

Ex-ante-Bewertung von PFEIL 2014-2020

Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum

von

Thünen-Institut für Ländliche Räume



**entera - Ingenieurgesellschaft für Planung
und Informationstechnologie**



im Auftrag der Niedersächsischen Staatskanzlei

Braunschweig, August 2015
(Inhaltliche Fertigstellung: Juli 2014)

Impressum

Dieser Bericht wurde im Juli 2014 inhaltlich abschließend bearbeitet und zusammen mit dem Programmentwurf von PFEIL bei der EU-Kommission eingereicht.

Nach erfolgter Genehmigung wird der vorliegende, redaktionell überarbeitete Bericht im August 2015 veröffentlicht. Die redaktionelle Überarbeitung bezieht sich nur auf Rechtschreibung, Grammatik, Layout sowie einheitliche Schreibweisen.

Projektleitung:

Dipl.-Ing.-agr. Andreas Tietz
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
andreas.tietz@ti.bund.de

Dr. Thomas Horlitz
entera – Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie
Fischerstraße 3, 30167 Hannover
horlitz@entera.de

unter Mitarbeit von Winfried Eberhardt, Barbara Fähmann, Regina Grajewski, Petra Raue, Karin Reiter, Norbert Röder (alle Thünen-Institut für Ländliche Räume) und Achim Sander (entera)



Die Ex-ante-Bewertung und der Umweltbericht zur SUP wurden mit Mitteln des Landes Niedersachsen und des ELER finanziert.

Zusammenfassung

Mit der Ex-ante-Bewertung des Programms PFEIL (Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen) 2014-2020 wurden das Thünen-Institut für Ländliche Räume und entera – Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie im Herbst 2012 beauftragt. Der Auftrag für den Umweltbericht im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung erging getrennt an entera. Dadurch war eine größtmögliche Synergie zwischen den beiden Prozessen gewährleistet. Die Ex-ante-Bewertung stützte sich auf die verschiedenen Bearbeitungsstadien des PFEIL-Dokuments, auf Richtlinienentwürfe, die zeitgleich erarbeiteten Programmplanungsdokumente der Struktur- und Sozialfonds sowie auf die Expertise aus der laufenden Bewertung des Vorgängerprogramms *PROFIL*.

Von der SÖA/SWOT zu den Bedarfen und der Strategie

Die sozio-ökonomische Analyse (SÖA) wurde in einem ersten Entwurf 2012 erstellt und nach Hinweisen der Evaluation überarbeitet. Sie zeichnet ein umfassendes und differenziertes Bild der sozio-ökonomischen und umweltbezogenen Ausgangslage in Niedersachsen/Bremen. Neben den von der EU vorgegebenen Indikatoren wurden spezifische Indikatoren in die Analyse einbezogen. Aufgrund der Begrenzungen von SFC¹ musste die SÖA stark gekürzt werden. Dadurch hat sie an Aussagekraft verloren. Bei der Bewertung der auf der SÖA basierenden Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT), Bedarfe und Strategie wurde daher auf die Langfassung abgestellt. Die SWOT-Liste war in der Ursprungsfassung sehr umfassend; aufgrund von Anregungen der Evaluation wurde eine Straffung vorgenommen. Gleiches gilt für die Darstellung der Bedarfe. Die Strategie von PFEIL leitet sich aus den Bedarfen ab. Dargestellt ist auch weitgehend, welche Bedarfe mit PFEIL adressiert werden und welche außerhalb von PFEIL. Die Argumentationskaskade zwischen SÖA, SWOT, Bedarfen und Strategie ist weitgehend nachvollziehbar.

Sind die Maßnahmen geeignet?

Das Maßnahmenspektrum greift auf bewährte Maßnahmen von *PROFIL* zurück, einige Maßnahmen wurden grundlegend modifiziert, einige neue Maßnahmen aufgenommen. Dabei wurde Empfehlungen der zurückliegenden Evaluationen gefolgt, z. B. die Agrarinvestitionsförderung stärker an der Bereitstellung öffentlicher Güter auszurichten oder einzelne Vorhaben der Agrarumweltmaßnahmen stärker zu profilieren und die Adaption neuer umweltfreundlicher Techniken zu fördern. Neu im Programm sind Maßnahmen wie EIP (Europäische Innovationspartnerschaften), Tierschutz oder Flächenmanagement Klima. Dies entspricht ebenfalls Empfehlungen der Evaluation, vernetzende Maßnahmen zu fördern, Tierwohlaspekte und den Moorschutz stärker zu adressieren. Das Maßnahmenpaket von PFEIL reicht bei den beiden letztgenannten Themen bei Weitem nicht aus, um die Probleme umfassend zu lösen. Es kann nur einen kleinen Baustein in einem Gesamtkonzept darstellen, das zwingend hoheitliche Maßnahmen umfassen muss.

¹ SFC = Structural Funds Common Database; Datenbank der Europäischen Kommission, über die alle Dokumente eingereicht werden müssen.

Diese wurden im Tierschutz bereits implementiert und können durch den ELER sinnvoll flankiert werden. Im Moorschutz sind darüber hinaus EFRE-Mittel eingeplant. LEADER wurde finanziell besser ausgestattet, für die Bewilligung wird ein Ein-Tür-Prinzip eingeführt, und der Spielraum der ELER-Verordnung wird weitgehend genutzt. Warum es daneben noch der Förderung von ILE-Regionalmanagements bedarf, ist nicht ausreichend begründet.

Zwei Maßnahmen sind aus Sicht der Evaluation kritisch zu bewerten. Ihr Beitrag zu den jeweils anvisierten Zielen wird infrage gestellt. Dies ist zum einen die Ausgleichszulage mit dem Fokus auf Grünlanderhalt. Sie wird in ihrer jetzigen horizontalen Ausgestaltung als nicht problemadäquat bewertet. Damit wird die Verwendung von knapp 6 % des PFEIL-Budgets (ohne top-ups) als ineffektiv eingestuft. Zum anderen ist es die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung, deren Profil in Richtung Ressourceneffizienz dringend geschärft werden muss.

Viel Überbau — Einbindung in die Strategiekaskade

Der EU-Haushalt soll sich stärker an den Prioritäten der EU-2020-Strategie ausrichten. Spiegelt man PFEIL mit den Prioritäten der EU-2020-Strategie und dem Nationalen Reformprogramm, zeigt sich, dass eine Übereinstimmung vor allem bei den umweltbezogenen Strategiefeldern gegeben ist, die innerhalb dieser beiden Dokumente allerdings eine untergeordnete Rolle spielen. Der Bezug zwischen der EU-2020-Strategie und den ELER-Handlungsfeldern ist in großen Teilen eher theoretischer Natur ohne klare politische Begründungszusammenhänge. Im Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) und dem fondsbezogenen Positionspapier für Deutschland wird ebenfalls Gewicht auf die umweltbezogenen Thematischen Ziele gelegt, außerdem auch auf die Herausforderungen des demographischen Wandels. Beide Thematischen Ziele werden in Niedersachsen/Bremen prioritär aus PFEIL bedient. Die Partnerschaftvereinbarung (PV) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der EU-Kommission, als ein den ESI-Programmen der Bundesländer vorgelagertes Dokument, ist in einem Bottom-up-Prozess entstanden. Dem föderalen Selbstverständnis folgend, setzt sie einen weiten Rahmen ohne begrenzende Leitplanken für die Programme in den Ländern.

Gesamtarchitektur von PFEIL — intern und extern

Die Beziehungen zwischen den Zielen (horizontale Kohärenz) und die Beziehung zwischen Bedarfsanalyse, Zielen und Strategie (vertikale Kohärenz) sind nachvollziehbar. Neben den drei Handlungszielen „Stärkung der ländlichen Räume für eine ausgewogene Entwicklung“, „Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Beitrag zum Klimaschutz“ und „Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ werden methodische Ziele hinsichtlich der Umsetzung dieser Ziele formuliert. Diese methodischen Ziele betonen den Gedanken der Subsidiarität und der Beteiligung aller Akteure. Aufgrund der starken Fokussierung auf Aspekte des Ressourcenschutzes gibt es in PFEIL nur geringe Zielkonflikte. Konkret werden Zielkonflikte aber oftmals erst mit der Vorhabenumsetzung. Das Instrumentarium, um Zielkonflikte zu minimieren, steht innerhalb von PFEIL (z. B. Entwicklungsstrategien) und außerhalb (z. B. Planungsrecht) zur Verfügung.

Die Darstellung der externen Kohärenz beschränkt sich unseres Erachtens stark auf den Ausschluss von Doppelförderung und hebt zu wenig auf den strategischen Ansatz als Grundlage einer verstärkten thematischen Zusammenarbeit ab, die in Teilbereichen durchaus adressiert wird (Breitband, Moorschutz, gemeindliche Entwicklung, LEADER). Die Zuständigkeit der Staatskanzlei für übergeordnete, alle ESI-Fonds betreffende strategische Fragen und die regionale Ebene der Landesbeauftragten sind unzureichend beschrieben. Die Kohärenz zur 1. Säule ist, entsprechend der zum Zeitpunkt der Programmeinreichung erreichten Rechtsklarheit, angemessen beschrieben. Wenn Gestaltungsmöglichkeiten im Greening gegeben sein sollten, sollte Niedersachsen die Implikationen für die 2. Säule mit bedenken. Insgesamt sollten die Aussagen zu organisatorischen Aspekten und Mechanismen zur Verbesserung der Kohärenz mit anderen Förderinstrumenten, aber auch zur angestrebten inhaltlich-strategischen Komplementarität klarer gefasst werden.

Stärkere Ergebnisorientierung von PFEIL?

Wesentliche Instrumente der Ergebnisorientierung sind der Indikatorplan und der Einbehalt einer sechsprozentigen Leistungsreserve, die nach Erreichung der im Leistungsrahmen gesetzten Meilensteine zugewiesen wird. Bei der Auswahl der quantifizierten Zielindikatoren hält sich PFEIL strikt an die Vorgaben der EU. Die Zielindikatoren beziehen sich auf Output-Ziele und nicht auf Ergebnisse der Förderung. Dies ist ein Rückschritt gegenüber *PROFIL*, in dessen Erstellungsphase ein intensiver Dialog über maßnahmenbezogene Ergebnis- und Wirkungsindikatoren geführt wurde. Gemessen wird im Indikatorplan vor allem der Mittelabfluss. Gleiches gilt für den Leistungsrahmen, der in der von der EU vorgesehenen Form nur Mehraufwand erzeugt, ohne dass ergebnisorientiert gesteuert werden könnte. Die stärkere Ergebnisorientierung von PFEIL, die erkennbar ist, ergibt sich so weniger aus den von der EU geforderten Quantifizierungen als vielmehr aus den in vielen Förderbereichen besser durchdachten Maßnahmenkonzeptionen, die sich z. B. in den Auswahlkriterien oder sinnvollen Verknüpfungen zwischen Maßnahmen (z. B. Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und Beratung) niederschlagen. Im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung für die Zielwerte wurden konkrete Hinweise für Anpassungsbedarfe gegeben.

Querschnittsziele Umweltschutz, Klima, Innovation

Die Verankerung von Querschnittszielen (QZ) in einem Programm ist eine besondere Herausforderung. Mit klaren Vorgaben der EU-Kommission zur Erstellung des aktuellen Programmplanungsdokuments wurde versucht, den QZ zu einer stärkeren Geltung zu verhelfen. Sowohl in den Bedarfen als auch in der Strategie und in den Maßnahmen sollten sie verankert werden. Das QZ **Umweltschutz** ist im Programm gut verankert. Ihm kommt eine hohe finanzielle und materielle Bedeutung in PFEIL zu (rund 60 % der öffentlichen Mittel). **Klima** ist als weiteres QZ im Programmplanungsdokument hinreichend beschrieben. Bei einzelnen Maßnahmen werden, wie auch beim QZ Umweltschutz, die angegebenen Effekte kaum messbar oder fraglich sein. Die Methode der KOM zum „climate tracking“ halten wir fachlich für wenig tragfähig. Unseren Berech-

nungen zufolge können fast 40 % der öffentlichen Mittel² dem QZ Klima, darunter wesentliche Anteile zur Klimafolgenanpassung, zugeordnet werden. Im Hinblick auf das QZ **Innovation** fokussiert die Strategie überwiegend auf Maßnahmen mit Nebenziel Innovation. Eine Ausnahme stellt die neue Maßnahme EIP dar. Der Fördermittelanteil der Maßnahmen, die diesem QZ zuzurechnen sind, beträgt 11,5 % der gesamten öffentlichen Mittel.

Logische Brüche in der Verankerung des Querschnittsziels Gleichstellung im ELER

Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist ein langjähriges Querschnittsziel, das in dieser Förderperiode in der ESI-Verordnung mit klaren Anforderungen an die ESI-Programme gestärkt wurde. In der ELER-VO finden sich die ESI-Bestimmungen nicht wieder; trotzdem sind die Vorgaben der ESI-VO bindend. Da Gleichstellung zudem ein zentrales landespolitisches Ziel ist, wurde schrittweise im Austausch mit den EvaluatorenInnen ein strategisches Konzept zur Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele in PFEIL entwickelt und in einer gesonderten Anlage zum Programmplanungsdokument niedergelegt. Die dort aufgeführten strategischen Ansatzpunkte benennen viele Handlungsfelder, werden aber nur für LEADER konkreter. Eine explizit frauenpolitische Maßnahme weist PFEIL nicht auf, 27 % der öffentlichen Mittel fließen nach überschlägigen Berechnungen in potenziell gleichstellungsrelevante und gleichstellungsorientierte Maßnahmen. Wichtig wäre es, für einzelne Maßnahmen konkrete Handlungsansätze und Indikatoren für die Abschätzung von Zielbeiträgen zu benennen.

Was bringt das Programm? Begleitung und Bewertung der Programmumsetzung

Das System zur Begleitung und Bewertung ist im Programmplanungsdokument beschrieben, ebenso wie die Zuständigkeiten der verschiedenen Beteiligten. Die Beschreibung ist in der jetzigen Phase der Programmerstellung ausreichend und nachvollziehbar. Das im Programm beschriebene Begleitsystem konzentriert sich auf die Erhebung der von der EU vorgegebenen gemeinsamen Indikatoren. Beim Aufsetzen des Begleitsystems ist darauf zu achten, dass alle Informationen erfasst werden, die auch für eine zielorientierte Programmsteuerung und für die Evaluation benötigt werden. Hinweise auf weitere Informationsbedarfe (z. B. zum Thema Gender oder bezüglich eines querschnittszielbezogenen Earmarking) wurden gegeben. Die Auswahl weiterer Indikatoren und Datenquellen für die Bewertung von PFEIL sollte zweckmäßigerweise in der Detailplanung von Bewertungen erfolgen. Schon jetzt ist sicherzustellen, dass die im Land vorhandenen Datenbestände (z. B. InVeKoS, Zahlstellendaten) auch für die Bewertung eingesetzt werden und dass in die Zuwendungsbescheide ein Passus zur Datennutzung aufgenommen wird.

Stringenter Unterbau — aufgefächerter Überbau

Die Organisation der Programmumsetzung von PFEIL ist komplex, zeichnet sich weitgehend aber durch eine gute Funktionsfähigkeit aus. Insbesondere die Bewilligung verläuft in stark gebündelten Strukturen. Gegenüber *PROFIL* gab es vor allem auf der Steuerungsebene Veränderungen.

² Unter Berücksichtigung der vorrangig ohne ELER-Mittel durchgeführten Küsten- und Hochwasserschutzmaßnahmen. Der Anteil bezogen auf die ELER-Mittel würde deutlich niedriger liegen, bei ungefähr 17 %.

Schon vorher waren viele Fachreferate, zwei Ministerien und zwei Bundesländer beteiligt. Mit der Staatskanzlei kommt ein neuer Akteur hinzu. Diese agiert sowohl auf Landesebene als auch über die neu geschaffenen regionalen Strukturen. Für die ELER-Steuerung sowie die Umsetzung der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung sind zusätzliche Abstimmungsebenen sowie neue vertikale und horizontale Schnittstellen entstanden. Diese neu geschaffenen Strukturen müssen sich erst einspielen und erweisen, dass aus ihnen ein Mehr an Regionalität und Kohärenz zwischen den verschiedenen ESI-Fonds entsteht.

Personal ist eine knappe Ressource

Die administrative Leistungsfähigkeit für die Umsetzung des Verwaltungs- und Kontrollsystems von PFEIL ist gegeben. Versäumnisse einer nachhaltigen und den Anforderungen angemessenen Personalentwicklung im Bereich der Landesverwaltung, des NLWKN und der Landwirtschaftskammer sind zunehmend kritisch zu sehen. Nach unserer Einschätzung wird der Verwaltungsaufwand in den Bewilligungsstellen eher zunehmen, zurückzuführen auf eine höhere Mittelausstattung und zum Teil komplexer aufgesetzte Maßnahmen. Da das Personal insgesamt begrenzt ist, dürfte dies zu Lasten der aktivierenden Verwaltung gehen. Der trade-off zwischen Zahlstellen-tätigkeiten und Beratung ist besonders vor dem Hintergrund problematisch, dass in PFEIL Maßnahmen implementiert wurden, die einer aktiven Akquisetätigkeit der Verwaltung bedürfen.

Summary

Thünen-Institut für Ländliche Räume along with *entera – Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie* were tasked in autumn 2012 with performing the ex-ante evaluation. *entera* was commissioned separately to conduct the environmental report that is a constituent part of the Strategic Environmental Assessment. This ensured the greatest-possible synergy between the two processes. The ex-ante evaluation was based on various drafting stages of the PFEIL document, draft guidelines, the other ESI programming documents, and expertise opinion from the ongoing evaluation of the previous Rural Development Programme, *PROFIL*.

From Socio-Economic/SWOT Analyses to the Needs Assessment and the Strategy

The first draft of the socio-economic analysis (SEA) was created in 2012 and was revised to reflect the ex-ante evaluation. It paints a comprehensive and nuanced picture of the socio-economic and environmental situation in Lower Saxony/Bremen. It addressed not only the indicators set by the EU, but also added specific indicators. Due to constraints imposed by the SFC, the SEA had to be drastically shortened and its usefulness was thereby diminished. A decision was therefore taken to base the SWOT, needs assessment and strategy on the long version of the SEA. The SWOT list in the original version was very comprehensive and so it was streamlined in line with recommendations made in the ex-ante evaluation. The same applies to the account of the needs assessment. The needs assessment forms the basis for the strategy behind PFEIL. By and large, the needs addressed by PFEIL and the needs addressed outside of PFEIL are also largely accounted for. The cascade of reasoning between SEA, SWOT, needs assessment and strategy is more or less plausible.

Are the Measures Appropriate?

The range of measures draws on proven measures contained in *PROFIL*, with several having been thoroughly modified and several new ones added. Recommendations from previous evaluations have been adopted, e.g. greater alignment of farm investment aid with the provision of public goods, a higher profile for individual projects in the area of agri-environment measures, and support for the adoption of new environment-friendly technologies. New measures in the programme include EIP, animal welfare and land management-climate. This also ties in with recommendations in previous evaluations aimed at supporting networking measures and placing a greater focus on animal welfare and peatland protection. The package of measures which PFEIL contains for fully resolving the problems of the latter two topics falls far short of the mark. The package can only serve as a small building block in an overall concept that must necessarily include government measures. These measures have already been implemented in animal welfare and could be usefully supported by the EAFRD. Peatland protection is additionally financed by ERDF funds. LEADER has been put on a better financial footing, a single door approach for the commitment procedure is being introduced, and extensive use is being made of the scope afforded by the EAFRD regulation. A sound reason has not been advanced as to why there is also a need to provide regional management support for integrated rural development.

The ex-ante evaluation believes that two measures need to be critically assessed, and casts doubt on their contribution to the envisaged objectives. One is the less favoured area scheme and its focus on grassland conservation. Its current horizontal configuration is deemed to be incapable of addressing the problem properly. This means that almost 6% of the PFEIL budget (before top-ups) is being used ineffectively. The other is the processing and marketing of agricultural produce, which needs to be directed with greater urgency at resource efficiency.

A Top Heavy Structure - Integration into the Strategy Cascade

It is intended that the EU budget will be aligned more squarely with the priorities of the EU 2020 strategy. When PFEIL is held up against the priorities of the EU 2020 Strategy and the National Reform Programme, consistency is found to exist, especially as regards environmental strategic fields. However, within these two documents, environment plays a subordinate role. The relationship between the EU 2020 strategy and the EAFRD action areas tends to be largely theoretical and lacking a clear political rationale. In the Common Strategic Framework and the fund-related position paper for Germany, there is also an emphasis on environmental thematic objectives, as well as on the challenges of demographic change. In Lower Saxony/Bremen, it is PFEIL which primarily serves these two thematic objectives. The Partnership Contract between the Federal Republic of Germany and the European Commission, as a precursor document to the ESIF programmes of the *Bundesländer*, was created in a bottom-up process. In line with the concept of federalism, the contract sets a broad framework without imposing strictures on the programmes in the various *Länder*.

Overall Architecture of PFEIL – Internal and External

The relationships between the objectives (horizontal coherence) and the relationship between needs assessment, objectives and strategy (vertical coherence) are plausible. Aside from the three priorities of "Strengthening rural areas to achieve balanced territorial development", "Sustainable management of natural resources and contribution to climate protection" and "Maintaining agricultural competitiveness", methodological objectives for the implementation of these objectives have been formulated. These methodological objectives emphasize the concept of subsidiarity and the participation of stakeholders. On account of the strong focus on aspects of resource conservation, there are only minor goal conflicts in PFEIL. Often, though, goal conflicts materialize during project implementation. The instruments for minimising goal conflicts are available both inside PFEIL (e.g. development strategies) and outside it (e.g. planning law).

In our view, the external-coherence account places too much emphasis on ruling out double funding and little on a strategic approach as the basis for enhanced thematic cooperation, which is in fact addressed in some areas (IT infrastructure, peatland protection, municipal development, LEADER). Insufficient detail is provided about the responsibility of the *Staatskanzlei* (state chancellery) for overarching strategic issues concerning all ESI funds and about the regional responsibility of the four *Landesbeauftragten* (state commissioners). Coherence with the 1st pillar adequately reflects the state of legal clarity at the time the programme was submitted. If flexibility is to be granted in the area of greening, Lower Saxony should also consider the implications for the

second pillar. Overall, those statements on organisational aspects and mechanisms for enhancing coherence with other support instruments, as well as those on the desired complementarity in respect of strategic fields need to be expressed more clearly.

Stronger Focus of PFEIL on Results?

Key instruments available for focusing on results are the indicator plan and the six-percent performance reserve which is released when the milestones set down in the performance framework are reached. In its choice of quantified target indicators, PFEIL complies strictly with EU directives. The target indicators relate to output targets and not to results of the support. This is a retrograde step compared to *PROFIL*, in the compilation phase of which there was intensive dialogue over measure-related indicators for results and impact. In the indicator plan of PFEIL, it is chiefly the outflow of funds that is measured. The same applies to the performance framework which, in the form envisaged by the EU, merely generates more outlay, instead of promoting a focus on results. PFEIL's stronger focus on results, which is apparent, stems not so much from the quantifications demanded by the EU as from better conceptualized measures in many support areas, as reflected, e.g., in the selection criteria or in logical linkages between measures (e.g. agri-environment-climate and advice). A plausibility test on the target values within the ex-ante evaluation yielded specific suggestions about adaptation needs.

Horizontal Objectives: Environmental Protection, Climate, Innovation

The embedding of horizontal objectives in a programme poses a particular challenge. In an attempt to lend more weight to the horizontal objectives, COM issued clear guidelines on the creation of the current programming document. These should be embedded not only in the needs but also in the strategy and the measures. The **Environmental Protection** horizontal objective is well embedded in the programme. It is accorded a high level of financial and material significance in PFEIL (about 60% of public funds). The programming document also provides an adequate description of **Climate** as a further horizontal objective. For some measures, as is also true of Environmental Protection horizontal objective, the effects stated are barely measurable or are questionable. We believe that the "climate tracking" method advocated by COM is not very sound. Our calculations show that almost 40% of public funds³ can be allocated to the horizontal objective Climate, predominantly in form of contributions for adaptation to climate change. With regard to the **Innovation** horizontal objective, the strategy focuses primarily on measures for which innovation is a secondary objective. An exception to this is the new EIP measure (European Innovation Partnership). The measures that can be assigned to this horizontal objective account for 11.5 % of total public funding.

³ Taking into account the coastal and high-water protection measures that were chiefly performed without EAFRD funds. The share, expressed in terms of EAFRD, would be much lower at roughly 17%.

Logical Gaps in the Embedding of the Equality Horizontal Objective in the EAFRD

Equality between men and women is a longstanding horizontal objective, which the ESIF regulation strengthened in this funding period by imposing clear requirements on the ESIF programmes. The EAFRD directive makes no mention of the ESIF provisions; nevertheless, those provisions are binding. Since equality is also a key national policy objective, a strategic framework for incorporating equality policy objectives into PFEIL was gradually elaborated with the evaluators and set down in a separate annex to the programming document. The strategic approaches contained therein mention many action areas, but specifics are only provided in the case of LEADER. There is no explicit women's advancement measure in PFEIL; a rough calculation shows that 27% of public funds flow into potentially gender-sensitive and gender-oriented measures. For individual measures, it would be important to specify concrete approaches and indicators as a way of assessing contributions towards attaining this horizontal objective.

What Does the Programme Deliver? Monitoring and Evaluation of Programme Implementation

The programming document describes the system of monitoring and evaluation, along with the responsibilities of the various stakeholders. In the current phase of programme creation, the description is adequate and plausible. The monitoring system described in the programme focuses on the gathering of the common indicators prescribed by the EU. Once the monitoring system is being set up, it must be ensured that it collects all the information needed for objective-oriented programme steering and for the ongoing evaluation. Suggestions relating to further information needs (e.g. on the topic of gender or on earmarking in respect of a horizontal objective) were made. The choice of further indicators and data sources for the evaluation of PFEIL would best be made during detailed planning of evaluations. Safeguards must be put in place now to ensure that data sets in the *Land* (e.g. IACS, data from paying agency) are available for further evaluation purposes and that the commitment decisions contain a clause on data use.

Tight Substructure - Fragmented Superstructure

Programme implementation of PFEIL is organised in a complex way, but is largely fit for purpose. In particular, delivery procedures are highly channelled. Changes relative to *PROFIL* have occurred primarily at the steering level. Even before the changes, a large number of departments, two ministries and two *Bundesländer* had been involved. They have now been joined by the *Staatskanzlei*. It acts both at *Land* level and via the newly created regional structures (state commissioners). Additional review stages and new vertical and horizontal interfaces have been created for steering the RDP and implementing the rural development measures. These newly created structures need to bed down and prove that they will spawn more regionality and coherence between the various ESI funds.

Staff Shortage

There is sufficient administrative capacity for implementing the RDP's administration and control system. Failures of the *Land*, the NLWKN (Lower Saxon State Department for Water Management, Coastal and Nature Conservation) and the Chamber of Agriculture to develop sustainable

and adequate staffing levels to meet the administrative needs are becoming increasingly critical. We estimate that the administrative burden on the committing bodies will likely increase, due to increased financial appropriation and in some cases more complex measures. Since overall staff numbers are limited, this will come at the expense of the activating administration. The trade-off between activities on paying agency standard and advisory activities is particularly problematic in view of the fact that measures have been implemented in PFEIL which require a proactive administration engaged in acquisition activity.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	I
Summary	VI
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XVIII

Teil I: Einleitung

1 Ziel und Zweck der Ex-ante-Evaluierung	1
2 Der Prozess der Ex-ante-Evaluierung	3

Teil II: Ex-ante-Evaluierungsbericht

1 Prüfung von Kontext und Bedarf	5
1.1 Bewertung der SÖA/SWOT und des abgeleiteten Bedarfs	5
1.2 Empfehlungen	7
2 Prüfung der Relevanz, der externen und internen Kohärenz des Programms	8
2.1 Einbettung in die EU-2020-Strategie und die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik	8
2.2 Externe Kohärenz	12
2.2.1 Vertikal: Gemeinsamer Strategischer Rahmen, Positionspapier und Partnerschaftsvereinbarung	12
2.2.2 Horizontal: ESI-Programme in Niedersachsen/Bremen, 1. Säule der GAP und weitere Strategien/Prioritäten	18
2.3 Interventionslogik des Programms (interne Kohärenz)	29
2.3.1 Horizontale Kohärenz	33
2.3.2 Vertikale Kohärenz	35
2.4 Unterstützungsarten und Vereinfachungstools	36
2.5 Beitrag der Maßnahmen zur Zielerreichung	40
2.5.1 Ziele auf Maßnahmenebene	40
2.5.2 Ziele auf Ebene der Prioritäten bzw. Focus Areas	78
2.6 Übereinstimmung der Finanzmittelverteilung und der Programmziele	94
2.6.1 Interne finanzielle Kohärenz	96
2.6.2 Verteilung der Fördermittel auf Zuwendungsempfänger, Regionen und Themen	97

2.6.3	Finanzielle Kohärenz zu den ESI-Fonds und zur 1. Säule der GAP	102
2.6.4	Risiken für abweichenden Mittelabfluss	105
(2.7)	Thematische Sub-Programme – nicht relevant)	107
2.8	LEADER-Bestimmungen	108
2.8.1	Kohärenz und Konsistenz in der Gesamtschau der GSR-Fonds	108
2.8.2	Angemessenheit der Strukturen und Prozesse für die Auswahl der LAGn und die LEADER-Umsetzung.	110
(2.9)	Bestimmungen für das Nationale Netzwerk – nicht relevant)	113
2.10	Verwendung der Technischen Hilfe (TH)	113
2.11	Empfehlungen	114
3	Messung des Programmfortschritts und der Ergebnisse	123
3.1	Programmspezifische Indikatoren	123
3.2	Quantifizierung der Zielindikatoren	123
3.3	Angemessenheit der Meilensteine für die Leistungsüberprüfung	125
3.4	Monitoring- und Evaluationssystem und Evaluationsplan	126
3.4.1	Monitoring	126
3.4.2	Evaluierung	127
3.4.3	Evaluierungsplan	128
3.5	Empfehlungen	128
4	Prüfung der geplanten Vorkehrungen für die Programmumsetzung	132
4.1	Personalkapazitäten und administrative Leistungsfähigkeit	132
4.1.1	Bewertungskontext	132
4.1.2	Organisationsstruktur der Umsetzung von PFEIL	134
4.1.3	Bewilligungsstellen: Anpassungs- und Kapazitätsaufbauerfordernisse	142
4.1.4	EDV – Landschaft und Funktionalität	153
4.1.5	Erforderliche Beratungskapazitäten	155
4.2	Umsetzung des Partnerschaftsprinzips	157
4.2.1	Beteiligung im Rahmen der Programmerstellung	158
4.2.2	Konzeption des Begleitausschusses	162
4.3	Prüfung der Ex-ante-Konditionalitäten	164
4.4	Empfehlungen	166
5	Prüfung der horizontalen Fragestellungen	170
5.1	Allgemeines	170
5.1.1	Datengrundlagen und Bewertungskriterien	170
5.1.2	Bewertungsgrundlage	171

5.2	Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (Chancengleichheit)	172
5.2.1	Kontext und Bewertungsansatz	172
5.2.2	Bewertung der Darstellung im Programm	175
5.2.3	Bewertung des Potenzials des Maßnahmenspektrums von PFEIL für gleichstellungsrelevante Wirkungen und Steuerungsmechanismen	177
5.3	Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (Umweltschutz)	182
5.3.1	Definition des Querschnittsziels Umweltschutz (QZU)	182
5.3.2	Verankerung des Querschnittsziels „Umweltschutz“	184
5.3.3	Finanzielle und materielle Gewichtung des Querschnittsziels Umwelt	193
5.4	Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen	194
5.4.1	Verankerung des Querschnittsziels „Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen“	194
5.4.2	Finanzielle und materielle Gewichtung des Querschnittsziels Klima	198
5.5	Innovation	199
5.5.1	Definition des Querschnittsziels Innovation (QZI)	199
5.5.2	Datengrundlagen und Bewertungskriterien	200
5.5.3	Verankerung des Querschnittsziels Innovation	200
5.5.4	Finanzielle Gewichtung	204
5.6	Empfehlungen	204
	Literaturverzeichnis	208
	Anhang: Umweltbericht der Strategischen Umweltprüfung	215

