbindung der **52 Unteren Naturschutzbehörden** (UNBn) des Landes in die regionalisierte Konzeption ausgewählter Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Das führt zu einer dualen Umsetzungsstruktur dieser Maßnahmen auf der unteren Ebene (Abwicklung durch die LWK, fachliche Zuarbeit[54] durch die UNBn und einem erhöhten Koordinationsaufwand für das Fachreferat.

Durch den **Wegfall der Bezirksregierungen** fehlt es sowohl bei den (Vertrags-)Natur- und Wasserschutzmaßnahmen als auch den Maßnahmen zur Ländlichen Entwicklung (ZILE, Leader) nach wie vor an einer koordinierenden, beratenden und bündelnden Mittelinstanz. Die jeweiligen Fachreferate können diese Funktionen aufgrund ihrer personellen Ausstattung und der insgesamt gestiegenen Anforderungen an sie (Fachaufsicht, Konzeption neuer Maßnahmen[55], Zuarbeit zur VB) nicht ausfüllen und auf der regionalen bzw. kommunalen Ebene wachsen die Fliehkräfte.

Die verschiedenen Geschäftsbereiche des **NLWKN** sind hauptsächlich für den investiven Natur- und Gewässerschutz sowie den Küsten- und Hochwasserschutz (inkl. deren Umsetzung über Leader) zuständig. 2007 wurden die vormals dezentralen Zuständigkeiten in

---

[54] Diese besteht in erster Linie in der Kulissenbildung für bestimmte Maßnahmen(pakete).

[55] Für den HC und die Konjunkturprogramme.

einer „Bewilligungsstelle für EU-Zuwendungen“ in der Betriebsstelle Oldenburg gebündelt. Hiermit sollten Synergien erzielt und die Unsicherheiten der erst seit kurzem in die EU-Förderung involvierten Akteure reduziert werden. Probleme bestanden und bestehen teilweise noch im Zusammenspiel der zentralen Einheit und den dezentral agierenden fachbehördlichen Einheiten in den Betriebsstellen sowie in der Datenhaltung.

Auswirkungen der Umsetzungsstrukturen auf die Schlüsselmaßnahmen von PROFIL

Im Rahmen der Maßnahmenbewertungen bestätigt sich in erster Line für die „Standardmaßnahmen“ mit einer langen Förderhistorie das Bild der Verstetigung der Prozesse, die zu einer insgesamt „reibungsarmen“ Umsetzung führen. An einigen Stellen sind aber trotzdem ein paar Haken aufgetaucht, die Umsetzungsschwierigkeiten beinhalten.

Insgesamt bleiben die „Kernbereiche“ für eine integrierte ländliche Entwicklung, die **Schwerpunkte 3 und 4 von *PROFIL***, mit ihrem Umsetzungsstand gemessen am eingeplanten Budget hinter den Erwartungen zurück (siehe Teil I), wenn auch im Vergleich zu anderen Bundesländern (SH, HE, HH) nicht so gravierend. Zum Teil sind die Verzögerungen mit dem langen Vorlauf, den der Leader-Prozess vor allem in den 18 neuen Leader-Regionen benötigt, zu erklären. Gründe liegen aber auch in dem neu installierten Bewilligungsmanagement für alle Leader-Regionen, weg von einer Abwicklung durch eine Verwaltungsstelle bei den jeweiligen Landkreisen bei Leader+ hin zu einer Bewilligung und Abwicklung von Leader-Projekten durch die fachlich zuständigen Bewilligungsstellen (GLL, NLWKN, LWK). Durch diese stark dezentralisierte Organisation sind zahlreiche „neue“ Dienststellen in den Leader-Prozess eingebunden, und der Leader Erfolg ist umgekehrt von zahlreichen Dienststellen abhängig. Diese neuen Bezüge müssen sich erst einspielen und bedürfen großer Koordinationsanstrengungen.

Bisher läuft die Zusammenarbeit gut, aber starke **personelle Engpässe** und der daraus resultierende fehlende regelmäßige Austausch schränken die Möglichkeiten zunehmend ein. Vor allem im Fachreferat fehlen Kapazitäten zur Koordination, Information und Betreuung der LAGn sowie der Bewilligungsstellen hinsichtlich Leader-spezifischer Aspekte. Gleiches gilt für die ZILE-Maßnahmen. Einerseits werden neue Aufgaben (mehr regionale Ansätze, neue Fördermöglichkeiten Breitband und Nahwärmenetze, Wegfall der Bez.-Reg., Mehrarbeit durch den neuen Rechtsrahmen (siehe Kapitel 4.2.2)) zugewiesen, und anderseits wird die Personaldecke immer dünner, sowohl in den GLL als auch insbesondere auf Ebene des ML. Die Folge sind eine Überarbeitung und Überlastung der MitarbeiterInnen, Verzögerungen in der Bearbeitung bzw. ein größeres Risiko für Fehler oder nur eine schleppende Einführung der neuen Fördertatbestände. Für den Erhalt der guten Zusammenarbeit wären dringend mehr personelle Ressourcen für Austausch/Information zwischen den Mitarbeitern vorzusehen.

Besonders betroffen von den Abstimmungsproblemen innerhalb der Bewilligungsstelle des NLWKN und den dezentralen Betriebstellen ist die **Maßnahme 323-A**. Hier kam es u. a.

auch aufgrund der erforderlichen Abstimmung zwischen den Fachabteilungen und der Bewilligungsstelle beim NLWKN sowie auch aufgrund der notwendigen Abstimmung zwischen NLWKN und MU über die Prioritätenliste in den ersten Jahren zu mehrmonatigen Verzögerungen in der Bewilligung.

Neu in dieser Förderperiode ist die Umsetzung von **Vertragsnaturschutzmaßnahmen** (FM 412[56]) auf der Grundlage von Regionalkonzepten der UNBn.[57] Das Grundproblem für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahme liegt auch hier in der extremen Ressourcenknappheit im Fachreferat MU. Zusätzlich zu den zehn Bewilligungsstellen sind sie im Rahmen der Abwicklung der FM 412 auch für potenziell 52 UNBn direkter Ansprechpartner, da es keine Mittelinstanz mehr gibt. Gleichzeitig sind auch die UNBn personell nicht ausreichend ausgestattet, um die mit der Regionalisierung auf sie zukommenden Aufgaben immer sachgerecht zu erledigen. Die nach Auffassung der Evaluatoren notwendige aktive Kontaktaufnahme zu den Landkreisen, deren Beratung und Betreuung kann z. Z. durch das Fachreferat nicht gewährleistet werden. Nach Einschätzung des MU stehen mehr als die Hälfte der UNBn nicht im Kontakt mit dem MU (MU, 2009). Die Umsetzung vor Ort ist in großem Maße abhängig vom Engagement der UNBn und der LWK und deren Zusammenspiel. Der direkte Einfluss durch das MU ist sehr begrenzt. Als Fazit bleibt festzuhalten, dass ein Bedarf der Personalaufstockung im MU zur Steuerung und Lenkung des KoopNat besteht.

Positive Ansätze und Entwicklungen sind mit den folgenden Aspekten verbunden:

– **Qualifizierer als „Bindeglied**“: Mit der Maßnahme 331-B werden in Niedersachsen auf Ebene der einzelnen Landkreise Qualifizierer für Naturschutzmaßnahmen gefördert, die Landwirte im Hinblick auf eine Teilnahme an Vertragsnaturschutzmaßnahmen beraten und aktivieren sollen. Mittlerweile verfügen neun Landkreise über einen derartigen Qualifizierer. Die jährliche Besprechungsrunde zwischen dem MU und den Qualifizierern führt zu einer besseren Vernetzung der regionalen Ebene mit dem Ministerium und bringt diesem Kenntnisgewinn über die Akzeptanz und Hemmnisse der Maßnahmen. Dies schafft auch eine Entlastung der UNBn, die ohne „operative „Vor-Ort-Strukturen“ die Maßnahmen kaum betreuen und voranbringen können. Somit kommt den Qualifzierern eine Doppelfunktion zu: Klammer und Multiplikator zwischen LK und Landesebene und zwischen Flächennutzern und UNBn (zu den Erfolgen siehe genauer Kapitel 19, Teil II). Es ist darauf hinzuwirken, dass noch mehr Landkreise von dieser Förderung Gebrauch machen und auch diejenigen erreicht werden, bei denen die Umsetzung des KoopNat besonders stockt.

---

[56] Förderung von naturschutzgerechten Bewirtschaftungsmaßnahmen auf Dauergrünland – nach dem handlungsorientierten Honorierungsprinzip.

[57] Die Bewilligung erfolgt über die zehn Bewilligungsstellen der LWK.

- **Vertiefung und Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen MU und ML**: Durch das in 2007 eingeführte **Baukastenprinzip** zwischen den drei Hauptbausteinen der Agrarumweltmaßnahmen NAU/BAU, GSL und KoopNat wird eine strukturelle Zusammenarbeit verankert, die von persönlichen Befindlichkeiten unabhängiger ist. Beide Ministerien beurteilen das Baukastenprinzip vor diesem Hintergrund sehr positiv, und das gesteckte Ziel (siehe **Abbildung 4.1** unter 4.1.1) wurde erreicht. Der kontinuierliche Austausch zwischen Ministerien und nachgeordneten Dienststellen erfolgt in einer alle sechs Wochen tagenden Arbeitsgruppe aus Vertretern des MU und ML, der Zahlstelle, dem SLA, Vertretern aus HB sowie ausgewählten Bewilligungsstellen. Der Austausch dient der Rückspiegelung der Verwaltungspraxis in die Ministerien und der Klärung akuter Probleme. Gleichermaßen wenden sich die zehn Bewilligungsstellen direkt an die Ministerien.
- **Transparenz der Bestimmungen**: Niedersachsen nutzt FIS-Agrar[58], um alle an der Förderung Beteiligten auf dem gleichen Wissenstand zu halten. Für die Agrarumweltmaßnahmen schaffen die Fachreferate für die am Umsetzungsprozess Beteiligten Rechtssicherheit, nicht nur durch Dienstanweisungen, sondern auch in Form von FAQ-Katalogen, die im Internet auch für die Öffentlichkeit zugänglich sind, so dass ein hohes Maß an Transparenz besteht.

Festzuhalten ist, dass regionalisierte Ansätze ein hohes Maß an Steuerung, Koordinierung, Beratung und auch Anleitung durch die Landesebene brauchen. Mit zu enger Personaldecke auf der Steuerungs- und Umsetzungsebene laufen sie Gefahr zu scheitern.

4.2.1.2 Einfluss des rechtlichen und finanziellen Regelungsrahmens

Mit der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde seitens der KOM ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue Kontrollformen und Berichtslegungen vorsieht. Zusätzlich wurden die Ansprüche an die Vorgehensweisen der umsetzenden Verwaltungen kontinuierlich durch ergänzende Leitlinien (EU-KOM, 2007g; EU-KOM, 2007b; EU-KOM, 2007a; EU-KOM, 2007f; EU-KOM, 2007c; EU-KOM, 2007d; EU-KOM, 2007e) weiterentwickelt und manifestiert.

[58] Angesichts der föderalen Verfassung in der Bundesrepublik Deutschland und der damit verbundenen Aufgabenteilung für Bund und Länder besteht bei den Agrarverwaltungen ein hoher Informations- und Koordinationsbedarf, für den schon seit einigen Jahren verstärkt das Internet eingesetzt wird. Für die Agrarverwaltungen betreibt die BLE (bis 2007 die ZADI) seit 2001 das Dokumentenmanagementsystem "FIS-Agrar" (bis 2007 "agri-doc") zur Unterstützung der Verwaltungs- und Kontrollmaßnahmen bei der Umsetzung des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Es ist ein Auftrag von damals zwölf Bundesländern an die damalige ZADI ohne finanzielle Beteiligung des Bundes.

Zahlreiche Bestimmungen wurden gegenüber der letzten Förderperiode verschärft und neue Instrumente eingeführt:

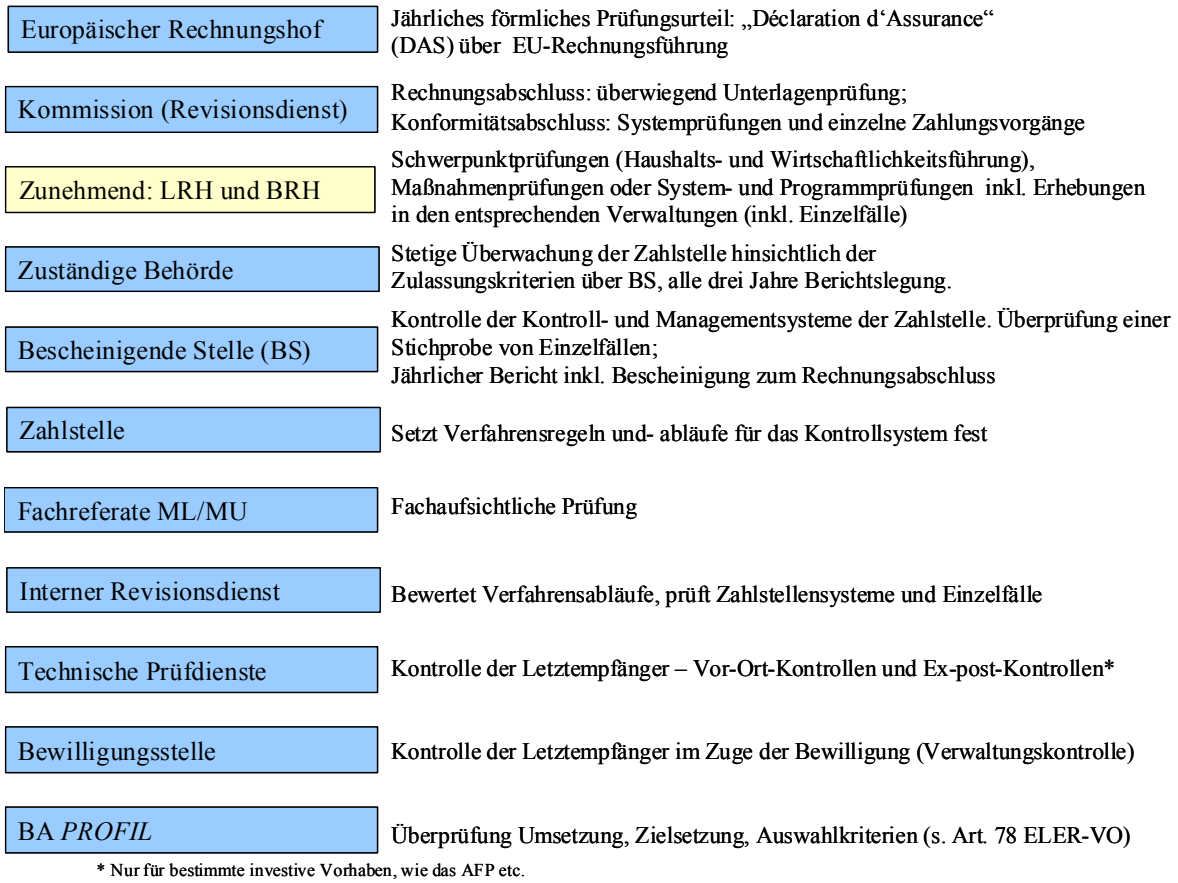
- Einrichtung neuer Institutionen wie beispielsweise der Zuständigen Behörde mit eigenen Aufgaben, Prüfverfahren und Berichtslegungspflichten über die Zuverlässigkeit der Zahlstelle (siehe grau hinterlegte Dienststellen in der Strukturlandkarte in Teil I),
- neue und schärfere Kontroll- und Sanktionsbestimmungen,
- Zuverlässigkeitserklärungen der Zahlstellenleiter,
- jährliche Berichte der Mitgliedstaaten über Kontrollergebnisse und Sanktionen,
- Anlastung von Mitteln, deren Rückforderung nicht realisiert wurde,
- Jahresgespräch mit der KOM,
- Begleitausschuss auf Programmebene.

Besonders für den Bereich von ELER-investiv (alle Maßnahmen, die nicht flächenbezogen sind) sind die Kontrollerfordernisse und die aus dem Bereich der Flächenförderung übertragenen Sanktionsregelungen mit großem Aufwand und einem Verlust der Akzeptanz verbunden (s. u.).

Kontroll- und Sanktionspflichten: Auswirkungen auf die Verwaltung und die Umsetzbarkeit von PROFIL

Die Maßnahmen der GAP fallen, wie rund 80 % des EU-Haushaltes, unter das „shared management“ (Artikel 9 der VO (EG) Nr. 1290/2005). Das heißt, den Mitgliedstaaten obliegt es, durch ein gutes und leistungsfähiges Kontroll- und Managementsystem dafür zu sorgen, dass die EU-Ausgaben rechtmäßig und effektiv eingesetzt werden. Die Kontroll- und Sanktionsregelungen sind hierbei das Kernstück für die Sicherstellung der regelkonformen Mittelverwendung. **Abbildung 4.2** stellt die erforderlichen Kontrollformen und Akteure zusammen.

Abbildung 4.2: Kontrollkaskade bei der Umsetzung von *PROFIL*



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann et al. (2008a, verändert).

Mit den Ex-post-Kontrollen für investive Maßnahmen wurde eine zusätzliche Kontrollform eingeführt. In Artikel 30 der VO (EG) Nr. 1975/2006 werden Zweck und Anforderungen an die Prüfung festgelegt. Sie müssen sich jedes Jahr auf mindestens 1 % der beihilfefähigen Ausgaben für relevante Vorhaben erstrecken, für die eine Abschlusszahlung geleistet wurde. Sie werden innerhalb von zwölf Monaten nach Ende des betreffenden ELER-Jahres durchgeführt. Die Ex-post-Kontrollen dürfen nicht von denselben Prüfern vorgenommen werden, die für das Vorhaben die Kontrollen vor der Zahlung durchgeführt haben. In Niedersachsen werden diese Kontrollen zusammen mit den noch andauernden Zweckbindungskontrollen aus PROLAND durch eine spezifische Prüfgruppe des Internen Revisionsdienstes in Oldenburg durchgeführt. Für 1 % der flächenbezogenen Maßnahmen sind noch sogenannte CC-Kontrollen über die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durchzuführen. Diese obliegen in Niedersachsen verschiedenen Fachrechtsbehörden der Landkreise, der LWK und dem Niedersächsischen Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (LAVES).

Neu ist auch die Prüfung der **Zuverlässigkeit** des Antragstellers[59] im Rahmen des Bewilligungsverfahrens bei investiven Maßnahmen. Dazu sind von dem Sachbearbeiter Unregelmäßigkeiten bei früheren, seit 2000 von dem Antragssteller durchgeführten Vorhaben zu berücksichtigen. Für die Gesamtbewertung sind auch Maßnahmen aus dem Bereich des EGFL und rein national finanzierte Maßnahmen zu berücksichtigen. Im Zahlstellenprogramm ZEUS wurde zu diesem Zweck eine Abfrage geschaffen, die auch zu den Akten zu nehmen ist. Wenn ein Antragsteller rechtskräftige Rückforderungen noch offen stehen hat, dann muss die Bewilligungsstelle das Vorgehen klären. Bei einer Bewilligung wird nämlich die offene Rückforderung automatisch mit der Auszahlung verrechnet, wodurch der Zuwendungszweck des Projektes gefährdet wird. In diesem Fall sind z. B. entsprechende Entschuldungspläne zu erarbeiten (ML, 2008b).

Die Vielzahl der Kontrollen und die dauernde Konkretisierung und Verfeinerung der Anforderungen bringen die Verwaltung an den Rand der Leistungsfähigkeit. Es gibt zwar in der VO (EG) Nr. 1975/2006 Artikel 5 (2) ein Bündelungsgebot für die verschiedenen Kontrollen; dies ist aber durch die Landesverwaltungen so nicht leistbar. Die Realität sieht eher so aus, dass zur Zeit „Kontrollorgien" stattfinden (BMELV, 2010c). Die KOM hat bereits 2006 einen Aktionsplan für einen einheitlichen integrierten Kontrollrahmen vorgelegt, in dem auf eine bessere Verzahnung und den gegenseitigen Nutzen der Kontrollergebnisse abgestellt wird (EU-COM, 2006). Verstärkend auf die ohnehin gestiegenen Anforderungen wirken sich weitere Aspekte aus:

1. Die Ad-hoc-Einführung neuer Maßnahmen bzw. Programme, die in das EPLR integriert werden mussten: EU-Konjunkturprogramm und Health Check oder das Zuckerdiversifizierungsprogramm, das als 1.-Säule-Maßnahme gesondert programmiert wurde, aber *PROFIL*-Maßnahmen bedient. Diese Maßnahmen, die teilweise mit den Rechtsbestimmungen des EGFL umgesetzt werden mussten bzw. andere Kofinanzierungssätze und Finanzierungsquellen aufweisen als die ursprünglichen EPLR-Maßnahmen, müssen alle ebenfalls im Zahlstellensystem abgebildet und kontrolliert werden (siehe hierzu Teil I). Dies erforderte u. a. eine ständige Anpassung der DV-Systeme. Zudem erfolgt sowohl für die Zuckerdiversifizierung als auch die HC-Maßnahmen eine getrennte Finanz- und Monitoringberichterstattung. Bezüglich der Zuckerdiversifizierungsbeihilfen wäre es verwaltungstechnisch sinnvoller gewesen, diese einfach im Rahmen von *PROFIL* mit umzusetzen (ML, 2009e)
2. Parallel zum Umsetzungsprozess stattfindende Spezifierungen des Rechtsrahmens, z. B. angestoßen durch Kontrollergebnisse auch aus anderen Bundesländern oder Mitgliedsstaaten, treffen auf ein komplexes System aus beteiligten Stellen. Regelungen müssen zum Teil fünf Ebenen nach unten gelangen[60]. Die Zahl der zu berücksichtigen-

[59] Nach Artikel 26 Abs. 2 Buchst. E) der VO (EG) 1975/2006.

[60] EU – Bund – Land (Verwaltungsbehörde) – Fachreferate – Bewilligungsstellen - Leader-Region.

den Arbeitsdokumente steigt kontinuierlich an, deren Inhalte bleiben aber auslegungsfähig (ML, 2009f). Die Praxis des allmählichen Ausreifens von anfänglich unklaren und auslegungsfähigen (und -bedürftigen) Rechtsregelungen führt zu einer starken Belastung der in Niedersachsen gut aufgestellten Systeme, da wie vielfach von den umsetzenden Stellen angemerkt, die Verfahren auch rückwirkend nachgebessert werden müssen.

– Die zu beobachtende Verunsicherung der beteiligten Dienststellen und das für sie unkalkulierbare Risiko der Anlastung macht die Ausgestaltung der Maßnahmen (gerade im investiven Bereich) von der Wagnisbereitschaft der Akteure abhängig. Das trifft, nicht nur in Niedersachen, besonders auf den Leader-Schwerpunkt zu. Gewollt sind von der EU innovative Projekte, die sich schon der Natur der Sache wegen schlecht in einem standardisierten Zahlstellenverfahren abbilden lassen. Vom Land Niedersachsen wird daher die Öffnung für innovative Projekte im Bereich Leader eher mit Zurückhaltung verfolgt (siehe Teil II, Kapitel 16). „Sorgfalt wiegt schwerer als kreative Förderansätze."

Nach Auffassung der Koordinierungsstelle des Bundes ist das Vorschriftengefüge mittlerweile derart komplex, dass das System „bei Weggang von zentralen Mitarbeitern (…) zusammenbrechen kann, bzw. lange gebraucht wird, um neues Personal einzuarbeiten. Die notwendige Organisation der Abwicklungssysteme ist nicht auf den durchschnittlich qualifizierten und engagierten Mitarbeiter mit einer normalen Fluktuationsrate im Apparat ausgelegt" (BMELV, 2010c). Das wurde auch bei den Umbrüchen in der VB deutlich spürbar.

In einer aktuellen Mitteilung der KOM heißt es: Beim Erlass der Rechtsvorschriften für die Jahre 2007 bis 2013 wurden weder die mit der Kontrolle der Einhaltung der Förderkriterien verbundenen Kosten noch das Fehlerrisiko explizit berücksichtigt (EU-KOM, 2010a). Momentan wird an einem Konzept des tolerierbaren Risikos mit differenzierten Schwellenwerten je nach Komplexität des Politikbereiches gearbeitet (EU-KOM, 2010a).

Auch das **Berichtswesen** wurde insgesamt – nicht nur für den Bereich der Kontrollen – stark ausgeweitet und unterliegt einer stärkeren Formalisierung, engeren zeitlichen Taktungen und in Teilen einer vorher nicht bestehenden Sanktionierung. So ist der neuen Zuverlässigkeitserklärung (Artikel 3 der VO (EG) Nr. 885/2006) des Zahlstellenleiters eine Stellungnahme der Bescheinigenden Stelle (BS) beizufügen. Die BS hat wiederum selber einen Bericht für den Rechnungsabschluss zu erstellen. Von der VB ist ein – zuvor vom BGA zu genehmigender – Jahresbericht zum Stand der Programmumsetzung vorzulegen. Zudem muss die Zahlstelle – neben den vier Ausgabenerklärungen inklusiver zweier Bedarfsvorausschätzungen[61] – zum 15.07. einen Bericht über alle wesentlichen Prüfungen

[61] Jeweils zum 31.01 und 31.07 eines Jahres.

und deren Ergebnisse (Artikel 34 VO (EG) Nr. 1975/2006) erstellen. Dessen Zusammenstellung ist sehr aufwendig (ML, 2009f).

Eine Aussetzung der Zahlungen droht, wenn die VB den bis zum 30. Juni eines jeden Jahres zu erstellenden Begleitbericht nicht rechtzeitig übermittelt, der zuvor noch vom BGA zu genehmigen ist. In diesem Fall würde es im Rahmen der folgenden Ausgabenerklärung nicht zu einer Rückerstattung der vom Land geleisteten Zahlungen kommen.

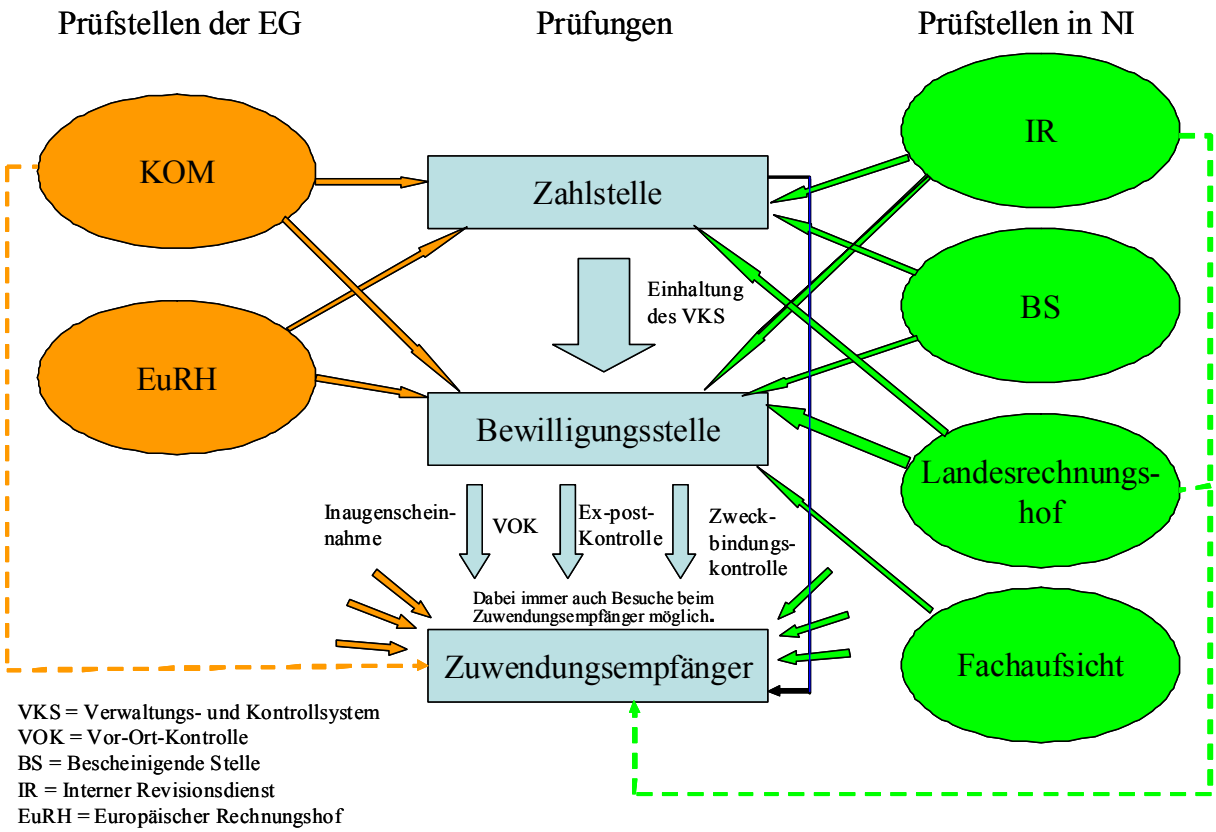
Führt man Stichtage, erforderliche Verzahnungen und Zulieferungen aller beteiligten Stellen zusammen, ergeben sich enge zeitliche Abfolgen. Zeiträume ohne Stichtag für inhaltliche Diskussionen oder Verstetigung von Prozessen und Abläufen fehlen. Dieser Eindruck hat sich im Rahmen der Evaluation verstärkt, da es kaum Zeiten ohne Engpässe bei den Ansprechpartnern der Verwaltung gab.

Die Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle sowie die anderen Berichtspflichten sind eigentlich Ausfluss des Leitgedankens der KOM von mehr Eigenverantwortung bei den umsetzenden Ebenen und einem verbesserten gegenseitigen Erkenntnisgewinn. Allein, so die Interviewergebnisse in den Zahlstellenverwaltungen der Länder, hat dies nicht zu einem Gefühl der größeren Sicherheit und Eigenverantwortung oder zu einem Ersatz oder Veränderung der Prüfungstiefe der europäischen Dienststellen geführt. Trotz der wesentlich angewachsenen und tieferen Kontrollen der BS, wurden die Kontrollen durch die KOM nicht reduziert (ML, 2009f). Dem Mehraufwand steht aus dieser Perspektive kein Mehrwert gegenüber.

Auswirkungen auf die Schlüsselmaßnahmen von PROFIL bzw. deren Akzeptanz

Insgesamt, so zeigt **Abbildung 4.3**, können auf den Endbegünstigten **Mehrfachkontrollen** der verschiedenen Kontrollinstanzen zukommen.

Abbildung 4.3: Mehrfachkontrollen im Rahmen der ELER-Förderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Dies führt insgesamt zu einem Akzeptanz- bzw. Imageverlust der Fördermaßnahmen und der Förderverwaltung.

Besonders gravierend sind die Auswirkungen für **viele investive Maßnahmen** aufgrund der Übernahme der 3 %-Abweichungsregelung aus der Flächenförderung für die Sanktionierung eines Zuwendungsempfängers. (siehe auch Teil II, Kapitel 10). Gemäß Artikel 31 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1975/2006 hat die Behörde eine Sanktionierung vorzunehmen, wenn die Differenz zwischen dem, dem Begünstigten ausschließlich auf der Grundlage des Zahlungsantrags zu zahlenden Betrag und dem, dem Begünstigten nach Prüfung der Förderfähigkeit des Zahlungsantrags zu zahlenden Betrag größer als 3 % ist. Außer der Antragsteller kann nachweisen, dass er für die Angabe des nicht förderfähigen Betrags nicht verantwortlich ist. Kann die Behörde dem Begünstigten allerdings nachweisen, dass er mit grobem Vorsatz gehandelt hat, greifen weitergehende Sanktionen. Das heißt, es muss sowohl der Verwaltung als auch dem Antragsteller von Anfang an sehr klar sein, welche mit der Maßnahme verbundenen Kosten dem Grunde nach zuwendungsfähig sind. Dies erfordert sehr genaue Kostenaufstellungen und kleinteilige Kontrollen. Auf diese Weise bleibt von dem positiven Impuls einer Förderung wenig erhalten und ein Antragsteller ist dem Risiko einer „Kriminalisierung“ durch Sanktionsregelungen ausgesetzt. Nach Einschät-

zung der Bewilligungsbehörden ist eine Erhöhung der Rechtsstreitigkeiten zu erwarten (Fährmann und Grajewski, 2008a). Diese Regelung gehört dringend auf den Prüfstand.

Im Bereich des AFP ist diese Sanktionierungsmöglichkeit eher kein Problem, weil ohnehin die Investitionsvolumina hoch sind, und es damit kaum zu 3 %-Abweichungen kommt. Die AFP-Zuwendungsempfänger können sich zudem bei einem baulichen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro einen Betreuer bezuschussen lassen.

Gerade für kleinere Projekte ergibt sich von zwei Seiten zunehmender Problemdruck durch weitere Aspekte:

- Bei privaten Antragstellern schwindet die Akzeptanz aufgrund des enormen Aufwandes (z. B. im Zusammenhang mit der Kostenaufstellung, der Verwendungsnachweisprüfung und der verschiedenen Kontrollen),
- auch die neu eingeführte obligatorische Beantragung einer Registriernummer durch Antragsteller wirkt, wie auch die Antragsformulare mit dreiseitigen Hinweisen zu den Konsequenzen und Verpflichtungen der Förderung, mittlerweile abschreckend,
- bei der Verwaltung kann sich keine Routine einstellen, da bei kleinen Maßnahmenlinien relativ individuelle Maßnahmen überwiegen, die alle eher einen Einzelfall darstellen mit einem hohen Prüf- und Kontrollaufwand.

Bei **investiven Naturschutzmaßnahmen** stehen nach Aussagen des Landschaftspflegeverbands der Kosten- und Zeitaufwand für die Prüfungen oftmals in keinem Verhältnis mehr zu den Maßnahmenkosten (DVL, 2010).

Für den Bereich der **Forstmaßnahmen** werden insbesondere die immer neuen auch rückwirkend eingeführten Anforderungen an das Kontroll- und Dokumentationssystem[62] (insbesondere in den letzten zwei Jahren) kritisiert. Laut einer Befragung (siehe Teil II, Kapitel 15) stellt dies zunehmend eine Hürde für eine proaktive Förderberatung durch die Forstämter dar. Ohne diese Instanz kann eine Förderung von privaten Waldbesitzern für den Waldumbau nicht umgesetzt werden.

Insgesamt muss bei der Abwicklung von **ZILE/Leader** sehr viel mehr dokumentiert werden. Die Antragsbearbeitung dauert deutlich länger. Es geht aus unserer Sicht nicht um die Dokumentation im Laufe eines Projektzyklus, die sinnvoll ist, um für Transparenz zu sorgen und jederzeit sicherzustellen, dass alle BearbeiterInnen auf dem selben Kenntnisstand sind. Kritisch muss aber das Übermaß an Dokumentation gesehen werden, das Zeit „frisst“, ohne dass ein Mehrwert dahintersteht.

---

[62] Beispiele sind hier die einzelfallweise Zuverlässigkeitsprüfung oder der Nachweis, das Antragsteller tatsächlich Kontoinhaber der angegebenen Kontoverbindung ist.

Ein internes Problem sind unterschiedliche Anforderungen der Instanzen der internen Finanzkontrolle (Fachaufsicht, Interner Revisionsdienst, Bescheinigende Stelle (BS)) und zum Teil in die Tiefe gehende materielle Prüfungen[63] durch den Revisionsdienst bzw. die BS. Hier wäre eine bessere Abstimmung und Abschichtung erforderlich. Aus den Unsicherheiten im Umgang mit ELER-investiv resultieren mehrere negative Implikationen:

- Gefahr der Schere im Kopf der Sachbearbeiter: Weg vom positiven Bearbeiten von Anträgen, um diese möglich zu machen, hin zur kritischen Betrachtung, und einer verinnerlichten eher ablehnenden Haltung;
- Antragsteller werden durch Unterlagen/Verpflichtungen abgeschreckt, Bearbeitung dauert deutlich länger.

Das durch die Zahlstellendienstanweisung neu eingeführte Instrument der **Supervision**[64] bei ZILE bringt keine Vorteile für die Bearbeitung im GLL, da dort bereits gute Kommunikationsstrukturen zur Reflektion von Problemfällen bestehen. Es bedeutet daher nur Zeitaufwand und schlechte Außenwirkung bei den Zuwendungsempfängern, wenn Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Supervision wiederholt werden. Es führt kein Weg an einer Regelungsentschlackung vorbei.

Gerade bei den neuen **Beratungs- und Bildungsmaßnahmen** im Programm „Transparenz schaffen“ durch regionale Bildungsträger (331-A) und Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B) gibt es Schwierigkeiten mit den umsetzungsrechtlichen und abrechnungstechnischen Rahmenbedingungen (siehe Teil II, Kapitel 18 und 19). Eine verwaltungsökonomische Abwicklung ist kaum möglich. Dies verdeutlicht, wie schwer es ist, neue Maßnahmen zu etablieren und neue Wege der Förderung fern von großen Standardmaßnahmen zu gehen. Unter diesen Umständen muss auch die generelle Frage gestellt werden, ob die Strategie der Landesregierung, **institutionelle Förderung** von Vereinen und Bildungsträgern im ländlichen Raum zu streichen, um anschließend Bildungs- und Beratungsangebote als EU-kofinanzierte Projektförderung zu implementieren, wirklich trägt. Der Kostenersparnis sollte eine Kostenaufstellung für die minutiöse Abrechnung und Kontrolle durch die Verwaltung sowie die Belastung der Antragsteller gegenübergestellt werden.

Positiv ist hervorzuheben, dass bei der Maßnahme Transparenz schaffen (Code 331-A) durch die Gründung der **zentralen Koordinierungsstelle**[65] für die geförderten 40 regiona-

---

[63] Dies bedeutet, dass diese Instanz nochmals in die Richtlinieninterpretation einsteigt.

[64] Die Supervision erstreckt sich auf ein Nachvollziehen der entscheidungserheblichen Tatsachen und der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen, insbesondere auch auf die Dokumentation der Prüfungen. Mindestens eine Vor-Ort-Kontrolle pro Jahr ist zu wiederholen. Sie ist vom Dezernatsleiter durchzuführen (BDA ZILE/FB 2008).

[65] Diese wird durch das Kultusministerium finanziert.

len Bildungsträger eine vermittelnde und unterstützende Instanz zwischen Bewilligungsstelle und Projektträgern eingerichtet wurde, die Abstimmungsschwierigkeiten und sonstige Hemmnisse, verursacht durch mangelnde Kommunikation, aufzulösen versucht. Durch die Verlängerung des Förderzeitraums von ein auf zwei Jahre wurde eine weitere Entlastung der Bildungsträger erreicht und die Maßnahme gestärkt. Der Aufwand für die Erfassung der einzelnen Veranstaltungstypen, der Teilnehmerdatenhaltung und –pflege bleibt aber hoch. Völlig unverhältnismäßig ist der erforderliche Abrechnungsaufwand bei der Maßnahme 331-B für die Qualifizierer bzw. die Landkreise, so dass zumindest ein Landkreis daran denkt, aus der EU-Förderung auszusteigen. Hier stellt die Verlängerung des Bewilligungszeitraums eine Verbesserung für den Qualifizierer dar. Die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle wird auch für diese Teilmaßnahme vorgeschlagen.

Auch wenn die folgenden Zitate Einzelmeinungen darstellen, so ist doch auffällig, dass diese Äußerungen sich quer durch alle mit der Umsetzung beteiligten Stellen in den unterschiedlichen Bundesländern wiederfinden lassen und sich häufen. "Wir dokumentieren uns zu Tode". "Man beschäftigt sich viel mehr mit sich selbst (der Verwaltung) als mit der Sache selbst." "Es wird 150%ig dokumentiert aus Angst vor Rückzahlungen." (Äußerungen von VerwaltungsmitarbeiterInnen im Rahmen von Expertengesprächen).

4.2.1.3 Einfluss der Finanzierung und finanztechnischen Regelungen auf die Abwicklung

In diesem Zusammenhang geht es um die Auswirkungen zentraler finanztechnischer Regelungen auf die Teilaspekte Akzeptanz/Inanspruchnahme, Praktikabilität und Aufwand. Aus unserer Sicht sind dies insbesondere die

- n+2-Regelung,
- Ausgabenvorausschätzungen,
- Finanzmanagement,
- fehlende Möglichkeit der Anrechenbarkeit privater Mittel zur Kofinanzierung,
- Prüfung des Nachweises der öffentlichen Kofinanzierung im Einzelfall,
- Mehrwertsteuerregelung im ELER.

Auswirkungen auf die Verwaltung und die Umsetzbarkeit von PROFIL

Die **n+2-Regelung** wird in Niedersachsen seitens der Programmsteuerung nicht uneingeschränkt positiv gewertet, da diese erhöhte Anforderungen an das Finanzmanagement stellt. Intern wurde daher eine verkürzte Regelung vorgegeben, um zu vermeiden, dass einzelne Maßnahmen erst „auf den letzten“ Drücker“ nicht benötigte Gelder abgeben, die dann kaum mehr sinnvoll in andere Maßnahmen umgeleitet werden können. Die n+2-Regelung stellt hohe Anforderungen an das Finanzmanagement gerade gegen Schluss des

Programms, da die Ansätze der einzelnen ELER-Codes nicht überschritten werden dürfen. Es bedarf hier der Disziplinierung der Beteiligten durch die Verwaltungsbehörde, die für das Finanzmanagement zuständig ist. Auch die KOM ist der Meinung, dass n+2 eher als Sicherheitsnetz zu verstehen ist, und eigentlich weiterhin von einem Jährlichkeitsprinzip auszugehen sei.

Gleiches gilt für die finanzielle Ausgabenvorausschätzung für das folgende EU-Haushaltsjahr. Die Ausgabenvorausschätzungen werden von der VB vorbereitet. Hier hat es aufgrund der geringen Planbarkeit vieler Maßnahmen und der sich im Laufe eines Jahres stark ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den ersten Jahren erhebliche Abweichungen gegeben. Die KOM droht – aus ihrer Sicht nachvollziehbar – zukünftig den Mittelansatz in den nächsten Jahren um diese Abweichungen zu kürzen, sollten diese oberhalb von 10 % liegen.

Die Regelung im ELER (VO (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 70 (2)), dass sich die EU-Beteiligung an den öffentlichen Mitteln und nicht an den Gesamtkosten bemisst, ist mit großem Verwaltungsaufwand verbunden. Im Gegensatz zu den Strukturfonds ist – außer bei kommunalen Mitteln – im Einzelfall der Nachweis zu führen, dass es sich um öffentliche Mittel im Sinne der EU-Definition handelt, da nur diese zur EU-Kofinanzierung verwendet werden dürfen. Mit der fehlenden Anrechenbarkeit privater Finanzmittel brechen zusätzliche Finanzquellen für die Maßnahmen weg.

Die Mehrwertsteuerregelung im ELER schließt – anders als in den Strukturfonds – die Kofinanzierung der nicht-erstattungsfähigen Mehrwertsteuer bei nichtsteuerpflichtigen Körperschaften aus. Das ist in erster Linie für Kommunen, Vereine und die Teilnehmergemeinschaften der Flurbereinigung von Nachteil. Die mögliche rein nationale Förderung der Mehrwertsteuer, die Niedersachsen für die Flurbereinigung – nicht aber für die anderen ZILE Maßnahmen – vornimmt, verursacht einen Mehraufwand, da für eine Maßnahme im Prinzip zwei Zuwendungsbescheide erstellt werden müssen. Programmänderungen sind erforderlich und die Mittel zur Mehrwertsteuerfinanzierung müssen als nationaler „top-up" geführt werden.

Auswirkungen auf die Schlüsselmaßnahmen von PROFIL bzw. deren Akzeptanz

Auch hier ist die Betroffenheit der **investiven Maßnahmen (ZILE)** und der **Leader** Mittelverwaltung am stärksten gegeben. Analog zur Programmebene wird die **n+2-Regelung** kritisch, aber insgesamt als positiv gewertet, da der Flexibilitätsgewinn eindeutig den Mehraufwand[66] überwiegt (siehe Kapitel 16, Teil II).

[66] Dieser resultiert aus der Koordination der verschiedenen Haushalte (Land, GAK)

Der Ausschluss der **Mehrwertsteuer** von der Förderung bei öffentlichen Trägern ist insbesondere für finanzschwache Kommunen ein Problem, das sowohl in den Fallstudien als auch in den schriftlichen Befragungen (Ende 2009) wiederholt thematisiert wurde. Die unterschiedliche Behandlung der Mehrwertsteuer in ELER und EFRE stößt insbesondere in den Leader-Regionen, z. T. auch in den ILE-Regionen, auf Unverständnis.

Auch die **niedrigere Förderhöhe** für nicht-öffentliche Akteure im Vergleich zu Kommunen wirkt sich, neben den damit verbundenen Finanzierungsproblemen, negativ aus[67]. Eine erste Abhilfe wird mit der im 4. Änderungsantrag beantragten geplanten Anhebung der Förderintensität eingeleitet.

Das Aufbringen notwendiger **öffentlicher Kofinanzierungsmittel** gehört zu den Problemen, die die Projektumsetzung sowohl für private als auch für öffentliche Akteure am stärksten beeinträchtigt. Dies trifft insbesondere für Leader als auch in abgeschwächter Form für ZILE und ILE-Regionalmanagements[68] zu. Dies beinhaltet folgende Aspekte:

- Die schwierige Haushaltslage einiger Kommunen, die die Umsetzung eigener kommunaler Projekte begrenzt bzw. verhindert,
- die (auch daraus resultierende) geringe Bereitschaft der Kommunen, Kofinanzierungsmittel für Projekte anderer Akteure bereit zustellen,
- der enge Kreis, der den öffentlichen Mitteln gleichgestellten Mitteln, die als alternative Quellen zur Verfügung stehen und
- die Demotivation privater Akteure, sich in LAGn einzubringen, da zwar ihre Stimme benötigt wird[69], ihre Bereitschaft materielle Ressourcen einzubringen, aber deutlich niedriger gewichtet wird, als die der Kommunen. O-Töne zu diesen Thema sind "Ehrenamtliche empfinden die LAG oftmals so, als ob sie nur zum Handheben beteiligt werden" oder "Öffentliche Kofinanzierung schaltet Private aus" (siehe Befragungsergebnisse Teil II, Kapitel 16).

Darunter leiden der Bottum-up-Ansatz und der integrierte Anspruch (siehe Kapitel 4.3.2).

Exkurs Erschwernis durch überzogene Sicherheitserwägungen: Das folgende Beispiel steht für viele Facetten, die einerseits mit der großen Regelungsdichte und dem Bedürfnis, auf der sicheren Seite zu sein, verbunden sind und den nachteiligen Auswirkungen auf die Akzeptanz und den Erfolg einer Maßnahme andererseits. Die Festlegung, dass die nationa-

---

[67] Es werden entweder keine Projekte angeschoben, oder es wird mit Zusatzaufwand ein öffentlicher Akteur Projektträger, der dann Private mit der Durchführung beauftragt.

[68] Hier sind ohnehin eher die Kommunen aktiv, und es gibt insgesamt weniger private Akteure als Projektträger.

[69] Um den 50 %-Anteil nicht-öffentlicher Akteure bei Entscheidungen sicherzustellen.

le Kofinanzierung über die Zahlstelle ausgezahlt werden muss, bestand schon in der Förderperiode 2000 bis 2006. Seit Beginn dieser Förderperiode wurde diese Regelung auch auf Leader angewandt. Auf die Umsetzung von Projekten nicht-öffentlicher Akteure hat sich das nachteilig ausgewirkt, da hier neben kommunalen Mitteln vor allem den öffentlichen Mitteln gleichgestellte Mittel Dritter zur Kofinanzierung heran gezogen werden. Da diese auch erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises bzw. Zahlungsantrags gemeinsam mit den EU-Mitteln ausgezahlt werden, vergrößert sich der Vorfinanzierungsbedarf, was insbesondere kleinere Vereine vor erhebliche Finanzierungsprobleme stellt. Über 60 % der Leader-RegionalmanagerInnen gaben an, dass die Notwendigkeit der Vorfinanzierung die Umsetzung von Projekten sehr stark bis stark beeinträchtigt (siehe Teil II, Kapitel 16). Zum Juli 2010 wurde diese Regelung geändert, da festgestellt wurde, dass auch eine direkte Auszahlung der Kofinanzierungsmittel vom Mittelgeber an den Projektträger EU-konform ist. Dies dürfte die Umsetzung von Projekten nicht-öffentlicher Akteure für die verbleibende Förderperiode erleichtern.

Exkurs Erschwernis durch Mehrebenenverflechtung: Aufgrund inkonsistener Aussagen zur Finanzierung der Hochwasser- und Küstenschutzmaßnahmen in den Fördergrundsätzen der GAK und der Nationale Rahmenregelung (NNR) konnten für diese Maßnahmen im Laufe des vergangenen Jahres ELER-Mittel nur in geringem Umfang bewilligt werden. Grund ist die erfolgte Darstellung der GAK-Förderung zum Küstenschutz in der der EU-KOM 2009 übermittelten NRR der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (BMELV, 2009). Diese Darstellung setzt, im Gegensatz zu den Fördergrundsätzen der GAK, voraus, dass die ganz überwiegend zu fördernden Deichverbände zwingend einen Eigenanteil in die Förderung einzubringen haben. Diesen Eigenanteil schließt das Niedersächsische Deichgesetz jedoch aus. Hiernach hat das Land die Kosten der Baumaßnahmen an den Deichen zu 100 % zu tragen. Diese Normenkonkurrenz führt dazu, dass für Vorhaben der Verbände mit Genehmigung der NRR 2009 keine ELER-Mittel mehr eingesetzt werden können. Das MU ist deshalb im letzten Jahr mehrfach auf den Bund zugegangen, um eine Lösung des Problems herbeizuführen. Hier kommt es durch das System der Mischfinanzierungen im Mehrebenensystem zu einer Blockade, deren Folgen Niedersachsen momentan allein zu tragen hat.

Rechts- und Finanzierungsregelungen aus Sicht der Zahlstellen

Auch wenn die Rechts- und Finanzierungsregelungen auf ein unterschiedliches institutionelles Umfeld treffen und somit bestimmte Schwierigkeiten auf landesinterne Ablauforganisationen und -umbrüche zurückzuführen sind, so sind sich die Vertreter der Zahlstellen in ihrem Urteil – unabhängig voneinander – sehr einig.

Nach ihrer Gesamteinschätzung des neuen Rechtsrahmens gefragt, gaben sie folgende Antworten, deren Eindeutigkeit in erster Linie den gestiegenen Aufwand durch das Kontroll- und Berichtswesen bestätigen. Bis auf den Vertreter des Bundes konnte keiner der

Zahlstellenvertreter der Länder hierin einen Mehrwert im Sinne einer Verbesserung der Verfahrensabläufe oder der Verringerung von Anlastungsrisiken erkennen.

Tabelle 4.1: Einschätzung der Zahlstellenverwaltungen der Länder und des Bundes zum Finanzierungssystem 2007 bis 2013

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu dem 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von ...	**Die Aussage ....** trifft nicht zu	trifft kaum zu	trifft zu	trifft voll zu
... einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand.			■	■ ■ ■ ■ ■ ●
... einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen.		■ ●	■ ■	■ ■ ■
... zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten.				■ ■ ■ ■ ■ ■ ●
... einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung.		■	■ ■ ●	■ ■ ■
... neuen Anlastungstatbeständen.	■	■	■ ●	■ ■ ■
... einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en/Fonds[1)]		■	■ ■ ●	■ ■
... Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen.	■	●	■ ■	■ ■ ■

■ = Vertreter der sechs Zahlstellen der Länder
● = Vertreter des Bundes
[1)] Für HH irrelevant daher erfolgte hier keine Einschätzung

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Expertengespräche (BMELV, 2010c; BWA, 2009; HMUELV, 2009; LU, 2009; ML, 2009f; MLUR, 2009; MUNLV, 2009).

4.2.1.4 Regelungen zu den Programmänderungsverfahren

Unklarer Rechtsrahmen

Die Regelungen in der ELER-Verordnung (Art. 19) und der Durchführungsverordnung (Artikel 6 bis 12) zu den Änderungsanträgen und -verfahren scheinen – ähnlich wie in der letzten Förderperiode – nicht klar zu sein. Im Umgang mit der KOM haben sich die Bundesländer aufgrund eines nachvollziehbaren Absicherungsbedürfnisses angewöhnt, auf der sicheren Seite zu agieren und jede Änderung in den Planungsdokumenten tendenziell in einem offiziellen Verfahren vorzunehmen.

Zentrales Problem hierbei ist es, dass sich die formalen Anforderungen an ein reines Anzeigeverfahren und ein veritables Änderungsverfahren kaum unterscheiden. Ersteres muss lediglich nicht den Ausschuss für Ländliche Entwicklung (RDC) passieren. Diese Unklarheit manifestiert sich auch darin, dass von außen schwer nachzuvollziehen ist, wann nur eine Annahme und wann eine Genehmigung seitens der KOM erforderlich ist.

Anzahl und Inhalt der Programmänderungen

Im Zeitraum 2007 bis 2009 erforderten grundlegende Entscheidungen der KOM (EU-Konjunkturprogramm, HC etc.) und Änderungen der NRR umfassende Änderungsverfahren. Generell liegt daher ein Problem in der Häufigkeit der gestellten Änderungsanträge und den langwierigen kommissionsinternen Abstimmungsprozessen, um in umfassenden Konsultationsrunden die interne Kohärenz zu sichern. In Teil I Kapitel 4.2.2 ist ein Überblick über die vier bereits gestellten Änderungsanträge – allein drei im Jahr 2009 – und deren teilweise erhebliche Genehmigungsdauer gegeben. Aus Sicht des Landes hat diese Dauer mit der Vielzahl an Beteiligten auf den verschiedenen Ebenen zu tun, mit dem Konsultationsverfahren in der KOM und den dortigen Personalengpässen sowie den Beihilferegelungen.

Gerade die von Seiten der KOM geforderte ständige Anpassung der Indikatoren bzw. deren Zielwerte an den neuen Kenntnisstand und Anforderungsgrad ist außerordentlich aufwendig und nach den Aussagen über ihren Nutzen zudem wenig zweckmäßig. Gegenwärtig werden von den Ländern auch Änderungen in den Förderrichtlinien im Rahmen der Änderungsverfahren mitgeteilt. Es ist fraglich, ob es sich hierbei (noch) um Subsidiarität und eine vereinfachte Umsetzung handelt.

Eine Folge der derzeit praktizierten Vorgehensweise (aller Beteiligten) ist eine Überlastung sämtlicher beteiligter Dienststellen im Land und in der KOM. Programmänderungen sind auch ein Dauerthema im Rahmen der Jahresgespräche (BMELV, 2008). Auf den Begleitausschusssitzungen nimmt der Punkt, Transparenz in die Sachstandslage Änderungsverfahren zu bekommen, beachtlichen Raum ein. Zudem muss der BGA zuvor für jede Änderung konsultiert werden. Das kann die Zeit und die Bereitschaft für Diskussionen bei wesentlichen inhaltlichen Änderungen sehr schmälern. Aufgrund der Überlagerung mehrerer Verfahren verringert sich die Nachvollziehbarkeit (gerade für Dritte) und das Risiko der Rechtsunklarheit wächst. In Niedersachsen wurde der zweite Antrag vor dem ersten genehmigt, Teile aus dem dritten Antrag mussten wieder herausgenommen und in einem vierten Änderungsantrag erneut eingereicht werden.[70]

Hohe Anforderungen und hoher Detaillierungsgrad

Die vorgegebenen Gliederungen und die in den Jahresgesprächen formulierten Anforderungen führen zu umfangreichen Dokumenten, obgleich teilweise nur Marginalien geändert wurden. Von außen betrachtet liegt hier eine Diskrepanz zwischen Aufwand, inhaltlicher Relevanz und Kapazitäten in den Dienststellen zur Bewältigung der Dokumente vor.

[70] Der ursprüngliche HC-Antrag musste aufgeteilt werden, da er der KOM zu umfangreich war. Das führte dazu, dass erforderliche Anpassungen erst im Änderungsantrag 2010 eingestellt werden.

Zu den zentralen Anforderungen an Programmänderungsanträge gehören beispielsweise, dass

- alle Änderungen hinreichend begründet werden;
- die Auswirkungen der Änderungen beschrieben werden;
- die Übereinstimmung mit der Nationalen Strategie erläutert wird;
- stets eine konsolidierte Fassung des Programms (mit Einfügung der Änderungen im Änderungsmodus) beigefügt wird;
- in Abstimmung mit der KOM kurz vor der Genehmigung des Änderungsantrages eine konsolidierte Fassung des Programms ohne Änderungsmodus in SFC eingestellt wird.

Jede Nachlieferung (spätere Ergänzung oder Korrektur) verlangt grundsätzlich eine Neueinstellung in SFC (nach vorheriger Rückgabe durch KOM). Rein redaktionelle Änderungen sollten möglichst vermieden werden, da auch diese von der KOM wie Änderungen geprüft werden müssten. Grundsätzlich können bereits neue Programmänderungsanträge eingereicht werden, wenn die vorherige Änderung in der KOM noch geprüft wird[71]. Das Thema der Indikatoren und deren Quantifizierung wird bei jeder Programmänderung geprüft und deren Vollständigkeit mittlerweile ein Genehmigungsvorbehalt. Es sei ein „absolutes Muss“, das volle Set der Pflichtindikatoren zu bedienen (BMELV, 2008).

Einen Verbesserungsansatz von Seiten der KOM – als Reaktion auf die zeitlichen Verzögerungen – liegt darin, dass ein Land bereits ab dem Tag der Einreichung eines Änderungsantrags beantragte Neuerungen vollziehen darf und nicht erst ab dem Tag der Genehmigung. Das Risiko der Finanzierung liegt allerdings ausschließlich beim Land.

4.2.2 Instrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit

4.2.2.1 Mehrstufiger strategischer Ansatz und Mindestausstattung der Schwerpunkte

Mit der ELER-Verordnung wurde der strategische Ansatz gestärkt. Im Rahmen der Interviews mit Vertretern des Bundes und der Länder haben wir den Mehrwert des mehrstufigen strategischen Ansatzes in Bezug auf eine bessere Zielausrichtung abgefragt (siehe **Tabellen 4.2** bis **4.3**).

[71] Dadurch verliert das erste Dokument den Status des Änderungsantrags und wird zu einem „sonstigen Dokument“.

Tabelle 4.2: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der strategischen Leitlinien

Die strategischen Leitlinien …	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	**2**	**3**	**4**	**5**
... waren hilfreich für den Diskussionsprozess.		■	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■	
... haben zu klaren Zielformulierungen geführt.	■ ●	■ ■ ■	■ ■ ●	■ ■	
…haben Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen.				■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■
... hatten einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung.	■ ●	■	■ ■ ■ ■	■	■ ●

■ = Vertreter der Länder[72]
● = Vertreter des Bundes[73]

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Während die strategischen Leitlinien der EU noch Einfluss auf den Diskussionsprozess genommen haben[74], kam die Nationale Strategie hierzu viel zu spät (ML, 2009e). Die Einschätzungen zu den gewährten Freiheitsgraden sprechen für sich. Trotz der beiden übergeordneten Strategieebenen konnte in den Programmen noch alles aus Landessicht Erforderliche untergebracht werden.

[72] In Mecklenburg-Vorpommern wurde auch die Gemeinsame Verwaltungsbehörde und in Niedersachsen das Koordinierungsreferat des Umweltministeriums befragt. Daher sind es insgesamt acht Landesvertreter.

[73] Jeweils ein Vertreter der Referate 615 und 521 des BMELV.

[74] Hier ging es um die Ausgestaltung des AFP, das entsprechend der EU-Strategie mehr auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sein sollte, aber letztlich hat die KOM es doch in der „klassischen“ Ausrichtung genehmigt.

Tabelle 4.3: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der Nationalen Strategie

Die nationale Strategie …	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	**2**	**3**	**4**	**5**
... war hilfreich für den Diskussionsprozess.	■	■ ■ ●	■ ■	■ ■ ■ ●	
... hat zu klaren Zielformulierungen geführt.	■ ■	■ ■ ■	■ ■ ●	■	
… hat Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen.				■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ●
... hatte einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung.	●	■ ■ ■	■ ■	■ ■ ●	■

■ = Vertreter der Länder (siehe **Tabelle 4.2**)
● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Ein Satz der Nationalen Strategie ist besonders kennzeichnend für das inhaltlich weit gespannte Dach, das Platz für jede Positionierung der Länder lässt: „Angestrebt wird eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft in einem vitalen ländlichen Raum“ (BMELV, 2007). Zwischen regionalpolitischer und agrarpolitischer Positionierung ist alles möglich. Für Vorgaben für inhaltliche Schwerpunkte oder Mittelverteilungen hat der Bund gegenüber den Ländern aufgrund der Aufgabenverteilung im föderalen Staat keinerlei Handhabe. Die Strategie war im ersten Entwurf der kleinste gemeinsame Nenner und – nachdem die Länderprogramme fertig gestellt waren – quasi deren Zusammenfassung (BMELV, 2010c). So hat die Nationale Strategie für *PROFIL* kaum einengend gewirkt, da sie in einem zeitlich parallelen Prozess entstanden ist. Die nationale Strategie musste so breit aufgestellt werden, damit sich alle Länderinteressen darin wiederfinden konnten (ML, 2009e). Es liegt hierin folglich kein strategischer Nutzen, der über den in den dafür vorgesehenen Gremien (z. B. PKR-Sitzung) normalen Diskussions- und Einigungsprozess hinausgeht. Demgegenüber steht ein erheblicher und langwieriger Abstimmungsprozess über zu liefernde Indikatoren und Daten sowie Aufwand für die Begleitung und Berichtslegung zur Nationalen Strategie.

Eine größere Lenkungsfunktion für die Länderprogramme und deren Ausrichtung entfaltet die Nationale Rahmenregelung (NRR) (BMELV, 2009), die der Notifizierung der GAK-Maßnahmen dient. Gerade für Länder wie Niedersachsen und Bremen, die einen Großteil ihrer Maßnahmen auf der Grundlage der GAK umsetzen (siehe Teil I), sind diese über den Bund notifizierten Fördergrundsätze eine wesentliche Arbeitserleichterung. Eine Ausnahme bildet der Küstenschutz (siehe 4.2.1.3 sowie Kapitel 9 und 10, Teil II), da nach der NRR 2009 (BMELV, 2009) Deichverbände zwingend einen Eigenanteil in die Förderung einbringen müssen, die nach Niedersächsischem Deichgesetz jedoch ausgeschlossen ist.

Diese Normenkonkurrenz hat zu einem Förderstopp aus ELER-Mitteln geführt. Eine Problemlösung ist nicht absehbar.