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Teilschritte der Ex-ante-Bewertung – Programmebene	4
Abbildung 2:	Zuordnung der PFEIL-Maßnahmen zu den Leitinitiativen der EU-2020-Strategie	9
Abbildung 3:	Verteilung der Umschichtungsmittel aus der 1. Säule der GAP	11
Abbildung 4:	Verbindung zwischen EU 2020, thematischen Zielen (TZ) des GSR und den EU-Prioritäten für ländliche Entwicklung	13
Abbildung 5:	Anforderungen an die interne (vertikale) Kohärenz von PFEIL	30
Abbildung 6:	Zielbaum von PFEIL 2014-2020	32
Abbildung 7:	Zusammenwirken der gewählten Instrumente der Priorität 4 und ihr relativer Mittelansatz	84
Abbildung 8:	Interventionslogik FA 6b	91
Abbildung 9:	Finanzielle Gewichtung der Maßnahmen innerhalb der FA 6b nach Maßnahmengruppen	93
Abbildung 10:	Verteilung der PFEIL-Finanzmittel auf Prioritäten im Vergleich von ELER-Mitteln zu gesamten öffentlichen Mitteln	95
Abbildung 11:	Zuordnung der Mittel (*) zu den Zielen der Strategie von PFEIL	96
Abbildung 12:	Voraussichtliche Verteilung der geplanten öffentlichen Mittel auf Kategorien von Zuwendungsempfängern	98
Abbildung 13:	Temporale Nutzenverteilung	100
Abbildung 14:	Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf öffentliche und private Güter	101
Abbildung 15:	Verteilung der EU-Mittel auf die ESI-Fonds und die 1. Säule der GAP in Niedersachsen und Bremen (2014-2020)	102
Abbildung 16:	Verteilung der EU-Mittel und der nationalen öffentlichen Kofinanzierung auf die ESI-Fonds und die 1. Säule der GAP in Niedersachsen und Bremen (2014-2020)	103
Abbildung 17:	Zuordnung der EU-Mittel zu Thematischen Zielen (TZ)	105
Abbildung 18:	Risiken des Mittelabflusses	106
Abbildung 19:	Strukturlandkarte der Implementation von PFEIL (Stand 15.07.2014)	135
Abbildung 20:	Standardisierungsgewinne und -kosten der EDV	154
Abbildung 21:	Funktion des BGA aus Sicht der befragten WiSo-Partner in Niedersachsen und Bremen („Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BGA die folgenden Funktionen?“)	164
Abbildung 22:	Prüfschema am Beispiel des Querschnittsziels Umweltschutz	171

Abbildung 23: Gender Budgeting: Verteilung der öffentlichen Mittel nach
gleichstellungspolitischen Maßnahmenkategorien

179

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	EU-2020-Strategie und Leitinitiativen	8
Tabelle 2:	Berücksichtigung von Cluster 1 in PFEIL	15
Tabelle 3:	Berücksichtigung von Cluster 2 in PFEIL	16
Tabelle 4:	Berücksichtigung von Cluster 3 in PFEIL	16
Tabelle 5:	Kommentierung der Berücksichtigung fondsspezifischer Empfehlungen im Positionspapier durch PFEIL	17
Tabelle 6:	Strategische Verankerung übergeordneter Vorgaben zum Schutz der Biodiversität in PFEIL	28
Tabelle 7:	ELER-Code 10.1 – Geplante Förderfläche differenziert nach den Instrumenten Biodiversität, Wasser, Boden und Klima	67
Tabelle 8:	Verteilung der geplanten Mittel der Priorität 4 auf ihre Focus Areas	86
Tabelle 9:	Relevante Ergebnisindikatoren	127
Tabelle 10:	Entwicklung des quantitativen und qualitativen Aufwands in den unterschiedlichen Bewilligungssträngen von PFEIL	148
Tabelle 11:	„Wurden die Erwartungen an diese Veranstaltung erfüllt?“	160
Tabelle 12:	„Die Veranstaltung war informativ“	160
Tabelle 13:	„Es gab genügend Zeit/Raum für Fragen und Diskussionen?“	161
Tabelle 14:	„Ich fühle mich besser informiert über die Förderziele des Landes?“	161
Tabelle 15:	Prüfung der Ex-ante-Konditionalitäten auf Vollständigkeit und Plausibilität der Maßnahmenzuordnung	165
Tabelle 16:	Potenziale der PFEIL-Maßnahmen für gleichstellungsrelevante Wirkungs- und Handlungsfelder sowie Ansätze für eine gendersensible Umsetzung	180
Tabelle 17:	Mögliche Handlungsansätze zum Querschnittsziel Chancengleichheit in den einzelnen Maßnahmen	182
Tabelle 18:	Verankerung des Querschnittsziels Umweltschutz in relevanten Dokumenten und Leitfäden	183
Tabelle 19:	Prüfung des Querschnittsziels „Umweltschutz“ in der SÖA/SWOT	185
Tabelle 20:	Prüfung des Querschnittsziels „Umweltschutz“ in der Bedarfsanalyse	186
Tabelle 21:	Plausibilität der Zuordnung des Querschnittsziels „Umweltschutz“ zu den einzelnen Bedarfen	187
Tabelle 22:	Prüfung der Maßnahmenbeiträge zum Querschnittsziel „Umweltschutz“	189
Tabelle 23:	Bewertung der angegebenen Maßnahmenzuordnung zum Querschnittsziel „Umweltschutz“	190

Tabelle 24:	Bewertung der Erheblichkeit des angegebenen Maßnahmenbeitrags zum Querschnittsziel „Umweltschutz“	192
Tabelle 25:	Prüfung des Querschnittsziels „Klima“ in der Bedarfsanalyse	195
Tabelle 26:	Prüfung der Maßnahmenbeiträge zum Querschnittsziel „Klima“	196
Tabelle 27:	Bewertung des angegebenen Maßnahmenbeitrags zum Querschnittsziel „Klima“	197
Tabelle 28:	Geplante Beiträge zum QZI gemäß den Maßnahmenbeschreibungen	203

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AUKM	Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
ÄfL	Ämter für Landentwicklung
ÄrL	Ämter für regionale Landesentwicklung
BDA	Besondere Dienstanweisung
BGA	Begleitausschuss
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMQ	Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung
BS	Bescheinigende Stelle
CC	Cross Compliance
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
CLLD	Community-Led Local Development
DE	Dorfentwicklung
DEP	Dorfentwicklungsplan
DG Agri	Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung der EU-KOM
DGL	Dauergrünland
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
EB	Einzelbetriebliche Beratung
EEAL	Erhalt und Entwicklung von Arten und Lebensräumen ländlicher Landschaften
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFF	Europäischer Fischerei-Fonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EIP	Europäische Innovations-Partnerschaften
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischerei-Fonds
EMS	Einzelbetriebliche Management-Systeme
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESF	Europäischer Sozial-Fonds
ESI(-Fonds)	Europäische Struktur- und Investitions(-Fonds)
FA	Focus Area
FB	Flurbereinigung
FGE	Fließgewässerentwicklung
F-LAG	Lokale Aktionsgruppe im EMFF-Programm
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
HWS	Hochwasserschutz
IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
ITI	Integrierte Territoriale Investition
KE	Kulturerbe
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
kSA	kommunaler Steuerungsausschuss
KÜS	Küstenschutz
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LaGe	Landschaftspflege und Gebietsmanagement
LAVES	Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
LGLN	Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung (<i>seit 2014: Landesvermessung</i>) Niedersachsen
LR	Leistungsreserve
LR	Thünen-Institut für Ländliche Räume
LWK	Landwirtschaftskammer Niedersachsen
ML	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MS	Mitgliedstaat
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
N-Bank	Investitions- und Förderbank Niedersachsen
NiB-AUM	Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NRR	Nationale Rahmenregelung
OG	Operationelle Gruppe
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche
PV	Partnerschaftsvereinbarung
REK	Regionales Entwicklungskonzept
ReM	Regionalmanagement
RHS	Regionale Handlungsstrategie
RL	Richtlinie
SAB	Spezieller Arten- und Biotopschutz
SEE	Entwicklung von Seen
SFC	Structural Funds Common Database (Gemeinsame Datenbank der Europäischen Strukturfonds)
SLA	Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung
StK	Niedersächsische Staatskanzlei

SUBV	Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken)
TH	Technische Hilfe
THG	Treibhausgase
TZ	Thematisches Ziel
UKW	Entwicklung der Übergangs- und Küstengewässer
VB	Verwaltungsbehörde
VO	Verordnung
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
WB	Wegebau
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WuH	Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen Bremen
ZDA	Zentrale Dienstanweisung
ZILE	Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung

Teil I: Einleitung

1 Ziel und Zweck der Ex-ante-Evaluierung

Die Evaluierungsaktivitäten basieren auf dem Leitfaden der EU-KOM zur Ex-ante-Bewertung der Programme gemäß VO (EG) Nr. 1305/2013 (EEN und EU-COM, 2012). In Artikel 55 der ESI-VO (VO (EU) Nr. 1303/2013) sind die Inhalte der Ex-ante-Bewertung beschrieben. Über die Festlegungen der ESI-VO hinausgehend legt die ELER-VO in Artikel 77 (VO (EU) Nr. 1305/2013) fest, dass der Ex-ante-Bewerter ab einem frühen Stadium an der Ausarbeitung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums, einschließlich der Durchführung der SWOT-Analyse, der Gestaltung der Interventionslogik des Programms und der Festlegung der Programmziele beteiligt wird.

Die Ex-ante-Bewertung ist obligatorischer Bestandteil der Programmplanung. Verantwortlich für die Ex-ante-Bewertung ist das Thünen-Institut für Ländliche Räume in Zusammenarbeit mit entera – Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie. Letztere ist gleichzeitig mit der Erstellung des Umweltberichts im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung beauftragt. Der Zuschlag zur Durchführung der Ex-ante-Bewertung wurde im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens im Herbst 2012 vom ML Niedersachsen erteilt.

Hauptzweck der Ex-ante-Bewertung ist erstens die qualitative Verbesserung der Programme durch den externen Blick auf die Programmbestandteile in den verschiedenen Phasen der Programmerstellung sowie zweitens die Schaffung der Grundlagen für die folgenden Monitoring- und Bewertungsaktivitäten.

Die niedersächsisch-bremische Ex-ante-Bewertung war von vornherein als formative Evaluierung konzipiert, d. h. in einem ständigen Rückkopplungsprozess sollte der „Blick von außen“ kontinuierlich eingebracht und dadurch die Qualität des Programmplanungsdokuments erhöht werden. Ein wesentliches Augenmerk der EvaluatorInnen lag dabei auf der kritischen Überprüfung der SWOT, der Festlegung einer nachvollziehbaren Interventionslogik und der Überprüfung der Stringenz des Indikatorplans sowie der Leistungsindikatoren.

Anders als in den vorherigen Programmplanungsphasen musste das Programmplanungsdokument 2014 bis 2020 in einer strukturierten, oftmals gekürzten Form in SFC eingegeben werden. Eine Beurteilung des Programms und seiner Maßnahmen ist ausschließlich auf der Basis des SFC-Dokuments nicht möglich, gleichzeitig ist dieses das offiziell eingereichte Planungsdokument. Für die Ex-ante-Bewertung ist nicht klar kommuniziert, anhand welcher Anforderungen das Programmplanungsdokument zu prüfen ist: den Vorgaben in den Leitlinien zur strategischen Programmierung (EU-COM, 2014b) oder den eher „kryptischen“ Vorgaben von SFC.

Drei Beispiele hierzu: (1) Erstellt wurde 2012 eine umfassende SWOT-Analyse. Diese musste im Nachhinein SFC-kompatibel gekürzt werden, hat dadurch aber auch an Aussagekraft verloren. Die

SWOT-Langfassung ist das wesentlichere Dokument, auf dessen Grundlage Bedarf und Strategie zu beurteilen sind. (2) Die Auswahlkriterien sind im SFC-Dokument nur in ihrer Systematik zu beschreiben. Für die Beurteilung der strategischen Ausrichtung der Maßnahmen sind aber die detaillierten Kriterien wichtig, die allerdings erst nach Programmgenehmigung nach Konsultation des Begleitausschusses festzulegen sind. (3) Die Gender-Relevanz des Programms ist zu beurteilen. Systematisch ist dieser Aspekt allerdings nicht im Programmplanungsdokument verankert. So ist bei den Maßnahmen nur der Beitrag zu den drei Querschnittszielen Innovation, Klima und Umweltschutz zu beschreiben. Daher wurden ergänzende Informationen wie Richtlinienentwürfe, die Programme der anderen ESI-Fonds und sonstige Strategiepapiere ergänzend zur Bewertung herangezogen. Eingeflossen sind des Weiteren die Erkenntnisse aus der laufenden Bewertung von *PROFIL*, insbesondere zur Prüfung der geplanten Vorkehrungen zur Programmumsetzung.

Die Strategische Umweltprüfung (SUP) mit dem Umweltbericht als zentralem Bewertungsdokument wurde von MitarbeiterInnen des Ex-ante-Teams (entera) durchgeführt. Somit ist die Konsistenz zwischen den Aussagen des Umweltberichts und der Ex-ante-Evaluierung gewährleistet. Aufgrund gesetzlich fixierter Beteiligungsvorschriften benötigt die SUP erheblichen Vorlauf, so dass sich der Umweltbericht auf einen Programmzwischenstand vom 01. April 2014 beziehen musste. Die Konsistenz zwischen den Indikatoren der SUP und denen von PFEIL wird darüber hinaus im Kapitel 1 der Ex-ante-Evaluierung geprüft. Als Ergebnis wurden Empfehlungen für zusätzliche Indikatoren für die SWOT ausgesprochen. Die Bewertungsergebnisse für die SUP-Schutzgüter werden - soweit relevant - im Ex-ante-Prüfschritt für die übergreifende Zielsetzung „Umweltschutz“ herangezogen (Kapitel 5.3). Damit ist insgesamt eine enge Verzahnung von Strategischer Umweltprüfung und Ex-ante-Evaluierung gewährleistet, wobei Synergien zwischen beiden Prüfansätzen genutzt werden konnten.

Der vorliegende Bericht orientiert sich an der im Leitfaden (EEN und EU-COM, 2012, S. 172 f.) vorgeschlagenen Gliederung. Zusätzlich werden im Kapitel 4 die aus unserer Sicht nicht zu vernachlässigenden Punkte „Umsetzung des Partnerschaftsprinzips“ und „Ex-ante-Konditionalitäten“ thematisiert. Kapitel 5 haben wir ergänzt um die weiteren horizontalen Fragestellungen „Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel“ sowie „Innovation“. Dagegen behandeln wir den im Leitfaden vorgeschlagenen Punkt 5.3 (Prüfung der relevanten Beratungskapazität) aus Gründen der inhaltlichen Logik als Teil des Kapitels 4.1 (Personalkapazitäten und administrative Leistungsfähigkeit).

Dem Gliederungsvorschlag folgend, werden Empfehlungen der EvaluatorInnen jeweils in einem gesonderten Unterkapitel am Ende der Kapitel 1-5 zusammengefasst. Die dort aufgelisteten Empfehlungen entsprechen weitgehend einer Liste von Empfehlungen, die aus Gründen des Termindrucks bereits am 10.7.2014 an die Verwaltungsbehörde zwecks Eingabe in SFC übergeben wurde. Zusätzlich ausgesprochene Empfehlungen sind in diesem Berichtsentwurf in kursiver Schrift kenntlich gemacht.

2 Der Prozess der Ex-ante-Evaluierung

Der Prozess der Programmerstellung war von großen Verzögerungen geprägt. Dies ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen, sowohl auf EU-Ebene als auch auf Landesebene. Auf EU-Ebene lag der Entwurf der ELER-VO zwar schon im Herbst 2011 vor, der Diskussionsprozess (auch aufgrund der Verquickung mit der ESI-Verordnung, der Horizontalen Verordnung und der Festlegungen der 1. Säule der GAP) zwischen EU-KOM, dem Rat und dem Parlament (Trilog) dauerte aber sehr lange. Die ELER-VO wurde erst im Dezember 2013 im Amtsblatt veröffentlicht. Neben den inhaltlichen Fragen war es vor allem die finanzielle Aufteilung der EU-Mittel auf die verschiedenen Politikfelder, die den Einigungsprozess in die Länge gezogen hat. Eine finanzielle Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen gab es erst im Juni 2013; danach erst konnten die Fondsverordnungen fertig gestellt werden. Delegierte Akte und Durchführungsrechtsakte sind zwar im Sommer 2014 weitgehend abgestimmt, aber noch nicht formal beschlossen. Die Umschichtungsmittel aus der 1. Säule stehen erst ab 2016 zur Verfügung und dürfen aus rechtstechnischen Gründen noch nicht in die Finanztafel des Programms eingearbeitet werden⁴. Die Regelungen zum Greening und zu Cross Compliance (CC) gelten erst ab 01.01.2015.

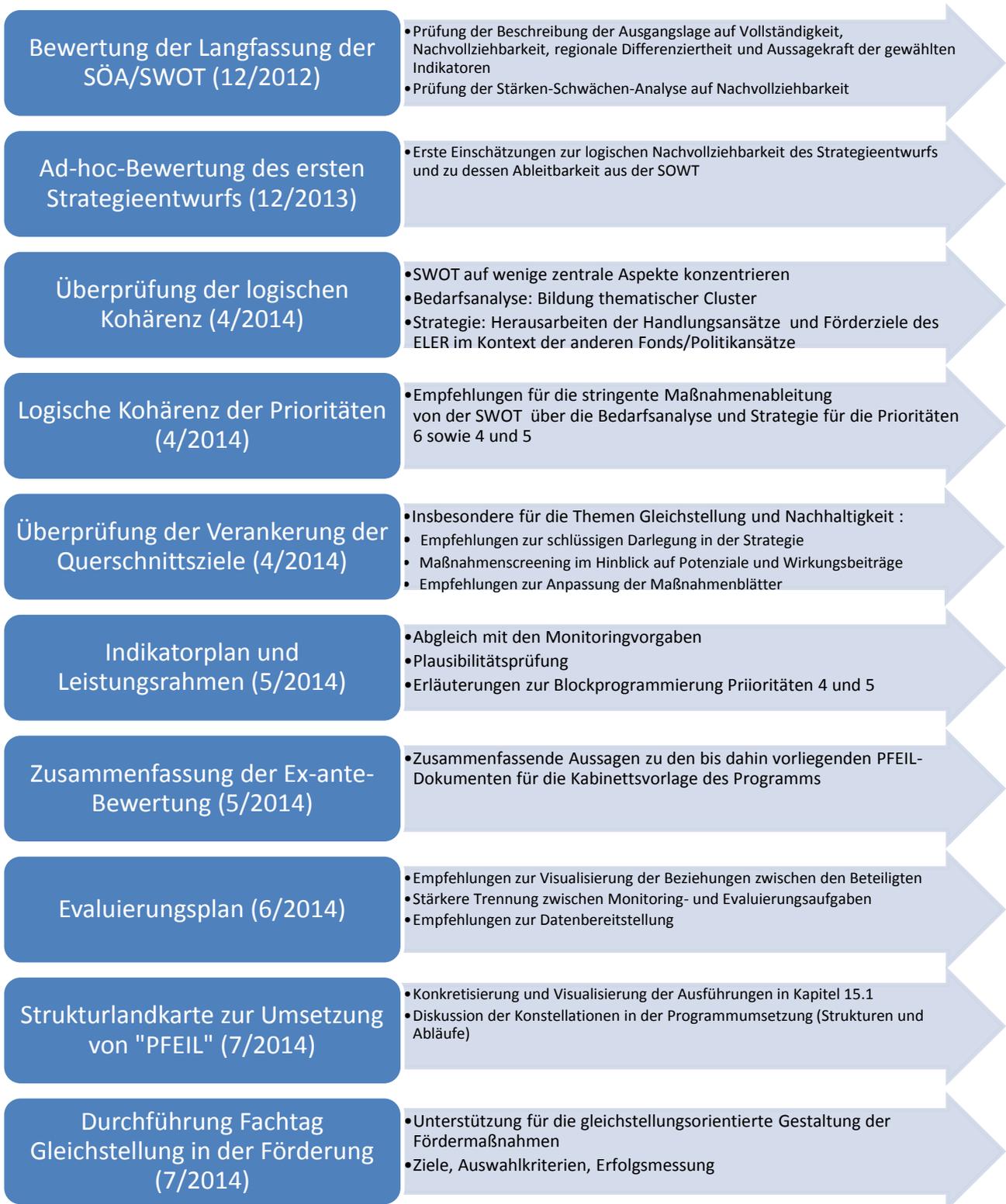
Auch die Festlegung auf Bundes- und Landesebene, vor allem die Entscheidung über die Finanzverteilung auf die Länder und die Frage, ob die Möglichkeit der Umschichtung aus der 1. Säule überhaupt in Anspruch genommen wird, wurde erst im November 2013 getroffen und passierte im Februar 2014 den Bundesrat.

Hinzu kamen die veränderten Schwerpunktsetzungen durch die neue Landesregierung nach der Landtagswahl in Niedersachsen im Januar 2013, die die bis zu diesem Zeitpunkt getroffenen Planungen noch einmal auf den Prüfstand stellte.

Diese Rahmenbedingungen führten dazu, dass nach einer Bewertung der Langfassung der Stärken-Schwächen-Analyse im Dezember 2012 erst ein Jahr später ein zu bewertender Strategieentwurf vorlag und sich somit das Zeitfenster für den Bewertungsprozess sehr stark verkürzt hat. Der Kabinettsentwurf vom 26.5.2014 wies vor allem auf der Maßnahmenebene noch erhebliche Lücken auf, die erst mit einem weiteren Entwurf vom 25.6.2014 geschlossen wurden. Erst auf dieser Grundlage konnten wesentliche Evaluierungsschritte abgeschlossen werden. Zeit für intensivere Diskussionen blieb durch die Verzögerungen in der Programmierung nicht. Dadurch hat der reflexive Charakter der Ex-ante-Bewertung gelitten.

Abbildung 1 stellt einige abgrenzbare Teilschritte der Ex-ante-Bewertung in ihrer zeitlichen Reihenfolge dar. Weitere Aktivitäten, insbesondere auf der Maßnahmen- und Prioritätenebene, verliefen parallel dazu und mit einer ähnlichen zeitlichen Ballung im zweiten Quartal 2014.

⁴ Wird Gegenstand des Änderungsantrags 2015.

Abbildung 1: Teilschritte der Ex-ante-Bewertung – Programmebene

Quelle: Eigene Darstellung.

Teil II: Ex-ante-Evaluierungsbericht

1 Prüfung von Kontext und Bedarf

1.1 Bewertung der SÖA/SWOT und des abgeleiteten Bedarfs

Die SÖA/SWOT lag den EvaluatorInnen im Verlauf der Ex-ante-Evaluation in mehreren Versionen vor, die zu verschiedenen Zeitpunkten einer Bewertung unterzogen wurden:

- Langfassung der SÖA/SWOT mit Stand 05.11.2012 → Kommentare zur SÖA/SWOT vom 18.12.2012;
- Langfassung der SÖA/SWOT mit Stand 13.02.2014 und Entwurf Bedarfsanalyse mit Stand 13.03.2014 → Prüfung der Programmlogik vom 21.03.2014;
- Kurzfassung der SÖA/SWOT und Bedarfsanalyse mit Stand 07.05.2014.

Die Bewertung konzentriert sich auf inhaltliche Aspekte der SÖA/SWOT. In diesem Sinne kommt der SÖA die Aufgabe zu, alle relevanten Themenfelder des Programms so darzustellen, dass Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken im Programmgebiet überzeugend abgeleitet sind und sich die nachfolgende Strategie und die Wahl der Maßnahmen logisch nachvollziehbar daraus ergeben. Diese Aufgabe kann ein auf die SFC-Längenvorgabe reduzierter Text allerdings nicht erfüllen. Die Herleitung der Stärken und Schwächen und der Bedarfe ist ohne Kenntnis der Langfassung kaum nachvollziehbar. Die zusammenfassende Bewertung denkt daher die Langfassung der SÖA mit, ohne explizit auf sie einzugehen.

Die Bewertung erfolgte anhand von sieben Leitfragen, die nachfolgend aufgeführt werden. Die meisten Kritikpunkte, die sich aus den Leitfragen ergaben, sind in späteren Programmfassungen berücksichtigt und damit obsolet geworden. Nachfolgend werden nur noch Kritikpunkte aufgeführt, die in der Einreichversion des Programms erkennbar sind.

1. Ist die Gliederung nachvollziehbar?

SÖA-Kurzfassung

Ja. Die Kurzfassung ist entsprechend den SFC-Vorgaben gegliedert.

Bedarfsanalyse

Grundsätzlich ja. Die Bedarfsanalyse ist entsprechend den SFC-Vorgaben gegliedert. Zu folgenden Unterkapiteln besteht noch Kritik:

- 4.2.5 Stärkung des Tierwohls: Hier werden auch Probleme und Bedarfe angesprochen (Ressourcen- und Klimaschonung, negative Umweltwirkungen der Tierhaltung, Bedarf an modernen Produktionsprozessen), die in den Punkt 4.2.3 verlagert werden sollten.

- 4.2.7 Erhalt und Entwicklung von Biodiversität – Aussagen zu den benachteiligten Gebieten: Die Aussage, dass die benachteiligten Gebiete (und damit ihre Biodiversität) ohne Förderung **pauschal** von Aufgabe bedroht sind, ist falsch. Laut Indikatorenplan soll jährlich für 500.000 ha Dauergrünland (DGL) eine Ausgleichszulage gewährt werden. Im Umkehrschluss hieße dies, dass in NI/HB mehr als 70 % der Dauergrünlandfläche von Aufgabe bedroht sind, also auch hochproduktive Standorte.
- 4.2.7 Neben den Nutzungsänderungen ist im Bereich der landwirtschaftlichen Flächennutzung insbesondere die Nutzungsintensivierung (höherer Einsatz an Produktionsmitteln und daraus folgender höherer Naturalertrag je ha) eine wesentliche Ursache für den Rückgang der Biodiversität.
- 4.2.11 Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums und Stärkung der Wirtschaft im ländlichen Raum: Der Bedarf begründet sich u. a. auf das Risiko „Fachkräftemangel“, welches in der SWOT unter Priorität 1 aufgelistet ist. Ein textlicher Verweis darauf würde die Stringenz von SWOT und Bedarf deutlicher machen.⁵ Darüber hinaus erfolgt ein Bezug auf die in der SWOT thematisierten Defizite in der Versorgung mit schnellem Internet (Schwäche und Risiko). Der daraus resultierende Bedarf sollte unter der Focus Area (FA) 6c als separater Bedarf formuliert werden.

2. Sind die Zielsetzungen des jeweiligen Kapitels explizit genannt und nachvollziehbar?

Ziel der Kurzfassung kann es nur sein, für jede Fördernotwendigkeit und jede spätere Maßnahme die wichtigsten Rahmenbedingungen extrem kurz anzusprechen. Dies geschieht nachvollziehbar und wird in der Bedarfsanalyse ausgeführt.

3. Ist die Darstellung nachvollziehbar?

Die Darstellungen sind sachlich korrekt, aktuell, vollständig im Hinblick auf die Zielsetzungen und in sich widerspruchsfrei.

Auf Seite 5 Zeile 22 der SÖA besteht ein inhaltlicher Fehler: „Der Viehbestand an **Rindern** beträgt in NI/HB 2,48 Mio. bzw. 10.560 Tiere“. Die GV und Tierzahlen passen nicht zusammen.

4. Sind im Hinblick auf die Zielsetzungen die Indikatoren angemessen/sinnvoll/relevant/vollständig?

Die KOM-seitig vorgeschriebenen Indikatoren sind vollständig vorhanden. Weitere Indikatoren sind im Text aufgenommen, soweit erforderlich.

⁵ Dafür könnte der erste Satz zum Standortwettbewerb der Regionen gestrichen werden, da das in der SÖA/SWOT auch keine Rolle spielt.

5. Ist die Darstellung (der jeweiligen Problemstellung entsprechend) ausreichend regional differenziert?

Eine regionale Differenzierung wird vor allem durch die Abbildungen und Karten im PFEIL-Anhang gewährleistet.

6. Sind die Stärken/Schwächen sowie der Handlungsbedarf nachvollziehbar aus der Beschreibung der Ausgangssituation abgeleitet?

- SÖA – Ausführungen zu sozialer Inklusion etc.: Es werden wirtschaftliche Aspekte angesprochen, z. B. im ersten Absatz der Verlust von Arbeitsplätzen als Folge des demografischen Wandels oder der Schließung von Militärstandorten. Dies wird in der SWOT nicht aufgegriffen.
- Bedarfsanalyse – 4.2.11: Hinsichtlich des Tourismus ergibt sich als Handlungsbedarf aus der SWOT eher ein Anpassungsbedarf, um wettbewerbsfähig zu bleiben und Arbeitsplätze zu erhalten (weniger Potenziale). Der Satz „Große Chancen ...“ könnte gestrichen werden. Der Bedarf zur Stärkung der ländlichen Wirtschaft (4.2.11) ergibt sich nur begrenzt aus der SWOT, auch wenn er aus der Beschreibung der Ausgangssituation nachvollziehbar ist. Am Ende des zweiten Absatzes wird mit den Flächenkonkurrenzen und Nutzungskonflikten ein Handlungsbedarf/Problemfeld angesprochen, das in der SÖA nicht vorkommt.

7. An welchen Stellen kann die Darstellung gekürzt werden?

Bedarfsanalyse – 4.2.11 Zweiter Absatz, erster Satz „Große Chancen ...“ könnte gestrichen werden (siehe Punkt 6).

1.2 Empfehlungen

- Der Bedarf „Attraktivitätssteigerung im ländlichen Raum und Stärkung der Wirtschaft im ländlichen Raum“ sollte überarbeitet werden. Stringenter und in der Zuordnung zur Focus Area (FA) klarer wäre die Formulierung eines Bedarfs „Stärkung der ländlichen Wirtschaft“ aufbauend auf den Aspekten „Fachkräftemangel“ und „Verlust an Arbeitsplätzen verhindern/begrenzen“ sowie ggf. „Potenziale der Bioenergie nutzen“ und „Anpassungserfordernisse im Tourismus“. Ein weiterer Bedarf „Verbesserung der Breitbandversorgung“ sollte in der FA 6c formuliert werden. Ergänzend dazu könnte die Bedeutung der Breitbandversorgung für die wirtschaftliche Entwicklung in FA 6a erwähnt und auf FA 6c verwiesen werden.

2 Prüfung der Relevanz, der externen und internen Kohärenz des Programms

2.1 Einbettung in die EU-2020-Strategie und die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik

EU-2020-Strategie

Die EU-Kommission ist zu Beginn der Verhandlungen über die Verordnungen der Förderperiode 2014 bis 2020 mit dem Ziel angetreten, den Einsatz der EU-Mittel stärker an die EU-2020-Strategie zu binden. „Die Kommission möchte, dass das Geld im nächsten EU-Haushalt anders ausgegeben wird, mit einer größeren Betonung auf Ergebnissen und Wirkungen und einer stärkeren Konzentration auf die Verwirklichung der Strategie Europa 2020“ (EU-KOM, 2011). Damit wird der Weg der „Lissabonisierung“ der Strukturpolitik und auch der 2. Säule der GAP fortgesetzt. Dies bietet der EU-Kommission zumindest in begrenztem Umfang die Möglichkeit, eine Modernisierung des EU-Budgets – im Sinne einer stärkeren Orientierung an übergeordneten Politikzielen – voranzutreiben, wenn es schon aufgrund der divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten nicht gelingt, größere Reformen umzusetzen (Becker und Rudloff, 2011). In der Mitteilung der KOM zur Europa-2020-Strategie wurde festgelegt, dass die sieben Leitinitiativen für die EU und die Mitgliedstaaten bindend sein sollen und die auf EU-Ebene verfügbaren Instrumente in den Dienst der Strategie gestellt werden (siehe **Tabelle 1**).

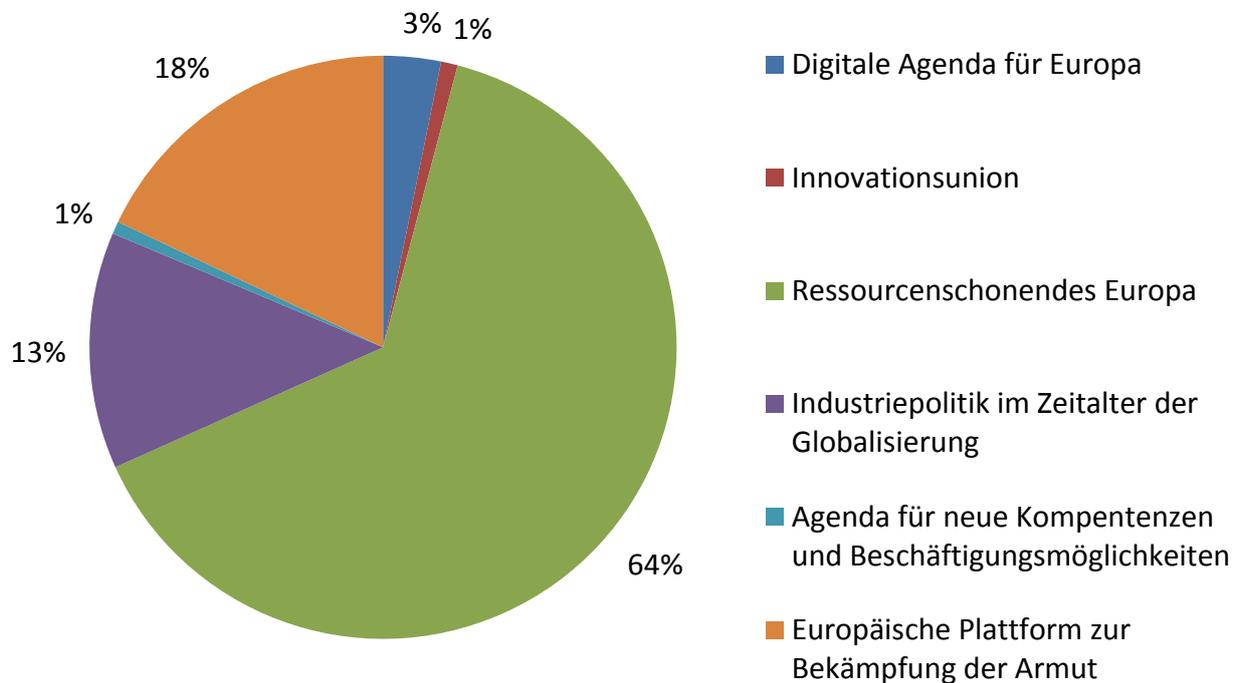
Tabelle 1: EU-2020-Strategie und Leitinitiativen

Intelligentes Wachstum	Nachhaltiges Wachstum	Integratives Wachstum
<ul style="list-style-type: none"> • Digitale Agenda für Europa • Innovationsunion • Jugend in Bewegung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ressourcenschonendes Europa • Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten • Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut

Quelle: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_de.htm.

In den Leitinitiativen spielt die ländliche Entwicklung nur eine nachrangige Rolle. Inhaltlich finden die von der 2. Säule der GAP repräsentierten Politikbereiche nur in den Leitinitiativen „Ressourcenschonendes Europa“ und „Innovationsunion“ Erwähnung (EU-KOM, 2010b, S. 15 und 19).

Abbildung 2: Zuordnung der PFEIL-Maßnahmen zu den Leitinitiativen der EU-2020-Strategie



Basis der Berechnung: Öffentliche Mittel einschließlich Leistungsreserve, Umschichtungsmittel und Artikel 81/82; ohne Technische Hilfe.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der ELER-Leitaktionen im GSR.

In **Abbildung 2** haben wir die öffentlichen Mittel aus PFEIL den Leitinitiativen zugeordnet. Diese Zuordnung erfolgte entsprechend den im Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) aufgeführten ELER-Leitaktionen. Auf die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ entfallen die meisten Mittel, wobei der Schwerpunkt weniger auf Klima⁶- und Energiezielen liegt, sondern eher auf die Ressourcen Biodiversität, Wasser und Boden gerichtet ist. An zweiter Stelle stehen Maßnahmen aus der Priorität 6 der ELER-Verordnung, die gemäß GSR zum größten Teil der Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut dienen sollen. Die Argumentationslinie des

⁶ Wird Klima nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung, sondern auch der Anpassung gesehen, werden in PFEIL allerdings umfangreiche Mittel für den Küstenschutz eingesetzt (überwiegend ohne EU-Kofinanzierung). Die Maßnahmen Küsten- und Hochwasserschutz wurden für die Abbildung 2 zwar zugeordnet, passen allerdings von der Ausrichtung der EU-2020-Strategie nicht richtig, obgleich es sich um Themen handelt, die auf europäischer Ebene Regelung und Förderung erfordern. Die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ zielt eher auf den Umbau der Wirtschaft ab. Infrastrukturelle Maßnahmen spielen in der EU-Klimastrategie zwar eine Rolle, allerdings eher finanziert aus dem EFRE (http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/mainstreaming/index_en.htm). Die Ausgleichszulage wurde, weil sie in PFEIL der Unterpriorität 4A zugeordnet wurde, ebenfalls der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ zugeordnet, wobei wir die Interventionslogik stark in Zweifel ziehen.

GSR (EU-KOM, 2012c, S. 35ff.) trifft zumindest aus deutschem Blickwinkel kaum zu, da die über den ELER angebotenen Instrumente auf die Verbesserung der regionalen Governance, die Abfederung der Folgen des demografischen Wandels und die Verbesserung der Lebensqualität abzielen, soziale Eingliederung und Bekämpfung der Armut im engeren Sinne aber kaum adressieren. Die erstgenannten Zielsetzungen greift auch PFEIL auf.

Gleicht man die EU-2020-Oberziele und die zugehörigen Indikatoren mit dem Instrumentenset der ELER-Verordnung ab, so wird ebenfalls deutlich, dass allenfalls im Bereich Klimawandel/Energie nennenswerte Beiträge zu erwarten sind.

Die EU-2020-Strategie greifen die Mitgliedstaaten im Rahmen von Nationalen Reformprogrammen auf, in denen sie die länderspezifischen Empfehlungen des Rates der Europäischen Union berücksichtigen (BMW, 2013). Diese Empfehlungen betreffen die deutsche Finanzpolitik, den Finanzsektor, den Arbeitsmarkt sowie die Bereiche Infrastruktur und Wettbewerb. Die dahinterstehenden Maßnahmen beziehen sich zum größten Teil auf rechtliche Rahmenbedingungen. Im Nationalen Reformprogramm wird die Verwendung der EU-Strukturmittel zwar auch thematisiert, allerdings v. a. mit Blick auf EFRE und ESF. Der ELER wird eher nachrichtlich erwähnt. Es wird herausgestellt, dass der finanzielle Schwerpunkt des ELER in Deutschland wie in der Vergangenheit auf der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und dem Klimaschutz liegen wird (BMW, 2013, S. 33ff.). Damit setzt der ELER Schwerpunkte, die, mit Ausnahme des Klimaschutzes (siehe Kapitel 5.4), nicht im Zentrum der EU-2020-Strategie liegen.

Die in Abbildung 2 illustrierte finanzielle Ausrichtung von PFEIL zeichnet diese Rahmenbedingungen und die nur bedingte Relevanz des übergeordneten Orientierungsrahmens für ELER-Programme gut nach. Insgesamt ist der strategische Überbau für ein ELER-Programm noch gewichtiger als in der Vorperiode, ohne dass wir einen deutlichen Mehrwert für die Programmgestaltung und -steuerung erkennen können. Es sollte zukünftig so wenig Energie wie möglich darauf verwandt werden, Bezüge und Wirkungen in den Feldern nachzuweisen, die nachweislich nicht gut durch den ELER zu bedienen sind.

Ziele der GAP

Die Ziele der GAP sind in dem Arbeitspapier der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (DG Agri) zur Vorbereitung der Verordnungen der 1. und 2. Säule festgelegt (EU-KOM, 2010a):

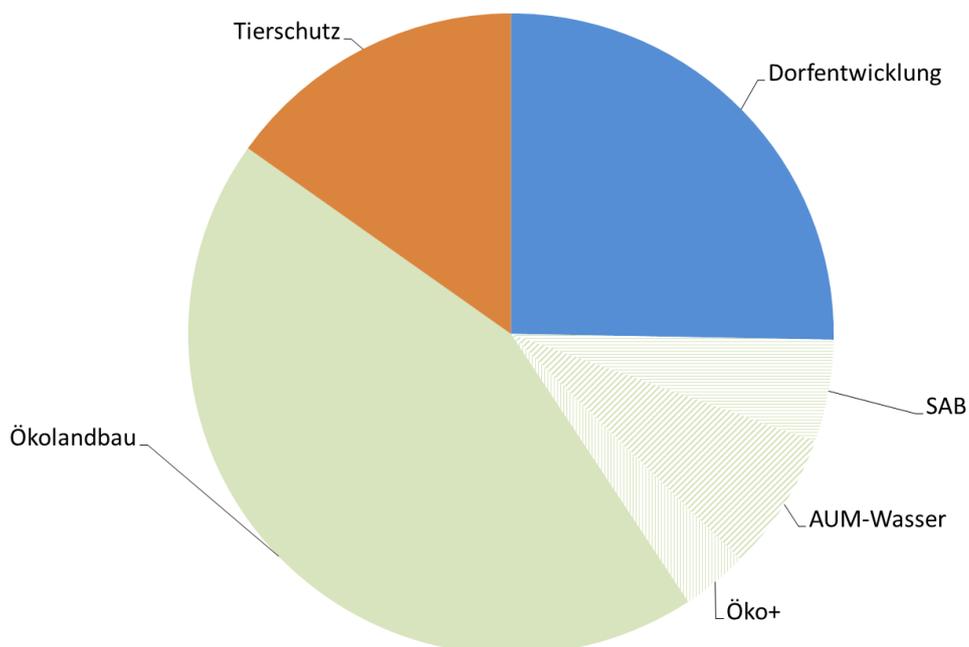
- Wettbewerbsfähige Nahrungsmittelproduktion,
- Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutzpolitik,
- Ausgewogene räumliche Entwicklung.

Die Ziele sind sehr allgemein gehalten, die verschiedenen Begrifflichkeiten wie wettbewerbsfähig, nachhaltig oder ausgewogen sind nicht weiter operationalisiert, sodass sie einen erheblichen

Spielraum lassen, regionale Programme zu gestalten. PFEIL bewegt sich im Rahmen der vorgegebenen Zielstruktur.

Hervorzuheben ist, dass sich das niedersächsische Agrarministerium sehr für die Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule eingesetzt hat. Es ist mit der Maximalposition von 15 % in den Verhandlungen der Agrarministerkonferenz (AMK) im November 2013 gestartet. Damit hätte sich ein ELER-Betrag von 1,469 Mrd. Euro ergeben. Kompromiss der AMK waren 4,5 %, d. h. für Niedersachsen ein Plus von 181 Mio. Euro (ELER-Mittel gesamt nunmehr 1,12 Mrd. Euro). Mit diesem Kompromiss wurde zudem festgelegt, die zusätzlichen Mittel für bestimmte Maßnahmen zu verwenden. „Die Umsetzung erfolgt als politisch zweckgebundene Ländermaßnahmen. Die umgeschichteten Mittel verbleiben entsprechend ihrem Aufkommen in den Ländern und sind zweckgebunden für eine nachhaltige Landwirtschaft, insbesondere für Grünlandstandorte, für Raufutterfresser, für flächenbezogene Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, für die Stärkung von besonders tiergerechter Haltung und des Tierwohls sowie für den ökologischen Landbau und für die Ausgleichszulage in von der Natur benachteiligten Gebieten zu verwenden.“ (AMK, 2013). Niedersachsen hat die Mittel, wie in **Abbildung 3** dargestellt, verteilt und nur mit der Dorfentwicklung eine Maßnahme mit Umschichtungsmitteln bedacht, die im Kompromiss der AMK in dieser Form nicht vorgeschlagen war. Ausgewählt wurden v. a. Maßnahmen, die einen vergleichsweise gesicherten Mittelabfluss gewährleisten.

Abbildung 3: Verteilung der Umschichtungsmittel aus der 1. Säule der GAP



Gestreift: MU-Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Finanzplans.

Insgesamt ist die Umschichtung aus der 1. Säule positiv zu bewerten, weil die Mittelverwendung in der 2. Säule zielgerichteter und problemadäquater erfolgt als in der 1. Säule. Die Finanzverteilung muss aber für das Gesamtprogramm (und die nationalen top-ups) betrachtet und bewertet werden (siehe Kapitel 2.6), weil die durch den Einsatz der Umschichtungsmittel freiwerdenden GAK- und Landesmittel in anderen Bereichen eingesetzt werden können.

2.2 Externe Kohärenz

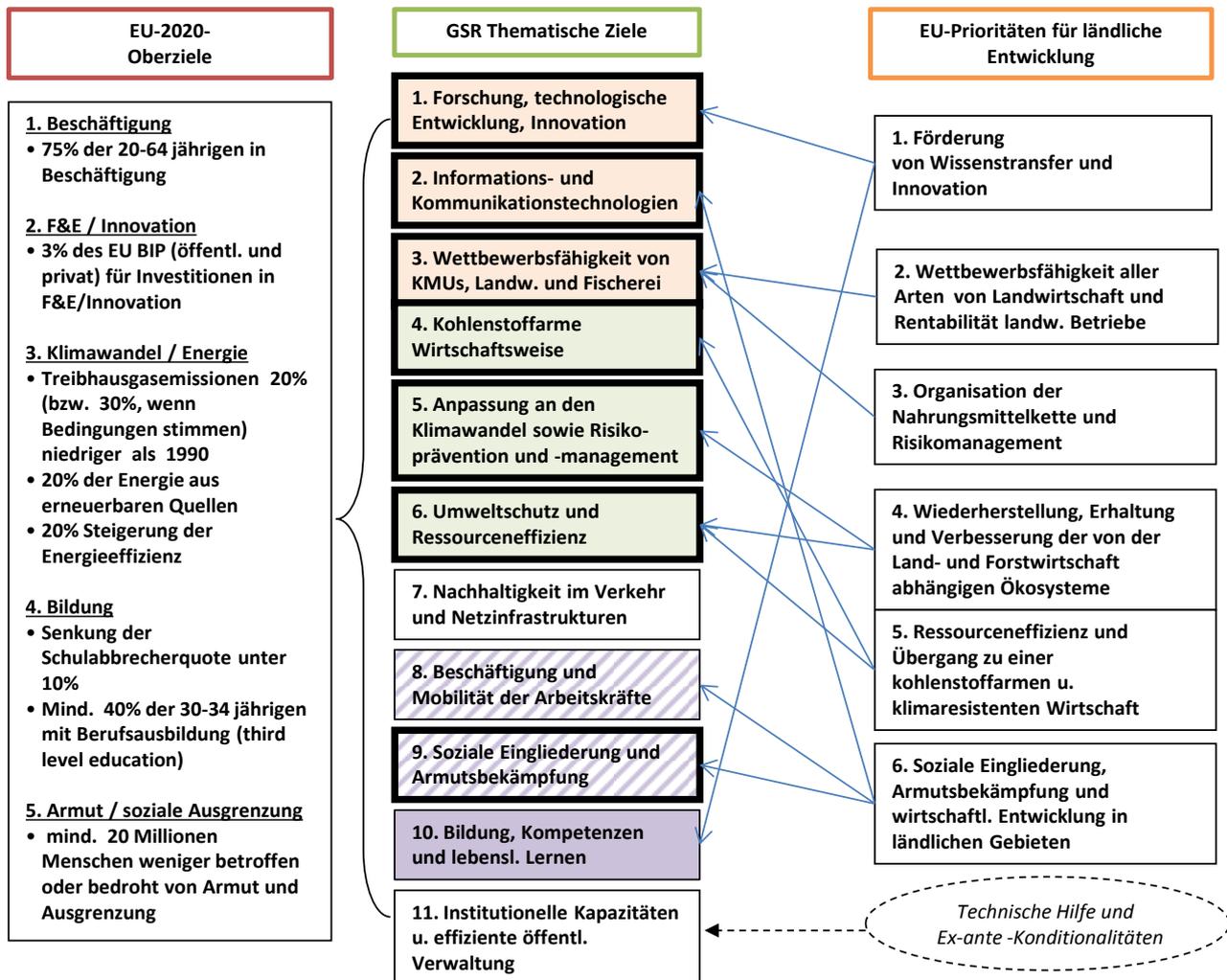
Die Frage nach der externen Kohärenz von PFEIL bezieht sich auf den Gemeinsamen Strategischen Rahmen, das Positionspapier der KOM und die Partnerschaftsvereinbarung (vertikale Kohärenz), aber auch auf die Komplementarität zu den anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) in Niedersachsen und Bremen, der 1. Säule der GAP und weiteren Politiken/Programmen (horizontale Kohärenz).

2.2.1 Vertikal: Gemeinsamer Strategischer Rahmen, Positionspapier und Partnerschaftsvereinbarung

2.2.1.1 Gemeinsamer Strategischer Rahmen (GSR)

Der Gemeinsame Strategische Rahmen (EU-KOM, 2012b; EU-KOM, 2012c) gibt für die elf thematischen Ziele der ESI-Verordnung (VO (EU) Nr. 1303/2013) Hinweise für fondsbezogene Leitaktionen, legt allgemeine Grundsätze für die Durchführung fest und thematisiert Komplementarität und Koordinierung. Die EU-Prioritäten für ländliche Entwicklung sind den thematischen Zielen zugeordnet (siehe **Abbildung 4**). Daraus ergibt sich bereits eine „Arbeitsteilung“ zwischen den ESI-Fonds, da der ELER bestimmte Themen gar nicht adressiert (z. B. Verkehr), während andere Themen wie Ressourcenschutz eine zentrale Bedeutung einnehmen.

Abbildung 4: Verbindung zwischen EU 2020, thematischen Zielen (TZ) des GSR und den EU-Prioritäten für ländliche Entwicklung



Farbig markiert sind die gemäß EU-COM (2014b) als relevant erachteten TZ. Fett schwarz umrandet sind die im Positionspapier (DG Agri, 2012) berücksichtigten TZ, gestreift sind die Prioritäten, die gemäß PFEIL-Entwurf (Abbildung 42) nicht adressiert werden. Die EU-Priorität für ländliche Entwicklung 1 fungiert als horizontale Priorität und trägt zu allen anderen EU-Prioritäten für ländliche Entwicklung bei.

Quelle: EU-COM (2014b), verändert.

2.2.1.2 Positionspapier

Die Kommissionsdienststellen aller ESI-Fonds haben den Gemeinsamen Strategischen Rahmen mit seinen strategischen Zielen fondsbezogen auf die aus ihrer Sicht relevanten Ansätze in den Mitgliedstaaten heruntergebrochen. Für Deutschland wurden die thematischen Ziele in drei wesentlichen Clustern für die künftige Förderung aus den ESI-Fonds zusammengefasst (EU-COM, 2012):

- (1) Reduzierung regionaler Disparitäten in der Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung des demografischen Wandels (TZ 1, 2, 3);
- (2) Verbesserung des Erwerbspotenzials, der sozialen Eingliederung und Erhöhung der Bildungsabschlüsse (TZ 8, 9, 10);
- (3) Unterstützung des Umbaus des Energiesektors und Verbesserung der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen (TZ 4, 5, 6).

Das Positionspapier wurde darüber hinaus fondsspezifisch aufbereitet (DG Agri, 2012). Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die fondsspezifische Würdigung des Positionspapiers.

Cluster 1 (**Tabelle 2**) soll im Wesentlichen vom EFRE bedient werden. Beiträge vom ELER werden in den Bereichen Bildung/Beratung, EIP und Investitionen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz erwartet. Der ELER ist aus Sicht der DG Agri das wesentliche Instrument, um in der Fläche Internetzugang zu gewährleisten. Warum der EFRE aus der Verantwortung in der Fläche entlassen wird, ist für uns nicht nachvollziehbar. Unter TZ 3 sollen Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden sowie Erzeugerorganisationen und Junglandwirte (allerdings eher in den Berggebieten Süddeutschlands). Gleichzeitig sollen Diversifizierungsaktivitäten und KMU gefördert werden. Speziell für die neuen Bundesländer sieht die KOM kleinteilige Infrastrukturinvestitionen vor, mit denen den Herausforderungen einer geringen Bevölkerungsdichte sowie dem sozialen und ökonomischen Niedergang begegnet werden soll.

Tabelle 2: Berücksichtigung von Cluster 1 in PFEIL

	PFEIL	Kommentar
TZ 1	Vielfältige Beratungs- und Kooperationsmaßnahmen werden angeboten. Förderung von Innovation im Rahmen der EIP.	Der Beitrag zur Innovation wird im Sinne der Arbeitsteilung zwischen den ESI-Fonds eher vom EFRE zu erwarten sein, der auch im Rahmen der Technologie- und Forschungsförderung ganz andere Möglichkeiten als der ELER besitzt.
TZ 2	Breitbandversorgung	Gemäß Breitbandförderkonzept sollen rund 500 Mio. Euro erschlossen werden, die den Landkreisen vor allen in Form von Krediten zur Verfügung gestellt werden (Niedersächsische Staatskanzlei, 2014a). ELER kann mit seinen 40 Mio. Euro plus nationale Kofinanzierung nur einen kleinen Beitrag leisten.
TZ 3	Unter Priorität 2 sind das AFP und Flurbereinigung/Wegebau programmiert.	Da die Landwirtschaft in Niedersachsen im Grunde wettbewerbsfähig ist, wird kein übermäßiger Bedarf zur Intervention gesehen. Das AFP hat mit der neuen Landesregierung eine deutlich andere Ausrichtung in Richtung Tierwohl erhalten, was sich auch mit den Empfehlungen der zurückliegenden Bewertung deckt (Bergschmidt et al., 2008). Flurbereinigung/Wegebau haben multifunktionale Zielsetzungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Cluster 2 (**Tabelle 3**) wird vor allem vom ESF bedient. Von den drei TZ sieht die DG Agri nur für TZ 9 einen wesentlichen Beitrag aus dem ELER über die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen. Die Qualifizierungsmaßnahmen sieht die DG Agri v. a. in den neuen europäischen Herausforderungen angesiedelt (Klimawandel, Energieeffizienz, Biodiversität). Zielgruppen sind Land- und Forstwirte, aber auch andere AkteurInnen in ländlichen Räumen. Die Qualifizierungsmaßnahmen in PFEIL wurden Priorität 2A zugeordnet; die Umweltthemen werden demnach eher produktionsintegriert vermittelt. Unter dem Maßnahmencode 14 ist auch die Gewässerschutzberatung implementiert, mit einem klaren Umweltfokus. Die zukünftigen Themen der Beratungsförderung unter Maßnahmencode 15 sollten auch unter Cluster 2 gefasst werden. Die geplanten zukünftigen Themen⁷ decken in starkem Maße die neuen europäischen Herausforderungen ab.

⁷ Greening*/Biodiversität/Agrarumweltmaßnahmen, Nachhaltigkeitssysteme, Aspekte der Tiergesundheit/Tierschutz, Ökologische Betriebsbewirtschaftung, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen, Nachhaltige Betriebswirtschaft und Diversifizierung (*verpflichtend).

Tabelle 3: Berücksichtigung von Cluster 2 in PFEIL

	PFEIL	Kommentar
TZ 9	Gemäß Abb. 42 PFEIL-Dokument nicht berücksichtigt	Abbildung 42 ggf. anpassen, weil PFEIL die von der DG Agri erwähnten Qualifizierungsmaßnahmen anbietet. Allerdings ist die Zuordnung zu TZ 10, wie sie PFEIL vornimmt, eigentlich sachlogischer.

Quelle: Eigene Darstellung.

Cluster 3 (**Tabelle 4**) wird umfangreich vom ELER bedient. Rund die Hälfte der ELER-Mittel aller Mitgliedstaaten fließt bislang in diesen Cluster. Die DG Agri geht davon aus, dass dieser Anteil in den Programmen ab 2014 zumindest gehalten wird. Ein breites Set von unterschiedlichen Ansatzpunkten wird von ihr vorgeschlagen, wobei u. E. zu diskutieren wäre, ob einige Vorschläge nicht eher durch Cross Compliance (wie z. B. Grünlanderhalt), durch eine veränderte Ausgestaltung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (nachhaltige Nutzung oder Produktion von Biomasse) oder hoheitliche Maßnahmen (Schutz von Natura-2000-Gebieten) umzusetzen wären.

Tabelle 4: Berücksichtigung von Cluster 3 in PFEIL

	PFEIL	Kommentar
TZ 4	Mit relativ wenig Geld ausgestattet, vieles ist noch in der Erprobungsphase	Siehe Ausführungen zu Priorität 5D und dem Querschnittsziel Klima
TZ 5	Küstenschutz und Hochwasserschutz spielen eine große Rolle, aber als top-up	Landwirtschaftsbezogene Anpassungsmaßnahmen sind in PFEIL nicht programmiert, der forstliche Bereich, z. B. waldbauliche Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Wäldern, wird außerhalb von PFEIL gefördert; dies gilt auch für Bewässerungsmaßnahmen in der Landwirtschaft.
TZ 6	Schwerpunkt in PFEIL: AUKM, Ökolandbau, Beratungsmaßnahmen, investive Maßnahmen	Die Steigerung der Ressourceneffizienz spielt nur eine untergeordnete Rolle in PFEIL.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die weiteren Anregungen aus dem fondspezifischen Positionspapier werden, soweit sie für PFEIL relevant sind, in **Tabelle 5** von uns kommentiert.

Tabelle 5: Kommentierung der Berücksichtigung fondsspezifischer Empfehlungen im Positionspapier durch PFEIL

Empfehlung des fondsspezifischen Positionspapiers	Berücksichtigung durch PFEIL	Kommentar
Entwicklung einer umfassenden Analyse der Umwelt- und Klimasituation einschließlich einer Strategie, wie in der Landwirtschaft diesen Herausforderungen begegnet werden kann.	✓	Sehr ausführlich in der SÖA/SWOT-Langfassung beschrieben, die aber SFC-kompatibel gekürzt werden musste.
Entwicklung und Verbesserung von zielgerichteten und regionalisierten AUKM mit messbaren Wirkungen; Angebot von passenden Beratungsinstrumenten	✓	PFEIL hat die AUKM inhaltlich weiterentwickelt. Kontraproduktiv wirkt z. T. die Debatte um die Fehlerrate, die eher die light-green-Maßnahmen (weil mit weniger und einfacher zu kontrollierenden Auflagen verbunden) vorteilhaft erscheinen lässt.
Gemeinsame Programme mit Stadtstaaten	✓	Ja, Bremen
Definition geeigneter Auswahlkriterien	(✓)	Im Programm selbst ist nur das Verfahren zu beschreiben, nicht die Auswahlkriterien. Deswegen kann im Rahmen der Ex-ante-Bewertung nicht geprüft werden, ob diese kongruent und geeignet sind.
Kooperation mit anderen Bundesländern und MS im Rahmen der Ostseestrategie	(✓)	Sehr knappe Ausführungen im Programmplanungsdokument (Tabelle 9), für NI/HB ausreichend, besser in Kapitel 5 integrieren. Warum sich Priorität 6 für die Ostseestrategie besonders eignet, erschließt sich nicht, da die Strategie sehr breit aufgestellt ist und beispielsweise auch im Klimaschutz einen Schwerpunkt setzt.
Koordination mit den anderen ESI-Fonds, Horizon 2020 und LIFE	(✓)	In PFEIL geht es fast ausschließlich um die Abgrenzung. Es finden sich kaum Aussagen zu Koordination und einem gemeinsamen integrierten Vorgehen trotz entsprechender landespolitischer Zielsetzung.
Nutzung von innovativen Finanzinstrumenten	?	Angesichts der Schwerpunktsetzung des Programms auf öffentliche Zuwendungsempfänger und öffentliche Güter ist der Umfang von rentierlichen Projekten beschränkt. Es bedarf aber einer kritischen Masse von (potenziell) rentierlichen Projekten, um einen revolvierenden Fonds erfolgreich aufsetzen zu können (Forstner und Grajewski, 2013).

Quelle: Eigene Darstellung nach DG Agri (2012).

2.2.1.3 Partnerschaftsvereinbarung

Die Partnerschaftsvereinbarung (PV) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der EU-Kommission ist ein den ESI-Programmen vorgelagertes Dokument, in dem die wesentlichen Herausforderungen, Ziele und Rahmenbedingungen der EU-Förderung auf Ebene eines Mitgliedstaates benannt werden. Sie bildet den Rahmen für die Programme innerhalb Deutschlands. Am

27.02.2014 hat das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die PV bei der Europäischen Kommission eingereicht. Diese hat die PV am 22. Mai 2014 angenommen. Erstellt wurde die PV in einem intensiven Dialog zwischen den beteiligten Bundesministerien, der Länderebene und unter Konsultation der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie der Umweltverbände. Anders als die Nationalen Strategiepläne der Förderperiode 2007 bis 2013 mussten in der PV auf der Ebene des Bundes die verschiedenen ESI-Fonds koordiniert werden. Dies ist für sich allein genommen schon eine ambitionierte Aufgabe, da natürlich Ressortegoismen bestehen, die in einer PV zum Ausgleich gebracht werden müssen. Parallel dazu mussten die Länder, wie auch schon bei den Nationalen Strategieplänen, einbezogen werden. In einem föderalen System, in dem die Zuständigkeit für die Umsetzung von ESI-Programmen auf der Ebene der Länder liegt, erfordert die Aufstellung einer PV aufgrund der vielen Schnittstellen einen sehr hohen Koordinations- und Abstimmungsaufwand. Diesem Aufwand steht ein Dokument gegenüber, das aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung wenig strategische Steuerungswirkung entfalten wird. In vielen Bereichen ist die PV eher als additive Zusammenfassung der Überlegungen in den Ländern zu sehen, als dass tatsächlich „Leitplanken“ gesetzt wurden. Ein Mehrwert der Erstellung der PV hätte im ressortübergreifenden Diskussionsprozess liegen können. Der Diskussionsprozess und die Vorgaben waren sehr stark vom BMWi dominiert, der ELER war nur als „Juniorpartner“ beteiligt und hat Bausteine zugeliefert. Daher war der Effekt des Diskussionsprozesses für den ELER eher gering.

Aufgrund des sehr breiten Rahmens, den die PV setzt, steht PFEIL, wie die anderen ELER-Programme auch, nicht im Widerspruch zur PV. Ob für NI/HB – über den Erstellungsprozess hinaus – ein Mehraufwand aus der PV resultiert, steht erst fest, wenn die Details über die künftige Berichtslegung zur PV geklärt sind.

2.2.2 Horizontal: ESI-Programme in Niedersachsen/Bremen, 1. Säule der GAP und weitere Strategien/Prioritäten

Zwei unterschiedliche Komplexe der Beziehung zwischen den verschiedenen Politikinstrumenten sind hier zu untersuchen:

- (1) Strukturelle und organisatorische Kohärenz:
 - 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 (Stärkung der Fördereffizienz).
- (2) 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).

2.2.2.1 ESI-Fonds in Niedersachsen/Bremen

Strukturelle und organisatorische Kohärenz

Gemessen an der hohen Bedeutung, die das Land Niedersachsen der regionalen Landesentwicklung und EU-Förderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 zumisst, fallen die Ausführungen unter dem Kapitel 14.1 von PFEIL knapp aus.

Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers in Niedersachsen und Bremen wurden eingerichtet, sind aber nur unzureichend beschrieben. Nicht erwähnt wurde beispielsweise der **Staatssekretärsausschuss** „Landesentwicklung und EU-Förderung“, in dem die Leitlinien der Landesentwicklung und der EU-Förderung ressortübergreifend abgestimmt werden sollen. Die Aufgaben der neuen Abteilung in der **Staatskanzlei** „Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung“ wird kurz beschrieben.

Während die EFRE/ESF-VB in die Staatskanzlei verlagert wurde, ist die ELER-VB beim ML verblieben. Aus dem Zuständigkeitsbereich des ML wurde die strategische Koordinierung für die Erstellung des ELER-Programms auf die Staatskanzlei verlagert, darüber hinaus auch einige Aufgabengebiete aus dem eigentlichen Zuständigkeitsbereich einer VB, wie beispielsweise der Vorsitz des Begleitausschusses (BGA), die Evaluierung und die Kommunikation mit der Kommission. Damit sind wesentliche Grundlagen zur Sicherung des Wissenstransfers gelegt.

Die Begleitausschüsse (BGA) verbleiben, anders als beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern, jedoch fondsspezifisch. In ihnen sind jeweils VertreterInnen der anderen Fonds anwesend. Im ELER-BGA hat die Staatskanzlei den Vorsitz. Als weiteres Instrument werden die **landesspezifischen Beteiligungsverfahren** (Ressort- und Kabinettsbefassung) aufgeführt. Die Information der regionalen Ebene hat schon seit Beginn der Programmplanung gemeinsam mit allen ESI-Fonds stattgefunden. Dabei knüpfte man an eine Informationskultur aus den Beteiligungsverfahren für die Programme 2007 bis 2013 an.

Es existieren insgesamt viele Schnittstellen (siehe hierzu auch Kapitel 4.1), sodass die Gewährleistung eines einheitlichen Informations- und Wissensstands aller Akteure voraussetzungsvoll ist. Dies hat auch damit zu tun, dass

- die konkreten Umsetzungsbedingungen der ESI-Fonds auf Bundes- und EU-Ebene in völlig divergierenden Strukturen diskutiert werden und es kaum möglich ist, die verschiedenen Diskussionsstränge auf Landesebene in all ihren Facetten nachzuvollziehen;

- trotz aller Bemühung einer Ausrichtung der ESI-Fonds an landespolitischen Zielen natürlich auch fonds- und ressortpolitische Interessen bestehen und jeder zunächst seine eigenen Kernthemen finanziell bedienen möchte.

Die neuen Strukturen in NI/HB auf der Steuerungsebene der ESI-Programme werden leider bislang über die inhaltlich-strategische Abgrenzung hinaus nicht dazu genutzt, bestimmte administrative Verfahren zwischen den Fonds zu vereinheitlichen. Zumindest sind uns solche Prozesse nicht bekannt. NRW hat beispielsweise Bereiche identifiziert, die landesseitigen Regelungen unterliegen und Vereinheitlichungs-/Vereinfachungsmöglichkeiten bieten. Dazu gehören beispielsweise die Pauschalierung von Personalkosten inkl. Gemeinkosten, die Anerkennung zweckgebundener Spenden und bürgerschaftlichen Engagements, die Vereinfachung des Vergaberechts (insb. für private Zuwendungsempfänger) oder der Umgang mit elektronischen Medien. Wie EFRE/ESF künftig mit der Förderung der Mehrwertsteuer umgehen, geht aus den uns zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht hervor. Hier sollte aber ein einheitliches Vorgehen aller ESI-Fonds angestrebt werden.

Der BGA wurde auch schon in der Vorperiode als Instrument benannt, über die gegenseitige Beteiligung der VBn am jeweils anderen BGA einen Beitrag zur Kohärenz zu leisten. Auf der Grundlage unserer bisherigen Evaluierungsergebnisse ist dieses Instrument aber eher wirkungslos. Zumindest der ELER-BGA ist mit Formalia so überfrachtet, dass kaum Zeit bleibt, sich intensiv mit Themen anderer Fonds zu beschäftigen. Anders als in anderen Bundesländern wird in den BGAN auch nicht über Umsetzungsstände anderer Fonds berichtet. Die Befragung der WiSo-Partner im Rahmen der Halbzeitbewertung ergab, dass eine Intensivierung des Austausches für sinnvoll gehalten wird (Fährmann et al., 2010). Dafür müsste der BGA aber insgesamt ein anderes Format erhalten.