Auf **Landesebene** wurden zur Programmerstellung zwar gemeinsame Besprechungen mit allen Fachreferaten durchgeführt, aber keine ministeriumsinterne oder ministeriumsübergreifende Strategie erarbeitet. Einzig bei den Agrarumweltmaßnahmen ist eine stärkere Abstimmung zwischen ML und MU durch das Baukastenprinzip im NAU/BAU erkennbar. Das Verhältnis zwischen ML und MU war in der Phase der Programmerstellung nicht frei von Konflikten, da es um die grundsätzliche Mittelverteilung zwischen beiden Häusern ging. Aus Sicht des MU hat die EU-Strategie mit dem starken Fokus auf WRRL und Natura 2000 gute Argumente für eine stärkere Verankerung von Umweltaspekten in *PROFIL* geliefert (MU, 2009). Gleiches gilt für die geforderte Mindestausstattung. In der Umsetzung haben sich diese Konflikte gelegt, die ohnehin auf der Arbeitsebene nicht vorhanden waren.

Innerhalb des ML gab es einen Richtungsstreit zwischen einem engen Landwirtschaftsbezug in der Förderung und einem breiteren Ansatz zur ländlichen Entwicklung. Ein entsprechendes Positionspapier, das stark auf die sektorale Schiene abhob, war aber auch innerhalb des ML nicht konsensfähig, so dass schlussendlich *PROFIL* mit einem breiten Ansatz programmiert wurde. Die Vorgabe der Mindestausstattung war wirksam, da ansonsten Schwerpunkt 2 mit weniger Mitteln als den geforderten 25 % der EU-Mittel ausgestattet worden wäre, wobei die jetzigen 25 % für den SP 2 z. B. bei den Agrarumweltmaßnahmen ein um ein Dreifaches erhöhten Ansatz bedeuten. (ML, 2009e; MU, 2009) Damit wird den Empfehlungen zu PROLAND, dass Niedersachsen aufgrund seiner großen, aus der Landwirtschaft herrührenden Umweltprobleme das Förderprogramm stärker auf Umweltmaßnahmen und den Schwerpunkt 2 ausrichten sollte, in Teilen nachgekommen. (Fährmann et al., 2008b). Faktisch haben sich die Mittel hierdurch gegenüber dem Ansatz vergleichbarer Maßnahmen in PROLAND stark erhöht, die Umsetzung von Natura 2000 und WRRL dürfte laut MU jedoch noch weitaus mehr Mittel benötigen.

Im Rahmen der HC-Änderung wurde die Ausrichtung auf die Neuen Herausforderungen gestärkt. Gerade im Bereich des Gewässerschutzes (Fließgewässer der WRRL) konnte die Wasserwirtschaft auf der Grundlage von Kostenschätzungen für die WRRL die Verhandlungsposition verbessern und mehr Mittel „anwerben“ als ursprünglich angedacht (siehe genauer zur Verwendung der zusätzlichen Mittel in Teil III, Kapitel 3). Eine analoge Kalkulation der Umsetzungskosten für Natura 2000 fehlt bisher, was die Verhandlungsposition im Rahmen von Mittelverteilungen schwächt. Einschränkend muss zu der Aufstockung der Gewässerschutz bezogenen Maßnahmen im Rahmen des HC angemerkt werden, dass sie zu großen Teilen auf der Umdeklaration von Artikel-89-Maßnahmen in EU-kofinanzierte Maßnahmen beruhen.

4.2.2.2 Förderbedingungen, Auswahlkriterien und Auswahlverfahren

4.2.2.2.1 Ausgangslage und Gesamteinschätzung

Auf die Einführung von Auswahlkriterien und entsprechender Verfahren legt die KOM sowohl in den Verordnungen (Artikel 71 (2) der VO (EG) Nr. 1698/2005) als auch in ihren späteren Stellungnahmen in den Jahresgesprächen oder den Begleitausschusssitzungen großen Wert. Auch im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde eine Schärfung der Zielsetzungen und die Verwendung geeigneter Auswahlkriterien zur Erhöhung der Wirksamkeit empfohlen (Fährmann et al., 2008b). Ausgangspunkt funktionierender Auswahlmechanismen sind klare Zielsetzungen. Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich und praktikabel, die teilweise bereits in der letzten Förderperiode eingesetzt wurden:

- Definition passgenauer inhaltlicher Fördervoraussetzungen und -gegenstände in den Förderrichtlinien, die über rein formale Aspekte hinausgehen,
- durch die Einrichtung spezieller Gremien oder Verfahren, die Prioritäten und Ausrichtung (nach) justieren (halbjährliche Gesprächsrunden für die Maßnahme 111 mit den Bildungsträgern, landesweite Auswahlrunde der Denkmalschutzbehörden für 323-D),
- sonstige Aspekte der räumlichen Fördermittellenkung bzw. Kontingentierung auf Arten von Zuwendungsempfängern bzw. Vorhabentypen,
- durch eine Fachplanung, die bereits eine Prioritätenliste festsetzt,
- durch Auswahlverfahren und -kriterien.

Ein Auswahlkonzept lohnt sich allerdings nur bei Maßnahmen mit einem Mindestumfang an Fördermitteln bzw. Förderfällen, da ansonsten der Aufwand zur Erstellung und Umsetzung eines Auswahlsystems und die Etablierung von Stichtagen im Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln zu hoch ist. Es sollen daher anspruchsvolle Fördervoraussetzungen formuliert und so wenig wie möglich zu allen anderen bereits verankerten formellen Anforderungen noch zusätzliche Hindernisse für die Förderung aufgebaut werden.

Bei dem von der Kommission für die neue Förderperiode erwarteten Projektauswahlkriterien herrschte lange Unklarheit in Bezug auf die Begrifflichkeiten und das erforderliche Prozedere auch im Hinblick auf die Prüfungsmaßstäbe des EuRH und der Kommission (DG Agri, 2008; EU-COM, 2009). Nach den Stellungnahmen von Kommissionsvertretern ist davon auszugehen, dass die Kommission eine Auswahl in jedem Fall nach zielgerichteten Auswahlkriterien für erforderlich hält und nicht erst bei Mittelknappheit (DG Agri, 2008). Das Verfahren und die Kriterien sind transparent zu machen und im Verwaltungs- und Kontrollsystem abzubilden. Empfohlen werden von Kommissionsvertretern Checklis-

ten, da bei Prüfungen durch den EuRH oder die Kommission darzulegen ist, nach welchen Gesichtspunkten Projekte ausgewählt werden.

In 2007/2008 hat Niedersachsen gemeinsam mit den anderen Bundesländern erstmals ein Dokument zur Anwendung der Auswahlkriterien bei allen ELER-relevanten Maßnahmen vorgelegt, das aufgrund von Anmerkungen der KOM nochmals grundlegend überarbeitet wurde. Darüber hinaus haben die einzelnen Maßnahmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten Konzepte entwickelt und in das Bewilligungsverfahren integriert (Maßnahme 123 bereits 2007, andere beginnen erst jetzt). Der Auswahlkriterienkatalog für *PROFIL* ist ein „living-paper" und wird je nach Bedarf überarbeitet. Hier wird für alle Maßnahmen grundsätzlich nach allgemeinen Kriterien und zusätzlichen Auswahlkriterien bei Antragsüberhang unterschieden. Von der VB werden die Auswahlkriterien als grundsätzlich hilfreich für die Diskussion fachlicher Prioritäten und für die Steuerung bei den Maßnahmen mit Mittelknappheit angesehen und zukünftig werden positive Effekte für die Wirksamkeit der Fördermittel erwartet (ML, 2010f).

Zum jetzigen Stand ist der Mehrwert des formalisierten Schemas für eine stärkere Zielausrichtung aus Sicht der EvaluatorInnen gering, da in den meisten Fällen kein Antragsüberhang vorliegt und die folglich zur Anwendung kommenden allgemeinen Auswahlkriterien in erster Linie die Fördervoraussetzungen wiedergeben. Ein Nutzen kann somit eher in einer größeren Transparenz liegen. Transparenz setzt aber gerade bei den auf Punktwertvergaben beruhenden Verfahren einiger *PROFIL*-Maßnahmen Objektivität und Nachvollziehbarkeit der Einstufungen voraus. Das ist bei einigen Maßnahmen begrenzt möglich, da Kriterien wie „innovativ" oder „Synergien" sehr elastisch sind. Zudem bestimmt die Gewichtung der einzelnen Kriterien stark die Ausrichtung der bewilligten Projekte. Hierdurch kann es zu einer mehr oder weniger beabsichtigten Bevorzugung bestimmter Vorhaben kommen (Auswahlverzerrung). Bestimmte Maßnahmen entziehen sich aufgrund ihrer geringen Standardisierbarkeit und möglichen Bandbreite einer sinnvollen Bewertung anhand eines starren Rasters vollkommen.

Insofern verursacht die Forderung der KOM nach Einführung von Projektauswahlkriterien für alle Fördermaßnahmen in vielen Fällen einen verwaltungstechnischen Mehraufwand ohne einen großen Mehrwert. Dies wird im folgenden Abschnitt anhand ausgewählter Beispiele illustriert.

4.2.2.2.2 Auswahlverfahren ausgewählter *PROFIL*-Maßnahmen

Einzelbetriebliche Maßnahmen

Die Ansätze bei den sektorbezogenen Maßnahmen **121** und **123** werden von den MaßnahmenbewerterInnen als bedingt geeignet gesehen. Zwar sind, anders als in den anderen Bundesländern, Stichtagsregelungen und Punktwertsysteme eingeführt, deren Steuerungs-

funktion wird angesichts von Antragsüberhängen und Anwendung nur innerhalb der Mittelkontingente (s. u.) kritisch gesehen.

Beim **AFP** (ELER-Code 121) dominieren die „Vorab"-Kontingentierung der Mittel auf die verschiedenen Produktionsrichtungen sowie die Kriterien „vorliegende Baugenehmigung" und „erhaltene Förderung seit 2007 kleiner 100.000 Euro". Kriterien mit Ausrichtung auf öffentliche Güter (Tierschutz, Klimaschutz, Grünlandschutz) laufen so ins Leere und entfalten kaum Lenkungsfunktion. Erhebliche Probleme ergaben sich in den letzten Jahren durch die günstigen Investitionsbedingungen bei gleichzeitig hoher Investitionsneigung der Betriebe, so dass die verfügbaren Mittel bei weitem nicht für alle Anträge ausreichten und die durch Fördermittelkontingente praktizierte Prioritätensetzung (siehe Kapitel 4.2.2.2) nicht den Förderzielen entsprach. Beispielsweise konnten bisher aufgrund der großzügigen Dotierung des Bereichs Ackerbau alle Förderanträge von Ackerbaubetrieben bewilligt werden, während bei anderen Produktionsbereichen mit deutlich größeren Anpassungsschwierigkeiten an veränderte Rahmenbedingungen (insbesondere Milchproduktion) trotz Umwidmung von Restmitteln Mittel fehlen.

Problematisch an dem Konzept für die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung,** (ELER-Code 123) das bereits seit 2007 angewandt wird, erscheint die doppelte Gewichtung, die schwer nachzuvollziehen ist (Gewichtung durch Punktevergabe und anschließend eine Faktorgewichtung). Ablauftechnisch gibt es im Jahr zwei Beantragungszeitpunkte; die LWK stellt das Ranking[75] auf und im ML wird nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel entschieden, bis zu welchem Projekt bewilligt wird. Eine definierte Mindestpunktzahl ist hier nicht festgelegt, da die grundsätzliche Förderfähigkeit auf Grundlage der in der Richtlinie aufgeführten Bestimmungen (Zuwendungsempfänger, Fördergegenstand, Zuwendungsvoraussetzungen) zu entscheiden ist; insofern haben die Bestimmungen der Richtlinie eine vorgeschaltete Steuerungsfunktion für die Projektauswahl. Es wurden 2007 und im März 2008 Anträge wegen Mittelknappheit nach dem Rankingverfahren für den Beantragungszeitraum abgelehnt. Ab September 2008 ist dies aufgrund geringer Antragseingänge nicht relevant. Negativ beschiedene Anträge bekommen im Folgezeitraum bei Punktegleichstand einen Zusatzpunkt, so dass sich die Chance auf Bewilligung stark erhöht. Faktisch dominiert das Kriterium „Unternehmensgröße", so dass eine im Kriterienkatalog ebenfalls enthaltene Ausrichtung auf Innovation oder andere öffentliche oder meritorische Güter nachrangig ist. Es ist auch nicht transparent, wie diese Kriterien, beispielsweise die Übererfüllung des Mindeststandards in dem Bereich Umwelt, bewertet werden und die Punktevergabe erfolgt (siehe genauer hierzu Teil II, Kapitel 5). Die Verteilung der erreichten Punktezahlen wird durch das Fachreferat im Zeitablauf beo-

[75] Wichtige Kriterien sind: Unternehmensgröße, Sektor mit bes. Anpassungsbedarf, Übererfüllung Mindeststandards, Qualitätsprodukt, QS-System, Anteil Vertragsbindung.

bachtet, um ggf. nachsteuern zu können. Die aufgezeigten Schwachstellen sollten bei der Weiterentwicklung des Schemas berücksichtigt werden.

Infrastrukturmaßnahmen

Das Bewertungsschema **Wegebau** (ELER Code 125 A) wurde 2007 verbindlich eingeführt (ML, 2007a). Es soll eine Prioritätensetzung mit Hilfe eines einfachen und überschaubaren Punktesystems ermöglichen (siehe hierzu genauer Teil II, Kapitel 7). Dieses Beispiel macht die Chancen und Probleme, die mit solchen „Rasterverfahren" verbunden sind, besonders deutlich. Einerseits hilft es, die Mittelverteilung in dieser stark überzeichneten Maßnahme ansatzweise transparent und effektiv zu gestalten. Nach Angaben des ML sind die Kriterien von den Antragstellern inzwischen akzeptiert, da sie eine nachvollziehbare Gleichbehandlung ermöglichen. Anderseits musste das Schema nach den Erfahrungen der ersten Jahre überprüft und angepasst werden, da sonst nicht beabsichtigte Selektionswirkungen entstanden wären.[76] So wurden zunächst Wege, die nicht direkt an landwirtschaftliche Flächen grenzen (Kriterium), aber gleichwohl eine hohe Bedeutung für die Erschließung abseits liegender Flächen haben, nicht gefördert. Das Kriterium Größe der erschlossenen Fläche bekommt mit der Länge des Weges ein sehr starkes Gewicht, so dass damit lange Wege bevorzugt würden. Die entscheidende Kenngröße, die Erschließungseffizienz, rückt dadurch in den Hintergrund. Hier wurden die Auswahlkriterien aber bereits grundlegend überarbeitet. Diese Nachbesserungen verursachten für das Fachreferat einen großen Betreuungs- und Koordinationsaufwand.

Die jeweiligen Sachbearbeiter bei den Ämtern für Landentwicklung verfügen über gute Ortskenntnis und großen Erfahrungshintergrund. Durch ein Punkteschema mit vorgegebenen Kriterien lassen sich die Einschätzungen der jeweiligen Bearbeiter nicht ohne Informationsverlust abbilden. Die Forderung der EU-Kommission nach Einführung formaler Projektauswahlkriterien führt hier in Einzelfällen dazu, dass die Sachkenntnis der Bearbeiter durch rein formale Kriterien übersteuert wird, die niemals der Komplexität der Verhältnisse gerecht werden können. Es kann dem Land nur empfohlen werden, die weitere Ausgestaltung dieses Kriterienkatalogs so vorzunehmen, dass ausreichend Flexibilität gewahrt bleibt, um die Sach- und Ortskenntnis der Sachbearbeiter vor Ort und die jeweils spezifische Problemlage berücksichtigen zu können. Das AfL muss die Punktevergabe ohnehin gesondert schriftlich begründen.

Die Aufteilung der Mittel für die **ZILE-Maßnahmen** erfolgt anhand eines festgelegten Schlüssels des ML an die ÄfL. Diese haben ein Rankingverfahren und teilweise eine Stichtagsregelung eingeführt. Problematisch wird es auch hier immer dann, wenn regiona-

---

[76] Dieses Bewertungsschema wurde in 2008 leicht modifiziert und um zusätzliche Kriterien erweitert. Auch wurden präzisierende Hinweise zur Punktvergabe gegeben (ML, 2009c). Die maximal mögliche Punktzahl erhöhte sich durch die neuen Kriterien von 100 auf 120 Punkte.

le Besonderheiten nicht in das Raster passen. In den letzten drei Förderjahren wurden bei den ÄfL umfangreiche Erfahrungen mit den Auswahlkriterien und dem Bewertungsschema gemacht. Daher sollten die Kriterien jetzt zur Halbzeit der Programmlaufzeit kritisch hinterfragt und ggf. bessere Möglichkeiten, um auf örtliche und regionale Besonderheiten einzugehen, integriert werden.

Investiver Natur- und Gewässerschutz

Für die **Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft** (323-A) wurde 2008 in Abstimmung zwischen dem MU und dem NLWKN ein Kriterienkatalog festgelegt.[77] Eine Auswertung von 127 Bewertungsbögen für das Jahr 2008 im Hinblick auf die Anwendung der Qualitätskriterien kam zu folgenden Einschätzungen: Die Einstufungen sind nicht immer nachvollziehbar und erfolgen z. T uneinheitlich. Gerade das Kriterium der Synergieeffekte ist dehnbar. Teilweise wurden Flächenankäufe als innovativ bewertet. Die Grundlagen für die Bewertung in der Kategorie „Kosten-/Nutzen-Relation" waren nicht immer erkennbar (siehe hierzu genauer Teil II, Kapitel 17). Generell scheint der Kriterienkatalog große und vielfältige Maßnahmen zu bevorzugen, da bei den entscheidenden vier ersten Kriterien eine hohe Einstufung für große Projekte sehr viel wahrscheinlicher ist, als für kleine Projekte mit engem regionalen Bezug. Insgesamt ist mit Blick auf die inhaltlichen und rein naturschutzfachlichen Aspekte eines Fördervorhabens die Eignung eines wie auch immer gearteten Kriterienkatalogs im Hinblick auf die Maßnahmensteuerung zweifelhaft, da ein solcher Kriterienkatalog niemals der Vielfalt der eingehenden Projektanträge gerecht werden kann und immer nur eine Scheinobjektivität vorspiegelt, die tatsächlich nie gegeben sein kann. Wünschenswert im Hinblick auf erhöhte Transparenz wäre dagegen eine differenziertere **verbal-argumentative Bewertung** der eingereichten Maßnahmenvorschläge durch die zuständigen Fachabteilungen beim NLWKN.

Ähnlich läuft es bei der **Maßnahme** „**Fließgewässer WRRL**" (323-B): Die Antragstellung erfolgt bis zum 1.10. eines jeden Jahres beim NLWKN. Im Rahmen von Einplanungsgesprächen zwischen MU und NLWKN wird nach Prüfung der generellen Fördermöglichkeit eine landesweite Prioritätenliste erstellt. Die Prioritätensetzung orientiert sich am Leitfaden Maßnahmenplanung Oberflächengewässer (NLWKN, 2007) mit einer klaren Listung in der Richtlinie zur Fließgewässerentwicklung (RdErl. d. MU v. 22.11.2007). Einer Einführung zusätzlicher formaler Projektauswahlkriterien hätte es hier nicht bedurft. Auch dieses Beispiel zeigt, dass die Forderung der KOM nach Einführung formaler Projektauswahlkriterien zumindest im Naturschutzbereich lediglich zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führt, dem weder eine erhöhte Effizienz noch eine verbesserte Transparenz gegenüberstehen, zumal detaillierte Fachplanungen vorliegen.

---

[77] In Bremen wurde bewusst auf die Festlegung von Qualitätskriterien verzichtet, da hier die Anzahl der Projektanträge bisher gering war und sich der Kreis der Antragsteller im Wesentlichen auf den Senat für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa sowie die Haneg (Hanseatische Naturentwicklung GmbH) beschränkte.

Eine transparente Zuteilung der Fördermittel der **Maßnahme 323-C „Wasserschutzberatung“** erfolgt für die einzelnen Trinkwassergewinnungsgebiete auf der Grundlage des Prioritätenprogramms Trinkwasserschutz (MU, 2007). Dieses enthält eine Liste mit sämtlichen am Kooperationsmodell beteiligten Trinkwassergewinnungsgebieten, die jährlich aktualisiert wird. Die Prioritätensetzung erfolgt in erster Linie auf der Grundlage der Nitratbelastung des Roh-, Sicker- und Grundwassers, daneben werden aber auch andere Kriterien wie z. B. die Pflanzenschutzmittel- oder die Sulfatbelastung berücksichtigt. Mit Hilfe des Prioritätenprogramms können die Beratungsleistungen gezielt in die Gebiete mit dem höchsten Beratungsbedarf gelenkt werden. Die Einstufungen werden regelmäßig überprüft und aktualisiert.

Flächenmaßnahmen

Neben den Förderbedingungen wird bei Antragsüberhang der einzelnen **Agrarumweltmaßnahmen** eine fachlich begründete Prioritätenliste (Gebietskulisse, Erstbewilligung oder Folgebewilligung, bestimmte Untermaßnahmen) bedient. Die Kriterien werden als geeignet eingestuft, sind aber bisher nicht zur Anwendung gekommen. Eine konsequente zielgerichtete Auflagen- und Förderausgestaltung auf die Umweltschutzgüter wäre daher sinnvoller.

Leader

Im Rahmen der **32 Leader-Regionen** wählt die LAG auf der Grundlage der in dem jeweiligen REK verankerten Förderprioritäten aus. Dies ermöglicht eine stärkere Orientierung an den regionalen Bedürfnissen als landesweit einheitliche Kriterien. Der Weg, Qualitätssicherung über ein regionales Auswahlgremium wie die LAGn zu betreiben, wird grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Nach Ansicht von Experten führt die Diskussion von Projekten in einem heterogen zusammengesetzten Gremium zu einer kritischeren Auswahl als bei „Standardbewilligungsverfahren“. Allerdings konnte sich dieses Potenzial bisher aus Sorge um einen möglichen Verfall der EU-Mittel sowie der aufgrund der Fördermodalitäten begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten nicht in vollem Umfang entfalten (Befragung der RM und LAG-Mitglieder, siehe Kapitel 16 Teil 2).

4.2.2.3 Monitoringsysteme

Sowohl Programmsteuerung als auch Evaluation sind zur Erfüllung ihres Informationsbedarfs auf ein aussagefähiges Monitoring und funktionsfähige Datenbanken angewiesen. Das Monitoring wird im Folgenden nicht auf das von der EU vorgegebene System reduziert, sondern beinhaltet auch weitere Datenhaltungssysteme in Niedersachsen.

4.2.2.3.1 EU-Monitoring

Monitoring und Evaluation waren in der Förderperiode 2000 bis 2006 als getrennte Aufgaben in getrennten Systemen verankert. In der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die KOM mit dem Anspruch angetreten, beide Systeme stärker miteinander zu verknüpfen. Das System der laufenden Bewertung beinhaltet sowohl originäre Elemente eines Monitoring-Systems (Sammlung und Auswertung von Förderdaten und jährliche Berichterstattung) als auch darauf aufbauend externe Evaluationen. Grundlage für die Datensammlung bildet die Festlegung von verpflichtenden Indikatoren in der Durchführungsverordnung für jeden ELER-Code und die Umsetzung in Berichterstattungstabellen. Die Indikatoren sind in einem gemeinsamen Handbuch beschrieben (EU-KOM, 2006f). Für das Monitoring wurden noch weitere Leitfäden erstellt, die das Ausfüllen der jährlich zu erstellenden Tabellen als Grundlage und Anhang zum Jahresbericht erleichtern und EU-weit vereinheitlichen sollten (EU-KOM, 2009b). Daneben gibt es den Versuch, für die 14 Länderprogramme einheitlichere und konkretere Vorgaben zur Erfassung der Daten zu machen und gleichzeitig auf der Grundlage des ELER-Monitoring auch die Berichterstattung zur GAK zu organisieren (Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren, 2010).

Darüber hinaus hat das Land Niedersachsen schon frühzeitig begonnen, sich über eine verbesserte Organisation des Monitoring Gedanken zu machen. Grundüberlegung war, auf dem bestehenden Zahlstellensystem aufzusatteln und sozusagen die X-Liste der Zahlstelle um weitere Variablen zu ergänzen und die rein national finanzierten Artikel-89-Maßnahmen auch in diesem System abzulegen. Dazu wurden vTI und entera 2007/2008 beauftragt, eine Variablenliste für alle *PROFIL*-Maßnahmen zu erstellen, die in ihrer Struktur an die X-Liste angelehnt war (Grajewski et al., 2008). Diese Liste und Programmierhinweise für das Ausfüllen der Tabellen bildeten dann die Grundlage für die Firma IBYKUS zum Einbau einer Monitoring-Suite in das Zahlstellensystem. Für das Monitoring 2009 konnte das erste Mal ein Teil der erforderlichen Daten durch die Monitoring-Suite bereitgestellt werden. Ein Teil der Daten musste allerdings, wie in der vorangegangenen Förderperiode und in den ersten beiden Berichtsjahren, noch manuell zugespielt werden.[78]

Aus unserer Sicht stellt sich die Integration des Monitoring, auch wenn es in der jetzigen Förderperiode auf Auszahlungen und nicht mehr auf Bewilligungen abzielt, in ein Zahlstellensystem doch nicht so einfach dar. Das Zahlstellensystem bildet jede Teilzahlung ab, während das Monitoring nur auf Vorhaben abhebt. Hier stellt sich die Frage, wann und wie physische Angaben den Teilauszahlungen zugeordnet werden. Die physischen Angaben, die gemäß BuchführungsVO in der X-Liste zu erfassen sind, werden den Teilauszahlungen und auch den Rückzahlungen zugeordnet, was allerdings nach unseren Auswertun-

[78] Laut VB werden ab 2010 alle Daten über die Monitoring-Suite in SFC eingespielt.

gen in der letzten Förderperiode nicht immer zu belastbaren Ergebnissen führt. Demgegenüber hat man sich für das Monitoring verständigt, die physischen Angaben mit der ersten Teilauszahlung zu erfassen. Dies wirft bei mehrjährigen Vorhaben auch Probleme der Interpretierbarkeit auf.

Darüber hinaus gibt es kein Junktim von Vollständigkeit der Monitoringdaten und Freigeben der Auszahlung. Die Auszahlung hat immer Vorrang, auch wenn die Variablen zum Monitoring nicht vollständig oder nicht plausibel bedient wurden. Für die Agrarumweltmaßnahmen lassen sich Zahlungsdaten der Zahlstelle sehr schlecht interpretieren, weil das Jahr der Verpflichtung und die darauf erfolgende Auszahlung zeitlich auseinanderklaffen. Auch Umstellungen im Zahlungszeitpunkt führen zu Problemen in der Interpretation. Darüber hinaus ist die Integration von rein national finanzierten Maßnahmen in das Monitoring schwierig, weil die Haushaltssystematik der Landeshaushaltsordnung bzw. des dort eingesetzten BAAN-Systems nicht der Zahlstellensystematik entspricht. Aber trotz dieser Einschränkungen halten wir den Versuch einer Verknüpfung des Zahlstellensystems mit dem Monitoringsystem für sinnvoll. Die inhaltlichen Probleme, die im Folgenden geschildert werden, liegen stärker in den Vorgaben der KOM begründet als in den implementierten Datenbanken.

Das Monitoringsystem i. e. S. setzt sich zusammen aus dem jährlich zum 30.6. zu erstellenden Bericht an die KOM sowie die Erfassung und Auswertung von Förderdaten nach einem vorgegebenen Muster. Die Gesamteinschätzung der Zweckmäßigkeit des EU-Monitoring-Systems ist eher ernüchternd. Das System ist aufwendig, ohne dass es aussagefähige Daten für *PROFIL* oder für die EU liefert (siehe **Tabelle 4.4**). Neben den inhaltlichen Kritiken, z. B. dem Prinzip der Kumulierung bei den Flächenmaßnahmen, liegt das Problem viel mehr noch in der technischen Umsetzung im Land. Viele Länder, so auch Niedersachsen, versuchen, die dezentralen Datenerfassungssysteme der einzelnen Fachverwaltungen in ein System zu integrieren, um die Bereitstellung der Monitoringdaten einfacher bewerkstelligen zu können. Nach drei Jahren ist immer noch keine vollständige Integration der Vorsysteme gelungen. Für die großen Maßnahmen wie AFP, Forst, die ZILE-Maßnahmen und die AUM existieren Vorsysteme mit einer Schnittstelle zur Monitoring-Suite. Die Daten einzelner Maßnahmen sind allerdings noch immer händisch zuzuspielen. Es sind hohe Hürden zu überwinden, wirklich allen Fachreferaten, auch denen des MU, die Notwendigkeit eines datenbankgestützten Monitoring zu vermitteln. Dies fällt umso schwerer, je stärker aus Sicht der Fachreferate die Vorgaben der EU von den eigentlich für ihre Maßnahmen relevanten Informationen abweichen. Die Zusammenarbeit mit den Fachreferaten insbesondere des MU sollte intensiviert werden, um dezentral wirklich Know-How aufzubauen.

Tabelle 4.4: Ausgewählte Problembereiche des EU-Monitoring

Vorgabe	Anspruch	Problem
Kumulation der Jahresdaten	Lieferung von Informationen über den Umsetzungsstand und die Zielerreichung aggregiert über die Jahre	Bei investiven Maßnahmen ist eine kumulierte Betrachtung sinnvoll, problematisch, bei mehrjährigen Projekten mit mehreren Teilzahlungen den Zeitpunkt festzulegen, wann das Projekt erfasst wird (mit der ersten Auszahlung oder mit der Schlussrechnung) Bei flächenbezogenen, z. T. mehrjährigen Maßnahmen liefert die Kumulation nicht nachvollziehbare Angaben. Dieses Problem ist schon wiederholt mit der KOM diskutiert worden, die aber nicht – so auch die Rückmeldungen zum Monitoring 2009 – von dem Anspruch einer Kumulierung der Flächenmaßnahmen abrückt. Die Kumulation von flächenbezogenen Maßnahmen, d. h. das Aufaddieren der jährlich neu dazu kommenden Flächen, ohne aber die Flächen, die aus der Förderung aussteigen, zu berücksichtigen, bereitet Probleme bei der Festlegung des Outputziels. Auf der Grundlage der finanziellen Möglichkeiten und der Ressourcenschutzziele (z. B. in einer Gebietskulisse) legt die Verwaltung normalerweise ein zu erreichendes Flächenziel fest und gleicht die Zielerreichung jedes Jahr mit dem jeweiligen Bestand an Verpflichtungsflächen ab. Mit dem EU-Monitoring geht das aus zweierlei Gründen nicht: Zum einen gibt es getrennte Tabellen für Alt- und Neuverpflichtungen, zum anderen verbleiben einmal geförderte Flächen im Monitoring.
Integration der Artikel-89-Maßnahmen	Vollständiger Überblick über die ländliche Entwicklungsförderung	Artikel-89-Maßnahmen unterliegen der LHO und werden finanziell anders umgesetzt als EU-kofinanzierte Maßnahmen. D. h., dass die Erfassung auch in unterschiedlichen Systemen erfolgt. Die Integration ist aufwendig. Das ELER-GAK-Monitoring zeigt, dass auch die Begrifflichkeiten, z. B. hinsichtlich öffentlicher Mittel, unterschiedlich sind.
Abstellen auf Auszahlungsdaten	Möglichkeit des Abgleichs mit den Zahlungsdaten aus den Ausgabenerklärungen, Auszahlungsdaten sind aussagekräftiger, da Bewilligungsdaten die Umsetzung überschätzen	Eigentlich sind für ein sinnvolles Monitoring beide Informationen erforderlich: Bewilligungs- und Auszahlungsdaten Auszahlungsdaten im Monitoring sind nicht gleich den Buchungsdaten der Zahlstelle Für die Artikel-89-Maßnahmen ist die Integration der Auszahlungen in das Monitoring schwierig, weil es sich z. T. um laufende Zuwendungen handelt, die keinen expliziten Projektbezug haben (z. B. bei der Flurbereinigung)

Fortsetzung von Tabelle 4.4:

Vorgabe	Anspruch	Problem
Vorgegebene Kategorien statt Teilmaßnahmen	EU-weite Aggregierbarkeit der Daten angesichts der Fülle der möglichen Maßnahmen und Teilmaßnahmen	Für jeden ELER-Code ist ein Set von Indikatoren und Ausgabenkategorien vorgesehen, die so gefasst sind, dass trotz der Heterogenität der Umsetzung alle möglichen Maßnahmen sich in die vorgegebene Tabellenstruktur einpassen. Damit geht auf nationaler Ebene aber ein Großteil der Informationen verloren, z. B. bei den sehr ausdifferenzierten Agrarumweltmaßnahmen. Hier wurden Oberkategorien gebildet, denen die Teilmaßnahmen der AUM zuzuordnen sind. Die einzelnen Teilmaßnahmen des Programms sind aber nicht mehr erkennbar. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit der Darstellungen und der gemachten Aussagen, da nicht zu erkennen ist, auf welche Teilmaßnahmen sie sich beziehen. Die KOM hat dieses Defizit inzwischen selbst erkannt und für das Monitoring 2009 eine zusätzlich Tabelle für die Teilmaßnahmen der AUM gefordert. Auch die anderen Tabellen des Monitoring lassen keine Teilmaßnahmen erkennen, was immer dann zu wenig aussagekräftigen Tabellen führt, wenn den ELER-Codes eine Vielzahl von Teilmaßnahmen zugeordnet ist.
Kontinuierliche Anpassung an Neuerungen	Notwendigkeit der Fehlerberichtigung und Einarbeitung des Health Checks	Der kumulierte Ansatz erfordert rückwirkende Datenerfassungen und -auswertungen, wenn die Tabellenstruktur oder Definitionen geändert werden. Dies ist mit zusätzlichen Kosten verbunden.
SFC als Datensammler	Nicht mehr Excel-Tabellen zum Datentransfer sondern Webforms/services	Es ist sinnvoll, nicht Excel zum Transfer von Daten zu nutzen. Daher soll seit 2010 ein xml-Datenformat mit entsprechenden Schnittstellen zur automatisierten Übertragung genutzt werden. Die entsprechenden Schnittstellen wurden in der Monitoring-Suite eingerichtet, wobei im Berichtsjahr 2010 einzelne Datensätze noch manuell ergänzt werden mussten.
Integration von Altverpflichtungen	Getrennte Darstellung von Altverpflichtungen	In der Ausgangsfassung war eine getrennte Ausweisung von Altverpflichtungen nur für wenige Maßnahmen vorgesehen (als zusätzliche Zeile oder als eigene Tabelle O-Agri-env). Da Altverpflichtungen aber in allen ELER-Codes vorkommen, wurde die Tabellenstruktur geändert. Dies ist mit zusätzlichen Auswertungen und Kosten verbunden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Probleme im Aufbau einer Datenbank und entsprechender Auswertungsroutinen liegen neben landesinternen Problemen in der mangelhaften Beschreibung der zu erfassenden Variablen seitens der EU, die in den EU-Monitoring-Handbüchern nicht ausreichend erläutert sind (EU-KOM, 2009b). Zudem wurde die Ausgabemaske kontinuierlich nachgebessert, Definitionen von Variablen wurden erst mit erheblicher Verspätung geliefert (EU-Com, 2010). Die HC-Änderungen haben beträchtlichen Programmierungsbedarf nach sich gezogen. Die hiermit verbunden Kosten für das Land Niedersachsen sind hoch, da die Systementwicklung und Administrierung an einen privaten Dienstleister vergeben ist, der jede Modifizierung in Rechnung stellt.

Das Monitoringsystem ist nicht ausgereift und bedarf der fortwährenden Änderungen und Anpassungen. Ein Prozess, der im Kontext von 27 Mitgliedstaaten und 94 EPLR zu einem Datenwirrwarr und wenig belastbaren Auswertungen führen muss. Die EU-KOM unterzieht die gelieferten Monitoringtabellen einer Plausibilitätsprüfung, die sich allerdings auf formale Aspekte beschränkt, da eine inhaltliche Prüfung der gelieferten Daten gar nicht möglich ist. Da sie selbst Zweifel an der Vergleichbarkeit der Daten hat, wird auf EU-Ebene nur ein sehr reduzierter Satz an Indikatoren aggregiert. Die Detaildaten des Monitoring werden zumindest für offizielle Veröffentlichungen seitens der EU nicht genutzt[79]. Inwieweit sie kommissionsintern Verwendung finden, entzieht sich unserer Kenntnis. Wenn aber ohnehin nur ein Bruchteil der gesammelten Informationen in aggregierter Form verwendet wird und zudem die KOM häufig nur auf EU-kofinanzierte Maßnahmen abhebt und die Artikel-89-Maßnahmen nicht berücksichtigt, dann ließe sich das Monitoring künftig auf der Basis der Zahlstellendaten und als Ausfluss der X-Liste der Zahlstelle einfacher erstellen. Die hohen Kosten für den Aufbau der Monitoring-Suite wären dann allerdings umsonst gewesen. Dies spricht ggf. für Korrekturen am bestehenden System, ohne die Gesamtkonstruktion gänzlich aufzugeben:

– Abkehr von den kumulierten Berichterstattungen,
– Ersatz der vorgegebener Kategorien für die ELER-Codes durch Teilmaßnahmen oder Richtliniennummern.

Festgehalten werden kann, dass das EU-Monitoring in der vorliegenden Form weder die Informationsbedürfnisse der EU, noch des Landes und der Evaluatoren befriedigt. Für die nächste Förderperiode wäre ein schlankeres System auf EU-Ebene sinnvoll, auf Landesebene ein System, was tatsächlich relevante Informationen liefert und für die Evaluatoren ein System, vergleichbar mit dem in Österreich, was eine Verknüpfung von Zahlungs- und Förderdaten mit anderen Informationen ermöglicht.

4.2.2.3.2 Weitere Sekundärdaten

Neben den CMEF-Daten wurden bei den Landesverwaltungen für die Vorbereitung und Durchführung von Wirkungsanalysen weitere Daten angefordert. Einige sind mit Defiziten hinsichtlich des Informationsgehaltes und der technischen Aufbereitung verbunden, die für

[79] Für statistische Berichte über die ländliche Entwicklung nutzt die KOM ausschließlich die Informationen aus den Ausgabenerklärungen (EU-Com, 2009). Auch im RDC werden in regelmäßigen Abständen Berichte über den Umsetzungsstand gegeben, auch immer nur auf der Basis der Ausgabenerklärungen. Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung hat am 13.09.2010 die Monitoringdaten der Jahre 2007 bis 2008 auf seine Webseite gestellt. Diese enthalten finanzielle Übersichten sowie Übersichten nach Maßnahmen und Mitgliedstaaten (http://enrd.ec.europa.eu/rural-development-policy/programme-implementation/monitoring/en/monitoring_home.cfm).

die Evaluation z. T. erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen andere haben gegenüber der letzten Förderperiode Fortschritte erzielt (siehe **Tabelle 4.5**).

Tabelle 4.5: Qualität der gelieferten Sekundärdaten für die Bewertung

Maßnahmencode	Nutzbarkeit der von der Verwaltung angeforderten Sekundärdaten[1] für die Bewertung			Entwicklung gegenüber der letzten Förderperiode			Wesentlich Ursachen für eventuelle Probleme oder Mängel
	inhaltliche Qualität für Bewertung [2]	technische Qualität Aufwand [3]	zeitliche[4] Qualität	inhaltlich	technisch	zeitlich	
111	jährliche Projektlisten nur eingeschränkt nutzbar	hoch	verzögert	gleich	gleich	schlechter	späte Aufbereitung, geplante Datenbank funktionierte nicht, weiterhin Excel-Listen
114	jährliche Projektlisten nur eingeschränkt nutzbar	durchschnittlich	rechtzeitig	k. A.	k. A.	k. A.	
121	IK nutzbar, Auflagenbuchführung weniger belastbar, Qualität insgesamt je nach Angabenkategorie schwankend	durchschnittlich	rechtzeitig	IK '= + Buchführung = 0	gleich	gleich	Keine Plausibilitätsprüfung der Buchführungsdaten
123	Erhebungsbögen: für Wirkung und Output gering	durchschnittlich	rechtzeitig	gleich	gleich	gleich	geförderte Investitionen in größeren Unternehmen können nicht isoliert dargestellt werden, Betrachtungszeitraum zu kurz (t+1)
125-A	Projektlisten und Fragebögen zu einzelnen Verfahren nutzbar	durchschnittlich	rechtzeitig	gleich	gleich	gleich	
Forstmaßnahmen	hängt von der Methodik der Wirkungsanalyse ab	durchschnittlich	rechtzeitig	k. A.	k. A.	k. A.	
126	Förderdaten nur eingeschränkt nutzbar	durchschnittlich	verzögert	k. A.	k. A.	k. A.	Inkonsistenzen zwischen Finanzdaten in Projekttabellen und Finanztabelle (VB)
213	InVeKoS-Daten in Kombination mit Umweltdaten liefern sehr gute Grundlage zur Ermittlung von Ergebnisindikatoren und Analysen der Treffsicherheit. Sie können spezifische Wirkungskontrollen nicht ersetzen.	durchschnittlich	verzögert	besser	gleich	gleich	Initiativen des Landes im Hinblick auf fachliches Monitoring im Wasserschutz entsprechen nicht den Anforderungen der Evaluation
214		durchschnittlich	verzögert	besser	gleich	gleich	
ZILE Maßnahmen (311, 125-B, 313, 321, 322, 323-D, 341)	Daten lassen nur Outputdarstellung zu, teilweise sind Hinweise auf mögliche Wirkungen enthalten, positiv ist, dass Datenbank alle GAK-Daten und spezifische Indikatoren enthält	durchschnittlich	rechtzeitig	besser	gleich	gleich	teilweise mangelnde Sorgfalt beim Ausfüllen der Indikatoren; fehlende einheitliche Ausfüllanleitung und Definitionen, daher sind einige Indikatoren kaum nutzbar

Fortsetzung von Tabelle 4.5:

Maßnahmencode	Nutzbarkeit der von der Verwaltung angeforderten Sekundärdaten[1] für die Bewertung			Entwicklung gegenüber der letzten Förderperiode			Wesentlich Ursachen für eventuelle Probleme oder Mängel
	inhaltliche Qualität für Bewertung [2]	technische Qualität Aufwand [3]	zeitliche[4] Qualität	inhaltlich	technisch	zeitlich	
323-A	Bewilligungslisten für Output und Ergebnisse nutzbar, umfangreiches Material für Fallstudien	durchschnittlich	rechtzeitig	schlechter	schlechter	gleich	
323-B	nur für Output nutzbar	durchschnittlich	rechtzeitig	schlechter	schlechter	gleich	es existiert keine durchgehende Bewilligungsliste
323-C	sehr gute Qualität der DIWA-Datenbank zu den Grundwasserschutzmaßnahmen	durchschnittlich	rechtzeitig	k. A.	k. A.	k. A.	
331 Transparenz	nur für Output nutzbar	durchschnittlich	rechtzeitig	k. A.	k. A.	k. A.	Erforderliche Angaben zu Indikatoren sind zu detailliert, um aufgenommen zu werden
331 Qualifizierung	Förderdaten nur für Output nutzbar, gute Grundlage sind Jahresberichte der Qualifizierer	durchschnittlich	rechtzeitig	k. A.	k. A.	k. A.	
Leader	Problem: Outputdaten der Nicht-ZILE Maßnahmen unzureichend, dezentrale Nachfragen erforderlich	durchschnittlich	Nicht-ZILE-Maßnahmen verzögert	k. A.	k. A.	k. A.	Eingabe der Nicht-ZILE-Maßnahmen in ZILE II unvollständig und z. T. inkonsistent
Zahlstellendaten	für Inzidenzanalysen einsetzbar, Infos für 1. Säule	durchschnittlich	rechtzeitig	gleich	gleich	gleich	ohne Artikel-89-Maßnahmen
EFRE / ESF	keine Datenlieferung aufgrund starker Bedenken der Verwaltungsbehörde des MW	Austausch soll über Evaluationsergebnisse erfolgen		gleich	gleich	gleich	mangelnde zeitliche Verzahnung der Evaluationen

1) Hierunter fallen z. B. Förderdaten, Projektlisten, Antragsunterlagen, Umweltdaten etc.

2) Einordnung, inwieweit die Daten einsetzbar sind

3) Gemessen am Aufwand zum Einlesen und Weiterverarbeiten: sehr hoher, hoher, durchschnittlicher Aufwand

4) Bezogen auf die Lieferung zum angeforderten Termin, verzögerte Lieferung, stark verzögerte Lieferung (mehr als 1 Monat)

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Für das **AFP** (ELER-Code 121) liegen zwar die Buchführungsdaten der dazu verpflichteten geförderten Betriebe vor; Plausibilität und Vollständigkeit der Jahresabschlüsse sind aber insbesondere für alt verpflichtete Betriebe mangels Personal und eigenem Auswertungsinteresse seitens des Landes nicht immer sichergestellt.

Mit den vorliegenden Daten können bei der Maßnahme **ELER-Code 123** geförderte Investitionen in größeren Unternehmen nicht isoliert dargestellt werden. Zudem sind die (umfangreichen) Erhebungsbögen und der (zu) kurze Betrachtungszeitraum (t+1) für Wirkungsanalysen wenig geeignet.

Schwierigkeiten bereitet teilweise die **fristgerechte Lieferung** von Daten, hier in erster Linie die Förder- und Teilnehmerdaten der Maßnahme 111, Projektdaten der Nicht-ZILE-Maßnahmen in Leader, InVeKos-Daten für die flächenbezogenen Fördermaßnahmen (ELER-Codes 213/214) sowie Daten für die Küsten- und Hochwasserschutzmaßnahmen. Bei letzteren ist noch ein abschließender Datenabgleich zwischen ML, MU und NLWKN erforderlich.

Für die **InVeKoS-Daten** ist die datenliefernde Stelle sehr bemüht, die Qualität der Daten zu verbessern. Auf spezielle Anforderungen der Evaluation wurde verstärkt eingegangen. Positiv hervorzuheben ist auch die **ZILE-Datenbank**, die aufgrund der auf die Erfordernisse der Maßnahmen maßgeschneiderten Systeme die Umsetzung der Projekte sehr gut abbildet. Damit wird für diesen Maßnahmenbereich eine Qualität erreicht, wie in kaum einem anderen Bundesland. In anderen Ländern muss oft auf vorhandene System (z. B. SAP) zurückgegriffen werden. Allein bei den Indikatoren , die nicht unbedingt für die Umsetzung gebraucht werden, treten in den niedersächsischen ZILE-Daten Inkonsistenzen aufgrund mangelnder Sorgfalt auf. Eine für alle ÄfL gültige einheitliche Anleitung (mit Definitionen) oder eine stärkere Hinterlegung von Drop-down-Listen könnten hier Abhilfe schaffen.

Positive Entwicklungen, die noch in der zurückliegenden Förderperiode angemahnt wurden, liegen im Aufbau eines Fachmonitoring für die Biodiversität im Zusammenhang mit den **AUM** und der Maßnahme **323-A**. Die Initiativen des Landes im Hinblick auf ein fachliches Monitoring im Wasserschutz sollten nach Auffassung der MaßnahmenbewerterInnen auf die Anforderungen der Evaluation angepasst werden. Zum einen sollten alle Maßnahmen mit Wasserschutzzielen einbezogen werden, auch die des NAU/BAU. Zum anderen strebt die Evaluation an, die Wirkungen der Maßnahmen in einem massenstatistischen Mit-Ohne-Vergleich und z. T. auch Vorher-Nachher-Vergleich ohne Einfluss der Beratung gesichert aufzuzeigen. Zu diesem Zweck sollten laut Vorgaben der ELER-VO von Seiten des Landes die erforderlichen Daten bereit gestellt werden.

Ein wesentliches Hindernis auf der Ebene des Gesamtprogramms ist, dass in den **Zahlstellendaten** die **Artikel-89-Maßnahmen** nicht abgebildet werden – im Monitoring werden diese nur kumuliert mit den EU-kofinanzierten Maßnahmen gemeinsam dargestellt. Das schränkt die Analyseergebnisse ein. Die Lieferung der Zahlungsdaten verlief relativ zügig und positiv. Herauszustellen ist, dass der Produktcode F500 uns (nach)geliefert wurde, obwohl die Buchführungsverordnung (VO (EG) Nr. 941/2008) das Feld F500 für 2009 nicht verlangte.

Trotz intensiver Kontaktaufnahme sowohl mit der Verwaltungsbehörde des **EFRE/ESF** sowie den EFRE Evaluatoren, wurden uns für die Strukturfondsprogramme keine auswertbaren Einzeldatensätze oder spezifisch aufbereitete Daten zur Verfügung gestellt. Eine geplante gemeinsame räumliche und thematische Verteilungsanalyse der ELER-investiv und Strukturfondsmittel konnte daher nicht durchgeführt werden (siehe hierzu Kapitel 4.4.2). Hier soll über eine gemeinsame Aufbereitung der Evaluationsergebnisse nach der Zwischenbewertung Erkenntnisse gewonnen werden.

Ausblick

Das zukünftige Berichtssystem an die EU wird sich an der Struktur der ab 2014 gültigen Verordnung orientieren. Es ist nicht davon auszugehen, dass die EU auf ein Monitoring verzichten wird. Im Prinzip wäre es im Land Niedersachsen sinnvoll, ein „universelles" Datenhaltungssystem zu implementieren, dass relativ breit die unterschiedlichsten Berichtserfordernisse abzudecken in der Lage ist (GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, verschiedene Subventionsberichte).

4.2.2.4 Vermeidung von Mitnahmeeffekten (Frage 18) durch die Durchführungsausgestaltung

Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Vermeidung von Mitnahmeeffekten?

Förderung sollte um die Vermeidung unerwünschter Mitnahmeeffekte, die den Nettoeffekt reduzieren, bemüht sein. Das Auftreten von übermäßigen Mitnahmen ist als Effizienzmangel zu bewerten (Angerer et al., 1997, S. 111 in Clausen und Trettin, 2003), da die eingesetzten Mittel keine zusätzlichen Wirkungen auslösen und auch nicht mehr für andere wirksamere Maßnahmen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig handelt es sich bei Mitnahmeeffekten um einen nie vollständig auszuschließenden Bestandteil des Fördergeschehens. Das Maß der tolerierbaren Mitnahmen definiert sich zum einen nach der „Alternativlosigkeit" einer Fördermaßnahme vor dem Hintergrund ihrer fachlichen Relevanz und den Kosten, die für ihre Vermeidung entständen.[80] Wesentlich ist ein Bewusstsein innerhalb der fördernden Verwaltung, das dazu führt, bei der Instrumentenwahl potenzielle Mitnahmen zu berücksichtigen und hierfür anfällige Förderinstrumente restriktiv einzusetzen.

Nach der Definition, die der Evaluation der EPLR-Maßnahmen zugrunde liegt, sind Mitnahmeeffekte nicht für alle geförderten *PROFIL*-Maßnahmen in gleicher Weise relevant.

[80] Kosten entstehen verwaltungsseitig durch aufwändige Auswahlverfahren, sehr differenzierte Förderbedingungen, etc. und auch beim Letztempfänger durch ein ausdifferenziertes Antragsverfahren und hohe Auflagen.

Maßgeblich ist hiernach die Frage, ob eine Maßnahme (Investition, Erbringen einer Leistung) ganz oder teilweise auch ohne die Förderung durchgeführt worden wäre, weil diese mit einem wirtschaftlichen Vorteil für den Zuwendungsempfänger verbunden ist oder keine zusätzlichen Kosten zur Erbringung einer Leistung anfallen. Im Zusammenhang mit einzelbetrieblichen Förderungen führen die realisierten Mitnahmen zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Konkurrenten, was ihnen eine zusätzliche Relevanz verleiht.

Mit Rückgriff auf empirische Erhebungen zur Ex-post-Bewertung bzw. aktuelle Bewertungen und Experteneinschätzungen wurde für die relevanten Maßnahmen eine **Einstufung** der Höhe der Effekte nach drei Stufen vorgenommen. Bezugsgröße sind die eingesetzten Fördermittel:

- 0 bis 25 %: geringer Mitnahmeeffekt,
- 26 bis 50 %: mittlerer Mitnahmeeffekt,
- > 50 %: hoher Mitnahmeeffekt.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass einzelne Vorhaben neben dem Idealfall der 100 %igen Anstoßwirkungen (Initialwirkung) teilweise förderpolitisch gewollte Effekte, wie beispielsweise die Vergrößerungs-, Beschleunigungs-/Vorzieh- oder Anpassungseffekte (auf eine gesellschaftlich gewollte Ausrichtung) hervorrufen, die mit anteiligen Mitnahmeeffekten verbunden sind. Das ist u. a. beim AFP der Fall, wo häufig Vorzieheffekte durch die Maßnahme ausgelöst werden. Anteilige Mitnahmeeffekte bei Maßnahmen, die ohne Förderung später, kleiner oder in einer anderen Ausführung durchgeführt worden wären, werden in einem festgelegten Umrechnungsschlüssel berücksichtigt.[81]

Zur Abschätzung der **Relevanz** von Mitnahmeeffekten für die einzelnen Maßnahmen wurde eine Unterscheidung nach Arten der geförderten Güter und der Bereitstellers vorgenommen. Danach kann für *PROFIL*-Maßnahmen die folgende Klassifizierung vorgenommen werden:

- Werden **öffentliche Güter** (Umweltschutz, Daseinsvorsorge, öffentliche Infrastruktur) durch **öffentliche Anbieter** bereitgestellt, sind Mitnahmeeffekte nach der oben genannten Definition von untergeordneter Relevanz. Im Rahmen von *PROFIL* trifft dies v. a. im Zusammenhang mit den Maßnahmen Flurbereinigung (unter ELER-Code 125), Küsten- und Hochwasserschutz (ELER-Code 126), Natur- und Wasserschutz (unter ELER-Code 323) und Tourismus (ELER-Code 313) zu, da hier fast ausschließlich öf-

[81] In den Befragungen wurde erhoben, ob ein Vorhaben ohne Förderung genauso (100 % Mitnahme), in Teilen (33 %), in veränderter Form (50 %) oder zu einem späteren Zeitpunkt (50 %) durchgeführt worden wäre. Die Mitnahmeeffekte variieren somit zwischen 1 % und 100 %. Um überschlägige Aussagen zu den Intensitäten der Mitnehmeffekte bezogen auf die Fördermaßnahme treffen zu können, wurden die in den Klammern stehenden Prozentwerte verwendet.

fentliche Zuwendungsempfänger für Machbarkeitsstudien und Infrastruktur schaffende bzw. verbessernde Maßnahmen gefördert wurden.

Für diese Maßnahmengruppe wäre eher die Frage nach der Additionalität der Fördermaßnahmen zu stellen. Vor dem Hintergrund der momentanen Haushaltslage sämtlicher öffentlicher Haushalte ist allerdings davon auszugehen, dass diese Maßnahmen ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären und somit die Zusätzlichkeit gegeben ist. Diskutiert werden muss bei den öffentlichen Zuwendungsempfängern zudem der Aspekt einer möglichen Fehlallokation von Mitteln, wenn die Förderung durch übergeordnete Ebenen Anreize setzt, Vorhaben v. a. auf kommunaler Ebene durchzuführen, die ohne Förderung nicht oder kleiner durchgeführt worden wären. Einen Problemaufriss hierzu liefert Bauer (2007) in seinem Beitrag „Förderpolitik in der Verflechtungsfalle". Hierauf kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Die aufgeworfenen Fragen sollen aber für die relevanten Maßnahmen im Zuge der begleitenden Evaluation weiterverfolgt werden.[82]

– Bei der Förderung von **öffentlichen Gütern** (z. B. ökologische Leistungen), die durch **private Anbieter** bereitgestellt werden, besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten, wenn die Vergütung (Förderung) der Leistung einen entgangenen Gewinn bzw. entstandene Mehrkosten überkompensiert. Klassische Beispiele sind Agrarumweltmaßnahmen, auf den ökologischen Waldumbau ausgerichtete Forstmaßnahmen oder auch die Dorferneuerung im Zusammenhang mit dem öffentlichen Gut Ortsbilderhalt/Denkmalschutz. Für die Vermeidung der Mitnahmeeffekte kommt es auf die Ausgestaltung der Maßnahme und Förderbedingungen an. So sind beispielsweise die Teilmaßnahmen umweltgerechte Gülleausbringung und der Zwischenfruchtanbau des NAU/BAU bezüglich ihres Auflagenniveaus wenig ambitioniert ausgestaltet und nicht auf ihre Umweltwirkung hin optimiert. Beide Maßnahmen weisen ein vergleichsweise höheres Mitnahmepotenzial auf. Gleiches gilt für die Förderung von Mulchsaat- und Direktsaatverfahren. Die Förderung ist auf die Verbreitung der umweltfreundlichen Saattechnologie ausgerichtet, die Technologieadaption jedoch bereits weit fortgeschritten. Das Mitnahmepotenzial der anderen NAU/BAU Maßnahmen als auch der Vertragsnaturschutzmaßnahmen wird als gering eingestuft.

---

[82] Einzelne Aussagen aus der LAG-Befragung lassen darauf schließen, dass dieser Aspekt auch im Zusammenhang mit den Leader-Regionen auftritt, insbesondere durch die Mitsprache der WiSo-Akteure (die ein Korrektiv darstellen können), ist nach bisherigem Erkenntnisstand jedoch von einem geringem Ausmaß auszugehen In einzelnen LAGn wurden im Rahmen der Selbstbewertung bereits Anpassungen der Projektauswahlkriterien vorgenommen, um diesen Effekt zu minimieren (siehe Kapitel 16, Teil II).

– Auch **meritorische** Güter[83] sind mit möglichen Mitnahmen verbunden. Ein Eigeninteresse an Bildungsinvestitionen, die auf das betriebliche Kerngeschäft (Produktion, Buchhaltung) ausgerichtet sind, besteht, da die Investierenden so in die Lage versetzt werden, höhere Renten zu erwirtschaften. Dies gilt in Niedersachsen vor allem für die Bildungs- und Beratungsmaßnahmen unter den ELER-Codes 111, 114 und 331. Nach Einschätzungen der Bildungsträger haben die verbilligten Kursgebühren einen mittleren bis starken Einfluss auf die Teilnahmebereitschaft der Teilnehmer. Rund 75 % der befragten TeilnehmerInnen sahen hierin einen "starken" bzw. "sehr starken" Einfluss. Das Auftreten von Mitnahmeeffekten wird daher als gering eingeschätzt. Die starke Ausrichtung der beiden Teilmaßnahmen unter ELER-Code 331 auf Naturschutz bzw. Netzwerkbildung lassen Mitnahmeeffekte irrelevant erscheinen. Einen Grenzfall stellt die Maßnahme ELER-Code 114 dar, deren Ausrichtung auf die Integration einzuhaltender Umweltstandards in den Betriebsablauf stark das unternehmerische Kerngeschäft (Vermeidung von Direktzahlungskürzungen) betrifft. Aufgrund der Größe der geförderten Betriebe ist es fraglich, ob die Betriebe die Beratung nicht eigenständig finanzieren könnten. Der mit dem Antragsverfahren verbundene Aufwand wird allerdings als so hoch eingeschätzt, dass der Maßnahmenbewerter insgesamt von Mitnahmen in geringen Umfang ausgeht.

– Das Auftreten von Mitnahmeeffekten ist bei der Bereitstellung **privater Güter** durch **private Anbieter** schon aufgrund der Annahme der individuellen Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung sehr wahrscheinlich. Dies betrifft das AFP (ELER-Code 121), die Maßnahmen der Verarbeitung- und Vermarktungsförderung (ELER-Code 123), die Diversifizierungsförderung (ELER-Code 311). Ein wichtiges Argument für die Förderung ist hier die Übernahme eines erhöhten Investitionsrisikos (z. B. in Verbindung mit Innovationen). Befragungen geförderter Betriebe im Rahmen der Ex-post-Bewertung kamen zu dem Ergebnis, dass der Mitnahmeeffekt des AFP (ELER-Code 121) auf 30 % bis 50 % zu schätzen ist (Bergschmidt et al., 2010, S. 32).[84] Im Rahmen der aktuellen Halbzeitbewertung wurde versucht, Mitnahmeeffekte anhand kalkulatorischer Methoden zu identifizieren. Hierbei blieben die Effekte unter dem Niveau der Ex-Post-Evaluation. Sie werden demnach als mittel eingestuft (siehe hierzu genauer Teil II,

---

[83] Begriff für grundsätzlich private Güter, deren Bereitstellung durch den Staat damit gerechtfertigt wird, dass aufgrund verzerrter Präferenzen der Bürger und Konsumenten deren am Markt geäußerte Nachfragewünsche zu einer nach Art und Umfang, gemessen am gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsgrad, suboptimalen Allokation dieser Güter führen. Beispiele: Ausbildung, Gesundheits-, Kulturwesen.

[84] 30 % der Betriebe hätten die gleiche Investition ohne Förderung durchgeführt. 50 % Betriebe hätten ohne Förderung investiert – entweder gleich oder kleiner, größer, früher oder später. Das ML macht gegenüber diesen Einschätzungen erhebliche Zweifel geltend, weil die Betriebsleiter erst nach Abschluss der mit Förderung durchgeführten Investitionen befragt wurden.

Kapitel 4).[85] Im Bereich gewerblicher Investitionen (Maßnahme 123) wurde in vergleichbaren Analysen ein Mitnahmeeffekt von 30 bis 80 % ermittelt (Lenihan, 2004; Stierwald und Wiemers, 2003), die sich in Expertengesprächen bestätigen. In den methodischen Arbeitspapieren für die Evaluation der Strukturfondsinterventionen wird bei der Berechnung von Nettoeffekten mit pauschalen Abschlägen von den Bruttoeffekten gearbeitet, die je nach Effektbereich bei bis zu 80 % liegen können (DG Regio, 2007).

Das Ausmaß von Mitnahmeeffekten in einem Programm ist folglich maßgeblich von dem Anteil der hierfür relevanten Maßnahmen und Förderinstrumente abhängig. Die möglichen Mitnahmeeffekte von Fördermaßnahmen lassen sich durch die Förderausrichtung und Verfahrensweisen (Regelungsdichte) reduzieren. Wesentliche Aspekte sind hierbei:

– Art der Fördermaßnahme (s. o.) und Art der Zuwendungsempfänger,
– Ausdifferenzierung der Förderbedingungen und Auflagen,
– Auswahlverfahren, die die Treffsicherheiten erhöhen.

Tabelle 4.6 stellt die nach der Klassifizierung noch relevanten Maßnahmen, wesentliche Ansätze zur Minderung von Mitnahmeeffekten und die verbleibende Höhe der Mitnahmeeffekte zusammen..