Schnittstellen in den Umsetzungsstrukturen zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten) wurden auf der regionalen Ebene eingerichtet, werden aber im Programmdokument unter 14.1 nicht beschrieben. Der gesamte Unterbau mit den neu bestellten **Landesbeauftragten** und den ihnen zugeordneten **Ämtern für regionale Landesentwicklung** fehlt in der Darstellung. Eine Kernfunktion der Landesbeauftragten liegt in der Erarbeitung Regionaler Handlungsstrategien (RHS) in Kooperation mit den regionalen AkteurInnen auf Grundlage der SWOT-Analyse, der RIS-3-Innovationsstrategie der Landesregierung und der Erkenntnisse weiterer fachlicher Untersuchungen. Die RHS sollen die fachliche Grundlage für die EU-, Bundes- und Landesförderung bilden und dafür sorgen, dass die konkreten Fördermaßnahmen und -projekte aufeinander abgestimmt werden. Ihre Fertigstellung ist bis zum Herbst 2014 vorgesehen.

Fast zeitgleich sollen diese RHS bereits bei der Erarbeitung der LEADER-REKs und der ILEK Berücksichtigung finden. Wie diese aus Sicht des EFRE-Programms vielleicht eher lokalen Entwicklungsansätze in den RHS aufgegriffen werden und wie weit sie im EFRE-Programm berücksichtigt werden, ist nicht weiter erläutert. Die Verankerung dieses dem Grunde nach sinnvollen Gegenstrom-

prinzips setzt jedoch eine strikte Einhaltung der zeitlich vorgesehenen Abläufe voraus (zur Frage von LEADER und RHS siehe Kapitel 2.8).

Das Kernstück des Kapitels 14.1 ist die Darstellung, wie die ELER-Maßnahmen von anderen ESI-Maßnahmen abgegrenzt werden, um **Doppelförderung** auszuschließen. Die Frage ist u. E. aber nicht nur, ob Doppelförderung ausgeschlossen werden kann, sondern auch, ob die Abgrenzungskriterien dazu führen, dass „weiße Flecken“ in der Förderlandschaft entstehen, weil sich für wichtige Themen oder Regionen niemand zuständig fühlt. Oft wird auf die Richtlinien oder das spätere Bewilligungsverfahren verwiesen. Dies ist in Teilen dem Planungsstand und den Vorgaben geschuldet. Auf der Grundlage der Tabellen 6 bis 7 in PFEIL⁸ kann aber in vielen Fällen nicht beurteilt werden, ob Fördermaßnahmen sinnvoll abgegrenzt sind, um eine Doppelförderung auszuschließen. Zum Teil sind die Ausführungen auch nicht nachvollziehbar. Beispiel V&V: Hier wird auf die Förderbedingungen im ELER bzw. der GAK abgehoben. Für die Frage nach Doppelförderung ist dies irrelevant. Sofern EFRE, GRW oder N-Bank einzelbetriebliche Förderung anbieten, können sich V&V-Unternehmen auch von diesen fördern lassen, ohne Lieferverträge mit Erzeugergemeinschaften oder Erzeugern nachweisen zu müssen. D. h., es kann keine klaren Abgrenzungskriterien über Inhalte geben, sondern nur über einen konkreten, institutionalisierten Abgleich zwischen den zuständigen Bewilligungsstellen⁹.

Den Ansatz, strukturell-organisatorisch Vorkehrungen zu treffen, um stärker auf eine Kohärenz zwischen den ESI-Fonds hinzuwirken, erachten wir für sinnvoll. Die Beschreibungen im ELER-Programmplanungsdokument finden wir aber z. T. lückenhaft bzw. so wenig konkret, dass eine abschließende Beurteilung kaum möglich ist. Sicherlich erfolgte der gesamte Prozess der Neuorganisation parallel zum Programmplanungsprozess. Die wesentlichen Umstrukturierungsprozesse sind aber abgeschlossen und sollten hier unter dem Aspekt „Kohärenz“ zwischen den ESI-Fonds auch dargestellt werden. Dabei kann man sich z. T. auch an den Ausführungen im Multifondsprogramm EFRE/ESF orientieren. Auch sollte zumindest in einem Satz erwähnt werden, dass Bremen über ein eigenes EFRE- und ESF-Programm verfügt. Im Bremer EFRE-Programm (Kapitel 8.3) finden sich entsprechende Formulierungen zur Kohärenz mit dem ELER.

Der **EMFF** wird auch zukünftig wie bereits der EFF gemessen am Mittelvolumen eine untergeordnete Rolle spielen, die möglichen Maßnahmen stehen jedoch in Teilen in einer inhaltlichen Nähe zum ELER, gerade in den Bereichen Wasserökologie und Biodiversität, nachhaltige Entwicklung von Fischwirtschaftsgebieten.

⁸ Die Darstellungen in Tabelle 8 (EMFF) und 9 (ETZ) sind sinnvoll (siehe Kapitel 2.8). Das Thema Ostseestrategie sollte aus Tabelle 9 ausgegliedert werden. Wie die Tabelle ausführt, hat die Ostseestrategie keine eigenen Finanzmittel, sondern muss die Mainstreamprogramme nutzen. Dies wäre besser in PFEIL-Kapitel 5 zu integrieren.

⁹ „Nach Antragsingang und Prüfung der Anträge auf Förderfähigkeit wurde die N-Bank gefragt, ob ein vergleichbarer Antrag dort gestellt wurde. Die N-Bank hat eine komplette Liste der Antragsteller mit einer Vorhabenbeschreibung bekommen. Die N-Bank hat dann mitgeteilt, ob der Antragsteller bekannt ist und ggf. Mittel beantragt hat. Die N-Bank verfügt über eine entsprechende Datenbank, sodass der Abgleich recht zügig vorgenommen wurde.“ (LR, 2012).

Da die Umsetzung in Deutschland auch in der neuen Förderperiode als Bundesprogramm mit regionalen Konkretisierungen über Landesrichtlinien erfolgt und dieses Programm noch nicht vorliegt können bislang keine abschließenden Aussagen zu Synergien getroffen werden.

Als wesentlich ist aber festzuhalten, dass die Richtlinienaufstellung und Maßnahmenumsetzung im Austausch mit den entsprechenden Fachreferaten der ELER-Maßnahmen erfolgen und dass VertreterInnen der Fischereiverwaltung (ML, LAVES, WuH) und entsprechender Entscheidungsgremien im Begleitausschuss ELER berichten, sodass insgesamt ein intensiverer Austausch, mehr Integration und Transparenz erreicht wird. Die Tabelle 3 im PFEIL-Kapitel 14.1 verdeutlicht dieses Erfordernis durch die vorhandenen inhaltlichen Bezüge.

Inhaltlich-strategische Komplementarität

Bezüglich einer inhaltlich-strategischen Komplementarität stellt sich zunächst aus dem Blickwinkel des ELER die Frage, ob die spezifischen Herausforderungen ländlicher Räume in den anderen Fonds aufgegriffen werden (**proaktiver Ansatz**). Man erkennt in dem EFRE-/ESF-Programmplanungsentwurf deutlich die „Handschrift“ der neuen Landesregierung in Niedersachsen, da über die EU-seitig vorgegebenen Ziele eine eigene Prioritätsachse (PA) 5 „Bewältigung des demografischen Wandels in ländlichen Gebieten“ aufgelegt wurde. Rund 7 % der EU-Mittel sollen in diese PA fließen. Themen sind 1) die Inwertsetzung von Natur und Landschaft, 2) die nachhaltige Entwicklung des kulturellen Erbes und 3) die Sicherung der Mobilität auf dem Lande. Die Förderung erfolgt im Einklang mit den noch zu erarbeitenden regionalen Handlungsstrategien und dabei im Wesentlichen in den Gebieten, die bereits in der EFRE-/ESF-Strategie als besonders förderwürdig beschrieben wurden (Niedersächsische Staatskanzlei, 2014b, S. 108). Diese Gebiete finden sich gemäß der SWOT-Analyse für den EFRE/ESF insbesondere in peripherer Lage abseits der großen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftszentren des Landes, darunter der Nordosten, Teile der Küstenregion sowie weite Teile des südlichen Niedersachsens einschließlich des Weserberglandes. Insbesondere Südniedersachsen steht im Fokus der landespolitischen Zielsetzungen. „Zur Unterstützung Südniedersachsens wird ein gesondertes Fördermittelvolumen für ein Sonderprogramm von 50 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, das sich EU-seitig aus den drei ESI-Fonds speist.“ (Niedersächsische Staatskanzlei, 2014b, S. 29). Ein entsprechender Verweis fehlt in PFEIL. Eine Erwähnung findet Südniedersachsen – soweit wir Kenntnis davon haben – nur in den Auswahlkriterien für LEADER und das AFP, welche nicht Bestandteil des Programms sind.

Im EFRE-/ESF-Programm finden sich keine Hinweise darauf, ob Projektideen, die im Rahmen von LEADER, ILE oder EIP entwickelt werden, ein Vorrang für eine Finanzierung aus EFRE oder ESF eingeräumt wird, z. B. in Form von Bonuspunkten im Ranking. Dies wäre auf jeden Fall sinnvoll, um eine stärkere Verzahnung der ESI-Fonds zu bewirken.

Ein weiterer Baustein einer inhaltlich-strategischen Kohärenz ist die sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (**Wirkungsoptimierung**). Die Darstellung in PFEIL beschränkt sich im Wesentlichen auf die Abgren-

zung, nicht auf die Darstellung von Synergien. Dabei gibt es viele thematische Bereiche, in denen alle ESI-Fonds intervenieren:

- Zur **Moorerhaltung und -regeneration** wird gemäß PFEIL ein fondsübergreifender Maßnahmenansatz (ML et al., 2014c, Tabelle 6) verfolgt. Im EFRE-/ESF-Programm wird unter dem spezifischen Ziel 10 (Schaffung der Voraussetzungen für Kohlenstoff-Speicherung in Mooren) auch auf den Multifondsansatz verwiesen. Im EFRE sind hierfür knapp 35 Mio. EU-Mittel im Förderzeitraum vorgesehen. Im ELER ist es nach überschlägigen Berechnungen ungefähr der gleiche EU-Betrag. U. E. wird das Ineinandergreifen von EFRE und ELER im Bereich Moorschutz aber nicht klar beschrieben. Dies gilt auf der Seite des ELER insbesondere für FB-Klima und EIP, die federführend vom ML betreut werden. Der Hinweis, „dass alle Maßnahmen aus dem Umweltbereich für ELER und EFRE durch das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz betreut werden“ (ML et al., 2014c, Tabelle 6), ist damit wenig hilfreich, zudem noch weitaus mehr Maßnahmen aus beiden Programmen (und auch weitere Instrumente, z. B. LIFE) auf Moorschutz abzielen. Eine Gesamtstrategie Moorschutz für den optimalen Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente ist nicht erkennbar.
- **Breitband** ist ein Thema, das sowohl im EFRE als auch im ELER adressiert wird. Inzwischen hat das Land ein Breitbandförderkonzept auf den Weg gebracht (Niedersächsische Staatskanzlei, 2014a). Wie sich EFRE und ELER in dieses Breitbandförderkonzept einpassen, sollte klarer dargestellt werden. Im Breitbandförderkonzept wird von umfangreichen zusätzlich zu akquirierenden Mitteln gesprochen, die als Darlehen an die Kommunen ausgegeben werden sollen. Falls dies in Kombination mit ELER stattfinden soll, möchten wir darauf hinweisen, dass in der Abwicklung erheblicher Aufwand zu erwarten wäre, vor allem in der Kombination von Zuschuss (ELER) und Darlehen¹⁰.
- **Dorfentwicklung, Tourismus, Kulturerbe und Dienstleistungseinrichtungen:** Auch bei diesen Maßnahmen gibt es Synergiepotenziale mit dem EFRE und mit dem Förderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“, auf die in Kapitel 2.5.1 der Ex-ante-Evaluierung näher eingegangen wird. Eine bessere Einordnung der ELER-Förderung in den Gesamtkontext der Förderung ländlicher Infrastruktur und die Nennung strategischer Verknüpfungen in Kapitel 14.1.1 von PFEIL wäre sinnvoll.

2.2.2.2 1. Säule der GAP

Flächendefinition

Beim „Dauergrünland“ wurde die bisherige Definition in der Direktzahlungen-VO (VO (EU) Nr. 1307/2013 Art. 4 (h) erweitert. So können auf Dauergrünland „auch andere für die Beweidung

¹⁰ Diese Kombination gab es in der Förderperiode 2007 bis 2013 beispielsweise in der Förderung von Nahwärmenetzen (Zuschuss aus dem ELER und KfW-Darlehen). Für die Bewilligungsstellen ist der Aufwand hoch, den Subventionswert des Darlehens entsprechend bei der Bemessung der Zuwendung zu berücksichtigen.

geeignete Pflanzenarten wachsen [...], sofern Gras und andere Grünfütterpflanzen weiterhin vorherrschen“. Des Weiteren besteht für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Kulisse um solche Weideflächen zu erweitern, auf denen Gras und andere Grünfütterpflanzen nicht vorherrschend sind, wenn diese Fläche Bestandteil etablierter Beweidungssysteme ist. Bei entsprechender nationaler Ausgestaltung erlaubt diese Regelung die Integration von Beständen mit hohen Anteilen an Zwergsträuchern, Binsen, Büschen und Sauergräsern in die Förderkulisse der 1. Säule. In Deutschland wird es wohl nicht zu einer abschließenden Regelung auf nationaler Ebene kommen. Dadurch entstehen Entscheidungsspielräume auf der Ebene der Bundesländer.

Die Einbeziehung weiterer Flächen in die Beihilfefähigkeit stärkt die Wirtschaftlichkeit extensiver Landnutzungsverfahren und erleichtert somit ihre Etablierung bzw. Beibehaltung. Deshalb ist aus naturschutzfachlicher Sicht eine Einbeziehung dieser Flächen in die Förderkulisse der 1. Säule zu begrüßen. Damit würde sich auch der Bedarf verringern, mit Maßnahmen der 2. Säule zu intervenieren. Die künftige Definition sollte daher zwischen den für die 1. Säule Zuständigen und den AUKM-ReferentInnen unter Einbeziehung der Zahlstelle erfolgen. Letztere wäre unbedingt einzubeziehen, da die KOM bis jetzt keine operationalisierten Kriterien vorgelegt hat, wie sie die Beweidungsfähigkeit von Standorten beurteilen will. Dies führt zu einem erheblichen Anlastungsrisiko für die Länder, da unklar ist, ob sich die Kriterien der Länder mit denen decken, die von der Kommission bei einer Vor-Ort-Kontrolle zugrunde gelegt werden.

Marktordnungen und Greening

Die Kohärenz von PFEIL zur 1. Säule wird dadurch gewährleistet, dass bei möglichen Überschneidungen die Förderung der 1. Säule Vorrang genießt. Dies gilt nach Kapitel 14 von PFEIL beispielsweise für den Bereich Obst und Gemüse. Aufgrund der auf nationaler Ebene beschlossenen Umsetzung der GAP-Reform (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz – DirektZahlDurchfG¹¹) bestehen darüber hinaus nur wenige potenzielle weitere Überschneidungsbereiche. Diese betreffen besonders den Bereich des Greening und haben Auswirkungen auf die AUKM (Artikel 28) und den Ökolandbau (Artikel 29). Die Auflagen im Greening werden sich kaum vom Stand der Praxis unterscheiden¹². Aus diesem Grund ist nur von geringen positiven Umweltwirkungen des Greening auszugehen (vgl. Schmidt et al., 2014). Trotz des hohen Mitteleinsatzes von 30 % der Direktzahlungen für das Greening werden Agrarumwelt- und Klimaleistungen weiterhin vor allem aufgrund der Förderung in der 2. Säule erbracht werden. Der Mitteleinsatz der 1. Säule wird wenig für die Umwelt bewirken, die Verschränkung von 1. und 2. Säule aber den Aufwand und das Fehlerrisiko für Landwirt und Verwaltung deutlich erhöhen.

Die Auswirkungen des Greening auf die 2. Säule betreffen insbesondere die Prämienkalkulation, wenn zwischen AUKM der ELER-VO und Flächennutzungen nach Art. 43-47 der DZ-VO (VO (EU) Nr. 1307/2013) Überschneidungen auftreten, da die Greening-Auflagen Teil der Baseline für

¹¹ Vom Bundesrat mitgetragen, mit Stand 02.07.2014 noch nicht im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

¹² Der Beschluss über die Art und Weise der nationalen Umsetzung erfolgt erst im Herbst 2014.

AUKM, den Ökolandbau und den Erschwernisausgleich¹³ sind. Dies gilt insbesondere, wenn Flächen nach Art. 46 der DZ-VO¹⁴ über AUKM aufgewertet werden (z. B. Blühstreifen). Da die Anforderungen an die Flächennutzungen im Umweltinteresse erst im Herbst 2014 geregelt werden, kann im Rahmen von PFEIL dieser Punkt nur als Merkposten behandelt werden. Daher sind die Ausführungen in den Kapiteln 8 und 14 sehr allgemein gehalten. Eine spätere Anpassung des Programms ist somit nötig, sobald die endgültigen Regelungen für die 1. Säule verabschiedet sind. Diese Änderungen können neben der Prämienhöhe auch die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen betreffen. Diese Anpassungen können notwendig sein, um mögliche Doppelförderungstatbestände effizient und automatisiert prüfen zu können, um durch möglichst eindeutige und komplementäre Regelungen eine entsprechende Akzeptanz der Qualifizierung solcher Flächen mittels AUKM sicherzustellen und um eine effiziente Abwicklung der Programme der 1. und 2. Säule zu ermöglichen.¹⁵ Nach unserer Einschätzung kann es je nach nationaler Ausgestaltung der 1. Säule der GAP noch zu Anpassungen bei zehn Teilmaßnahmen der Artikel 28 und 29 kommen, für die ein Finanzvolumen von gut 150 Mio. Euro (5,3% der öffentlichen Mittel) veranschlagt ist. Diese Anpassungen betreffen v. a. die Prämienkalkulation bei einzelnen Maßnahmen. Sie können aber auch Auflagen berühren, wie die Mindestbreite bei Blühstreifen oder Gewässerschutzstreifen, die Artenzusammensetzung bei Zwischenfrüchten oder die Art und Weise der Grünlanderneuerung.

Die Verschränkung von Greening und AUKM kann es für AUKM, die einen Bezug zur Bereitstellung von Flächennutzungen im Umweltinteresse haben, erforderlich machen, dass je Untermaßnahme zwei Prämien angeboten werden:

- a) für Flächen, die auf die Erbringung der 5 %-Verpflichtung angerechnet werden und
- b) für eine darüber hinausgehende Flächenbereitstellung.

Alternativ müsste auf Ebene der Untermaßnahme festgelegt werden, ob diese verpflichtend nur auf ökologischen Vorrangflächen durchgeführt werden kann, bzw. ob diese Untermaßnahme nicht auf die Bereitstellung von Flächennutzungen im Umweltinteresse angerechnet wird. Wird jede Untermaßnahme durch einen eindeutigen Satz an Auflagen und Fördersätzen bestimmt, so ergeben sich erhebliche Vorteile in der Verwaltung und Kontrolle der Untermaßnahme und der Kommunikation mit den Landwirten. Dies reduziert die Fehleranfälligkeit beträchtlich.

Im ungünstigsten Fall kann das Greening dazu führen, dass – insbesondere in Gunstlagen – noch weniger Flächen für dunkelgrüne AUKM zur Verfügung stehen. Auch aus einem weiteren Grund ist davon auszugehen, dass die Akzeptanz von AUKM zurückgeht: Aufgrund von Vorgaben der EU-

¹³ Der allerdings außerhalb von PFEIL gefördert wird.

¹⁴ Bereitstellung von Flächennutzungen im Umweltinteresse.

¹⁵ So werden nach Art. 46 DZ-VO nur streifenförmige Elemente bis zu einer bestimmten (vom Mitgliedstaat zu bestimmenden) Maximalbreite höher auf die zu erbringende ökologische Vorrangfläche angerechnet. Eine Aufwertung solcher Streifen wird nur erfolgen, wenn die Auflagen aus dem Greening und den AUKM aufeinander abgestimmt sind.

COM (2014a) müssen auch für Betriebe, die zwar prinzipiell dem Greening unterliegen, aber von bestimmten Greening-Verpflichtungen befreit sind¹⁶, diese eigentlich nicht relevanten Greening-Verpflichtungen in die Baseline für die Prämienkalkulation einfließen. Dies führt unweigerlich zu geringen Prämien und somit einem geringeren Anreiz für den Landwirt zur Teilnahme an AUKM.

Schließlich führte die finanzielle Verschränkung von 1. und 2. Säule dazu, dass erst sehr spät ein endgültiges Finanzvolumen auf Ebene der Programme feststand, wobei die rechtlichen Grundlagen erst im Herbst 2014 feststehen werden. Schon mit der Einreichung des Programms muss somit der erste Änderungsantrag vorbereitet werden. Dies führt zu erheblichen Doppelarbeiten.

Regelungen zur höheren Förderung der ersten Hektare

Im Rahmen des DirektZahlDurchfG wurde zur Stützung von kleineren Betrieben eine Umverteilungsprämie eingeführt, wonach Betriebe für die ersten 30 ha eine zusätzliche Direktzahlung von rund 50 Euro je Hektar und für die nächsten 16 ha von rund 30 Euro je Hektar erhalten. Durch diese Förderung werden Mittel im Umfang von 7 % der nationalen Obergrenze umverteilt. Unter dem Strich profitieren von dieser Regelung alle Betriebe mit weniger als ungefähr 100 In der 2. Säule ist die Ausgleichszulage ebenfalls degressiv gestaltet. Diese wird nur für Grünland gewährt. Vor dem Hintergrund der Einkommensstützung ist zu bedenken, dass gerade das Grünland durch Systeme mit einer sehr unterschiedlichen Wertschöpfung genutzt wird, Hüteschaf- oder Mutterkuhhaltung einerseits und intensive Milchviehhaltung andererseits. Vor diesem Hintergrund ist auch diese degressive Zahlung kritisch zu sehen. Für die Beurteilung der Effekte der Ausgleichszulage auf den Erhalt der Biodiversität sei auf Kapitel 2.5.1.24 verwiesen.

Junglandwirteförderung über die 1. Säule

Im Rahmen der Junglandwirteförderung (DirektZahlDurchfG) erhalten Betriebsleiter, die im Jahr der Antragstellung jünger als 40 Jahre sind, für maximal fünf Jahre und jeweils maximal 90 Hektar einen Zuschlag von ungefähr 75 Euro je Hektar. In Anbetracht des geringen maximalen Förderbetrages von maximal 34.000 Euro je Betrieb über den Gesamtzeitraum erscheint es fraglich, ob durch eine solche Zahlung die Zahl der Hofnachfolger in einer relevanten Größenordnung gesteigert werden kann. Dies gilt umso mehr angesichts der überaus hohen Kapitalintensität der niedersächsischen Landwirtschaft. Ferner ist zu bedenken, dass sich im Allgemeinen die Rate des Strukturwandels ungefähr in der Größenordnung des Rationalisierungsfortschrittes in der Landwirtschaft befindet, sodass das Fehlen von Betriebsleitern in den allermeisten Regionen kein limitierender Faktor für die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft ist.

In der 2. Säule erfolgt daneben im Rahmen des AFP eine gezielte Förderung von Junglandwirten. Diese erhalten für Investitionen eine um 10 %-Punkte erhöhte Beihilfeintensität. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung, mit dem AFP primär den Tierschutz zu verbessern, stellt sich die Frage, ob diese erhöhte Förderintensität sinnvoll ist, da sie zu einer Verschiebung von Investitionen auf

¹⁶ Zum Beispiel müssen Betriebe mit weniger als 15

einen Zeitpunkt nach der Betriebsübergabe führen kann. Da das maximale Fördervolumen auf 20.000 EUR begrenzt ist, stellt sich wie bei der Förderung in der 1. Säule die Frage, ob die Förderung im AFP eine nennenswerte Auswirkung auf den Strukturwandel haben wird.

2.2.2.3 Andere Finanzierungsinstrumente der Union

In Kapitel 14.2 von PFEIL wird auf LIFE und Horizon 2020 abgehoben. Um mögliche Synergien noch stärker herausstellen zu können, müssten die Ausführungen konkreter sein. Gerade LIFE setzt auf integrierte Projekte in erster Linie in den Bereichen Natur, Wasser, Abfall, Luft sowie Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel und legt auch einen Fokus auf die zusätzliche Gewinnung von passenden Projekten aus den Mainstream-Programmen. Die mögliche Verknüpfung von ELER, aber auch EFRE, mit LIFE-Projekten könnte proaktiver gestaltet und weniger auf den Ausschluss von Doppelförderung ausgerichtet werden.

ELER-Aktivitäten sollen mit Horizon 2020 als Rahmenprogramm für Forschung und Innovation koordiniert werden (EU-KOM, 2012b, S. 9). Aufgrund des völlig anderen Fokus und der getrennten Umsetzungsstrukturen dürfte dies kaum realistisch umsetzbar sein. Dies hat aber weniger damit zu tun, dass Horizon die Beteiligung von mehreren Mitgliedstaaten (MS) erfordert, während beispielsweise die EIP auf Niedersachsen/Bremen ausgerichtet ist (vgl. PFEIL-Kapitel 14.2), sondern liegt eher daran, dass ML/MU weder Einfluss auf, noch Kenntnis über die Beteiligung von Universitäten/Unternehmen an Horizon haben und somit der Ausgangspunkt für mögliche Synergien fehlt. Beim EFRE sieht die Situation anders aus, weil dieser gezielt in Forschungsinfrastruktur investiert.

2.2.2.4 Zu weiteren Strategien mit Relevanz für Niedersachsen/Bremen

Es gibt vielfältige Strategien der verschiedenen Ebenen, die Relevanz für PFEIL haben. Warum gerade die Ostseestrategie aus Sicht der KOM so zentral ist und spezielle Erwähnung im ELER-Positionspapier (DG Agri, 2012) findet, erschließt sich uns nicht. Die Ausführungen in PFEIL zur Ostseestrategie sind ausreichend, sollten allerdings aus Tabelle 9 in das Strategiekapitel integriert werden. Einen Beitrag zur Umsetzung der Ostseestrategie können allerdings nicht nur Vorhaben der Priorität 6 leisten. Andere Strategien bzw. rechtliche Verpflichtungen, gerade aus dem Umweltbereich, sind deutlich wichtiger und sollten im Programmplanungsdokument systematisch aufgeführt werden. Am Beispiel der Biodiversität ist dies im Folgenden diskutiert. Es wird geprüft, inwieweit übergeordnete Vorgaben zur Erhaltung und zur Entwicklung der biologischen Vielfalt in der PFEIL-Strategie aufgegriffen und in eine zielgerichtete Programmierung für Biodiversitätsbelange integriert werden. **Tabelle 6** gibt einen Überblick über die Prüfergebnisse.

Tabelle 6: Strategische Verankerung übergeordneter Vorgaben zum Schutz der Biodiversität in PFEIL

Biodiversitätsrelevante Vorgaben			Berücksichtigung in PFEIL
EU	Bund	Länder NI/HB	
Europa-2020-Strategie Nachhaltiges Wachstum	Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (2002)	Niedersächsische Nachhaltigkeitsstrategie (2008)	✓ SWOT: Als Vorgabe gelistet Strategie: Begründung der Bedarfe: Nur EU-Ebene
ESI-VO und Gemeinsamer Strategischer Rahmen (GSR) Ausrichtung von Investitionen auf ressourceneffizienteste und nachhaltigste Optionen Vermeidung von Investitionen mit negativen Umweltwirkungen Nutzung "grüner" Kriterien bei der Vergabe Thematisches Ziel: Erhaltung und Schutz der Umwelt (Art. 9 ESI-VO)			○ Kein Bezug zu Zielen des GSR bzw. Art. 9 hergestellt
Partnerschaftsvereinbarung (PV)	PV (25.02.2014)		○ Komplementarität: Formaler Bezug hergestellt
Greening Vielfältige Fruchtfolge Grünlanderhaltung Ökologische Vorrangflächen			○ SWOT: Als Vorgabe gelistet Maßnahmen: Fördertechnischer Bezug in AUKM
Cross Compliance GLÖZ 1 Pufferzonen an Wasserläufen GLÖZ 7 Keine Beseitigung von Landschaftselementen			○ Maßnahmen: Fördertechnischer Bezug in AUKM
7. Umweltaktionsprogramm (7. UAP) Insbesondere Prioritäres Ziel 1: Erhaltung des Naturkapitals			○ SWOT: Als Vorgabe gelistet
Biodiversitätsstrategie 2020 Einzelziel 1: Natura-2000-Zustand verbessern Einzelziel 2: Verbesserung der Ökosysteme Einzelziel 3: Landwirtschaftliche Ökosysteme mit GAP-Mitteln verbessern	Biodiversitätsstrategie (2007)	Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (Landtags-Drs. 16/652 2008) (Niedersächsische Naturschutzstrategie in Bearbeitung)	(✓) SWOT: Als Vorgabe gelistet Strategie, Querschnittsziele: kein Bezug zu Einzelzielen
Natura-2000-Netzwerk Vogelschutz-RL FFH-RL Prioritärer Aktionsrahmen (PAF)	PAF für den Finanzierungszeitraum 2014-2020 (2012)	(Entwurf auf Bundesebene vorliegend)	○ SWOT: Als Vorgabe gelistet (✓) Strategie: Als Vorgabe gelistet SWOT, Strategie: Als Vorgabe gelistet (✓) gelistet

○ Strategisch-inhaltliche Berücksichtigung im EPLR nicht gegeben.

✓ Strategisch-inhaltliche Berücksichtigung im EPLR erfolgt bzw. teilweise erfolgt (✓).

Quelle: Eigene Darstellung.

Obwohl das Programm erhebliche Mittel für den Umweltschutz und auch für die biologische Vielfalt im Speziellen vorsieht (vgl. Kapitel 2.5 und 5.3), wird insgesamt deutlich, dass die strategisch-inhaltliche Verankerung dieses Themenfeldes in PFEIL nur schwach ausgeprägt ist. Bezüge zu relevanten Vorgaben werden in der SWOT und in der Strategie hergestellt, allerdings lediglich als formale Verweise (z. B. tabellarische Listung berücksichtigter Vorgaben in der SWOT), ohne konkrete inhaltliche Bezüge aufzugreifen und strategisch im Programm zu positionieren. Somit wird z. B. nicht deutlich, welchen Stellenwert der Schutz und die Entwicklung von Natura-2000-Gebieten, -Arten und -Lebensraumtypen in PFEIL hat, welche Bedarfe in welchem Umfang bedient werden und ob Prioritäten gesetzt werden (z. B. mit Bezug zum Prioritären Aktionsrahmen). Der PFEIL-Beitrag zum quantifizierten Einzelziel 1 der EU-Biodiversitätsstrategie bleibt offen. Eine strategisch angelegte Kombination aus 1. Säule (Greening, Cross-Compliance) und 2. Säule der

GAP für die Biodiversität wird nicht erläutert. Bestimmungen der 1. Säule werden hingegen lediglich als fördertechnisch relevante (problematische) Vorgaben diskutiert.

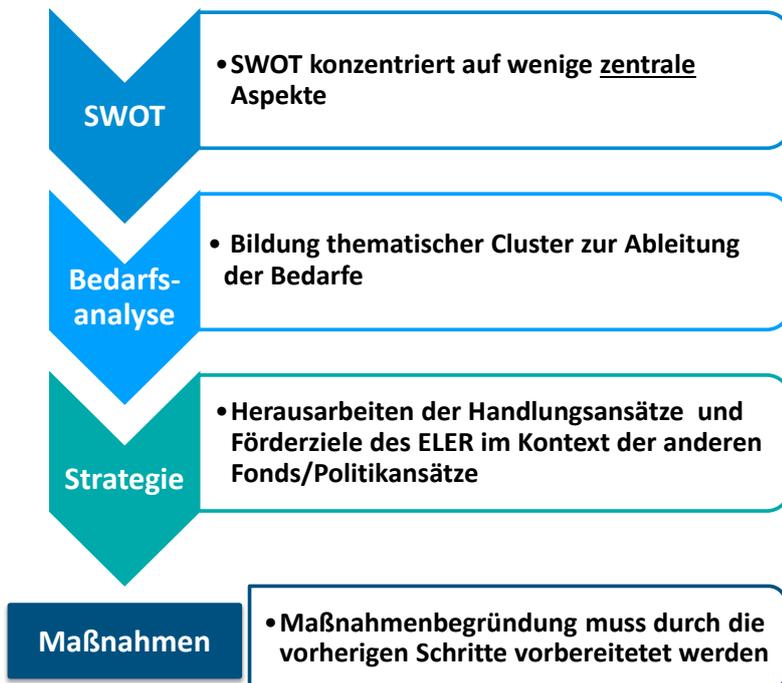
2.3 Interventionslogik des Programms (interne Kohärenz)

Die Strategie des Programms lag den EvaluatorInnen im Verlauf der Ex-ante-Evaluation in unterschiedlichen Bearbeitungsversionen vor, die jeweils einer Bewertung unterzogen wurden:

- (1) Beschreibung der Strategie (Stand 19.11.2013) → Ad-hoc-Bewertung der Strategie vom 09.12.2013;
- (2) Erster umfassender Programmentwurf (SÖA/SWOT Langfassung, Stand Februar 2014; Bedarfsanalyse und Beschreibung der Strategie, Stand 03.03.2014, Maßnahmenbögen: Vollständiger Satz mit Stand Februar 2014)
 - Ad-hoc-Bewertung der internen Kohärenz von PFEIL 2014-2020 vom 21.03.2014
 - Besprechung der Anmerkungen mit VertreterInnen der Staatskanzlei und der ELER-Verwaltungsbehörde am 03.04.2014
- (3) PFEIL 2014-2020, Zwischenstand vom 26.05.2014, abschließende Bewertung im Rahmen des Ex-ante-Evaluierungsberichtes.