[85] An diesem Beispiel wird deutlich, wie schwierig die Quantifizierung von Mitnahmeeffekten ist und wie stark die ermittelten Effekte von der Methode und dem Zeitpunkt der Erhebung abhängen.

Tabelle 4.6: Mitnahmeeffekte und praktizierte Ansätze zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten relevanter *PROFIL*-Maßnahmen

Code	Maßnahmenbezeichnung	öffentliche Mittel[1)] 2007 bis 2009 in Mio. Euro	Reduzierung von Mitnahmeeffekten z. B. durch		Mitnahmeeffekte	
			Ausdifferenzierung des Förderspektrums und der Auflagen	Auswahlverfahren		
111	Berufsbildung	1,4	kaum	bestehend, bisher keine Anwendung	↘	[3]
114	EMS	3,6	kaum	bestehend, bisher keine Anwendung	↘	[2]
121	AFP	285,6	kaum, in geringem Umfang durch Investitionsunter- und Höchstfördergrenzen, durch administrativen Aufwand, z. B. durch Vorlage eines IK	Kaum, Kontingente für Produktionsausrichtung, und vorliegende Baugenehmigung dominieren eine stärkere Ausrichtung auf öffentliche Güter	(↗) →	([1]) [3]
123	Verarbeitung und Vermarktung	17,5	kaum, über geringe Fördersätze bei größeren Unternehmen, Vertragsbindung, Nachweis der Wirtschaftlichkeit, durch administrativen Aufwand, z. B. durch Vorlage eines Erhebungsbogens	Ranking, nur relevant bei nicht ausreichenden Mitteln;	↗	[2]
125-C	Forstlicher Wegebau	Ca. 3,3	mittel: Zuwendungsvoraussetzungen nach Förderrichtlinie	bestehend, bisher keine Anwendung	↘	[3]
214	MDM (A2), umweltfreundliche Gülleausbringung (A3), Zwischenfruchtanbau (A7)	Ca. 25 **	mittel: Erhöhung des Auflagenniveau, ggf. Förderkulissen	bestehend, bisher keine Anwendung	→	[1,3]
214	Alle anderen Agrarumweltmaßnahmen	Ca. 49	nicht vollkommen möglich (einzelbetrieblich „Überkompensation“)	bestehend, bisher keine Anwendung	↘	[1,3]
221/223	Erstaufforstung	Ca. 1,5	hoch: Ausrichtung auf Umweltgüter, Laubholzunterbau und -begründung	bestehend, bisher keine Anwendung	↘	[3]
227	Nichtproduktive Investitionen	Ca. 19,5	mittel: Zuwendungsvoraussetzungen nach Förderrichtlinie	bestehend, bisher keine Anwendung	↘**	[3]
311	Umnutzung	1,4	vermutlich mittel, da es auch um den Erhalt von Bausubstanz im öffentlichem Interesse geht.	Rankingverfahren vorhanden, aber nicht genügend Antragsfälle	k. A.	k. A.
313	Tourismus	1,3	hoch, da fast ausschließlich (90 %) auf öffentliche Zuwendungsempfänger ausgerichtet	80 % wurden über regionales Auswahlverfahren (Leader) umgesetzt	↘	[1, 2]
321	Dienstleistungseinrichtungen	4,5	hoch, da fast ausschließlich (80 %) auf öffentliche Zuwendungsempfänger ausgerichtet	bestehend, bisher keine Anwendung	↘	[2]
322	Dorferneuerung	132,2	hoch, da relativ hoher Anteil an öffentlichen Zuwendungsempfängern (40 %) und Beihilfe, die hohen Förderauflagen ausgleicht	Ja, Rankingverfahren	↘	[4]

Fortsetzung von Tabelle 4.6:

Code	Maßnahmenbezeichnung	öffentliche Mittel[1] 2007 bis 2009 in Mio. Euro	Reduzierung von Mitnahmeeffekten z. B. durch		Mitnahmeeffekte	
			Ausdifferenzierung des Förderspektrums und der Auflagen	Auswahlverfahren		
323-D	Kulturerbe	8,5	hoch, da die auf den Erhalt denkmalgeschützter Bausubstanz ausgerichtet. Beihilfe die hohen Förderauflagen ausgleicht	Ja, Rankingverfahren; 14 % der Maßnahmen werden über regionales Auswahlverfahren (Leader) umgesetzt	↘	[4]
41	Leader	11,5	Projektauswahlkriterien der jeweiligen LAG	Auswahl durch LAG und Pflicht zur Kofinanzierung durch öffentliche Mittel der Region tragen zu einer kritischeren Reflektion bei	↘	[2]

↗ hoher Effekt (> 50 %), →mittlerer Effekt (26 - 50 %), ↘ geringer Effekt (0 - 25%), k. A. = noch keine Angabe

[1] einschließlich Artikel-89-Maßnahmen, Auszahlungsdaten öffentlicher Fördermittel

[1] Übertragung der Ergebnisse der Ex-Post-Bewertung der letzten Förderperiode (Befragung der ZuwendungsempfängerInnen)

[2] Aktuelle Einschätzung der Maßnahmenbewertung auf der Grundlage von Experteninterviews

[3] Ergebnisse aktueller Befragungen von ZuwendungsempfängerInnen und Berechnungen (siehe die entsprechenden Kapitel in Teil II)

[4] Übertragung der Ergebnisse des Updates der Zwischenbewertung der letzten Förderperiode (Befragung der ZuwendungsempfängerInnen)

* Berechnet für die Maßnahmen MDM, umweltfreundliche Gülleausbringung, Zwischenfruchtanbau. 25 Mio. Euro als Überschlagswert. Kalkulation auf Grundlage der beantragten Fläche bzw. GVE nach FNN multipliziert mit der Prämie der jeweilige Teilmaßnahme.

** Die Teilmaßnahme Jungbestandspflege weist hohe Mitnahmeeffekte auf (siehe Teil II, Kapitel 15).

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der MaßnahmebewerterInnen.

Nach **Tabelle 4.6** sind rund 566 Mio. Euro (68 %) der 2007 bis 2009 verausgabten öffentlichen Mittel mit dem Auftreten von Mitnahmeeffekten verbunden. Davon nur 3 % mit hohen, 55 % mit mittleren und 42 % mit geringen Effekten.

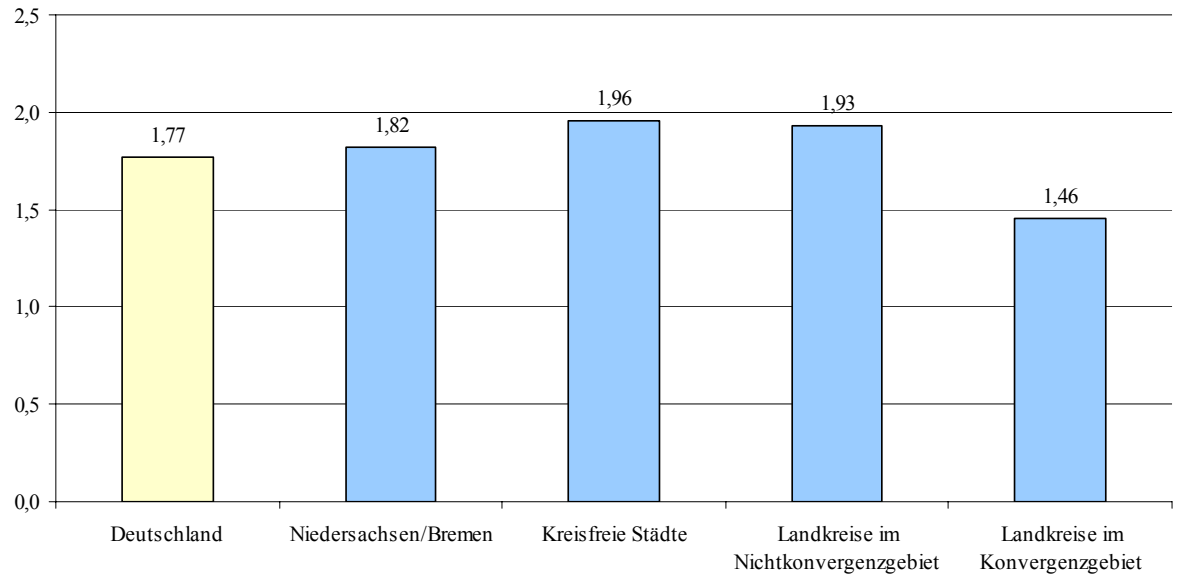
4.2.2.5 Förderung von Multiplikatoreffekten (Frage 19) durch die Ausgestaltung

Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Förderung von Multiplikatoreffekten?

Ergebnisse der GWS-Studie für Niedersachsen und Bremen

Im Rahmen der Studie von Bieritz et al. (2010) werden als Multiplikator alle Effekte verstanden, welche den berechneten primären Impuls (siehe Kapitel 2) vervielfältigen. Der Multiplikator beinhaltet Zweit- und Drittrundeneffekte innerhalb der Vorleistungsverflechtung und Einkommensmultiplikatoren. In der Höhe variiert er zwischen Bundesländern und den Regionen, ist aber kurzfristig kaum beeinflussbar.

Abbildung 4.4: Multiplikator auf Grundlage des primären Impulses



Quelle: Eigene Darstellung nach Bieritz et al. (2010).

In Niedersachsen/Bremen liegt der Multiplikator im Durchschnitt etwas höher als im Mittel der Bundesländer (1,77). Auf der regionalen Ebene sieht man Unterschiede zwischen den drei gebildeten Gebietskategorien. In den kreisfreien Städten ist der Multiplikator deutlich höher als in den beiden Landkreiskategorien. Auffällig ist der niedrige Multiplikator in den Landkreisen des Konvergenzgebiets, der aus der Strukturschwäche dieses Gebiets herrührt, wobei die Multiplikatoren für die Landkreise im Konvergenzgebiet stark schwanken (0,94 in Lüchow-Dannenberg und 1,80 in Celle).

Stellschrauben für Primär- und Multiplikatoreffekte

Die horizontale Bewertungsfrage zielt darauf ab, inwieweit diese Effekte durch das Programmdesign optimiert werden können. Während der Multiplikator an sich nicht gestaltbar ist, da er maßgeblich von der Wirtschaftsstruktur und den Pendlerverflechtungen abhängt, ist die Höhe des erzielten Multiplikatoreffekts nach Britschkat (2008) von Stellschrauben abhängig, die teilweise durch die Ausrichtung der Förderung beeinflussbar sind und die im Modell den primären Impuls beeinflussen. Die Höhe des primären Impulses, auf den der Multiplikator aufsetzt, wird wesentlich durch folgende Faktoren bestimmt:

– Die Intensität der Vorleistungsverflechtungen, die sich aus der Maßnahmenzusammensetzung und der Gruppe der Zuwendungsempfänger ergibt.

– Die Export- oder Importquote, d. h. wie viel der zusätzlichen Nachfrage kommt der eigenen Volkswirtschaft zu gute, indem diese durch inländische/regionale Güter abgedeckt wird. Hier kann eventuell an den Ausschreibungsmodalitäten für Förderungen öffentlicher Zuwendungsempfänger angesetzt werden. Optimierbar ist in erster Linie die Regionalität der Effekte, d. h. die Stärkung der Nachfrage nach regionalen Leistungen. Aufgrund der geltenden Ausschreibungsmodalitäten ist dies in der Regel nur begrenzt möglich. Durch die Vergaberegelungen im Zusammenhang mit dem Konjunkturprogramm des Bundes sind neue Schwellenwerte eingeführt worden.[86] Diese Regelungen ermöglichen es, ortsansässige kleinere und mittlere Unternehmen unterhalb von gewissen Schwellenwerten zu bevorzugen. Mit welchen Auswirkungen dies verbunden ist, ist Gegenstand einer aktuellen Großen Anfrage an die Bundesregierung (Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/1616).

– Die dritte wesentliche Stellgröße ist die Grenzkonsum- bzw. sparquote, d. h. wie viel des generierten Einkommens wird weiter in den Umlauf gebracht. Diese Größe ist von der Ausgestaltung der Förderung nicht beeinflussbar, sondern hängt von der allgemeinen wirtschaftlichen Stimmung ab und unterscheidet sich in den unterschiedlichen Wirtschaftszweigen.

Kritische Anmerkung zur Bewertungsfrage und Fazit

Eine Optimierung der Zweitrundeneffekte kann zu Zielkonflikten mit den „Primärzielen" der Förderprogramme führen. *PROFIL* ist in erster Linie ein Strukturprogramm und nicht

---

[86] Mit dem Konjunkturpaket II der Bundesregierung wurde auch das Vergaberecht geändert, damit die Konjunktur fördernden Maßnahmen schneller durchgeführt werden können. Befristet auf zwei Jahre (bis zum 31.12.2010) werden für das gesamte öffentliche Auftragswesen die Schwellenwerte für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben (jeweils ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb) wesentlich angehoben. Bei Bauleistungen für die Beschränkte Ausschreibung (ohne Teilnehmerwettbewerb) von 100.000 Euro auf 1.000.000 Euro und für die Freihändige Vergabe von 30.000 auf 100.000 Euro. Für Dienst- und Lieferleistungen wurde eine einheitliche Grenze von 100.000 Euro für dieses Verfahrenswesen festgelegt. Die Schwelle lag vorher bei 30.000 Euro. Niedersachsen und Bremen haben diese Möglichkeiten übernommen (http://www.initiative2010.niedersachsen.de).

auf kurzfristige konjunkturelle Effekte ausgerichtet. Es soll langfristige Ziele verfolgen und eignet sich nicht als (zusätzliches) Konjunkturprogramm (vgl. zu dieser Problematik auch BMWI, 2009). Die Maßnahmenzusammensetzung sollte sich an den primären Zielsetzungen des Förderprogramms orientieren und nicht an sekundären Effekten. Diese sollten auch nicht für eine Rechtfertigung – ansonsten eher wirkungsloser öffentlicher Interventionen – dienen. Treten positive sekundäre Effekte auf, sind sie eher als positive Nebenwirkungen zu werten.

Auch sind die Regelungen im Rahmen des Vergaberechts nicht unumstritten. Sie bergen, wenn nicht ausreichend Transparenz hergestellt wird, verschiedene Risiken, so beispielsweise die Preistreiberei durch weniger Wettbewerb. Dies ist unbedingt zu vermeiden, da dieser Effekt ansonsten zu einer künstlicher Verteuerung geförderter Maßnahmen führen könnte und sich die Fördermitteleffizienz verschlechtert.

4.3 Themenfeld: Multilevel Governance – Good Governance – Regional Governance[87]

4.3.0 Kontext

Die Steuerung und Koordination der Programmdurchführung in einem Mehrebenensystem (von lokal bis supranational) mit sehr komplexen Akteurskonstellationen partnerschaftlich und ressortübergreifend zu realisieren, ist eine hohe Herausforderung. Bereits die Programmaufstellung im Rahmen einer dreistufigen Strategie und der Prozess der Konsultation und Genehmigung weisen darauf hin.

Darüber hinaus kann sich der von der OECD geforderte Paradigmenwechsel für die Ausgestaltung der Politik für den ländlichen Raum (OECD, 2006) im Rahmen des EPLR in einer stärkeren Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner, einer weitreichenden Integration des Leader-Ansatzes in die Mainstream-Förderung sowie einer zunehmenden Einbindung der Projektumsetzung in integrierte ländliche Entwicklungsstrategien und andere

[87] Allgemein sind bei Governance zwei Dimensionen zu unterscheiden: zum einen die lokale bzw. regionale Ebene (im deutschsprachigen Raum entspricht dies der Begrifflichkeit „Regional Governance“) und zum anderen die Einbindung in ein Mehrebenensystem als „Multilevel Governance“. Letztere Dimension schwerpunktmäßig in der Programmbewertung behandelt, während der Untersuchungsgegenstand des Leader Kapitels die Wirkung des methodischen Ansatzes von Leader auf „Regional Governance“ bzw. „Rural Governance“ ist.

Da im CMEF eine explizite Definition fehlt, wird als Begriffsklärung auf folgende Definition zurückgegriffen: Als Governance wird eine Form der gesellschaftlichen Steuerung bezeichnet, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre zur Bearbeitung von Aufgaben der (regionalen) Entwicklung basiert. Somit wird kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure (mit unterschiedlichen Handlungslogiken) ermöglicht. (siehe hierzu genauer Kapitel 16).

integrierende Förderinstrumente niederschlagen. Es ist zu prüfen, inwieweit diese Möglichkeiten tatsächlich umgesetzt werden und wie groß deren Governancepotenzial[88] ist. Bei Leader wurde in einem gesonderten Vertiefungsthema die Vereinbarkeit der ursprünglichen Merkmale der Regional Governance mit den (administrativen) Erfordernissen des Mainstreaming abgeprüft. Kurzfassungen der bisherigen Ergebnisse fließen bei der Frage nach den integrierten Ansätzen (Kapitel 4.3.2) ein (siehe Teil III Anhang 2).

Beurteilungsmaßstäbe für dieses Themenfeld sind die Grundsätze des "Guten Regierens" aus unterschiedlichen Politikfeldern. Die EU nennt in ihrem Weißbuch u. a. die Grundsätze Offenheit (Transparenz), Partizipation und Verantwortlichkeit, die für alle Regierungsebenen – die globale, europäische, nationale, regionale und lokale Ebene – gelten. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird noch der Grundsatz der „Gleichheit und umfassenden Integration“ formuliert (UNESCAP, 2010).

Wesentlich für die Beantwortung der Fragen in diesem Themenfeld sind:

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen zwischen EU, Bund, Ländern, Regionen und der lokalen Ebene,
- Partizipation, d. h. Teilhabe unterschiedlicher Akteure an Politikgestaltungsprozessen von der Konzipierung bis hin zur Durchführung,
- Verantwortlichkeit, d. h. Schaffen von Klarheit und Zurechenbarkeit von Entscheidungen,
- Gleichheit und umfassende Integration; dies wird hier am Beispiel der Verwirklichung des Querschnittsziels der Chancengleichheit von Männern und Frauen beleuchtet (Bewertungsfrage 12).

4.3.1 Partnerschaft (Frage 11)

Inwieweit hat das Programm Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der regionalen, der nationalen und der europäischen Ebene gestärkt?

Gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ist bei der Ausarbeitung Durchführung, Begleitung und Bewertung der EPLR das Partnerschaftsprinzip zu beachten. Zu unterscheiden sind horizontale und vertikale Partnerschaftsstrukturen. Die vertikalen Partnerschaftsstrukturen beziehen sich auf den Prozess zwischen den beteiligten Ebenen im Mehrebenensystem, die horizontalen Partnerschaften auf die Einbindung anderer Akteure in und außerhalb der Verwaltung in Entscheidungsprozesse. Zentral für die Bewertung der

[88] Hierunter wird der Beitrag zu den „Governancezielen“: Stärkung der Beteiligung wesentlicher Akteure und Verbesserung der (regionalen) Kooperation verstanden.

Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung der EPLR ist die Frage, wie im Rahmen der Partnerschaft Gestaltungsmacht und Entscheidungsbefugnisse verteilt sind (Grajewski und Mehl, 2008).

4.3.1.1 Ausprägung der vertikalen Partnerschaft: Multilevel Governance zwischen Land, Bund und KOM

In Rahmen von Expertengesprächen[89] wurden alle Regelkreise, mit denen die Länder mit dem Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR verbunden sind, erfasst: die EPLR selbst, die Abstimmungen zu der Nationalen Rahmenregelung, der Nationalen Strategie und den Abläufen im Zusammenhang mit den Ausgabenerklärungen und Rechnungsabschlüssen über die Koordinierungsstelle (siehe hierzu Strukturlandkarte in Teil I).

Obwohl in der Bewertungsfrage ausdrücklich auch nach der Europäischen Ebene gefragt und die KOM ein wesentlicher Akteur im Rahmen der Umsetzung der EPLR ist, war die KOM nicht zu einem Interview bereit. Die Anfrage an Referat F.3[90] wurde per Mail abgelehnt. Man sähe kein Erfordernis und wolle die Unabhängigkeit der Evaluation – auch von der KOM nicht gefährden. Dadurch konnten die Einschätzungen der Länder und des Bundes bezüglich des Verhaltens und Agierens der KOM nicht mit den Einschätzungen der KOM gespiegelt werden. Dieses wäre methodisch eigentlich erforderlich und war von den Bundesländern ausdrücklich gewünscht. Die Haltung der KOM – als Teil des evaluierten Systems eine Kommunikationsofferte abzulehnen – ist auch unter evaluationstheoretischen Überlegungen zu akzeptieren (Blank und Löwenbein, 2009), die Begründung ist aber nicht nachvollziehbar[91].

Ergebnisse zur Kommunikation und Kooperation zwischen Ländern, Bund und der KOM

Partnerschaftlicher Umgang erfordert in erster Linie offene und gleichberechtigte Kommunikationsstrukturen und Transparenz in den Entscheidungen zwischen den beteiligen Akteuren. Das besondere Problem, das sich schon in der letzten Förderperiode hauskristal-

---

[89] Die hier getroffenen Aussagen basieren im Wesentlichen auf den Interviews mit den Verwaltungsbehörden der Länder und Vertretern des BMELV aus den Referaten 512 (EU-Programme zur Ländlichen Entwicklung und GAK) und 615 (EU-Agrarfinanzierung – Koordinierungsstelle) (Interviewleitfäden im Anhang). Seit Juni 2010 gelten die Referatsbezeichnungen aufgrund einer Reorganisation des BMELV nicht mehr.

[90] Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Referat F.3 - Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums/Österreich, Deutschland, Slowenien

[91] Im Rahmen der Zwischenbewertung 2003 hat sich das Gespräch mit der KOM als sehr hilfreich und informativ erwiesen und wurde vom dem damaligen Referatsleiter als ein erforderlicher Standard aller Evaluatoren angesehen (EU-KOM, 2003c).

lisiert hat, ist, dass der Bund der eigentliche Ansprechpartner der KOM ist, die Länder aber die umsetzende Instanz sind. Gibt es – rückwirkend – Probleme, werden vom Bund mehr Initiative und Koordination eingefordert. Dies wurde besonders bei den Abstimmungsversuchen des Bundes und der Länder hinsichtlich der Indikatoren zur Nationalen Strategie deutlich. Sind aber Koordinationsbestrebungen des Bundes mit Einschränkungen oder mit einem Mehraufwand für die Länder verbunden, wird auf seine eingeschränkten Kompetenzen auf diesem Gebiet verwiesen. Dies galt beispielsweise für alle Versuche, dem Nationalen Strategieplan tatsächlich zu einem stärker steuernden Charakter zu verhelfen.

Betrachtet man die folgenden Ergebnisse (**Tabelle 4.7**) und vergleicht sie mit ähnlichen Erhebungen im Jahr 2003 (Fährmann und Grajewski, 2003), ergibt sich für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein verbessertes Bild.

Tabelle 4.7: Befragungsergebnisse zum Informationsfluss zwischen Bund und Ländern

Vom Bund erhalten wir …	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	**2**	**3**	**4**	**5**
… rechtzeitig Informationen.				■ ■ ■ ■ ■ ■	■ ■
… eindeutige Informationen.			■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■
… lückenlose Informationen.			■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■
... eine aktive Unterstützung bei Problemen.			■ ■ ■	■ ■	■ ■ ■
… eine zeitnahe Klärung offener Fragen.		■ ■	■ ■ ■	■	■ ■
… verbindliche Hilfestellungen.		■ ■	■ ■ ■	■	■ ■

■ = Vertreter der Länder (siehe **Tabelle 4.2**)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Interviews.

Lediglich in den Bereichen der Zeitnähe und der Verbindlichkeit von Klärungen bestehen tendenziell noch Defizite. Hier wäre es hilfreich, wenn der Bund, beispielsweise unter Nutzung von FIS-Agrar, eine laufende Synopse der Auslegungen von ELER-Bestimmungen pflegt, damit alle Länder auf dem gleichen Stand wären und bestimmte Aushandlungen mit der KOM nicht vom Verhandlungsgeschick Einzelner abhingen.

Insgesamt wird der Bund in seiner Koordinierungsfunktion stärker wahrgenommen. Der Bund wird als Mittler zwischen den Bundesländern und der KOM gesehen und in einer

moderierenden Funktion zwischen den Ländern. Die Länder kommunizieren zwar auch direkt mit der KOM, aber eher auf der operativen Ebene. Eine wichtige Rolle kommt dem Bund auch bei Fragen der Finanzverteilung zu. Hier sind die Vorschläge des Bundes wichtig, damit Kompromisse zustande kommen (ML, 2009e). Vorlagen bezüglich Umsetzungsfragen werden zumeist in Arbeitsgruppen erarbeitet, in denen sowohl Bundes- als auch Ländervertreter beteiligt sind. Bei der Erstellung und Begleitung des Nationalen Strategieplans sind aus Sicht des Landes Niedersachsen klarere Vorgaben wichtig (ML, 2009e).

Sehr positiv wird von Landes- und Bundesseite die Präsenz der Vertreter des Bundes in den Begleitausschüssen der Länder gesehen. Nach Aussagen der Bundesvertreter ist es essenziell für sie, hierüber Praxiswissen über die Umsetzung vor Ort zu gewinnen. Dies kann helfen, die anfangs erwähnte Lücke zwischen „Theoretiker" Bund und „Praktiker" Land zu schließen. Zusätzlich kann durch ein Hineintragen der Erkenntnisse aus dem einen BGA in andere BGA der Länder mehr Kohärenz zwischen den Bundesländern erreicht werden. Hierfür sollte der Bund genügend personelle Kapazitäten zur Verfügung stellen. Die Kenntnis über andere Bundesländerprogramme zu haben und zu vermitteln, ist aus Sicht des Landes Niedersachsen eine wichtige Aufgabe des Bundes. Dieser Überblick sollte sich auch auf andere Mitgliedstaaten erstrecken (ML, 2009e).

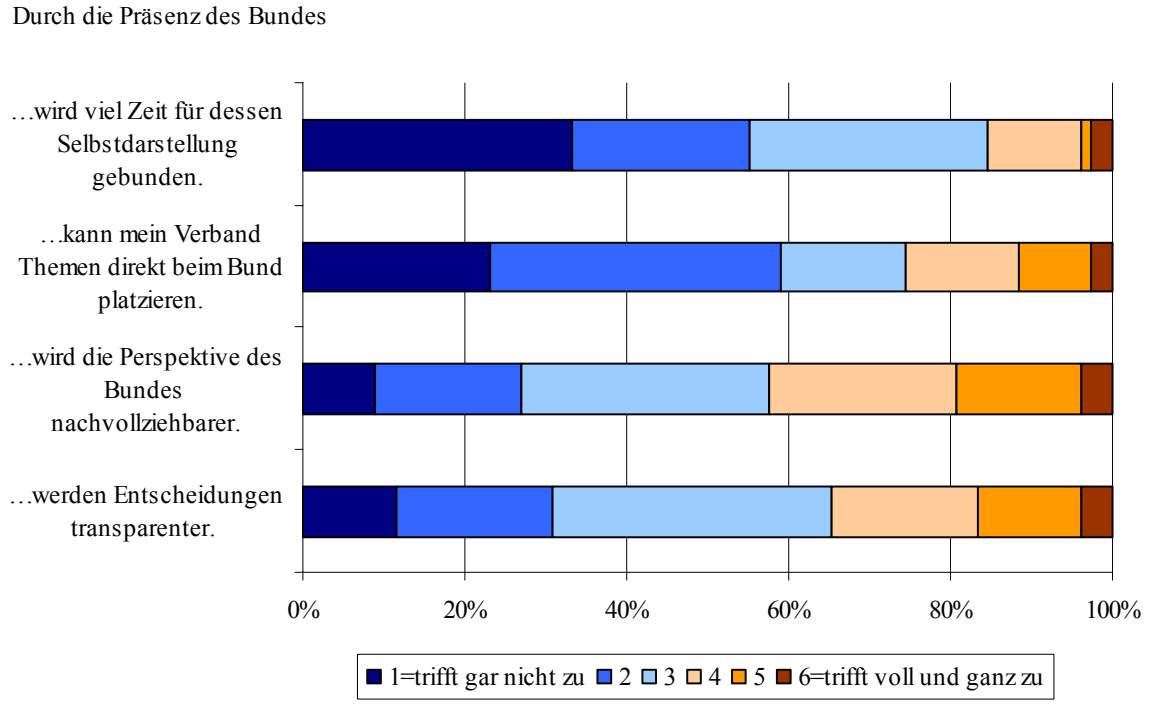
Für die reine Umwelt-/Naturschutzschiene gibt es keine formalisierten Austauschstrukturen zwischen Bund und Ländern in Fragen der ländlichen Entwicklungsprogramme. Das BMU sieht keine Koordinierungsaufgabe. Als informelles Austauschgremium gibt es die sogenannte „Fulda-Runde". Dabei handelt es sich um ein Projekt des Bundesamtes für Naturschutz (BfN), das über den Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) abgewickelt wird. Hier treffen sich die Naturschutzfachleute der Länder. Die Arbeitsgemeinschaft „Naturschutz" der Landes-Umweltministerien fühlt sich für konkrete Fragen der Förderung nicht zuständig und ist insgesamt auch nicht mehr so aktiv und schlagkräftig wie früher. Dieser Mangel an koordinierenden Strukturen, die die Extensivierungsreferenten[92] in ihrer Bund-Länder-Referentenrunde haben, führt dazu, dass jedes Land mit seinen Natur- und Wasserschutzmaßnahmen eigene Wege geht. Das Aushandeln mit der KOM, was im Rahmen der Bestimmungen umsetzbar ist oder nicht, ist mit hohen Lernkosten für jedes einzelne Bundesland verbunden (MU, 2009). Das BMELV übernimmt zwar in Einzelfällen auch eine koordinierende Funktion, sieht aber die Förderbereiche, die im föderalen System klar den Ländern zugeordnet sind, nicht als Schwerpunkt an.

Die Präsenz der Vertreter des Bundes in den Länderbegleitausschüssen beurteilen die Wi-So-Partner insgesamt allerdings nicht ganz so positiv. Nur rund 40 % der Befragten stimmen den Aussagen überwiegend zu, mit der Anwesenheit der Bundesvertreter sei eine höhere Transparenz und „Zuordenbarkeit" von Entscheidungen verbunden (Fährmann und

[92] Die Extensivierungsreferenten sind für die Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der GAK zuständig.

Grajewski, 2010a). Dies mag auch darauf zurückzuführen sein, dass die Bundesvertreter – im Gegensatz zu den Sitzungen in Niedersachsen – in den anderen Bundesländern nicht immer anwesend waren.

Abbildung 4.5: Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz des Bundes in den BGA der ländlichen Entwicklungsprogramme der 7-Länder-Bewertung *(„Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter des Bundes im Begleitausschuss bei?“)* (n=78)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den Ländern (bzw. zwischen dem Bund) und der KOM werden insgesamt schlechter als die Bund-Länder-Beziehung bewertet. Verbessert gegenüber der letzten Förderperiode haben sich die Aspekte aktive Unterstützung und Rechtzeitigkeit von Informationen im Rahmen der Umsetzung. Auch wird die KOM stärker als Kooperationspartner wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen: Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und der Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen.

Tabelle 4.8: Befragungsergebnisse zum Informationsfluss von der KOM an den Bund und die Länder

Von der KOM erhalten wir….	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	**2**	**3**	**4**	**5**
… rechtzeitig Informationen.		■ ●	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ● ●	■
… eindeutige Informationen.		■ ■ ■ ■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■		
… lückenlose Informationen.		■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ■ ■ ●		
... eine aktive Unterstützung bei Problemen.		■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ● ● ●	■
… eine zeitnahe Klärung offener Fragen.		■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■	■
… verbindliche Hilfestellungen.	■	■ ■ ■ ●	■ ■ ■ ● ●	■ ■	

■ = Vertreter der Länder (siehe **Tabelle 4.2**)
● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Auch wenn in den Interviews explizit darauf hingewiesen wurde, dass die Frage zur Rolle und Funktion der KOM ausdrücklich mit Bezug auf die gesamte Zusammenarbeit mit den Institutionen der KOM, unabhängig von der Person des Desk-Officers, gestellt wird, sind die Antworten nicht unabhängig von der Arbeitsebene. Die Ergebnisse sind in **Tabelle 4.9** zusammengestellt.

Tabelle 4.9: Befragungsergebnisse zur Rolle und Funktion der KOM

Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	**2**	**3**	**4**	**5**
Die Entscheidungen der KOM sind transparent.		■■■■ ●●	■■■■ ●	■	
Die Entscheidungen der KOM sind nachvollziehbar.		■■■	■■■■ ■●●●	■	
Die Kompetenzen zwischen Land, Bund und der KOM sind klar geregelt.		■■●	●■■	■■●	■■■
Die Zuständigkeiten in der KOM sind für Sie klar geregelt.		■	■■■■ ■	■■●● ●	■
Die KOM spricht mit einer Stimme.	■■●	■■■■ ●	■■	■●	
Die Diskussionen mit der KOM sind ergebnisoffen.	■	■■■■ ●	■■●	■■●	
Die KOM ist ein Kooperationspartner der Länder.		■■●	■■■■ ■●	■■●	
Bedenken und Anregungen der Länder (Bund) werden von der KOM ernst genommen.		■●	■■■■ ■■	■●●	■
Die KOM bezieht die Länder (den Bund) in ihre Entscheidungen ein.	●	■■■■ ■●	■■	■●	■
Es überwiegen Top-down-Entscheidungen.	■		■■	●●●	■■■■ ■■

■ = Vertreter der Länder (siehe **Tabelle 4.2**)
● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Das Beispiel um die Diskussion über die „Kulisse ländlicher Raum“ macht besonders deutlich, welche Auswirkungen späte und „starrhalsige“ Entscheidungen mit sich bringen können, von denen im Nachgang in Einzelfällen mit wenig nachvollziehbaren Argumentationen Ausnahmen zugelassen werden, Im Zuge des Genehmigungsverfahrens für das NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 wurde die Abgrenzung der Gebietskulisse ländlicher Raum für den Schwerpunkt 3 eingefordert – zu diesem Zeitpunkt waren alle anderen Programme bereits programmiert. Darauf haben alle Länder nach ihrem eigenen Ansatz diese Kulisse abgegrenzt – mehr oder weniger kreativ (Becker et al., 2009). Österreich ist es gelungen, Teile von Wien in die Kulisse mit einzubeziehen.

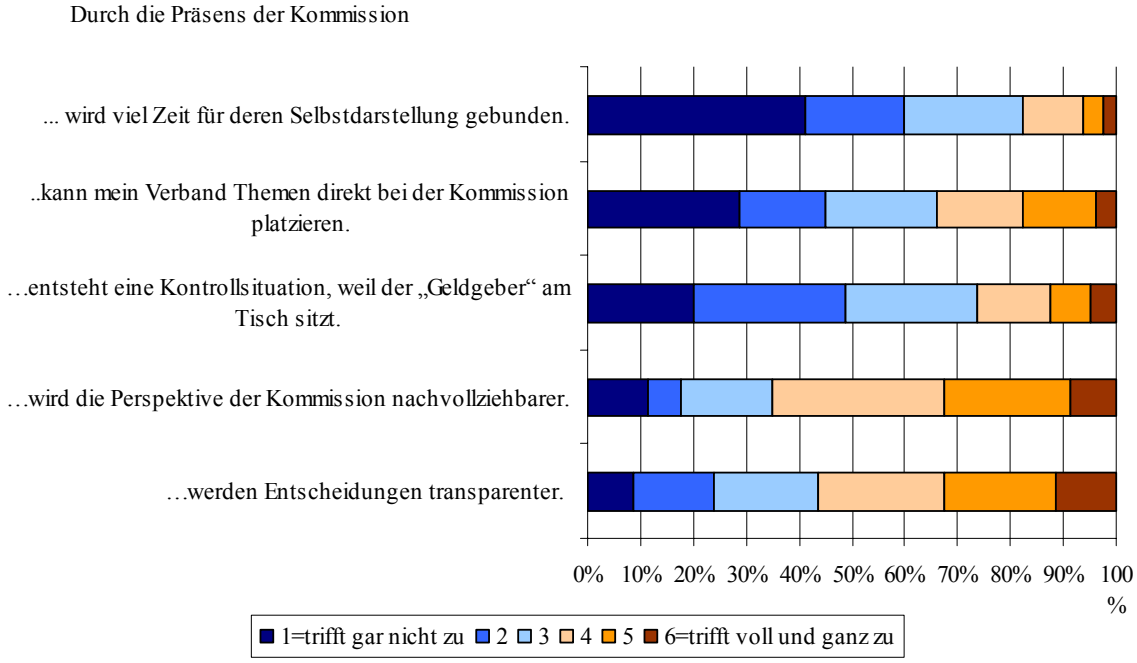
Aufgrund dieser Kulisse war (und ist) v. a. die Maßnahme ELER-Code 323 nicht mehr flächendeckend einsetzbar. Dadurch entstand in Niedersachsen eine Förderlücke für die Gewässerschutzmaßnahmen. Während die KOM bei einigen Bundesländern, wie z. B. Ba-

den-Württemberg, Ausnahmen für die Naturparkförderung etc. zulässt, hat sie das mehrmalige Ansinnen des MU, für die Umsetzung der WRRL und den Anforderungen aus Natura 2000 eine fachliche Gebietskulisse einzuführen, für Maßnahmen im Zusammenhang mit der WRRL fast komplett abgelehnt. Eine Öffnungsklausel gibt es lediglich für die Teilmaßnahme der Managementplanung. Diese Ausnahme macht die gesamte Argumentation völlig unverständlich. Es gibt demzufolge unter Schwerpunkt 3 eine wirtschaftsbezogene Ausnahmeregelung von der Gebietskulisse ländlicher Raum (z. B. in vielen Ländern für die der Maßnahme ELER-Code 311). Eine umweltbezogene Ausnahme soll es aber grundsätzlich nicht geben. Mit den Governancegrundsätzen Transparenz, Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen sowie partnerschaftlicher Politikgestaltung ist dieses Verhalten schwer zu vereinbaren.

Ansprechpartner in der KOM ist in der Regel die DG Agri. Aus Sicht des MU müsste die **DG Umwelt** stärker in den Umsetzungsprozess eingebunden sein (MU, 2009). Die Rolle, die die DG Umwelt einnimmt, ist nicht immer glücklich. Mit der Programmerstellung wurde eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgedrückt, die im weiteren Verlauf der Programmumsetzung überhaupt keine Rolle mehr spielte. Im Konsultationsverfahren werden von der DG Umwelt häufig Aspekte thematisiert, die mit der Umsetzung der Programme selbst gar nicht mehr viel zu tun haben, sondern auf der politischen Ebene angesiedelt sind, wie beispielsweise die Nachfragen nach Beiträgen der EPLR, um negative Folgen des Wegfalls der konjunkturellen Flächenstilllegung zu kompensieren oder den kritischen Nachfragen zur Umsetzung des Health Checks.

Die Anwesenheit der KOM bei den BGA wird hinsichtlich Nachvollziehbarkeit der Kommissionsperspektive und Transparenz der Entscheidungen von den befragten WiSo eher skeptisch eingeschätzt, da sie sich aus Sicht der Verbände wenig in die Diskussion einbringt (siehe **Abbildung 4.6**).

Abbildung 4.6: Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz der KOM in den BGA der ländlichen Entwicklungsprogramme der 7-Länder-Bewertung *(„Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter der KOM im Begleitausschuss bei?“)* (n=78)



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010a).

Organisation der Zusammenarbeit

Eine wesentliche Rolle bei der Datenkommunikation und Berichtsübermittlung spielt die Verwendung eines einheitlich in allen Mitgliedstaaten zu verwendenden IT-Managementsystems: das Structural Fonds Computerized System, kurz **SFC 2007** genannt. Durch dessen Einführung sollte eine transparentere und strukturierte Zusammenarbeit der Institutionen gewährleistet werden.

In dem Vierten Kohäsionsbericht lobt die KOM die Einführung des neuen Systems als Modell für E-Government. Praktikern vor Ort gilt es als ein Zeichen der weiteren Bürokratisierung der Fondsverwaltung (Becker, 2009). Unsere Befragungen hierzu ergeben ein differenzierteres Bild:

Tabelle 4.10: Befragungsergebnisse zum Structural Fonds Computerized System (SFC 2007)

Das SFC …	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	**2**	**3**	**4**	**5**
… erleichtert die Kommunikation mit der KOM.	■ ■	■ ●	■ ■ ●	■ ■	■
… erleichtert die Arbeit der Verwaltungsbehörde.	■ ■	■ ■ ■ ●		■ ■ ●	■
… führt zu mehr Transparenz*.		■ ■ ■	■	■ ● ●	■ ■ ■
... ist ausreichend benutzerfreundlich.		■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ● ● ●	■
… ist wenig störanfällig.		■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■	■

■ = Vertreter der Länder (siehe **Tabelle 4.2**)
● = Vertreter des Bundes
* in Kombination mit Circa

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Alles in allem ist es aus unserer Sicht ein großer Fortschritt und eine große Leistung, ein System aufzubauen, das über alle Fonds und politischen Ebenen funktioniert und mehr Transparenz schafft. Die Leserechte für die Nutzer sind allerdings sehr restriktiv vergeben, so dass keine Transparenz zwischen Bundesländern und Mitgliedstaaten hergestellt wird.

Durch die zwingenden formalen und terminlichen Vorgaben ist das System mit stark disziplinierenden und „erziehenden" Effekten verbunden. Die in den Verordnungen für die Berichtslegung festgesetzten Termine sind strikt einzuhalten, danach ist es für die Eingabe geschlossen. Ein Ausfüllen aller Zellen wird gefordert. Der Formalisierungs- und „Unerbittlichkeitsgrad" passen nicht zum Stand der Ausgereiftheit. Die Einführung hätte mit größerer Sorgfalt passieren müssen, was aufgrund des zeitlichen Drucks nicht realisierbar war.

Die Vereinheitlichung bringt Formalisierungen und Einschränkungen mit sich, die zum Teil zu Nonsensergebnissen führen, wie beispielsweise der Berechnungsroutine für die Kofinanzierungssatzberechnung auf Schwerpunktebene als Durchschnittswert. Des Weiteren kann das System mit der Mittelverwaltung Konvergenz/Nichtkonvergenz in einem Bundesland nicht richtig umgehen. Die Bedienung ist sehr mühsam. Zudem liegen viele technische Anweisungen nur auf englisch vor.

Bis 2009 war im Rahmen des Monitoring die Übersendung von Excel-Listen möglich. Seit 2010 hat die KOM das System umgestellt auf web forms (manuelle Eingabe) und web ser-

vices (Datenübertragung). Will man die Monitoringdaten nicht per Hand eingeben, was extrem aufwendig und fehleranfällig ist, müssen entsprechende Schnittstellen programmiert werden, damit man die Daten im xml-Format zuspielen kann. Niedersachsen hat diese Schnittstelle programmiert, musste aber trotzdem einen Teil der Daten immer noch manuell erfassen.

Nachteilig für die Arbeit der VB ist zudem, dass das SFC nicht für alle relevanten inhaltlichen Bereiche eine Vorgangsbenachrichtigung bietet. Positiv hervorzuheben ist, dass im SFC automatisierte Plausibilitätsprüfungen enthalten sind. Es prüft beispielsweise, ob im Zuge der vierteljährlichen Ausgabenerklärungen die maximalen Ansätze der Gemeinschaftsmittel und festgelegten Anteile pro Schwerpunkt eingehalten werden. Auch die Monitoringdaten werden einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Auf Rückfragen hat die KOM zumindest das Plausibilitätsprogramm für die Monitoringdaten den Ländern zur Verfügung gestellt, damit diese schon vor Einstellen der Daten in SFC eine Prüfung auf Datenkonsistenz ergänzend zu den landesinternen Prüfungen vornehmen können.

Die Gesamteinschätzung der VB zu SFC in Niedersachsen fällt deutlich schlechter aus als in den anderen befragten Bundesländern: kompliziert, schwierig, zu umfangreich (ML, 2009e).

Kommunikation und Kooperation mit der regionalen Ebene

Niedersachsen hat den Leader-Ansatz deutlich ausgeweitet und setzt außerdem – zumindest zur Umsetzung von Schwerpunkt-3-Maßnahmen – verstärkt auf integrierte ländliche Entwicklungsansätze auch außerhalb von Leader. Die Umsetzung dieser Konzepte erfolgt weitgehend in einer kooperativen Atmosphäre. Allerdings sieht man auf der Grundlage von Befragungen von Leader-RegionalmanagerInnen in Niedersachsen, dass die Kommunikation vor allem eingleisig vom ML zur regionalen Ebene läuft. Die Zufriedenheit mit der Rechtzeitigkeit und Qualität von Informationen ist sehr hoch. Alle Aspekte, die einen zweiseitigen Kommunikationsprozess erfordern (Beratung, Berücksichtigung von Anregungen der Regionen) werden weniger positiv eingeschätzt.

Auch wird aus Sicht der Leader-RegionalmanagerInnen der Ermessensspielraum nicht immer genutzt. Die Einschätzungen der befragten ILE-RegionalmanagerInnen ist vergleichbar. Bei beiden Gruppen ist auffällig, dass viele keine Einschätzung zu einzelnen Aspekten abgeben konnten. Dies deutet darauf hin, dass die direkte Kommunikation weniger mit dem ML als mit den GLL abläuft. Hier sind die Einschätzungen sowohl bei den Leader- als auch bei den ILE-RegionalmanagerInnen überwiegend positiv.

Die Kontakte zu anderen Bewilligungsstellen wie NLWKN sind nicht ganz so zahlreich. Die Bewertungen der Kommunikation zu den sonstigen Bewilligungsstellen fallen nicht so positiv aus wie die zu den GLL. Dies ist auch nicht verwunderlich, da diese neu in dem „Geschäft“ sind. Dies gilt zwar auch für die GLL, die aber schon aufgrund ihrer Zustän-

digkeit für die ZILE-Richtlinie den regionalen Entwicklungsprozessen immer näher standen und durch ihre Standortstruktur auch in den jeweiligen Regionen verankert sind.

Auf Landesebene wurde im Schwerpunkt 4 der bereits in LEADER+ eingerichtete Lenkungsausschuss als Gremium zur Information und Abstimmung zwischen ML, Leader-Regionen und Bewilligungsstellen fortgesetzt. Zum Austausch/zur Abstimmung mit den ILE-Regionalmanagements werden vom zuständigen Fachreferat ebenfalls landesweite Austauschtreffen organisiert. Das MU führte in Kooperation mit dem ML NNA-Fachtagungen für Regionalmanagements und Bewilligungsstellen zu Information und Erfahrungsaustausch über umweltbezogene Fördermaßnahmen durch. Daneben werden von einigen GLL ein- bis mehrmals im Jahr gemeinsame Treffen mit allen Regionalmanagements (Leader und ILE) in ihrem Amtsbezirk realisiert.

Bei der Bewertung der verschiedenen Unterstützungsangebote zeigt sich eine deutliche Diskrepanz zwischen potenzieller Wichtigkeit und tatsächlichem Unterstützungswert bei den von den Fachreferaten organisierten landesweiten Treffen bzw. dem Leader-Lenkungsausschuss. Hier gibt es deutlichen Optimierungsbedarf, der auch von den zuständigen Fachreferaten gesehen wird. Sowohl seitens der Fachreferate als auch der GLL gibt es bereits Überlegungen hierzu, die sich z. T. mit den in der Befragung genannten Vorschlägen der RegionalmanagerInnen decken, z. B.

- 2-tägige Sitzungen des Leader-Lenkungsausschusses,
- Projektmessen und Exkursionen zu guten Projektbeispielen,
- Internetseite mit guten Beispielen und Ansprechpartnern,
- Fortbildungsangebote zu spezifischen Fragen wie Vergaberecht.

Insgesamt sind die Zufriedenheiten bei Leader-RegionalmanagerInnen ohne LEADER+-Erfahrung etwas höher als bei Leader-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung. Eine Erklärung liegt dabei sicherlich in dem generell empfundenen Rückschritt von LEADER + zu Leader in Zeiten von ELER-investiv (siehe hierzu Kapitel 4.3.3).

4.3.1.2 Stand und Bewertung der horizontalen Partnerschaft in ihrer Breite und Tiefe

Die Analyse der Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung und Weiterentwicklung von *PROFIL* stellte einen der Schwerpunkte zur Halbzeitbewertung dar, basierend auf

- einem Interview der Verwaltungsbehörde in 2009 (ML, 2009e),
- einem Interview mit der Koordinierungsstelle im MU (MU, 2009),(MU, 2009)
- einem Dokumentencheck (z. B. der Geschäftsordnung) zur Erstellung des „Partnerschaftsprofils“ der niedersächsisch/bremischen Beteiligungsprozesse,

– einer Onlinebefragung aller WiSo-Partner März 2010 (Fährmann und Grajewski, 2010a) mit vorgeschalteten Telefoninterviews mit acht Vertretern aus allen Bundesländern (Fährmann und Grajewski, 2010b).

An dieser Stelle werden die niedersächsisch/bremischen Besonderheiten und ausgewählte Ergebnisse dargestellt.

Konstruktion des BGA in Niedersachsen/Bremen und Konsequenzen für das „Partnerschaftsprofil"

Mit 28 stimmberechtigten Mitgliedern ist das Gremium relativ groß[93] – nur der gemeinsame BGA in MV verfügt über mehr Mitglieder. Die 15 Vertreter der WiSo-Partner stehen für fünf verschiedene thematische Bereiche: (1) Land- und Forstwirtschaft, (2) Umwelt, Naturschutz, (3) Ländliches Kulturerbe, (4) Wirtschaft und Arbeitsmarkt (5) übergreifende Politikbereiche. In der Geschäftsordnung (GO) wird der Anspruch formuliert, dass diese Vertreter der einzelnen Gruppierungen ihre nicht am BGA beteiligten Verbände ausreichend über die Tätigkeiten des BGA informieren und deren Anliegen in den BGA einbringen (Sprechermodell).

Der **Beteiligungsprozess** besteht im Wesentlichen aus **Diskussions- oder Informationsveranstaltungen** und BGA-Sitzungen. Erstere finden überwiegend ca. 4 Wochen vor den Sitzungen statt, dienen aber eher einem allgemeinen Informationsaustausch als einem gezielten „Abklopfen" eines ersten Meinungsbildes und der Vorbereitung von BGA relevanten Entscheidungen. So werden komplexe Themen, die auf einem BGA besprochen werden, vorab teilweise nicht oder nur wenig diskutiert. Das wurde besonders bei der BGA-Sitzung vom 03.12.2009 deutlich. Die vorgetragenen Auswahlkriterien wurden nicht im Vorfeld verschickt und die Erörterung auf dem Termin galt als Anhörung und Diskussion und letztendlich als eine Pflichterfüllung der Verordnung. Deutliche Kritik hierzu kam von den Umweltverbänden.

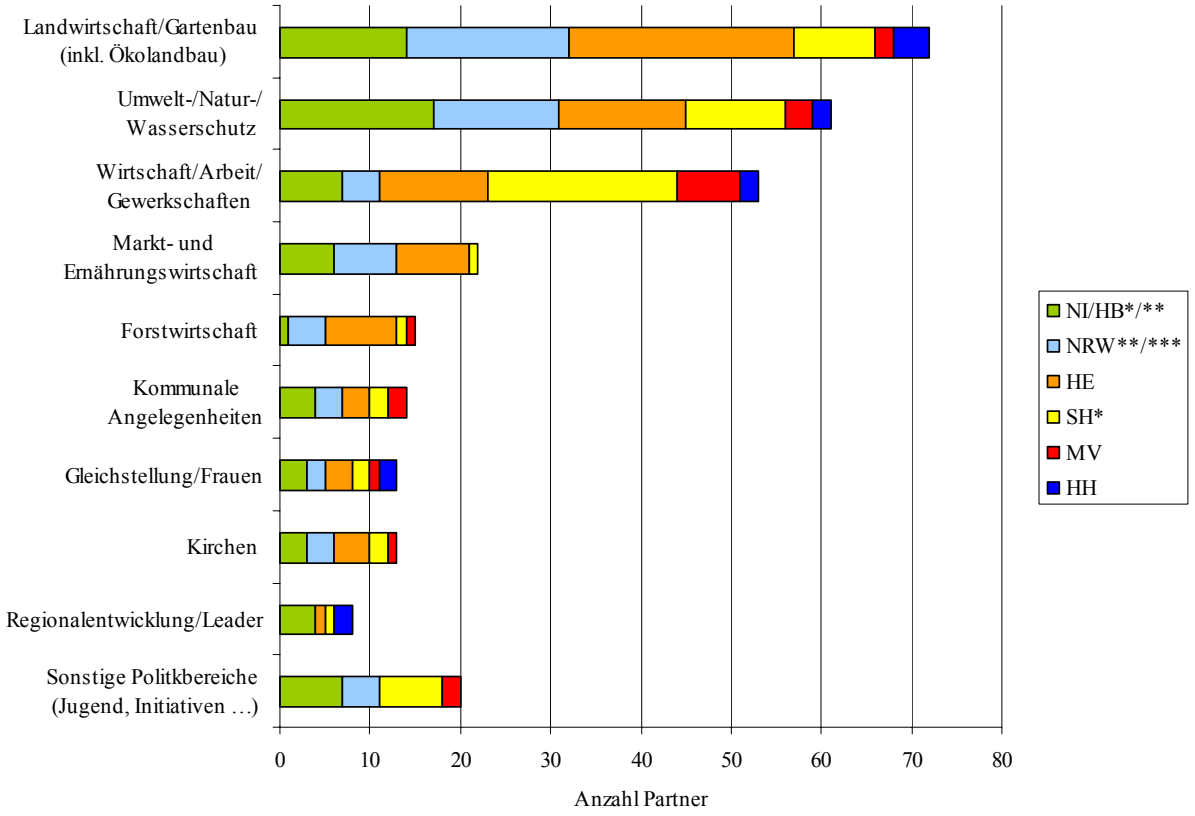
Einen Einblick in die **Funktionsfähigkeit der Gruppen** hat die VB nicht. Anders als Hessen oder SH führt sie auch keinen gruppenspezifischen Verteiler. Ob so der in der GO formulierte „Multiplikatoren"-Anspruch erfüllt wird, ist eher fraglich. Der Gruppenbildungsprozess ist den Gruppensprechern oder den Gruppenmitgliedern nicht mehr wirklich nachvollziehbar. Als aktives Gremium existieren die Gruppen kaum; einen internen Verteiler gibt es nicht (Fährmann und Grajewski, 2010b).

Für den Vergleich mit den anderen Bundesländern (siehe **Abbildung 4.7**) wurde eine Zuordnung der Verbände vorgenommen. Insgesamt macht die Bandbreite der Konsultationspartner den Anspruch, die Politik für den ländlichen Raum in einem fachübergreifenden,

[93] Der Vertreter der EU-KOM ist beratendes Mitglied.

breiten gesellschaftspolitischen Kontext zu diskutieren und weiter zu entwickeln, deutlich. Auffallend ist aber gleichzeitig die relativ hohe zahlenmäßige Dominanz der Landwirtschafts- und Naturschutzverbände. Bei der Wirtschaft dominieren Vertreter der Ernährungswirtschaft.

Abbildung 4.7: Zusammensetzung der Konsultationspartner der ländlichen Entwicklungsprogramme der 7-Länder-Bewertung nach Belangen



* Landwirtschaft und Forstwirtschaft gehören zu einer Gruppe.

** Da es keine systematische Gruppenzuordnung gibt, wurde die Gruppierung nach dem Verteiler der VB durch die Evaluatorinnen selber vorgenommen.

*** Zusammenstellung aus den Verteilern zur Konsultationsrunde zur Programmaufstellung und zu den Fachgesprächen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Drei Besonderheiten beeinflussen die „Funktionsfähigkeit“ des BGA in NI/HB als wirkliches Beteiligungsgremium:

– Asymmetrische Beteiligungskultur der beteiligten Ressorts – während das ML gerade die Landwirtschaftverbände regelmäßig kontaktiert, ist der Kontakt der Umweltverbände vom MU eher distanziert. Hier gibt es keinen Schulterschluss (MU, 2009). Die Erwartungshaltung an den (und die Abhängigkeit vom) BGA-Prozess in Bezug auf die Mitgestaltung der Förderpolitik ist somit sehr unterschiedlich.

– An der Spitze der VB hat es mehrere Wechsel gegeben, und so war der BGA-Prozess gerade in der heiklen Phase der Vorbereitung der HC-Änderungen völlig zum Erliegen gekommen. Dies stellt eine Hypothek dar, die nachhaltig die Atmosphäre belastet.[94]
– In der GO ist ein Zwei-Klassen-Stimmrecht festgelegt. Artikel 5 der GO regelt, dass die WiSo-VertreterInnen bei Abstimmungen mit finanziellen Auswirkungen kein Stimmrecht haben. Die Niedersächsische Regelung führt zu einer Nicht-Sichtbarkeit der WiSo-Positionen in zentralen Belangen. Das löst bei vielen Beteiligten ein gewisses Befremden aus (Fährmann und Grajewski, 2010b). Selbst wenn schrittweise versucht wurde, Nachbesserungen über Probeabstimmungen und anschließender Protokollierung der Ergebnisse einzubauen, stellt diese Regelung u. E. einen Konstruktionsfehler dar, der abgeschafft werden sollte. Andere Länder behelfen sich zur Wahrung der Hoheit über den Haushalt etc. mit einem Vetorecht der VB.

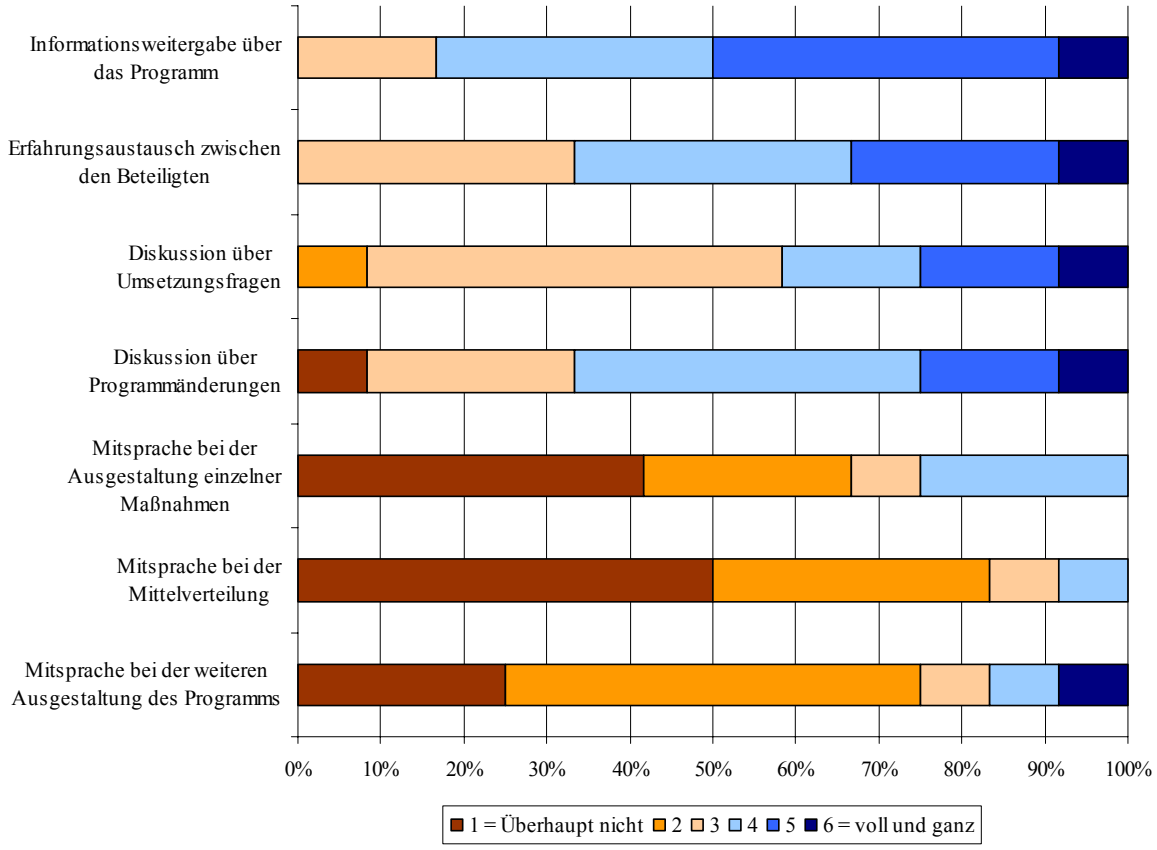
Ausgewählte Ergebnisse der Online-Befragung der WiSo

Die Befragungsergebnisse bestätigen die oben genannten Aussagen und Annahmen. Von den insgesamt 66 in Niedersachsen und Bremen zur Befragung eingeladenen Verbänden haben nur 23 geantwortet. Die Rücklaufquote lag mit 35 % leicht unter dem Durchschnitt aller untersuchten Bundesländer (38 %). Bei den Nichtteilnehmern handelt es sich zum überwiegenden Teil um „Nicht-Beginner“, die trotz Erinnerungen nicht auf die Befragungsseite geklickt haben.

Die verschiedenen **Funktionen** des BGA im Hinblick auf den **Partizipationsgrad** werden nur teilweise erfüllt (siehe **Abbildung 4.8**). Um die Ergebnisse besser interpretieren zu können, wurde gefragt, inwieweit diese Funktionserfüllung mit den Erwartungen und Anforderungen der Verbände an eine Beteiligung übereinstimmt. Die Antworten ließen deutlich werden, dass der bislang erreichte Partizipationsgrad nicht den Erwartungen entspricht.

[94] Das kam bei der Diskussionsveranstaltung am 30.04.2010 deutlich zum Ausdruck, da viele WiSo-partner sowohl den Zeitpunkt der Veranstaltung als auch die Nicht-Vorab-Beteiligung des BGA kritisierten, bevor zur inhaltlichen Diskussion übergegangen werden konnte.