Die Prüfungen konzentrierten sich insbesondere auf die logische Verknüpfung und Stimmigkeit der einzelnen Programmelemente (vgl. **Abbildung 5**) und die Querschnittsziele.

Abbildung 5: Anforderungen an die interne (vertikale) Kohärenz von PFEIL



Quelle: Eigene Darstellung.

Vor der in Abbildung 5 skizzierten vertikalen Kohärenz als Beziehung zwischen Bedarfsanalyse und Zielen in der Strategie (Kapitel 2.3.2) werden zunächst in Kapitel 2.3.1 die Beziehungen zwischen den Programmzielen (horizontale Kohärenz) beleuchtet.

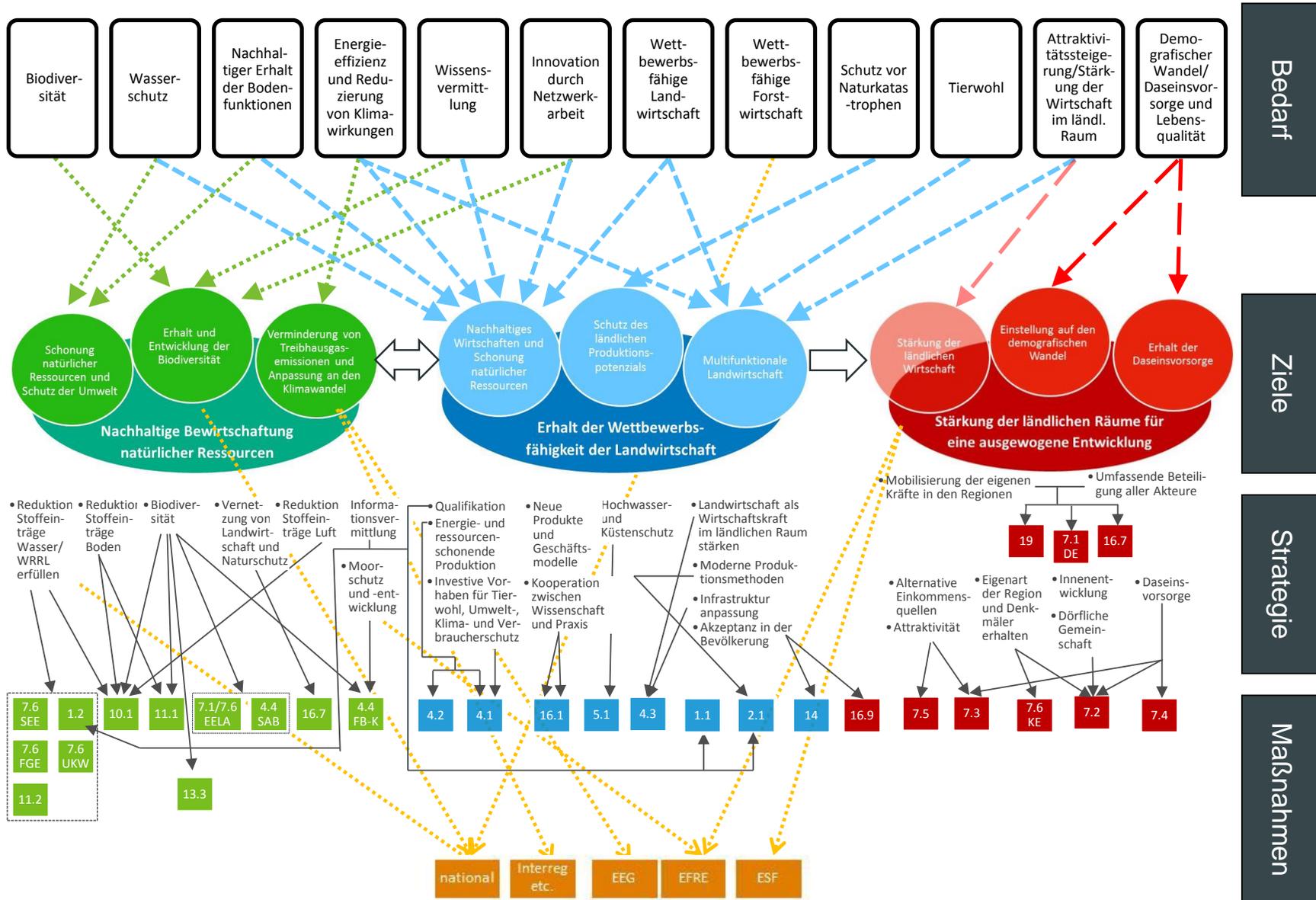
Zur Verdeutlichung der Programmstruktur illustriert **Abbildung 6** die Beziehungen zwischen der Bedarfsanalyse, den Zielen des Programms und den Maßnahmen, so wie sie im Dokument vom 25.06.2014 enthalten sind.

Die Strategie fußt auf drei Hauptzielen, die farblich differenziert im Zentrum des Zielbaums stehen. Die Blockpfeile verdeutlichen die horizontalen Beziehungen zwischen den Hauptzielen (siehe dazu auch Kapitel 2.3.1). Die (Teil-)Ziele sind entsprechend der Abbildung 5-2 des PFEIL-Dokuments in drei Gruppen den drei Hauptzielen zugeordnet. Ausgehend von den Bedarfen zeigen die farbigen gestrichelten Linien, in welchen Zielen diese Bedarfe adressiert werden. Die Stichworte unterhalb der Ziele geben die einzelnen Elemente der Strategie wieder, wie sie im Kapitel 5 von PFEIL dargestellt sind. Die Strategieelemente wurden so weit wie möglich unter dem inhaltlich entsprechenden (Teil-)Ziel angeordnet. Die schwarzen Pfeile verdeutlichen, mit welchen Maßnahmen die einzelnen Strategie-Elemente laut der Strategie umgesetzt werden sollen. Im Themenfeld „Stärkung der ländlichen Räume für eine ausgewogene Entwicklung“ gibt es dabei unterhalb der Ziele zwei Maßnahmenebenen. Auf der oberen Ebene sind die Maßnahmen dargestellt, die methodische Elemente bedienen (Mobilisierung, Beteiligung), auf der Ebene darunter die investiven Maßnahmen. Auch wenn insbesondere Code 19 (LEADER) aber auch die

beiden anderen Maßnahmen, einige bzw. alle anderen Strategieelemente auch bedienen, wurde dies in Abbildung 6 aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht nachvollzogen.

Die Zuordnung der Ziele zu den Prioritäten bzw. Focus Areas der ELER-VO ergibt sich aus den jeweiligen Inhalten und ist im Programmentwurf adäquat dargestellt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde dies nicht in die Abbildung aufgenommen. Einige Elemente des Zielbaums werden vorrangig oder ergänzend mit rein nationalen Fördermaßnahmen, den Strukturfonds oder anderen Politiken (z. B. Erneuerbare Energien Gesetz (EEG)) adressiert (in der Abbildung in orange dargestellt). Dies wird in den Kapiteln 2.3.2 (vertikale Kohärenz) bzw. 2.2 (externe Kohärenz) und bei den relevanten Maßnahmen in Kapitel 2.5 (Beitrag der Maßnahmen zur Zielerreichung) aufgegriffen.

Abbildung 6: Zielbaum von PFEIL 2014-2020



Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1 Horizontale Kohärenz

Die Bewertung der horizontalen Kohärenz orientiert sich an den folgenden Leitfragen:

- Sind die Ziele der Strategie und der einzelnen Prioritäten klar und nachvollziehbar benannt?
- Werden die Wechselwirkungen und Synergien zwischen den Zielsetzungen des Programms und/oder der einzelnen Prioritäten nachvollziehbar beschrieben?
- In welchem Umfang treten sich widersprechende Ziele/Zielkonflikte auf und werden diese „abgefedert“?

1. Sind die Ziele der Strategie und der einzelnen Prioritäten klar und nachvollziehbar benannt?

Die Hauptziele des Programms sind klar und nachvollziehbar benannt. Neben den drei Handlungszielen „Stärkung der ländlichen Räume für eine ausgewogene Entwicklung“, „Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Beitrag zum Klimaschutz“ und „Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ werden auch methodische Ziele hinsichtlich der Umsetzung dieser Ziele genannt. Diese methodischen Ziele betonen den Gedanken der Subsidiarität und der Beteiligung aller Akteure. Die Ergänzung der Handlungsziele um methodische Ziele wird von uns ausdrücklich begrüßt. Auch die Konkretisierung dieser Hauptziele in einer weiteren Zielebene mit je zwei bis drei Zielen ist mit Ausnahme des Hauptziels „Stärkung der ländlichen Räume für eine ausgewogene Entwicklung“ nachvollziehbar.

Den textlichen Ausführungen zu diesem Hauptziel folgend, soll der Schwerpunkt neben dem Erhalt der Daseinsvorsorge auf der Stärkung der regionalen Wirtschaft liegen. Im nachfolgenden Satz werden dann wiederum als Fokus „demografischer Wandel“ und „Daseinsvorsorge“ genannt. Daraus entsteht eine Unklarheit, ob bzw. wie weit die Stärkung der regionalen Wirtschaft ein Ziel von PFEIL 2014-2020 ist. Diese Unklarheit wird zwar dadurch beseitigt, dass in Abbildung 5-2 im PFEIL-Dokument die Stärkung der ländlichen Wirtschaft nicht als Ziel genannt wird. Allerdings bleibt insgesamt im Hinblick auf das Thema „ländliche Wirtschaft“ eine Ambivalenz, die sich auch schon in der Bedarfsanalyse zeigt und sich in der Strategie fortsetzt.

2. Werden die Wechselwirkungen und Synergien zwischen den Zielsetzungen des Programms und/oder der Prioritäten nachvollziehbar beschrieben?

Die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Zielen werden kaum konkretisiert. Allerdings sind Synergiepotenziale häufig auch erst auf der Ebene der Maßnahmen identifizierbar und von der konkreten Maßnahmenausgestaltung abhängig.

Auffällig ist die enge Beziehung zwischen den Hauptzielen „Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ und „Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Beitrag zum Klimaschutz“. So fokussiert auch das Hauptziel „Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ vor allem mit dem (Teil-)Ziel „Wirtschaften im Sinne der Nachhaltigkeit und Schonung natürlicher Ressourcen durch die Landwirtschaft“ auf eine ressourcenschonende und energieeffi-

ziente Wirtschaftsweise und soll damit auch einen Beitrag zum Klima- und Umweltschutz leisten. Die argumentative Verknüpfung von Ressourcenschutz und Allgemeinwohlorientierung einerseits und Wettbewerbsfähigkeit – zumindest im engeren Sinne – andererseits bleibt allerdings vage. Mögliche Ansatzpunkte für eine solche Argumentation wären die proaktive Anpassung an sich verändernde Standards und Verbraucheransprüche.

Auch der Beitrag des (Teil-)Ziels der Förderung der multifunktionalen Landwirtschaft zur Stärkung der ländlichen Wirtschaft wird in der Strategie angesprochen. Allerdings finden sich in der Beschreibung der relevanten Maßnahmen kaum Ansatzpunkte für eine Optimierung potenzieller Synergien, die aber vor allem bei den Infrastrukturmaßnahmen durchaus gegeben wären.

3. In welchem Umfang gibt es sich widersprechende Ziele/Zielkonflikte?

Aufgrund der starken Fokussierung auf Aspekte des Ressourcenschutzes gibt es in PFEIL nur geringe Zielkonflikte. Dies liegt v. a. an der engen Verknüpfung zwischen den Hauptzielen „Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ und „Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Beitrag zum Klimaschutz“. Aufgrund der geringen Flächenrelevanz der Maßnahmen zur Stärkung der ländlichen Räume bestehen nur geringe potenzielle Konflikte zu den anderen beiden Zielen. Eine generalisierende Aussage zum Konfliktpotenzial kann allerdings nicht getroffen werden, da das Konfliktpotenzial stark von der jeweiligen räumlichen Ausgangssituation, Projektart und -umsetzung abhängt. Prinzipiell liegen in NI/HB hinreichende Instrumente zur Vermeidung bzw. Minimierung derartiger Konflikte vor, von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bis hin zu Planfeststellungsverfahren. Deren Anwendung und die damit verbundene Einzelfallentscheidung obliegen der Kompetenz der Genehmigungsbehörden vor Ort. Daneben bieten auch die „informellen“ Planungsansätze wie die LEADER-REK, die ILEK, die Dorfentwicklungsplanungen und die Gebiets- und Managementpläne (EEAL) eine Plattform zur Auslotung und Lösung von derartigen Konflikten.

Mögliche Konflikte zwischen den (Teil-)Zielen „Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels“ und „Beitrag zum Erhalt der Biodiversität“ werden nicht thematisiert. Da die hierzu programmierten Maßnahmen zum Teil mit unterschiedlichen Zielsetzungen in derselben Gebietskulisse operieren können (Hochwasser- und Küstenschutz einerseits gegenüber Entwicklung von Fließ-, und Küsten- und Übergangsgewässern andererseits), halten wir es für geboten, dass Verfahrensabläufe oder Mechanismen zumindest skizziert werden, wie diese potenziellen Konflikte entschärft und minimiert werden.

Insgesamt stehen die Ziele des Programms gleichwertig nebeneinander. Eine Gewichtung gibt es nicht. In Kapitel 2.6 wird betrachtet, ob sich dies in der finanziellen Ausgestaltung des Programms widerspiegelt.

2.3.2 Vertikale Kohärenz

Die Prüfung der vertikalen Kohärenz erfolgt analog zu Abbildung 5 entlang der folgenden Leitfragen:

- Sind die Ziele der Strategie und der einzelnen Prioritäten schlüssig aus der SWOT und der Bedarfsanalyse abgeleitet?
- Werden alle Bedarfe in der Strategie angesprochen und wird ggf. schlüssig auf andere Interventionsbereiche verwiesen?
- Ist die Auswahl der Maßnahmen zur Erreichung der Strategieziele schlüssig und nachvollziehbar begründet und werden Synergien dabei genutzt?
- In welchem Umfang sind Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen dargestellt, die zur Erreichung von Zielen beitragen?

1. Sind die Ziele der Strategie und der einzelnen Prioritäten schlüssig aus der SWOT und der Bedarfsanalyse abgeleitet?

Insgesamt leiten sich die Ziele der Strategie schlüssig aus der SWOT und der Bedarfsanalyse ab.

2. Werden alle Bedarfe in der Strategie angesprochen und wird ggf. schlüssig auf andere Interventionsbereiche verwiesen?

Insgesamt werden fast alle Bedarfe in der Strategie adressiert. Einzelne Themenfelder werden schlüssig an andere Politikfelder verwiesen. Dies betrifft vor allem die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstwirtschaft, die zukünftig rein national gefördert wird, und die Anpassung an den Klimawandel in der Landwirtschaft, wo neben den programmierten Maßnahmen 16.1, 1.1 und 2.1 mit dem Fokus auf Vernetzung und Information auf die national durchgeführte Forschung zur Verbesserung des Bewässerungsfeldbaus verwiesen wird.

Auffällig ist, dass das „Tierwohl“, obwohl es mit Bedarf und Maßnahmen hinterlegt ist, nicht in der Strategie verankert ist. Dort wird es lediglich als ein Bereich investiver Vorhaben neben Umwelt-, Klima- und Verbraucherschutz genannt. „Tierwohl“ wird in der Strategie als Mittel zum Zweck dargestellt, um die „Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ zu stärken. Dies entspricht weder der Relevanz, die dem Thema seitens der Landesregierung zugemessen wird, noch der tatsächlichen Strategie bzw. Interventionslogik, die neben einer entsprechenden Ausrichtung des AFP auf die Honorierung veränderter Handlungsbedingungen setzt.

Die fehlende Stringenz in der Behandlung des Themenfeldes Ländliche Wirtschaft setzt sich in der Strategie fort. Die in der Bedarfsanalyse identifizierte Notwendigkeit der „Stärkung der ländlichen Wirtschaft“ und die dabei benannten Aspekte

- Fachkräftemangel,
- wirtschaftliches Potenzial der Bioenergie und

- Problem der Flächenkonkurrenz und Nutzungskonflikte

werden nicht aufgegriffen. Stattdessen wird die Bedeutung der „Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe“ thematisiert, zu der aber keine Maßnahme angeboten wird, und ohne überzeugende Begründung auf andere Focus Areas verwiesen. Darüber hinaus wird für die KMU-Förderung auf die Strukturfonds verwiesen. Dies ist aus unserer Sicht sinnvoll und kann mit dem dort eher geeigneten Maßnahmenspektrum und der vorhandenen Erfahrung begründet werden.

3. Ist die Auswahl der Maßnahmen zur Erreichung der Strategieziele schlüssig und nachvollziehbar begründet und werden Synergien dabei genutzt?

Insgesamt ist die Auswahl der Maßnahmen schlüssig und nachvollziehbar. Lediglich die Zuordnung der Ausgleichszulage zum Ziel „Erhalt der Biodiversität“ und der Maßnahme „Verarbeitung und Vermarktung“ zum Bedarf „energie- und ressourcenschonende Produktion“ ist aufgrund der jeweiligen Maßnahmenausgestaltung nicht schlüssig (Begründung siehe Kapitel 2.5.1.24 und 2.5.1.5). Im Hinblick auf den Teil-Bedarf der „Stärkung der ländlichen Wirtschaft“ fehlt eine schlüssige Darstellung der Unterfütterung mit Maßnahmen. Die eher zwischen den Zeilen vorhandene Strategie der Verbesserung der Standortfaktoren durch regionale Entwicklungsstrategien, Dorfentwicklung und Breitband sowie die Sicherung der Attraktivität der ländlichen Regionen als Tourismusstandorte sollte expliziter formuliert werden.

2.4 Unterstützungsarten und Vereinfachungstools

Im Folgenden werden die von den PFEIL-Maßnahmen gewählten Unterstützungsarten vorgestellt und die (genutzten) Möglichkeiten zur Vereinfachung diskutiert.

Eine grundsätzliche Vorbemerkung aus unserer Sicht betrifft die Schwerpunktsetzung der DG Agri auf die Verbesserung der Situation von Begünstigten. Dies gilt für die verschiedenen Unterstützungsarten ebenso wie für die Vereinfachungstools. Gleichermaßen müssten auch die Auswirkungen der unterschiedlichen Optionen auf die umsetzenden Verwaltungen diskutiert werden, deren Personalressourcen äußerst knapp bemessen sind. Manche der möglichen Unterstützungsarten mögen aus Zuwendungsempfängersicht positiv sein, erzeugen aber einen deutlichen Mehraufwand für die Verwaltung. Gleiches gilt für die verschiedenen Vereinfachungstools. Jede Differenzierung von Umsetzungsverfahren bei Maßnahmen erhöht den Verwaltungsaufwand. Bei begrenzten oder zurückgehenden Personalressourcen im Öffentlichen Dienst führt dies dazu, dass gestaltende und steuernde Aufgaben immer stärker zu Lasten rein administrativer Tätigkeiten zurückgefahren werden müssen. Diese trade-offs müssen berücksichtigt werden.

Unterstützungsarten

In Artikel 66 der ESI-VO sind folgende Unterstützungsarten vorgesehen: Zuschüsse, Preisgelder, rückzahlbare Unterstützungen und Finanzinstrumente (auch in Kombination). In PFEIL werden ausschließlich nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt (im Gros der Maßnahmen als Anteilsfinan-

zierung). Die anderen Unterstützungsarten schließen sich weitgehend aus, da zumeist nicht rentierliche Vorhaben im Vordergrund stehen. Selbst bei Maßnahmen, die unter *PROFIL* noch stark auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet waren, stehen nunmehr öffentliche Güter (Tierwohl oder Ressourceneffizienz) im Vordergrund, zu deren Realisierung Zuschüsse einen wesentlich stärkeren Anreiz setzen. Aus diesem Grund bieten sich auch Finanzinstrumente nicht an. Finanzinstrumente setzen voraus, dass es in einer Maßnahme zumindest einen größeren Teil an Vorhaben gibt, die Rückflüsse erwarten lassen (Forstner und Grajewski, 2013). Dies ist weder bei den privaten noch öffentlichen Maßnahmen der Fall.

Zuschüsse (und rückzahlbare) Unterstützungen können in folgender Form gewährt werden (Art. 67 (1) ESI-VO):

- a) Erstattung förderfähiger Kosten, die tatsächlich entstanden sind und gezahlt wurden, ggf. zusammen mit Sachleistungen und Abschreibungen;
- b) auf Grundlage standardisierter Einheitskosten;
- c) als Pauschalfinanzierung – höchstens 100.000 Euro des öffentlichen Betrags;
- d) auf der Grundlage von Pauschalsätzen, festgelegt anhand eines Prozentsatzes auf eine oder mehrere definierte Kostenkategorien.

Eine Abweichung vom Realkostenprinzip war im ursprünglichen Entwurf der ELER-VO gemäß Art. 68 Abs. 4 für Maßnahmen der Artikel 14, 15, 18, 20, 24 und 35 vorgesehen. Gerade bei diesen Maßnahmen wäre beispielsweise eine Pauschalierung (nicht nur) der indirekten Kosten sehr sinnvoll gewesen, um Situationen wie die folgend in einem anderen Bundesland geschilderte zu vermeiden: *„Bis vor zwei Jahren konnte auch mit Pauschalen gefördert werden. Diese Pauschalen beruhten auf Erfahrungswerten. Ein Seminar, das nur einmalig durchgeführt wird, kostet die Summe x pro Teilnehmer und Tag. Es gibt Seminare mit hohen Fremdreferentenkosten; und es gibt jährlich immer wiederkehrende Seminare. Danach wurden die Pauschalen gestaffelt. Von diesen Sätzen wurden 50 % gefördert. Seit zwei Jahren geht das aber nicht mehr. Seitdem gibt es für jedes Seminar eine Übersicht: Stunden für den Referenten zur Vorbereitung, für die Durchführung, Seminarunterlagen, Verpflegung. Das führt dann dazu, dass bei der letzten VOK beanstandet wurde, dass die Seminarleiterin für einen kleineren Arbeitskreis Getränke und Kekse selbst eingekauft hatte und bei der Abrechnung vergessen wurde, das Pfand für die Seltersflaschen abzuziehen. Dieses Beispiel zeigt die „Idiotie“, bei der man gelandet ist.“* (LR, 2013). Bei der nun gültigen ELER-VO gibt es keinen Hinweis mehr auf die Maßnahmen, bei denen eine Pauschalierung von Kosten möglich wäre, sondern nur noch den Verweis auf die ESI-Verordnung.

Parallel zur simplified-cost-option-Diskussion fand allerdings die Diskussion über Öffentliche Vergabe statt. Am 17.04.2014 trat eine neue Rechtssetzung in Kraft, die innerhalb von 24 Monaten umgesetzt werden muss. Die ESI-VO enthält einen Passus, dass alle Maßnahmen nach dem Realkostenprinzip abrechnen müssen, die der Vorgabe für das Öffentliche Vergabewesen unterliegen (Art. 67 (4) ESI-VO). Die DG-Agri hat Erläuterungen zum Verhältnis des

Öffentlichen Vergaberechts und ELER herausgegeben (DG Agri, 2014a). Demnach unterliegen alle Maßnahmen, die ursprünglich für Vereinfachungsoptionen vorgesehen waren, den Regelungen zur Öffentlichen Vergabe. Wie der Niedersächsische Landesrechnungshof jüngst in einer Stellungnahme feststellte (LRH Niedersachsen, 2013), stellt die korrekte Anwendung des Vergaberechts öffentliche Verwaltungen vor große Probleme, da es sich um ein extrem komplexes Rechtskonstrukt handelt, bei dem nicht nur EU-Recht, sondern auch Landesrecht zu berücksichtigen ist.

Für die Maßnahmenausgestaltung finden wir die unterschiedlichen Signale, Nutzung der Vereinfachungsmöglichkeiten und Einhaltung des Vergaberechts, sehr verwirrend. Die Maßnahmen, die besonders von der Anwendung von Pauschalen profitieren würden, nämlich die Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, haben z. T. Pauschalen vorgesehen und nach Diskussion mit der KOM wieder zurückgezogen. Dabei sind gerade diese Maßnahmen von sehr hohen relativen Implementationskosten (BMQ 41,5 %, EMS 32,5 %) gekennzeichnet (LR, BW und entera, 2014). Der begleitende Gewässerschutz hingegen (323-C), der die Gewässerschutzberatung beinhaltet, weist rel. IK von 7,6 % auf. Es handelt sich um die finanzstärkste Maßnahme und eine Maßnahme, die schon seit langer Zeit in einer vergleichbaren Form implementiert wird. Bewilligungen werden mehrjährig und gebündelt an die Wasserversorger¹⁷ gegeben. Die Bewilligungen umfassen nicht nur die Beratung selbst, sondern auch beratungsunterstützende Untersuchungen (z. B. Bodenproben, Kartierungen) oder Maßnahmen der Erfolgskontrolle (z. B. N_{min}-Untersuchungen). Den Aktivitäten liegen Leistungskataloge zugrunde, sodass verwaltungsvereinfachend mit Pauschalen gearbeitet werden kann. Unsere Empfehlung aufgrund der Implementationskostenanalyse ist, die Möglichkeit der Nutzung solcher administrativen Vereinfachungsmöglichkeiten für die anderen Maßnahmen weiter auszuloten.

Stünde das Vergaberecht diesen Vereinfachungsmöglichkeiten entgegen, wäre dies aus Sicht der Fördereffizienz nachteilig zu bewerten. Nach Auswertung des Programmplanungsdokuments wird die Nutzung von Pauschalen derzeit noch in drei Maßnahmen erwogen: LEADER, EIP und Transparenz schaffen. Allerdings kann die Nutzung der simplified-cost-options auf der Grundlage des Programmplanungsdokuments kaum beurteilt werden, da diese Angaben häufig nur in den Richtlinien vorhanden sind, die noch nicht für alle Maßnahmen zur Verfügung standen. Bei den InVeKoS-Maßnahmen handelt es sich ohnehin um standardisierte Fördersätze, für die entsprechende agronomische Berechnungen vorzulegen sind.

Vereinfachungstools

Unter Kapitel 15.5 des Programmplanungsdokuments ist eine Beschreibung der Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes für die Begünstigten gefordert. Dieses Kapitel überlappt mit den Beschreibungen in Kapitel 5.5. zur Beratungskapazität.

¹⁷ Gemäß Jahresbericht 2012 wurden rund 87 Vorhaben mit 12,5 Mio. Euro gefördert, also durchschnittlich rund 320.000 Euro.

Aufgeführt sind unter 15.5 folgende Aktivitäten:

1. Bessere strategische Koordinierung durch ein eigenständiges Referat für die Koordinierung der EU-Förderung in der Staatskanzlei,
2. elektronische Antragstellung für AUKM¹⁸ in ANDI (Agrarförderung Niedersachsen Digital).

Unter 5.5 kommen noch folgende Aktivitäten hinzu:

3. Ein-Tür-Prinzip bei der LEADER-Bewilligung,
4. fortwährend gepflegte Internetseite mit Förderangeboten, Antragsverfahren und AnsprechpartnerInnen.

Aktivität 1 bringt aus unserer Sicht nur dann eine Vereinfachung für die ZuwendungsempfängerInnen, wenn tatsächlich in den Umsetzungsverfahren der ESI-Fonds Bausteine vereinheitlicht werden. Diese Vereinheitlichung kann sich nur auf ELER-Investiv beziehen und darüber hinaus nur auf Aspekte, die noch nicht abschließend in den EU-Verordnungen geregelt sind. Von einer solchen Vereinfachung würden ZuwendungsempfängerInnen profitieren, die an mehreren ESI-Fonds partizipieren, z. B. Kommunen, oder LEADER-Gruppen. Diesbezügliche Aktivitäten sind aber bislang nicht erkennbar.

Aktivität 2 ist sowohl aus Sicht der ZuwendungsempfängerInnen wie auch der Verwaltung eine deutliche Arbeitserleichterung.

Aktivität 3 ist für die ZuwendungsempfängerInnen einfacher, weil sie sich nicht mehr mit verschiedenen Bewilligungsstellen auseinandersetzen müssen. Für die betroffene Verwaltung wirkt es nicht unbedingt entlastend, weil sie die fachliche Expertise einholen müssen. Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurden die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der LEADER-Umsetzung untersucht. Unsere Empfehlung war: *„Idealerweise sollte sowohl zur Vereinfachung für die Antragsteller und die Regionen als auch zur Minimierung der Lernkosten das Antragsverfahren in jeweils einer Stelle pro Region gebündelt werden, die allerdings auch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet sein muss.“* (Raue, 2010). Es wurde aber auch durchaus gesehen, dass es unter dem Gesichtspunkt einer regelkonformen Abwicklung *„die Bewilligung und Abrechnung von Projekten bei den zuständigen Fachbehörden angesiedelt wird.“* (Raue, 2010).

Aktivität 4 ist auch ein Kernelement der Publizität. Es sollte viel Wert auf immer aktuelle und benutzerfreundliche Internetseiten gelegt werden. Dringend ist anzuraten, schon mit der Antragstellung den ZuwendungsempfängerInnen einen Leitfaden zur Vergabe an die Hand zu geben. Normalerweise wird die Einhaltung der Vergabevorgaben erst mit dem Zahlungsantrag geprüft, dann ist aber oftmals *„das Kind schon in den Brunnen gefallen“*.

¹⁸ Gilt auch für die AGZ und Ökolandbau, die hier nicht aufgeführt wurden (aber unter 5.5).

Die KOM sieht „simplification“ als wichtiges Aktivitätsfeld vor. Schaut man sich ihre eigenen Untersuchungen an (Deloitte, Capgemini und Ramboell Management, 2011), sieht man aber, dass die Kosten für die Zuwendungsempfänger in Relation zu den Fördermitteln deutlich niedriger liegen, als die Kosten der Verwaltung, um einen Euro Fördermittel auszureichen (Fährmann und Grajewski, 2013). Zudem sind die ZuwendungsempfängerInnen, wie unsere Befragungen im Rahmen der laufenden Bewertung ergeben haben, im Großen und Ganzen zufrieden mit den Förderverfahren, zumindest bezüglich der Kundenorientierung und der fachlichen Kompetenz der Bewilligungsstellen.

Weniger zufrieden waren die Befragten mit den Antragsunterlagen (Verständlichkeit und Umfang), der Nachvollziehbarkeit der Bestimmungen des Zuwendungsbescheids und den Anforderungen an den Verwendungsnachweis. Klar ist, dass die Vereinfachung von Antragsunterlagen, Bewilligungsbescheiden und Unterlagen für die Verwendungsnachweisprüfung an Grenzen stößt, weil die Unterlagen rechtssicher gestaltet sein müssen. Dennoch wäre es sinnvoll, die im Einzelnen erforderlichen Angaben auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen und vor allem auf eine bürgerfreundliche Sprache zu achten. In Förderbereichen, in denen nicht die „Fördermittel-Profis“ angesprochen werden, sondern Privathaushalte, Vereine, Landfrauen und ArbeitnehmerInnen in der Landwirtschaft, dominiert Unerfahrenheit. Hier ist Sorgfalt bei den Bewilligungsstellen erforderlich, um die Implikationen eines verwaltungstechnisch formulierten Zuwendungsbescheids so zu übersetzen, dass niemand in die Sanktionsfalle läuft, womit andere InteressentInnen, z. B. im Rahmen von Dorfentwicklungsverfahren, abgeschreckt würden.

2.5 Beitrag der Maßnahmen zur Zielerreichung

2.5.1 Ziele auf Maßnahmenebene

Der Bewertung der einzelnen Maßnahmen liegt ein einheitliches Prüfschema zugrunde, das in Form einer Checkliste für jede Maßnahme abgearbeitet wurde. Die ausgefüllten Checklisten stehen am Beginn jeder einzelnen Maßnahmenbewertung. Ist ein Kriterium voll erfüllt, so erübrigt sich in vielen Fällen eine weitere Erläuterung. Erläuternde Anmerkungen sind in jedem Fall dort zu finden, wo Kriterien nicht voll oder nicht erfüllt sind. Weitere Anmerkungen zur Ausgestaltung der Maßnahme folgen, sofern erforderlich, im Anschluss an die acht Kriterien.

Mit Hilfe der Checkliste werden bei jeder Maßnahme die folgenden Kriterien geprüft:

- (1) Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?
- (2) Sind die Grundsätze zur Festlegung der Auswahlkriterien angemessen und lenkungswirksam?
- (3) Sind die angegebenen Werte für die Outputindikatoren plausibel?

- (4) Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar? (Ist die Beziehung zwischen Input und Output nachvollziehbar/plausibel? Ist die Beziehung zwischen Output und Ergebnis dargestellt und plausibel? Ist die Beziehung zwischen Ergebnis und Wirkung dargestellt und plausibel?)
- (5) Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend für eine Wirkung?
- (6) Ist, sofern relevant, die Kombination mit anderen Maßnahmen aus dem ELER oder Strukturfonds geregelt (Synergie- und/oder Konfliktpotenziale, Komplementarität)?
- (7) Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit mit anderen Maßnahmen aus dem ELER oder den Strukturfonds?
- (8) Ist die Maßnahmenausgestaltung insgesamt zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung (Gebiete, EmpfängerInnen, Inhalte)?