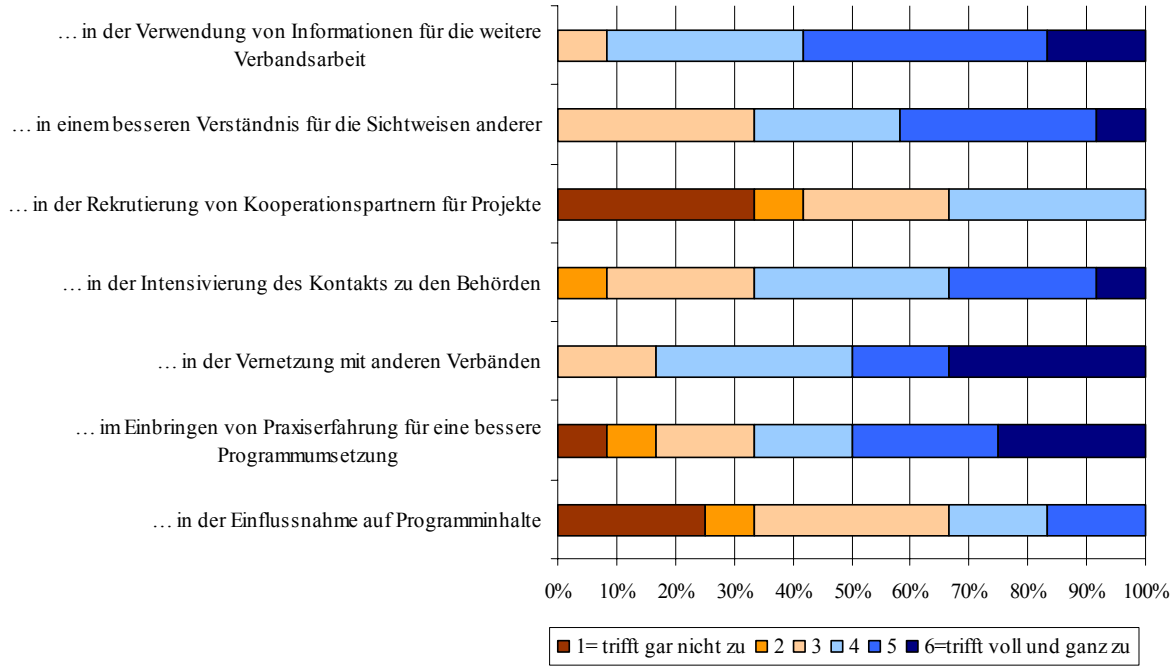
Abbildung 4.8: Funktion des BGA aus Sicht der befragten WiSo-Partner in Niedersachsen und Bremen („*Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BGA die folgenden Funktionen?*“)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Aus Sicht der VB ist der BGA trotz der begrenzten Möglichkeiten sehr wichtig für die Netzkommunikation der aktiven Multiplikatoren. Zudem ist der BGA als Einrichtung noch sehr jung, so dass sich ggf. ein Austausch intensivieren könnte. (ML, 2009e). Die in **Abbildung 4.9** dargestellten Ergebnisse zum Nutzen des BGA für die Verbände lassen darauf schließen, dass dies gut gelingt, sowohl was den Kontakt zu Behörden angeht als auch in der Vernetzung mit anderen Verbänden. Besonders positiv sehen die Verbände den Informationsgewinn durch den BGA für die weitere Verbandsarbeit.

Abbildung 4.9: Nutzen des BGA Niedersachsen/Bremen aus Sicht der befragten Wi-So-Partner („*Ein Nutzen des BGA für meinen Verband liegt …*“)

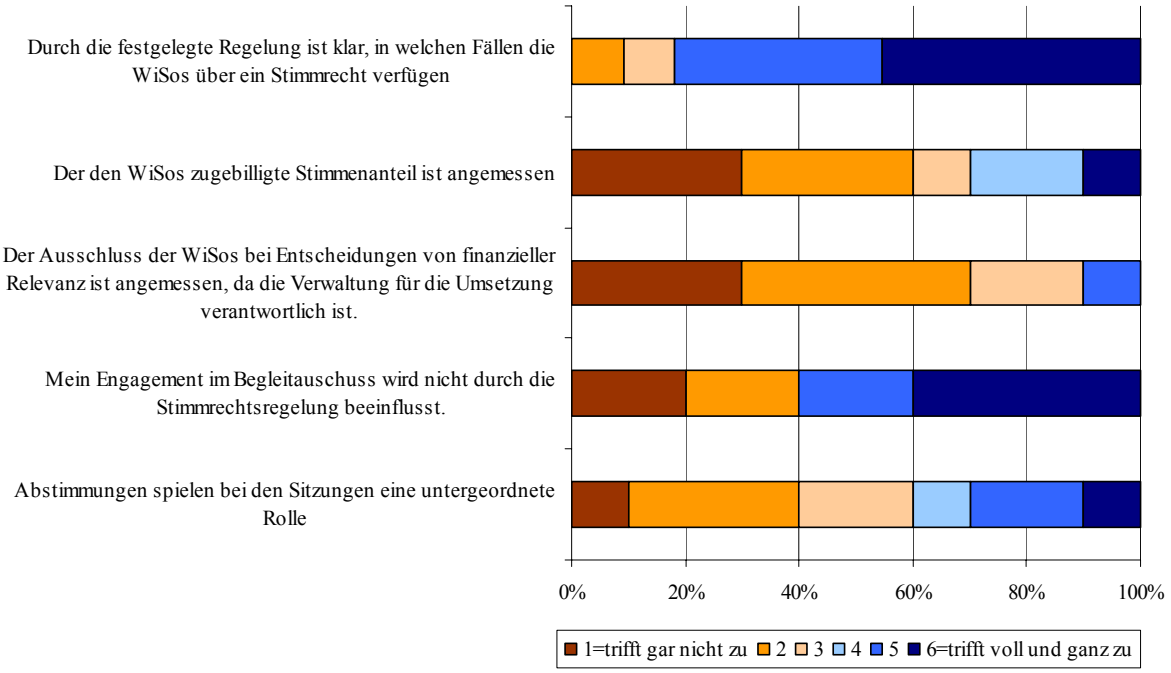


Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Die Organisation der Sitzungen ist (noch) nicht optimal. Das Pflichtprogramm, das gemäß ELER-VO abzuarbeiten ist, ist sehr dominant und lässt wenig Zeit für Diskussionen (ML, 2009e). Diese Ansicht teilen die befragten WiSo zum großen Teil. Über die Hälfte der Befragten stimmten der Aussage eher zu, dass die überfüllte Tagesordnung keine richtige Diskussion zulässt. Die Arbeit der Begleitausschüsse wird extrem dominiert von den (stimmberechtigten) Mitgliedern der Ministerialverwaltung und der Geschäftsführung. Hier sollte über Entlastungsstrategien nachgedacht werden.

Besonders negativ werden die Regelungen zum Stimmrecht bewertet (**Abbildung 4.10**), welches einige Teilnehmer auch zu deutlicher Kritik im Rahmen der Online-Befragung veranlasste.

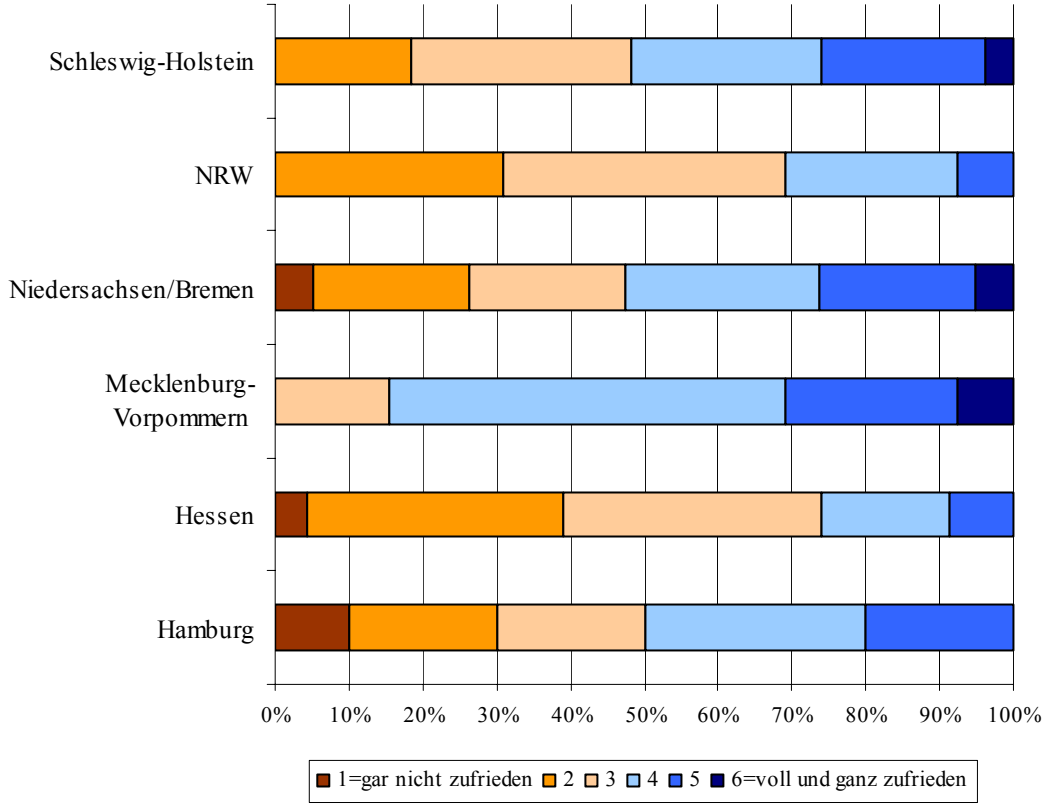
Abbildung 4.10: Einschätzung der WiSo-Partner in Niedersachsen und Bremen zu Abstimmungsregeln und Stimmrechtsverteilungen



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

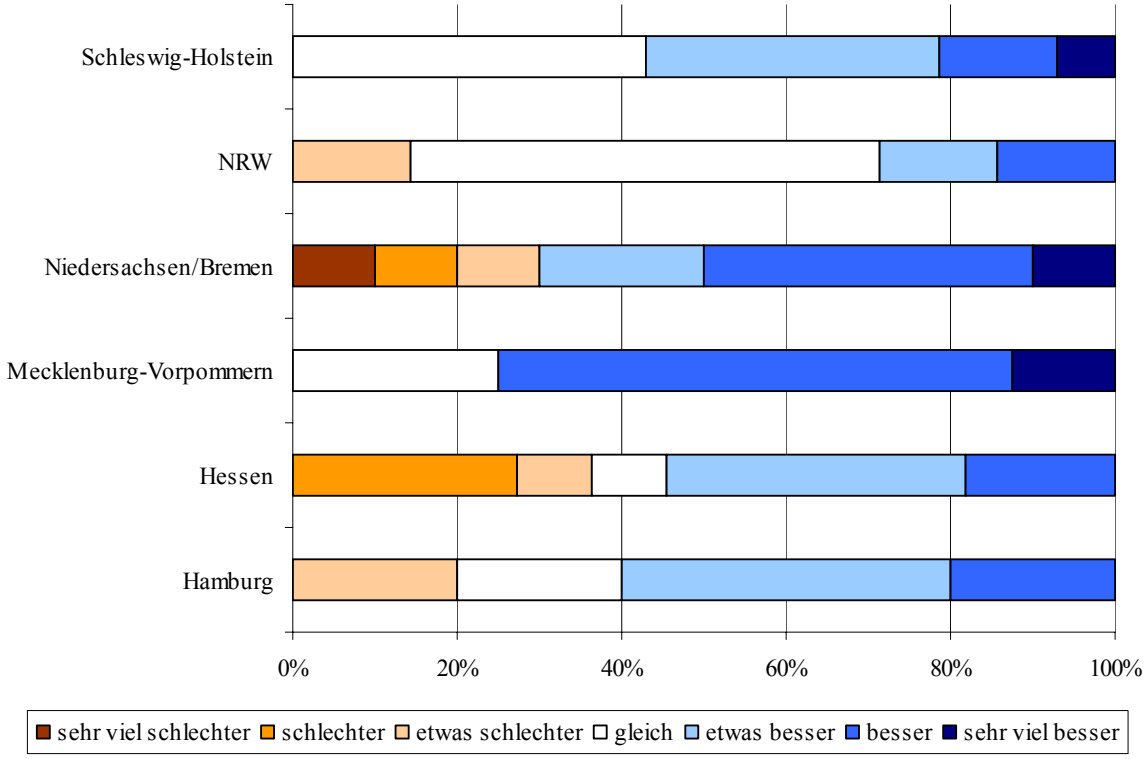
Diese Gesamtergebnisse führen in der Folge zu einer verhaltenen Gesamtbewertung der partnerschaftlichen Programmumsetzung in fünf der sechs Landesprogramme (**Abbildung 4.11**); in zwei Länderprogrammen , darunter auch Niedersachsen, gilt dies sowohl absolut als auch im Vergleich zur Vorgängerperiode, in der es gar keinen BGA auf Landesebene sondern nur auf Bundesebene, gab.

Abbildung 4.11: Zufriedenheit der WiSo-Partner mit der Beteiligung in dieser Förderperiode



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Abbildung 4.12: Zufriedenheit der WiSo-Partner mit der Beteiligung in dieser Förderperiode im Vergleich zur vorherigen Förderperiode



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Gefragt, ob in der nächsten Förderperiode der BGA fortbestehen soll, antworten in Niedersachsen und Bremen 89 % der Verbandsvertreter zustimmend, was dem Durchschnitt in allen befragten Ländern entspricht. Zwei Vertretern war die Fortsetzung des BGA gleichgültig. Es müssten sich aus Sicht der Befragten aber einige Aspekte grundlegend ändern:

- Eine stärkere und frühzeitige Einbeziehung der WiSo-Partner bei Programmgestaltung und Mittelverteilung,
- volles Stimmrecht für WiSo-Partner,
- transparenterer Umgang mit Anregungen,
- klarere Definition von Veranstaltungen, um die Erwartungshaltungen zu kanalisieren: Handelt es sich nur um Informationsveranstaltungen oder um ein Beteiligungsverfahren?
- fortlaufendes Befördern von Engagement, nicht nur formale WiSo-Beteiligung; hierzu gehört auch die Relevanz der Beteiligten für die tatsächlichen Prozesse kritisch zu überprüfen.

Im Interview sprach die VB ein grundlegendes Problem der Beteiligung bei extrem engen Zeitplänen und einer Reihe von zu beteiligenden Gremien an: Kabinett, Landtag(sausschuss), BGA. Wann beteiligt man wen – mit offenen Konzepten oder bereits klaren Paketen, und wie viele Runden kann man drehen, bis die Entscheidung nach Brüssel gehen muss? Im Zweifelsfall gerade mal eine Runde.

Die jetzige Leitung der VB hat auf Kritik bereits reagiert und versucht den Diskussionsprozess für 2013 ff frühzeitig und breit zu eröffnen. Hierzu diente beispielsweise eine extern moderierte Veranstaltung Ende April 2010. Auch hier brauchte es aufgrund der o. g. „Hypotheken" eine Weile, bis der konstruktive Diskurs geführt werden konnte.

Spezifische Beteiligungsformen/Mitgestaltungsmöglichkeiten auf Ebene der einzelnen Maßnahmen

Im Zusammenhang mit einzelnen Maßnahmen finden spezifische „interne" Beteiligungen statt. Zum Beispiel hört das zuständige Fachreferat Träger- und Beratungsorganisationen regelmäßig zu Fragen im Zusammenhang mit den Maßnahmen der ELER-Codes 111 und 114 an. Dies ist im Grundsatz zu begrüßen. Hierdurch werden in die Verwaltung Fachverstand und Praxiserfahrungen eingebracht und die Akzeptanz der Maßnahmen und ihre Zielgerichtetheit verbessert.

Problematisch wird es, wenn Formen der Beteiligung wenig transparent sind und bilateral erfolgen, d. h. einzelne Maßnahmen nicht mit unterschiedlichen Verbänden unterschiedlicher Belange, sondern nur mit einzelnen ausgesuchten Verbänden abgestimmt werden. So werden alle relevanten Änderungen der Richtlinie zum AFP (ELER-Code 121) mit dem Landvolk abgestimmt, wodurch das gesellschaftspolitische Ziel der Maßnahmen in den Hintergrund gerät, da das Landvolk die – aus seiner Sicht nachvollziehbaren – Ziele der Maximierung von "Transferzahlungen" an die Landwirtschaft und „gerechte Verteilung der Mittel" verfolgt. Ähnlich verhält es sich mit der Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen (siehe hierzu Teil II, Kapitel 13, Teil III, Kapitel 4.2.5).

Es ist bei Beteiligungsformen darauf zu achten, dass sie nicht von einzelnen Verbänden dominiert werden und ein Mindestmaß an Transparenz hergestellt wird. Auch sollten Vertreter sämtlicher Belange, die durch die Änderung einer Förderrichtlinie berührt werden, mitbeteiligt werden. Insgesamt dürfen die Grenzen zwischen einer multilateralen partnerschaftlichen Umsetzung und Lobbyismus nicht verschwimmen. Eine Strategie hierfür wäre die Aufwertung des Begleitausschusses, der im Rahmen dieser Diskussionen verstärkt eingebunden bzw. zumindest informiert werden sollte.

4.3.1.3 Integrierte Ansätze in *PROFIL*

Inwieweit hat das Programm zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums beigetragen?

Wie in **Abbildung 4.1** (unter Kapitel 4.1.1) dargestellt ist es ein Ziel von *PROFIL*, integrative Ansätze zu stärken.

Der Begriff des "Integrierten" wird heute teilweise überstrapaziert bzw. (lediglich) strategisch eingesetzt, um in den Genuss von Fördermitteln zu gelangen (BBSR, 2008). Damit geht das Problem einher, es derzeit mit einer großen Vielfalt unterschiedlicher Konzepte bzw. Ansätze zu tun zu haben und daher Form und Gegenstand integrierten Handelns weniger gut greifen zu können. Die Übergänge zwischen integrierten Ansätzen und dem Governancebegriff[95] sind fließend. Mit der Zielsetzung der „Verbesserung“ bzw. Ausweitung von Governance und integrierter Ansätze als gesellschaftlichem Steuerungs- und Handlungsmechanismus verbindet sich die Erwartung einer effizienteren, zielgerichteteren, vereinfacht ausgedrückt „besseren“ und nachhaltigeren Bereitstellung öffentlicher Güter.

Als Grundelemente integrierten Handelns können demnach gelten:

- Ressortübergreifende Zusammenarbeit,
- Verknüpfung verschiedener Handlungsfelder,
- Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung,
- Realisierung von Vorhaben auf der Grundlage integrierender Prozesse und Planungen.

Mit den ersten drei eher prozessausgerichteten Merkmalen wird deutlich, dass der Übergang zu der Frage nach der partnerschaftlichen Umsetzung fließend ist. Je weiter die horizontale Partnerschaft gespannt ist, desto integrativer der Planungsansatz und die Umsetzung (siehe hierzu 4.3.1 und Teil II, Kapitel 16).

Das Hauptaugenmerk liegt an dieser Stelle auf der Darstellung des Umfangs der über integrierte Ansätze umgesetzten Fördermaßnahmen und die Stärkung dieser Prozesse durch die Förderausgestaltung. **Tabelle 4.11** fasst die Maßnahmen von *PROFIL* mit einem integrierten Planungsansatz und deren wesentlichen Merkmale zusammen. Diese umfassen mit den im unmittelbaren Zusammenhang für die Etablierung der ILE-Regionen stehenden Ausgaben für Maßnahme ELER-Code 341 rund 261 Mio. Euro. Das sind gut 31 % der bisher verausgabten Mittel (einschließlich der Artikel-89-Maßnahmen).

[95] Zur Definition des Governancebegriffs siehe Kapitel 16, Teil II, Leader-Bewertung.

Tabelle 4.11: Merkmale der Fördermaßnahmen, die einen integrierten Ansatz verfolgen

Maßnahme (Code)	Maßnahmen, die einen integrierten, partizipativen und/oder prozessorientierten Ansatz verfolgen				
	Geographische Reichweite und Anzahl der Gebiete/ Verfahren	**Akteurskonstellationen**	**Art und "Dauer" der Organisationsstruktur**	**Themen/Ziele**	**Mehrwert für die Umsetzung von Maßnahmen und weitere Ziele**
Funktionale Ansätze					
Flurbereinigung (125-A)	276 Verfahrensgebiete mit einer durchschnittlichen Größe von 1.360 ha	gemäß FlurbG §10 Grundstückseigentümer und als Nebenbeteiligte z. B. Gemeinden oder Wasser- und Bodenverbände	Teilnehmergemeinschaft besteht als Körperschaft des öffentlichen Rechts für die Zeit des Verfahrens	alle gebietsbezogenen Belange, Entflechtung von Landnutzungskonflikten	Planfeststellung geht Umsetzung der Vorhaben voraus, Konsensbildung, vereinzelt begünstigen Verfahren auch Projektumsetzung in 323-A oder B
Dorferneuerung/-entwicklung (322)	450 Dorferneuerungsverfahren, teilweise mit mehreren Dörfern	Dorferneuerungsplaner und Dorfbevölkerung, kommunale Vertreter	Phase mit regelmäßigen Treffen ca. 1 Jahr, danach oft noch weitere Termine	Entwicklung des Dorfes	starke Umsetzungsorientierung: ohne Plan keine DE-Förderung, die Mobilisierungswirkung ist unterschiedlich, in einigen Dörfern Anstoß für dauerhafte Beschäftigung mit der dörflichen Entwicklung, in anderen Dörfern kaum Effekte (außer einigen wenigen Projekten)
Kooperativer Grundwasserschutz/ Wasserschutzberatung (323-C)	über 10.000 landwirtschaftliche Betriebe in 367 Gebieten werden von der Beratung erreicht	Kooperationen von Landwirten, Wasserversorgern, Zusatzberater (sowie Agrarstruktur- und Naturschutzverwaltung) in Wasserschutz- und Wasservorranggebieten	Kooperationserlass, setzt Rahmenbedingungen für kooperativen Grundwasserschutz	Entwicklung konsensualer Ansätze zum Grundwasserschutz, soweit wie rechtliche Vorgaben eingehalten werden, z. T. Ausweitung hinsichtlich integriertem Wasserschutzgebietsmanagement	Steigerung der Akzeptanz der Freiwilligen Vereinbarungen zum Grundwasserschutz, Erfolg war Voraussetzung für die Ausweitung der Beratung in die sogenannten Zielgebiete nach Wasserrahmenrichtlinie (Gebiete mit erhöhtem Handlungsbedarf außerhalb der Trinkwassergewinnungsgebiete) und die dortige Umsetzung ELER-geförderter Maßnahmen zum Grundwasserschutz
territoriale Ansätze					
ILE-Regionen (341)	Bis Ende 2010: 18 ILE-Regionen mit jeweils einer ILE-Lenkungsgruppe, zehn Regionen haben weitere Arbeits- und Projektgruppen eingerichtet, hier sind insgesamt 344 private und 143 öffentliche Akteure eingebunden	in erster Linie Vertreter der Kommunen (Samtgemeindebürgermeister), weitere beratende Mitglieder, vor allem Landkreisvertreter und GLL, in 3 Regionen auch WiSo-Partner (ehemals Leader Regionen oder ILE-Region "der ersten Stunde")	ILE-Lenkungsgruppe, als Steuerung /Auftraggeber, Vergabe RM an Büro erforderlich, max. Förderdauer 5 Jahre	Stark überwiegendes Themenfeld ist Tourismus und Naherholung, v. a. Radtourismus, daneben Themenfeld Siedlungs- und allgemeine ländliche Entwicklung gefolgt von der Nutzung Erneuerbarer Energien, vereinzelt Natur und Umwelt	Wesentliche Wirkung liegt in der Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und der bessern Abstimmung der Projekte; Bereiche Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind in einem deutlich geringen Maß in Entscheidungsprozesse eingebunden als bei Leader, stark auf die ZILE-Maßnahmen ausgerichtet; insgesamt weniger breit aufgestellt in Strategie und Gremien

Fortsetzung von Tabelle 4.11:

Maß-nahme (Code)	Maßnahmen, die einen integrierten, partizipativen und/oder prozessorientierten Ansatz verfolgen				
	Geographische Reichweite und Anzahl der Gebiete/ Verfahren	**Akteurs-konstellationen**	**Art und "Dauer" der Organisations-struktur**	**Themen/Ziele**	**Mehrwert für die Umsetzung von Maßnahmen und weitere Ziele**
territoriale Ansätze (Fortsetzung)					
Leader (SP 4)	32 Leader-Regionen: 32 LAGn, mit zusätzlichen Arbeits- und Projektgruppen, hier sind insgesamt 966 private und 512 öffentliche Akteure eingebunden (Angaben von 29 Regionen)	Leader: In den Entscheidungs- und Beteiligungsgremien überwiegen auf Seiten der privaten Akteure Vereine und bei den öffentlichen Akteuren die kommunalen Verwaltungen; daneben Vertreter politischer Gremien, Ämter und Parteien, Unternehmen, Wirtschafts- und Berufsverbände	Trägervereine, unbefristet	Schwerpunkt der Gremien im Bereich Tourismus. Daneben spielen relativ gleichgewichtig die Themen Kultur, Natur- und Umweltschutz, Landwirtschaft und Siedlungs-/allg. ländliche Entwicklung eine größere Rolle.	Die Projekte sind durch das Verfahren potenziell besser aufeinander und auf die spezifischen Herausforderungen der Region abgestimmt, erfahren breitere Zustimmung in der Region. Diese Vorteile bezüglich der Projekte wurden bei der LAG-Befragung genannt. In den Fallstudien wurde formuliert, dass private Akteure bei der Projektauswahl strenger über Kosten und Sinnhaftigkeit diskutieren Die kommunale Zusammenarbeit (auch über Landkreisgrenzen hinweg) wird ermöglicht (mehr voneinander Wissen) und durchgeführt. Die Zufriedenheit mit den ausgewählten Projekten ist bei über 60 % der LAG-Mitglieder hoch bis sehr hoch.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Die relevanten Maßnahmen in *PROFIL* verfolgen, wie in **Tabelle 4.11** dargestellt, zwei Ansätze, einen funktionalen und einen territorialen Ansatz.

Funktionaler Ansatz

Dieser Ansatz beinhaltet thematisch fokussierte Maßnahmen (funktionaler Ansatz). Bei diesen Maßnahmen sollen die Einbeziehung verschiedenster gesellschaftlicher Akteure in einem zum Teil klar definierten Rahmen sowie verhandlungsorientierte Entscheidungsprozesse zu einer reibungsloseren Umsetzung und besseren Akzeptanz der Maßnahme führen. Hierzu gehören "klassische" Maßnahmen, wie die **Flurbereinigung** und die **Dorferneuerung**. Letztere ist stark darauf ausgerichtet, über das Dorferneuerungsverfahren das soziale Leben zu aktivieren und Partizipation voranzubringen. Anders als in anderen Bundesländern (Hessen oder Schleswig-Holstein) verfolgt Niedersachsen für den Bereich der AUM und der Maßnahme ELER-Code 323 (Umsetzung von Natura 2000) keine integrierten akteursübergreifenden Konzepte oder institutionalisierte Umsetzungsprozesse. Auch im Rahmen der regionalisierten Kulissenbildung bestimmter Vertragsnaturschutzmaßnahmen wird ein rein fachpolitischer mehr oder weniger behördeninterner Ansatz verfolgt. Mit der Förderung von **Qualifizierern** für Naturschutzmaßnahmen (331-A) ist der erste Schritt gemacht, Strukturen zu schaffen, die Verwaltung und Landnutzer stärker zusam-

menzubringen und Akteure vernetzen zu können. Institutionalisierte Gremien sind hiermit nicht verbunden[96]. Im Bereich der funktionalen integrierten Ansätze wäre es sinnvoll, im Zusammenhang mit der Umsetzung von **Natura 2000** stärker bottum-up-Ansätze einzusetzen, um die Akzeptanz von Maßnahmen zu erhöhen und die Praktikabilität und Nachhaltigkeit von Förderung zu erhöhen. Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung (LR, entera und OEF, 2006) wurde die Erstellung von Natura-2000-Managementplänen hier noch angerechnet; die Umsetzung läuft aber nicht in diese Richtung.

Ein besonders prägnantes Beispiel für einen integrativen Ansatz stellt hingegen der Bereich des kooperativen **Grundwasserschutzes** in Niedersachsen dar. Hier erfolgt die Beratung in den Wassergewinnungsgebieten über die ELER-geförderte Wasserschutzberatung nach Code 323-C (Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer). Es werden über 10.000 landwirtschaftliche Betriebe in 367 Gebieten von der Beratung erreicht. Die eigentliche Umsetzung von Maßnahmen erfolgt über die sogenannten Freiwilligen Vereinbarungen zum Grundwasserschutz. Diese nicht im Rahmen von ELER geförderten gleichwohl aber notifizierten Maßnahmen werden auf über 200.000 ha Vertragsfläche umgesetzt. Eine wesentliche Voraussetzung für die hohe Akzeptanz dieser Maßnahmen ist nach den Ergebnissen einer im Rahmen der Evaluation durchgeführten Befragung von Landwirten die Wasserschutzberatung. Diese genießt in den Wassergewinnungsgebieten eine hohe Wertschätzung. Die Ausweitung der Beratung in die sogenannten Zielgebiete nach Wasserrahmenrichtlinie (Gebiete mit erhöhtem Handlungsbedarf außerhalb der Trinkwassergewinnungsgebiete) und die dortige Umsetzung ELER-geförderter Maßnahmen zum Grundwasserschutz (Code 214 B: Grundwasserschonende Landbewirtschaftung) ist vor dem Hintergrund dieses bisher erfolgreich umgesetzten integrativen Ansatzes aus Sicht der Evaluation zu begrüßen.

Territorialer Ansatz

Dieser Ansatz beinhaltet Maßnahmen, die auf eine Stärkung und Ausweitung der „Regional Governance“ abzielen (*territorialer Ansatz*). Ausgehend von der Auffassung, dass es keine Standardlösungen für die Entwicklung ländlicher Regionen geben kann, die sozusagen top-down festgelegt werden können, wird ein wesentlicher Schlüsselfaktor für erfolgreiche Entwicklungsprozesse in der Selbstverantwortung der Region und der Partizipation der zivilgesellschaftlichen Akteure gesehen, die es zu aktivieren gelte. Hier setzen breite Bottum-up-Ansätze an, die den Akteuren der ländlichen Regionen die Möglichkeit eröffnen, gemeinsam eine auf die besonderen Bedingungen der Region ausgerichtete Entwicklungsstrategie zu definieren und umzusetzen. Niedersachsen hat in *PROFIL* mit dieser Zielausrichtung zwei Förderansätze weiter ausgebaut: ILEK/ILE-Regionalmanagement und Leader. Insgesamt gibt es nur noch wenige weiße Flecken in Niedersachsen ohne integrierte Konzepte oder Strategien (vgl. Teil II, Kapitel 16.4.2, Karte 16.1).

---

[96] Vereinzelte Ansätze zur Bildung von Arbeitskreisen gibt es, so z. B. im Stollhammer Wisch.

ILEK/ILE-Regionalmanagement: Mit der Änderung der VO (EG) Nr. 1257/1999 im Jahr 2003 wurde auch die Förderung lokaler öffentlich-privater Partnerschaften[97] in den EPLR mit EU-Mitteln möglich, quasi als „Leader light". Niedersachsen hatte zunächst eine Förderung zweier Regionen mit nationalen Mitteln zur Erprobung dieser Instrumente eingeführt. In *PROFIL* werden mittlerweile 18 ILE-Regionalmangements (in der Regel auf der Basis eines zuvor geförderten ILEK)[98] nach Artikel 59 der ELER-VO gefördert. Deren Bottom-up-Ansatz beschränkt sich allerdings im Wesentlichen auf die Beteiligung privater Akteure in der Planungsphase. Die Steuerungsfunktion in der Umsetzungsphase liegt zum größten Teil bei aus Vertretern der öffentlichen Verwaltungen bestehenden Lenkungsgruppen. Thematisch sind diese ILE-Regionen und deren ILEKs sehr stark auf ILE-Maßnahmen ausgerichtet und weniger breit aufgestellt als Leader. Bei ihrer Bewilligung haben die Regionen auch kein Wettbewerbsverfahren durchlaufen, sodass sie insgesamt als weniger qualitätsgesichert gelten (siehe hierzu Teil II, Kapitel 16.5.2). Ihnen steht auch kein eigenes Mittelkontingent zur Verfügung, über das sie frei entscheiden können.

Leader: Der Leader-Ansatz wurde ebenfalls stark ausgeweitet. Waren es in der letzten Förderperiode noch 17 LEADER+ Regionen, wurden Ende 2007 in einem Wettbewerb 32 Leader Regionen ausgewählt, darunter waren 13 LEADER+-Regionen. Eine weitere Aufstockung der Regionen ist nicht geplant und laut ELER-VO auch nicht mehr möglich.

Über den Leader-Ansatz können in Niedersachsen alle Maßnahmen der drei Schwerpunkte umgesetzt werden. Außer Schwerpunkt-2-Maßnahmen ist das bereits erfolgt, sogar für Maßnahmen des Hochwasserschutzes sowie Natur- und Wasserschutz, was in anderen Bundesländern selten der Fall ist. Somit werden also auch Umweltschutzanliegen mit dem regionalisierten Ansatz verfolgt. Zum Teil wurden Projekte außerhalb des Leader-Budgets auch mit anderen Fördertöpfen umgesetzt (siehe 4.4.1). Allerdings stehen die LAGn hier im Wettbewerb mit anderen Antragstellern und die Projektauswahl basiert auf Kriterien, welche die Prioritäten der jeweiligen Fachbehörde widerspiegeln. So sind die Umsetzungschancen für zum Teil kleinere, regional ausgerichtete Projekte geringer.

Insgesamt weisen die Konzepte eine inhaltliche Breite auf, die dem integrierten Ansatz gerecht wird. Auch die Verknüpfung verschiedener Förderprogramme erfolgt bisher in der Hälfte der ILE- und Leader-Regionen. In fast allen Leader- und über der Hälfte der ILE-Regionen gibt es Verbindungen des Regionalmanagements zu anderen **Regionalentwicklungsprozessen**. Hierbei überwiegen die Metropolregionen sowie andere regionale Kooperationen, die in größeren Gebietszuschnitten arbeiten.

---

[97] Mit einem geringen Grad an Formalisierung oder Ausgestaltungsvorschriften. Diese Möglichkeit wurde in Deutschland mit der Aufnahme der Fördergegenstände Integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) und Regionalmanagement in die GAK aufgegriffen.

[98] Bis Ende 2009 wurde die Erstellung von insgesamt 22 ILEK gefördert.

Innerhalb der **Akteursstrukturen** ist die Integration verschiedenster Themenbereiche und Akteurstypen in den meisten LAGn und ILE-Regionen gelungen. Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Befragung der Mitglieder der LAGn und ILE-Lenkungsgruppen. Insgesamt dominiert allerdings über alle betrachteten Aspekte das Thema **Tourismus**, während die Aspekte Wirtschaft und Soziales eher unterrepräsentiert sind. Dies ist nicht zuletzt auf die Ausgestaltung der Förderbedingungen zurückzuführen.

Wie **Tabelle 4.12** zeigt, ist der Leader-Mittelanteil gemessen an dem Gesamtvolumen der Maßnahmen noch recht bescheiden. Insgesamt wurden bisher 4 % der öffentlichen Mittel hierüber umgesetzt. Bei den Schwerpunkt-3-Maßnahmen sind es insgesamt 14 %. Die Schwankungsbreite liegt für alle über Leader integrierten Maßnahmen zwischen 0,01 % beim AFP und 80 % bei der Tourismusförderung.

Tabelle 4.12: Öffentliche Fördermittel zum 31.12.2009 von *PROFIL*-Maßnahmen, die über Leader-/ILE-Regionen verausgabt wurden

Maßnahmencode und -bezeichnung		Öffentliche Fördermittel (*) in Euro verausgabt über		Anteil in %	
		Leader-/ILE-Region	Maßnahmen	Leader/ILE-Region	Maßnahmen
121	AFP	15.909	124.331.580	0	100
125	Flurbereinigung	121.900	49.100.153	0	100
125	Wegebau	1.736.323	32.000.000	5	95
126	Hochwasserschutz im Binnenland	150.658	35.756.612	0	100
313	Tourismus	5.460.330	1.299.380	81	19
321	Grundversorgung	279.182	444.704	39	61
322	Dorferneuerung	2.980.132	38.806.690	7	93
323 A	Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft	253.987	3.463.864	7	93
323 B	Gewässerentwicklung WRRL	40.362	5.092.013	1	99
323 D	Erhalt des kulturellen Erbes	1.389.382	8.502.594	14	86
	Gesamt	**12.428.165**	**298.797.590**	**4**	**96**
	Schwerpunkt 3	**10.403.375**	**57.609.245**	**15**	**85**

(*) ohne Artikel 89-Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertungen der ZILE-Datenbank (SLA, 2010).

Die Stärkung integrierter Ansätze soll auch über einen erhöhten Fördersatz einzelner Maßnahmen erfolgen, der für Projekte, die der Umsetzung eines ILEK oder REK dienen, gewährt wird. Der Fördersatz kann für öffentliche Träger um bis zu zehn Prozent und für

private Träger um bis zu fünf Prozent erhöht werden. Bei der Erhöhung dieser Fördersätze wurden die Dorferneuerungsplanungen, die vor dem 01.01.2007 abgeschlossen wurden, mit verschiedenen Stichtagsregelungen dem ILEK gleichgestellt[99].

Tabelle 4.13 verdeutlicht, dass der Anteil der relevanten Maßnahmen mit Förderzuschlag quantitativ beachtlich ist, und auch eher klassische private Vorhaben wie die Umnutzung teilweise in einen territorialen Kontext gestellt werden. Die Maßnahme 323-A wurde hierbei nicht berücksichtigt, da für sie der Zuschlag erst seit kurzem vorgesehen ist.

Tabelle 4.13: Anteil der ILE-Maßnahmen, die mit einem ILEK-/REK-Zuschuss gefördert wurden

Relevante Maßnahmen		Förderfähige Gesamtkosten der bisher ausgezahlten Fördermittel in Euro (ohne Leader)			Anteil der Mittel mit ILEK/REK-Zuschlag in %
		mit Zuschlag	ohne Zuschlag	gesamt	
311	Diversifizierung/ Umnutzung	1.466.855	1.973.963	3.440.818	43
313	Tourismus	1.123.027	720.126	1.843.153	61
321	Grundversorgung	556.251		556.251	100
322	Dorferneuerung	103.536.791	39.785.890	143.322.681	72
323-D	Erhalt des kulturellen Erbes	10.985.264	4.433.777	15.419.041	71
Gesamtergebnis		117.934.294	49.458.702	167.392.997	70

Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der ZILE-Datenbank (SLA, 2010).

Bei den einzelnen Fördergegenständen der Dorferneuerung schwankt der Anteil zwischen Planungen mit 25 %, Modellvorhaben mit 46 % und die ausschließlich „integriert“ erfolgenden ökologischen Maßnahmen.

[99] Vor dem 01.01.2007 abgeschlossene vergleichbare Planungen und Konzepte der DE sind den integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten für Zwecke der Erhöhung der Fördersätze gleichgestellt. Für sie gilt, dass die Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden oder Gemeindeverbände zwingende Voraussetzung ist. Die Dorfentwicklungsplanung der Dörfer, die mit der Fortschreibung der Dorferneuerungsprogramme 2005 und 2006 aufgenommen wurden, fällt unter diese Regelung, auch wenn der Dorferneuerungsplan erst nach dem 01.01.2007 anerkannt wird.

Für alle Dörfer außerhalb von REK/ILEK-Gebieten, die mit der Fortschreibung zum 01.07.2007 neu aufgenommen wurden bzw. in den Folgejahren noch werden, kann diese Regelung grundsätzlich keine Anwendung mehr finden.

Tabelle 4.14: Anteil von Fördergegenständen der Dorferneuerung, die mit einem ILEK-/REK-Zuschuss gefördert wurden

Fördergegenstände der Dorferneuerung	Förderfähige Gesamtkosten der bis zum 31.12.2009			Anteil der Mittel mit ILEK/REK* Zuschlag in %
	mit Zuschlag	ohne Zuschlag	gesamt	
Modellvorhaben	68.347	81.000	149.347	46
Dorferneuerungsplanung	849.288	2.507.233	3.356.521	25
Umsetzungsbegleitung	990.273	700.857	1.691.130	59
Verkehrsinfrastruktur und wasserbauliche Anlagen	19.239.286	2.413.402	21.652.687	89
Abwehr von Hochwassergefahren	417.084	43.910	460.994	90
Bau- und Erschließungsmaßnahmen	15.354.980	7.521.595	22.876.575	67
Gestaltungsmaßnahmen	30.021.433	18.014.526	48.035.959	62
Baumaßnahmen (land- und forstwirtschaftliche Betriebe)	8.724.570	3.789.849	12.514.418	70
Grunderwerb und Abbruchmaßnahmen	158.005		158.005	100
Gestaltung, Rückbau, Verkehrsberuhigung	18.027.371	1.269.264	19.296.635	93
Naturnaher Gewässerbau	85.424		85.424	100
Ökologische Maßnahmen	53.506		53.506	100
Gestaltungsmaßnahmen	34.446.866	19.859.791	54.306.657	63
Ländliche Dienstleistungseinrichtungen und Gemeinschaftsanlagen	5.121.792	1.162.344	6.284.135	82

* oder gleichgestellte Planungen / Konzepte

Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der ZILE-Datenbank (SLA, 2010).

Das Instrument des **Förderzuschlags** ist ambivalent zu sehen. Es wird formell geprüft, ob hier eine anerkannte Planung zugrunde liegt. Das kann zum Teil nach dem reinen „Belegenheitsprinzip“[100] erfolgen, über die inhaltliche Nähe zu der dort verankerten Strategie sagt dies nichts aus. Da die ILE-Regionen nicht über ein eigenes Budget verfügen, ist der Mehrwert eines kritischen Auswahlgremiums nicht gegeben. „Boni“ sind verstärkt mit dem Risiko der Fehlallokationen verbunden. Es werden, unabhängig von der Strategie, eher Maßnahmen begünstigt, für die es diesen Zuschlag gibt. Mit dem fast flächendeckenden Ansatz aus REK/ILEK verliert das Instrument der Staffelung seine Relevanz und wird faktisch zu einem höheren Beihilfesatz.

Allerdings hat es seine Anreizwirkung dahingehend entfaltet, dass es mittlerweile fast flächendeckend integrierte Entwicklungskonzepte und vielfach eine koordinierende und vernetzende Umsetzungsbegleitung durch ein Regionalmanagement gibt.

Eine **Verzahnung der verschiedenen Ansätze** (funktional/territorial), d. h. der Dorferneuerungsplanung und den regionalen Prozessen, gibt es nicht. Deren Konzepte und Plan-

[100] D. h. ein Projekt liegt in einem Gebiet, in dem eine solche Planung vorliegt.

werke waren keinem der im Rahmen der Dorfstudien (siehe Teil II, Kapitel 16) befragten Personen bekannt. Bei der Auswahl der am Anfang der jetzigen Förderperiode aufgenommen Dörfer gab es die ILEKs und REKs häufig noch gar nicht. Hier sollte zukünftig mehr passieren, denn gerade die Herausforderungen des demographischen Wandels können nur regional und kommunal „konzertiert" angegangen werden. Das bedeutet auch, dass auf dieser Ebene geklärt werden muss, wo welche Einrichtungen in den Dörfern noch Sinn machen, und wo man mit der Dorferneuerung mit welcher Ausrichtung agieren soll. Im Weserbergland wurden dazu Ansätze entwickelt, die als Beispiel dienen können (Jung et al., 2009).

4.3.1.2 Leader … in Zeiten von ELER-investiv

Programmspezifische Zusatzfrage: Inwieweit hat das Programm zu einer Erhöhung des Selbstentwicklungspotenzials der Regionen geführt? - Leader

Leader und die Erfordernisse einer zahlstellenkonformen Umsetzung ….in Zeiten von ELER-investiv

Integrierte Ansätze sind kein Selbstzweck. Ressortübergreifende Kooperation und Beteiligung von Partnern kosten Überwindung und bedeuten zusätzliche Arbeit ("Integration ist anstrengend") (BBSR, 2008). Sollen sie zu Ergebnissen führen, benötigen sie neben finanziellen Mitteln Zeitressourcen, Motivation und insbesondere Gestaltungsmöglichkeiten. Im Rahmen der EU-Förderung stehen diesen die Finanz- und Verwaltungsvorschriften gegenüber, die in ihrer Komplexität und ihrem Standardisierungsdruck mit einer breiten Beteiligung insbesondere ehrenamtlicher Akteure nur schwer zu vereinbaren sind. Der Regelungsrahmen erfordert einen erheblichen Koordinations- und Betreuungsaufwand und birgt die latente Gefahr der Frustration der Akteure, wenn Gestaltungswille nicht auf die entsprechenden Spielräume trifft.

Daher haben wir uns mit der Frage auseinandergesetzt, inwieweit der Leader-Gedanke mit den Erfordernissen einer zahlstellenkonformen „Programmabwicklung" vereinbar ist. Im Rahmen einer länderübergreifenden Untersuchung wurde ausgelotet, welche unterschiedlichen organisatorischen und strategischen Ansätze die Länder in den EPLR in Bezug auf Leader verfolgen und wie dieses unterschiedliche „setting" die Funktionsweise von Leader beeinflusst. Die wesentlichen Ergebnisse sind hier zusammengefasst und können im Anhang ausführlich nachgelesen werden.

Spezifische Situation in Niedersachsen: Der integrierte Ansatz in der Entwicklungsstrategie und Projektumsetzung in Leader als Teil der Regelförderung[101]

In der aktuellen Förderperiode soll Leader einen Beitrag zu den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO leisten. Hierzu können in den Regionen Projekte aus dem in der ELER-VO definierten Maßnahmenspektrum sowie Projekte zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der drei anderen in den Abschnitten 1, 2 und 3 definierten Schwerpunkte umgesetzt werden, während in der vergangenen Förderperiode noch alle Maßnahmen für eine Förderung in Betracht kamen, die im Rahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, des EFRE und des ESF förderfähig waren (EU-KOM, 2000b, Abs. 36). Damit liegt der Fokus des integrierten Ansatzes in der jetzigen Förderperiode vor allem auf einer Verbindung zu den Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3. Die **Integration anderer Sektoren**/Bereiche des ländlichen Raumes, z. B. die nichtlandwirtschaftliche Wirtschaft und Qualifizierung, scheint von nachgeordnetem Interesse zu sein. In Niedersachsen ist die Veränderung zu LEADER+ dabei besonders groß. In der vergangenen Förderperiode war die Förderung von Projekten sowohl auf der Basis vorhandener Richtlinien als auch auf Basis des Leader+ -Programms ohne weitere Einschränkungen möglich. Zudem war eine Verknüpfung von Fördergegenständen aus EFRE, ESF sowie weiteren Richtlinien möglich. Aus dieser Sicht ist Leader gegenüber LEADER+ bereits durch die Rahmensetzung ein klarer Rückschritt.

In allen Bundesländern war die Anforderung, eine **integrierte** und **sektorübergreifende Entwicklungsstrategie** vorzulegen, Bestandteil der Kriterien für die Auswahl der LAGn. Voraussetzung für deren Umsetzung ist es, dass entsprechende Fördermöglichkeiten in erster Linie aus ELER zur Verfügung stehen. Die Formulierung der ELER-VO lässt durchaus einen Interpretationsspielraum. Auch das Schreiben der KOM an das BMELV vom 29. Oktober 2009 eröffnet einen weiten Spielraum für die Umsetzung von Leader-Projekten (vgl. EU-KOM, 2009a). Dieser steht allerdings in einem Spannungsfeld zu den Anforderungen an Abwicklung und Kontrolle der geförderten Maßnahmen, mit denen in den Ländern unterschiedlich umgegangen wird. In der konkreten Ausgestaltung von Leader reicht das Spektrum von einer weitgehenden Beschränkung auf Maßnahmen des Schwerpunktes 3, wie in Hessen, über die Möglichkeit der Umsetzung aller programmierten Maßnahmen in Leader wie z. B. in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern bis zur zusätzlichen Möglichkeit der Förderung innovativer Projekte, die den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 entsprechen wie in NRW und SH, ohne Einschränkung auf die programmierten Maßnahmen. Niedersachsen ist somit bezogen auf die genutzten Gestaltungsspielräume im Mittelfeld zu finden. Dies entspricht stark dem Sorgfaltsgedanken des etablierten Zahlstellenverfahrens in Niedersachsen.

---

[101] Ausgewählte Ergebnisse des Vertiefungsthemas (siehe Anhang).

Aus Sicht eines großen Teils der RegionalmanagerInnen (ca. 70 %) reicht in Niedersachsen das **Förderangebot** für die Umsetzung der Strategie, die man erarbeiten musste, nicht aus. Das ist gegenüber anderen Bundesländern ein sehr kritisches Urteil. Es fehlen vor allem nicht-investive Fördermöglichkeiten und Fördermöglichkeiten in den Bereichen Wirtschaft, Qualifizierung, Kultur sowie eine flexiblere Handhabung der Richtlinien. Das gleiche gilt für die Umsetzung **innovativer Projekte** („Nicht-Standard"-Projekte), die nach Einschätzungen von RM mit LEADER+-Erfahrung gar nicht mehr möglich seien. Die Befragungsergebnisse legen nahe, dass durch die Umsetzungsbedingungen in Niedersachsen eine faktische Verschlechterung eingetreten ist. Hier zeigt sich, dass ein Ansatz, der auf die Entwicklung neuer Ideen, die Verknüpfung von verschiedenen Sektoren/Maßnahmen ausgerichtet ist, bei einer Einbindung in die „zersplitterten" an Sektoren und Einzelmaßnahmen ausgerichteten Zuständigkeiten der Mainstream-Programme an seine Grenzen stößt.

Mit der Ausweitung von Leader geht in den meisten Bundesländern auch eine stärkere **Einbindung der Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung** des Schwerpunktes 3 (ILE-Maßnahmen[102]) in regionale Entwicklungsansätze einher. Am weitesten geht diese strategische Ausrichtung in Schleswig-Holstein, wo die ILE-Maßnahmen ab 2010 weitgehend über die sogenannten AktivRegionen[103] umgesetzt werden. In Niedersachsen erfolgt die stärkere Einbindung der ILE Maßnahmen durch die Anhebung des Fördersatzes für öffentliche Träger um bis zu zehn Prozent und für private Träger um bis zu fünf Prozent (s. o.). Während der Anteil der Umsetzung von Maßnahmen der integrierten Entwicklung über den anspruchsvollen Leader-Prozess teilweise noch bescheiden ist (siehe **Tabelle 4.12**), werden über 70 % der Schwerpunkt-3-Maßnahmen mit dem erhöhten Fördersatz realisiert. Dieser sagt über die wirkliche Qualität der Vorhabens wenig aus, da diese nicht zwingend ein regionales Auswahlverfahren durchlaufen haben.

Der integrierte Ansatz ist eng verknüpft mit dem **Bottom-up-Ansatz**. In allen Bundesländern ist die Zusammensetzung der LAGn gekennzeichnet durch eine breite Themenvielfalt. Allerdings sind Akteure aus der Wirtschaft in einem deutlich geringeren Maße vertreten als Vertreter der Zivilgesellschaft. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass es für private Akteure, insbesondere aus der Wirtschaft, wenig Möglichkeiten gibt, eigene Projekte umzusetzen. In vielen Regionen besteht die Befürchtung, dass wichtige private Akteure sich aufgrund der schwierigen Umsetzungsbedingungen für Projekte zurückziehen und somit der integrierte Ansatz leidet (vgl. Teil II, Kapitel 16). Hierzu tragen auch die restriktiven Bestimmungen der **Fondsbeteiligung der ELER-VO** und die niedrigeren

---

[102] Der Begriff ILE-Maßnahmen wird im weiteren Text zusammenfassend für die Maßnahmen der ELER-Codes 311, 312, 313, 321, 322, 323 Teilmaßnahme Kulturerbe, 331 und 341 verwendet, soweit sie in den jeweiligen Landesrichtlinien zur integrierten ländlichen Entwicklung enthalten sind. Einzelheiten hierzu finden sich in den Maßnahmenbewertungen des Teil II der Länderberichte.

[103] Die Leader-Regionen in Schleswig-Holstein heißen AktivRegionen.

Fördersätze für Private (auch für gemeinnützige Vereine gibt es keine Gleichstellung mit öffentlichen Trägern) bei.

Die Analyse der **administrativen Umsetzung** (siehe Teil II, Kapitel 16 und Teil III, Kapitel 4.2) hat gezeigt, dass die Anforderungen und der Aufwand im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich gestiegen sind. Die Aspekte ‚Komplexität der Antragsunterlagen' und ‚Anforderungen an Abrechnung und Kontrolle' haben sich aus Sicht der RM, neben Problemen in der Finanzierung von Projekten, gravierend verschlechtert. Das von den Regelungen der 1. Säule und den flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule geprägte Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER zielt in starkem Maße auf die Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Für Leader-Projekte, die, wie auch viele Schwerpunkt-3-Projekte, individuelle, nicht-standardisierbare Einzelfälle darstellen, führt dieses System zu einem sehr aufwendigen und komplizierten Verfahren v. a. bei der Konformitätsprüfung, das mit einem partizipativen Ansatz wie Leader kaum kompatibel ist.

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme hängt somit generell und für Leader ganz besonders von der Risikobereitschaft der zuständigen Verwaltungen, sowohl auf Landesebene als auch in den Bewilligungsstellen, ab. Diese wird u. a. von bisherigen Erfahrungen mit Kontrollen insbesondere durch EU-Dienststellen, der Position innerhalb des Machtgefüges der jeweiligen Landesverwaltung sowie der Persönlichkeit des jeweiligen Bearbeiters beeinflusst[104].

Daneben hat sich das Bewilligungsverfahren in Niedersachsen verändert. Bei LEADER+ waren vorwiegend bei den Landkreisen eingerichtete Verwaltungsstellen für die Bewilligung zuständig. Nun müssen sich in Niedersachsen die LAGn bzw. die Projektträger bei ZILE-Projekten an die GLL, bei anderen Projekten außerhalb der ZILE-Richtlinie selbst an die jeweils zuständige Bewilligungsstelle (NLWKN oder LWK) wenden. Die GLL kontrollieren das Budget der LAGn. Zur Übermittlung der Bewilligungs- und Auszahlungsdaten von Leader-Projekten durch die NLWKN und die LWK an die GLL wurde ein Koordinierungsbogen eingeführt, mit dem zeitnah alle Änderungen mitgeteilt werden (sollten). In Schleswig-Holstein wurde demgegenüber für die LAGn ein „Ein-Tür-Prinzip" verankert.

Es zeigt sich in der aktuellen Förderperiode wieder, dass die Bearbeitung von Leader anfänglich mit **hohen Lernkosten** und mit einem hohen Zeitverlust zwischen Planung und Umsetzung verbunden ist. Dies spiegelt sich im Ausmaß der Unzufriedenheit des Regionalmanagements mit dem Land und den Bewilligungsstellen für die Nicht-ZILE-Maßnahmen, die in der letzten Förderperiode kaum Berührungspunkte mit Leader+ hatten

[104] Letzteres aufgrund der Schwierigkeit, bei der Individualität der Anträge tatsächlich alle Details in Prüfschemata zu gießen, die ein Ermessen des jeweiligen Bearbeiters überwiegend ausschließen. Es wird bei der Bewilligung von Leader-Projekten immer einen Interpretationsspielraum geben, der unterschiedlich gefüllt wird.

(siehe Teil II, Kapitel 16). Welche organisatorische Aufhängung tatsächlich günstiger ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

Verschiedene Autoren (Schuh et al., 2006, ÖIR, 2004) weisen darauf hin, dass Leader nicht weniger Anleitung von oben aber eine andere Art von top-down erfordert. Notwendig ist eine stärkere Ausrichtung auf Beratung und Unterstützung für die Regionen sowie mehr Koordination und Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Notwendig ist die tatsächliche Bereitschaft, Verantwortung zu verlagern, eine Kultur des Vertrauens und Zutrauens sowie eine bewusste politische Strategie, die klar Kompetenzen von den oberen politischen Etagen auf die unteren überträgt. Dies wird durch die Umsetzungsbestimmungen, die eher auf Misstrauen und umfassende Kontrolle ausgerichtet sind, erschwert. Der Mehrwert, der durch die dezentralisierte Programmausführung erzielt wird, könnte durch übertriebene Berichterstattungs- und Kontrollanforderungen und durch bürokratische Hürden zunichte gemacht werden (ÖIR, 2004, S. 13). Die zukünftigen Rahmensetzungen der EU sollten sich stärker an diesen Anforderungen des Leader-Ansatzes orientieren, d. h. erforderlich ist auch auf dieser Ebene Unterstützung und Beratung, weniger anordnen und kontrollieren.

Insgesamt ist die erste Hälfte der Förderperiode sehr stark vom „Findungsprozess", was unter Leader möglich, machbar und erlaubt ist, geprägt. Teilweise ist die Erkenntnis darüber mit einer großen Ernüchterung verbunden, zumal Leader in der öffentlichen Darstellung gern als „Heilmittel" der regionalen Entwicklung verkauft und beworben wird (siehe hierzu Teil II, Kapitel 16). Viele mit der Evaluation verbundenen Fragestellungen haben mit der Realität erst sehr eingeschränkt etwas zu tun. Die am Rande einer BGA-Sitzung getätigte Äußerung verdeutlicht die Befindlichkeit vieler in den Prozess involvierter Akteure: „Das Evaluierungsanliegen sei löblich, zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung aber total verfrüht. Die geforderte Evaluierungstiefe und der Detaillierungsgrad passen mit dem Geschehen vor Ort nicht zusammen. Es wäre so, als würde man einen Autofahrer fragen ob, die Sitzheizung gut eingestellt ist und der Außenspiegel funktioniert – dabei ist (noch) gar kein Motor im Auto….:" (Regionalmanager).

Es bleibt die Dynamik in der zweiten Hälfte der Förderperiode abzuwarten.

Fazit für Niedersachsen:

- Der Rechtsrahmen hat den Gestaltungsspielraum in Niedersachsen erheblich eingeschränkt und das unmittelbare Verknüpfen der eigenen Strategie mit den anderen Fonds erschwert.
- Für „Standard-Projekte" sind prinzipiell alle Maßnahmen bzw. Förderrichtlinien des Landes geöffnet und werden auch ansatzweise genutzt.

- Innovatives ist nach Ansicht der RM nur sehr begrenzt möglich. So bleibt aufgrund der Sorgfalt der niedersächsischen Zahlstelle kaum Raum für „kreative Entwicklungsansätze“ und -projekte.
- Diese hohe Sorgfalt führt für die LAGn zu einer hohen Verlässlichkeit der getroffenen Bestimmungen und einem Bewilligungsablauf, der sich, bis auf kleinere Stolpersteine im NLWKN und der LWK, durch eine hohe Klarheit der Zuständigkeiten und Regelungen auszeichnet.
- Das Nebeneinander von ILE-Regionen und Leader führt zu unterschiedlich anspruchsvollen integrierten Ansätzen und zu einer gewissen Zwei-Klassen-Gesellschaft, mit unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten. Wie weit diese beiden Instrumente ihre Berechtigung haben und vielleicht jeweils spezifische regionale Herausforderungen ansprechen, oder ob eine Zusammenführung in einem Ansatz sinnvoll wäre, kann erst zu einem späteren Zeitpunkt betrachtet werden.
- Insgesamt dominiert allerdings über alle betrachteten Aspekte das Thema Tourismus, während die Aspekte Wirtschaft und Soziales eher unterrepräsentiert sind. Dies ist nicht zuletzt auf die Ausgestaltung der Förderbedingungen zurückzuführen.

4.3.2 Gleichberechtigung (Frage 12)

Inwieweit hat das Programm zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern beigetragen?

4.3.2.1 Kontext und Ausgangslage

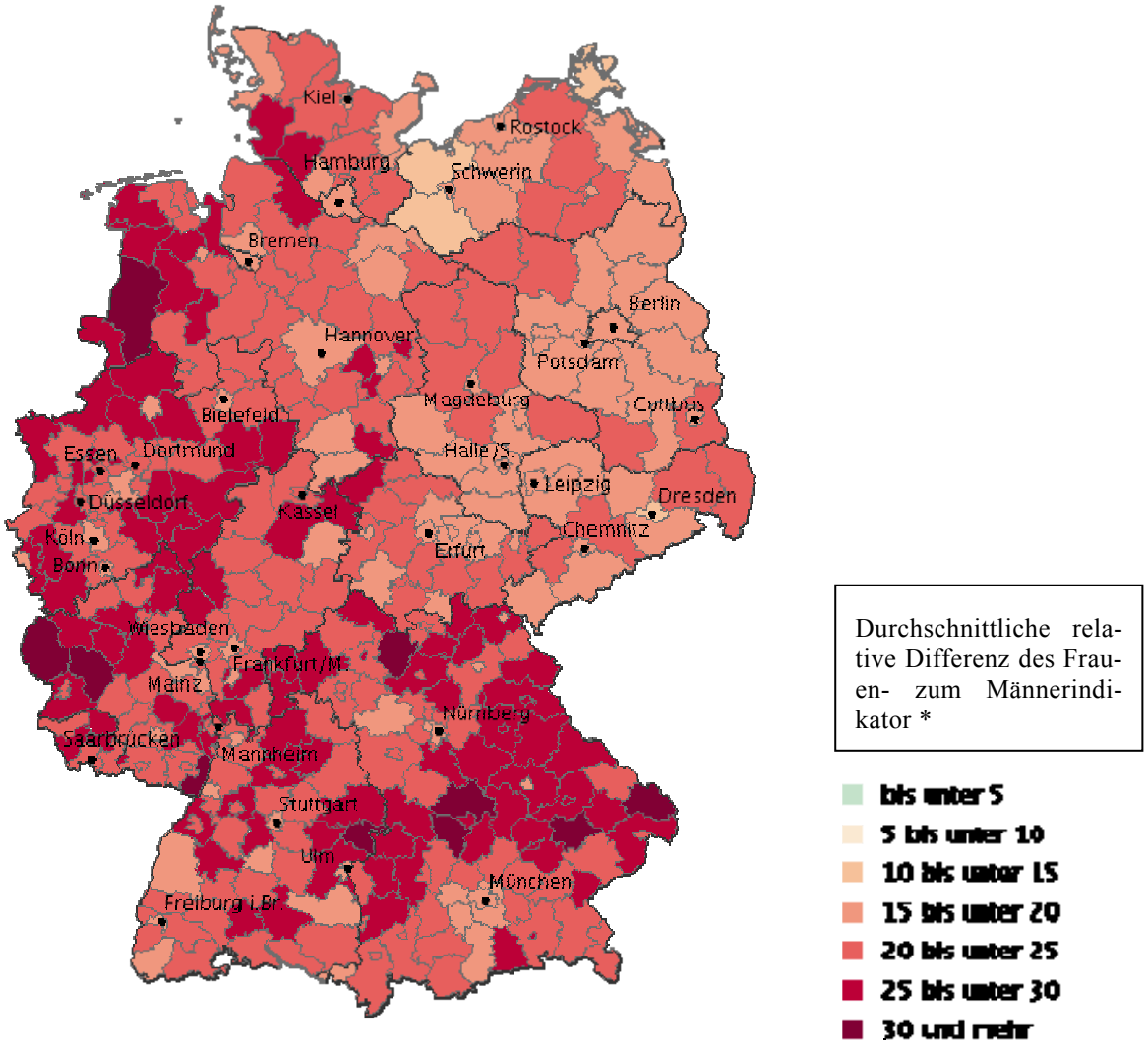
Die niedersächsische Landesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen bekannt (CDU Niedersachsen und FDP Niedersachsen, 2008). Damit verbunden ist die Entscheidung, die bis 2008 bestehende ressortübergreifende Steuerungsgruppe (siehe auch GemiNI, 2002) als interministeriellen Arbeitskreis weiterzuführen und AnsprechpartnerInnen in den beteiligten Behörden zu bestellen. Gender-Mainstreaming (GM) transportiert die Geschlechterfrage in alle – auch vermeintlich geschlechtsneutrale – Bereiche, vor allem in politische und administrative Entscheidungsprozesse und Verfahrensweisen. Die Ministerien und die Staatskanzlei führen bei sich und bei nachgeordneten Behörden Gender-Mainstreaming und die Prüfung der Auswirkungen auf Familien verbindlich ein. Dieser Anspruch kann für alle Vorhaben, für einzelne Teilbereiche oder bestimmte Vorhaben(typen) verankert werden. Alle drei Jahre, erstmals zum 15.12.2011 ist dem Kabinett über den Stand der Umsetzung zu berichten (ML, 2009h). Das ML möchte seine Berichterstattung über die Umsetzung von GM stark an *PROFIL* als dem wichtigsten Förderprogramm des Hauses und die Ergebnisse der Evaluation knüpfen (ML, 2009e).

Die nach wie vor gegebene Relevanz dieses Konzepts macht der Gender-Index des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) deutlich. Für 19 Indikatoren werden auf Ebene der Landkreise die relativen Abweichungen der Indikatorenausprägung für Frauen und für Männer berechnet. Der Gender-Index konzentriert sich dabei bewusst auf die zentralen Bereiche Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation, als den zentralen Stellgrößen zur Beschreibung der Ausgangslage, aber auch zur Ausrichtung von Förderpolitiken[105] (Zu näheren Erläuterungen siehe BBSR und Hans-Böckler-Stiftung, 2009). Karte 4.1 gibt die Ergebnisse für Deutschland im Jahr 2007 wider. Im Internetportal kann sich jede Region ihr eigenes Gender-Profil erstellen[106].

[105] Die Konzeption stand im Zusammenhang mit dem Forschungsvorhaben „Gender Mainstreaming – Strukturpolitik auf dem Weg zu neuen Konzepten, Instrumenten und Implementationsstrategien“, das von der Hans-Böckler-Stiftung finanziert wurde (2001 bis 2004).

[106] Unter http://www.gender-index.de/karte-und-profile-einstieg.html.

Karte 4.1: Gender-Index 2007



* Die relative Differenz wird abgebildet durch die Formel:

$$\frac{\text{abs } (indf - indm)}{indf + indm} \times 100$$

mit *indf* = Indikatorwert für Frauen und *indm* = Indikatorwert für Männer.

Niedrige Werte bedeuten Chancengleichheit mit dem Minimum 0 %; hohe Werte Chancenungleichheit mit dem Maximum 100 %.

Quelle: BBSR und Hans-Böckler-Stiftung (2009).

Deutlich wird, dass in Niedersachsen insbesondere der Nordwesten und vereinzelte Landkreise im Südosten (Osterode am Harz, Peine) im Bezug auf die Chancengleichheit große Defizite aufweisen. Absolut negativer Spitzenreiter ist das Emsland.

4.3.2.2 Chancengleichheit und Gender-Mainstreaming in *PROFIL*

Generell umfasst GM zwei Komponenten und Handlungsansätze:

(1) Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-) Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und in der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),

(2) Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument zur Behebung von Ungleichheiten bei festgestellten Benachteiligungen.

Bei der Halbzeitbewertung geht es nur am Rande um den strategischen Aspekt bei der Erstellung oder Umsetzung des Programms, sondern in erster Linie um dessen gleichstellungspolitischen Resultate sowie spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen.

Ausgangslage und strategische Ziele

Die Ergebnisse des Gender-Index (s. o.) decken sich größtenteils mit den Ergebnissen der SWOT und Beschreibung der Situation der Ausgangslage in *PROFIL*, die im Vergleich mit anderen Bundesländern anspruchsvoll genderdifferenziert erfolgt (ML et al., 2007, Kapitel 3.1).

Auch in Niedersachsen zeichnet sich demnach der Trend ab, dass Frauen eher als Männer Regionen mit geringen Erwerbsmöglichkeiten verlassen. Das trifft insbesondere Kreise im Südosten des Landes. Das Gründungspotenzial von Frauen wird in Niedersachsen wie in Gesamtdeutschland nicht ausgeschöpft. Auf eine Gründung von Einzelunternehmen durch Frauen entfallen drei Gründungen durch Männer. Diese geringe Gründungsneigung bei Frauen schlägt sich in der Selbstständigenquote von Frauen in Deutschland nieder, die bei der Hälfte der Quote von Männern liegt (LR, entera und OEF, 2006). Die durchschnittliche Frauenerwerbsbeteiligung liegt in Niedersachsen mit 44,4 % leicht unter dem Bundesdurchschnitt von 45 % (NIW, 2005). Die Räume des äußersten Westniedersachsens mit den Landkreisen Emsland und Grafschaft Bentheim sowie die Küstenräume mit Leer, Emden und Aurich weisen die geringste Erwerbsbeteiligung von Frauen auf. Geringe Werte sind auch in Lüchow-Dannenberg, in Bremerhaven sowie in den Harzkreisen im südlichen Niedersachsen zu finden. In Niedersachsen und Bremen ist der Anteil der hochqualifizierten Kräfte an den erwerbstätigen Personen nach wie vor bei Frauen niedriger als bei Männern. Der in den vergangenen Jahren zunehmende Vorsprung der Frauen in der schulischen Qualifikation zeigt damit keine Korrelation zu der beruflichen Qualifikation. Im Rahmen einer Analyse der Entwicklungshemmnisse von Regionen stellt das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) die Notwendigkeit zur Erschließung von Qualifikationsreserven bei Frauen anhand einer durchgreifenden Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf heraus. Erforderlich hierfür sind zudem umfassende Bildungs- und Qualifizierungsstrategien v. a. auch für ländliche Räume (Jung, 2007).

PROFIL macht es sich daher zum Ziel, dass „Frauen verstärkt mit Maßnahmen wie Qualifizierung, Diversifizierung für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten, Dienstleistungen zur Grundversorgung angesprochen und darüber hinaus auch in Planungsprozesse eingebunden werden. So ist etwa bei der Zusammensetzung der Leader-Aktionsgruppen auf die Ausgewogenheit der Geschlechter Rücksicht zunehmen“ (ML et al., 2007, Kapitel 15).

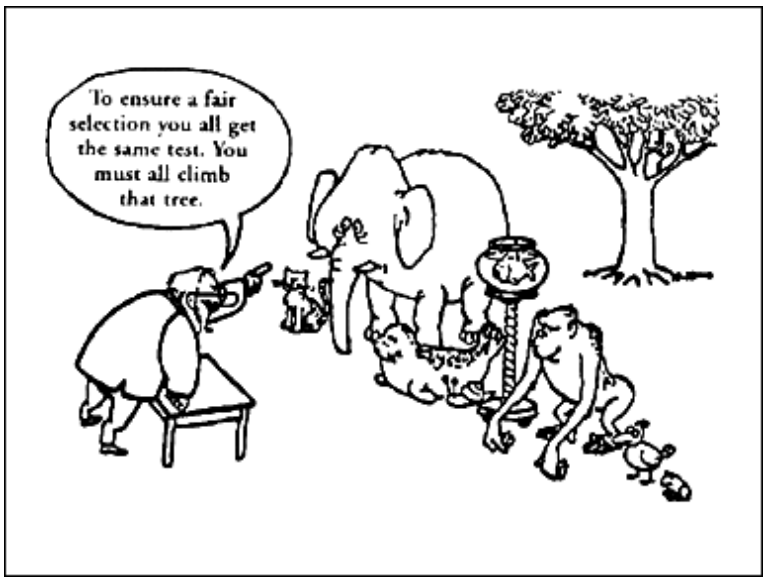
Wenn ein Ziel zum Textbaustein wird …oder wenn die Strategie von Frauen geschrieben wird

Positiv an *PROFIL* ist hervorzuheben, dass eine weitgehende geschlechterspezifische sozioökonomische Analyse vorgenommen wurde (s. o.); die hieraus resultierenden Handlungsansätze und Schlussfolgerungen sind eher ernüchternd. Trotz des oben genannten Ziels, soll – wie fast in allen anderen EPLR auch – die Gleichstellung von Frauen und Männern im Wesentlichen dadurch gewährleistet werden, dass alle Fördermaßnahmen des Programms für beide Geschlechter gleichermaßen zugänglich sind, sofern die Fördervoraussetzungen erfüllt werden. Dieser Satz verwechselt Antidiskriminierung mit Förderung der Chancengleichheit oder setzt diese zumindest gleich.

Da die Voraussetzungen von Frauen und Männern, an Fördermaßnahmen teilzunehmen bzw. deren Relevanz für die spezifischen Situationen unterschiedlich ist, führt Gleichheit der Bedingungen zu Ungleichheiten in den Resultaten. Damit wird keine aktive Strategie des GM verfolgt. Diese würde bedeuten, sich der geschlechtsspezifischen Voraussetzungen bzw. Wirkungen der angebotenen Maßnahmen bewusst zu werden. Das hat bereits die Ex-ante Bewertung angemerkt: Wenn z. B. im Rahmen des AFP entschieden wird, die Diversifizierungsförderung nicht anzubieten, werden Tätigkeitsfelder im Bereich der Direktvermarktung oder des Landtourismus, die eher von Frauen besetzt werden, ausgeschlossen (LR, entera und OEF, 2006)

Bei der Entscheidung, Maßnahmen in *PROFIL* aufzunehmen, haben geschlechtsspezifische Wirkungen keine Rolle gespielt. Dafür reicht die Sensibilisierung der EntscheidungsträgerInnen auf politischer und administrativer Ebene im Politikfeld der ländlichen Entwicklung, Geschlechterfragen stärker in Konzeption und Umsetzung von Programmen zu berücksichtigen, nicht aus (vgl. zu diesem Problemfeld Oedl-Wieser, 2004).

Abbildung 4.13: Wenn Gleichheit mit Gleichstellung verwechselt wird…..



Quelle: http://lh4.ggpht.com/aalm2000/SM7gzignDPI/AAAAAAAAAaU/DfPluYmO5sU/s400/fair_selection.gif

Ein Erklärungsansatz könnte unter anderem darin liegen, dass Programmerstellung einschließlich der SWOT und Strategieerstellung extern vergeben wurden und diese Texte daher für die Maßnahmenstrategien wenig Relevanz entfaltet haben und dort auch nicht inkorporiert wurden (zu den Strategiedefiziten siehe Kapitel 4.2.1).[107]

Im Nationalen Strategieplan (BMELV, 2006b) und der dazugehörigen Berichterstattung wird dem Querschnittsziel der Chancengleichheit keine Bedeutung beigemessen, sondern es wird eher nur nachrichtlich erwähnt. Eigenständige Ziele werden nicht formuliert.

Gender-Mainstreaming und die Auswahlkriterien

In den maßnahmenbezogenen Auswahlkriterien (ML, 2010f) spielen Chancengleichheit oder Frauenförderung keine Rolle. Nur unter dem Punkt „Kriterien auf Basis der Ziele der ELER-Förderung“ wird darauf hingewiesen, dass Chancengleichheit einzuhalten sei, aber nur „soweit für die Maßnahme nicht bereits von der Verwaltungsbehörde auf Programmebene eine abschließende Beurteilung vorgenommen wurde“ (ML, 2010f, S. 7). Dieser Satz ist in allen Dokumenten, der von uns evaluierten Bundesländer zu finden. Nach dessen Bedeutung oder Operationalisierung gefragt, wusste keine der angesprochenen Verwaltungsbehörden wirklich eine Antwort. Eine Lenkungsfunktion für gleichstellungspolitische Zielsetzungen übernehmen die Auswahlkriterien somit nicht. Aufgrund des Bruchs

[107] Das gilt auch für die in der Strategie als wesentlich herausgestellte strategische Steuerungsfunktion der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes von 2005.

zwischen SWOT, Strategie und Maßnahmenebene ist das Querschnittsziel nicht in den Maßnahmen verankert.

Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Gender-Potenzialen und den tatsächlich erreichten Wirkungen

Gleichstellungspolitische Potenziale lassen sich sowohl in den sektorbezogenen Maßnahmen (Schwerpunkt 1) als auch in den Schwerpunkten 3 und 4 finden. Für die Klassifizierung der Programmaßnahmen wird auf Konzepte in Anlehnung an die Strukturfondsarbeitshilfen sowie die Arbeitshilfe des BMFSJ zur Bewertung der Chancengleichheit in den Strukturfonds zurückgegriffen (BMFSFJ, 2002; EU-KOM, 2000a). Im Sinne des Gender-Budgeting-Ansatzes (BMELV, 2010d; BMFSFJ, 2002; EU-KOM, 2000a) werden die getätigten Ausgaben nach ihrer Relevanz für gleichstellungspolitische Ziele klassifiziert und damit die Ressourcenverteilung veranschaulicht.

Unterschieden werden für die Klassifizierung folgende **Maßnahmentypen**:

- Gleichstellungsneutrale Maßnahmen, die nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsorientierte Maßnahmen, die Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten,
- gleichstellungssensible Maßnahmen, die die Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten und frauenpolitische Ziele formulieren,
- gleichstellungsaktive Maßnahmen, die gezielt die Verbesserung der Chancengleichheit als Hauptziel verfolgen.

Gleichstellungsrelevante **Wirkungsfelder** sind hierbei:

- Beschäftigung und UnternehmerInnentum,
- Qualifizierung/berufliche Weiterentwicklung/Aufstieg,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Mobilität, verbesserte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und (regionale) Telekommunikationsinfrastruktur,
- Teilhabe an Entscheidungsprozessen von Frauen und Männern.

Für letzteres sind neben den prozess- und partizipationsorientierten Maßnahmen, Frauenanteile in Gremien (z. B. dem BGA) und Umsetzungsstrukturen sowie eine gendersensible Öffentlichkeitsarbeit relevant.

Tabelle 4.15 stellt die Ausrichtung der Fördermaßnahmen von *PROFIL* auf die Chancengleichheit dar.

Tabelle 4.15: Gender-Budgeting – Relevanz der 2007 bis 2009 getätigten Ausgaben von *PROFIL* für das Ziel Chancengleichheit.

Code	Maßnahmenbezeichnung	Öffentliche Ausgaben 2007 bis 2009 in Euro	Potenzielle Wirkungen in einem relevanten Bereich	Ziele, Auswahlkriterium geschlechtsspezifisch	Klassifizierung*
111	Qualifizierung	1.412.951	Qualifizierung/ Kapazitätsaufbau/ Beschäftigung	nein	2
114	Einzelbetriebliche Managementsysreme	3.562.626	Qualifizierung	nein	2
121	AFP	285.610.553	Beschäftigung/ Unternehmertum	nein	2
123	Verarbeitung und Vermarktung	17.539.258	Beschäftigung/ Unternehmertum	nein	2
125	Flurbereinigung	109.589.033	nein	nein	1
125	Wegebau	35.365.232	nein	nein	1
126	Küstenschutz/Hochwasserschutz im Binnenland	91.153.501	nein	nein	1
213	Erschwernisausgleich	4.731.154	nein	nein	1
214	Agrarumwelt	74.249.144	nein	nein	1
221-227	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	30.159.374	nein	nein	1
311	Diversifizierung (Umnutzung)	1.393.490	Beschäftigung	nein	2
313	Tourismus	1.299.380	Qualifizierung/ Kapazitätsaufbau	nein	2
321	Dienstleistungseinrichtungen	4.526.830	Beschäftigung/ Versorgungsziel weniger mobiler Bevölkerungsteile	nein	2
322	Dorferneuerung	132.239.499	Teilhabe/Vereinbarkeit	nein	2
323	Natur- und Kulturerbe	30.831.588	nein	nein	1
331	Bildungs- und Informationsmaßnahmen	827.321	Qualifizierung/ Kapazitätsaufbau	nein	2
341	ILEK und REM Kompetenzentwicklung	2.088.604	Qualifizierung/ Kapazitätsaufbau	nein	2
41	Umsetzung lokale Entwicklungsstrategien	11.465.943	Qualifizierung/ Kapazitätsaufbau/ Beschäftigung/Teilhabe	nein	2
431	Laufende Kosten (LAG Geschäftsstellen)	35.188	Kapazitätsaufbau	nein	2
511	Technische Hilfe	1.654.687	Kapazitätsaufbau	nein	2

* Definition der Kategorien siehe Text bzw. **Tabelle 4.16**
Quelle: Eigene Darstellung nach *PROFIL* und Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Ein geschlechterdifferenziertes Output basierend auf entsprechenden Zielen oder Auswahlkriterien ist bei keiner Maßnahme vorhanden.

Die Zuordnung der eingesetzten Mittel zu den unterschiedlichen Kategorien ergibt, dass insgesamt aufgrund des Anteils der auf Beschäftigung und Kapazitätsaufbau ausgerichteten sowie partizipativen Maßnahmen hohe Gender-Potenziale vorhanden sind. Gleichstellungssensibel im Sinne einer quantifizierten Zielaussage oder gleichstellungsaktiv ist **keine** Maßnahme in *PROFIL* angelegt.

Tabelle 4.16: Gleichstellungsmerkmale der verausgabten Mittel

	Merkmal	Öffentliche Mittel 2007 bis 2009 in Euro	Anteil an den Gesamtausgaben in %
1	gleichstellungsneutral	376.079.026	45
2	potenziell gleichstellungsorientiert	463.656.330	55
3	gleichstellungssensibel	0	0
4	gleichstellungsaktiv	0	0

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten.

Über die – trotzdem erzielten – tatsächlichen Wirkungen in Bezug auf **Beschäftigung/UnternehmerInnentum** lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch wenig sagen,

- da entweder der Umsetzungsstand der relevanten Maßnahmen noch nicht ausreichend ist; bisher wurden fünf geschaffene Arbeitsplätze im Monitoring erfasst (davon vier Frauen) (ML, 2010e),
- die gelieferten Daten in Bezug auf die geschlechterspezifischen Angaben nicht konsistent sind (Schwerpunkt-3-Maßnahmen),
- gerade bei sektorbezogenen Maßnahmen (ELER-Codes 121, 123) geschlechterdifferenzierte Angaben zu den Betriebsinhabern, gesicherten oder geschaffenen Arbeitsplätzen nicht oder nicht konsistent vorliegen
- mit einem Großteil der Maßnahmen von *PROFIL* keine direkten Beschäftigungseffekte verbunden sind, sondern eher infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen werden. Die hiermit verbundenen indirekten Beschäftigungswirkungen sollten zu einem späteren Zeitpunkt erfasst und analysiert werden.

In den Förderdaten der Maßnahmen der ELER-Codes 311, 321, 322 und Leader lassen sich nur sehr vereinzelt Projekte mit einem direkten Bezug zum Themenfeld **Vereinbar-**

keit (Betreuung/Mobilität) finden.[108] Hier sollte genauer geschaut werden, ob es nicht einen höheren Bedarf für diese Projekttypen gibt.

Die Maßnahmen zu Qualifizierung und **Kapazitätsaufbau** werden, obwohl keine Zielwerte oder Zielausrichtung formuliert wurden, zum überwiegenden Teil von Frauen wahrgenommen.

Tabelle 4.17: Teilnahme von Frauen an Qualifizierungsmaßnahmen

Maßnahme	TeilnehmerInnen			Frauenanteil in %
	Gesamt	Frauen	Männer	
111	4.417	2.659	1.758	60
114	Keine Differenzierung der Betriebe nach Geschlecht der BetriebsinhaberInnen			k. A.
331-A	1.431	907	524	63
331-B	Keine Differenzierung der Betriebe nach Geschlecht der BetriebsinhaberInnen			k. A.

Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2010e).

Hier konnten gegenüber der letzten Förderperiode große Fortschritte erzielt werden. Gerade beim Bildungsträger LWK war ein Teil der Kurse direkt für Frauen konzipiert. Neben Agrarbüromanagement (Grund- und Aufbaukurse) werden auch allgemeine perspektivisch ausgerichtete Angebote (z. B. Zukunft der Landwirtschaft I und II) überdurchschnittlich gut von Frauen angenommen. Die Nachfrage nach speziell auf Frauen und Einkommensdiversifizierung ausgerichteten Angeboten wie "Aktion Grüner Schneeball" (Gartenführerin, Kräuterexpertin, ...) blieb hinter den Erwartungen zurück. Die räumliche Analyse der TeilnehmerInnenstruktur ergab einen hohen Anteil im Raum Emsland, jedoch eine stark unterdurchschnittliche Teilnahme in den „Problemkreisen“ Aurich, Peine, Osterode (siehe hierzu genauer Teil II, Kapitel 2). Die Ursachen für die Akzeptanzstruktur (Region und Themen) sind noch zu klären.

Erfreulich ist der hohe Anteil von Frauen an den Wirtschaftsakteuren, die im Rahmen der Maßnahme 331-A beraten und vernetzt werden. Die Teilnehmerstruktur kann als ein erstes Indiz gewertet werden, dass das mit der Maßnahme verbundene Ziel, Frauen wirtschaftliche Perspektiven aufzuzeigen, verfolgt wird. Hier sind weitergehende Befragungen geplant.

[108] Die Einrichtung einer Kindertagesstätte, Umnutzung zu einem Bauernhofkindergarten und eine Machbarkeitsstudie für einen Bürgerbus.

Geschlechterspezifische Daten und Förderausrichtung gerade in sektorbezogenen Maßnahmen

Für eine zukünftig verbesserte Datenlage zur Einschätzung geschlechterspezifischer Fördereffekte sollte nachgebessert werden. Bei der Bewertung von Arbeitsplätzen für Frauen sollte auch die Qualität der Arbeitsplätze einbezogen werden und keine rein numerische Berichterstattung erfolgen. Die hierfür erforderlichen Daten müssen erfasst oder im Zuge der weiteren Evaluationsschritte im Rahmen von Befragungen der ZuwendungsempfängerInnen erhoben werden.

Auch für die geschlechterspezifische Konzeption gerade von Sektormaßnahmen wäre eine bessere Datenlage als momentan verfügbar erforderlich, d. h. auch geschlechterspezifische Agrarstatistiken, ähnlich wie in Österreich, oder Erfassungsbögen, die strukturelle Unterschiede zwischen von Frauen und Männern geführten Betrieben erkennen lassen.

Diese strukturellen Unterschiede beruhen auf bzw. führen zu einem unterschiedlichen Investitionsverhalten, woraus die Notwendigkeit entsteht, Förderung differenziert auszugestalten (Pöschl, 2004). Diese Erkenntnis wurde vom Bundesverband der Landfrauen erneut im Beitrag „Frauen gründen anders - oft mit einem kleineren Investitionsbedarf“ im Rahmen der Agrarkredittagung 2009 bestätigt (DLV, 2009). Trotzdem seien diese Projekte ein wichtiger Beitrag zum Familieneinkommen und zur Beschäftigungsförderung. Viele Förderinstrumente seien darauf nur unzureichend eingestellt. Es wird vom Verband eine Absenkung des Mindestinvestitionsvolumens des AFP auf unter 20.000 Euro für eine Ausweitung der Angebotsstruktur zur finanziellen Unterstützung des speziellen Bedarfs der Landfrauen im Bereich der hofnahen Gründungen gefordert.

Das Mindestinvestitionsvolumen des AFP lag bei 30.000 Euro und wurde im Rahmen des HC-Änderungsantrags auf 20.000 gesenkt. Die AFP-Diversifizierung wird in Niedersachsen weiterhin nicht angeboten.

Dass die Berücksichtigung von Gender-Aspekten in Bereichen, die auf den ersten Blick als irrelevant bzw. genderneutral angesehen werden, zu neuen Erkenntnissen und besserer Ausgestaltung von Maßnahmen führen kann, zeigt ein Beispiel aus NRW: Gender-Mainstreaming im Nationalpark als Ausfluss eines Gesamtkonzeptes zur Umsetzung des Gender-Prozesses im Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW (MUNLV, 2005).

Teilhabe an Prozessen

Teilhabe an partizipativen Maßnahmen und an der Programmsteuerung ist im Rahmen von *PROFIL* an mehreren Stellen möglich. **Tabelle 4.18** gibt einen Überblick über die Geschlechterverhältnisse in den verschiedenen Gremien und relevanten Funktionen.

Positiv für den Bereich der Teilhabe an Entscheidungsprozessen ist der starke regionalisierte partizipative Ansatz über Leader und die ILE Regionen aber auch die Dorferneuerung, über die gerade die potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen abgewickelt werden. In der LEADER+-Bewertung (MCON, 2005) wurde das Fazit gezogen, dass die Chancengleichheit für Frauen und Männer in den Entwicklungsstrategien sowie durch besondere Bemühungen der LAGn, entsprechende Projekte zu realisieren, berücksichtigt wurden. Die Ergebnisse der Bemühungen zeigen sich u. a. in der vergleichsweise guten Repräsentanz von Frauen in Entscheidungsgremien und durch die Auswahl von Projekten, die Frauen zugute kommen.

Tabelle 4.18: Geschlechterverhältnis in den verschiedenen Gremien bzw. Funktionen

Gremium/ Funktion	Frauenanteil in %	Anmerkungen
LAG(n=32)	29	30 % der LAGn haben einen Frauenanteil von unter 25 %.
ILE-Lenkungsgruppen (n= 18)	13	In 56 % der Gruppen ist gar keine Frau vertreten, und nur eine Gruppe erreicht einen Anteil von mehr als 25 %.
ILE-Management (n=32)	40	Die Vergabe muss zwingend an ein Büro erfolgen. Gaer gibt es eine hohe Fluktuation, es überwiegen Berufsanfängerinnen.
Leader-Management (n=57)	68	Vergabe kann auch an Einzelpersonen erfolgen.
Dorferneuerungsgruppen (n=7)	24	Der Anteil schwankt zwischen 16 und 34 %.
Begleitausschuss *PROFIL* (n=29)	38[109]	Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um Verwaltungsvertreterinnen, der weibliche WiSO-Partneranteil ist sehr gering.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Maßnahmenbewertung.

Legt man die von der KOM in ihrem aktuellen Aktionsplan für die Gleichstellung erneut formulierte Zielgröße von 30 % Frauen in Unternehmensvorständen bzw. 40 % der Mitglieder von Ausschüssen und Expertengruppen an, sind einige Gremien bereits auf einem guten Weg, andere weit entfernt (EU-KOM, 2010b). Positiv herauszustellen ist der hohe Frauenanteil unter den Mitgliedern des BGA.

Mit einem durchschnittlichen Frauenanteil von knapp 29 % in den LAGn ist gegenüber der letzten Förderperiode eine deutliche Verbesserung erfolgt.[110] Gerade bei den zehn LAGn mit einem Anteil von unter 25 % müssten noch weitere Anstrengungen erfolgen. Auch meinen über 40 % der Befragten LAG-Mitglieder, dass frauenspezifische bzw. gleichstellungspolitische Belange zu wenig durch die REK verfolgt oder thematisiert werden. Das

[109] Aktuell hat sich der Frauenanteil nach Angaben der VB auf 41 % erhöht.

[110] In der letzten Förderperiode hatten nur 35 % der LAGn einen Frauenanteil über 25 %, in dieser Förderperiode sind es fast 70 %.

ist neben den Themen Jugend und Wirtschaft das „schlechteste“ Ergebnis (siehe Kapitel 16, Teil II).

Der geringe Frauenanteil in den ILE-Lenkungsgruppen von 12,7 % ist negativ zu bewerten, aber wenig überraschend. Er ist v. a. darauf zurückzuführen, dass in diesen Gremien Samtgemeindebürgermeister dominieren. Der Frauenanteil in den Dorferneuerungsgruppen ist insgesamt zu gering; seine Schwankung von 16 % bis 34 % lässt zudem darauf schließen, dass es keine „Gender-Qualitätssicherung“ gibt.

Regionalmanagement und Geschlechterungerechtigkeit

Ein Motor für eine stärkere Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele könnte im Bereich des Regionalmanagements liegen. Hier liegt der Frauenanteil bezogen auf die „am Management beteiligten Personen“ bei Leader bei 68 % und bei ILE Regionen bei knapp 40 %[111] (siehe oben **Tabelle 4.18**). Die starke Positionierung von Frauen in Schlüsselpositionen des regionalen (Förder-) Managements kann sich auch auf eine andere Wahrnehmung der Fördermaßnahmen und eine gezielte Ansprache von Frauen auswirken.

(Frauen-)Beschäftigungspolitisch problematisch (oder symptomatisch) ist zu bewerten, dass es sich bei den RM um unsichere und für die Arbeitsbelastung relativ schlecht bezahlte Stellen handelt, für die sich Männer tendenziell weniger zur Verfügung stellen.[112] Insofern spiegelt der hohe Frauenanteil auch die bestehenden strukturellen Defizite in Bezug auf Bezahlung und „Qualität“ der Beschäftigung von Frauen und Männern wider (siehe hierzu näher Projektgruppe GIB, 2010). Nach der neuen EU-Kommissions Veröffentlichung liegt das geschlechterspezifische Lohngefälle (das ist der durchschnittliche Unterschied zwischen den Bruttostundenlöhnen von Männern und Frauen in der Wirtschaft insgesamt) in der EU nach wie vor bei 17,8 %; diese Differenz beläuft sich in Deutschland auf 23,2 %.

Dieser Aspekt sollte näher untersucht werden. Öffentliche Fördermaßnahmen sollten auf jeden Fall nicht dazu führen, Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, in denen Arbeitsbelastung und Vergütung in keinem Verhältnis zu einander stehen.

---

[111] RM-Befragung, siehe Kapitel 16, Teil II; Der Unterschied kann eventuell darauf zurückzuführen sein, dass das ILE-RM zwingend an Büros erfolgen muss, und das Geschlechterverhältnis eher die Bürokultur widerspiegelt.

[112] Eine Tendenz, die sich in allen von uns untersuchten Bundesländern abzeichnet. In Niedersachsen werden auch nur 30 Wochenstunden für das RM gefördert. In anderen Bundesländer sind es 50 Stunden.

Gender in der Maßnahmenumsetzung und Beratung

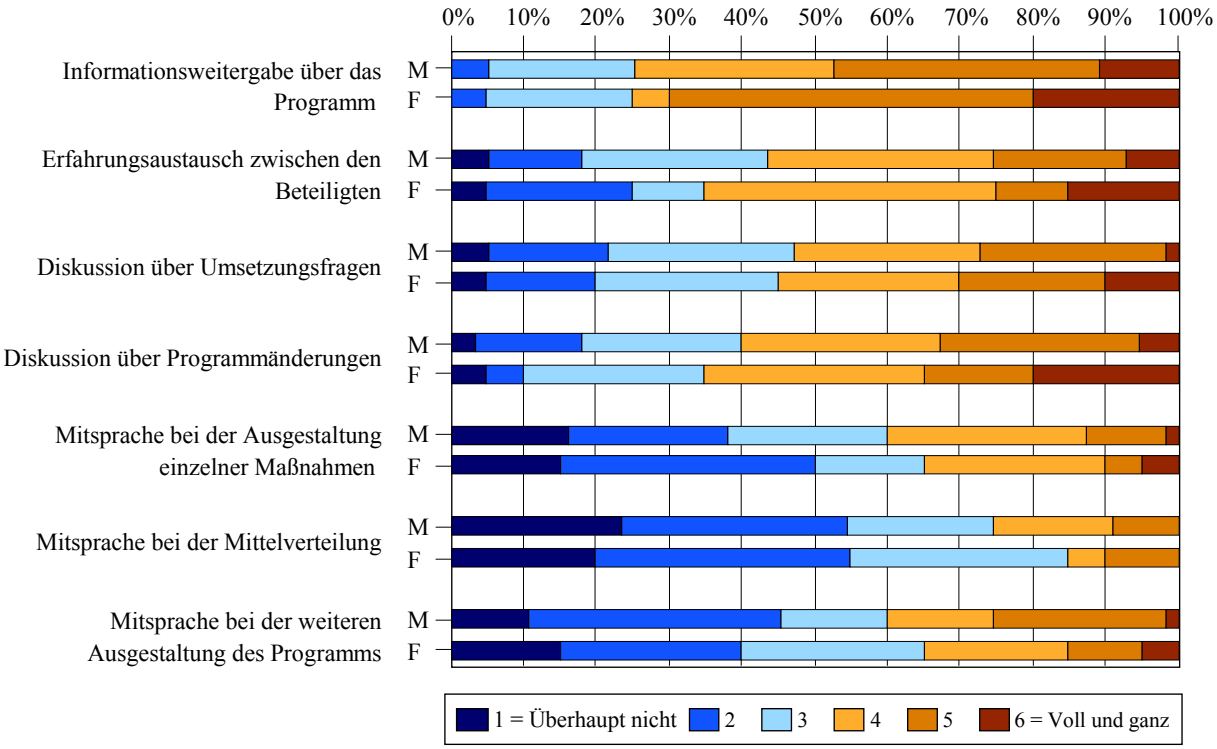
Im Rahmen der Maßnahmenumsetzung ist den MaßnahmenbewerterInnen – außer im Zusammenhang mit der Maßnahme 111 Qualifizierung – keine speziell auf Frauen ausgerichtete Beratung, Coaching oder Öffentlichkeitsarbeit aufgefallen. Maßnahme ELER-Code 111 verdeutlicht u. a. den Erfolg gezielter Ansprache. Erkenntnisse darüber, dass Frauen beispielsweise anders investieren (s. o.), müssten sich in Beratungs- und Förderlandschaft niederschlagen.

Gender und Begleitausschuss

Die Geschäftsordnung formuliert hier den Anspruch, dass die stimmberechtigten Mitglieder bei der Auswahl ihrer Vertreter und Vertreterinnen für eine jeweils angemessene Beteiligung von Männern und Frauen Sorge zu tragen haben. Mit einem Anteil von 38 % (bzw. mittlerweile 41 %) der stimmberechtigten Mitglieder im BGA liegt Niedersachen im bzw. über dem Durchschnitt der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten Begleitausschüsse.

Die Auswertung der Ergebnisse einer Befragung der Wirtschafts- und Sozialpartner zum Stand der Beteilung (Fährmann und Grajewski, 2010a), getrennt nach Frauen und Männern, ergibt keine signifikanten Unterschiede in der Einschätzung der wesentlichen Funktionen des BGA und der Gesamtzufriedenheit (siehe **Abbildung 4.14**).

Abbildung 4.14: Zufriedenheit von Frauen und Männern mit den Funktionen der BGA der ländlichen Entwicklungsprogramme der 7-Länder-Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Im Bereich der Mitsprache äußern sich die Frauen tendenziell unzufriedener als die männlichen BGA-Teilnehmer.

Während die Gesamteinschätzung der Zufriedenheit mit der aktuellen Beteiligung mit ca. 50% (eher zufriedenen) gleich ausfällt, finden Frauen die jetzige Organisation der BGA und Beteilungsprozesse besser als in der Vorperiode.

Frauen sind bezüglich ihres Engagements im BGA stärkeren Restriktionen ausgesetzt als ihre männlichen Kollegen. Zeit, Fachwissen über die komplexe ELER-Materie, Ressourcen und die organisatorische Unterstützung wirken stärker begrenzend. Und dies trotz der Tatsache, dass der Anteil von Frauen und Männern, die im Hauptamt im BGA vertreten sind, gleichauf bei 65 % liegt. Der Frauenanteil bei den nicht klassischen im BGA vertretenen sonstigen Belangen, also nicht Landwirtschaft, Naturschutz oder Ökolandbau, liegt mit 42 % deutlich höher der Anteil der Männer (28 %). Dabei handelt es sich häufig um Verbände, für die die ELER-Förderung nur am Rande „mitspielt“. Dies könnte zu den größeren Engpässen bei den in den Beteiligungsprozess involvierten Frauen führen. Die klassischen Belange werden in Niedersachsen absolut von Männern dominiert.

Gender in der Sprache und Kommunikation in der Politik für den ländlichen Raum

Zeugnis für eine Verinnerlichung von Gender-Standards in einem Politikfeld ist eine gendersensible sprachliche Gestaltung von Dokumenten (Berichte, Förderanträge, Broschüren, Internetauftritten). Dies bedeutet, dass Männer und Frauen und ihre Aktivitäten sichtbar gemacht und beide Geschlechter sprachlich gleichgestellt werden (ISOE, 2005).

Die Herausforderung besteht darin, einen Text zu verfassen, der geschlechtergerecht und dennoch gut lesbar ist. Hierfür gibt es unterschiedliche Entlastungsstrategien, wie der Verwendung neutraler Begriffe, Verwendung des Plurals, von denen die vorliegenden Dokumente (EPLR, Begleitberichte, Förderanträge) zum Teil Gebrauch machen. Eine wirklich Gleichbehandlung in der verwendeten Sprache, die Frauen sichtbar macht und nicht nur „mitmeint" findet nicht statt. Auch in dem vorliegenden Evaluationsbericht nicht. Hier wird das nach Auffassung des ISOE (2005) praxistaugliche, aber kontrovers diskutierte – da grammatikalisch nicht korrekte – Binnen-I verwendet. Dies erfolgt aber nicht konsequent. Im Wissenschaftsbetrieb, trotz einer Frauendominanz im Evaluationsteam, scheint dies ebenso schwer zu etablieren zu sein, wie in Verwaltungen. Für die zukünftigen Berichte wird hierauf konsequenter zu achten sein.

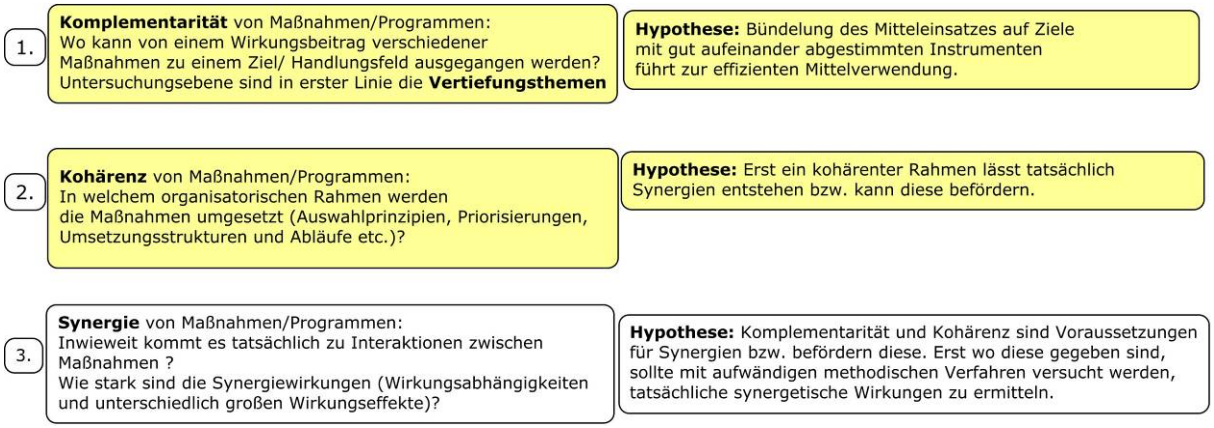
4.4 Themenfeld: Interne und externe Kohärenz, Komplementarität Synergien (Fragen 13 und 14)

Inwieweit hat das Programm Synergien zwischen den Schwerpunkten optimiert?

Inwieweit hat das Programm für Komplementarität und Kohärenz zwischen den vom Kohäsionsfonds, dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fischereifonds und dem ELER finanzierten Maßnahmen und Aktionen im Rahmen des Programms gesorgt?

Der Bearbeitung der Fragen liegt das folgende Verständnis der Begriffe und aufeinander aufbauende Arbeitsschritte zu Grunde (siehe **Abbildung 4.15**).

Abbildung 4.15: Arbeitsschritte, untersuchungsleitende Fragen und Hypothesen



Gelb dargestellt sind die Arbeitsschritte bis zur Halbzeitbewertung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Schwerpunkt liegt in der Halbzeitbewertung auf der Analyse sowohl der Bezüge zwischen den Programmschwerpunkten als auch der externen Bezüge zu anderen EU-Förderprogrammen. Hier geht es um die Herausstellung organisatorischer und struktureller Kohärenzen sowie komplementärer Ansätze. Synergiewirkungen werden iterativ bis zur Ex-post-Bewertung untersucht.

4.4.1 Komplementarität, Kohärenz und Synergien zwischen den Programmschwerpunkten

Komplementarität

Für die wesentlichen Wirkungsfelder von *PROFIL* wurde im Rahmen der Vertiefungsthemen untersucht, welche Maßnahmen einen relevanten Wirkungsbeitrag liefern (siehe Kapitel 2.1 bis 2.5). Hier finden sich Zusammenstellungen der komplementären Maßnahmen mit ihren jeweiligen Wirkungsmechanismen und Wirkungsbeiträgen. Aufgrund des starken Gewichts der Investitionsförderung bildet die Verbesserung der Arbeitsproduktivität einen Wirkungsschwerpunkt von *PROFIL*, der aber fast ausschließlich durch den Schwerpunkt 1 verfolgt wird. Schwerpunkt**übergreifend** werden in erster Linie die Wirkungsfelder **Wasserschutz**, **Biodiversität** und **Lebensqualität** verfolgt. Für die Umweltziele werden Maßnahmen v. a. des Schwerpunktes 2 und 3 kombiniert und durch die Qualifizierungsmaßnahmen (ELER-Code 111) bzw. EMS (ELER-Code 114) flankiert. Zum Set der objektiven Lebensbedingungen (siehe Kapitel 2.5) leisten alle drei Schwerpunkte, insbesondere aber die ZILE-Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 3, einen Beitrag.

Zusätzlich leisten mehrere Maßnahmen einen Beitrag zur Weiterentwicklung des **Tourismusstandortes** Niedersachsen, in erster Linie über die Verbesserung touristischer und

kultureller Infrastruktur. Zu nennen sind die Maßnahmen ELER-Code 111 (Urlaub auf dem Bauernhof, Umweltpädagogik), teilweise ELER-Codes 125-A/B und 126 (Deichwege), ELER-Codes 311, 313, 322, 323-D, Leader und ILE. Besonders positiv zu bewerten ist, dass im Rahmen der Leader-Befragungen (RM und LAGn, siehe Teil II, Kapitel 16) insbesondere der Tourismus als das Handlungsfeld bewertet wurde, für dessen effektive Förderung die regionale Ebene besonders gut geeignet ist, und hier aus Sicht der Akteure viel umgesetzt und angestoßen werden kann. Ein strategisches Defizit könnte zunehmend durch die starke Konzentration des EFRE auf herausragende Projekte an der Küste mit entstehen, da für die Umsetzung regionaler Tourismuskonzepte dieser Topf nur sehr schwierig bis gar nicht zugänglich ist (siehe hierzu externe Komplementarität).

Schwerpunktübergreifende Anstrengungen werden für die Umsetzung von **Natura 2000** in *PROFIL* unternommen. Durch die Kombination vorhabenbezogener (125-A, 323-A und zukünftig 216) und flächenbezogener Maßnahmen (ELER-Code 213, 214) sowie spezifischer Beratung für das Kooperationsprogramm Naturschutz (ELER-Code 331-B) gelingt es, Fortschritte zu erzielen. Fast drei Viertel der auf Biodiversität ausgerichteten Gelder fließen in hochwirksame „dark-green-Effekte“ (siehe Kapitel 2.3.2, Tabelle 2.23), insgesamt machen diese jedoch nur ca. 6 % der Programmmittel aus.

Ein Mangel an Schwerpunkt übergreifenden Ansätzen wird aber bei der Umsetzung des über Natura 2000 hinausreichenden **Biodiversitätsziels** festgestellt, welches wesentlich stärker auf einen integrierten Ansatz angewiesen ist als auf den vorrangigen Schutz bestimmter Gebiete. Möglichkeiten, die auch innerhalb der Schwerpunkt 1 oder 3 Maßnahmen gegeben wären, werden nicht konsequent für dieses Ziel eingesetzt. Dies sind zum Beispiel Mindestvorgaben für zu schaffende Biotopstrukturen in der Flurbereinigung, ausreichende Wegeseitenstreifen beim Wegebau, künstliche Dach-/Fassadenintegrierte (Ersatz-)Habitate für Schwalben, Mauersegler, Haussperling, Fledermäuse, Schleiereule usw. bei Maßnahmen an Gebäuden (z. B. bei der Dorferneuerung oder Diversifizierung). Defizite entstehen hier auch durch die geringe Ausrichtung der MSL-Maßnahmen auf integrierte Biodiversitätsziele und eine fehlendes Angebot von Ackermaßnahmen. Um den für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen erkennbaren Impuls der Beratung auch für die anderen Agrarumweltmaßnahmen nutzen zu können, sollte diese auf das gesamte Maßnahmenbündel ausgedehnt werden.

Für den **Wasserschutz** ist *PROFIL* sehr breit aufgestellt und verfolgt weiter das „Erfolgsmodell“ der Kombination aus unterschiedlichen Förderinstrumenten Beratung, Flächenförderung und Investitionen (siehe Kapitel 2.3.3). Insgesamt bedient das Programm mit komplementär ausgerichteten Maßnahmenbündeln aus allen drei Schwerpunkten Ziele des Gewässerschutzes. Ausgehend von den vorgesehenen Budgets auf Maßnahmenebene können 50 % des geplanten Mittelansatzes mit Wasserschutzzielen in Verbindung gebracht werden. Was hier besonders deutlich wird ist, dass die forstlichen Förderungen – trotz ihres Potenzials – nicht für einen gezielten Wasserschutz eingesetzt werden, z. B. durch eine

gezielte Lenkung der Aufforstung in sensiblen Gebieten. Auch müsste die Profilierung der Agrarumweltmaßnahmen noch gezielter erfolgen. Die Maßnahme ELER-Code 114 bietet auch noch zusätzliche Potenziale, indem sie beispielsweise zu einem Betriebsaudit Wasserschutz weiterentwickelt werden könnte.

Defizite sind in *PROFIL* nach wie vor in zwei Handlungsfeldern zu sehen, die zentral für NI/HB sind: die Reduzierung von **Ammoniak** und der **Tierschutz**. Für beide Bereiche hatte die Ex-post-Bewertung empfohlen, das potenzielle Maßnahmenspektrum zu nutzen und vor allen Dingen Förderinstrumente verstärkter zu kombinieren (Fährmann et al., 2008b).

Wesentlicher Ansatzpunkt zur Ammoniakreduzierung sind nach wie vor die Agrarumweltmaßnahmen (siehe Teil II, Kapitel 13). Es wurde eine aktivere Rolle des AFP eingefordert, zumal Deutschland Gefahr läuft, die durch die NEC-Richtlinie[113] festgelegten absoluten Einsparziele bis zum Jahr 2010 nicht einzuhalten. Zum Beitrag des AFP zur Reduzierung der Ammoniakemission sind keine Aussagen möglich, da keine Informationen zur Lagerdauer, zur Abdeckung der Gülle, zur Viehbestandsentwicklung und zur Lagerung der Gärsubstrate aus Biogasanlagen für die geförderten Betriebe vorlagen. Die Emissionsminderung spielt bei der Förderung von Stallneu- und Umbauten (z. B. durch Gülleaußenlagerung mit Abdeckung, Förderung von „green label"- Ställen ähnlich wie in den Niederlanden) keine Rolle. Die Förderbedingungen machen hier weder strengere Auflagen als das Ordnungsrecht vorsieht, noch setzen sie Anreize für emissionsmindernde Lösungen und die Projektauswahlkriterien laufen ebenfalls ins Leere (siehe Teil II, Kapitel 4, Teil III, Kapitel 4.2.2).

Auch für den **Tierschutz** werden keine signifikanten Verbesserungen oder Bemühungen unternommen. Hier sah die Ex-post-Bewertung den kombinierten Einsatz der Förderung tiergerechter Stallbauten (AFP), die Förderung höherer variabler Arbeitskosten für die tiergerechten Haltungsformen durch Transferzahlungen im Rahmen von Tierschutzmaßnahmen (ELER-Code 215), sowie von Information und Beratung (ELER-Code 111, 114) vor. Letzteres geschieht im Rahmen der CC-Beratung (ELER-Code 114), der Rest ist unterblieben.

Kohärenz und Synergiegenese

Bereits die Ex-ante-Evaluation (LR, entera und OEF, 2006) kommt zu dem Schluss, dass im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode Veränderungen im Programmaufbau erfolgt sind, die zu mehr Synergien vor allem innerhalb der Maßnahmen von SP 2 (Baukastenmodell der Umweltmaßnahmen) und SP 3 (verstärkte Verknüpfung mit Leader und

[113] Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie 2001/81/EG).

ILEK) führen werden. Keine Veränderungen sind dagegen für die sektoralen Maßnahmen des SP 1 zu erwarten, für die weiterhin eine inhaltliche Verknüpfung untereinander oder mit Maßnahmen der anderen Schwerpunkte fehlt. Diese Aussagen können im Rahmen der Halbzeitbewertung überwiegend bestätigt werden.

Das größte Potenzial in NI/HB liegt in Fördermaßnahmen mit **Bündelungsfunktion** (siehe integrierte Ansätze), wie der Flurbereinigung, der Dorferneuerung und an zentraler Stelle die Erstellung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten (REK/ILEK). Gerade die ILEK sind jedoch sehr stark auf die ZILE-Maßnahmen ausgerichtet, so dass schwerpunktübergreifend wenig realisiert wird.

Die **Flurbereinigung** übernimmt eine Bündelungsfunktion für weitere Planungen, bei denen je nach Gebiet weitere Fördermittel eine Rolle spielen können, z. B. im Zusammenhang mit Maßnahmen der Tourismusförderung und der Dorferneuerung (ELER-Code 313 und 322 und 323-A und B). Diese Effekte konnten bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND nachgewiesen werden (FAL, BFH und ARUM, 2005). Aktuell übernimmt die Flurbereinigung eine koordinierende Funktion bei großen Gewässersanierungsmaßnahmen, wie dem Großen Meer (weitere Beispiele finden sich in Teil III, Kapitel 6).

Grundsätzlich ist der **Leader**-Prozess geeignet, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Die Bündelungs- und Anstoßkraft wurde im Rahmen der Erhebungen zu Leader insgesamt bestätigt. Neben den ELER-Vorhaben wurden ca. 74 weitere Projekte genannt, die zur Umsetzung der REK/ILEK auf den Weg gebracht wurden (mehr dazu siehe unter Kapitel 4.4.2).

Ein weiteres Potenzial zur Optimierung von Synergiewirkungen liegt in Strukturen für den Austausch, Wettbewerb und Wissenstransfer zwischen den Regionen, da dadurch folgende Effekte hervorgerufen werden können:

- Beispiel und Vorbildwirkung: Duplizierung von Projekten nach einem Vorbild;
- Koordinierungseffekt: verbesserte Koordinierung zwischen verschiedenen öffentlichen Akteuren;
- Impulseffekt: Stimulation der Entwicklung anderer Projekte (Toepel, 2000).

Bei der Betrachtung der verschiedenen **Unterstützungsangebote** (siehe Teil II, Kapitel 16, Kapazitätsaufbau Leader) zeigt sich, dass insbesondere bei den von den Fachreferaten organisierten landesweiten Treffen bzw. dem Leader-Lenkungsausschuss noch ein deutlicher Optimierungsbedarf besteht, der auch von den zuständigen Fachreferaten gesehen wird. Bisher haben vor allem die begrenzten personellen Ressourcen im ML eine Intensivierung bzw. Ausweitung dieser Angebote behindert (u. a. werden genannt 2-tägige Sit-

zungen des Leader-Lenkungsausschusses, Projektmessen, Exkursionen zu guten Projektbeispielen, Internetseite mit guten Beispielen und Ansprechpartnern).

Aufgrund der starken **Dreigliedrigkeit der Umsetzung** gibt es, anders als in anderen Bundesländern, weniger schwerpunktübergreifend bündelnde Strukturen auf der Umsetzungsebene von *PROFIL*. Eventuell ergeben sich durch die dezentrale Organisation von Leader und der damit verbundenen Koordinationsfunktion der GLL stärkere Anknüpfungspunkte zwischen den GLL, der LWK und dem NLWKN.

Die Weiterbildungsangebote unter **ELER-Code 111** haben ein breites Wirkungspotenzial und bei der Konzeption des Kursangebots wird auf die gesamte Bandbreite der *PROFIL*-Zielausrichtung abgehoben. Inwieweit Qualifizierungen vorab, begleitend oder überhaupt von Teilnehmern anderer Maßnahmen in Anspruch genommen werden, ist rein nachfragegesteuert. Hier gibt es keine besonderen Verknüpfungen oder Anreizstrukturen.

4.4.2 Externe Komplementarität, Kohärenz und Synergie: zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Im Folgenden werden nur die Strukturfonds betrachtet. Ausführungen zur Flankierung der Reformen der 1. Säule durch die ELER-Maßnahmen von *PROFIL* finden sich unter Kapitel 3. Die Einhaltung der Abgrenzungsmechanismen zum EGFL sind jährlich Gegenstand der Begleitberichte (siehe ML, 2009l, Kapitel 6).

4.4.2.1 Kontext

In den strategischen **Kohäsionsleitlinien** des Rates (2006/702/EG) wird der territorialen Dimension ein eigenständiges Ziel zugeordnet und ein direkter „Flankierungsauftrag“ der Strukturfonds für die Bemühungen des ELER im ländlichen Raum durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums formuliert. Die territoriale Dimension wurde daher auch in die strategische Begleitung der Strukturprogramme aufgenommen. Danach kann die Kohäsionspolitik eine wichtige Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen Wiederbelebung ländlicher Gebiete spielen, indem sie die Maßnahmen des neuen Instruments für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ergänzt. Es sollen die Synergien zwischen der Strukturpolitik, der Beschäftigungspolitik und den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums erhöht werden.

Die Kohäsionspolitik sollte durch Maßnahmen zugunsten ländlicher Gebiete durch Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zur Schaffung neuer Möglichkeiten beitragen. Dies sind beispielsweise Maßnahmen, mit denen eine Mindestversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge gesichert wird, um die Anziehungskraft für Unternehmen und qualifizier-

te Arbeitskräfte zu steigern und die Abwanderung aufzuhalten (VO (EG) Nr. 1828/2006; CEMAT, 2007).

Laut Artikel 5 der ELER-VO ist bei der Konzeption und der Umsetzung des ELER für Komplementarität und Kohärenz mit dem EFRE, dem ESF und dem EFF zu sorgen. In wie weit dies für die regionale Ebene sinnvoll leistbar ist, hängt – neben den landesspezifischen Handlungsmöglichkeiten – maßgeblich von den auf den übergeordneten Ebenen geschaffenen Rahmenbedingungen ab. Diese genügen in Teilen nicht den eigenen wohl formulierten Ansprüchen und werden somit zum Hemmschuh für weitergehende Bemühungen auf regionaler Ebene.

Somit umfasst die Wahrung der Komplementarität und Kohärenz zwischen den Fonds aus Sicht des ELER die folgenden Aspekte, die abgeprüft werden:

– Strukturelle und organisatorische Kohärenz
  - Vorgaben auf den übergeordneten Ebenen,
  - Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers in Niedersachsen und Bremen,
  - Schnittstellen in den Umsetzungsstrukturen zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten),
  - sinnvolle Abgrenzung der Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung (Vermeidung von Förderineffizienzen).
– Inhaltlich strategische Komplementarität
  - Berücksichtigung des ländlichen Raums in den anderen Förderinstrumenten (proaktiver Ansatz),
  - sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (Wirkungsoptimierung).

Die folgenden Ausführungen stützen sich in erster Linie auf Interviews mit den Verwaltungsbehörden des ELER und des EFRE und der Koordinierungsstelle im MU in Niedersachsen, Vertretern des Bundes (BMELV, 2010c; ML, 2009e; MU, 2009; MW, 2010), Austausch mit den EFRE-Evaluatoren sowie Dokumentenanalysen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme des EFRE.

Bewilligungs- und Auszahlungsdaten des EFRE/ESF wurden uns von Seiten des Wirtschaftsministeriums für eigene Auswertungen zur Halbzeitbewertung nicht zur Verfügung gestellt, auch keine spezifisch für uns aufbereiteten Datensätze. Es wurde aber ein weiterer Austausch vereinbart.

4.4.2.2 Strukturelle und organisatorische Kohärenz

4.4.2.2.1 Strukturen und Regularien auf EU und Bundesebene

Auf **Ebene der EU** wurde zur besseren Abstimmung der Strukturfonds ein Koordinierungsausschuss der Fonds (COCOF) eingerichtet, um ein Forum für den Meinungsaustausch mit den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen, in dem Grundlagendokumente der KOM vorgestellt und diskutiert werden können. Im Jahr 2007 wurden hauptsächlich folgende Themen erörtert: förderfähige Ausgaben im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013, zahlreiche Leitlinien zur Prüfstrategie und Bewertung der Konformität sowie eine Studie über die regionalen Ausgaben des EFRE und des Kohäsionsfonds. (EU-KOM, 2008). Die Europäische KOM gibt über den COCOF indikative Leitlinien für die Bewertungsverfahren, einschließlich Qualitätsstandards, vor. Der **ELER** spielt in diesem Gremium augenscheinlich keine Rolle.

Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich strategisch gut vorbereitet, wie die Ergebnisse aus dem RuDi-Projekt[114] zeigen. „The ERDF and ESF in fact come into existence separately from the EAFRD, with strategies that are either non-communicating or communicating at a very generic level of definition (Mantino et al., 2010)." Ausfluss sind folgende Unstimmigkeiten in den Regelungen, die zu unterschiedlichen Förderkonditionen und in vielen Fällen zu einem Mehraufwand für die umsetzenden Verwaltungen des ELER gegenüber dem EFRE führen:

- **Beteiligung der Fonds:**
  - Strukturfonds: Die Beteiligung der Fonds wird auf der Ebene des operationellen Programms berechnet im Verhältnis a) entweder zu den zuschussfähigen Gesamtausgaben einschließlich öffentlicher und privater Ausgaben oder b) zu den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben. (VO (EG) Nr. 1083/2006, Artikel 53 (1)).
  - ELER: Die Beteiligung des ELER wird ausschließlich auf der Grundlage der zuschussfähigen öffentlichen Kosten berechnet.(VO (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 70 (2)). Bei den Mitteln ist im **Einzelfall** der Nachweis zu führen, dass es sich um öffentliche Mittel im Sinne der EU-Definition handelt. Gerade diese Vorschrift verursacht bei Projekten über Leader, die z. T. sehr vielfältige Kofinanzierungsquellen haben, einen hohen Verwaltungsaufwand.
- **Gebietskulissen:** im ELER: obligatorische Einführung einer Kulisse Ländlicher Raum, nach nachvollziehbaren Kriterien, für die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4; im EFRE-RWB: horizontale flächendeckende, problemorientierte Förderung. Darüber hinaus in Niedersachsen eigene Konvergenzprogramme für EFRE/ESF.

[114] RuDi – Rural development Impacts (www.rudi-europe.net).

- Keine **Schwellenwerte** für Umweltmaßnahmen im EFRE – alle naturschutzbezogenen Maßnahmen sind nicht Lissabon fähig und somit „freiwillig", während der ELER Mindestausstattungen für alle Programmschwerpunkte festgelegt hat (für Umwelt sogar 25 %).
- **Mehrwertsteuerregelung**: im EFRE ist, entgegen der ursprünglichen Kommissionsvereinbarung, die nicht-erstattungsfähige Mehrwertsteuer bei nichtsteuerpflichtigen Körperschaften erstattungsfähig; will man die Förderungen aus den beiden Töpfen auf regionaler Ebene gleichstellen, kann die Mehrwertsteuer für ELER-Maßnahmen zwar national, aber nicht mit EU-Mitteln, gefördert werden. Dies verursacht aber einem erheblichen Mehraufwand, da für eine Maßnahme im Prinzip zwei Zuwendungsbescheide erstellt werden müssen.
- Taktung und Konzeption von **Evaluationen**: Während die ELER-Evaluation dezidiert geregelt und formalisiert wurde (vgl. EU-KOM, 2006f), wurden im Bereich der Strukturfonds entgegengesetzte Konsequenzen aus den Erfahrungen der letzten Förderperiode gezogen. Es wurde weitestgehend auf gemeinsame Indikatoren und Zeitpunkte für Evaluationsberichte verzichtet. Dieses „Auseinanderdriften" der Vorgaben erschwert eine räumliche oder thematische Gesamtschau der Fonds, ohne die man die Erfüllung des oben genannten Flankierungsauftrages der Fonds nicht beurteilen kann.
- Die **Programmierungstiefe** bei den Strukturfonds ist sehr viel geringer; den Prioritäten werden Maßnahmenfelder zugeordnet, die sehr grob skizziert und mit Output- und Ergebnisindikatoren unterlegt sind. Der indikative Finanzplan wird nur auf der Ebene der Prioritäten dargelegt. Damit verbunden sind eine wesentlich flexiblere Handhabung und weniger Anlass für aufwendige Programmänderungsverfahren.[115]

Mantino (2010) fasst diese Aspekte im Rahmen des „Reports on policy delivery systems" wie folgt zusammen: Die Reform der Strukturfonds für die Förderperiode 2007 - 2013 hat das Problem der horizontalen Governance verstärkt: Im Interesse einer Vereinfachung wurde das Prinzip der Fondsintegration geopfert, nicht mehr durch den Rechtsrahmen unterstützt … und faktisch an die Mitgliedstaaten und Regionen delegiert.[116] Der Verzicht auf eine Rahmenverordnung für gleiche Durchführungsbestimmungen hat zu vielen sprachlichen und begrifflichen Unstimmigkeiten zwischen den Fonds geführt und in der Folge zu Effizienzverlusten vor Ort.

Da die verschiedenen Politikfelder, die die Fonds bedienen, auf nationaler und noch stärker auf Bundeslandebene an Ressort(egoismen) und damit an eigene Verteilungsmecha-

---

[115] Dafür müssen im EFRE/ESF alle Richtlinien-Änderungen den Begleitausschuss passieren.