2.5.1.1 Maßnahme 1.1 Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung (BMQ)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	(✓)*
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	(✓)*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Die Untermaßnahme 1.1 war in den zurückliegenden Förderperioden bereits Bestandteil der ELER-Programme. Über das breite Themenspektrum dieser beruflichen Weiterbildungsmaßnahme besteht die Möglichkeit, den Wissenstand insbesondere bei Erwerbspersonen aus der Land-, Gartenbau- und Forstwirtschaft auszubauen und zu erweitern.

Zu 1: Die Zuordnung der Maßnahme „Qualifizierung“ (Code 1.1) ist nachvollziehbar. Damit der Beitrag der Maßnahme zu den Focus Areas vollständig abgebildet ist, wird empfohlen, für das Fortbildungsangebot „Dorfmoderator“ einen Hinweis auf die Focus Area 6b aufzunehmen.

Zu 2 und 8: Die Auswahl der Bildungsträger soll erstmalig gemäß Vergaberecht erfolgen. Die Vergabe der Qualifizierungsschwerpunkte soll in Teillosen erfolgen. Diese Umstellung des Systems birgt verschiedene Risiken und kann gegenüber der bisherigen Maßnahmenumsetzung zu folgenden Beeinträchtigungen führen:

Das neue Bewertungsschema erfordert insbesondere von kleineren Bildungsträgern im Vorfeld des Auswahlverfahrens umfangreichere Anforderungen als in der Vergangenheit. Dies führt sehr wahrscheinlich dazu, dass sich im Vergleich zur alten Förderperiode weniger Träger an der Maßnahme beteiligen werden.

Die Ausschreibung in Losen mit längerem z. B. zweijährigem Zeitraum zu vorgegebenen Kursthemen und mit bestimmter Kursanzahl kann beim Nichtzustandekommen von Angeboten zu einem stärkeren Mittelverfall als bisher führen. Der Mittelabfluss wird schwerer planbar.

Für die Ausschreibung von umfangreichen Losen, deren Angebote z. B. landesweit durchgeführt werden sollen, käme aufgrund der erforderlichen Kapazitäten nur ein sehr großer Träger wie die Landwirtschaftskammer infrage. In der vergangenen Förderperiode war es für die Träger möglich, flexibel und zeitnah mit Angeboten bzw. Anträgen für Kurse auf Themenwünsche zu reagieren; durch Lose mit längeren Laufzeiten nimmt die Flexibilität deutlich ab. Wir empfehlen deshalb regionsbezogene Lose nach Themenschwerpunkten mit möglichst einjährigen Laufzeiten.

Durch die geplante Vergabe in Losen, besteht grundsätzlich die Gefahr, dass in einigen Regionen Kurse mit Themen, die sich dort bewährt haben, weil sie passgenau von fachkundigen, engagierten Personen vor Ort entwickelt und angeboten wurden, künftig durch das Anforderungsraster fallen und nicht mehr durchgeführt werden können.

Ein Beirat aus sachkundigen Personen hat in der auslaufenden Förderperiode die einzelnen Anträge zu den geplanten Kursen nach qualitativen Kriterien geprüft und bei Bedarf Nachbesserungen eingefordert. Dieses bewährte qualitative Instrument entfällt künftig. Um auch weiterhin eine hohe Qualität der Bildungsangebote zu gewährleisten, sollte geprüft werden, wie dieser Beirat auch weiterhin in das Auswahlverfahren einbezogen werden kann. In früheren Entwürfen der Maßnahmenbeschreibung waren Standardpauschalen/Pauschalsätze für die Aufwendungsarten zur Berechnung der Förderhöhe vorgesehen, um den Verwaltungsaufwand bei Antragstellung und Abrechnung gering zu halten. Diese hilfreiche Vereinfachungsvariante lässt das Vergaberecht nicht zu, sie wurde ersatzlos gestrichen.

Zu 3: Laut Indikatorplan sollen 11.000 Teilnehmende erreicht werden. Dies entspricht ungefähr dem Erfahrungswert aus der letzten Förderperiode (einschließlich Doppelzählungen bei mehrfacher Teilnahme). Berücksichtigt man allerdings nur die jährlichen Teilnehmerzahlen seit 2010 (jährlich rund 1.900 Teilnehmende) und den Aspekt, dass der Mindestumfang einer Maßnahme künftig nur 24 Stunden und nicht mehr 40 Stunden beträgt, sind durchaus über 2.000 Teilnehmende pro Jahr zu erwarten, dies entspräche mindestens 14.000 Teilnehmenden. Die geplante Auswahl der Bildungsträger nach Vergaberecht führt aber vermutlich dazu, dass sich weniger

Träger als bisher an der Maßnahme beteiligen und dadurch insgesamt weniger Angebote durchgeführt werden und der Zielwert unterschritten wird.

2.5.1.2 Maßnahme 1.2 Gewässerschutzberatung

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	(✓)*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	X*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

X Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Das Instrument der „Gewässerschutzberatung“ führt die etablierte Beratung für den Trinkwasserschutz fort und beinhaltet künftig zusätzlich Oberflächengewässer und Grundwasser gemäß der WRRL.

Zu 2: Die Bewertung und Bewilligung der Anträge soll nach dem Prioritätenprogramm bzw. dem Maßnahmenprogramm EG-WRRL erfolgen. Die Auswahl der Beratungsinstitutionen soll erstmalig im Rahmen des öffentlichen Vergabeverfahrens vorgenommen werden.

Dieses neue Auswahlverfahren zur Gewässerschutzberatung gefährdet in einigen Gebieten den Fortbestand der über die Jahre hinweg gewachsenen Vertrauensverhältnisse zwischen Beratungsanbietern und landwirtschaftlichen Betrieben, weil möglicherweise neue Beratungsinstitutionen ausgewählt werden (müssen).

Zu 3: Der Indikatorplan enthält keine Outputangaben. Die Plausibilität kann somit nicht beurteilt werden.

Zu 5: Das vorgesehene Gesamtvolumen der öffentlichen Mittel beträgt rund 75 Mio. Euro, darunter 38 Mio. Euro ELER-Mittel verteilt auf neun EU-Haushaltsjahre (2015 bis 2023).

2.5.1.3 Maßnahme 2.1 Einzelbetriebliche Beratung (EB)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	(✓)*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	(✓)*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Die Untermaßnahme hat sich in der letzten Förderperiode bewährt. Sie ist in der Lage, flexibel auf ökonomische und ökologische Belange landwirtschaftlicher Betriebe einzugehen bzw. neue Themen von gesellschaftlichem Interesse in die Betriebe zu tragen. Das vorgesehene breite Themenspektrum bietet ein großes Synergiepotenzial zu anderen Programmmaßnahmen, insbesondere zu AUKM und den Querschnittszielen Umweltschutz und Eindämmung des Klimawandels.

Zu 2: Bei der Auswahl der Beratungsanbieter soll erstmalig das Vergaberecht zugrunde liegen. Weil Einzelheiten zurzeit noch nicht feststehen, kann nicht beurteilt werden, ob die Auswahlkriterien zum Bewertungsschema plausibel und nachvollziehbar sind.

Das neue Bewertungsschema stellt an die Beratungsanbieter im Vorfeld des Auswahlverfahrens umfangreichere Anforderungen als in der Vergangenheit. Es ist denkbar, dass dadurch weniger Anbieter an der Maßnahme teilnehmen werden als bisher.

Zu 3 und 5: Zum Indikator „Anzahl der geförderten Beratungen“ ist als Outputwert zur Fördermaßnahme für die Förderperiode 12.542 angegeben (Indikatorplan, Tabelle zu 2A). Diese Größenordnung liegt geringfügig unter dem in der auslaufenden Förderperiode erreichten Wert von rund 13.300 geförderten Beratungsleistungen (im Durchschnitt rund 1.900 Anträge pro Jahr).

Die finanzielle Ausstattung ist grundsätzlich nachvollziehbar: Die insgesamt vorgesehenen öffentlichen Mittel betragen rund 9,637 Mio. Euro, darunter insgesamt 5,318 Mio. Euro ELER-Mittel gleichmäßig verteilt auf fünf EU-Haushaltsjahre (Zeitraum 2016 bis 2020). Sollte das neue erweiterte Themenfeld der Beratungsinhalte stärker als in den Vorjahren von Betrieben nachgefragt werden, wäre das jetzige Mittelvolumen zu gering bemessen.

2.5.1.4 Maßnahme 4.1 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Die Maßnahme 4.1 zielt auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, die Investitionen in besonders tier- und umweltfreundliche Gebäude und deren Ausstattung durchführen. Die deutliche Verschärfung der Förderbedingungen im Vergleich zur vorherigen Periode ist aus unserer Sicht zielführend, da sie die Förderung an eine Bereitstellung öffentlicher Güter knüpft.

Zu 3: Es sollen 600 Betriebe gefördert werden, die mit der geplanten Finanzausstattung rund 100.000 Euro öffentliche Mittel pro Betrieb erhalten können. Dies entspricht dem Durchschnitt pro Förderfall in den vergangenen Jahren. Weil aber das Mindest-Investitionsvolumen gesenkt wurde und durch die Begrenzung der Tierbestandszahlen vermutlich kleinere Investitionen als bislang gefördert werden, können voraussichtlich mehr als 600 Betriebe gefördert werden.

Zu 5: Angesichts der gestiegenen Fördervoraussetzungen werden große, wachstumsorientierte Betriebe ihre Investitionen ohne Förderung durchführen. Ob die Akzeptanz der Förderung im gewünschten Segment der Investitionen ausreichend hoch ist, lässt sich ex ante nicht abschätzen.

2.5.1.5 Maßnahme 4.2 Verarbeitung und Vermarktung

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	X*
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	X*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	X*
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	X*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	X*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

X Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Mit der Maßnahme „Verarbeitung und Vermarktung“ soll die Energieeffizienz im Bereich der Nahrungsmittelwirtschaft gefördert werden.

Zu 1, 2, 4 und 8: Zu kritisieren ist, dass im Rahmen der Antragstellung die Darstellung der gesteigerten Ressourceneffizienz zwar eine Fördervoraussetzung ist, diese Fördervoraussetzung ist aber nicht hinreichend operationalisiert. Die Fördervoraussetzungen beinhalten nur die allgemeine NRR-Formulierung: *"Die Antragsteller haben in geeigneter Weise darzustellen, dass das Vorhaben zu einer Verbesserung der Ressourceneffizienz (Energie und/oder Wasser) beiträgt"*. Darüber hinaus fließen Kriterien der Ressourceneffizienz im Gegensatz zu vielen betrieblichen und regionalwirtschaftlichen Indikatoren in die Auswahlkriterien ein. Somit werden weder der unterschiedliche Zielbeitrag noch die unterschiedliche Effizienz einzelner Fördermaßnahmen bei der Projektauswahl berücksichtigt. In ihrer jetzigen Ausgestaltung kann mit dieser Maßnahme eine effiziente Zielerreichung „Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft“ nicht sichergestellt werden.

Zu 5: Aufgrund der Erfahrungen mit der Maßnahme „Verarbeitung und Vermarktung“ in der abgelaufenen Programmperiode ist der Mittelansatz realistisch. Wegen der fehlenden Zielorientierung (Energieeffizienz) ist nicht mit einer effizienten Zielerreichung zu rechnen.

2.5.1.6 Maßnahme 4.3 Flurbereinigung (FB)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	(✓)*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Flurbereinigung ist eine multifunktionale Maßnahme, die je nach Ausgestaltung der einzelnen Projekte Ziele in unterschiedlichen Prioritäten erfüllen kann. Die Zuordnung in Priorität 2 ist sachgerecht. Physische Outputindikatoren sind im Indikatorplan nicht vorgesehen.

Zu 2: Geplante Maßnahmen der Flurbereinigung werden verwaltungsintern einer detaillierten Kosten-Wirksamkeitsanalyse unterzogen, die eine sachgerechte Lenkungswirkung entfaltet. Die zusätzliche Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses (Programmwurf vom 25.06.) erscheint vor diesem Hintergrund sachfremd, wenn nicht gar kontraproduktiv. Eine ausführliche Begründung dieser Bewertung ist in Kapitel 4.1 dargestellt.

2.5.1.7 Maßnahme 4.3 Ländlicher Wegebau (WB)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✗*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✗*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 2: Generell sind die dargelegten Grundsätze angemessen. Der zusätzliche Nutzen und Sinn der Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses wird allerdings aus den vorliegenden Angaben (Programmentwurf vom 25.06.) nicht klar. Insgesamt scheint die Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses nicht sachgerecht. Eine ausführliche Begründung dieser Bewertung ist in Kapitel 4.1 dargestellt.

Zu 5: Die finanzielle Ausstattung der Maßnahme ist stark reduziert worden, obwohl der fortgesetzte Bedarf für den weiteren Ausbau ländlicher Wege in der SWOT-Analyse deutlich beschrieben wird. Die jetzt geplanten Mittel werden nur für den Bedarf der Jahre 2016 und 2017 ausreichen. Ohne Förderung werden die meisten niedersächsischen Kommunen in der Zukunft noch weniger in der Lage sein, ihr Wegenetz den Anforderungen entsprechend aufrechtzuerhalten.

2.5.1.8 Maßnahme 4.4 Flächenmanagement für Klima und Umwelt (FB-Klima)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	(✓)*
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegebenen Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	(✓)*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 1: Ein Bezug der Maßnahme zum Erhalt der Biodiversität ist durchaus gegeben, allerdings heben sowohl die Maßnahmenbegründung als auch die SWOT stärker auf den Erhalt von Mooren für den Klimaschutz ab.

Zu 5: Da es sich um eine neue Maßnahme handelt, mit der alle Beteiligten noch Erfahrungen sammeln müssen, v. a. hinsichtlich der Akzeptanz durch Landwirte und Flächeneigentümer, erscheint der Mittelantrag prinzipiell gerechtfertigt. Sollte sich die Maßnahme bewähren, müsste sie in der kommenden Förderperiode (ab 2020) deutlich aufgestockt werden, um einen relevanten Beitrag zum Moorschutz in Niedersachsen zu leisten.

Zu 6 und 7: Eine Kombination mit anderen Maßnahmen (z. B. EIP, AUKM, Planung) ist prinzipiell sinnvoll und aufgrund der jeweiligen Maßnahmenbeschreibungen möglich. Wie die einzelnen

Maßnahmen ineinandergreifen und gegeneinander abgegrenzt werden sollen, ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht detailliert ausgeführt.

2.5.1.9 Maßnahme 4.4 Spezieller Arten- und Biotopschutz (SAB)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	(✓)*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 3: In den Vorgaben der KOM sind keine physischen Outputindikatoren vorgesehen.

Zu 6 und 7: Eine Kombination mit anderen Maßnahmen, z. B. Beratung, AUKM und Planung, ist prinzipiell sinnvoll und aufgrund der jeweiligen Maßnahmenbeschreibungen möglich. Wie die einzelnen Maßnahmen ineinandergreifen und gegeneinander abgegrenzt sollen, ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht detailliert ausgeführt.

2.5.1.10 Maßnahme 5.1 Hochwasserschutz und Küstenschutz (HWS, KÜS)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	(✓)*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	(✓)*
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Die dargestellten Hochwasserrisiken im Binnenland und im Küstenbereich sind klar nachvollziehbar.

Zu 3: Zum Indikator „Anzahl der unterstützten landwirtschaftlichen Betriebe ...“ ist der Wert 4 und zu „Anzahl der unterstützten öffentlichen Einrichtungen“ der Wert 726 angegeben (Indikatorplan, Tabelle zu 3B).

Die Angabe „unterstützte landwirtschaftliche Betriebe“ ist gegenüber der letzten Förderperiode neu, sie bezieht sich auf das Instrument Hochwasserschutz und eine dazu vorgesehene Besonderheit bei den vorgesehenen Förderempfängern in der Beschreibung der Untermaßnahme. Diese vier Betriebe fließen in den Zielindikator ein (und auch in den Leistungsrahmen), was angesichts des deutlichen Schwerpunktes auf dem öffentlichen Bereich wenig sinnvoll erscheint. Der Indikator erscheint unpassend, weil aus den Darstellungen zu Bedarfsanalyse, Strategie und der Untermaßnahme kein direkter Zusammenhang einzelner landwirtschaftlicher Betriebe zum Hochwasserschutz erkennbar ist. Das wäre klarer darzustellen. Förderempfänger waren bisher ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts oder Unterhaltungspflichtige an Gewässern. Die Anzahl der durch Hochwasserprojekte geschützten Betriebe liegt um ein Vielfaches höher. Zumindest im Leistungsrahmen wären diese vier Betriebe zu streichen, weil auf sie nur ein marginaler Anteil der insgesamt zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel entfällt.

Der Wert 726 zu „unterstützte öffentliche Stellen“ bezieht sich auf beide Instrumente zum Code 5.1 in Niedersachsen und Bremen (Hochwasser- und Küstenschutz). Der Wert erscheint in Bezug auf die Gesamtanzahl der potenziellen Zuwendungsempfänger (zumeist Körperschaften des öffentlichen Rechts) zu hoch und unpassend. Zum Vergleich: In der letzten Förderperiode wurden von 2007 bis 2013 insgesamt nur rund 450 Vorhaben zum gesamten Hochwasser- und Küstenschutz gefördert (EU- und Kofinanzierungsmittel sowie Top-ups). Das bedeutet, dass die Zahl der Zuwendungsempfänger deutlich unter 450 liegt, weil ein Großteil von ihnen mehrere geförderte Vorhaben hatte.

Geeignete Indikatoren wären aus Sicht der Ex-ante-EvaluatorInnen z. B. die Größe der Fläche, die nach Umsetzung entsprechender Schutzmaßnahmen einen besseren Hochwasserschutz erhält, oder die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und die Anzahl der Einwohner und Gebäude, die nach Umsetzung entsprechender Projekte besser vor Hochwasser geschützt sind. Grundsätzlich wären auch die Zahl der umgesetzten Vorhaben im Hochwasser- bzw. Küstenschutz und die Länge der zu verstärkenden Deiche geeignete Indikatoren. Solche Indikatoren dürften ohne größeren Aufwand zu erheben sein.

Zu 4 und 8: Im Gegensatz zur vorangegangenen Förderperiode wird ein starker Bezug der Maßnahmen zum Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials von der EU gefordert. Aus diesem Grund erfolgt eine Zuordnung zum Bereich „Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“. Gemäß der aktuell vorliegenden Maßnahmenbeschreibung (Stand 25.6.14) dient der verbesserte Hochwasser- und Küstenschutz dem Schutz des Produktionspotenzials bzw. der landwirtschaftlichen Produktionsflächen und der Bevölkerung. Gegenüber vorherigen Entwürfen sind „die Sachgüter“ der Bevölkerung und die „Siedlungsflächen“ gestrichen worden. Diese Ausgren-

zung/Streichung ist sachfremd und unsinnig. Die Maßnahmen der beiden Instrumente schützen die ländlichen Regionen insgesamt und sichern ebenso deren gesamte Entwicklung. Rückhaltebecken kommen dabei z. B. allen flussabwärts liegenden Dörfern, Gebieten und den darin lebenden Menschen zugute, nicht nur einer einzelnen Berufsgruppe und deren Flächen.

2.5.1.11 Maßnahme 7.1 Dorfentwicklungsplan (DEP)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✗*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	(✓)*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	(✓)*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 2: Es gibt sehr konkrete landesweite Kriterien zur Auswahl von Dörfern für das DE-Programm und damit zur Förderung von DE-Plänen, die in Grundzügen in der Maßnahmenbeschreibung vom 11.06.2014 skizziert sind. Grundsätzlich gehen diese Kriterien für die Auswahl von Dörfern (so weit uns bekannt) in die richtige Richtung.

Der zusätzliche Nutzen und Sinn der Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses (kSA) wird allerdings aus den vorliegenden Angaben (Programmwurf vom 25.06.) nicht klar. Insgesamt scheint die Einführung eines kSA nicht sachgerecht. Eine ausführliche Begründung dieser Bewertung ist in Kapitel 4.1 dargestellt.

Zu 5: Für die Jahre 2014 bis 2016 sind keine Mittel vorgesehen. Für 2014 und 2015 ist das einleuchtend, da noch mit Mitteln der Förderperiode 2007-2013 gefördert werden kann. Sollen in 2016 keine neuen Dörfer in das DE-Programm aufgenommen werden?

Zu 6 und 7: Innerhalb der ZILE-RL und damit des ELER ist die Kombinierbarkeit von Maßnahmen geregelt. Die Darstellung in Kapitel 14.1.1 fokussiert auf die Abgrenzung zum EFRE zur Vermeidung von Doppelförderung. Synergiepotenziale zur Stadtentwicklungspolitik z. B. zu ISEKs oder dem Bundesprogramm "Kleine Städte und Gemeinden" werden für die Maßnahmen 7.1 und 7.2 nicht thematisiert.

Zu 8: Die Auswahl zielt vor allem auf Dörfer ab, in denen Engagement und aktive BürgerInnen vorhanden sind. Wenig aktive Dörfer mit ihren Problemlagen stehen nicht im Fokus. Uns er-

scheint dies verständlich, da in Dörfern ohne ausreichende Eigeninitiative häufig auch die DEFörderung nicht entsprechend genutzt wird und damit auch keine Impulse geben kann. Allerdings wird nicht explizit formuliert, dass diese Lenkung so angestrebt wird.

2.5.1.12 Maßnahme 7.1 Erhalt und Entwicklung von Arten und Lebensräumen ländlicher Landschaften – Pläne (EEAL)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	(✓)*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 6 und 7: Eine Kombination mit anderen Maßnahmen wie z. B. AUKM, SAB, LaGe ist prinzipiell sinnvoll und aufgrund der jeweiligen Maßnahmenbeschreibungen möglich. Wie die einzelnen Maßnahmen ineinandergreifen und gegeneinander abgegrenzt sollen, ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht detailliert ausgeführt.

Zu 8: Die Beschränkung auf ländliche Räume ist nicht unbedingt zielführend, ist aber leider durch die EU vorgegeben.

2.5.1.13 Maßnahme 7.2 Dorfentwicklung (DE)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	X*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	(✓)
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	(✓)

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

X Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 2: Grundsätzlich gehen die in der Maßnahmenbeschreibung vom 11.06.2014 skizzierten Grundzüge in die richtige Richtung. Positiv ist insbesondere die Aufnahme der Aspekte "Starterprojekte" und "interkommunal abgestimmtes Vorgehen". Entsprechend der Zielsetzung der Maßnahme könnte "Innenentwicklung" als Kriterium etwas stärker betont werden.

Zur Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses (Programmmentwurf vom 25.06.) siehe Maßnahme 7.1 DEP.

Zu 6 und 7: Siehe Maßnahme 7.1 DEP

Zu 8: Siehe auch Maßnahme 7.1 DEP

Für Projekte außerhalb des DE-Programms ist Bedingung, dass sie Bestandteil einer anerkannten Planung sind. Im Rahmen der GAK sollen als anerkannte Planungen LEADER-REK und ILEK gelten. In der Maßnahmenbeschreibung sollte klargestellt werden, dass diese Festlegung auch für Projekte außerhalb der GAK gilt.

Die Erhöhung der Zuwendung für Projekte um 10 %-Punkte, sofern ein ILEK oder ein LEADER-REK vorliegt, dürfte angesichts der angestrebten flächendeckenden Förderung von LEADER- und ILE-Regionen kaum eine Lenkungswirkung haben, wenn, wie die Formulierung in der Maßnahmenbeschreibung nahelegt, der Zuschlag nach dem Lageprinzip erfolgt. Lt. Aussage des Fachreferates soll der Zuschlag gewährt werden, wenn das Projekt den Zielen eines ILEK oder REK dient. Die Formulierung der Maßnahmenbeschreibung sollte entsprechend präzisiert werden.

2.5.1.14 Maßnahme 7.3 Breitband

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✗*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 2: Grundsätzlich gehen die in der Maßnahmenbeschreibung vom 11.06.2014 skizzierten Grundzüge in die richtige Richtung. Die Kriterien Anzahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe sowie Bevölkerungsschwund sollten allerdings überdacht werden. Die Notwendigkeit der Versorgung mit Breitband wird nicht geringer, wenn es in der Gemeinde keine landwirtschaftlichen Betriebe mehr gibt. Auch die Bevorzugung von besonders stark von Bevölkerungsschwund betroffenen Gebieten scheint wenig zielführend. Die Betonung dieses Aspekts erfolgt nur bei der Breitbandförderung – es ist fraglich, ob dieser Tendenz alleinig durch besseren Internetzugang entgegengewirkt werden könnte oder ob hier nicht eher eine Ausrichtung aller Förderinstrumente erfolgen müsste.

Zur Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses (Programmwurf vom 25.06.) siehe Maßnahme 7.1 DEP.

Zu 7 und 8: Im EFRE wird der Anschluss von Gewerbegebieten gefördert, im ELER von Siedlungsgebieten. Daneben erfolgt die Unterstützung/Beratung der Kommunen durch das EFRE-geförderte Breitbandkompetenzzentrum, sodass sich die ELER- und EFRE-Maßnahmen gut ergänzen. Dies könnte allerdings in der Strategie deutlicher dargestellt werden.

2.5.1.15 Maßnahme 7.4 Investitionen in Basisdienstleistungen

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✗*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 2: Inhaltlich sind die in der Maßnahmenbeschreibung vom 11.06.2014 skizzierten Grundzüge angemessen. Entscheidend ist aber auch die Gewichtung. Vor dem Hintergrund der Maßnahmenziele und der Strategie des Landes wären z. B. Arbeitsplätze eher nachrangig zu gewichten, die besondere und überörtliche Bedeutung von Dienstleistungen sowie das Kriterium "Leitprojekt ..." vorrangig. Auf Basis der Maßnahmenbeschreibung vom 25.06.2014 wäre keine inhaltliche Einschätzung möglich gewesen.

Zur Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses (Programmwurf vom 25.06.) siehe Maßnahme 7.1 DEP.

Zu 3: In der aktuellen Förderperiode wurden die Möglichkeiten dieser Maßnahme nur zögerlich genutzt. Es besteht ein hoher Verwaltungsaufwand und Beratungsbedarf, da es sich um besondere, auf den jeweiligen Einzelfall passende Projekte handelt, die insgesamt inhaltlich eine große Bandbreite abdecken können. Für den Erfolg der Maßnahme sind ausreichende Kapazitäten in den Bewilligungsstellen daher von großer Bedeutung.

Zu 6: Innerhalb der ZILE-RL und damit des ELER ist die Kombinierbarkeit von Maßnahmen geregelt. Auch zur Stadtentwicklung (ISEK) ist die Anschlussfähigkeit dargestellt. Die Darstellung in Kapitel 14.1.1 fokussiert auf die Abgrenzung zum EFRE zur Vermeidung von Doppelförderung. Synergiepotenziale werden nicht thematisiert.

Zu 8: Zur Erhöhung der Zuwendung für Projekte um 10 %-Punkte, sofern ein ILEK oder ein LEADER-REK vorliegt, siehe Maßnahme 7.2.

2.5.1.16 Maßnahme 7.5 Tourismus

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	(✓)*
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	X*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	(✓)*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	(✓)

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

X Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 1: Die Zuordnung der Maßnahme zu FA 6b ist nur bedingt nachvollziehbar, da der Bedarf und die Begründung für die Auswahl der Maßnahme mit starkem Bezug zu FA 6a Stärkung der Wirtschaft formuliert wurde.

Zu 2: Inhaltlich sind die in der Maßnahmenbeschreibung vom 11.06.2014 skizzierten Grundzüge angemessen.

Zur Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses (Programmmentwurf vom 25.06.) siehe Maßnahme 7.1 DEP.

Zu 6: Innerhalb der ZILE-RL und damit des ELER ist die Kombinierbarkeit von Maßnahmen geregelt. Die Maßnahmenbeschreibung und die Darstellung in Kapitel 14.1.1 fokussiert auf die Abgrenzung zur Tourismusförderung des EFRE zur Vermeidung von Doppelförderung. Synergiepotenziale werden nicht thematisiert. Mögliche Bezüge zur Förderung der naturbezogenen nachhaltigen Regionalentwicklung in Großschutzgebieten (im Spezifischen Ziel 14 des EFRE-/ESF-Entwurfs) werden nicht angesprochen.

Zu 7: Die Beschreibung der Spezifischen Ziele 7 (Tourismus) und 14 (Inwertsetzung von Natur und Landschaft) des EFRE/ESF-Entwurfs (Stand 28.05.2014) legen durchaus inhaltliche Berührungspunkte und Synergiepotenziale nahe.¹⁹ Auch im EFRE-Programmmentwurf werden diese nicht aufgegriffen. Eine inhaltliche Abstimmung und die Herausarbeitung des Synergiepotenzials wären in beiden Programmen wünschenswert.

¹⁹ Aus der Förderperiode 2007-2013 gibt es hierzu verschiedenste Beispiele: die Straße der Megalithkultur im nordwestlichen Niedersachsen, wo eine erste Beschilderung, Kartenmaterial sowie Internetauftritt der Route 2009 aus ZILE-Mitteln gefördert wurden und eine weitere Inwertsetzung mit EFRE-Mitteln erfolgte, verschiedene aus dem EFRE finanzierte Projekte zu Wander- und Radrouten im Naturpark Lüneburger Heide und ergänzende aus ZIEL-Mitteln finanzierte Projekte zur Ausschilderung von Radwegen.

Zu 8: Zur Erhöhung der Zuwendung für Projekte um 10 %-Punkte, sofern ein ILEK oder ein LEADER-REK vorliegt, siehe Maßnahme 7.2

2.5.1.17 Maßnahme 7.6 Kulturerbe (KE)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✗*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 2: Die in der Maßnahmenbeschreibung vom 11.06.2014 dargestellten Auswahlkriterien sind inhaltlich angemessen. Positiv hervorzuheben sind die Kriterien „Bedeutung für die Haus- und Kulturlandschaft“ und „Besondere Anforderungen wie Ausstrahlung über das Projekt hinaus“, da die Erhebungen zur Ex-post-Evaluierung von *PROFIL 2007-2013*²⁰ gezeigt haben, dass viele Projektträger hierin eine wichtige Wirkung ihrer denkmalgeschützten Gebäude sehen.

Zur Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses (Programmwurf vom 25.06.) siehe Maßnahme 7.1 DEP.

Zu 6: Innerhalb der ZILE-RL und damit des ELER ist die Kombinierbarkeit von Maßnahmen geregelt. Die Darstellung in Kapitel 14.1.1 fokussiert auf die Abgrenzung zum EFRE zur Vermeidung von Doppelförderung. Inhaltliche Aspekte und Synergiepotenziale werden nicht thematisiert.

Zu 7: Die Maßnahme ist prioritär auf Denkmalschutz und den Erhalt von historischen Kulturlandschaftselementen ausgerichtet. Die Kombination mit anderen ELER-Maßnahmen ist daher nicht zwingend erforderlich, aber grundsätzlich möglich.

²⁰ Die Ergebnisse werden spätestens im Bericht zur Ex-post-Evaluierung 2016 veröffentlicht.

2.5.1.18 Maßnahme 7.6 Erhalt und Entwicklung von Arten und Lebensräumen ländlicher Landschaften – Projekte (EEAL)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓*

✓ Kriterium erfüllt. (✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt. ✗ Kriterium nicht erfüllt.
 * Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 6 und 7: Eine Kombination mit anderen Maßnahmen wie z. B. AUKM, FB-Klima, LaGe ist prinzipiell sinnvoll und aufgrund der jeweiligen Maßnahmenbeschreibungen möglich. Wie die einzelnen Maßnahmen ineinandergreifen und gegeneinander abgegrenzt sollen, ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht detailliert ausgeführt.

Zu 8: Die Beschränkung auf ländliche Räume ist nicht unbedingt zielführend, ist aber leider durch die EU vorgegeben.

2.5.1.19 Maßnahme 7.6 Fließgewässerentwicklung (FGE)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	(✓)*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓*

✓ Kriterium erfüllt. (✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt. ✗ Kriterium nicht erfüllt.
 * Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 3: Im SFC sind keine physischen Outputindikatoren vorgesehen.

Zu 6 und 7: Eine Kombination mit anderen Maßnahmen wie z. B. AUKM, LaGe, Gewässerschutzberatung ist prinzipiell sinnvoll und aufgrund der jeweiligen Maßnahmenbeschreibungen möglich. Wie die einzelnen Maßnahmen ineinandergreifen und gegeneinander abgegrenzt sollen, ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht detailliert ausgeführt.

Zu 8: Die Beschränkung auf ländliche Räume ist nicht unbedingt zielführend, ist aber durch die EU vorgegeben.

2.5.1.20 Maßnahme 7.6 Entwicklung von Seen (SEE)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 3: In den Vorgaben der KOM sind keine physischen Outputindikatoren vorgesehen.

Zu 6 und 7: Eine Kombination mit anderen Maßnahmen wie z. B. AUKM, LaGe, Gewässerschutzberatung ist prinzipiell sinnvoll und aufgrund der jeweiligen Maßnahmenbeschreibungen möglich. Wie die einzelnen Maßnahmen ineinandergreifen und gegeneinander abgegrenzt sollen, ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht detailliert ausgeführt.

Zu 8: Die Beschränkung auf ländliche Räume ist nicht unbedingt zielführend, ist aber durch die EU vorgegeben.