[116] "The reform of the 2007-2013 Structural Funds has accentuated the problem of horizontal governance: in the interest of great simplification, the principle of the integration of Funds was sacrificed, no longer being provided for within the legal framework of the EU (except for rather generic provisions) and in actual fact being delegated to the Member States and Regions" (Mantino, 2010).

nismen gekoppelt sind, wird es für die Akteure vor Ort (hier in erster Linie die Verwaltungsbehörden) immer schwieriger, diese für einen echten integrativen Ansatz zu überwinden. Das wurde bei den gemeinsamen Diskussionen mit dem Niedersächsischen Wirtschaftsministerium (MW) auch besonders deutlich. Zudem fehlen die entsprechenden strikten und kohärenten Vorgaben.

Die **Bundesebene** ist auf dem Feld der Kohärenz und Komplementarität der Fonds wenig bis kaum aktiv. Für ein Mindestmaß an Wissenstransfer über die Aktivitäten sorgt die gegenseitige Präsenz der Ressorts in den jeweils anderen Begleitausschüssen zu den nationalen Strategien. Eine bessere – proaktive – Abstimmung der EU-Förderinstrumente wird hier aber nicht vorangetrieben. Bezeichnend ist, dass in der Strategischen Berichterstattung 2009 zum Nationalen Strategischen Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 bis 2013 der ELER oder der ländliche Raum nicht vorkommt (BMWI, 2009).

Potenzial bietet die im März 2008 vom Bundeskabinett eingesetzte Interministerielle Arbeitsgruppe Ländlicher Raum. Sie wurde beauftragt, einen Vorschlag für ein abgestimmtes Handlungskonzept zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume vorzulegen. Dieses Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume liegt seit 2009 vor (BMELV, 2010c). Es könnte für die weitere Ausrichtung auch der EU-Förderpolitik der beteiligten Ressorts eine größere Rolle spielen. Vertreter des BMELV machen zur Zeit im Vorfeld der Diskussionen um die Weichenstellungen für die Politik nach 2013 jedoch verstärkt Abgrenzungen der Ressorts aus, um das eigene Profil zu stärken. Hierunter fällt auch, dass Überlegungen für eine (ressortübergreifende) Gemeinschaftsaufgabe ländlicher Raum zur Zeit wieder stark in den Hintergrund gerückt sind.

4.4.2.2.2 Strukturen und Regularien in Niedersachsen

PROFIL formuliert in seinem Strategiekapitel den Anspruch von stärker fondsübergreifenden Ansätzen (siehe **Abbildung 4.1**). Für die ersten Analysen zur Einschätzung der strukturellen und inhaltlich strategischen Komplementarität wurde bisher ein Schwerpunkt auf die beiden EFRE-Programme in Niedersachsen (MW, 2007a; MW, 2007b) gelegt, da hier im Vergleich zum ESF auf Programmebene das größere Interaktionspotenzial zum ELER gesehen wird. Der ESF spielt in erster Linie bei der Umsetzung regionaler Strategien und bestimmter Sektoren eine Rolle. Auf den EFF wird nur kurz eingegangen.

Schnittstellen in den Umsetzungsstrukturen zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten)

Der **Europäische Fischereifonds** (EFF) spielt in Niedersachsen und Bremen eine untergeordnete Rolle. Insgesamt 0,4 % der in den beiden Bundesländern im Rahmen von EU-

Programmen zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel stammen aus dem EFF (siehe Teil I).

Für den EFF gibt es in Niedersachsen zwei Umsetzungsstränge[117]. Die betrieblichen Maßnahmen (Prioritätenachsen 1 bis 3) werden über die Fischereiverwaltung im ML bzw. dem LAVES und der LWK abgewickelt. Der Austausch bzw. die Abstimmung mit dem ELER erfolgt somit teilweise in den gleichen Verwaltungseinheiten. Im Arbeitskreis der Fondsverwalter ist der EFF – wie in den anderen Bundesländern auch – nicht vertreten.

Von besonderer Relevanz für das Zusammenspiel mit dem ELER sind aber insbesondere die EFF-Ziele für die Förderperiode 2007 bis 2013 der Prioritätenachse 4:

– Schutz und Verbesserung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, wo ein Zusammenhang mit dem Fischereisektor besteht;
– Nachhaltige Entwicklung und Verbesserung der Lebensqualität in Gebieten mit fischwirtschaftlicher Tätigkeit.

Diese sollen über Maßnahmen zur **nachhaltigen Entwicklung sogenannter Fischwirtschaftsgebiete** umgesetzt werden. Hierzu gehören die Neuausrichtung der Wirtschaftstätigkeit und Diversifizierung der Erwerbstätigkeit, Maßnahmen zur Förderung des Ökotourismus und von Fremdenverkehrstätigkeiten sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt bis hin zu Projekten zur Erneuerung und Entwicklung von Küstendörfern. Anders als in SH und MV wurde in Niedersachsen nur ein „Fischwirtschaftsgebiet Niedersächsische Nordseeküste“ ausgewiesen. Die Entwicklungsstrategie wurde von der COFAD Beratungsgesellschaft für Fischerei, Aquakultur und Regionalentwicklung mbH im Dialog mit den Fischereihäfen, Gemeinden und Landkreisen erstellt.

Die nach der EFF-VO erforderliche Bottom-up-Gruppe sitzt im ML und wählt Projekte aus, die von Gemeinden mit Fischereihäfen über die Landkreise vorgeschlagen werden. In SH und MV wurde dieser Förderstrang in Leader und die LAGn integriert. Die EFF-Gruppen fungieren hier als Arbeitsgruppen der LAGn. Hierdurch wird eine maximale Verschränkung territorialer und sektoraler Ansätze erreicht und der EFF wird sichtbar. In Niedersachsen sind die Aktivitäten stark separiert, wenig publik oder anderen regionalen Akteuren bekannt. Die Gemeinde Dorum erhielt beispielsweise ein hohe Förderung aus dem EFF für die nachhaltige Entwicklung. Obwohl die Gemeinde in der Leader-Region Wesermünde Nord liegt, ist dies der LAG nicht bekannt bzw. hat diese Förderung nichts mit dem REK zu tun. Auch wenn der EFF keine große finanzielle Rolle spielt, sollte er doch besser in die Strukturen vor Ort integriert und insgesamt transparenter agieren. Ein

[117] In Bremen wird der EFF über die Wirtschaftsförderung umgesetzt; hier gibt es eher Schnittstellen zum EFRE. EFF und ELER haben hier keine Berührungspunkte.

Internetauftritt der Gruppe wäre wünschenswert, da noch nicht einmal die Zusammensetzung öffentlich bekannt ist.

Auch mit dem **EFRE** gibt es insgesamt wenig Schnittstellen zwischen den umsetzenden Strukturen. Die Umsetzung des EFRE erfolgt im Wesentlichen über die Förderreferate des MW und die N-Bank als zwischengeschaltete Stelle. Allein der NLWKN wickelt nennenswerte Anteile beider Programme ab. Im EFRE sind dies der Küsten- und Hochwasserschutz, die kommunalen Abwassermaßnahmen und die Maßnahme Naturerleben. Dadurch werden für diese Maßnahmen Reibungsverluste vermieden und eine gute Abstimmung zwischen den Fonds erreicht.

Für eine Bündelung und Koordination der Programmmaßnahmen vor allem von Schwerpunkt 3 oder Leader fehlt eine **Mittelinstanz** wie die Bezirksregierung. Im Rahmen der Programmerstellungen wurden noch durch die Regierungsvertretungen als parzielle Nachfolgeorganisationen der 2005 aufgelösten Bezirksregierungen fondsübergreifende Regionalkonferenzen organisiert, die ein gutes Echo fanden und positiv zu bewerten sind. Seither hat es keine entsprechenden Veranstaltungen mehr gegeben. Die Regierungsvertretungen können diese Lücke nicht schließen und sollen ebenfalls aufgelöst werden.

Zentral für eine bündelnde Funktion können daher nur noch die **Regionen** sein, wenn ihnen genügend Handlungsspielraum bleibt und die notwendigen Maßnahmen angeboten werden können. Problematisch ist, dass sich auf der regionalen Umsetzungsebene die oben aufgeführten Unzulänglichkeiten in den Regularien besonders auswirken und hemmend wirken können. Laut Mantino (2010) geht das Problem von der regionalen auf die lokale Ebene über, wo die politisch Verantwortlichen und Akteure sich nicht nur durch die unterschiedlichen Förderstränge und -verfahren durchfinden müssen, um Projekte zu finanzieren, sie müssen auch versuchen, unterschiedliche Politiken in ein kohärentes System zu formen, mit großen operativen Schwierigkeiten (in Bezug auf Zeit, zulässiges Handeln etc.) (Mantino et al., 2010). [118]

Mit den Regionalisierten Teilbudgets (RTB) als KMU-Programme auf Landkreisebene hat der EFRE in Niedersachsen ein Instrument zur regionalen Gestaltung und Schwerpunktsetzung eingeführt. Es wurden aber, anders als bei dem Instrument der Globalzuschüsse, mit einer Rahmenrichtlinie enge Grenzen für die Mittelverwendung gesteckt. Ein Motiv hierfür lag auch in den Bedenken des Landes in Bezug auf eine zahlstellenkonforme Umsetzung, wenn die RTB auch für andere Maßnahmen (z. B. Tourismusförderung etc.) verwendet werden. Hier sind die Landkreise an die Landesrichtlinien gebunden, werden aber

[118] "The problem passes from the regional to local level, where the local government and actors must not only try to pick their way among different channels and procedures in order to fund projects, but must also attempt to shape separate policies into a coherent system, with great operational difficulties (in terms of time, admissible actions, etc.) (Mantino et al., 2010).

mit einem Vorrang aus den Kofinanzierungsmitteln bedient, wenn eine Maßnahme über das RTB umgesetzt wird. Eine regionalisierte Strategie muss dem nicht zugrundeliegen.

Die optionale Formulierung, dass es wünschenswert wäre, wenn zur Abwicklung der RTB regionale Kooperationsstrukturen aufgebaut oder genutzt werden können (REKs, RITTS[119] oder RIS[120]), lief ins Leere. Die RTBs werden fast ausschließlich über die Landkreise umgesetzt. Mit der Leader-Region Weserbergland gab es Anbahnungen, aber eine integrierte Umsetzung erfolgte nicht (MW, 2010). Damit wurde eine Chance vertan, stärkere regionale Bezüge der RTBs herzustellen und in andere Strukturen zu integrieren.

Mit einer anderen Umsetzungs- und Auswahlstruktur beispielsweise innerhalb der oben genannten regionalen Strukturen wäre eventuell die relativ negative Bewertung der RTB durch Prognos (Skubowius, Brünink und Bornemann, 2010) anders ausgefallen: Zu wenig Innovation, zu wenig Wettbewerb und Strukturwirkung.

Sinnvolle Abgrenzung der Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung - oder Förderlücken

Die aus den Verordnungstexten eindeutig hervorgehende Verpflichtung zu klaren Abgrenzungen innerhalb der Bereiche, in denen unterschiedliche Fonds fördern, sind bereits in den Programmplanungsdokumenten dargelegt (ML et al., 2007; MW, 2007a; MW, 2007b) und Gegenstand der jährlichen Berichterstattung. Im Wesentlichen werden Abgrenzungen nach der Größe des Vorhabens oder der Art des Zuwendungsempfängers festgesetzt. Hier tauchen bei der Handhabung im Großen und Ganzen keine Probleme auf, wenngleich die tatsächliche Implementation von „Demarkationslinien“ im Zahlstellenverfahren z. T. dann doch nicht so einfach ist.

Nach Aussagen des MW ist die Förderung im **Ernährungssektor** in Bezug auf die Abgrenzung problematisch (MW), was durch die unterschiedlichen Umsetzungsstrukturen und Förderbedingungen (EFRE über N-Bank, ELER über LWK) zusätzlich erschwert wird. Hier wird mit hohem Aufwand durch gemeinsame Beratungsgespräche der Institutionen mit den Antragstellern versucht, Abhilfe zu schaffen.

Für den Bereich der **Tourismusförderung** entsteht eher eine Förderlücke als eine Überlappung - zumindest aus Sicht des ML, da *PROFIL* die Aufgaben in der Fläche nicht allein stemmen kann, wenn sich der EFRE in Niedersachsen an die Küste zurückzieht. Diese Tendenz zeichnet sich laut Aussagen der EFRE-Evaluatoren zur Zeit ab. Das Abgrenzungskriterium der beiden Fonds ist in aller Regel die Größe des Vorhabens. Inhaltlich ist

[119] Regionale Innovations- und Technologietransferstrategie.

[120] Regionale Innovationsstrategie.

die Trennung, da es sich bei landtouristischen Vorhaben eher um klein dimensionierte Projekte handelt, sinnvoll, führt aber zu einem höheren Verwaltungsaufwand im ELER.

Hinweise für mögliche strategische Förderlücken bzw. Inkompatibilitäten gibt es noch für andere Themen. Der **Küstenschutz** ist nach folgenden Kriterien abgegrenzt: ELER in der Gebietskulisse Ländlicher Raum, EFRE zum Schutz von Gewerbebieten. Für eine Finanzierung des Küstenschutzes aus dem EFRE wird das earmarking zum begrenzenden Faktor, da der Küstenschutz nicht als Lissabon fähig gilt und 60 bzw. 75 % der EFRE-Mittel in Lissabon fähige Ausgabekategorien fließen müssen (siehe Kapitel 3).

Es wird gerade durch das MW überprüft, ob es Ortschaften/Gemeinden gibt, die weder die Fördervoraussetzungen der **Dorferneuerung** (*PROFIL*) noch der **Städtebauförderung** (EFRE) erfüllen, und damit aus keinem Topf gefördert werden können. Dies könnten gerade Zentren im ländlichen Raum betreffen, deren Wirtschaftskraft von zentraler Bedeutung ist. Das Ergebnis der Prüfung sollte umgehend ressortübergreifend erörtert werden (ggf. auch in den Begleitausschüssen). Interessant ist in diesem Zusammenhang das **neue Städtebauförderungsprogramm** des Bundes, das sich vor allem an Klein- und Mittelstädte in dünn besiedelten, ländlich geprägten, von Abwanderung bedrohten oder vom demographischen Wandel betroffenen Räumen richtet. Ziel ist es, die Kommunen darin zu unterstützen, die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen öffentlicher Daseinsvorsorge dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Zukunft zu sichern. Niedersachsen erhält hieraus 1,6 Mio. Euro (BBSR, 2010).

Durch die strikte Definition der **Gebietskulisse Ländlicher Raum** (siehe Kapitel 4.3.1) entsteht aus Sicht des MU eine Förderlücke für naturschutz- und gewässerbezogene Maßnahmen im städtischen Raum im Zusammenhang mit der Umsetzung oder WRRL und Natura 2000. Für die Herstellung der Längsdurchgängigkeit der Gewässer sind gerade Maßnahmen im städtischen Raum von großer Bedeutung und oft kostspielig. Das MU konnte hierzu im EFRE keine Maßnahme programmieren.

Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers

Mit der neuen Förderperiode wurde der **Arbeitskreis der Fondsverwalter eingerichtet, in dessen Rahmen** die regelmäßigen Jour-Fixe-Besprechungen fortgesetzt werden, die es bereits in der letzten Förderperiode gab. An ihnen nehmen alle an ELER, EFRE und ESF beteiligten Ministerien sowie die Staatskanzlei und Regierungsvertretungen teil, um sich über fachliche Details auszutauschen (ML, 2010b). Momentan werden die möglichen Auswirkungen von Europa 2020 für die Fonds diskutiert.

Seine wesentliche Wirkung wird das Gremium für die Diskussion über 2013 ff entfalten, wobei nur die dann weiterverfolgten Ressortschienen abgestimmt werden. Das Gremium wird nicht zu einem gemeinsamen Positionspapier zur Förderung des ländlichen Raums in Niedersachsen führen. Veranstaltungen, in denen es um die Weiterentwicklung nach 2013

geht, finden jetzt als fondsbezogene Veranstaltungen statt, während in der Programmierungsphase der jetzigen Programme Informationsveranstaltungen noch gemeinsam durchgeführt wurden. Das sollte trotz fehlender Bezirksregierung wieder aufgegriffen werden.

Wie in allen Bundesländern findet auch in Niedersachsen eine gegenseitige Beteiligung in den **Begleitausschüssen** statt. In den anderen Bundesländern, so z. B in Hessen, gehört es zu den gesetzten Tagesordnungspunkten, über den jeweiligen Umsetzungsstand des anderen Programms zu berichten. In Niedersachsen ist dies nicht der Fall; die Vertreter der Fonds bringen sich nur sporadisch ein. Inhaltliche Diskussionen werden kaum geführt, da die Tagesordnungen der BGA mit den fondsspezifischen Aufgaben bereits sehr ausgelastet sind. Die Befragung der WiSo-Partner ergab, dass eine Intensivierung des Austausches für sinnvoll gehalten wird[121]. Hierfür würden sich aus unserer Sicht bestimmte thematische Veranstaltungen anbieten: Unternehmensförderung, Förderung des Tourismus, Integration von Umweltbelangen oder Ausrichtung der Förderpolitik nach 2013.

Ein wesentliches Mittel für den gegenseitigen Wissensgewinn für eine Weiterentwicklung der Komplementarität ist die bessere Verzahnung von **Evaluationsergebnissen**. Problematisch sind die völlig anderen Rahmenbedingungen (siehe oben) für die Evaluation der Fonds, die in keiner Weise einen fondsübergreifenden Ansatz fördern oder einfordern. Auf Initiative der ELER-Evaluation sollen für den Bereich der ELER/EFRE-Förderung Fortschritte erzielt werden. Aufgrund von Bedenken des MW, des engen Zeitfensters für die Halbzeitbewertung und der bisher eher geringen Umsetzungsstände der relevanten Maßnahmen der jeweiligen Fonds wurde bisher nur in Abstimmung mit den EFRE-Evaluierern ein Konzept erarbeit. Die wesentlichen Ansatzpunkte sind in **Abbildung 4.16** zusammengestellt.

Das Thema wird in den folgenden Bewertungsberichten ausführlicher aufbereitet und dargestellt werden, wenn die notwendigen Daten vorliegen.

[121] 70 % der befragten WiSo sprachen sich für eine Intensivierung des Austausches mit dem EFRE und über 50 % mit dem ESF aus (Fährmann und Grajewski, 2010a).

Abbildung 4.16: Eckpunkte des Arbeitskonzeptes für eine fondsübergreifende Analyse (Exkurs)

1. Wo gibt es gemeinsame Untersuchungsfelder, und wo macht es Sinn, die Ergebnisse der Bewertung zu verzahnen? Hier wurden fünf Interventionsbereiche herausgestellt:

Tourismusförderung

- Was und wo fördert der EFRE, was macht der ELER und ergänzen sich die tatsächlichen Förderungen sinnvoll.
- Erstellen gemeinsamer Verteilungskarten Tourismusförderung auf Gemeindeebene, Diskussion dieser Ergebnisse und weiterer Erkenntnisse z. B. aus Befragungen etc.

Einzelbetriebliche Förderung im Bereich der Ernährungswirtschaft

- Was fließt aus den beiden Töpfen in den Ernährungssektor? Was bewirkt die Förderung aus zwei Töpfen mit unterschiedlichen Zielausrichtungen und Fördermodalitäten?
- Was bedeutet dies an Mehraufwand für die Umsetzung und den Antragsteller?
- Darstellung der Förderung für den Sektor insgesamt (EFRE Fördermaßnahmen für den Wirtschaftszweig 3 aus den verschieden Fördermaßnahmen, ELER-Maßnahme 123 Förderung der Verarbeitung und Vermarktung).
- Diskussion des Instrumentes der Einzelbetrieblichen Förderung und der Evaluationsprobleme sowie Schlussfolgerungen.

Regionalisierte Ansätze: Verhältnis Leader und Regionalisierte Teilbudgets

- Fragestellung: Wie unterscheiden sich die Ansätze? Gibt es Potenziale für eine Weiterentwicklung?
- Überwiegt aus Sicht der regionalen Akteure eher eine Konkurrenzsituation oder eine Kompatibilität der Fonds? Welche Fonds spielen hier noch eine Rolle?

Breitbandförderung

- Hier stellt sich die Frage nach dem Zusammenspiel nur eingeschränkt, da bisher kein Fördergeld über den ELER abgerufen wurde.
- Hier kann nur eine Auswertung erfolgen, inwieweit der EFRE dazu geführt hat, dass periphere ländliche Räume erschlossen wurden

Nahtstelle Städtebauförderung und Dorferneuerung

- Wie verteilen sich diese Instrumente im Raum?
- Gibt es Förderlücken und wo offenbaren die sich?
- Reflektion einer Sonderstudie des MW zu diesem Thema.

2. Auswertung der räumlichen Verteilung und wirtschaftlicher Impulse für den ländlichen Raum durch EFRE/*PROFIL*

- Welche regionalen Schwerpunkte verfolgen die beiden Programme (ELER Schwerpunkt 3)?
  - Regionale Verteilung der Schwerpunkt 1 und 3 Mittel ELER
  - Regionale Verteilung der Schwerpunkte 1, 3, 4 EFRE

Quelle: Eigene Darstellung in Abstimmung mit den EFRE-Evaluatoren.

4.4.2.3 Inhaltlich-strategische Komplementarität

Berücksichtigung des ländlichen Raums im EFRE (proaktiver Ansatz)

Der starke Nachlauf der Strukturfonds machte eine intensivere Abstimmung zwischen den Programmen schwierig. Eine gemeinsame Strategie gab es weder für den ländlichen Raum noch für den Einsatz der Fonds für die Umsetzung umweltpolitischer Verpflichtungen und Ziele. Es gab nur Grundsatzentscheidungen der Mittelaufteilung auf die Ressorts, und die setzen diese dann nach fachpolitischen Überlegungen ein (MU, 2009).

Der ländliche Raum spielt als Kulisse in den EFRE-Programmen als Raum- bzw. Förderkategorie keine Rolle. Außer der Aufteilung in RWB- und Konvergenzgebiet gibt es keine Mittelkontingentierung (MW, 2010). Das MW sieht trotzdem eine ausgewogene räumliche Verteilung der EFRE-Mittel – obwohl es hierzu noch keine Auswertung gibt. Bei den Bewertungskriterien für eine Förderentscheidung wird der sozio-ökonomischen Ausgangslage der Region, neben den prognostizierten Effekten, eine entscheidende Bedeutung beigemessen. Über den dargelegten Problemdruck wächst die Begründetheit eines Vorhabens. Davon können auch ländliche Räume profitieren. Insgesamt ist die Wirtschaftspolitik auf die Ziele Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet, weniger auf den Ausgleich. Dieser Grundsatz wurde bereits in dem „Eckwertepapier - Regionale Strukturpolitik für Wachstum und Arbeitsplätze“ 2005 festgelegt.

Im EFRE spielen die **REK** oder ILEKs von *PROFIL* für Förderentscheidungen keine direkte Rolle. Deren Stärken- und Schwächenanalysen können aber wesentliche Argumente hinsichtlich eines bestehenden sozioökonomischen Problemdrucks liefern. Somit können diese Regionen einen relativen Vorteil gegenüber anderen Regionen realisieren.

Mit den **Regionalisierten Teilbudgets** wurde allen Landkreisen ein Budget von 2,5 bzw. 3,75 Mio. Euro (Konvergenzgebiet) aus dem EFRE zur Verfügung gestellt. Dieses Geld können sie entweder über eigene Kreisförderprogramme oder über Förderrichtlinien des Landes für regionale Schwerpunkte einsetzen. Mit den Kreisförderprogrammen werden überwiegend kleine und mittlere Unternehmen (KMU) im Rahmen der de-minimis-Regelung mit einem Bezug zu regionalen Märkten gefördert. Die Kofinanzierung erfolgt hierbei ausschließlich über die Kommunen. Eine direkte Verzahnung mit regionalen Ansätzen erfolgt nicht. Da diese Programme über die Wirtschaftsförderung der Kreise laufen und diese oft auch in LAGn vertreten sind, kann es durchaus zu gegenseitigen Impulsen kommen (zu den Schwächen siehe oben, zu der Impulswirkung siehe unten).

Im Rahmen der Beantwortung der großen Landtagsanfrage zur Politik der Landesregierung für den ländlichen Raum hat die Landesregierung ausgeführt, dass in Bezug auf die Förderung von Wissens- und Technologietransfer insbesondere für KMU Förderrichtlinien

aufgelegt wurden, die ebenfalls über die RTB finanziert werden.[122] Auf dieser Grundlage haben 65 % der Gebietskörperschaften im ländlichen Raum seit Beginn der laufenden EFRE-Förderperiode eine Förderung mit EFRE-Mitteln beantragt und erhalten (ML, 2010b).

Sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (Wirkungsoptimierung)

Da uns keine Daten zur Verfügung gestellt wurden, können wir hier nur auf allgemeine Studien zu diesem Thema verweisen, die nochmals den Sinn und die Notwendigkeit vor Augen führen, die Wirkungen nicht nach den Finanzquellen, sondern nach Wirtschaftbereichen, Regionen oder Themen übergreifend zu analysieren und zu bewerten.

Tabelle 4.19 enthält die von uns nach bestimmten Themen aufbereiteten Angaben der Landtagsdrucksache (ML, 2010b) zur Frage: „Welche konkrete Ausgestaltung erfährt „Politik im ländlichen Raum?“ Am Beispiel des Landeskreises Cuxhaven hat die Landesregierung aufgezeigt, welches Mittelkonglomerat in diesen strukturschwachen Landkreis fließt. Neben den drei EU-Fonds werden aufgrund der inhaltlichen Nähe der Fördergegenstände auch der Förderfonds Hamburg/Niedersachsen[123] berücksichtigt.

[122] „Richtlinie für die Beratung für Wissens- und Technologietransfer in Gebietskörperschaften“ sowie die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für das Management von Innovationsnetzwerken“.

[123] Im Rahmen des länderübergreifenden Kooperationsprozesses der Metropolregion Hamburg werden durch den Förderfonds vor allem Projekte unterstützt, die eine besondere Bedeutung für die Entwicklung der Metropolregion haben (RL MRH). In Cuxhaven handelt sich überwiegend um touristische und kulturelle, eher kleinteilige Vorhaben.

Tabelle 4.19: Förderprofil des Landkreises Cuxhaven – ausgewählte Förderinstrumente

	Förderinstrumente	Fördermittel 2006 bis 2009 in Mio. Euro	Anteil an der Gesamtförderung in %
	Gesamtsummen		
1	*PROFIL* (ELER Mittel)	13,9	18,0
2	EFRE-Mittel	55,9	72,3
3	ESF-Mittel	6,2	8,0
4	Förderfonds Hamburg/Niedersachsen	1,3	1,7
Gesamtförderung		**77,3**	
	Tourismusförderung (Infrastruktur)		
1	*PROFIL* (313, Leader 413)	0,6	6,8
2	EFRE-Mittel (Infrastruktur und Naturerleben)	7	78,4
4	ESF-Mittel	-	-
3	Förderfonds Hamburg/Niedersachsen	1,3	14,8
Gesamtförderung Tourismus		**8,8**	
	Einzelbetriebliche Förderung		
1	*PROFIL* (AFP)	4,8	37,2
	PROFIL (Verarbeitung und Vermarktung)	0,4	3,1
2	EFRE Einzelbetrieblich	5,3	41,1
	EFRE Landkreisprogramm (RTB)	2,4	18,6
3	ESF	-	-
Gesamtförderung Einzelbetrieblich		**12,9**	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach ML (2009i; 2010b; 2010d).

Für die unterschiedlichen Themenfelder kommt den Finanzquellen eine sehr unterschiedliche Bedeutung zu. Die Mittel des ESF konnten nicht weiter differenziert werden. Das wäre näherungsweise über die Zuordnung der Fördermittel nach Wirtschaftszweigen oder Prioritäten (Codierungen, die in den Monitoringdaten enthalten sind) möglich.

Ein erste Analyse der fondsübergreifenden Funktion von **Leader** anhand der LAG-Angaben zu Projekten ohne ELER-Finanzierung zur Umsetzung der REK ergab, dass von den insgesamt 74 Vorhaben immerhin 14 über den EFRE und drei über den ESF finanziert wurden.[124] Insgesamt wurden mehr als 13 unterschiedliche Finanzierungsquellen aufgeführt. Mit allen „zusätzlichen“ Vorhaben konnten insgesamt Zuschüsse von 19 Mio. Euro akquiriert werden. Die Gesamtkosten der Projekte belaufen sich auf fast 30 Mio. Euro. Zum Vergleich bis Ende 2009 wurden über Leader 11,5 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt, und insgesamt sind hierfür 99 Mio. Euro für den Gesamtzeitraum 2007 bis 2013

[124] Der EFF wurde nicht erwähnt.

vorgesehen (siehe Tabelle 3, Teil I). Als wesentliche „zusätzliche“ Finanzierungsquellen werden an erster Stelle **EFRE**, **INTERREG** und Bundesmittel genannt. Allein die EFRE-Mittel beliefen sich auf knapp 4 Mio. Euro. Im Wesentlichen wurde touristische Infrastruktur für naturbezogene Erholung gefördert, vereinzelt auch Unternehmen. Inwieweit dieser Stellenwert des EFRE etwas mit den Regionalisierten Teilbudgets zu tun hat, muss noch weiter untersucht werden.

Nach Aussagen der befragten RM (Befragung siehe Teil II, Kapitel 16) ist der Aufwand und das Durchdringen der verschiedenen Anforderungen der Förderinstrumente für einen Antragsteller, der eventuell Fördermittel aus beiden Fonds beantragen muss, nicht mehr bewältig- und nachvollziehbar. Ohne eine intensive Unterstützung von EU-Profis von Seiten der Wirtschaftsförderung und des RM wäre dies nicht zu leisten. Eine Vereinheitlichung ist hier dringend geboten.

Eine neue Studie des BBSR „Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume? Empirische Befunde und Empfehlungen für die Politik“ (BBSR, 2010) kommt zu dem Schluss, dass – wenn schon aus historisch gewachsenen Ressortzuständigkeiten keine ressortübergreifenden Förderprogramme realistisch sind – künftig regionale Entwicklungskonzepte ressortübergreifend angelegt sein sollten, um Synergieeffekte vor Ort zu erzielen. So macht es unter raumentwicklungspolitischen Aspekten wenig Sinn, wenn jede Fachpolitik weiterhin ihr eigenes Entwicklungskonzept für einen bestimmten Raum oder einzelne Teilräume auflegt, das nur auf die spezifischen Förderansätze der jeweiligen Fachpolitik ausgerichtet ist. Da war LEADER+ schon weiter, als Leader im Mainstreaming heute.

Eine interessante Idee des BBSR liegt in der Forderung, dass regionale Förderprofile (aller raumwirksamen Mittel) integraler Bestandteil regionaler Stärken-Schwächen-Analysen sein sollten. Diese Förderprofile sollen darüber informieren, ob Umfang und Struktur der Mittelzuflüsse im Einklang mit regionalen Entwicklungsmöglichkeiten und -engpässen stehen.

4.5 Themenfeld: Kapazitätsaufbau (Fragen 16 und 17)

Das Konzept des „Capacity Building“ stammt aus der internationalen Zusammenarbeit und wurde von der EU als Prinzip für die Umsetzung der eigenen Förderpolitiken übernommen. Es verfolgt das Ziel, über Weiterbildung und Organisationsentwicklung die Fähigkeit aller Akteure zu stärken, zukunftsfähige Entwicklungsstrategien und -politiken zu planen und umzusetzen. Insofern steht es in engem Zusammenhang mit den Fragen zur partnerschaftlichen Umsetzung und Teilhabe (siehe Themenfeld Governance).

Im Mittelpunkt stehen hier drei Aspekte:

- Inwieweit wurden Mittel der Technischen Hilfe (TH) eingesetzt, um relevante Akteure zu befähigen (Frage 16)?
- Inwieweit wurde ein Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des Leader-Ansatzes verfolgt?
- Welche Rolle spielen Netzwerke für die einzelnen Akteure (Frage 17)?

4.5.1 Technische Hilfe (Frage 16) und Kapazitätsaufbau

Inwieweit hat die technische Unterstützung die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung von Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligter Partner verstärkt?

In der Förderperiode 2000 bis 2006 gab es gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 gar keinen Mittelansatz für die Technische Hilfe. Finanziert werden konnten nur Evaluationskosten. Mit der ELER-Verordnung wurde ein breiterer Anwendungsbereich für die Technische Hilfe möglich. Niedersachsen und Bremen verfügen in *PROFIL* 2007 bis 2013 über einen Ansatz von 23,6 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für die TH; das sind 1,4 % des Programmvolumens (unter Berücksichtigung von Artikel-89-Maßnahmen 1 %) (ML, 2009j).

Der Einsatz der Technischen Hilfe in Niedersachsen und Bremen ist gemäß Programmplanungsdokument (ML et al., 2007) darauf gerichtet,

- das Förderprogramm effizient umzusetzen,
- Begleit-, Bewertungs- und Kontrollsysteme einzurichten und anzuwenden,
- Interventionen des ELER mit denen der Strukturfonds und komplementärer Fördermaßnahmen zu koordinieren und
- durch wirksame Information und Publizität eine hohe Ausstrahlung geförderter Maßnahmen zu erreichen.

Bis Mitte 2010 wurde das Gros der TH-Mittel von rund 2,5 Mio. Euro für die Erstellung von Evaluationsberichten und sonstigen Studien aufgewendet (49 %). An zweiter Stelle folgt die Finanzierung von Software, hier v. a. die Kosten im Zusammenhang mit der „Monitoring-Suite“.

Tabelle 4.20: Überblick über die Fördergegenstände der Technischen Hilfe im Rahmen von *PROFIL* (Stand: 30.06.2010)

	Mio. Euro öffentliche Mittel	**in % von gesamt**
Entwicklungskonzepte, Studien, Analysen, Berichte	1,236	49,23
Software	0,716	28,52
Hinweistafeln/Erinnerungstafeln	0,177	7,05
zusätzliches Personal	0,150	5,98
Erstellung/Änderung *PROFIL*	0,062	2,47
Broschüren/Faltblätter/Mitteilungsblätter	0,061	2,45
Informationsveranstaltungen/Seminare/Workshops für Dritte	0,035	1,38
Sonstiges Werbematerial	0,027	1,06
Bund-Länder-Referentensitzungen, Lenkungsausschuss, sonstige Dienstbesprechungen	0,018	0,70
Begleitausschuss (Vorbereitung/Durchführung)	0,014	0,56
Ausstellungen/Messen	0,008	0,34
Sonstiges	0,005	0,20
Hardware	0,001	0,04
Insgesamt	2,510	100,00

Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2010g).

Die Verwaltungsbehörde und das SLA wurden durch zusätzliches Personal aufgestockt. Dafür wurden bislang rund sechs Prozent der Gesamtausgaben der TH verwendet. Die anderen Fördergegenstände sind finanziell eher unbedeutend. Bei 93 % der bislang ausgezahlten öffentlichen Mittel handelt es sich um Sachkosten, 6 % entfallen auf Personalkosten und lediglich 1 % auf Reisekosten.

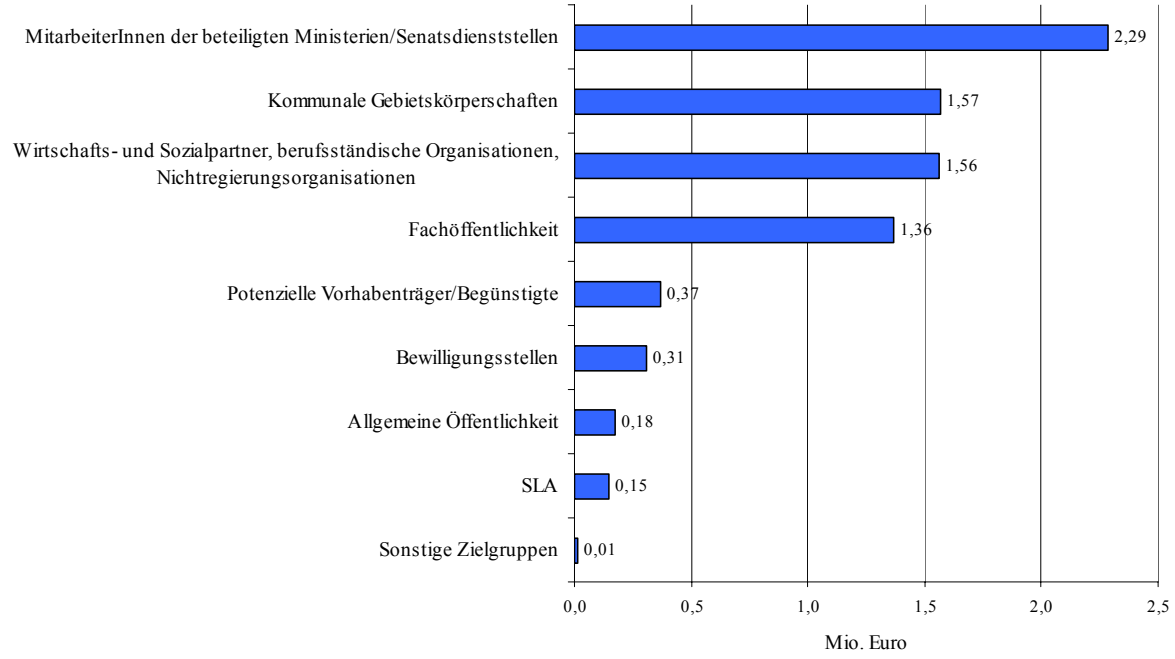
Die Zielgruppen der Technischen Hilfe sind je nach Fördergegenstand sehr unterschiedlich, wie **Abbildung 4.17** zeigt. Es gibt Fördergegenstände, die ausschließlich auf die beteiligten Ministerien, Bewilligungsstellen und sonstigen involvierten Landesverwaltungen abzielen (Personal, Software, Hardware, …). Infoveranstaltungen, Werbematerial, Broschüren und ähnliches haben jeweils ein breiteres Spektrum an Zielgruppen.

Abbildung 4.17: Zielgruppen der Förderung durch die TH nach Fördergegenständen

Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2010g).

Ordnet man die bis Mitte 2010 getätigten Ausgaben den Zielgruppen zu (siehe **Abbildung 4.18**), dann wird deutlich, dass Ministerien und Senatsdienststellen im Vordergrund stehen, gefolgt von den Hauptzielgruppen der Förderung. Die allgemeine Öffentlichkeit ist eher von untergeordneter Bedeutung im Rahmen der Technischen Hilfe. Diese wird eher auf der regionalen Ebene angesprochen, da hier *PROFIL* auch ein weniger abstraktes Gebilde ist, sondern mit konkreten Projektbeispielen das Spektrum ländlicher Entwicklung besser vermittelt werden kann.

Abbildung 4.18: Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Mittel auf Zielgruppen der TH (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2010g).

Viele Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und zum Kapazitätsaufbau laufen darüber hinaus ohne Finanzierung aus der Technischen Hilfe. Diese sind beispielhaft in den Jahresberichten beschrieben (ML, 2008a; ML, 2009l; ML, 2010e). Dazu gehören der Internetauftritt des Ministeriums ebenso wie Pressemitteilungen. Darüber hinaus führen die Fachreferate vielfältige Veranstaltungen durch.

Die Befähigung aller Akteure fängt mit guter Öffentlichkeitsarbeit an und geht weiter zu speziellen Angeboten und Aktionen für relevante Akteure. Im Folgenden werden die Vorhaben der Technischen Hilfe hinsichtlich ihrer Bedeutung für verschiedene Akteursgruppen dargestellt.

Verwaltungsbehörde, Fachreferate, Verwaltung

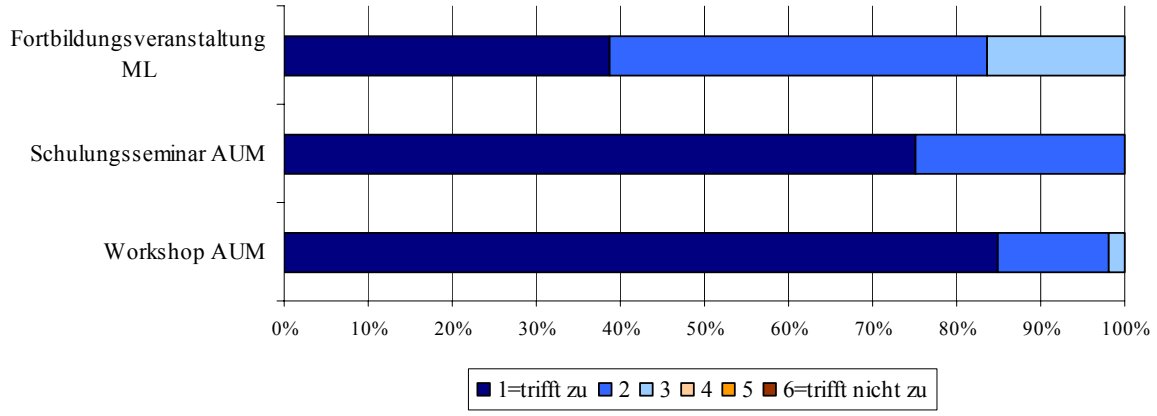
Verschiedene Seminare wurden in den letzten drei Jahren durchgeführt, die sich an die MitarbeiterInnen der Niedersächsischen Landesverwaltung richteten:

- Zweitägige Fortbildungsveranstaltung des ML zum NAU/BAU (Auswahl, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung und Nachbereitung von VOK) am 8./9.04.2008,
- Schulungsseminar zu Agrarumweltmaßnahmen 2009 für Mitarbeiter der LWK, des SLA, ML und MU,

– Workshop zur Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen - gemeinsames Schulungsseminar ML/MU.

Die Erwartungen der TeilnehmerInnen an Veranstaltungen wurden überwiegend erfüllt. Die Veranstaltungen wurden als hilfreich für die beruflichen Aufgaben angesehen.

Abbildung 4.19: Die Veranstaltung war hilfreich für meine beruflichen Aufgaben?



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann (2010).

Über spezielle Fortbildungsangebote hinaus wurden die personellen Kapazitäten in der Verwaltungsbehörde aufgestockt, ebenso wie in geringem Umfang im SLA. Zur Unterstützung der VB sind verschiedene Aufgaben ausgelagert worden, so beispielsweise die Erstellung des Programmplanungsdokuments, die Einarbeitung der diversen Änderungen in die konsolidierten Fassungen sowie die Erstellung der Jahresberichte. Zur Unterstützung des Monitoring hat die VB ein Projekt vergeben, das als ersten Schritt in der Definition von zu erfassenden Variablen je Maßnahme und Teilmaßnahmen bestand und als zweiten Schritt die Umsetzung in das bestehende Zahlstellensystem beinhaltete, einschließlich der Einbeziehung der existierenden Vorsysteme. Diese sogenannte Monitoring-Suite läuft auch für das Berichtsjahr 2009 noch nicht in vollem Umfang, so dass weiterhin ein hoher Arbeitsaufwand in der zusätzlichen manuellen Zusammenstellung und Prüfung einzelner Monitoringdaten bei der VB entsteht (siehe Kapitel 4.2.2.3).

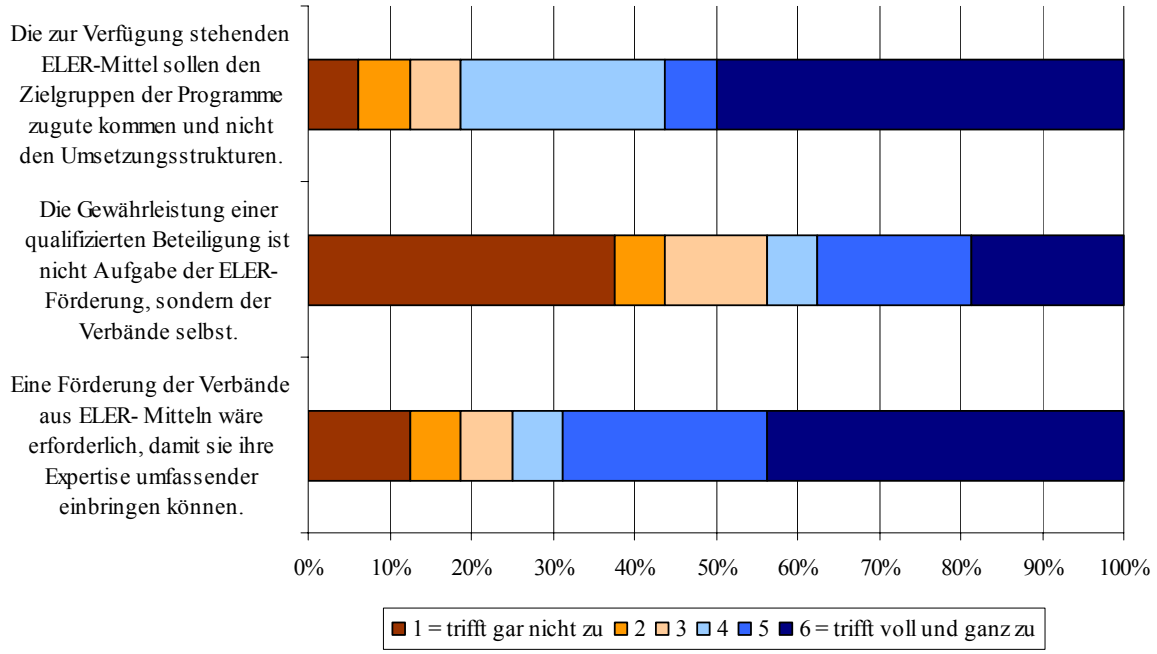
Wirtschafts- und Sozialpartner

In der Online-Befragung der WiSo-Partner war ein Fragenkomplex zum Thema Kapazitätsaufbau enthalten. Die Befragung der WiSo-Partner ergab insgesamt keinen eindeutig feststellbaren Bedarf für kapazitätsfördernde Maßnahmen.

Nach einer Finanzierung der Beteiligung der Verbände durch den ELER befragt, möchte etwa die gleiche Anzahl an Befragten den Programmüberbau möglichst schlank halten;

gleichzeitig sind aber über 2/3 der Befragten für eine Förderung von Verbänden aus ELER-Mitteln.

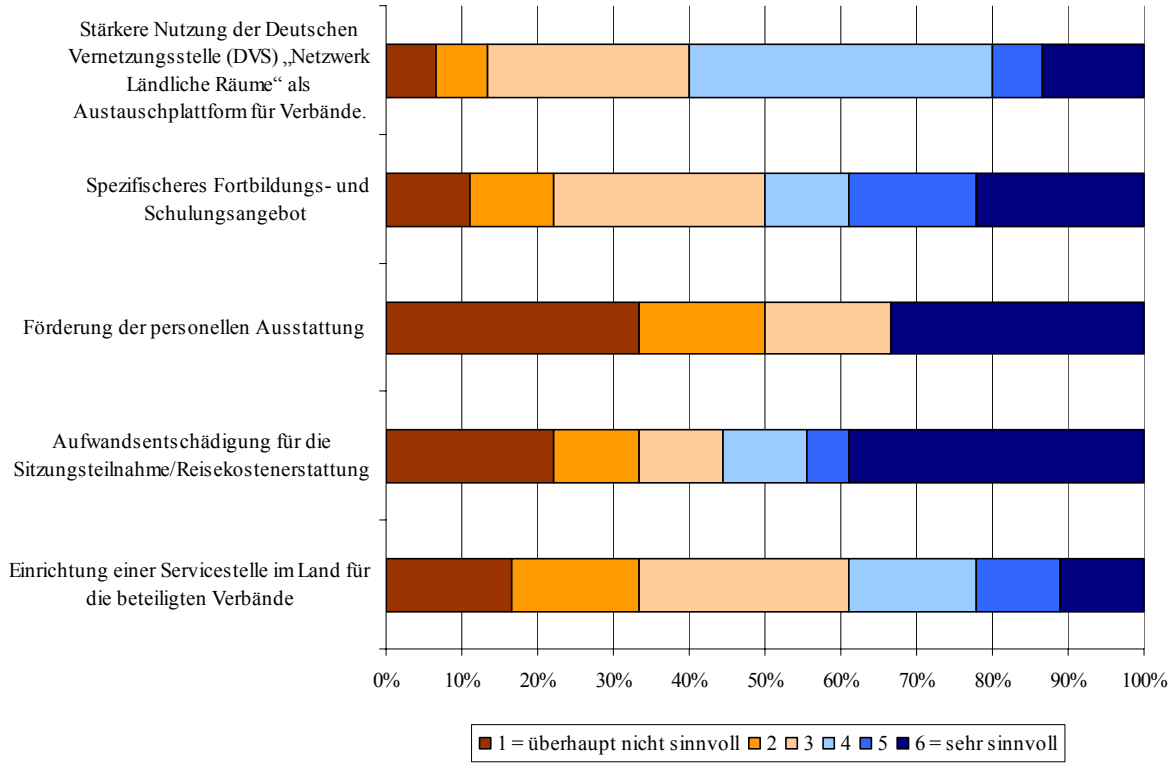
Abbildung 4.20: Anders als beim ELER ist bei den EU-Strukturfonds (EFRE, ESF) eine Förderung der WiSo-Partner für deren Beteiligung möglich. Wie weit treffen aus Ihrer Sicht die Aussagen über die Notwendigkeit und Rechtfertigung einer solchen Finanzierung auch aus ELER-Mitteln zu?



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010a).

Von den in der Befragung vorgegebenen Möglichkeiten zur Kapazitätserhöhung stießen die Aufwandsentschädigung, das Angebot von spezifischeren Fortbildungen und Schulungen und stärkere Nutzung der DVS auch als Austauschplattform für die Verbände auf eine mehr als 50prozentige Zustimmung. An der Förderung der personellen Ausstattung „scheiden sich die Geister“. Knapp über 30 % der Befragten halten dies für sehr sinnvoll. Überschlägig würde sich nach Einschätzung dieser WiSo-Partner ein Bedarf von rund 2,4 Stellen ergeben. Bei einem Jahresgehalt/Beschäftigtem von 40.000 Euro würde sich ein Finanzvolumen – auf die Gesamtlaufzeit des Programms von sieben Jahren gerechnet – von 672.000 Euro ergeben, als ca. 27 % des derzeitigen geplanten Mittelansatzes für die TH.

Abbildung 4.21: Einschätzung verschiedener Vorschläge zur Erhöhung der Kapazitäten für die Beteiligung (*„Für wie sinnvoll halten Sie die folgenden Vorschläge, um Ihre Kapazitäten für die Beteiligung zu erhöhen?“*)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

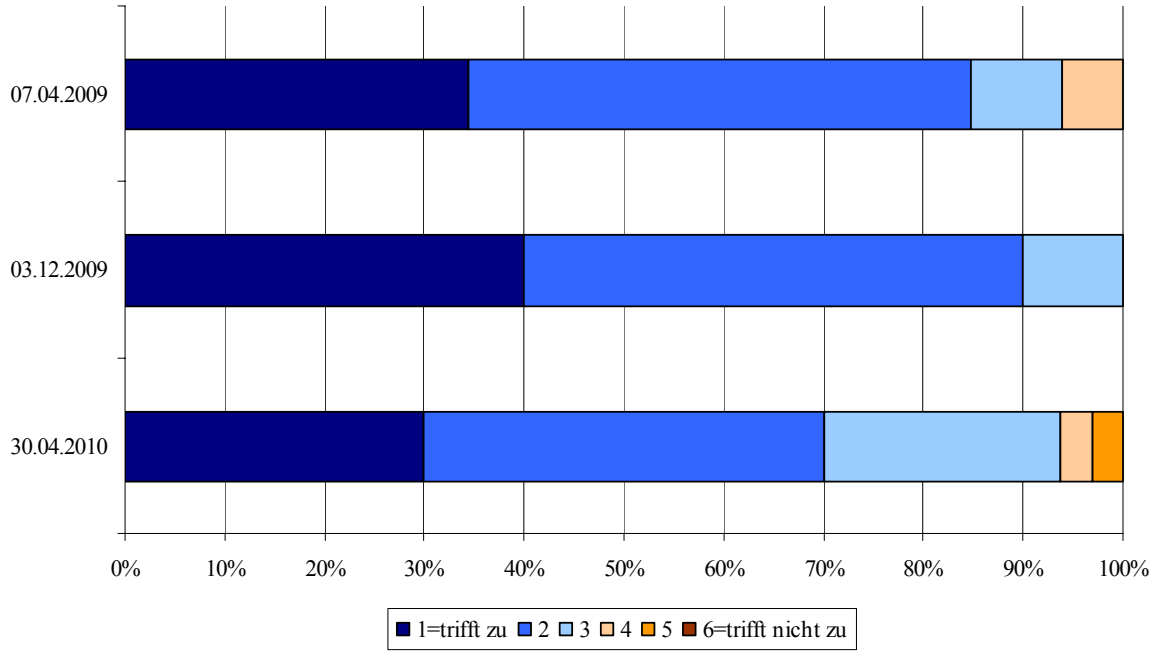
In einer offenen Frage wurden die WiSo-Partner nach ihrem Fortbildungs- und Schulungsbedarf befragt. Von sieben Befragten wurden Vorschläge für mögliche Fortbildungsangebote gemacht, die sich sehr stark auf die Vermittlung von Grundlagen beziehen:

- Grundlagen der Förderprogramme (EU-Förderregularien erläutern und in der Praxis darstellen, Kooperationen),
- Grundlagen zu ELER, *PROFIL* und Leader und deren Zusammenwirken, Erklärung der spezifischen Terminologie,
- Diskussion von Evaluationsergebnissen früherer Programmphasen, unterschiedliche Vorschläge/Möglichkeiten der Ausgestaltung neuer Programmphasen,
- zusätzliches Fachwissen über die Materie der ELER-Förderung und der EU-Agrarpolitik,
- Inhalte und Bedeutung verschiedener Förderprogramme in den jeweiligen Regionen
- Basiswissen zur Agrarpolitik (wiederkehrend, da Agrarpolitiken auch wechseln), exemplarische Informationen zu regionalen Programmverläufen/-entwicklungen, spezifi-

sche Informationen zur Anwendung einzelner Programmteile, da niemand von den WiSo-Partnern vom ELER insgesamt betroffen ist.

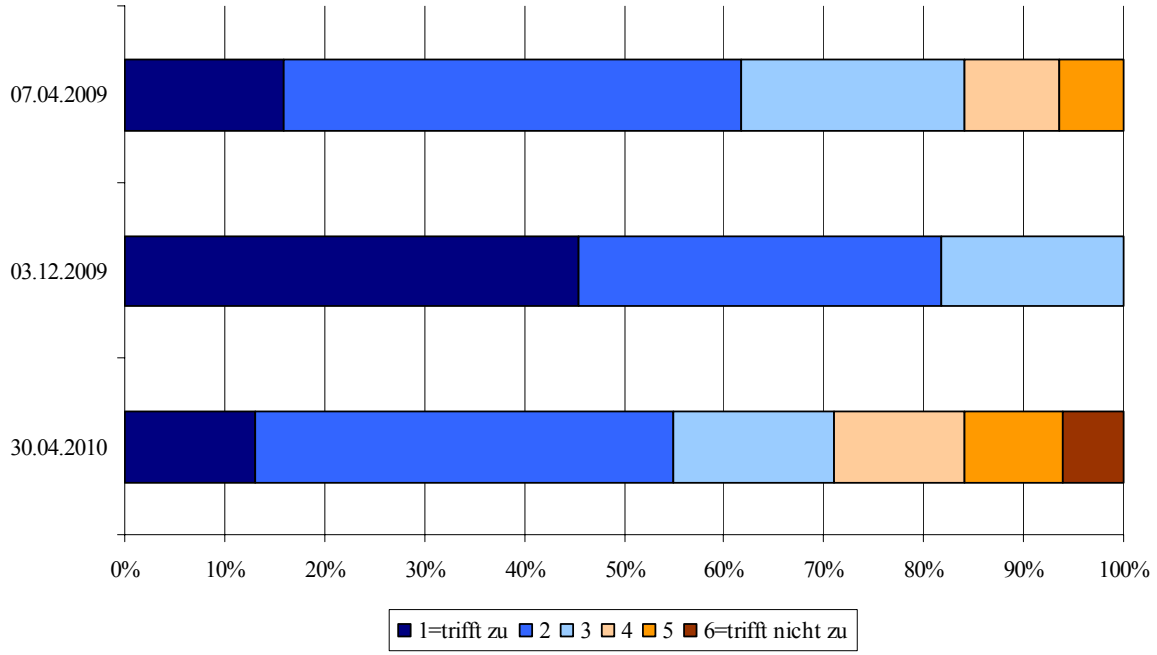
Neben den Begleitausschusssitzungen finden in Niedersachsen auch noch Informations- und Diskussionsveranstaltungen für alle Wirtschafts- und Sozialpartner zu aktuellen Themen statt. Insgesamt gab es drei Veranstaltungen, im Frühjahr 2009 zum Health Check, im Winter 2009, im Anschluss an eine Begleitausschusssitzung, mit Informationen zu den aktuellen Programmänderungen und im Frühjahr 2010 für einen Gedankenaustausch zur nächsten Förderperiode. **Abbildung 4.22** stellt für die drei Veranstaltungen die Befragungsergebnisse zum Informationsgehalt und zum Nutzen für die beruflichen Aufgaben dar.

Abbildung 4.22: Informationsgehalt der Informations- und Diskussionsveranstaltungen für WiSo-Partner (*„Die Veranstaltung war informativ?“*)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann (2010).

Abbildung 4.23: Nutzen der Informations- und Diskussionsveranstaltungen für WiSo-Partner für die beruflichen Aufgaben (*„Die Veranstaltung war hilfreich für meine beruflichen Aufgaben?“*)



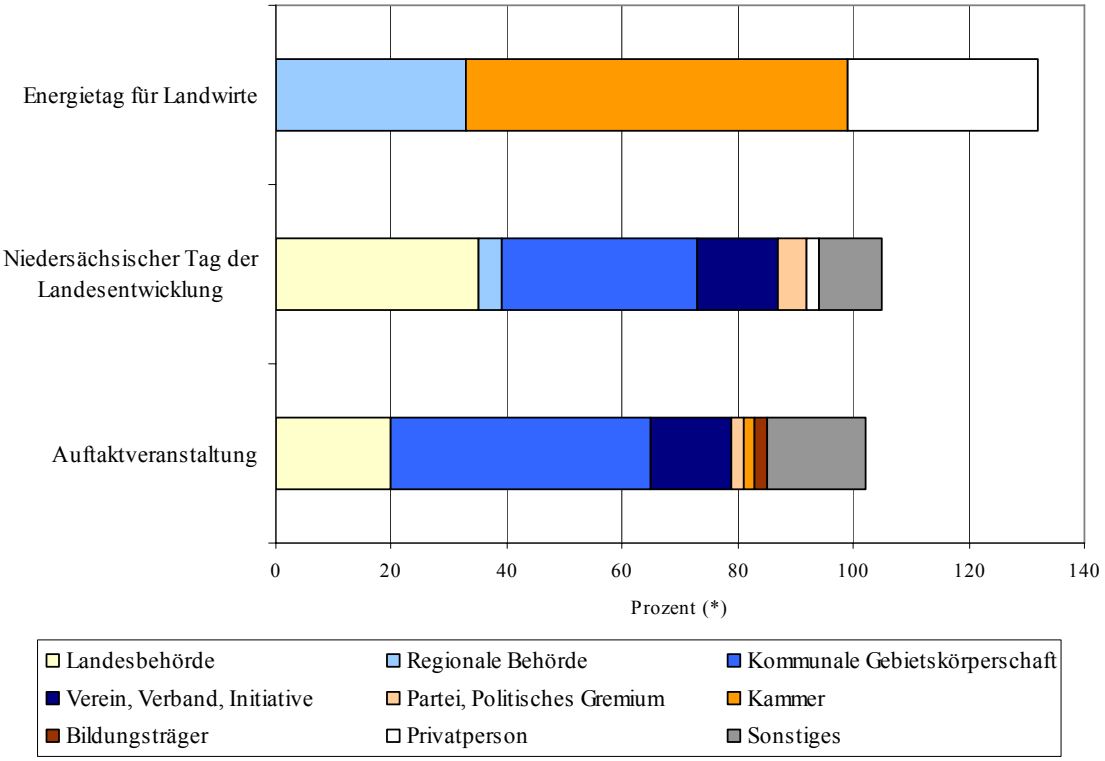
Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann (2010).

Der Informationsgehalt der Veranstaltungen wurde insgesamt positiv beurteilt. Dies gilt mit wenigen Abstrichen auch für den Nutzen für die beruflichen Aufgaben. Hier schneidet nur die Veranstaltung am 30.04.2010 deutlich schlechter ab. Dieser Veranstaltung wurde auch insgesamt schlechter beurteilt. 3 % der Befragten sahen ihre Erwartungen gar nicht, 55 % der Befragten sahen ihre Erwartungen nur teilweise als erfüllt an (gegenüber 18 % bei den beiden anderen Veranstaltungen). Diese relativ kritische Beurteilung mag auch daran liegen, dass die Erwartung an die Veranstaltung sehr hoch war und zudem Unzufriedenheit und Kritik aus dem im Vorfeld stattgefundenen BGA in diese Veranstaltung hineingetragen wurden (Fährmann, 2010).

Fachöffentlichkeit

Für die Fachöffentlichkeit wurden drei Veranstaltungen angeboten. Zusätzlich gibt es Broschüren für das Gesamtprogramm und für ausgewählte Maßnahmen auch Flyer. Die Veranstaltungen zielten auf unterschiedliche Fachöffentlichkeiten. Am breitesten aufgestellt war die Auftaktveranstaltung, während der Niedersächsische Tag der Landesentwicklung sich vorrangig an die Agrarstrukturverwaltung und kommunale Gebietskörperschaften richtete. Der Energietag für Landwirte sprach hingegen vorrangig ein landwirtschaftliches Publikum an.