2.5.1.21 Maßnahme 7.6 Entwicklung der Übergangs- u. Küstengewässer (UKW)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 3: In den Vorgaben der KOM sind keine physischen Outputindikatoren vorgesehen.

Zu 8: Die Beschränkung auf ländliche Räume ist nicht unbedingt zielführend, ist aber durch die EU vorgegeben.

2.5.1.22 Maßnahme 10 Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM)

Die Maßnahme 10.1 ist laut Maßnahmenbeschreibung in vier sogenannte „Instrumente“, nämlich Biodiversität, Wasser, Boden und Klima unterteilt. Diesen werden Vorhaben zugeordnet. Zur sprachlichen Vereinfachung wird folgend von 10.1-Biodiversität, 10.1-Wasser, 10.1-Boden, 10.1-Klima gesprochen. Die Bewertung der Vorhaben folgt der o. g. Unterscheidung nach Instrumenten.

Instrument 10.1-Biodiversität

Dem Instrument 10.1-Biodiversität sind die folgenden Vorhaben zugeordnet:

AL1	Anbau vielfältiger (Acker-)Kulturen
BS1	Einjährige Blühstreifen mit Grundförderung (BS 11)und Zusatzförderung (BS 12)
BS2	Mehrjährige Blühstreifen
BS3	Mehrjährige Blühstreifen für Ackerwildkräuter
BS4	Mehrjährige Schonstreifen für Feldhamster
BS5	Mehrjährige Schonstreifen für den Ortolan
BS6	Mehrjährige Schonstreifen für den Rotmilan
BS9	Anlage von Hecken für den Wildtier- und Vogelschutz
GL1	Extensive Bewirtschaftung Grünland – Grundförderung (GL11) und naturschutzgerechte Bewirtschaftung außerhalb von Schutzgebieten (GL12)
GL2	Einhaltung einer Frühjahrsruhe auf Grünland – Grundförderung (GL21) und naturschutzgerechte Bewirtschaftung in bestimmten Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes (GL22)
GL3	Weidenutzung in Hanglagen – Grundförderung (GL31) und naturschutzgerechte Weidenutzung außerhalb von Schutzgebieten (GL32)
GL4	Zusätzliche Bewirtschaftungsbedingungen zum Erschwernisausgleich
GL5	Artenreiches Grünland mit vier (GL51), sechs (GL52) oder acht Kennarten (GL53)
BB1	Maßnahmen zum Schutz besonderer Biotoptypen – Beweidung
BB2	Maßnahmen zum Schutz besonderer Biotoptypen – Mahd
NG1	Maßnahmen zum Schutz Nordischer Gastvögel – naturschutzgerechte Bewirtschaftung auf Ackerland
NG2	Maßnahmen zum Schutz Nordischer Gastvögel – Anbau von winterharten Zwischenfrüchten
NG3	Maßnahmen zum Schutz Nordischer Gastvögel – naturschutzgerechte Bewirtschaftung auf Dauergrünland außerhalb von Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes
NG4	Maßnahmen zum Schutz nordischer Gastvögel – naturschutzgerechte Bewirtschaftung auf Dauergrünland innerhalb von Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes

Die Bewertung der Vorhaben, die dem Instrument 10.1-Biodiversität zugeordnet sind, führt zu folgendem Ergebnis.

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Zu 2: Gemäß Artikel 49 (2) der VO (EU) Nr. 1305/2013 werden für die o. g. Vorhaben keine Auswahlkriterien angewandt. Transparente, in der Richtlinie festgelegte Regelungen für den Fall von Antragsüberhang liegen vor. Für diesen Fall ist das Hauptkriterium die ökologische Wirkung des Vorhabens.

Zu 5: Rd. 237 Mio. Euro oder 67 % der für den ELER-Code 10.1 geplanten öffentlichen Mittel entfallen auf das Instrument 10.1-Biodiversität. Ohne Betrachtung der für 10.1 eingestellten Art.-81/82-Mittel, die innerhalb des ELER-Code 10.1 ausschließlich für das Instrument 10.1-Wasser anfallen, beträgt der Anteil für 10.1-Biodiversität 88 %. Erwartbar ist, dass mit den gewählten Vorhaben ein wesentlicher Beitrag zum Erhalt der Biodiversität geleistet werden kann. Dies gilt sowohl für die Normallandschaft als auch für die unter besonderen Schutz stehenden Gebiete des Natura-2000-Netzwerks. Inwieweit eine Trendumkehr des Biodiversitätsverlustes insbesondere auch in der Normallandschaft erreicht werden kann, ist jedoch auch von externen Rahmenbedingungen abhängig. Instrumente, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren, werden für die Vorhaben 10.1-Biodiversität eingesetzt. Die Bewertung der gewählten Instrumente erfolgt zusammenfassend im Kapitel 2.5.2 (Bewertung Priorität 4).

Zu 6 und 7: Die Kombinierbarkeit von Vorhaben der Maßnahme 10.1 ist abschließend in der Kombinationstabelle geregelt. Die zulässigen Maßnahmenkombinationen werden als zielführend eingestuft.

Zu 8: Gut ein Drittel der geplanten Förderfläche für 10.1-Biodiversität wird in Gebietskulissen gelenkt (vgl. **Tabelle 7**). Durch den Kulissenzuschnitt wird u. a. gewährleistet, dass sich für den Antragsteller die auf den ersten Blick bestehende Unübersichtlichkeit der Vorhaben relativiert, da nur ein Teil der Vorhaben in den jeweiligen Regionen angeboten wird. Gleichzeitig wird die Treffgenauigkeit und damit die Wirkung erhöht. Positiv hervorzuheben ist, dass sich der Prämienbeitrag ausgewählter Vorhaben erhöht, sofern der Antragsteller die Beratung der Fachbehörde in Anspruch nimmt (z. B. BS2, BS3) oder Kooperationen mit Imkern eingeht (BS1). Der gewählte (Beratungs-)Ansatz kann bspw. dazu genutzt werden, die linienhaften Blüh- und Schonstreifen im Raum zu vernetzen.

Instrument 10.1-Wasser

Das Instrument enthält folgende Vorhaben:

AL2	Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten – Zusatzförderung für den Anbau von winterharten Zwischenfrüchten und Untersaaten (AL22)
AL3	Cultanverfahren zur Ausbringung von Mineraldünger
AL4	Keine Bodenbearbeitung nach Raps
AL4	Keine Bodenbearbeitung nach Mais

Die Bewertung der Vorhaben, die dem Instrument **10.1-Wasser** zugeordnet sind, führt zu folgendem Ergebnis:

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	(✓)*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Zu 2: Gemäß Artikel 49 (2), VO (EU) Nr. 1305/2013 werden für die o. g. Vorhaben keine Auswahlkriterien angewandt. Transparente, in der Richtlinie festgelegte Regelungen für den Fall von Antragsüberhang liegen vor. Für diesen Fall ist das Hauptkriterium die ökologische Wirkung des Vorhabens.

Zu 5: 97,2 Mio. Euro oder 27 % der für den ELER-Code 10.1 geplanten öffentlichen Mittel entfallen auf das Instrument 10.1-Wasser. Der hohe Anteil ist insbesondere den Art. 81/82-Mitteln geschuldet, die für das Instrument 10.1-Wasser 84.5 Mio. Euro betragen. Damit werden 87 % der für das Instrument Wasser eingesetzten Mittel als Landesmaßnahme verausgabt.

Zu 6 und 7: PFEIL beinhaltet keine Ausführungen zur Kombination der NiB-AUM-Wasservorhaben mit den Trinkwasserschutzmaßnahmen. Klarstellungsbedarf besteht insbesondere für die NiB-AUM-Vorhaben AL3, AL4, AL5, da diese ebenso wie die Landesmaßnahmen in der gleichen Geietskulisse (Trinkwasserschutzgebiete) angeboten werden.

Instrument 10.1-Boden

Zu diesem Instrument gehören die Vorhaben

AL2	Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten – Grundförderung (AL21)
BS7	Erosionsschutzstreifen (BS71) und Gewässerschutzstreifen (BS72)
BS8	Anlage von Hecken zum Schutz vor Winderosion
Altverpflichtungen:	
A2	Mulchsaatverfahren

Die Bewertung der Vorhaben, die dem Instrument **10.1-Boden** zugeordnet sind, führt zu folgendem Ergebnis:

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Zu 2: Gemäß Artikel 49 (2), VO (EU) Nr. 1305/2013 werden für die o. g. Vorhaben keine Auswahlkriterien angewandt. Transparente, in der Richtlinie festgelegte Regelungen für den Fall von Antragsüberhang liegen vor. Für diesen Fall ist das Hauptkriterium die ökologische Wirkung des Vorhabens.

Zu 3: Die in Tabelle P4 des Indikatorplans dargestellten Outputindikatoren schließen nicht die Altverpflichtung A2-Mulchverfahren mit einem Förderumfang von 10.000 ha ein. Die gewählte Vorgehensweise wird als sachgerecht eingestuft, da die Altverpflichtungen a) in Kürze auslaufen und b) in der Halbzeitbewertung die Umweltwirkung von A2 als gering und durch Mitnahmen gekennzeichnet eingestuft wird. Eine Anrechnung der Altverpflichtung würde zu deutlichen Verzerrungen im Hinblick auf die Ziele (targets) im Indikatorplan führen.

Zu 5: Knapp 5,3 Mio. Euro (1,5 %) der für den ELER-Code 10.1 geplanten öffentlichen Mittel entfallen auf das Instrument 10.1-Boden. Damit binden Bodenschutzmaßnahmen den geringsten Finanzanteil innerhalb des ELER-Code 10.1. Zu erwarten ist, dass zusätzlich sowohl einige Vorhaben des Instruments 10.1-Biodiversität als auch einige Vorhaben des Instruments 10.1-Wasser positive Wirkungen auf den Bodenschutz entfalten werden. Insofern bleibt die Zielerreichung

nicht auf die primär dem Instrument 10.1-Boden zugeordneten Vorhaben geschränkt (s. auch Kapitel 2.5.2.4).

Zu 6 und 7: Die Kombinierbarkeit von Vorhaben der Maßnahme 10.1 ist abschließend in der Kombinationstabelle geregelt. Die zulässigen Maßnahmenkombinationen werden als zielführend eingestuft.

Zu 8: Die Lenkung der Vorhaben 10.1-Boden erfolgt wegen der ubiquitären Problemlage nicht mittels einer Gebietskulisse.

Instrument 10.1-Klima

Zu diesem Instrument gehören folgende Vorhaben:

BV2	Emissionsarme Ausbringung von Gülle/Substraten
Altverpflichtungen:	
B0	Klimaschonende Grünlandpflege
A3	Umweltfreundliche Gülleausbringung - Schleppschlauch

Die Bewertung der Vorhaben, die dem Instrument **10.1-Klima** zugeordnet sind, führt zu folgendem Ergebnis:

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓*
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Zu 1: Die Förderauflagen von BV2 wurden im Vergleich zur Vorgängermaßnahme A3-umweltfreundliche Gülleausbringung in ihrem Aufslagenniveau erhöht. Der Umwelteffekt von BV2 wird als potenziell positiv eingeschätzt (vgl. Tabelle 7).

Zu 2: Gemäß Artikel 49 (2), VO (EU) Nr. 1305/2013 werden für die o. g. Vorhaben keine Auswahlkriterien angewandt. Transparente, in der Richtlinie festgelegte Regelungen für den Fall von Antragsüberhang liegen vor. Für diesen Fall ist das Hauptkriterium die ökologische Wirkung des Vorhabens.

Zu 3: Die in Tabelle P4 des Indikatorplans dargestellten Outputindikatoren inkludieren nicht die Altverpflichtung B0-klimaschonende Grünlandpflege und A3-umweltfreundliche Gülleausbringung - Schleppschlauch mit einem Förderumfang von 40.000 und 55.600 ha(s. Indikatorplan, Tabelle Annex 1 A1 P4). Die gewählte Vorgehensweise wird als sachgerecht eingestuft, da die Altverpflichtungen a) in Kürze auslaufen und in der Halbzeitbewertung die Umweltwirkung insbesondere von A3 als gering und durch Mitnahmen gekennzeichnet eingestuft wurde. Eine Anrechnung der Altverpflichtung würde zu deutlichen Verzerrungen im Hinblick auf die Ziele (targets) im Indikatorplan führen.

Zu 5: 15,6 Mio. Euro oder 4,4 % der für den ELER-Code 10.1 geplanten öffentlichen Mittel entfallen auf das Instrument 10.1-Klima. In Anbetracht der bestehenden THG-Problematik erscheint der Mitteleinsatz auf den ersten Blick zwar gering, festzustellen ist aber, dass es im Bereich der flächengebundenen Klimaschutzmaßnahmen kaum Angebote gibt, die eine positive Kosten-Nutzen Relation aufweisen. Insofern ist der geringe Mitteleinsatz nachvollziehbar. Kritik erfährt die Klimaschutzstrategie des Gesamtprogramms. Diese wird in der Bewertung der Priorität 5 (vgl. Kapitel 2.5.2) dargestellt.

Zu 6 und 7: Die Kombinierbarkeit von Vorhaben der Maßnahme 10.1 ist abschließend in der Kombinationstabelle geregelt. Die zulässigen Maßnahmenkombinationen werden als zielführend eingestuft.

Tabelle 7: ELER-Code 10.1 – Geplante Förderfläche differenziert nach den Instrumenten Biodiversität, Wasser, Boden und Klima

		ELER-Code 10.1				Gesamt
		10.1-Biodiversität	10.1-Wasser	10.1-Boden	10.1-Klima	
Geplante Vorhabensfläche ohne Art. 81/82 Mittel, Altverpflichtungen		147.930	32.000	4.390	25.000	209.320
davon						
potenzielle Wirkung¹						
positiv (+)	ha	88.250	0	4.000	25.000	117.250
	%	59,7	0,0	91,1	100,0	
sehr positiv (++)	ha	59.680	20.000	390	0	80.070
	%	40,3	62,5	8,9	0,0	
Gebietskulisse						
mit	ha	50.650	32.000	4.390	0	87.040
	%	34,2	100,0	100,0	0,0	
ohne	ha	97.280	0	0	25.000	122.280
	%	65,8	0,0	0,0	100,0	
Vorhabentyp						
handlungsorient.	ha	146.930	32.000	4.390	25.000	208.320
	%	99,3	100,0	100,0	100,0	
ergebnisorient.	ha	1.000	0	0	0	1.000
	%	0,7	0	0	0	

1) Einschätzung ausgehend von den Ergebnissen der Halbzeitbewertung 2010. Für einige Vorhaben kann die potenzielle Wirkung nicht auf dieser Grundlage eingestuft werden. Dies betrifft einen geplanten Förderumfang von 19.300 ha.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Maßnahmenblätter 10.1 und des Indikatorplans.

Zusammenfassende Empfehlungen zu den AUKM:

Klarstellungsbedarf besteht weiterhin bzgl. Ausschluss von Doppelförderung von Landesmaßnahmen und den Vorhaben des NiB-AUM AL3, AL4, AL5, die in der gleichen Gebietskulisse, nämlich Trinkwasserschutzgebiete angeboten werden.

2.5.1.23 Maßnahme 11 Ökologischer Landbau

mit

- Code 11.1: Zahlungen für die Umstellung auf Ökologischen Landbau
- Code 11.2: Erhalt des Ökologischen Landbaus
- Code 11.2: Öko-plus – Zusatzanforderung Wasserschutz

Hierbei werden laut Maßnahmenblätter die Untermaßnahmen Ökologischer Landbau 11.1 Umstellung und 11.2 Beibehaltung der FA 4A-Biodiversität zugeordnet, Code 11.1 und 11.2 Öko-plus – Zusatzanforderung Wasserschutz der FA 4BK-Wasser. Die Bewertung führt zu folgendem Ergebnis:

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Zu 2: Gemäß Artikel 49 (2), VO (EU) Nr. 1305/2013 werden für die o. g. Vorhaben keine Auswahlkriterien angewandt.

Zu 3: Ausgehend von den realisierten Flächenumfängen der Periode 2007 bis 2013 erscheint der der geplante Förderumfang von 6.000 **Zu 5:** Rd. 97.658 Mio. Euro (3,6 % der geplanten ELER-Mittel) werden für die Förderung des Ökologischen Landbaus veranschlagt. Dieser Betrag erhöht sich um weitere 7,36 Mio. Euro für das Vorhaben Öko-plus, nach dem die Ökologische Produktionsweise nochmals für die spezifischen Anforderungen des Wasserschutzes verschärft wird.

Zu 6 und 7: Die Kombinierbarkeit von Vorhaben der Maßnahme 11 mit den anderen AUKM (ELER-Code 10.1) ist in der sogenannten Kombinationstabelle geregelt. Die zulässigen Maßnahmenkombinationen werden als zielführend eingestuft.

Zu 8: Die Basisförderung Ökologischer Landbau (11.1 und 11.2) wird flächendeckend angeboten. Dieses Vorgehen findet ungeteilte Zustimmung durch die Bewertung. Eine Kulissenbildung würde ggf. dem gesamtbetrieblichen Prinzip des Ökologischen Landbaus zuwider laufen.

Empfehlungen: Es werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

2.5.1.24 Maßnahme 13.3 Ausgleichszulage

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	X*
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	X
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	X*
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	X*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	X*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

X Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

PFEIL will mit der Ausgleichszulage (AGZ) einen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität in der Agrarlandschaft leisten. In der Maßnahmenbeschreibung wird argumentiert, dass mit der AGZ die innerbetriebliche Verwertung des Grünlandes gesteigert und damit u. a. die beiden Extreme „Umwandlung von Grünland in Ackerland“ und „Nutzungsaufgabe von Dauergrünland“ (Verbrachung, Aufforstung) unterbunden werden sollen. Die Ausgleichszulage wird ausschließlich für Dauergrünland (DGL) gewährt. Sie ist abhängig von der betrieblichen DGL-Fläche degressiv gestaffelt.

Nach unserer Ansicht ist die AGZ in ihrer vorgesehenen Ausgestaltung weder ein effektives noch ein effizientes Instrument, um dieses Ziel zu erreichen.

Zu 1 und 4: Die Biodiversität in Agrarlandschaften ist primär vom natürlichen Standort und von der Art der Dauergrünlandnutzung (Intensität, Art der Bewirtschaftung) bestimmt. Der Biodiversitätsrückgang in Niedersachsen und Bremen ist im Wesentlichen, wie auch in der SWOT dargestellt, in der zunehmenden Nutzungsintensität durch die Landwirtschaft begründet. Aus diesem Grund ist von einer Ausgleichszahlung, die Grünland pauschal und ohne weitere Bewirtschaftungsauflagen fördert und somit nicht auf die Nutzungsintensität Einfluss nimmt, für die deutliche Mehrheit der angestrebten Förderfläche von 500.000 ha DGL kein relevanter positiver Beitrag zum Erhalt bzw. der Steigerung der Biodiversität zu erwarten.

Die Bewertung kommt weiterhin zu dem Ergebnis, dass die Gewährung der Ausgleichszahlung weder einer Grünlandaufgabe noch der Umwandlung von Grünland in Acker adäquat entgegen wirkt. Unter Berücksichtigung des Greening-Standards „Grünlanderhalt“ und unter der Annahme, dass der Grünlandverlust von 5 % in vollem Umfang ausgereizt wird und in vollem Umfang in der Kulisse der benachteiligten Gebiete stattfindet, beträgt der Grünlandverlust maximal 35.000 ha. Die degressiv gestaffelte AGZ von 45 bis 25 Euro/ha wird nicht ausreichen, um auf marginalen Standorten, auf denen die Grünlandnutzung von der Aufgabe bedroht ist, eine ausreichende Anreizwirkung für die Fortführung der Nutzung zu setzen. Sie reicht auch nicht aus, um auf ackerfä-

higen Standorten die betriebswirtschaftlichen Vorteile einer Ackernutzung zu kompensieren. Daher ist nicht zu erwarten, dass durch die Maßnahme die Umwandlung von Grünland in Acker nennenswert reduziert wird.

Zu 3, 6, 7 und 8: Die AGZ wird in der derzeitigen Ausgestaltung als nicht zieladäquat eingestuft (s.o.). Da die Beurteilung der Kriterien 3 und 5-8 eine positive oder eingeschränkt positive Beurteilung der Kriterien 1, 2 und 4 voraussetzt, entfällt die Bewertung.

Zu 5: Die Beurteilung der AGZ ist in Bezug auf die Kriterien 1, 2 und 4 negativ. Die Lenkungswirkung der Förderung ist sowohl bzgl. der inhaltlichen Ausgestaltung als auch der Zielflächen unzureichend. Die Förderung wird als ineffizient eingestuft. Dem geplanten Budget steht kein adäquater Zielbetrag gegenüber.

Fazit und Empfehlungen: Für die drei Problemfelder (Erhalt der Biodiversität, Aufgabe von Grenzstandorten, Umwandlung in Ackerland), die ursprünglich von der AGZ adressiert werden sollten, wird ein differenziertes Vorgehen vorgeschlagen. Für den Erhalt der Biodiversität ist es deutlich zielführender, einen Teil des Budgets für AUKM zu verwenden. Mit dem Instrument der AUKM kann die Nutzungsintensität des Grünlandes deutlich besser gesteuert werden. Zur Vermeidung der Nutzungsaufgabe von Grenzstandorten stellt die AGZ ein adäquates Instrument dar. Um eine Wirkung zu entfalten, sollte sie (1) auf die wirklich problematischen Standorte begrenzt (z. B. Hanglagen, schwach oder nicht entwässerte Moorböden ...) und (2) mit deutlich höheren Fördersätzen je ha ausgestaltet werden. In Bezug auf die Reduzierung der Grünlandumwandlung erscheint die AGZ weitestgehend ungeeignet. Die Differenz in der ökonomischen Vorzüglichkeit zwischen einer Grünland- und Ackernutzung ist oft so hoch, dass diese weit oberhalb der möglichen Förderobergrenzen liegt. Soll die Grünlandumwandlung eingedämmt werden, sind ordnungsrechtliche Instrumente (z. B. Naturschutzrecht) bzw. andere förderrechtliche Regelungen (z. B. im Rahmen des Greening) deutlich besser geeignet.

2.5.1.25 Maßnahme 14 Tierschutz

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	-
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	(✓)*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	(✓)*
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	(✓)*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt. (✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt. ✗ Kriterium nicht erfüllt. - Nicht relevant.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Die Tierschutzmaßnahme ist neu konzipiert und kann auf keine Erfahrungswerte in der Förderung zurückgreifen. Sie kann als Versuch gewürdigt werden, zu einem gerade in Niedersachsen drängenden Problem Lösungswege aufzuzeigen. Aus unserer Sicht ist es gerade bei dieser Maßnahme wichtig, deren Akzeptanz und Auswirkungen zeitnah zu erfassen und bei Bedarf rechtzeitig gegenzusteuern, sowohl bei den Förderbedingungen und Fördersätzen als auch ggf. bei der Finanzausstattung.

Zu 3: Für diese neu konzipierte Maßnahme kann nicht auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Laut Indikatorplan sollen 187 Betriebe gefördert werden, das wären bei 6.300 MastschweinehalterInnen (Viehbestandszählung 2013) und 4.800 Legehennenbetrieben (Landwirtschaftszählung 2010) 1,6 % der potenziellen Zuwendungsempfänger. Da keine Aufteilung auf Legehennen- und Schweinemastbetriebe vorgenommen wird, kann die Erreichbarkeit des Zielwertes in der Kombination beider Teilmaßnahmen nicht bewertet werden.

Zu 4: Die Maßnahme differenziert nicht nach „Beibehaltern“ und „Umstellern“ auf eine tiergerechtere Haltungsform. Betriebe, die die Förderbedingungen bisher schon erfüllen, können die Förderung ohne Verhaltensänderung beantragen. Hierzu gehören alle ökologisch wirtschaftenden Halter, die durch ihre Richtlinien ohnehin zu tiergerechten Haltungsformen verpflichtet sind, aber auch Teilnehmer an bestimmten Qualitätsprogrammen (z. B. Neuland). Bei diesen wird der Mehraufwand bereits durch höhere Auszahlungspreise abgegolten, sodass die Förderung eine reine Mitnahme für diese Betriebe darstellt. Zur möglichen Höhe des Mitnahmeeffekts liegen keine Daten vor. Eine zielgerechtere Ausgestaltung der Maßnahme wäre durch differenzierte Fördersätze für „Beibehalter“ und „Umsteller“ analog zur Ökolandbau-Förderung möglich.

Zu 5: Ob die Fördersätze ausreichend hoch sind, um Betriebe zu einer Verhaltensänderung zu bewegen, kann ex ante nicht abgeschätzt werden. Angesichts der Vielfalt möglicher Haltungsformen und Umstellungskosten ist es ein pragmatischer Weg, mit dem gegebenen Fördersatz zu starten und die Akzeptanz begleitend zu evaluieren, um ggf. zeitnah nachzubessern.

Zu 6: Es besteht ein ausgeprägtes Synergiepotenzial mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Code 4.1). Aussagen dazu sind der Maßnahmenbeschreibung nicht zu entnehmen. Da keine Erfahrungswerte vorliegen, kann zur Akzeptanz dieser Maßnahmenkombination keine Prognose getroffen werden.

2.5.1.26 Maßnahme 16.1 Europäische Innovationspartnerschaften (EIP)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	(✓)*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓*

6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt. (✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt. ✗ Kriterium nicht erfüllt. - Nicht relevant.
 * Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Bei der Untermaßnahme EIP handelt es sich um eine neu konzipierte Maßnahme. Die Zuordnung der Untermaßnahme ist nachvollziehbar.

Zu 2: Die eingehenden Anträge sollen anhand eines Bewertungsschemas (Auswahlkriterien) bepunktet und entsprechend ihrer Punktzahl aufgelistet werden (Ranking). Die Einzelheiten und die konkrete Gewichtung der Kriterien stehen noch nicht fest, die Plausibilität kann somit nicht beurteilt werden.

Zu 3: Für diese neu konzipierte Maßnahme kann nicht auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Laut Indikatorplan sollen in der gesamten Förderperiode insgesamt zehn Operationelle Gruppen (OG) gefördert werden. Dieser Wert erscheint bezogen auf die sich abzeichnende Resonanz nach der ersten Informationsveranstaltung für potenzielle Antragsteller relativ niedrig.

Zu 5: Das angesetzte Gesamtvolumen beträgt 17,5 Mio. Euro öffentliche Mittel, davon 14,0 Mio. Euro ELER-Mittel gleichmäßig verteilt auf sieben EU-Haushaltsjahre. Der jährliche Mittelansatz ist mit zwei Mio. Euro pro Jahr vermutlich zu knapp bemessen und sollte in Abhängigkeit der eingehenden Antragszahlen und des Innovationsgehaltes der vorgeschlagenen Projekte bei Bedarf zeitnah aufgestockt werden.

Zu 8: Insbesondere für nicht gewinnorientierte Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen ist es eine grundlegende Voraussetzung, die Kosten, die im Rahmen eines EIP-Projektes entstehen, vollständig erstattet zu bekommen. Zu überlegen wäre, ob nicht ein gestaffelter Fördersatz je nach Ausrichtung der OG angebracht wäre. Wenn es um anwendungsorientierte Forschung geht, bei der eine Gewinnerzielung zu erwarten ist, sollte ein Eigenbetrag eingefordert werden. Stehen öffentliche Güter und Gemeinwohlinteressen im Vordergrund, ist eine bis zu 100%ige Förderung angemessen.

Um einen kooperativen Innovationsprozess zwischen Praxis, Beratung und Forschung zu gewährleisten, sollte bei der Projektauswahl darauf geachtet werden, dass entsprechende Möglichkeiten zum Einfluss auf die Projektsteuerung für alle Beteiligten bestehen. Diese Prozesse sollten in den Projektskizzen entsprechend dargestellt werden.

Ein wesentliches Ziel der EIP ist die bessere Vernetzung der Akteure (auch über Ländergrenzen hinweg). Eine solche Vernetzung läuft leichter, wenn bekannte und dauerhafte Schnittstellen genutzt werden können. Auch kann über solche Schnittstellen (z. B. Innovationsbroker/

-dienstleister) eher eine Verstärkung des Innovationsprozesses in den adressierten Themenbereichen gewährleistet werden.

2.5.1.27 Maßnahme 16.7 Regionalmanagement (ReM)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	x*
3.	Sind die angegebenen Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

x Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 2: Die Grundsätze für die Auswahlkriterien beinhalten vier Elemente:

- Der BGA wird zur Festlegung der Auswahlkriterien gehört.
- Auswahlkriterium ist das Ergebnis des LEADER-/ILE-Auswahlverfahrens.
- Die Bewilligungsbehörde bewilligt entsprechend der Punktzahl absteigend.
- Anträge ab einer bestimmten Wertgrenze werden einem kommunalen Steuerungsausschuss zur Bewertung vorgelegt, dessen Empfehlungen bei der Bewilligung berücksichtigt werden.

Grundsätzlich ist das LEADER-/ILE-Auswahlverfahren angemessen und lenkungswirksam (siehe auch Anmerkungen zu 8).

Der zusätzliche Nutzen und Sinn der Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses wird allerdings aus den vorliegenden Angaben (Programmwurf vom 25.06.) nicht klar. Insgesamt scheint die Einführung eines kommunalen Steuerungsausschusses nicht sachgerecht. Eine ausführliche Begründung dieser Bewertung ist in Kapitel 4.1 dargestellt.

Falls die Einbeziehung eines kommunalen Steuerungsausschusses bei der Projektauswahl zur besseren Abstimmung des ReM mit anderen bereits vorhandenen oder beabsichtigten Planungen und/oder Strategien beitragen soll, wäre der Zeitpunkt eher ungünstig. Die Abstimmung mit be-

reits vorhandenen oder beabsichtigten Planungen, Konzepten oder Strategien in den Regionen und hier insbesondere mit den Regionalen Handlungsstrategien der ÄRL ist Teil der Anforderungen an die zugrundeliegenden ILEK, die zum Zeitpunkt der Antragstellung für die Förderung eines ReM bereits anerkannt sind. Eine Abstimmung zwischen den relevanten Akteuren sollte daher im Rahmen der Erstellung der Konzepte/Strategien erfolgen, um damit die Kongruenz der Strategien der verschiedenen räumlichen Ebenen sicherzustellen.

Zu 6: Lt. EFRE-Programm soll in Südniedersachsen ein Regionalmanagement eingerichtet werden. Überlegungen zu Schnittstellen/Aufgabenteilung zu ReM oder LAG-Management fehlen in beiden Programmen.

Zu 8: Neben der Förderung des Regionalmanagements wäre auch die Förderung von Informations-, Mobilisierungs- und Qualifizierungsaktivitäten für die regionalen AkteurInnen sinnvoll und sollte als separate (Teil-)Maßnahme angeboten werden.

Die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens der ILE-Regionen zielt darauf ab, qualitativ hochwertige ILEK zu unterstützen (ILEK-Bewertungsbogen). Dies zeigt sich zum einen im Wettbewerbsansatz und zum anderen darin, dass eine Mindestpunktzahl auch für das Erreichen der Förderfähigkeit der Konzepte definiert wird (ILEK-RL-Entwurf). Eine weitere Steuerung findet über die Gestaltung der Auswahlkriterien statt. Neben den Kriterien zur Qualität/Angemessenheit von Organisationsstrukturen und ILEK wird auch die Lage in Südniedersachsen und die Einrichtung eines projektunabhängigen regionalen Förderfonds für die nationale Kofinanzierung berücksichtigt. Damit erfolgt auch eine Lenkung in eine Region mit multiplen Problemlagen entsprechend den Zielsetzungen der Landesregierung sowie eine Begünstigung von Regionen mit einer durch den Förderfonds sichtbaren ausgeprägten Bereitschaft zur Zusammenarbeit.

2.5.1.28 Maßnahme 16.7 Landschaftspflege und Gebietsmanagement (LaGe)

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	(✓)*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	(✓)*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 5: Für eine flächendeckende Ausstattung Niedersachsens mit Landschaftspflegeverbänden dürfte die finanzielle Ausstattung etwas knapp bemessen sein.

Zu 6 und 7: Eine Kombination mit anderen Maßnahmen wie z. B. Beratung und EEAL-Planung ist prinzipiell sinnvoll und aufgrund der jeweiligen Maßnahmenbeschreibungen möglich. Wie die einzelnen Maßnahmen ineinandergreifen und gegeneinander abgegrenzt werden sollen, ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht detailliert ausgeführt.

Zu 8: Um eine nachhaltige regionale Verankerung der im Rahmen der Maßnahme geförderten Strukturen sicherzustellen, wird empfohlen, insbesondere Landschaftspflegeverbände zu fördern. Die Erfahrung aus anderen Bundesländern zeigt, dass diese aufgrund der Drittelparität in den Entscheidungsgremien sehr gut geeignet sind, Inhalte des Naturschutzes in der Lokalpolitik und der Landwirtschaft vor Ort zu verankern.

2.5.1.29 Maßnahme 16.9 Transparenz schaffen

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓*
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	(✓)*
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓*
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	✓*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	✓
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	✓
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓

✓ Kriterium erfüllt. (✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt. ✗ Kriterium nicht erfüllt. - Nicht relevant.
* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Die Untermaßnahme „Transparenz schaffen“ war bereits in der letzten Förderperiode Bestandteil von *PROFIL*. Der Maßnahmentitel zu 16.9 ist sehr lang und unklar. Er deutet auf das Bemühen hin, die Untermaßnahme in eine der Prioritäten 2 bis 6 einzupassen.