Abbildung 4.24: Organisatorische Zuordnung der Befragten bei drei durch die TH finanzierten Fachveranstaltungen

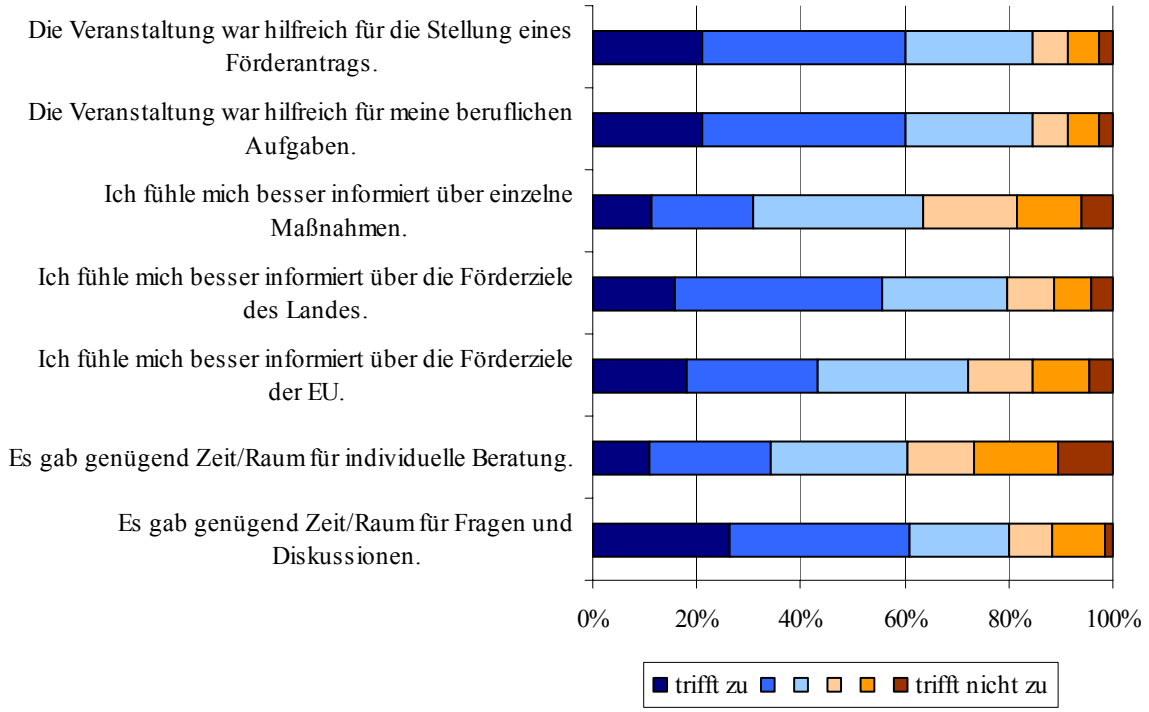


(*) Die Summe der Prozente übersteigt 100 %, da Mehrfachnennungen möglich waren.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann (2010).

Bei der Fachöffentlichkeit sind demnach v. a. Multiplikatoren angesprochen und weniger potenzielle Antragsteller. Das ist auch naheliegend, da Antragsteller eine sehr spezifische Beratung benötigen und solche Veranstaltungen dafür nicht den richtigen Rahmen bieten. Allerdings gingen die bisherigen Veranstaltungen über reine Informationsveranstaltungen hinaus, da sie durchaus auch Zeit für individuelle Informationsbedürfnisse ließen, wobei dieser Aspekt, wie **Abbildung 4.25** zeigt, am schlechtesten in der Teilnehmerbefragung abgeschnitten hat.

Abbildung 4.25: Einschätzung der TeilnehmerInnen der drei aus der TH finanzierten Veranstaltungen für die Fachöffentlichkeit



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann (2010).

Breite Öffentlichkeit

An die breite Öffentlichkeit in Niedersachsen und Bremen richten sich Instrumente wie der Internetauftritt der beiden Ministerien, Hinweistafeln bei Projekten und Pressemitteilungen. Ein großer Fokus liegt auch auf der lokalen Ebene, weil man über konkrete Projektbeispiele die ELER-Förderung auch wesentlich besser vermitteln kann. Auf lokaler Ebene werden z. B. bei größeren Projekten Bewilligungsbescheide öffentlichkeitswirksam vergeben. Für das Jahr 2011 ist eine größere ELER-Messe geplant, auf der zu diversen Maßnahmen Projektbeispiele vorgestellt werden sollen.

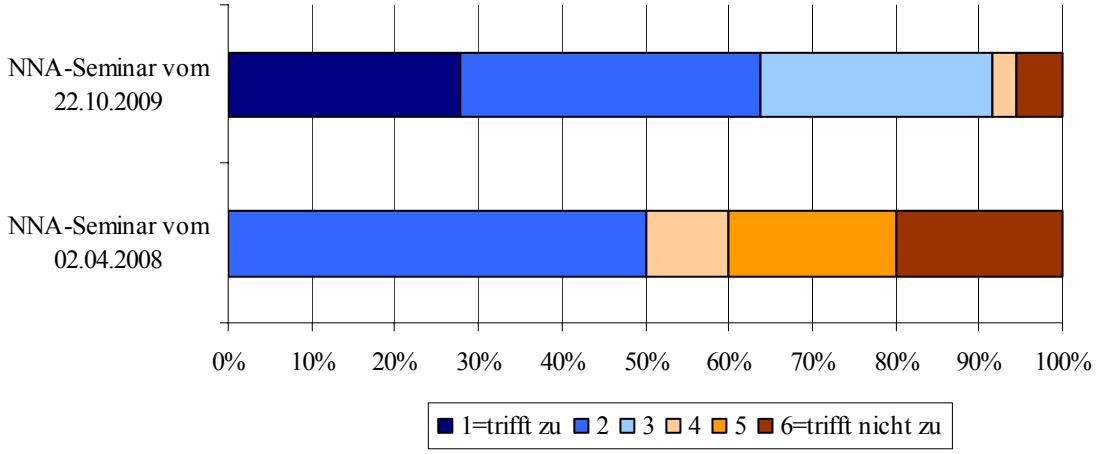
4.5.2 Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des Leader-Ansatzes

Auf Landesebene wurde in Schwerpunkt 4 der in LEADER+ eingerichtete Lenkungsausschuss als Gremium zur Information und Abstimmung zwischen ML, Leader-Regionen und Bewilligungsstellen fortgesetzt. Zum Austausch/zur Abstimmung mit den ILE-Regionalmanagements werden vom zuständigen Fachreferat ebenfalls landesweite Aus-

tauschtreffen organisiert. Das MU führte in Kooperation mit dem ML NNA[125]-Fachtagungen für Regionalmanagements und Bewilligungsstellen zu Information und Erfahrungsaustausch über umweltbezogene Fördermaßnahmen durch. Daneben werden von einigen GLL ein- bis mehrmals im Jahr gemeinsame Treffen mit allen Regionalmanagements (Leader und ILE) in ihrem Amtsbezirk realisiert. Zusätzlich gibt es auch selbstorganisierte regionale und landesweite Treffen der RegionalmanagerInnen. Darüber hinaus gibt es das Angebot der DVS. Wie diese Angebote wahrgenommen werden, ist in Teil II, Kapitel 16, der Halbzeitbewertung ausführlich diskutiert.

An dieser Stelle soll nur auf die beiden Veranstaltungen, die aus der TH finanziert wurden, eingegangen werden. Mit diesen Veranstaltungen der NNA wurde auf ein spezifisches Problem in der Umsetzung von Leader-Maßnahmen im Bereich des MU bzw. des NLWKN reagiert. Während die erste Veranstaltung im Frühjahr 2008 relativ schlecht in der Gesamtbewertung abschnitt (nur 27 % der TeilnehmerInnen sahen ihre Erwartungen als erfüllt an), sahen bei der Veranstaltung im Herbst 2009 immerhin die Hälfte der Befragten ihre Erwartungen als erfüllt an. Diese unterschiedlichen Einschätzungen spiegeln sich auch in der Beantwortung der Frage nach dem beruflichen Nutzen wider.

Abbildung 4.26: Die Veranstaltung war hilfreich für meine beruflichen Aufgaben?



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann (2010).

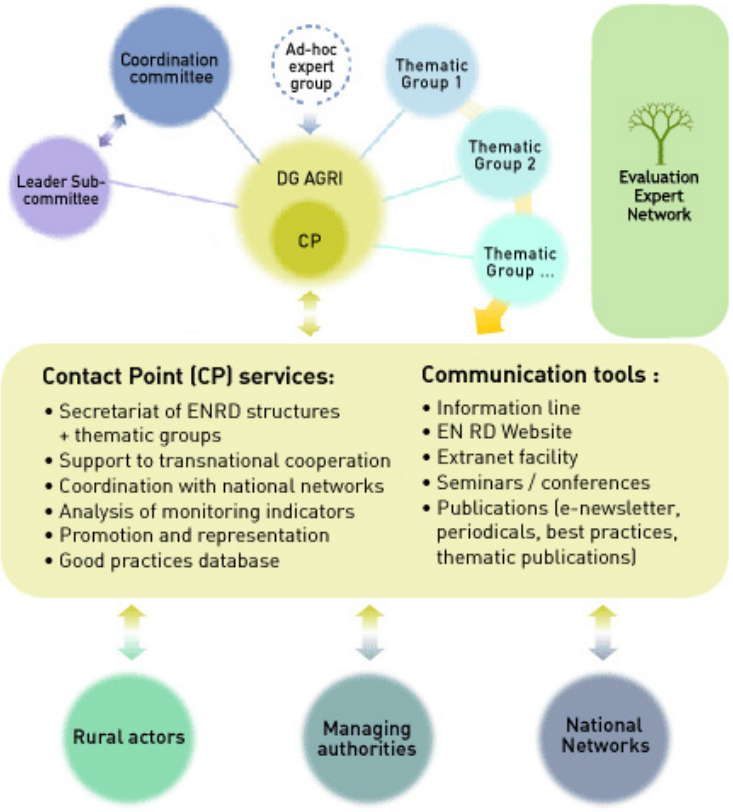
[125] Alfred Töpfer Akademie für Naturschutz.

4.5.3 Netzwerk für ländliche Entwicklung (Frage 17)

Inwieweit hat das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung zu einer guten Praxis der ländlichen Entwicklung beigetragen?

Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung war in den Verwaltungsbehörden völlig unbekannt und ist auch nicht gerade einfach zu durchdringen. Die Begriffe Helpdesk des Evaluation Expert Network und Contact point, Working groups und Committees führen häufig zu Konfusionen und Verwechslungen. Auf EU-Ebene wird im Expertenausschuss für Evaluation immer wieder darauf hingewiesen, dass die zuständigen Kommissionsdienststellen für eine stärkere Transparenz und eine bessere Abstimmung zwischen den beiden Netzwerkstrukturen (Ländliche Entwicklung und Evaluation) sorgen sollten. Keine der befragten Verwaltungsbehörden hatte bis 2009 Kontakt oder wirklich Kenntnis vom Contact Point bzw. dem Europäischen Netzwerk für ländliche Entwicklung.

Abbildung 4.27: Struktur des Europäischen Netzwerkes



Quelle: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-structure/en/enrd-structure_home_en.cfm.

Die Vernetzung und der Wissenstransfer mit den Verwaltungsbehörden (Managing Authorities) sowie andere Akteuren vor Ort erfolgt, anders als in **Abbildung 4.27** dargestellt,

vorrangig über die nationalen Netzwerke. In Deutschland ist dies die Deutsche Vernetzungsstelle-Netzwerk Ländliche Räume (DVS).

Während das Europäische Netzwerk für die Akteure vor Ort eher ein theoretisches bis unbekanntes Konstrukt ist, wird die Arbeit der DVS deutlich wahrgenommen. Sowohl die Leader-Gruppen als auch die WiSo-Partner in Niedersachsen sehen in der DVS eine Möglichkeit zum stärkeren Kapazitätsaufbau (siehe **Abbildung 4.21** und Teil II, Kapitel 16).

4.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Aufbau des Kapitels Schlussfolgerungen und Empfehlungen folgt den vier Zielbereichen für die Durchführung (siehe **Abbildung 4.1**). Auf der Grundlage der vorangegangenen Untersuchungen und Ausführungen wird ein Fazit gezogen, inwieweit die in Niedersachsen/Bremen eingesetzten Instrumente und Implementationsmerkmale zur Zielereichung beitragen. Hierbei wird unterschieden, ob die Merkmale auf landesspezifische Regelungen und Lösungen beruhen oder von EU-Regularien determiniert sind. Da die vier Zielbereiche in einem Spannungsfeld zueinander stehen, werden gleichzeitig die Implikationen auf die anderen Durchführungsziele aufgezeigt.

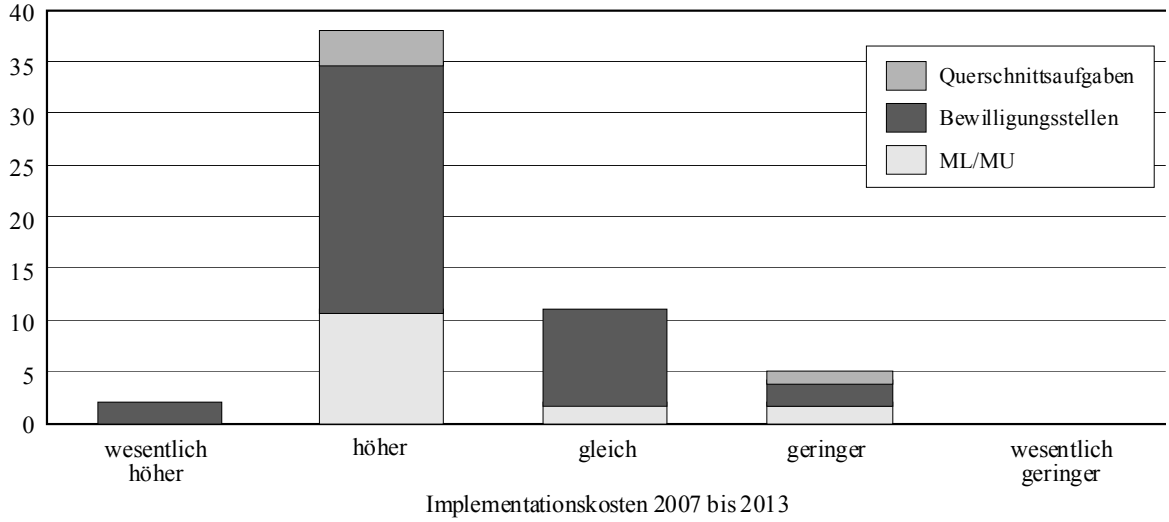
4.6.1 Vereinfachung und Verwaltungsökonomie

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung von PROLAND (Fährmann und Grajewski, 2008c) wurde der Fragestellung der anfallenden Implementationskosten des Programms und seiner einzelnen Maßnahmen nachgegangen. Mit Implementationskosten (IK) von rund acht Cent pro verausgabtem Euro an Fördermitteln lagen die Kosten für die Umsetzung von PROLAND unter dem Durchschnitt von zwölf Cent aller analysierten Bundesländer. Die Varianz des IK/Fördermittelverhältnisses reichte dabei maßnahmenbezogen von 1,4 % für den Küsten- und Hochwasserschutz bis zu 85 % für die ökologische Stabilisierung von Wäldern.

In der Studie ging es bereits um eine Vorausschau auf die Entwicklungen in der Förderperiode 2007 bis 2013. **Abbildung 4.28** zeigt die Ergebnisse der befragten zuständigen Fachreferate, Querschnitts- und Bewilligungsstellen[126].

[126] Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Programmkoordination.

Abbildung 4.28: Einschätzung von Fachreferaten, Querschnitts- und Bewilligungsstellen in Niedersachsen zur Höhe der Implementationskosten in der Förderperiode 2007 bis 2013 („*Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?*“)



Quelle: Fährmann und Grajewski (2008c, S. 206).

Die Begründung für diese Einschätzungen lagen v. a. in steigenden Kontroll- und Dokumentationspflichten seitens der EU, die sich in den entsprechenden Dienstanweisungen wiederfinden müssen. Damit einher geht eine höhere Leistungsanforderung an die EDV. Auch die Abrechnung mit der EU mittels vierteljährlicher Ausgabenerklärungen wirkt kostensteigernd, zumal das Rechnungsabschlussverfahren beibehalten wurde (Fährmann et al., 2008a).

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

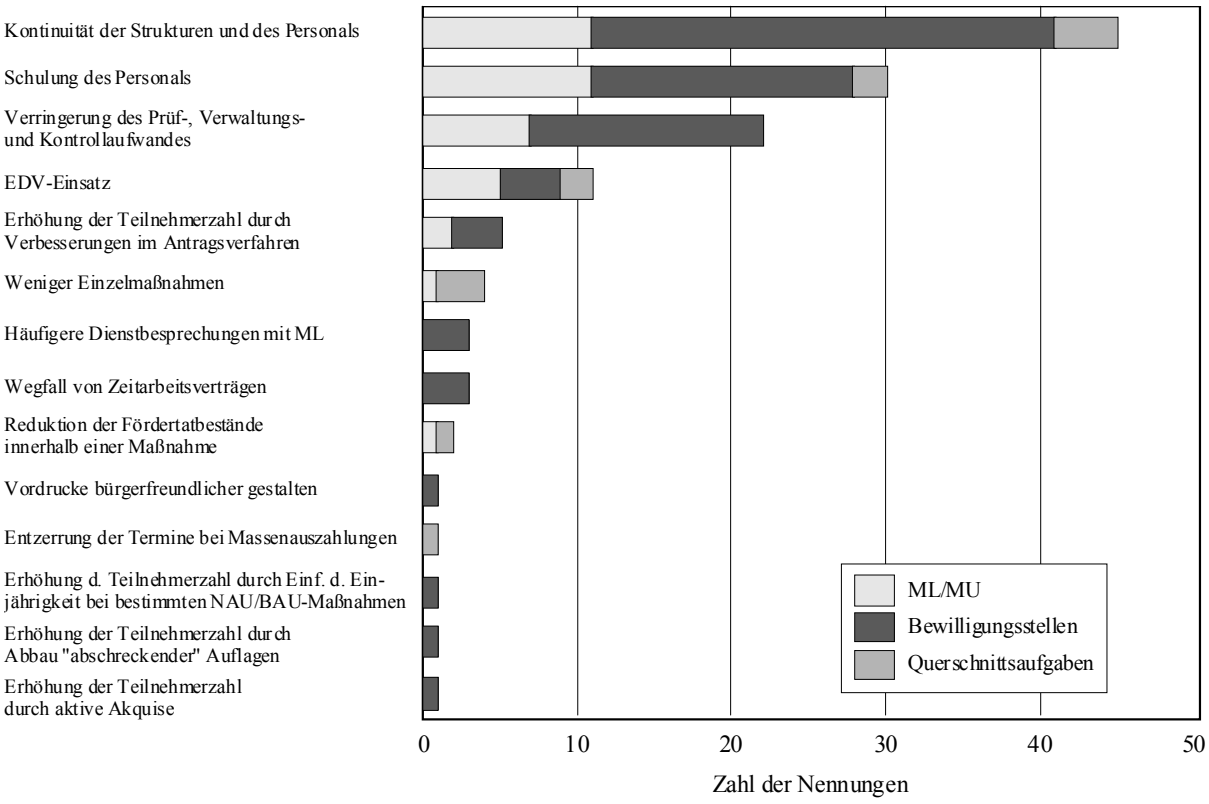
Bei den investiven Maßnahmen wurden auf folgende Aspekte hingewiesen, die insgesamt kostensteigernd wirken:

- Stammblattverfahren mit der Vergabe einer einheitlichen Identifikationsnummer an Zuwendungsempfänger,
- Zuverlässigkeitsprüfung,
- Auswahlkriterien,
- Sanktionssystem,
- Monitoring-Evaluation mit der Ausweitung auf die Artikel-89-Maßnahmen,

– wirkungsorientiertes Controlling v. a. im Umweltbereich,
– Strategie und Begleitausschuss,
– Unterteilung Konvergenz- und Nichtkonvergenzgebiet.

Als Investitionen zur Senkung der Kosten wurden die Sicherstellung einer Kontinuität in Strukturen und Personal gefolgt von Schulungsmaßnahmen, einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes sowie eines verbesserten EDV-Einsatzes gesehen (siehe **Abbildung 4.29**). Dahinter treten alle anderen Aspekte deutlich zurück.

Abbildung 4.29: Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Implementationskosten aus Sicht der befragten niedersächsischen Verwaltung (*„Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?*)



Quelle: Fährmann und Grajewski (2008c, S. 184).

Aufgrund des Kostenbewusststeins in der niedersächsischen/bremischen Verwaltung wurde für *PROFIL* das Ziel verfolgt – unter den gegebenen Umständen – ein schlankes Programm verwaltungsökonomisch umzusetzen.

Die Auswirkungen der Umsetzungsmerkmale auf die IK dienen daher als Messlatte dafür, ob das Ziel der Vereinfachung und verwaltungsökonomischen Umsetzung erreicht wurde.

Tabelle 4.21 stellt plakativ den Beitrag der verschiedenen Aspekte für die Vereinfachungsziele zusammen.

Tabelle 4.21: Einschätzung der Zielerreichung Vereinfachung und Verwaltungsökonomie und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NI/HB	Vermeidung eines IK-Anstiegs in NI	Auswirkungen auf		
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance
Ein einziger Fonds für die ländliche Entwicklung durch Integration von Leader	Prinzipiell erleichternd, da für den EPLR nur ein Regelwerk gilt, Unterschiedlichkeit der Bestimmungen zwischen EGFL und ELER für die Zahlstellen aber problematisch; mit der Verzahnung der beiden Fonds über die Zuckerdiversifizierung (Abwicklung über ELER nach Bestimmungen des EGFL) werden anfängliche Erleichterungen wieder reduziert. Gleiches gilt für die HC-Mittel.	↘	Verzahnung erhöht eher die Fehleranfälligkeit →	n. r.	Zeugt von geringem Problembewusstsein für die Umsetzungsebene, „echte“ Umwidmung der 1.-Säule-Mittel für Maßnahmen des EPLR. Ressortegoismen in der KOM stärker als Zweckmäßigkeitserwägungen. ↘
Einführung der n+2-Regelung	Verbesserung gegenüber Jährlichkeitsprinzip, aber insgesamt hohe Anforderungen an das Finanzmanagement; unterschiedliche Einschätzung der Vor- und Nachteile durch die Dienststellen. →		Keine Erkenntnisse ?	Potenzielle Verbesserung, da nicht umgesetztes Geld aus eher langfristig plan- und umsetzbaren Maßnahmen nicht jährlich in leicht umsetzbare Maßnahmen abfließt. ↗	Zeugt von geringem Problembewusstsein für die Umsetzungsebene; Erleichterung der Übertragbarkeit von nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmitteln in einer gewissen Marge wäre auch möglich gewesen. ↘
Vereinfachung durch Verzicht auf gemeinsame Rahmenverordnung von ELER und Strukturfonds	Komplexere Vorgaben machen ELER gegenüber den anderen Fonds teurer und komplexer in der Umsetzung. ↘		n. r.	n. r.	Erschwert fondsübergreifende Ansätze. ↘
Umsetzung der Zuckerdiversifizierung über ELER-Maßnahmen	Statt Zuckermittel zu integrieren, zwei getrennte Systeme, obwohl die gleichen Maßnahmen. ↘		Gleiche Maßnahme mit unterschiedlichen Kontrollsystemen und Risikostichproben. ↘	Bezogen auf Ziel Zuckerdiversifizierung kein nach nachvollziehbarer Beitrag. ↘	Kaum vermittelbar. ↘

Fortsetzung von Tabelle 4.21:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NI/HB	Vermeidung eines IK-Anstiegs in NI		Auswirkungen auf					
			Zuverlässigkeit		Zielgerichtetheit		Governance	
Kontinuität in den Strukturen bezogen auf beteiligte *Dienststellen/Abläufe*	Beibehaltung der fachlich begründeten Dreigliedrigkeit; Vermeiden von übermäßigen Lernkosten.	↗	Förderlich, da insgesamt mehr EU-Routine.	↗	n. r.	–	Klare Kommunikationsstrukturen nach innen und nach außen (potenzielle Teilnehmer).	↗
	Umsetzung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen über LWK unter Zuarbeit und Fachaufsicht der UNBn, gestiegener Koordinationsaufwand.	↘	Keine Erkenntnisse, da Hauptbewilligungsgeschäft aber bei den LWK bleibt, wahrscheinlich keine negativen Auswirkungen.	?	Potenziell passgenauere Ausgestaltung der Maßnahmen.	↗	Stärkung einer regionalisierten Mitgestaltung, aber noch kein wirklich integrierter Ansatz; teilweise Überforderung der UNBn.	→
	32 Leader-Regionen als dezentrale Entscheidungsstrukturen und dezentrales Bewilligungsverfahren bei den jeweils fachlich zuständigen Stellen erhöhen die Kosten für Steuerung und Koordination.	↘	Durch das Andocken an die für die Maßnahmen zuständigen Bewilligungsstellen größere Zuverlässigkeit, aber für die Leader-Regionen aufwendige Struktur (Kompetenz vor Struktur).	↗	Regionales Auswahlverfahren stärkt strategische Passgenauigkeit.	↗	Stärkung integrierter Ansätze und endogenen Potenziale, aber dezentrale Bewilligungsverfahren erfordern viel „Aufklärungsarbeit“ für den Leaderansatz.	↗
Bezogen auf das Personal	Starker Engpass in den Fachreferaten und GLL, da nach der Auflösung der Mittelinstanzen und der gleichzeitig dezentraleren Umsetzungsstrukturen von *PROFIL* hier nicht aufgestockt wurde (Leader, ILE, Naturschutz); führt zu Ineffizienzen, Reibungsverlusten wegen Mängeln im Informationsfluss.	↘	Keine Erkenntnisse, aber Überlastung nicht förderlich	↘	Teilweise Bewilligungsstau und „Beratungsstau“.	↘	Aufgaben und Ausstattung stehen in keinem angemessenen Verhältnis, Außenwahrnehmung „leidet“.	↘
EDV Einsatz: *EU-Monitoring*	Vorgegebenes System erfordert hohe EDV-Kosten, hohe Einarbeitungskosten und Betreuungskosten.	↘	Noch keine Erkenntnisse; problematisch, wenn Datensätze nicht zusammenpassen.	?	System ist für eine Steuerung von *PROFIL* wenig geeignet	→	Schafft keine ausreichende Transparenz über das „Gesamtfördergeschehen“	↘
Monitoring Suite	Die Monitoring-Suite wird, wenn sie vollständig implementiert ist, zu einer deutlichen Arbeitserleichterung in der VB führen; Anschaffungskosten müssen sich erst noch amortisieren.	↗	Noch keine Erkenntnisse	?		→		↘

Fortsetzung von Tabelle 4.21:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NI/HB	Vermeidung eines IK-Anstiegs in NI		Auswirkungen auf					
			Zuverlässigkeit		Zielgerichtetheit		Governance	
Effiziente Datenhaltung/dezentrale Systeme	Insgesamt gut aufgestellt, insbesondere ZILE-Datenbank, auch DIWA.	↗	Hoch, da die Systeme sehr gut die Vorgangsverwaltung abbilden.	↗	Für die Steuerung nutzbar.	→	Mangelnde Sorgfalt bei der Erfassung der zusätzlichen Indikatoren schränken Aussagekraft und Nutzen für Evaluation ein.	→
Schulung des Personals	Hoher Anteil der technischen Hilfe wurde hierauf verwandt.	↗	Positiver Einfluss auf die Zuverlässigkeit.	↗	n. r.	–	Kapazitätsaufbau des Personals, Nutzen der Veranstaltungen wurde für die beruflichen Aufgaben hoch bewertet.	↗
	Große Transparenz, der Bestimmungen durch FIS Agrar, FAQ im Internet und sehr häufige Dienstbesprechungen (ML, LWK).	↗		↗		_		↗
Weniger Maßnahmen	Dieses Ziel wurde nicht umgesetzt, es sind insgesamt eher mehr Maßnahmen /Teilmaßnahmen	↘	Nach Aussage der Zahlstelle lassen sich alle Maßnahmen gut abbilden, Risiko und Aufwand wachsen.	→	Negativ: es sind gering wirksame Maßnahmen beibehalten worden (Ex-post-Bewertung); positiv: neue zielgerichtete (komplementäre) Maßnahmen sind hinzugekommen.	→	Maßnahmenbündel folgt aus dem breiten Ansatz des Programms, der weniger eine Strategie verfolgt, als additive Ansprüche an die Förderung bedient.	↘

Kursiv: landesspezifisches Ziel bzw. in der Ex-post-Bewertung genannte wesentliche Investition zur Kostenreduzierung (siehe **Abbildung 4.29**)

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

↗ positiver Einfluss auf die Zielerreichung → kein Einfluss auf die Zielerreichung ↘ negativer Einfluss auf die Zielerreichung

grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

Teile der landesspezifischen Vereinfachungsziele wurden umgesetzt. Insbesondere wurden geeignete Rahmenbedingungen für die Umsetzung geschaffen. Probleme resultieren häufig noch aus der grundlegenden Verwaltungsreform von 2005 mit der Abschaffung der Mittelinstanzen. Der Aufgabenverlagerung nach „oben“ bzw. „unten“ folgten nicht die notwendigen personellen Ausstattungen oder Koordinationsstrukturen. Einigen kostenstei-

gernden Faktoren (wie Leader oder regionale Ansätze bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen) stehen deutlich positive Wirkungen in den anderen Zielbereichen gegenüber.

Die EU-Ziele der Vereinfachung werden überwiegend nicht erreicht. Diese „Zielverfehlung" wirkt sich ebenso negativ auf die anderen Zielbereiche wie auf die „Umsetzungsrealität" von *PROFIL* aus. Das wird besonders bei der Darstellung des Trade-Offs des neuen Regelungsrahmens auf die Implementationskosten unter 4.6.2 deutlich.

Ein Zitat aus einem Experteninterview im Rahmen der 7-Länder-Bewertung bringt den Stand der „Vereinfachung" in den Förderverwaltungen auf den Punkt: „Wir machen erst unsere Arbeit und dann noch die Vereinfachung" (HMWVL, 2010).

Ursächlich hierfür sind der neue Rechtsrahmen sowie das Agieren der KOM während der Programmlaufzeit. Ein Beispiel ist die fehlende echte Umwidmung der 1.-Säule-Mittel im Rahmen der Zuckerdiversifizierungsprogramme zur Aufstockung von ELER-Maßnahmen der EPLR der Länder. Die Folge ist, dass Gelder für die gleichen Maßnahmen über zwei Finanzsysteme abgewickelt werden müssen. Eine Entscheidung, die kaum vermittelbar ist.

Insgesamt ist die erste Hälfte der Förderperiode von einem hohen Aktionismus der KOM im Politikfeld der 2. Säule der GAP gekennzeichnet. Die komplexen Systeme der Umsetzung bedürfen hingegen einer ruhigen Steuerung und Kontinuität für die Etablierung von Routinen. Dauernde Veränderungen und Nachbesserungen führen zu großer Ineffizienz. Erste empirische Erhebungen zeugen von einer Verteuerung der Umsetzung. Eine von der EU veranlasste Kontrollkostenerhebung für das Jahr 2008 kommt zu dem Ergebnis, dass für Niedersachsen/Bremen allein die Kontrollkosten bei 15 % der verausgabten ausgezahlten Mittel lagen (ML, 2009d). Damit stiegen 2008 die relativen Implementationskosten gegenüber 2005 deutlich an. Auch absolut ist ein Anstieg von 14,3 auf 18,2 Mio. Euro zu verzeichnen. Der Bundesdurchschnitt - bezogen auf die Kontrollkosten[127] – liegt bei 13,4 % (BMELV, 2010a). Die Gremienkosten durch Leader sind hierin noch nicht erfasst, diese müssten aber zukünftig stärker berücksichtigt werden.

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich an dieser Stelle auf die Landesebene; Empfehlungen für die EU-Ebene stehen unter dem Themenfeld Governance, da sie wesentlich den Politikstil betreffen.

[127] Die Bundesländer haben bei den Meldungen teilweise die Verwaltungsbehörden und andere Steuerungsinstanzen nicht in die Kalkulation mit einbezogen, so dass eine Vergleichbarkeit nur bedingt gegeben ist.

Empfehlungen an Niedersachsen/Bremen für die laufende Förderperiode

- Prinzipiell sollten die Ablaufstrukturen beibehalten und nur innerhalb der Dreigliedrigkeit noch Optimierungspotenzial ausgelotet werden (z. B. Zentralisierung von Prüfdiensten, bei der LWK nur noch Antragsannahme bei den Bezirksstellen und nicht mehr bei den Außenstellen). Von erneuten tiefgreifenden Umbrüchen in der Förderstruktur (beispielsweise eine Abwicklung des Fördergeschäftes durch die N-Bank oder eine Verlagerung der Dorferneuerung oder Flurbereinigung auf die kommunale Ebene)[128] wird aus Sicht der Evaluation dringend abgeraten. Mit teilweisen Verlagerungen des Fördergeschäftes auf die N-Bank wären aus Sicht der Evaluation keine Effizienzgewinne verbunden[129], sondern nur weitere Schnittstellen im komplexen Umsetzungsgefüge. Auch die weitgehende Kommunalisierung von Aufgaben innerhalb des EU-Zahlstellenverfahrens wäre mit großen Kosten durch dezentralen Know-How-Aufbau und enorme Koordinationserfordernisse verbunden.
- Die personellen Engpässe vor allem im Bereich des MU, des ML und den GLL müssen beseitigt werden, damit die für den Erfolg der Maßnahmen (Koop-Nat, Leader, ILE etc.) erforderliche Steuerung, Koordination und Austausch bewerkstelligt werden können. Hierfür könnten als erste Entlastung noch verstärkt Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt werden.
- In diesem Zusammenhang wird der Ausbau der Maßnahme Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (ELER-Code 331-B) empfohlen, da sich die QualifiziererInnen als gutes Bindeglied zwischen den Unteren Naturschutzbehörden und den Landnutzern sowie ersteren und dem Ministerium erwiesen haben. Von ihnen gehen deutliche Impulse für die Maßnahmenumsetzung aus. Es sollte geprüft werden, ob die Qualifizierungsmaßnahme auch strukturell – ähnlich wie im kooperativen Wasserschutz – weiterentwickelt werden könnte. Beispiele aus Schleswig-Holstein zeigen, dass solche Strukturen[130] zum einen die Akzeptanz und die Bereitschaft zur Teilnahme an freiwilligen Schutz- und Pflegemaßnahmen signifikant erhöht werden können. Zum anderen könnten die Unteren Naturschutzbehörden entlastet werden.
- Es sollte von der Zahlstelle geprüft werden, inwieweit Bagatellgrenzen EU-Recht kompatibel für bestimmte Arbeitsschritte wie Kontrollen, Verwendungsnachweisfüh-

---

[128] Diese Überlegungen tauchen im Zusammenhang mit dem Zukunftsvertrag (MI, 2009) bzw. Gutachten zur Struktur der Agrarförderung auf.

[129] Hierfür würden sich ohnehin nur Maßnahmen anbieten, die schon verwaltungsökonomisch umgesetzt werden (ELER-Codes 121 und 123).

[130] Dort werden sogenannte Lokale Aktionen zur Erstellung und Umsetzung von Managementplänen für die Natura-2000-Gebiete etabliert. Hier werden die relevanten regionalen Akteure unter der Leitung einer fachlich qualifizierten Geschäftsführung in die Prozesse und Projekte miteinbezogen. Die erforderlichen Strukturen werden unter ELER-Code 323 gefördert.

rung etc. eingeführt werden können, oder inwieweit bestimmte Maßnahmen noch stärker gebündelt werden können.

– Maßnahmen, bei denen der Förderverlauf bestimmte Merkmale aufweist, wie z. B. wenig Förderfälle mit geringem Fördervolumen und relativ spezifischer Ausrichtung sollten nicht über ELER gefördert werden. In diesem Kontext sollte reflektiert werden, inwieweit es sich nachhaltig rechnet, jede Art von Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahme in Form sehr aufwendiger EU-Projektförderung umzusetzen, und (im Gegenzug) die institutionelle Förderung von Bildungsträgern etc. zu reduzieren.

4.6.2 Zuverlässigkeit der Mittelverwendung

In **Tabelle 4.22** werden die eingeführten Regelungen für das Ziel einer zuverlässigen Mittelverwendung mit ihren „Nebenwirkungen“ auf die anderen Umsetzungsziele eingestuft.

Tabelle 4.22: Einschätzung der Zielerreichung Zuverlässigkeit und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Merkmale der EU Vorgaben und der Umsetzung in NI/HB	Zuverlässigkeit		Auswirkungen auf					
			IK		Zielgerichtetheit		Governance	
Neue Durchführungsbestimmungen, die erst spät in Verordnungen und Arbeitshilfen konkretisiert wurden	Noch keine konkreten Erkenntnisse, aber Annahme der ZS, dass sich die Fehlerquote senken wird.	↗	Insgesamt komplexere Anforderungen - hohe Lernkosten trotz gewollter Kontinuität.	↘	Rechtmäßigkeit und „anlastungsfreies Umsetzen“ dominieren Zweckmäßigkeit und Innovation (SP 3, Leader).	↘	Schlechter Politikstil: zu später Rechtsrahmen, zu detaillierte und kontinuierliche Spezifizierung.	↘
Zusätzliche Stellen: Zuständige Behörde	Keine Erkenntnis	?	Mehr Programmoverhead	↘	n. r	–	Insgesamt sollte mit den neuen Vorgaben eine größere Selbstverantwortung der umsetzenden Ebene erreicht werden; dies wird aber nicht realisiert.	↘
Instrument der Zuverlässigkeitserklärung	Stärkeres Bewusstsein der ZS-Leitung	↗	Keine Erkenntnis	?	n. r.	–		
Mehr Berichtslegungen	Stärkeres Bewusstsein der Beteiligten, aufgrund der Fülle ist die Rückkopplung aber kaum möglich.	↗	Anzahl der Termine führt zu Engpässen und Arbeitsspitzen („Kompressionskosten“)	↘	n. r	–		
Zusätzliche und schärfere Kontrollen (z. B. 3%-Abweichungskontrolle bei ELER-investiv, Ex-Post-Kontrollen)	Es werden mehr „Fehler“ aufgedeckt und behoben; Ob die „Fehler“ hierbei sinnstiftend formuliert sind, ist fraglich.	↗	Hoher Aufwand bei der Prüfung aller Ausgabeposten, Aufwand durch notwendige Änderungsanträge und -bescheide bei voraussichtlichen Abweichungen.	↘	Schwindende Akzeptanz der Maßnahmen in der Verwaltung und bei ZuwendungsempfängerInnen.	↘		
Schärfere Sanktionsregelungen für das Land bei nicht eingetriebenen Rückforderungen	Rückfluss fehlerhaft ausgezahlter Mittel wird erhöht.	↗	Land muss teilweise auch kleine Beträge mit großem Aufwand einholen.	↘	n. r	–	Insgesamt positiv, da stärkeres Bewusstsein bei den Ländern entsteht.	↗
Kontinuierliche – auch rückwirkende Anhebung des Anforderungsniveaus an Kontrollen und Dokumentationspflichten	Verunsicherung führt zu einem vorauseilenden Gehorsam und z. T. noch engeren nationalen Auslegungen.	↗	„Kontrollorgien“	↘	Sicherheit vor Anlastung geht vor Gestaltungswille; dies betrifft in erster Linie investive Maßnahmen und Leader.	↘	Schlechter Politikstil, Wagnisbereitschaft der Akteure vor Ort wird zum Erfolgsfaktor des EPLR.	↘

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

↗ positiver Einfluss auf die Zielerreichung → kein Einfluss auf die Zielerreichung ↘ negativer Einfluss auf die Zielerreichung

grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

Ausgangspunkt des Ziels einer größeren Zuverlässigkeit im Umgang mit EU-Mitteln waren die seit 1994 nur eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärungen des EuRH. Nach Ansicht zahlreicher Experten legt der EuRH Maßstäbe an seine Zuverlässigkeitserklärung an, die so in internationalen Standards nicht vorgegeben sind (Konfidenzniveau und Wesentlichkeitsschwelle). Unter ihnen wird diskutiert, ob es überhaupt objektiv möglich ist, eine geforderte Fehlerfreiheit zu erreichen (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008, S. 50). Hiernach hat der EuRH selbst erklärt, dass er befürchte, seine Entscheidungen der eingeschränkten DAS könnten missverstanden werden. Diese Befürchtung ist für den etablierten Rechtsrahmen und seine Folgen für die ELER-Förderprogramme eingetreten.

Nach Einschätzung der Koordinierungsstelle beim BMELV werden die Fehlerquoten aufgrund der angezogenen Bestimmungen und Mechanismen sinken (BMELV, 2010c). Wie **Tabelle 4.22** verdeutlicht, ist die Zuverlässigkeit der große „Gewinner“ in dem Zielkanon der Durchführung auf Kosten der anderen Ziele. Während es aus Sicht der zurückliegenden Förderperiode Verbesserungsbedarf sowohl im Bereich der zielgerichteten Mittelverwendung und der ökonomischeren Umsetzung der Fördermaßnahmen gab (Fährmann und Grajewski, 2008a), gab es für die Zuverlässigkeit der Mittelverwendung aus Sicht der niedersächsischen Verwaltung und der Evaluation keinen großen Handlungsbedarf. Die nun eingeführten Regelungen Erhöhen den Standardisierungsdruck und stehen „in einem unmittelbaren Konflikt einer flexiblen Handhabung für eine bessere Zielerreichung“ (BMELV, 2010c).

Das Ausmaß der Durchführungserfordernisse, Berichtspflichten, Kontrollen, Bedarfsmeldungen, formale Beteiligungspflichten und hektischen Anpassungen lässt zunehmend weniger Raum für inhaltlich-strategische Diskussionen, neue Ansätze und Vertiefung der Zusammenarbeit, z. B. mit den anderen Strukturfondsverwaltern.

Aufgrund der Komplexität der Bestimmungen gibt es – dies wird auch von den Bescheinigenden Stellen so postuliert – das zwingende Erfordernis der Zentralisierung von Umsetzung, Steuerung und Kontrolle. Demgegenüber stehen die regionalpolitischen Ziele einer dezentralen Implementierung und regionaler Gestaltungsräume über und durch Leader. Das ist ein Spannungsfeld, was sich, wenn überhaupt, nur sehr schwer auflösen lässt (Becker, 2009). Erster Unmut zeigt sich hier durch das zu enge Korsett des Regelungsrahmens und die unterschiedlichen Anforderungen, die die verschiedenen Kontrollinstanzen bei der Abwicklung an die Leader-Regionen stellen (siehe Teil II, Kapitel 16).

Die Mentalität des sich Absicherns in einem System von „Fußangeln“ ist in den kontrollierenden Einrichtungen (von den Zahlstellen, Bescheinigenden Stellen, Internen Revisionsdiensten etc.) mit Tendenzen verbunden, europarechtlich nicht zwingend erforderliche Prozeduren und Vorgänge einzuführen und sich zunehmend materiell inhaltlich in das Fördergeschäft einzumischen. Auch in Niedersachsen führt dies zu Reibungsverlusten zwischen den beteiligten Stellen. Ursächlich für diese Verhaltensmuster sind u. a. das teilweise rückwirken-

de und schrittweise Anheben und Verfestigen von Kontroll- und Dokumentationsstandards als Folge von Kontrollergebnissen übergeordneter europäischen Einrichtungen.

Dem Ziel, Durchführungsbestimmungen zu etablieren, die den Erfordernissen der Politik für den ländlichen Raum entsprechen, ist die KOM in dieser Förderperiode nicht näher gekommen. Die „echten" Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum (Schwerpunkt 3 und 4) sind bislang eher ausgebremst worden.[131] Dass öffentliche Gelder ordnungs- und rechtmäßig ausgegeben werden müssen, steht außer Diskussion. In erster Linie muss es aber für die richtigen Dinge ausgegeben werden. Die rigorosen finanztechnischen Bestimmungen sind mit dem sich konkretisierenden Risiko einer Dominanz des Rechtmäßigen über das Wirksame und bei Leader über das eigentlich Beabsichtigte verbunden. Daran kann dann auch das ausgeklügelte System der Evaluation und Begleitung nichts ändern.

Die Komplexität des Systems auf den verschiedene Ebenen und das dauernde Risiko der Anlastung können dazu herhalten, innovative, experimentelle oder generell nicht standardisierbare Fördermaßnahmen, die sich schwieriger im Zahlstellensystem abbilden lassen, zu unterbinden. Dieser Umstand kommt Beharrungstendenzen zu gute, die die Gelder lieber in großen sektorbezogenen „Standardmaßnahmen" belassen wollen (Grajewski und Mehl, 2008). Auch wenn die Autoren eine „Verflechtungsfalle" in Bezug auf die Weitergestaltung der Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik negieren, lassen die Beobachtungen, die wir im Rahmen der Evaluation mehrer Bundesländer gemacht haben, von einer „Durchführungsverflechtungsfalle" sprechen. Diese führt letztendlich zu rein potemkinschen Veränderungen politischer Ziele, hinter deren Fassaden alte Verteilungsmuster bestehen bleiben.

Empfehlungen an die Europäische Ebene in Bezug auf die zukünftigen Durchführungs- und Kontrollbestimmungen

- Das eigene Politikziel der Verlagerung von Verantwortung auf die Mitgliedstaaten sollte ernst genommen und konsequent verfolgt werden. Hierzu gehören unter anderem stark vereinfachte Programmänderungsverfahren.
- Die positiven Ansätze im Bereich der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit (Zuverlässigkeitserklärung, Berichtslegungen) sollten ausgebaut und sinnvoller ausgestaltet werden, um deren „Nebenwirkungen" für die Vereinfachung und inhaltliche Ausgestaltung der Programme reduzieren.
- Das Konzept des „single audits" zur Vermeidung der Mehrfachkontrollen der unterschiedlichen Institutionen sollte weiter vorangetrieben werden.

[131] Die Tendenz verstärkt noch die zunehmende Finanzknappheit der Kommunen und ab 2009 die Konkurrenz durch das Konjunkturprogramm, das die finanziellen und planerischen Kapazitäten der Kommunen zusätzlich beansprucht hat.

- Die Kontrollfixierung, von der die derzeitigen Durchführungsvorschriften geprägt sind, sollte auf ein Maß reduziert werden, das aktivierende Förderung bestärkt. Dazu gehören im Wesentlichen eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen und die Abschaffung der 3 %-Abweichungsklausel für ELER-investiv.
- Die Summe sämtlicher mit der Umsetzung verbundener der Berichtslegungstermine sollte kritisch reflektiert und entschlackt werden (zweijährige Rhythmen(z. B. für die Jahresberichte)), so dass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben.

Empfehlungen an Niedersachsen/Bremen

In diesem Zusammenhang liegt auf der Landesebene relativ wenig Spielraum. Ein Verbesserungspotenzial gerade aus Sicht der regionalen Akteure liegt in einer intensiveren Abstimmung der Anforderungen aus Fachaufsicht, Internem Revisionsdienst und Bescheinigender Stelle. Deren Vorstellungen kommen derzeit separat und zum Teil widersprüchlich bei den Regionen an.

Da viele Verbesserungen der Zuverlässigkeit auf Kosten der Governanceziele gehen, sind weitere Empfehlungen in Bezug auf den Politikstil dort genannt.

4.6.3 Zielgerichtete Mittelverwendung

In **Tabelle 4.23** werden die eingeführten Regelungen der EU für eine zielgerichtete Mittelverwendung in ihrer Wirksamkeit und ihren „Nebenwirkungen“ auf die anderen Umsetzungsziele eingestuft. Da die eingeführten Instrumente für die Steigerung der Zielgerichtetheit überwiegend keine „Nebenwirkungen“ auf die Zuverlässigkeit haben, ist diese Spalte nicht in der Tabelle enthalten[132]. Die Aufwand der eingeführten Mechanismen zur verbesserten Zielausrichtung wird durch die Spalte Auswirkungen auf die IK abgebildet.

[132] Für die obligatorischen PAK trifft dies, wie die aktuellen Kontrollen durch die KOM beweisen, nicht zu, deren nicht ausreichende Implementierung und Dokumentation als eine Anlastungstatbestand gewertet wird.

Tabelle 4.23: Einschätzung der Zielerreichung, zielgerichtete Mittelverwendung und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NI/HB	Einfluss auf die Zielgerichtetheit der Mittelverwendung		Auswirkungen auf			
			IK		Governance	
Strategische Ansätze						
Strategische Leitlinien der EU	Zielgerichteter Diskussionsprozess, Stärkung der Umweltaspekte	↗	n. r.	–	Frühe Kommunikation und Diskussion der Ziele.	↗
Mindestausstattung der Schwerpunkte	SP 2 wurde stärker ausgestattet.	↗	n. r.	–	Besser wäre Steuerung über klare Ziele, in denen die KOM einen gemeinschaftlichen Mehrwert sieht.	→
Nationale Strategie	Keine, da die Strategie als Synopse der Länderprogramme fungiert.	→	Zusätzliche Datenlieferung, Berichterstattung und Koordination.	↘	Mehrarbeit ohne Mehrwert.	↘
Strategische Vorgaben ELER und festgeschriebene EPLR-Schwerpunktstruktur	Zwingende Schwerpunktstruktur des EPLR führt aber zu Brüchen und geringer Steuerungsfunktion.	→	n. r.	–	Mangelnde Kohärenz zwischen Strategieansatz und den ELER Verordnungstexten.	→
Landesstrategie	Wenig Lenkungsfunktion der Strategie, da sehr breiter Ansatz, nach wie vor Defizite im Umweltbereich, Tierschutz und Ammoniak.	→	Breites Maßnahmenbündel.	↘	Keine ministeriumsinterne oder ministeriumsübergreifende Strategie, kein Konsens über Schwerpunktsetzung, „additiver“ Politikstil.	↘
Monitoring und Bewertung						
Monitoring/Indikatoren	Grundsätzlich positiv, aber: etabliertes System hat zu viele Indikatoren, die zu wenig definiert sind, inhaltliche und technische Schwächen, bisher keine Steuerungsfunktion und wenig Erkenntnisgewinn.	→	Aufwand, Lernkosten und DV-Systeme führen in NI zu höheren IK.	↘	Insgesamt sinnvoller Ansatz, um Transparenz über Mittelverwendung und Mittelwirksamkeit herzustellen; Die zu große und starre Regelungsdichte (CMEF) erschwert aber eine sinnvolles auf die Bedürfnisse des Landes ausgerichtetes System; großes Ungleichgewicht zwischen ELER und Strukturfonds.	→
Laufende Bewertung	Grundsätzlich positiv, aber zu starr in Zeit und Bewertungsrahmen, zeitliche Taktung mit dem Politik-Zyklus nicht gegeben.	→	Kosten bewegen sich ungefähr in gleichem Rahmen wie in der letzten Förderperiode, trotz höherer Anforderungen.	→		
Projektauswahlkriterien und -verfahren						
Projektauswahlkriterien	Diskussion ist sinnvoll - Beharrung auf einem einheitlichen, stark formalisierten Verfahren der EU ist nicht sinnvoll. *PROFIL*-Maßnahmen verfolgen unterschiedlichen Ansätze, die zum Teil positiv und zum Teil negativ bewertet wurden.	→	Tendenziell höherer Aufwand durch die Dokumentation des „Verfahrens“.	↘	Der sinnvolle Ansatz, Förderung zielgerichtet auszugestalten, läuft durch die Beharrung auf eine bestimmte Form ins Leere, und zeugt vom Kommunikationsdefiziten im Mehrebenensystem.	↘

Fortsetzung von Tabelle 4.23:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NI/HB	Einfluss auf die Zielgerichtetheit der Mittelverwendung		Auswirkungen auf			
			IK		Governance	
Projektauswahl in Leader	Über die Ausdehnung des Leader /ILE Ansatzes Stärkung der auf REK/ILEK ausgerichtete Projektauswahl; Ansätze in Koop-Nat und der Förderung von QualifiziererInnen.	↗	Insgesamt aufgrund der zahlreichen Beteiligten und Abstimmungsprozesse teurer in der Umsetzung.	↘	Stärkung eines integrierten und regionalisierten Ansatzes; Bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen erst in Ansätzen; Ansätze bedürfen der „Qualitätssicherung“.	↗
Sonstiges						
Umwidmung von 1.-Säule-Mitteln für Neue Herausforderungen	Möglichkeit zur Anrechnung best. Maßnahmen wird von Niedersachsen für 43 % der für umweltbezogene Herausforderungen vorgesehenen zusätzlichen Mittel genutzt; neue AUM weisen geringe Umweltanforderungen auf; in die „Milch-Herausforderung“ fließen rund ein Viertel der Mittel;[133] insgesamt nur ein leichtes „Plus“ bezogen auf die erwarteten zusätzlichen Umweltwirkungen der zusätzlichen Mittel.	→	Komplizierte Umsetzung, getrennte Berichterstattung, viel Abstimmungsbedarf.	↘	Extrem hoher Zeitdruck und gesetzte Vorgaben seitens der Politik haben intensivere und ergebnisoffene Diskussion kaum möglich gemacht.	↘
Verzahnung und Treffsicherheit der Agrarumweltmaßnahmen	Baukastensystem stimmt die Maßnahmen effektiver auf einander ab.	↗	Führt zu einer Kostenersparnis in der Umsetzung, da gut aufeinander abgestimmte Verfahren.	↗	Institutionalisierte Zusammenarbeit, die unabhängiger von den handelnden Personen ist.	↗
	Angebot einer ergebnishonorierten Maßnahme.	↗	Noch keine Erkenntnisse.	?	Einbeziehung des endogenen Know-hows für den Naturschutz.	↗
	MSL mit zu geringem Auflagenniveau und Förderlücken für Ackermaßnahmen.	↘	Noch keine aktuellen Erkenntnisse.	?	Kaum stärkere Umweltprofilierung der Maßnahmen. Großer Einfluss der Landwirtschaftsverbände.	↘

n. r. – nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

↗ positiver Einfluss auf die Zielerreichung → kein Einfluss auf die Zielerreichung ↘ negativer Einfluss auf die Zielerreichung

grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

[133] Knapp 75% der zusätzlichen ELER-Mittel (rd. 139 Mio. Euro) werden auf „Umwelt“-Prioritäten verteilt. Ca. 41 Mio. Euro entfallen auf die Anrechung bereits bestehender Maßnahmen. 50 % der Mittel entfallen auf den SP 2; im SP 2 erfolgt bezogen auf das Mittelvolumen die relativ höchste Anrechnung von bestehenden Vorhaben (geschätzt 32,4 Mio. Euro). Auf die Priorität Milch entfallen 24 % (32,2 Mio. Euro) der zusätzlichen. Mittel (siehe genauer hierzu Teil II, Kapitel 3.3).

Insgesamt wurden und werden zahlreiche Ansätze zu einer zielgerichteten Mittelverwendung verfolgt, aber wenige konnten (bisher) wirklich einen Beitrag zum Ziel leisten. Der Mehraufwand für die Umsetzung insbesondere bei der Nationalen Strategie und den etablierten wenig aussagekräftigen Monitoringsystemen steht in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den erreichten Fortschritten.

Hilfreich waren die **strategischen Leitlinien der EU**, die rechtzeitig kommuniziert wurden und damit die Diskussionsprozesse vor Ort angestoßen und kanalisiert haben. Für die Berücksichtigung von Umweltaspekten im *PROFIL* war die Vorgabe der **Mindestausstattung** für Schwerpunkt 2 hilfreich. Positive Ansätze liegen in den regionalisierten Ansätzen von Auswahl und Entscheidungsgremien (Leader und tendenziell auch ILE). Für die regionalisierten Ansätze sind höhere Implementationskosten unvermeidlich.

Zum jetzigen Stand ist der Mehrwert des installierten Gesamtkonzeptes **Projektauswahlkriterien** des formalisierten Schemas aus Sicht der EvaluatorInnen gering, da mit Ausnahme weniger Maßnahmen kein Antragsüberhang vorliegt und die folglich zur Anwendung kommenden allgemeinen Auswahlkriterien in erster Linie die Fördervoraussetzungen wiedergeben. Zudem treten bei den auf Punktwertvergaben beruhenden Verfahren aus Sicht der EvaluatorInnen teilweise unerwünschte Effekte auf. Bestimmte Maßnahmen entziehen sich aufgrund ihrer geringen Standardisierbarkeit und möglichen Bandbreite einer sinnvollen Bewertung anhand eines starren Rasters vollkommen. Die Analyse von Auswahlverfahren unterschiedlicher Maßnahmen von *PROFIL* kommt zu dem Schluss, dass Raster – je nach Gewichtung und Verrechnung der Kriterien – teilweise mit nicht zielkonformen Selektionseffekten, intransparenten Punktwertvergaben und einer mangelnden Abbildung regionaler Besonderheiten verbunden sind. Beispiele sind das AFP, die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung, der Wegebau und Naturschutzmaßnahmen. Andere Wege für zielgerichtetere Förderung sind vielversprechender, wie z. B. zugrunde liegende Fachprogramme mit Prioritätensetzungen. Grundvoraussetzung für eine zielgerichtete Projektauswahl ist eine begründete Interventionslogik.

Das Programm wird stark durch die Aufgabenteilung durch ein Umweltministerium (MU) und ein Ministerium für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum (ML) geprägt. Das ML deckt dabei eher die landwirtschaftlichen und die „Basis“ umweltpolitischen Belange ab. Das MU bringt sich stärker zu spezifischen Fragen des Umwelt- und Naturschutzes ein. Beide Ansätze wirken in die Agrarumweltmaßnahmen hinein. Eine bessere Verzahnung wurde in dieser Förderperiode durch die Entwicklung des Baukastenmodells des NAU/BAU erzielt. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Weiterentwicklung der ergebnisorientierten Honorierung.

Die MSL-Maßnahmen verfolgen einen großflächigen Ansatz, was mit niedrigen Einstiegsschwellen verbunden ist. Die Maßnahmen, mit denen besonders gezielte Umweltwirkungen realisiert werden sollen, fallen in die Zuständigkeit des MU. Sie lassen sich, wenn

erforderlich, mit den Basis-AUM aus dem ML kombinieren bzw. darauf aufsatteln. Die „Neuen Herausforderungen“ sind in diese Konzeption integriert. Sie enthalten überwiegend die großflächigen Maßnahmen mit geringeren Umweltanforderungen .

Empfehlungen an Niedersachsen/Bremen in Bezug auf die Instrumente zur besseren Zielausrichtung

- Noch **in dieser Förderperiode** sollten die beteiligten Stellen hinsichtlich der Datenhaltung noch stärker geschult werden, damit die Qualität der Daten (noch) besser wird. Dies gilt v. a. für die Maßnahmenbereiche, die nicht an Datenbanksysteme angeschlossen sind. Auch sollte mehr Qualitätsbewusstsein bei der Eingabe nicht zahlungsrelevanter Informationen angestrebt werden.
- Projektauswahlkriterien und –verfahren: Mehr Wert auf eine zielgerichtete Förderung zu legen – so zeigen die Ex-Post-Evaluationen – ist notwendig und sinnvoll. Dies kann, wie in den einzelnen Maßnahmenbewertungen aufgezeigt, aber auf unterschiedliche sachgerechte und maßnahmenspezifische Weise geschehen. Die Ansätze, die verfolgt werden, sollten auf der Grundlage der Empfehlungen der MaßnahmenbewerterInnen verbessert werden.
- Der Weg, Qualitätssicherung von Förderung über ein regionales Gremium wie die LAGn zu betreiben, ist sinnvoll und sollte langfristig beibehalten werden.
- Die AUM sollten im Bereich der MSL-Maßnahmen noch stärker auf die Umweltziele ausgerichtet werden. *PROFIL* sollte stärker den Tierschutz und die Reduzierung von Ammoniakemissionen in eine strategische Weiterentwicklung mit einbeziehen.
- Für die Diskussion einer **zukünftigen strategischen** Ausrichtung des Förderprogramms sollte stärker auf die im ML vorliegenden Erkenntnisse aus der Raumordnung, deren Modellvorhaben und das installierte Regionalmonitoring zurückgegriffen werden, die eine gute Grundlage einer integrierten Strategie liefern.

Empfehlungen an die Europäische Ebene in Bezug auf die Instrumente zur besseren Zielausrichtung

- Für die **restliche Laufzeit** der Förderperiode wäre zu überlegen, ob die Berichterstattung zu der Nationalen Strategie aufrecht erhalten werden oder freie Kapazitäten – gerade in den Bundesländern – für eine nach vorne gewandte strategische Diskussion gewonnen werden sollten.
- In der **nächsten Förderperiode** sollte auf einen dreistufigen strategischen Ansatz verzichtet werden. Statt Festlegung von Mindestausstattungen auf der Ebene von Schwerpunkten sollte besser eine Mindestausstattung von (europäischen) Zielen eingefordert werden. Ebenso.
- Datensysteme/Monitoring: EU-weite Anforderungen sollten zukünftig auf ein Mindestmaß reduziert werden. Wenn Daten EU-weit aggregiert werden sollten, dann muss

eine eindeutige Definition vorgegeben werden, die auch in Datenbankstrukturen übersetzbar ist (analog zur BuchführungsVO). Es sollten Freiräume geschaffen werden, damit die Berichterstattung stärker auf die Programme und Maßnahmenstruktur im Land ausgerichtet werden kann.

4.6.4 Governance

In **Tabelle 4.24** sind die einzelnen Aspekte des Themenfeldes Governance aufgeführt, wobei die verwandten Bereiche wie fondsübergreifende Ansätze und Kapazitätsaufbau mit enthalten sind.

Tabelle 4.24: Einschätzung der Zielerreichung „Governance“ und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NI/HB	Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance	Auswirkungen auf IK		Auswirkungen auf Zielgerichtetheit der Mittel	
Partnerschaftlicher Politikstil Land EU					
Durchführungsbestimmungen/ Änderungsverfahren/Zahlstellenwesen	Zu detaillierte Bestimmungen, zu starr in den Argumentationen, Form vor Inhalt, widersprüchliche Entscheidungen, besonders problematisch.	↘	Ständig anwachsende Anforderungen.	↘	Hinderlich für „risikobehaftete“ bzw. nichtstandardisierbare Maßnahmen.	↘
Fachlich inhaltlich mit der Arbeitsebene in der KOM	Gute sachorientierte Zusammenarbeit; Ausnahme: Beharren auf Förderkulisse Ländlicher Raum für Gewässer- und Naturschutzmaßnahmen	↗	n. r.	–	n. r.	–
Partnerschaftlicher Politikstil Land Bund						
Nationale Strategie	Mehraufwand ohne Mehrwert, wenig geglückte Indikatorenabstimmung.	↘	Datenlieferung, Koordination.	↘	Kaum Einfluss auf die Ausrichtung der Programme.	↘
Nationale Rahmenregelung	Insgesamt positive Bewertung des Instruments zur Herstellung ähnlicher Förderbedingungen zwischen den Bundesländern.	↗	Erhebliche Arbeitserleichterung durch das „zentrale“ Genehmigungsverfahren.	↗	Gefahr der zu starken Anziehungskraft der GAK-Mittel und der leichteren Abwicklung.	?
Koordinierungsstelle (BMELV)	Übernimmt aktive Vermittlerrolle und versucht bundeseinheitlichen „State of the Art“ herzustellen	↗	Keine Erkenntnisse für das Land, auch auf Bundesebene neue Berichtspflichten.	?	n. r.	–
Umsetzung der EPLR	Fortschritte gegenüber der letzten Fördeperiode, noch stärkere Koordination und „Herstellen von Verbindlichkeit“ im Abstimmungsprozess mit der KOM erforderlich.	↗	Keine Erkenntnisse.	?	n. r.	–

Fortsetzung von Tabelle 4.24:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NI/HB	Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance		Auswirkungen auf			
			IK		Zielgerichtetheit der Mittel	
Partnerschaftlicher Politikstil im Land						
Konsultation und Beteiligung der WiSo-Partner	Kleines Etappenziel erreicht: Verbesserung gegenüber der letzen Förderperiode, aber „Hypothek“ durch „Zwei-Klassen-Stimmrecht“ für WiSo-Partner, unzureichende Beteiligung bei der HC-Änderung durch Leitungswechsel in der VB; noch weiterer Verbesserungsbedarf im Sinne der Mitgestaltung und eines Beteiligungs**prozesses**.	→	Steigender Organisationsaufwand.	↘	Potenzial vorhanden, aber noch zu geringer Einfluss.	→
Mainstreaming Leader - Erhöhung regionaler Selbstentwicklungspotenziale über umfassenden Leader-Ansatz						
Quantitative Merkmale	Quantitativ: Ausweitung des Leader-Ansatzes auf 32 Regionen (und 18 ILE-Regionen) damit fast flächendeckender Ansatz integrierter Strategien.	↗	Hohe Prozess- und Abstimmungskosten.	↘	Regionales Auswahlverfahren stärkt strategische Passgenauigkeit.	↗
Inhaltliche Ausprägung	Qualitativ: Rückschritt gegen über LEADER+: - Weniger sektorübergreifend, - Weniger Innovation, - Mehr Aufwand.	↘	Gremienkosten sind noch nicht erfasst.	?	Ziel und Instrumente der (EU und NI) sind nicht ausreichend „deckungsgleich“.	↗
Stärkung fondsübergreifender Ansätze						
EU Vorgaben	Wegen der „simplification“ wurde auf eine Rahmenverordnung verzichtet – Auseinanderdriften der Fonds in Bezug auf Umsetzungsbestimmungen.	↘	n. r.	–	Inkohärente Vorgaben erschweren Zusammenwirken, Wissenstransfer und strategische Ausrichtung vor Ort.	↘
Umsetzung Land/Leader	Wissenstransfer über Arbeitsgruppe der Fondsverwalter und gegenseitige BGA-Beteiligung; keine gemeinsame Strategie, aber inhaltlich viele Potenziale zwischen EFRE und *PROFIL*; in den Umsetzungsstrukturen kaum Berührungspunkte: Mittelinstanzen fehlen zur Bündelung; bessere Verzahnung der Evaluationsergebnisse mit dem EFRE geplant. In einigen Feldern muss ausgelotet werden, in wie weit Förderlücken vorhanden sind. Interaktion RTB (Kreisförderprogramme EFRE) und Leader muss näher beleuchtet werden, hier wurde Chance für Stärkung integrierter Ansätze im EFRE vertan.	↗	Nur geringer Anstieg des Programmoverheads.	→	Noch keine Erkenntnis über die Wirkungen, aber es werden EFRE finanzierte Vorhaben zur Umsetzung der REK genutzt.	?

Fortsetzung von Tabelle 4.24:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NI/HB	Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance		Auswirkungen auf IK		Auswirkungen auf Zielgerichtetheit der Mittel	
Chancengleichheit						
Prozesse zur Verbesserung	Gegenüber der letzten Förderperiode wurden hier Fortschritte erzielt; insgesamt sind Frauen in den auf Beteiligungsprozesse ausgerichteten Gremien unterschiedlich stark vertreten. Spitzenwert liegt bei 38 % im BGA[134], Schlusslichter sind die ILE Lenkungsgruppen mit 12 % (LAG, BAG); positiv für die Integration von Frauen und gleichstellungspolitischen Themen in die Prozesse ist der hohe Anteil von Regionalmangerinnen.[135]	↗	n. r.	–	Keine Chancengleichheit sichernden Mechanismen.	↘
Maßnahmen zur Verbesserung	In der Maßnahmenausgestaltung werden **keine** frauenspezifischen Ziele/Auswahlkriterien formuliert oder Erkenntnisse berücksichtigt, der Anteil **potenziell** gleichstellungsorientierter Maßahmen (Beschäftigung) ist mit 55 % der verausgabten Mittel relativ hoch. Von den Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen profitieren Frauen überproportional; frauenspezifische Beratungsstrukturen gibt es im Rahmen von *PROFIL*-Maßnahmen nicht.	→	n. r.	–	Keine Zielausrichtung durch Maßnahmenausgestaltung oder Auswahlkriterien.	↘
Kapazitätsaufbau						
Europäisches Netzwerk Ländliche Entwicklung	Wird bislang kaum wahrgenommen.	→	Bisher n. r.	–	Bisher n. r.	–
Netzwerke DVS	Füllt die Funktion als Wissensplattform und „Servicestelle“ aus Sicht der VB gut aus, aber noch ausbaufähig.	↗	n. r.	–	Noch keine Wirkungen.	?
Technische Hilfe zum Kapazitätsaufbau	Wird jenseits der Pflichtausgaben (Evaluation, Begleitung und EDV) sehr vielfältig zum Kapazitätsaufbau der verschiedenen Akteure eingesetzt.	↗	Tendenziell IK senkend.	↗	n. r.	–

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

↗ positiver Einfluss auf die Zielerreichung → kein Einfluss auf die Zielerreichung ↘ negativer Einfluss auf die Zielerreichung

grau hinterlegt: auf EU-Entscheidung/Handeln zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

[134] Bzw. nach Angaben der VB nunmehr bei 41 %.

[135] Hier ist zu klären, ob der überproportionale Frauenanteil auf die schlechten Arbeitskonditionen zurückzuführen ist.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum partnerschaftlichen Politikstil zwischen Land, Bund und KOM

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen Bund und Ländern werden grundsätzlich positiv eingeschätzt, wobei die Rolle des Bundes im föderalen System nach wie vor schwierig ist. Zum einen wird vom Bund erwartet, dass er Interessenvertreter der Länder gegenüber der KOM ist, zum anderen darf er sich aber nicht soweit einmischen, dass Länderinteressen berührt werden.

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den Ländern und der KOM sind z. T. verbesserungswürdig, weniger auf der konkreten Arbeitsebene, als in der grundsätzlichen Konstruktion. Verbessert gegenüber der letzten Förderperiode haben sich nach Ansicht der befragten Verwaltungsbehörden die Aspekte aktive Unterstützung und Rechtzeitigkeit von Informationen im Rahmen der Umsetzung. Auch wird die KOM stärker als Kooperationspartner wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen: Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und der Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen.

- Dem Land **Niedersachsen** sollte mehr Eigenverantwortlichkeit zugebilligt werden, da vor dem Hintergrund der EU27 ein einheitliches Vorgehen in allen Details von der KOM nicht hergestellt werden kann.
- Es liegt in der Verantwortung der **EU-KOM**, die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur in Ausnahmefällen vorsichtig und nur mit ausgereiften Änderungsvorschlägen zu modifizieren. Änderungen und Auslegungen des Rechtsrahmens sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren erfolgen, wobei das Komitologieverfahren[136] eine Aufwertung erfahren sollte.
- Der **Bund** sollte seine Organisationsrolle stärker wahrnehmen, um Ineffizienzen bei den Ländern zu verringern. Das BMELV sollte beispielsweise Terminen in den BGA einen Vorrang einräumen, um seinen Vertretern die Teilnahme an den Sitzungen immer zu ermöglichen. Nur die Einsicht in landesinterne Umsetzungsbedingungen kann zu praktikablen und akzeptablen Koordinierungsvorschlägen führen.
- Bereits in der letzten Förderperiode gefordert, wird es **zukünftig** noch dringender, dass die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorgibt und mit sorgfältig abgestimmten Verordnungstexten startet.

[136] Ausschussverfahren nach Artikel 202 des EU-Vertrages. Beim Komitologieverfahren entscheiden das Europäische Parlament und der Rat über die grundsätzlichen Bestimmungen in den Rechtsakten und übertragen einem Fachausschuss die Regelung der technischen Durchführung.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen an Niedersachsen/Bremen zum BGA und zu WiSo-Partner-Veranstaltungen

Insgesamt wird die Einrichtung des Begleitausschusses positiv gesehen, aber der Beteiligungsprozess an sich muss intensiviert werden. Im Einzelnen lassen sich aus der Analyse der Dokumente und den Ergebnissen der Onlinebefragung der WiSo-Partner folgende Empfehlungen ableiten, die überwiegend noch in **dieser Förderperiode** umgesetzt werden sollten:

- Die Stimmrechtsregelung in der Geschäftsordnung sollte als Zeichen eines Neuanfangs geändert werden. Es sollte eine Regelung gefunden werden, in der durch ein Vetorecht der VB oder ähnliche Mechanismen die Hoheit der Verwaltung über grundlegende Fragen gewahrt bleibt, aber alle BGA-Mitglieder zu jedem Punkt abstimmen können und wahrgenommen werden.
- Mit den Anregungen und Bedenken, die im Laufe einer Sitzung hervorgebracht werden, sollte transparenter verfahren werden; eventuell wäre hier ein Tagesordnungspunkt für den Fortgang der wesentlichen offenen Fragen bzw. Forderungen der letzten Runde bzw. aus schriftlichen Stellungnahmen hilfreich.
- Die Mehrstufigkeit der Beteiligung aus Informationsveranstaltungen für alle und BGA-Sitzungen für die Sprecher sollte beibehalten und systematischer mit einander verknüpft werden. So bietet es sich an, im Vorfeld der BGA Sitzungen zum „Abklopfen“ eines ersten Meinungsbildes und der Diskussion komplexer Fragestellungen mit allen relevanten WiSo-Partnern durchzuführen. Hierbei sollte der Zweck[137] und das Ziel einer jeden Veranstaltung und ggf. auch von Unterpunkten der Tagesordnung klar definiert werden, um die Erwartungshaltungen zu kanalisieren und Missverständnissen vorzubeugen. (Stärkung Gruppenfunktion)
- Wichtig ist die Gestaltung eines Beteiligungsprozesses, der einen kontinuierlichen Austausch und ein fortlaufendes Engagement der WiSo-Partner fördert. Eventuell wären hierfür noch andere Arbeitsformen zu etablieren. Hier sollte ggf. eine gezielte Abfrage erfolgen, welcher Verband an Arbeitskreisen o. ä. interessiert ist. Ein anderer Weg läge in einer Stärkung der Gruppen als Diskussionsforen. Hiermit wäre eine stärkere Wahrnehmung der Multiplikatorfunktion der Gruppensprecher mit den entsprechenden organisatorischen Aufgaben verbunden.
- Die Anregungen, die die Verbände zum Kapazitätsaufbau gemacht haben, sollten geprüft und mit Mitteln der TH versucht werden, umzusetzen.
- Für die Diskussion über die **nächste Förderperiode** ist eine stärkere und kontinuierliche Einbeziehung aller WiSo-Partner vorzusehen – hier sollte sich die VB über Mittel

[137] Z. B. handelt es sich um eine Information oder um ein Beteiligungsverfahren, um eine Präsentation von Ideen oder die endgültige Sachlage.

der TH Unterstützung organisieren. Erste Anfänge wurden hierfür bereits frühzeitig im April 2010 gemacht.

– Bei **maßnahmenspezifischen Beteiligungsformen** sollte darauf geachtet werden, dass sie nicht von einzelnen Verbänden dominiert werden und ein Mindestmaß an Transparenz hergestellt wird. Auch sollten Vertreter sämtlicher Belange, die von einer Änderung einer Förderrichtlinie berührt werden, mitbeteiligt werden. Insgesamt dürfen die Grenzen einer partnerschaftlichen partizipativen Umsetzung und Lobbyismus nicht verschwimmen. Der BGA sollte mehr dafür genutzt werden, Transparenz über die bilateralen Verbandsbeteiligungen herzustellen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Mainstreaming Leader zur Erhöhung regionaler Selbstentwicklungspotenziale

Insgesamt zeigt sich, dass sowohl die ILE-Prozesse als auch Leader in der überwiegenden Mehrheit der Regionen zu einer **Stärkung der regionalen Handlungskompetenz** beigetragen haben. Bei den ILE-Regionen zeigt sich dies v. a. in einer Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit, die auch über das Fördergeschäft hinaus geht. Bei den Leader-Regionen zeigt es sich darüber hinaus in einer stärkeren Vernetzung der Akteure insgesamt. Die mit der ILE-Förderung angestrebte **Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements** ist bisher allerdings nicht im gewünschten Umfang gelungen. Für Leader ist festzuhalten:

– Der Rechtsrahmen hat den Gestaltungsspielraum in Niedersachsen erheblich eingeschränkt und das unmittelbare Verknüpfen der eigenen Strategie mit den anderen Fonds erschwert.

– Innovatives ist nach Ansicht der RM nicht mehr möglich und nach der Philosophie der niedersächsischen Zahlstelle geht Sorgfalt und korrektes Handeln vor der Unterstützung „kreativer Entwicklungsansätze“ und -maßnahmen.

– Das Nebeneinander von ILE-Regionen und Leader führt zu unterschiedlich anspruchsvollen integrierten Ansätzen und zu einer gewissen Zwei-Klassen-Gesellschaft, mit unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten. Wie weit diese beiden Instrumente ihre Berechtigung haben und vielleicht jeweils spezifische regionale Herausforderungen ansprechen, oder ob eine Zusammenführung in einem Ansatz sinnvoll wäre, kann erst zu einem späteren Zeitpunkt betrachtet werden.

Folgende Empfehlungen an Niedersachsen/Bremen werden daher gegeben:

– **Kurzfristig** (d. h. im Rahmen dieser Förderperiode) sollte das Förderspektrum insbesondere in Leader, aber auch für die ILE-Regionen, soweit wie unter den gegebenen Anforderungen an eine regelkonforme Abwicklung möglich, ausgeweitet werden.

– **Mittel- bis langfristig** sollte als Grundlage für die Bewilligung von Leader-Projekten eine Entwicklung hin zu „Zielkonformität statt Richtlinienkonformität“ angestrebt werden, um so die erforderlichen Handlungsspielräume zu eröffnen.

- Auch die **kurzfristige** Einrichtung einer Koordinierungs-/Informations-/Vernetzungsstelle für die Förderung der integrierten Entwicklung wäre sinnvoll, um zum einen den Austausch und die Informationsweitergabe zwischen den Regionen, den GLL und weiteren Akteuren zu verbessern und zum anderen die zuständigen Fachreferate zu entlasten. Als gutes Beispiel kann hier das AktivRegionen-Netzwerk in Schleswig-Holstein genannt werden.
- Für die Entschärfung der Kofinanzierungsprobleme wäre **kurzfristig zu prüfen** inwieweit unter dem jetzigen VO-Rahmen mehr nicht-öffentliche Quellen z. B. gemeinnützige Vereine zur Kofinanzierung zugelassen, unbare Eigenleistungen auch bei nicht-gewinnorientierten privaten Trägern als Eigenmittel anerkannt und die Förderhöhe für nicht-gewinnorientierte Projekte privater Träger auf die Förderhöhe für öffentliche Träger angehoben werden könnten.
- Es sollte verstärkt darüber nachgedacht werden, Landesmittel für innovative Projekte bereitzustellen.
- **Langfristig** sollten von **allen beteiligten Ebenen** neue Finanzierungsmodelle für Leader entwickelt werden. Dem Ideal von Leader würde am ehesten die Schaffung eines regionalen Fonds aus Mitteln der Kommunen und ggf. weiterer Akteure der Region entsprechen, der der LAG als „Kofinanzierungstopf" zur Verfügung steht. Allerdings ist die gemeinsame Identität in den wenigsten Regionen soweit gefestigt, dass die Kommunen hierzu bereit wären[138]. Für strukturschwache Regionen mit finanzschwachen Kommunen, die unter Haushaltssicherung stehen, müssten wiederum alternative Instrumente etabliert werden. Es sollte auf allen Ebenen unter Einbindung von Wissenschaft und Praxis eine intensive Diskussion angestrebt werden, um hier erfolgversprechende Lösungen zumindest für die nächste Förderperiode zu entwickeln.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Stärkung fondsübergreifender Ansätze

Empfehlungen an die EU Ebene für die Förderperiode 2014 ff

Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich strategisch gut vorbereitet. Hier gibt es zuwenig Abstimmung und Kooperation zwischen den Direktionen. Im Prinzip ist die Rahmenverordnung, die allen Strukturfonds und dem ELER gleiche Umsetzungsbedingungen verschaffen sollte, der Vereinfachung zum Opfer gefallen. Die daraus resultierenden Probleme reichen hinunter bis auf die regionale Ebene, wo sie aber kaum lösbar sind.

- Um Kohärenz und Komplementarität zwischen ELER und Strukturfonds zu erreichen, sollte die EU-KOM an Verbesserungen in Bezug auf Vorgaben, Strukturen und Ziele

[138] Das Beispiel der Nachhaltigkeitsregion Isenhagener Land zeigt allerdings, das dies möglich ist. In weiteren Regionen stehen zum Teil öffentliche Mittel (des Landkreises oder der Gemeinden) für regionsweite oder besonders innovative Projekte zur Verfügung.

für den ländlichen Raum und die Querschnittsziele arbeiten. Die Diskussion um die GAP nach 2013 sollte daher nicht von der zukünftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen dominiert werden.

– Für eine Harmonisierung und einen integrierten Ansatz bedarf es keiner Multifondsprogramme. Diese sind nicht administrierbar und verursachen einen sehr großen Aufwand. Mit den bisherigen Monofondsprogrammen kann – eine stringente Abstimmung vorausgesetzt – eine starke Komplementarität und Kohärenz erreicht werden. Hierfür sind ein gemeinsamer Zeitplan und ein bis in den Wortlaut identisches Umsetzungsregelwerk für alle Fonds erforderlich. Dies ist gegebenenfalls über eine Rahmenverordnung zu erreichen.

Empfehlungen an Niedersachsen/Bremen

– Die gegenseitige Beteiligung in den Begleitausschüssen sollte noch **in dieser Förderperiode** intensiver für thematische Diskussionen genutzt werden. Zumindest die Aktivitäten des EFF im Bereich der Prioritätenachse 4 mit Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung sogenannter Fischwirtschaftsgebiete sollten weniger separiert erfolgen. Transparenz könnte hier über Berichte der „EFF"-Gruppe im ML auf den PROFIL BGA-Sitzungen hergestellt werden oder in den entsprechenden Leader Gruppen.

– Mit den regionalisierten Teilbudgets (u. a. Landkreisprogramme v. a. für KMU) hat der EFRE in Niedersachsen ein Instrument zur regionalen Gestaltung und Schwerpunktsetzung eingeführt. Hier wäre **kurzfristig** zu überprüfen, inwieweit dieses Instrument stärker als integrierter Ansatz mit Leader verzahnt werden könnte.

– Strategische Förderlücken zwischen ELER und EFRE können eventuell im Bereich der Tourismusförderung und der Nahtstelle Dorferneuerung zur Städtebauförderung auftreten. Auch dies sollte im Austausch mit den Evaluatoren verifiziert werden, um eventuell **gegensteuern** zu können.

– Austauschstrukturen zwischen den Fonds wurden mit der Arbeitsgruppe der Fondsverwalter geschaffen, die die jour-fix-Runden der letzten Förderperiode fortsetzt. Diese Gremium sollte intensiv für die **fondsübergreifende Diskussion über 2014 ff** genutzt werden. Es sollten regionale Foren[139] gefunden werden, um den Diskussionsprozess auch in die Flächen zu tragen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Chancengleichheit in PROFIL

Neben den förderpolitisch begrenzten Ansätzen hat es das Konzept des Gender-Mainstreaming im Umfeld eines durch Männer dominierten Politikfeldes – mit den entsprechenden Strukturen in der Verwaltung und der Fachöffentlichkeit, besonders schwer. Durch die „formalisierte Verankerung" als Querschnittsziel in den Verordnungstexten

[139] Da die Zukunft der Regierungsvertretungen eher ungewiss ist.

läuft es Gefahr, auf ein rein formalisiertes Prüfraster reduziert zu werden. Auch wenn die Gestaltungsspielräume eng sind, gibt es in *PROFIL* Ansatzpunkte, Gender-Aspekte stärker zu berücksichtigen, die – anstelle von Textbausteinen – **überwiegend noch in dieser Förderperiode** stärker genutzt werden sollten:

- Die Maßnahmen mit Gleichstellungspotenzial für die vier Zielbereiche sollten besser über geschlechtspezifische Ziele, Indikatoren oder Auswahlkriterien profiliert werden. Mit Zielmarken werden spezifische Bewertungsmaßstäbe sichtbar und die aktiven Bemühungen in den Verwaltungen intensiviert. Diese könnten u. a. in einer Frauen spezifischen (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit liegen.
- Aus den Erkenntnissen eines anderen Investitionsverhaltens von Frauen sollten Investitionsförderungen differenzierter erfolgen. Diversifizierungsmaßnahmen, wie sie in NRW unter ELER-Code 311 angeboten werden, sind mit einem Potenzial für Beschäftigung/Unternehmerinnentum von Frauen verbunden, was um so mehr genutzt wird, als Frauen in den entsprechenden Beratungseinrichtungen arbeiten. Über die Einführung einer solchen Maßnahme in das Förderprogramm sollte in Niedersachsen/Bremen nachgedacht werden.
- Die Vernetzungsstelle (DVS) sollte für Gleichstellungsthemen, beispielsweise für eine bessere Integration frauenspezifischer Qualitäts- oder Auswahlkriterien in den Maßnahmenförderungen und einen Erfahrungsaustausch mit anderen europäischen Ländern hierzu stärker genutzt werden. Hier wäre eine Sammlung von best-practice-Beispielen besonders hilfreich.
- Es sollte über stringentere Vorgaben für die Beteiligungsgremien, v. a. bei Leader und den ILE-Lenkungsgruppen und im BGA für die VertreterInnen der WiSo-Partner nachgedacht werden. Zielwerte der EU liegen bei 40 % Frauenanteil in Entscheidungsgremien.
- Gerade im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen sollte im Rahmen des Monitoring und der Bewertung mehr auf deren Qualität abgehoben und keine rein numerische Berichterstattung geleistet werden. Die hierfür erforderlichen Daten müssen erfasst und zur Verfügung gestellt werden, ggf. auch im Rahmen von Zuwendungsempfängerbefragungen in der laufenden Bewertung.
- In allen Dokumenten und Veröffentlichungen sollten Leitfäden für eine gendersensiblen Sprache (in Wort und Bild) die nicht nur Frauen mitmeint, sondern Frauen sichtbar macht, berücksichtigt werden (ISOE, 2005).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Kapazitätsaufbau

Für eine Bewertung des Einflusses der neu geschaffenen Strukturen ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh. Erstens mussten sich diese zunächst selbst organisatorisch verfestigen und zweitens waren die Akteure in den Landesverwaltungen sehr stark durch abwicklungstechnische Fragen (Begleitung und Begleitausschüsse, Datensysteme, Finanzmanagement und Änderungsverfahren) eingebunden, so dass solche Vernetzungsangebote

als Luxus oder absolute Kür wahrgenommen werden. Erst langsam werden diese Angebote mehr gesehen und angenommen. Im Rahmen des Workshops „Über den Tellerrand geschaut 2011“, auf dem Ergebnisse der 7-Länder-Bewertung den beteiligten Bundesländern präsentiert und diskutiert werden, ist eine Befragung der TeilnehmerInnen zum Bekanntheitsgrad und der Funktion der Netzwerke geplant.

Aus den Expertengesprächen und auf der Grundlage eigener Erfahrungen können folgende Empfehlungen gegeben werden, die noch für **diese Förderperiode** Relevanz haben:

– Die **EU** sollte ein klareres Profil der geschaffenen Vernetzungsstrukturen entwickeln. Unter LEADER+ war die Aufgabe der Beobachtungsstelle beim Netzwerk AEIDL[140] sehr klar, beim Europäischen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Contact Point sind Aufgaben und Service unklarer, zumal oftmals eine Verwechslung mit dem Evaluationsnetzwerk und dem Help desk stattfindet.

– **Niedersachsen /Bremen** sollten die Möglichkeiten und das Know how der DVS noch stärker nutzen, auch für eigene Veranstaltungen.

4.6.5 Gesamtfazit zur Balance der Ziele

Im Zielkanon der Programmdurchführung, der sich aus den Aspekten Vereinfachung, Zuverlässigkeit der Mittelverwendung, zielgerichtete Mittelverwendung und Governance zusammensetzt, dominiert die Verlässlichkeit die anderen Ziele. Der Rechtsrahmen kommt weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung zugute, sondern ist stark auf den Erhalt der uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof ausgerichtet, deren Anforderungen unter ExpertInnen als kaum erfüllbar gelten. Die Herstellung von Zahlstellenkonformität führt zu einem starken Standardisierungsdruck, den die Zahlstelle in Niedersachsen auch an die Maßnahmen und Leader weitergibt. Damit schafft sie einerseits eine große Rechtssicherheit, Spielräume für eine eventuelle Vereinfachung werden eher nicht gesehen. Das gilt auch für die Nicht-Beförderung innovativer Projekte.

Nichts desto trotz gelingt es der niedersächsischen Verwaltung nach einer Phase großer Umbrüche und Personalverlusts insgesamt, eine überwiegend gut funktionierende Umsetzungs- und Ablaufstruktur zu etablieren. Die Kosten für die Umsetzung werden aufgrund der gestiegenen Anforderungen seitens der EU jedoch ansteigen. Die dezentralen Besonderheiten in der Umsetzung[141] erfordern einen sehr hohen Einsatz für kontinuierliche Ab-

---

[140] Netzwerk der „European Association for information on local development“.

[141] Zwei Ressorts, 12 Fachreferate, drei Bewilligungsstränge mit jeweils zahlreichen Ortsinstanzen und auf der „vierten“ Ebene 52 UNBn und 32-Leader-Regionen.

stimmung und Koordination. Hier müssen die notwendigen Ressourcen bereitgestellt und teilweise aufgebaut werden.

Hemmnis einer größeren Zielgerichtetheit und einem konsequenten Einsatz der Mittel für die Umsetzung (internationaler) Umweltverpflichtungen ist eine fehlende ressortübergreifende Strategie. Sektorbezogene Grundsatzpapiere dominieren stark den Diskussionsprozess.

Die Auswirkungen des umfassenden Leader-Ansatzes auf alle anderen Durchführungsziele werden sich erst zu einem späteren Zeitpunkt bewerten lassen.

Literaturverzeichnis

CBD 1992: Convention on Biological Diversity (Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt).

2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.

2006/702/EG: Entscheidung des Rates vom 06. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Union, L 291.

RL 79/409/EWG: Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie). ABl.L 103 vom 25.4.1979, S.1.

RL 92/43/EWG: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie). ABl.L 206 vom 22.7.1992, S.7.

VO (EG) Nr. 1290/2005: Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 209 vom 11. August 2005. Amtsblatt der Europäischen Union.

VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union, L 277/1 vom 21.10.2005.

VO (EG) Nr. 883/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 883/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Buchführung der Zahlstellen, der Ausgaben- und Einnahmenerklärungen und der Bedingungen für die Erstattung der Ausgaben im Rahmen des EGFL und des ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171. Internetseite Europäische Union: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:171:0001:0034:DE:PDF. Stand 2.3.2009.

VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171.

VO (EG) Nr. 1083/2006: Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

VO (EG) Nr. 1828/2006: Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Amtsblatt der Europäischen Union, L371.

VO (EG) Nr. 1974/2006: Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_368/l_36820061223de00150073.pdf. Stand 8.10.2007.

VO (EG) Nr. 1975/2006: Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 07. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Amtsblatt der Europäischen Union, L 368/74. Stand 8.10.2007.

VO (EG) Nr. 941/2008: Verordnung (EG) Nr. 941/2008 der Kommission vom 25. September 2008 zur Festlegung von Form und Inhalt der der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EGFL und des ELER sowie zwecks Beobachtung und Prognose vorzulegenden Buchführungsdaten. Amtsblatt der Europäischen Union, L 258/3.

Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/1616 vom 5.5.2010, Große Anfrage der SPD Fraktion im Bundestag an die Bundesregierung zu den ökonomischen Wirkungen des Konjunkturpakets.
http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/016/1701616.pdf. Stand 8.7.2010.

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-Niedersachen:
http://www.recht-niedersachsen.de/78120/sthbn,egfl,eler.htm. Stand 8.10.2007.

BDA ZILE/FB 2008: Besondere Dienstanweisung (BDA) zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Internetseite ML Niedersachsen:
http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C47702014_L20.pdf. Stand 9.2.2009.

RL MRH: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen aus den Förderfonds der Metropolregion Hamburg. Bekanntmachung des ML (Nds.) vom 2.10.2009. Internetseite Metropolregion Hamburg: http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/264370/data/foerderrichtlinien-mrh.pdf. Stand 19.9.2010.

RdErl. d. MU v. 22.11.2007: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der Fließgewässerentwicklung. Nds.MBl., 50/2007.

3N, Kompetenzzentrum Niedersachsen Netzwerk Nachwachsende Rohstoffe (2009): Stand und Perspektiven der Biogasnutzung in Niedersachsen. Hannover.

Aehnelt, R., Kühn, M. und Schütte, I. (2006): Lebensqualität in Klein- und Mittelstädten. Integrierte Berichtssysteme von regionalen Zentren des Städtekranzes im Land Brandenburg. Schlussbericht. Berlin.

Altmüller, R., Dettmer, R., Horny, N. und Ratzbor, G. (2006): Wiedereinbringung von Kies in Heidebäche und Erfolgskontrolle am Beispiel der Fischfauna. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (Hrsg.): Beiträge zum Fließgewässerschutz III: Erfolgreicher Arten- und Biotopschutz in Heidebächen. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 4. S. 205-213.

Anonymus, Hrsg. (31-5-2010): Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt - Stand: 31. Mai 2010. Entwurf, Stand 31.05.2010.

Bähr, J. (2004): Bevölkerungsgeographie. Stuttgart.

Bathke, M. (2008): Ex-post-Bewertung von PROLAND Niedersachsen, Materialband zu Kapitel 9, Maßnahme r: Ländliche Infrastrukturmaßnahmen. Braunschweig.

Bauer, S. (2007): Förderpolitik in der Verflechtungsfalle. Internetseite Evangelische Akademie Loccum: http://www.loccum.de/material/arbeit/lw07/bauer.pdf. Stand 21.8.2008.

Bauschke, A. (2010): Statt "Neue Herausforderungen" alte Verteilungsmechanismen? Analyse der Umsetzung des Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen ländlicher Entwicklungsprogramme in ausgewählten deutschen Bundesländern. Masterarbeit (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin).

BBSR, Bundesinstitut für Bau,- Stadt- und Raumforschung (2008): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Veranstaltungsergebnisse eines Expertenworkshops im August 2008. http://www.bbsr.bund.de/nn_22702/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/Stadtregionen/Veranstaltungen/Erster__Expertenworkshop.html. Stand 27.4.2010.

BBSR, Bundesinstitut für Bau,- Stadt- und Raumforschung und Hans-Böckler-Stiftung (2009): Gender-Index - eine Landkarte der Gleichstellung in Deutschland. http://www.genderindex.de/was-ist-der-index.html. Stand 2.9.2009.

BBSR, Bundesinstitut für Bau,- Stadt- und Raumforschung (2010): Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume? BBSR-Berichte KOMPAKT, H. 5.

Becker, H., Neumeier, S., Plankl, R., Tietz, A. und Weingarten, P. (2009): Abgrenzung ländlicher Räume im Spiegel regionaler Typisierungen: ein Diskussionsbeitrag. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. (in Vorbereitung). Völkenrode.

Becker, P. (2009): Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung. SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, H. S 5.

Beetz, S. (2007): Innovationen in ländlichen Räumen unter der Perspektive von Lebensqualität. In: Beetz, S. (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume - LandInnovation -, H. 14. S. 9-18. www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite.

Bergschmidt, A., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Margarian, A. und Heuer, J. (2010): Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 - Niedersachsen. Braunschweig.

Bernardy, P. (2009): Ökologie und Schutz des Ortolans (Emberiza hortulana) in Europa - IV. Internationales Ortolan-Symposium. Naturschutz und Landschaftspflege in Niedersachsen, H. 45. 173 S., Hannover.

Bernhard, S., Hohmeyer, K., Jozwiak, E., Koch, S., Kruppe, T., Stephan, G. und Wolff, J. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB Forschungsbericht, H. 2/2008. Nürnberg. Internetseite Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0208.pdf. Stand 24.2.2010.

Bieritz, L., Distelkamp, M. und Ulrich, P. (2010): Ermittlung der nachfrageseitigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte ländlicher Entwicklungsprogramme im Zeitraum 2007 bis 2009 (Gutachten der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung im Auftrag des vTI). Osnabrück.

Blank, S. und Löwenbein, O. (2009): Inwiefern kann Evaluation mittels systemtheoretischem Ansatz und Netzwerkansatz die Steuerung von Projekten durch Lernprozesse befördern? Zeitschrift für Evaluation Jg.8, H. 1, S. 75-85.

Blume, L. und Döring, T. (2009): Unterschiede regionale Wirtschaftskraft - welchen Einfluss hat die Landespolitik? Jahrbuch für Regionalwissenschaft 29, H. 2, S. 105-120.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006. Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.bmelv.de/cln_045/nn_752130/SharedDocs/downloads/Agrarbericht/gesamte_20Fassung_202006.html. Stand 3.6.2006.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006b): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (Artikel 11 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). Entwurf (Stand 30.05.2006).

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013. http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaeume/Strategiepapier.html. Stand 23.1.2007.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Jahresgespräch zwischen KOM und BMELV am 28. Oktober 2008, wichtige Ergebnisse/Aussagen. Email vom 4.11.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (konsolidierte Fassung). http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf. Stand 8.5.2009.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010a): Daten zur Erhebung der Kontrollkosten ländlicher Entwicklungsmaßnahmen 2008 der Europäischen Kommission, Übersicht über die Bundesländer.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010b): Die Bundeswaldinventur - Alle Ergebnisse und Berichte. http://www.bundeswaldinventur.de/enid/339f44d88c57996f89ec3a02bf822380,51519f6d6f6465092d09/2.html.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010c): Expertengespräch mit Vertretern des BMELV über die Rolle des Bundes bei der Umsetzung der EPLR, Referate 521 und 615. Gespräch vom 21.04.2010.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010d): Position der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.

BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2010): "High nature value" (HNV)-Indikator im Rahmen der ELER-Verordnung - Ergebnisse der Pilotkartierung der HNV Farmland-Flächen auf Stichproben im landwirtschaftlich genutzten Offenland. Schriftverkehr BMU-BMELV vom 15.06.2010.

BMWI, Bundesministerium für Wirtschaft (2009): Strategische Berichterstattung 2009, Langfassung, Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiebericht-2009-langfassung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf.

Bornemann, H., Breuer, A., Rautenberg, R. und Winter, M. (2010): Umsetzung des Ziels "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" im Rahmen der europäischen Strukturpolitik und Handlungsoptionen für seine Fortführung in der Förderperiode 2014-2010. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie durch die Prognos AG. Internetseite BMWI: http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/umsetzung-ziel-regionale-wettbewerbsfaehigkeit-und-beschaeftigung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf. Stand 7.9.2010.

Britschkat, G. Hornuf L. (2008): Studie über die Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages zum Lotterie- und Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft. München. Internetseite WKW, Wirtschaftsforschung GmbH, München: http://www.mkw-gmbh.de/fileadmin/templates/mkw-gmbh/publications/lottostudie.pdf.

Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren (2010): Handbuch Kombinierte ELER-/GAK-Berichterstattung 2007 - 2013. Unveröffentlicht.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Hamburg. Gespräch am 09.09.2009.

CDU Niedersachsen und FDP Niedersachsen (2008): Koalitionsvereinbarung 2008 - 2013 zwischen CDU und FDP für die 16. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages. Internetseite FDP Niedersachsen: http://www.fdp-fraktion-nds.de/files/768/upload/koalitionsvertrag/koalitionsvertrag_2008.pdf. Stand 19.9.2010.

CEMAT, Konferenz der Minister für Raumentwicklung (2007): Territoriale Agenda der Europäischen Union für ein wettbewerbsfähiges nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998207/Territoriale-Agenda-der-Europaeischen-Union-Angenommen-am-25.-Mai-2007-barrierefrei.pdf. Stand 31.3.2010.

Clausen, H. und Trettin, L. (2003): Förderung von Demonstrationsvorhaben im Umweltbereich - Mitnahmeeffekte und Finanzierungsoptionen. RWI Materialien, H. 1. Essen.

Destatis, Statistisches Bundesamt (div. Jgg.): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Viehhaltung und Erzeugung. Fachserie 3, Reihe 4. Wiesbaden.

DG Agri (2008): Sitzungsprotokoll zum gemeinsamen Jahrestreffen mit den Verwaltungsbehörden der drei Länder Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen/Bremen über die jährliche Überprüfung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2007-2013 am 10/12/2008 in Brüssel. E-Mail.

DG Regio (2007): Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds. Arbeitspapier Nr. 6. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf.

Dickhaut, W. (2006): Erfahrungen zu Erfolgskontrollen bei Fließgewässerrenaturierungen - Ergebnisse eines BMBF-Projektes. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (Hrsg.): Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 26. Jg., Nr. 2. S. 87-90.

DLV, Deutscher Landfrauen Verband (2009): Mindestinvestitionsvolumen in Agrarförderprogrammen senken, Pressemitteilung des Landfrauenverbands zur Agrarkredittagung des Sparkassen- und Giroverbandes, 18.11.2009 im Hannover. http://www.landfrauen.info/pressemeldungen/pressemeldung0.html?no_cache=1&tx_ttnews[smonths]=11&tx_ttnews[syears]=2009&tx_ttnews[tt_news]. Stand 23.9.2010.

DVL, Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V. (2010): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Zeit nach 2013: Entwicklung vielfältiger Kulturlandschaften - eine zentrale Aufgabe. Standpunkte des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege e.V. http://www.lpv.de/uploads/media/DVL-Stellungnahme_zur_GAP.pdf.

EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2009): Leitfaden: Die Anwendung des "High Nature Value (HNV)"-Wirkungsindikators 2007-2013. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index_en.htm.

EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2010a): Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of life in rural areas. Brüssel.

EEN, European Evaluation Network for Rural Development, Hrsg. (2010b): Working Paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by The European Evaluation Network for Rural Development. Editors: R. Lukesch, B. Schuh. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm. Stand 19.4.2010b.

EFZN, Energieforschungszentrum Niedersachsen Hrsg. (2009): Niedersächsische CO2-Vermeidungspotenziale und Vermeidungskosten. Goslar.

EU-COM, Commission of the European Communities (2006): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors - Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework, COM(2006)9final. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=9.

EU-COM, Commission of the European Communities (2009): Note to the Managing Authorities of all Rural Development Programmes Supported by the EAFRD, 2007 - 2013 Subject: RDP - Selection Criteria. Email vom 09.11.2010.

EU-Com, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2009): Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information Report 2009. http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/RD_Report_2009.pdf. Stand 14.8.2010.

EU-Com, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010): Working paper on the CMEF gross value added indicators. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD. Stand 28.7.2010.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Der neue Programmplanungszeitraum 2000 - 2006: technische Themenpapiere, Technisches Papier 3, Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen. Luxemburg.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). K(2000) 946 endgültig.

EU-KOM, Europäische Kommission (2003a): Landwirtschaft und Umwelt (Fact sheet). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2003b): Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/236&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en. Stand 15.10.2007.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2003c): Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen.

EU-KOM, Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:DE:PDF. Stand 25.11.2009.

EU-KOM, Europäische Kommission (2006a): Guidance note B - Evaluation guidelines. Internetseite Europäische Kommission: Stand 26.7.2010.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006b): Guidance note A - Choice and use of indicators. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006c): Guidance Note H - Output Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006d): Guidance Note I - Result Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006e): Guidance Note J - Impact Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006f): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006g): Sonderausgabe Newsletter: Beschäftigung und Wachstum durch ländliche Entwicklung. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special_de.pdf. Stand 19.9.2006.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007a): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 2: Zulassung einer Zahlstelle gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates und Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission, Dokument Nr. AGRI-2007-60982.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007b): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 3: Prüfungsstrategie, Dokument Nr. AGRI-RC D(2007).

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007c): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 4: Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäß Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer III der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates, Dokument Nr. AGRI-2007-61729.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007d): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 5: Musterbericht der Bescheinigenden Stelle, Dokument Nr. AGRI-2007-61713.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007e): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 6: Form, Umfang und Inhalt der Bescheinigung der Bescheinigenden Stelle, Dokumenten Nr. AGRI-2007-61715.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007f): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 7:Stellungnahme der Bescheinigenden Stelle zur Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates, Dokument Nr. AGRI-2007-61717.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007g): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr.1: Wiedereinzuziehende Beträge gemäß Anhang III der Verordnung (EG) Nr.885/2006 der Kommission.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): 19. Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds (Durchführungsjahr 2007), KOM(2008) 659 endgültig. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0659:FIN:DE:PDF. Stand 31.3.2010.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009a): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf. Stand 20.7.2010.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009b): Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum 2007-2013 (Teil I: Erläuternde Leitlinien, Teil II: Tabellen mit gemeinsamen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2010a): Mehr oder weniger Kontrollen? Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko.

EU-KOM, Europäische Kommission (2010b): Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, Miteilung der Kommission an das Europäische Parlament den Rat den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=418&newsId=890&furtherNews=yes.

Eurostat (2010): Europäische Regional- und Städtestatistik. Internetseite Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/main_tables. Stand 25.8.2010.

Fährmann, B. (2010): Laufende Auswertung der Teilnehmerbefragungen von Veranstaltungen der Technischen Hilfe im Rahmen der laufenden Bewertung von *PROFIL*. Braunschweig.

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035871.pdf. Stand 2.10.2007.

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008a): 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.

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008b): Ergebnisse der Befragung zu den Bestimmungsgründen für die Implementationskostenanteile der Maßnahmen von PROLAND.

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008c): Untersuchung und Bewertung der Implementationkosten 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.

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2010a): Ergebnisse einer Online-Befragung zum Thema "Beteiligung der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner (WiSos) an der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2010b): Ergebnisse vorbereitender Interviews mit 8 BGA Vertretern für die WiSo-Partnerbefragung zum Thema "Beteiligung der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner (WiSos) an der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.

Fährmann, B., Grajewski, R., Koch, B. und Peter, H. (2008a): Die Politik zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik - Von den Ursprüngen bis zur Gegenwart. Schriftenreihe Europäisches Verwaltungsmanagement der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin.

Fährmann, B., Grajewski, R., 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.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft und ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg.

Faßbender, H. und Kluge, J. (2006): Perspektive Deutschland - Was die Deutschen wirklich wollen. Berlin.

Fries, S. (2006): Evaluation integrierter Stadtentwicklungsplanung am Beispiel des Bund-Länder-Städtebauförderprogramms Soziale Stadt. Stuttgart.

Fuchs, S. und Stein-Bachinger, K. (2008): Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum. Bioland Verlags GmbH, Mainz.

GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm. Stand 4.2.2010.

GD Regio, Generaldirektion Regionalpolitik (2003): Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development. Sourcebook 2: Methods & Techniques. Internetseite Regional Policy - Inforegio. Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm. Stand 15.4.2009.

GemiNI, Gender Mainstreaming in Niedersachsen (2002): Leitfaden für Kabinettsvorlagen. Gender Mainstreaming in Niedersachsen. Gleiche Chancen Gleiche Rechte Politik mit Konsequenz. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen. Familie, Gesundheit und Integration: http://www.ms.niedersachsen.de/download/9483. Stand 19.9.2010.

Grajewski, R., Heuer, J., Roggendorf, W., Bathke, M, Bormann, K., Eberhardt, W., Koch, B., Raue, P., Reiter, K., Sander, A. und Tietz, A. (2008): Variablenliste zur Generierung von Indikatoren im niedersächsischen Moniotoringsystem gem. Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Braunschweig.

Grajewski, R. und Mehl, P. (2008): Variable Politik trotz wachsender Verflechtung. Netzwerkgovernance am Beispiel der Politik zur Entwicklung Ländlicher Räume. In: Scheller, H. und Schmid, J. (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden. S. 284-310.

Grieve, J. und Weinspach, U. (2010): Working paper on Capturing impacts of LEADER and of measures to improve Quality of Life in rural areas (Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by the European Evaluation Network for Rural Development). Brüssel.

Haenel, H.-D., Hrsg. (2010): Calculations of Emissions from German Agriculture - National Emission Inventory Report (NIR) 2010 for 2008 / Berechnung der Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft - Nationaler Emissionsbericht (NIR) 2010 für 2008. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 334 Braunschweig.

HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Umsetzung des EPLR Hessen 2007 bis 2013 aus Sicht der Zuständigen Behörde. Gespräch am 30.06.2009.

HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2010): Telefoninterview mit der EFRE-Verwaltungsbehörde. Gespräch am 06.05.2010.

ISOE, Institut für sozial-ökologische Forschung (2005): Leitfaden zur Integration von Genderfragen in ein Sozioökonomisches Monitoring in Nationalparken. Frankfurt.

Jung, H.-U. (2007): Global denken, lokal handeln? Handlungsansätze der regionalen Wirtschaftsförderung, Präsentation im Rahmen der Veranstaltung der Ev. Akademie Loccum "Vom Standort zum Sprungbrett? Regionale Wirtschaftsförderung für KMU in Zeiten globalen Wettbewerbs", am 29. November 2007 in Loccum. Internetseite NIW: http://www.niw.de/uploads/pdf/vortraege/Jung%20Loccum%20Vortrag%2029%2011%2007.pdf. Stand 23.9.2010.

Jung, H.-U., Böttcher, F., Dorenkamp, A., Hardt, U., Loos, H. und Skubowius, A. (2009): Gestaltung der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserberglandplus. Hannover.

Kallas (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.

Klein, A., Fischer, M. und Sandkühler, K. (2009): Verbreitung, Bestandsentwicklung und Gefährdungssituation des Rotmilans *Milvus milvus* in Niedersachsen. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (Hrsg.): Ökologie, Gefährdung und Schutz des Rotmilans Milvus milvus in Europa. Internationales Artenschutzsymposium Rotmilan. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 3. S. 136-143.

Korczak, D. (1995): Lebensqualität-Atlas. Opladen.

Kubis, A., Titze, M. und Ragnitz, J. (2007): Spillover effects of spatial growth poles - a reconsiliation of conflicting policy targets? IWH-Diskussionspapiere, H. 8. Halle. Internetseite Institut für Wirtschaftsforschung Halle: www.iwh-halle.de. Stand 26.11.2009.

Lenihan, H. (2004): Evaluating Irish industrial policy in terms of deadweight and siplacement: a quantitative methodological approach. Applied Economics 36, S. 229-252. Stand 1.12.2009.

Leser, H. (2005): DIERCKE - Wörterbuch Allgemeine Geographie.

LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie und OEF, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft (2006): Ex-ante-Bewertung des Niedersächsischen und Bremischen Programms für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes 2007 - 2013. In: ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): PROFIL 2007 - 2013, Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.

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 (2009): Bericht 2009 zur laufenden Bewertung von *PROFIL* 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen im Rahmen der 7-Länder-Bewertung (Stand: Mai 2009). Internetseite ML Niedersachsen: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C49098235_L20.pdf. Stand 13.7.2010.

LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009): Gespräch mit der Zahlstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Gespräch am 16.03.2009.

Lukesch, R., Schuh, B., Beaufoy, G., Goemann, H., Kaufmann, P., Koorberg, P., Michalek, J., Moran, D., Paracchini, M. L., Pinay, G., Pufahl, A., Schiller, S., Rossi, P. und Storti, D. (2010): Working paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/impacts_en.pdf. Stand 29.4.2010.

Mantino, F. (2010): Typologies of Governance Models. In: INEA, National Institue of Agricultural Economics (Hrsg.): RuDi. Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER), H. Deliverable D3.2. Internetseite RuDi, Rural Development Impacts: http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.2.pdf. Stand 07.07.2010.

Mantino, F., Bolli, M., Fagiani, P. und Tarangioli, S. (2010): Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models. In: INEA, National Institute of Agricultural Economics (Hrsg.): RuDi. Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER), H. Deliverable D3.3. Internetseite RuDi, Rural Development Impacts: http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.3.pdf. Stand 07.07.2010.

MCON, Dieter Meyer Consulting (2005): Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000-2006 für Niedersachsen. Oldenburg.

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). Email vom 10.12.2009.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): Entwurf eines Bewertungsschemas Wegebau, Stand: Juli 2007.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): PROFIL 2007-2013. Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hrsg. (2008a): Zwischenbericht 2007 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (*PROFIL* 2007-2013). Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008b): 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 3 vom 27.03.2008. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, MU, Niedersächsisches Umweltministerium, WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen und KoRIS, Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung (2007): *PROFIL* 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.ml.niedersachsen.de/master/C20359226_N20358583_L20_D0_I655.html. Stand 11.4.2008.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009a): 2. Änderungsantrag für das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 *PROFIL*. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009b): 3. Änderungsantrag für das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 *PROFIL*. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009c): Auswahlkriterien der Maßnahme "Ländlicher Wegebau". http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C60293336_L20.pdf.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009d): Daten zur Erhebung der Kontrollkosten ländlicher Entwicklungsmaßnahmen 2008 der Europäischen Kommission. Schreiben vom 22.11.2009.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009e): 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 (2009f): Expertengespräch mit der Zahlstelle Niedersachsen 2009. Gespräch am 25.05.2009.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009g): Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 auf Ebene der Maßnahmen (Stand 22.05.2009). Email vom 15.07.2010.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009h): Konzept für die Weiterentwicklung von Gender Mainstreaming und der Prüfung der Auswirkungen auf Familien (Anlage 2 zu einem Kabinettsvermerk vom 13.01.2009). Email vom 27.04.2009.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009i): Kreuzchenlistendaten 2007 und 2008 der landwirtschaftlichen Direktzahlungen und PROFIL (einschließlich Restzahlungen der fakultativen Modulation). CD vom 04.03.2009.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009j): *PROFIL* 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013, *konsolidierte Fassung Stand: 15. Dezember 2009*. Hannover. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: www.profil.niedersachsen.de.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009k): Übersicht über n+2 2004, 2005 und 2006 nach LAGn in Niedersachsen Leader+. Email vom 13.05.2009.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Hrsg. (2009l): Zwischenbericht 2008 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (*PROFIL* 2007-2013). Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010a): Waldzustandsbericht 2009. Stand 5.4.2010a.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010b): Antwort auf eine Große Anfrage - Drucksache 16/1966 - Politik der Landesregierung für den ländlichen Raum. Internetseite Niedersächsischer Landtag: http://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_16_2500/2001-2500/16-2397.pdf. Stand 30.4.2010.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010c): EGFL-Daten für das EU-Haushaltsjahr 2009 (verschlüsselt). Email vom 05.02.2010.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010d): ELER-Daten Niedersachsen/Bremen EU-Haushaltsjahr 2009 (verschlüsselt). Email vom 28.01.2010.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010e): *PROFIL* - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Zwischenbericht 2009 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (bearbeitet durch entera). http://www.ml.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1525&article_id=5235&_psmand=7. Stand 19.7.2010.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010f): Projektauswahlkriterien für Maßnahmen aus dem Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 - 2013, Stand 06.2010.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010g): Technische Hilfe *PROFIL* Ausgabenübersicht (Stand 30.06.2010). Email vom 5.8.2010.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Schleswig-Holstein. Gespräch am 20.08.2009.

MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2007): Prioritätenprogramm Trinkwasserschutz (Entwurf).

MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz: (Hrsg.) (2009): Der Klimawandel als Herausforderung für Staat und Gesellschaft - Positionspapier zum Klimaschutz in Niedersachsen -. http://www.umwelt.niedersachsen.de/servlets/download?C=53533757&L=20. Stand 5.4.2010.

MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (2009): Gespräch mit Koordination im MU. Gespräch am 26.05.2009.

MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (2010a): Nitratgehalt des Grundwassers. http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C4849103_N4479828_L20_D0_I598.html. Stand 27.7.2010.

MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (2010b): Naturschutzförderung Niedersachsen außerhalb PROFIL. Email vom 26.04.2010, MU Abt. 52 Arten- u. Biotopschutz, Natura 2000.

MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (2010c): Naturschutzförderung Niedersachsen außerhalb PROFIL. Email vom 08.03.2010, MU Ref. 53 Förderprogramme und Vertragsnaturschutz.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Nachhaltig und gerecht - Gender Mainstreaming in Bundes- und Landesministerien - Dokumentation der Tagung am 22. und 23. Februar 2005.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum aus Sicht des Referats für Zahlstellenangelegenheiten im MUNLV. Gespräch am 19.03.2009.

MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2010): Kohärenz, Komplementarität, Synergie zwischen EFRE und *PROFIL* . Gespräch am 29.04.2010.

MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007a): Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel "Konvergenz" Förderperiode 2007 - 2013. Hannover.

MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007b): Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" Förderperiode 2007 - 2013. Hannover.

MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007c): Operationelles Programm für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel "Konvergenz" Förderperiode 2007 - 2013. Hannover.

MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2009a): Niedersächsischer Durchführungsbericht 2008 für den EFRE im Ziel Konvergenz. Hannover.

MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2009b): Niedersächsischer Durchführungsbericht 2008 für den EFRE im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Hannover.

Neu, C. (2006): Territoriale Ungleichheit - eine Erkundung. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2006, H. 37, S. 8-15.

NIW, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2009): Regionalmonitoring Niedersachsen Regionalreport 2008, Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung: http://www.ml.niedersachsen.de/master/C2790556_N2781126_L20_D0_I655.html. Stand 26.2.2009.

NIW, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): Regionalmonitoring Niedersachsen Regionalreport 2009, Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume. Hannover. http://www.ml.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1387&article_id=5001&_psmand=7.

NIW, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2005): Herausforderungen und Chancen einer integrierten Entwicklungspolitik für ländliche Räume in Niedersachsen. Hannover.

NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2004): Umweltindikatoren als Beitrag zur Nachhaltigkeitsdiskussion in Niedersachsen. Nachhaltiges Niedersachsen - Dauerhaft umweltgerechte Entwicklung, H. 32. Hildesheim.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2005): Regionale Bevölkerungsvorausberechnung für Niedersachsen. Basisjahr 2004. Internetseite NLS: http://www.nls.niedersachsen.de/ http://www.nls.niedersachsen.de/Download/Bevoelkerung/Tab_Annahmen_reg_BV_2004.pdf. Stand 26.5.2005.

NLWKN - Staatliche Vogelschutzwarte (2009): NLWKN-Bericht_Feldvogel-Indikator_15-12-09.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2009): Niedersächsischer Beitrag für das Maßnahmenprogramm der Flussgebietsgemeinschaft Elbe nach Art. 11 der EG-Wasserrahmenrichtlinie bzw- nach § 181 des Niedersächsischen Wassergesetzes. Internetseite NLWKN: http://www.nlwkn.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=8198&article_id=45603&_psmand=26. Stand 21.7.2010.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2007): Leitfaden Maßnahmenplanung Oberflächengewässer.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2010): Natura 2000-Gebiete in Niedersachsen, Stand 12.2007. http://www.nlwkn.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=7931&article_id=45336&_psmand=26. Stand 8.6.2010.

Noll, H.-H. (1995): Wohlstand, Lebensqualität und Wohlbefinden in den Ländern der Europäischen Union. In: Hradil, S. und Immerfall, S. (Hrsg.): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Leverkusen. S. 431-473.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2009): Society at a Glance 2009. OECD Social Indicators. Paris.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Paris.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume - Deutschland. Paris. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaeume/OECD-Pruefbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/OECD-Pruefbericht.pdf. Stand 8.10.2007.

Oedl-Wieser, T. (2004): Chancengleichheit im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums, Mid Term Evaluation 2003. Facts & Feature, H. 28. Wien.

Offermann, F., Gömann, H., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Osterburg, B., Pelikan, J., Salamon, P. und Sanders, J. (2010): vTI-Baseline 2009-2019: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 333. Braunschweig. Stand 20.2.2010.

ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung (2004): Methoden und Ergebnisse der Integration von Leader-Innovationen - Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Endbericht, Kurzfassung. Wien. Internetseite EU-KOM, DG Agri: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum_de.pdf. Stand 30.3.2009.

Osterburg, B., Nieberg, H., Rüter, S., Isermeyer, F., Haenel, H.-D., Hahne, J., Krentler, J.-G., Paulsen, H. M., Schuchardt, F., Schweinle, J. und Weiland, P. (2009a): Erfassung, Bewertung und Minderung von Treibhausgasemissionen des deutschen Agrar- und Ernährungsektors. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 03/2009. Braunschweig.

Osterburg, B., Nitsch, H., Laggner, B. und Roggendorf, W. (2009b): Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung von Wirkungen der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft. Bericht für das F+E-Vorhaben "Naturschutzfachliche Bewertung der GAP - Effizienzsteigerung durch Nutzung bestehender Datenbestände", gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Arbeitsbericht aus der vTI-Agrarökonomie 07/2009). Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_07_2009_de.pdf. Stand 21.2.2010b.

Osterburg, B. und Runge, T., Hrsg. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutz-orientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.

Paul, C., Weber, M. und Mosandl, R. (2009): Kohlenstoffbindung junger Aufforstungsflächen. Freising. Internetseite PrimaKlima: http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul_studie.pdf.

Pöschl, H. (2004): Frauen in der Landwirtschaft. Ein nachrangiges Thema in den Agrarstatistiken. Wirtschaft und Statistik 2004, H. 9, S. 1017-1027.

Projektgruppe GIB (2010): Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, H. 110. Berlin.

Rahmann, G., Ausden, M., Barth, K., Böhm, H., Koopmann, R., Oppermann, R, Paulsen, H. M. und Weißmann, F. (2008): Klimarelevanz der Ökologischen Landbaus - Stand des Wissens. Landbauforschung Völkenrode 58, H. 1/2, S. 71-89.

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2008): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Internetseite Bundesrechnungshof: http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf. Stand 16.2.2009.

Reiter, K., Roggendorf, W., Leiner, C. und Sander, A. (2008): Ex-post-Bewertung von PROLAND Niedersachsen. Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover.

SBU, Senator für Bau Umwelt und Verkehr der Freien Hansestadt Bremen, Hrsg. (2009): Klimaschutz- und Energieprogramm 2020.

Schäfer, W., Mosimann, T., Brunotte, J., Severin, K., Bartelt, R. und Gunreben, M. (2002): Bodenqualitätszielkonzept Niedersachsen - Entwurf 23.04.2002 - Teil Erosion. unveröffentlicht.

Schmidt, T. und Osterburg, B. (2010): Wirkung von Wasserschutzmaßnahmen auf den mineralischen Stickstoffgehalt von Böden. Ergebnisse der Arbeiten im vTI zum Projekt WAgriCo2. Unveröffentlichtes Manuskript.

Schuh, B., Tödtling-Schönhofer, H., Wimmer, H., Lukesch, R., Vercruysse, J.-P. und O'Grady, S. (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final Report. Commissioned by: European Commission, DG AGRI. Internetseite EU-KOM, DG Agri: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full_text.pdf. Stand 20.7.2010.

Sellheim, P. (2006): Fließgewässereenaturierung und Erfolgskontrollen in Zeiten der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (EG-WRRL). Beiträge zum Fließgewässerschutz II. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 2/2006. S. 76-86.

Skubowius, A., Brünink, D. und Bornemann, H. (2010): Sonderuntersuchung zu den regionalisierten Teilbudgets im Rahmen der ESF- und EFRE-Begleitforschung in Niedersachsen (im Auftrag des Niedersächischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr). Internetseite NIW: http://www.niw.de/uploads/pdf/publikationen/RTB-Sonderuntersuchung_2010_07.pdf. Stand 19.9.2010.

SLA, Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung (2010): ZILE II, Förderdaten der Jahre 2007 - 2009 für die ZILE-Maßnahmen und Leader, Auszahlungsstand 12/2009.

Spellerberg, A. (2007): Quality of rural life in rural areas. Processes of divergence and convergence. In: Glatzer, W. und Noll, H.-H. (Hrsg.): Getrennt vereint - Lebensverhältnisse in Deutschland seit der Wiedervereinigung. Social indicators Research, H. Vol. 83 no. 2. S. 283-307.

Statistische Ämter der Länder (2010): Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, Länderergebnisse, 3.2 Emissionen an Treibhausgasen 2006 nach Art der Gase und Bundesländern. http://www.ugrdl.de/we1329.htm. Stand 16.9.2010.

Statistisches Bundesamt (2004): Statistisches Jahrbuch 2004. Statistisches Jahrbuch. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009): Statistisches Jahrbuch 2009. Wiesbaden.

Statistisches Landesamt Bremen (2010): Die Viehbestände im Land Bremen. Ergebnisse der Allgemeinen Viehzählung 2003 und 2007. http://www.statistik.bremen.de/sixcms/media.php/13/CIII1_2007_Viehbestand.pdf. Stand 5.11.2010.

Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale). Internetseite Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): http://www.iwh-halle.de/asp/publist.asp?Lang=d&Reihe=5. Stand 1.12.2009.

SUBVE, Senator für Umwelt Bau Verkehr und Europa (2010): BUISY Bremer Umweltinformationssystem: Schutzgebiete in Bremen. http://www.umwelt.bremen.de/de/detail.php?gsid=bremen179.c.3406.de#t4. Stand 8.6.2010.

Sudfeldt, C., Dröschmeister, C., Flade, M., Grüneberg, C., Mitschke, A., Schwarz, J. und Wahl, J. (2009): Vögel in Deutschland - 2009. Münster.

TAURUS ECO Consulting und ISI, Fraunhofer-Institut für System und Innovationsforschung (2009): Strategische Berichterstattung 2009 (Langfassung), Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Internetseite BMWI: http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiebericht-2009-langfassung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf. Stand 21.5.2010.

Tietz, A. (2010): Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 03/2010. Braunschweig. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_03_2010_de.pdf. Stand 9.4.2010.

Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. In: Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.

Umweltbundesamt (2010): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2010, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - 2008. Dessau. Stand 23.8.2010.

UNCED, United Nations Conference on Environments and Development (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente, Agenda 21. BMU (Hrsg.), 289 S., Bonn.

UNESCAP, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2010): What is Good Governance. http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp. Stand 8.7.2010.

von Münchhausen, S., Knickel, K., Gountaras, K. und Peter, S. (2006): Beitrag des ökologischen Landbaus zur Entwicklung ländlicher Räume: Fallstudien in verschiedenen Regionen Deutschlands. Bonn.

Weiler, J. (2009): Naturschutzfachliche Bewertung der GAP: "Dauergrünland aus Sicht einer Zahlstelle" (Vortrag). Internetseite Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.: http://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/data_files/Vortraege/FT-EU-Agr-Bonn-09/weiler_nrw.pdf. Stand 16.6.2009.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2010): EFRE-Programm Bremen 2007-2013 Jahresbericht für das Jahr 2009. Bremen.

Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W. und Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt / New York. S. 13-27.