Zu 1: Die Programmierung dieser zwitterartigen Maßnahme zur FA 6B erfolgte erst mit dem Entwurf vom 25.06.2014. Diese Zuordnung wird textlich allerdings lediglich in der Maßnahmenbeschreibung erwähnt und findet sich darüber hinaus im Indikatorenplan. Die Maßnahme ist einerseits Informationsmaßnahme insbesondere für junge KonsumentInnen (Priorität 1, FA 1a und 1b) und andererseits Maßnahme mit ausgeprägtem Netzwerkcharakter für regionale landwirtschaftliche Wirtschaftsakteure. In der inhaltlichen Ausgestaltung der FA 6b ist diese Maßnahme ein Fremdkörper, der keinen Beitrag zu den Zielen dieser FA in PFEIL leistet (Erhalt der Daseinsvor-

sorge und Demografischer Wandel). Die Maßnahmeninhalte passen am besten zur Priorität 1 mit den FA 1a und 1b. Weil es sich hierbei aber um eine Querschnittspriorität handelt, muss die Maßnahme unter einer anderen Priorität verankert werden. Die Maßnahme sollte entsprechend dort zugeordnet werden, wo sie einen inhaltlichen Beitrag leistet. Das wäre am ehesten noch Priorität 2.

Zu 2: Die Auswahl der Bildungsträger erfolgt auf der Basis ihrer eingehenden Angebote nach Vergaberecht. Diese sollen anhand eines Bewertungsschemas (Auswahlkriterien) bepunktet und entsprechend ihrer Punktzahl aufgelistet werden (Ranking). Einzelheiten und Gewichtung der Kriterien stehen noch nicht fest, die Plausibilität kann somit nicht beurteilt werden.

Zu 3: Der Indikatorplan sieht 55 kooperative Projekte/Netzwerke vor, die in der Regel jeweils durch regionale Bildungsträger betreut werden. Dieser Wert orientiert sich an den Erfahrungen der alten Förderperiode und scheint plausibel.

Zu 5: Das angesetzte Gesamtvolumen beträgt 7,82 Mio. Euro öffentliche Mittel, davon 6,2 Mio. Euro ELER-Mittel gleichmäßig verteilt auf sechs EU-Haushaltsjahre. Dieser Ansatz erscheint ausreichend.

2.5.1.30 Maßnahme 19 LEADER

In diesem Abschnitt liegt der Fokus auf inhaltlichen Aspekten des LEADER-Ansatzes. Dabei wird auf eine Differenzierung nach Untermaßnahmen verzichtet. In den Anmerkungen wird aber bei einzelnen Aspekten durchaus auf die Untermaßnahmen Bezug genommen. Organisatorische und Verfahrensaspekte werden in Kapitel 2.8. behandelt.

1.	Ist die Zuordnung der Maßnahme zur Priorität/FA nachvollziehbar?	✓
2.	Sind d. Grundsätze zur Festlegung d. Auswahlkriterien angemessen/lenkungswirksam?	✓
3.	Sind die angegeben Werte für die Outputindikatoren plausibel?	✓
4.	Ist die Wirkungskette insgesamt nachvollziehbar?	✓
5.	Ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und ausreichend?	(✓)*
6.	Ist die Kombination mit anderen Maßnahmen geregelt?	(✓)*
7.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich ihrer Kombinierbarkeit?	(✓)*
8.	Ist die Maßnahmenausgestaltung zielführend hinsichtlich der Lenkungswirkung?	✓*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 5: In der Förderperiode 2014 bis 2020 sind 9,5 % der ELER-Mittel (inkl. LR) für LEADER vorgesehen. Unter Einbeziehung der zusätzlichen nationalen Mittel liegt der Anteil von LEADER an den

gesamten öffentlichen Mitteln bei 4,8 %. Damit liegt der Anteil von LEADER an den ELER-Mitteln deutlich über den vorgeschriebenen 5 % und auch deutlich über dem Anteil in der Förderperiode 2007 bis 2013 von 6,8 % (Stand Jahresbericht 2013). Hinsichtlich der gesamten öffentlichen Mittel ist der „Bedeutungs-“Zuwachs im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 (4,3 %) deutlich geringer.

Insgesamt ist die finanzielle Ausstattung der Maßnahme nachvollziehbar und entspricht auch den Empfehlungen der KOM, pro LEADER-Region ein Budget in Höhe von drei Mio. Euro an öffentlichen Mitteln bereitzustellen. Dies entspricht einem durchschnittlichen Budget an EU-Mitteln von 2,3 Mio. Euro pro Region. D. h. allerdings, dass im Nicht-Konvergenzgebiet pro Region letztendlich mit LEADER-Mitteln weniger "finanzielle" Impulse gesetzt werden könnten als in der aktuellen Förderperiode. Ggf. wäre im Verlauf der Förderperiode eine Aufstockung daher sinnvoll.

Die Mittelverteilung auf die Untermaßnahmen 19.1 (Vorbereitung), 19.2 (REK-Umsetzung), und 19.4 (Ild. Kosten) erscheint sachgerecht. Im Hinblick auf die Untermaßnahme 19.3 (Kooperationsprojekte) wurde der Mittelansatz im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 deutlich reduziert (von knapp 200 Tsd. Euro öff. Mittel/Region auf knapp 110 Tsd. Euro/Region). Vor dem Hintergrund des bisher verhältnismäßig geringen Mittelabflusses ist dies aus unserer Sicht sinnvoll. Auch wenn im RL-Entwurf Bestrebungen erkennbar sind, die finanztechnische Abwicklung zumindest für bundesländerübergreifende Kooperationen zu erleichtern, dürfte der Aufwand auch in Zukunft deutlich größer sein, als für „normale“ Projekte. D. h. dass auch der für die Förderperiode 2014 bis 2020 vorgesehene Mittelansatz für Kooperationsprojekte vermutlich noch reduziert werden könnte, wenn nicht weitere Vereinfachungen auch für transnationale Projekte geschaffen werden, z. B. Klarstellungen auch seitens der EU, dass für transnationale Projekte die Regeln der federführenden LAG gelten.

Zu 6: Lt. EFRE-Programm soll in Südniedersachsen ein Regionalmanagement eingerichtet werden. Überlegungen zu Schnittstellen/Aufgabenteilung fehlen in beiden Programmentwürfen.

Zu 7: Siehe Kapitel 2.8.

Zu 8: Die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens der LEADER-Regionen zielt darauf ab, qualitativ hochwertige REK zu unterstützen. Dies zeigt sich zum einen im Wettbewerbsansatz und zum anderen darin, dass eine Mindestpunktzahl auch für das Erreichen der Förderfähigkeit der Konzepte definiert wird (Fördererlass LEADER-REK). Eine weitere Steuerung findet über die Gestaltung der Auswahlkriterien statt. Neben den Kriterien zur Qualität/Angemessenheit von Organisationsstrukturen und REK werden die Lage in Südniedersachsen und die Bearbeitung der Themen „regionale Wirtschaftsentwicklung“, „demografische Entwicklung“ und „Klima/Umweltschutz“ in der Entwicklungsstrategie berücksichtigt (LEADER-Auswahl, Bewertungskriterien). Dies entspricht den landespolitischen Zielsetzungen und hinsichtlich der Themen auch weitgehend dem Bedarf der bisherigen LEADER-Regionen (vgl. Thünen-Institut für Ländliche Räume et al., 2013). Unklar ist, wie weit hiermit eine Unterlegung des Themas mit konkreten Projektansätzen gemeint ist. Da es sich um umfangreiche Themenfelder handelt und das Budget einer LEADER-Region mit durchschnittlich 400 Tsd. Euro öffentlichen Mitteln im Verhältnis dazu vergleichsweise gering ist, könnte dies zu einer Überforderung der LAG führen.

2.5.2 Ziele auf Ebene der Prioritäten bzw. Focus Areas

Die Maßnahmen sind nicht nur auf ihren eigenen Zielbeitrag hin zu prüfen, sondern auch auf den Beitrag der Kombination aller Maßnahmen innerhalb einer Priorität bzw. Focus Area (FA). Auch diese Bewertung basiert auf einer Checkliste mit den folgenden drei Kriterien:

- (1) Ist die Erreichung der im Programm für die FA formulierten Ziele wahrscheinlich?
- (2) Sind externe Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben (können), berücksichtigt? Gibt es Ansätze, negative Einflüsse zu minimieren bzw. positive zu unterstützen?
- (3) Ist die Kombination und finanzielle Gewichtung der Maßnahmen adäquat in Hinblick auf die Zielerreichung der FA? (Die Wirkungsketten der einzelnen der FA zugeordneten Maßnahmen ergänzen sich und führen zusammen zur Erreichung der inhaltlichen Ziele der FA.)

Die Focus Areas werden teilweise innerhalb der Prioritäten zusammenhängend bewertet (Priorität 4 und 5), im Übrigen jeweils für sich.

2.5.2.1 Priorität 1: Förderung von Wissenstransfer und Innovation

Förderung der Innovation, der Zusammenarbeit und des Aufbaus der Wissensbasis in ländlichen Gebieten

1.	Ist die Erreichung der im Programm für die FA formulierten Ziele wahrscheinlich?	✓
2.	Sind externe Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben, berücksichtigt? Gibt es Ansätze, negative Einflüsse zu minimieren / positive zu unterstützen?	✓
3.	Ist die Kombination und finanzielle Gewichtung der Maßnahmen adäquat in Hinblick auf die Zielerreichung der FA?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zur Querschnittspriorität 1 gehören insgesamt drei Focus Areas (1a, 1b und 1c) mit fünf Maßnahmen, die jedoch unter anderen Prioritäten abgebildet werden müssen. Durch das Zusammenwirken dieser Maßnahmen werden in der Regel ein breites Themenspektrum und die Belange und Ziele der anderen Prioritäten bedient. Dies kann z. B. Wissen über zu optimierende Betriebsabläufe, neue Vermarktungsformen, umweltspezifische Anforderungen und Verbesserungen oder verbesserte fachliche Kompetenzen der Beschäftigten im Sinne des lebenslangen Lernens sein.

Zur Unterstützung der FA 1a „Förderung der Innovation, der Zusammenarbeit und des Aufbaus der Wissensbasis in ländlichen Gebieten“ leisten drei bewährte Maßnahmen aus der vorangegangenen Förderperiode einen Beitrag. Neben dem Instrument „Gewässerschutzberatung“ (co-

diert unter 1.2) und der Maßnahme „Transparenz schaffen“ (codiert unter 16.9) soll die Maßnahme 2.1 „Einzelbetriebliche Beratung“ intensiviert und ausgeweitet werden.

Die Focus Area 1b (Stärkung der Verbindungen zwischen Landwirtschaft, Nahrungsmittelerzeugung und Forstwirtschaft sowie Forschung und Innovation unter anderem zu dem Zweck eines besseren Umweltmanagements und einer besseren Umweltleistung) beinhaltet nur die neue Maßnahme 16.1 „Europäische Innovationspartnerschaft (EIP)“. Sie zielt explizit auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Wissenschaft. Im Rahmen der Maßnahmenbewertung 16.1 wurde bereits auf die knapp bemessene Mittelausstattung für die Förderperiode hingewiesen, die dem Ziel Austausch und Kooperationen zwischen Akteuren enge Grenzen setzt.

Die Focus Area 1c (Förderung des lebenslangen Lernens und der beruflichen Bildung in der Land- und Forstwirtschaft) beinhaltet nur die Qualifizierungsmaßnahme (Code 1.1). Programmtechnisch wird die Qualifizierungsmaßnahme unter der FA 2b abgebildet, da sie einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaftsleistung der Betriebe erbringt. Darüber hinaus gibt die Maßnahme durch spezielle Angebote für potenzielle Akteure der ländlichen Entwicklung Impulse zur „Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten“ (FA 6B).

2.5.2.2 **Priorität 2: Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer landwirtschaftlicher Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung**

2.5.2.2.1 **Focus Area 2a**

Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung insbesondere mit Blick auf die Erhöhung der Marktbeteiligung und -orientierung sowie der landwirtschaftlichen Diversifizierung

1.	Ist die Erreichung der im Programm für die FA formulierten Ziele wahrscheinlich?	✓
2.	Sind externe Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben, berücksichtigt? Gibt es Ansätze, negative Einflüsse zu minimieren / positive zu unterstützen?	✓*
3.	Ist die Kombination und finanzielle Gewichtung der Maßnahmen adäquat im Hinblick auf die Zielerreichung der FA?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

In SWOT und Bedarfsanalyse wird richtig dargestellt, dass die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen generell hoch ist. Weitere allein auf Produktivitäts-

steigerung ausgerichtete Fördermaßnahmen sind hier nicht erforderlich. Als Ziel dieser FA gilt daher die Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung gesellschaftlich erwünschter Leistungen (Stichwort „Agrarwende“).

Zu 2: Die Ziele der „Agrarwende“ können durch PFEIL allein nicht erreicht werden. Parallel erfolgen weitere Politikmaßnahmen; die Akzeptanz einer tier- und umweltschonenderen Produktionsweise beim Endverbraucher ist aber auch von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig, die nur sehr begrenzt vorhersehbar und beeinflussbar sind.

Zu 3: In der Bedarfsanalyse wird unter Punkt 4.2.4 ein Bedarf für den Erhalt einer wettbewerbsfähigen Forstwirtschaft, insbesondere die Verbesserung der Eigentums- und Infrastrukturen formuliert, der unter dieser FA zu bedienen wäre. In den Ausführungen der Strategie sollte darauf eingegangen werden, dass Maßnahmen für die Forstwirtschaft außerhalb des EPLR gefördert werden.

2.5.2.2.2 Focus Area 2b

Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels

1.	Ist die Erreichung der im Programm für die FA formulierten Ziele wahrscheinlich?	✓
2.	Sind externe Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben, berücksichtigt? Gibt es Ansätze, negative Einflüsse zu minimieren / positive zu unterstützen?	✓
3.	Ist die Kombination und finanzielle Gewichtung der Maßnahmen adäquat im Hinblick auf die Zielerreichung der FA?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Die Ziele dieser FA werden durch Maßnahmen aus anderen Focus Areas zur Qualifizierung und Investitionsförderung mit abgedeckt. In den Aussagen der Strategie zu dieser FA fehlt allerdings der Hinweis auf den Zuschlag auf den Förderbetrag für Junglandwirte im AFP. Der Aussage, dass eine eigene Existenzgründungsmaßnahme für Landwirte in Niedersachsen nicht erforderlich ist, wird zugestimmt.

2.5.2.3 **Priorität 3: Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette, einschließlich der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft**

Die Formulierung dieser Priorität führt in Bezug auf PFEIL in die Irre, denn Niedersachsen/Bremen bieten die Maßnahme „Verarbeitung und Vermarktung“ in Priorität 5 an (Anmerkungen siehe dort).

2.5.2.3.1 **Focus Area 3a**

Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände

1.	Ist die Erreichung der im Programm für die FA formulierten Ziele wahrscheinlich?	(✓)*
2.	Sind externe Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben, berücksichtigt? Gibt es Ansätze, negative Einflüsse zu minimieren / positive zu unterstützen?	(✓)*
3.	Ist die Kombination und finanzielle Gewichtung der Maßnahmen adäquat im Hinblick auf die Zielerreichung der FA?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Während die Verarbeitung und Vermarktung in Niedersachsen und Bremen primär Klimaschutzziele erfüllen soll (siehe Anmerkungen in Kapitel 2.5.1.5), werden die weiteren Leitmaßnahmen dieser FA in PFEIL gar nicht angeboten. Aus unserer Sicht ist die Begründung, warum keine Maßnahmen zu Qualitätsregelungen und Erzeugergemeinschaften angeboten werden, schlüssig. Das einzige Angebot in dieser FA ist die Tierschutzmaßnahme.

Im Bereich Tierschutz steht Niedersachsen vor großen Herausforderungen, die durch PFEIL allein nicht bewältigt werden können. Um Verbesserungen bei den Haltungsbedingungen auf breiter Front durchzusetzen, bedarf es einer Kombination aus ordnungsrechtlichen Maßnahmen, Selbstverpflichtungen der Primärerzeuger und der abnehmenden Hand sowie finanziellen Anreizen. Dies wird im Programmplanungsdokument nur rudimentär dargestellt.

Die Kombination aus der Tierschutzmaßnahme (Code 14) mit erhöhten Anforderungen an Projekte der investiven Förderung (Code 4.1) ist ein sinnvoller Ansatz, dessen Umsetzung gerade in der Einführung intensiv begleitet werden sollte, um bei mangelnder und/oder unerwartet hoher Akzeptanz zeitnah nachsteuern zu können.

2.5.2.3.2 Focus Area 3b

Unterstützung der Risikovorsorge und des Risikomanagements in den landwirtschaftlichen Betrieben

1.	Ist die Erreichung der im Programm für die FA formulierten Ziele wahrscheinlich?	✓
2.	Sind externe Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben, berücksichtigt? Gibt es Ansätze, negative Einflüsse zu minimieren / positive zu unterstützen?	✓
3.	Ist die Kombination und finanzielle Gewichtung der Maßnahmen adäquat im Hinblick auf die Zielerreichung der FA?	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Die Aussagen in PFEIL zum Risikomanagement in landwirtschaftlichen Betrieben werden aus Sicht der Evaluation unterstützt. In Deutschland sind staatliche Unterstützungen des einzelbetrieblichen Versicherungssystems nicht erforderlich.

In der Focus Area 3b konzentriert sich das EPLR auf den Schutz von Naturgefahren durch Hochwasser. Der Ansatz der öffentlichen Finanzmittel insgesamt zur Focus Area 3b (HWS und KÜS) beträgt für die Förderperiode rund 868 Mio. Euro. Diese Größenordnung entspricht ungefähr dem Finanzvolumen in der vorangegangenen Förderperiode, in der bis 2013 insgesamt rund 894 Mio. Euro verausgabt worden sind (im Durchschnitt rund 127 Mio. pro Jahr).

2.5.2.4 Priorität 4: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme

1.	Ist die Erreichung der im Programm für die Priorität formulierten Ziele wahrscheinlich?	(✓)*
2.	Sind externe Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben, berücksichtigt? Gibt es Ansätze, negative Einflüsse zu minimieren / positive zu unterstützen?	✓*
3.	Ist die Kombination und finanzielle Gewichtung der Maßnahmen adäquat in Hinblick auf die Zielerreichung der FA?	✗*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Zu 1: Festzustellen ist, dass das Maßnahmenportfolio der Priorität 4 die in der SWOT dargestellten Stärken und Schwächen nur in Teilen adäquat aufgreift. Uneingeschränkt positive Bewertung erfahren die Maßnahmen, die der FA 4b-Wasser und FA 4c-Boden zugeordnet sind. In Bezug auf die FA 4a werden alle Maßnahmen mit Ausnahme der AGZ positiv bewertet. Der AGZ werden keine positiven Biodiversitätswirkungen beigemessen (vgl. Kapitel 2.5.1.24). Das für die AGZ eingestellte Mittelvolumen wird somit keinen Zielbeitrag leisten.

Einzelne Handlungsfelder mit Zielbeitrag für die Priorität 4 wie bspw. der Forstbereich oder Teilbereiche des Trinkwasserschutzes werden als Landesmaßnahmen abgewickelt, Querverweise sind im Programmplanungsdokument entsprechend gesetzt. Die inhaltlichen Erläuterungen fallen der gebotenen Kürze der Dokumente folgend knapp aus. Folge der knappen Darstellung ist, dass insbesondere für ELER-Codes wie beispielsweise SAB, NiB-AUM Wasser²¹, deren Anteil an Art.-81/82-Mitteln hoch ist, die Ex-ante-Bewertung zur Zielerreichung auf die eigentlichen PFEIL Maßnahmen reduziert werden muss. Die Entscheidung, den Erschwernisausgleich als potenzielle Art. 30-Maßnahme ausschließlich mit Landesmitteln zu bedienen, wird aufgrund der hohen Verwaltungskosten, die der Erschwernisausgleich bei der Umsetzung im EU-Rechtsrahmen verursacht hat, begrüßt.

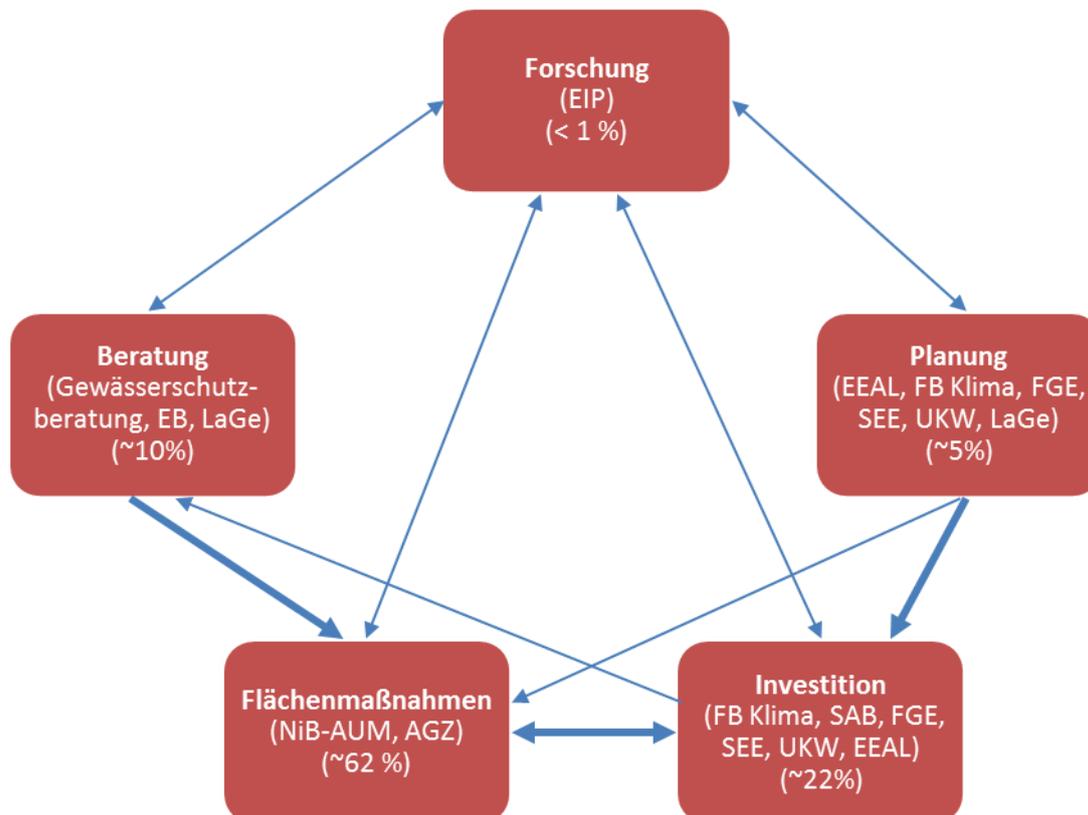
Während die investiven Fördermaßnahmen laut ihrer Maßnahmenbeschreibung FB-Klima, FGE, SEE, UKW und LaGe ausschließlich die FA 4a Biodiversität und FA 4b-Wasser bedienen, sind die flächengebundenen Maßnahmen in allen FA der Priorität 4 verortet. Auf eine Zuordnung der Vorhaben des NiB-AUM zu mehr als einer FA der Priorität 4 wird laut Indikatorenplan Annex P4 verzichtet. Der Vorteil des gewählten Vorgehens besteht darin, dass das jeweilige Vorhaben in seiner Ausgestaltung klar auf ein Ressourcenschutzziel fokussiert werden kann. Dieses Vorgehen wird grundsätzlich befürwortet. Es impliziert jedoch, dass multifunktionelle Wirkungen von Förderatbeständen auf weitere Ressourcen - die unzweifelhaft bestehen - nicht auf der Ebene der Outputindikatoren abgebildet werden (s. Indikatorentabelle P4).

Zur Realisierung der Förderziele kommt innerhalb der Priorität 4 ein ausgewogener Instrumentenmix zur Anwendung (**Abbildung 7**). Dieser reicht von der umsetzungsorientierten Forschung, der Planung und Beratung bis zu Investitions- und Flächenmaßnahmen. Innerhalb des Instrumentenbündels entfallen knapp zwei Drittel der Mittel auf die flächengebundenen Maßnahmen. Eine im Vergleich zur letzten Förderperiode höhere Gewichtung erfahren flankierende Instrumente wie Planungs- und Beratungsvorhaben: Planungsvorhaben schaffen bei örtlichen und überörtlichen Investitionsvorhaben Öffentlichkeit und Transparenz, sie tragen letztlich zur Effizienzsteigerung des Mitteleinsatzes bei. Ausgehend von positiven Erfahrungen der Vergangenheit innerhalb und außerhalb der ELER-Förderung zeigt sich, dass begleitende Beratung sowohl den Teilnahmeumfang als auch die Umweltwirkung von AUM erhöht. Die Beratung stellt weiterhin einen Ansatz dar, um die Fehlerhäufigkeit der AUKM zu verringern. Vor dem Hintergrund der Einführung der Greening- und neuer Cross-Compliance-Standards, die beide die Baseline für die AUKM darstellen, besteht zukünftig zusätzlicher Beratungsbedarf.

²¹ Der Anteil für NiB-AUM-Wasser für den flächengebundenen Trinkwasserschutz beträgt mit rd. 84,5 Mio. Euro 87 % des Mittelvolumens. Eine Kurzdarstellung des Maßnahmenportfolios, der Gebietsauswahl und der Umsetzungsstrukturen sowie der zukünftig geplanten Output-Angaben ist für die Einschätzung der Zielerreichung der FA zwingende Voraussetzung. Ohne diese Angaben kann nur basierend auf den Förderdaten und deren Umweltwirkung der Vergangenheit eine „Fortschreibung“ für die Zukunft vorgenommen werden.

Wünschenswert wäre die Einordnung der verschiedenen Maßnahmen in ein verbalisiertes strategisches Konzept. Dies würde es Dritten erleichtern, das Ineinandergreifen der Maßnahmen und die Schaffung von Synergien besser nachzuvollziehen. Bisher beschränken sich die Aussagen zur Kohärenz der Maßnahmen weitestgehend auf den Ausschluss einer möglichen Doppelförderung.

Abbildung 7: Zusammenwirken der gewählten Instrumente der Priorität 4 und ihr relativer Mittelansatz



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Vielzahl der gewählten Fördertatbestände der Flächen- und Investitionsförderung ist vom Grundsatz her bewährt. Ergebnis der Ex-ante-Prüfung ist, dass nur Vorhaben fortgeführt werden, für die auch weiterhin Handlungsbedarf besteht. Vorhaben wie bspw. „Cultiverfahren zur Ausbringung von Mineraldünger“ oder „Anlage vielfältiger Kulturen“ (AL1) wurden neu aufgenommen.

Das eingeplante Fördervolumen nach FA der Priorität 4 ist in der **Tabelle 8** dargestellt. Die inhaltliche Bewertung der Einzelmaßnahmen ist Kapitel 2.5.1 zu entnehmen.

Zu 2: Die Entscheidung für bzw. gegen die Teilnahme an den AUKM erfolgt im landwirtschaftlichen Betrieb. Für die Entscheidung sind i. d. R. ökonomische Belange ausschlaggebend. Einzelbetriebliche Opportunitätskosten bestimmen demnach über die Teilnahme an den AUKM. **Externe**

Einflussgröße mit Einfluss auf die Opportunitätskosten ist die Entwicklung der Faktor- und Marktpreise. Diese werden entweder durch globale Marktmechanismen wie z. B. Agrarpreise, oder lokale Gegebenheiten bestimmt, wie es z. B. für den Faktor Boden gilt. Die Einflussfaktoren für die in den letzten Jahren stark steigenden Bodenpreise sind vielfältig und lassen sich stichwortartig umreißen: steigende globale Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen, erhöhte Flächennachfrage aufgrund der Förderung des Energiepflanzenanbaus durch das EEG, Überwälzungseffekte der Direktzahlungen auf die Bodeneigentümer, Verknappung des Faktors Boden infolge anderer (außerlandwirtschaftlicher) Nutzungsansprüche und steigende Anforderungen an die Flächenausstattung viehhaltender Betriebe aufgrund von Änderungen im Steuer- und Ordnungsrecht. Letztlich führen überdurchschnittliche Effizienzsteigerungen der landwirtschaftlichen Produktion Niedersachsens in der vergangenen Förderperiode dazu, dass die Opportunitätskosten der AUM steigen.

Vor dem beschriebenen Hintergrund ist die z. T. deutliche Erhöhung des Prämienniveaus der AUM im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 als folgerichtig einzustufen. Zusätzlich begründen sich die höheren Prämien einzelner Vorhaben mit gestiegenen Förderauflagen. Der überproportionale Anstieg von kleinteiligen Vorhaben, die i. d. R. auf das Ziel Biodiversität ausgerichtet sind, sind u. a. dem „Nicht-Vorhandensein“ von Skaleneffekten geschuldet. So ist der Förderumfang/Betrieb bei diesen Vorhaben i. d. R. gering und Fixkosten infolge hoher Rüstzeiten je Flächeneinheit somit überproportional hoch.

Um sich an etwaige Marktpreisschwankungen im Laufe der Förderperiode anzupassen, unterliegt ein Teil der AUKM (BS3, BS4, BS6, BL 1.2, GL 2.2, GL4, BB1+2, NG1 bis 4) einer markorientierten Überprüfungs-klausel (Revisionsklausel). Die Überprüfung der Prämien findet 2-jährig statt. Für die anderen AUKM der Priorität 4 kommt die Revisionsklausel nicht zur Anwendung. Der Notwendigkeit von Prämienanpassungen infolge steigender Opportunitätskosten kann für diese AUKM nur durch Änderungsanträge nachgekommen werden. Als zweite externe Einflussgröße für die Akzeptanz der AUKM ist das Greening zu nennen. Bis zur endgültigen Ausformulierung der nationalen Umsetzung der Greening-Standards und damit der Baseline für die AUKM, ist eine „abwartende Haltung“ potenzieller Teilnehmer an den AUKM nicht unwahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund wird das oben dargestellte Beratungsangebot befürwortet.

Die AGZ unterliegt im Gegensatz zu den AUKM nicht oder in sehr geringem Umfang externen Einflussgrößen. Dies begründet sich darin, dass für die Teilnahme an der AGZ keine oder nur sehr geringe Opportunitätskosten entstehen. Bei der Zahlung handelt es sich im Wesentlichen um einen Einkommenstransfer (vgl. Kapitel 2.5.1.24).

Der externe Einfluss auf die Abwicklung der Investitionsvorhaben FB-Klima, FGE und SAB ist weitgehend zu negieren. Ein Teil der Maßnahmen unterliegen Planungs- und Genehmigungsverfahren mit obligater Öffentlichkeitsbeteiligung (z. B. Planfeststellung). (Wesentliche) Verzögerungen können auftreten, wenn die Akzeptanz der Verfahren vor Ort nicht gegeben ist. Vor diesem Hin-

tergrund sind die o. g. flankierenden Instrumente, die u. a. auch Bürgerinformationen enthalten zu unterstützen.

Im Ergebnis wenden Bremen und Niedersachsen im Rahmen ihrer Möglichkeiten ein sinnvolles Instrumentarium an, um externe negative Einflüsse auf die Zielerreichung zu minimieren. Festzustellen ist jedoch, dass die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen auf ein „Reagieren“ beschränkt sind.

Zu 3: 31,4 % der öffentlichen Mittel (40,2 % ohne Art. 81/82 Mittel) entfallen auf die Priorität 4. Die Verteilung der Mittel auf ihre FA sind der **Tabelle 8** zu entnehmen.

Tabelle 8: Verteilung der geplanten Mittel der Priorität 4 auf ihre Focus Areas

	Öffentliche Mittel			
	Gesamt		ohne Art. 81/82 Mittel	
	abs. (Euro)	rel. (%)	abs. (Euro)	rel. (%)
Priorität 4	858.038.937		643.902.220	
davon:				
FA 4a-Biodiversität	658.588.371	76,8	556.292.371	86,4
FA 4b-Wasser	119.303.182	13,9	34.823.182	5,4
FA 4c-Boden	5.286.667	0,6	5.286.667	0,8

Quelle: Eigene Berechnung nach Finanzplan.

Innerhalb der Priorität sollen gut 50 % der Mittel für AUKM ausgegeben werden, weitere 11% für die AGZ. Damit wird im Rahmen der Priorität 4 ein Ressourcenschutzkonzept gewählt, welches über den Flächenansatz Raumwirkung erzielen soll. Dieser Ansatz ist in Bezug auf die AUKM als adäquat einzustufen, da die bestehenden Umweltproblemlagen ebenfalls nahezu flächendeckend vorliegen und positive bzw. sehr positive Umweltwirkungen prognostiziert werden (vgl. Tabelle 7). Für die AGZ ist eine positive Umweltwirkung zu negieren. Die Investitionsmaßnahmen binden rd. 22 % der geplanten Ausgaben. Sie setzen im Vergleich zur Flächenförderung eher punktuell an. Die Mittelgewichtung der für die Priorität 4 gewählten Instrumente wird als zieladäquat eingestuft. Die Bewertung inkludiert auch die flankierenden Maßnahmen.

Trotz des ausgewogenen Förderkonzeptes ist davon auszugehen, dass die in der SWOT und Bedarfsanalyse dargestellten und in der Strategie hergeleiteten Handlungsfelder im Bereich Boden, Wasser und Biodiversität nicht umfassend mit den zur Verfügung stehenden Mittel befriedigt werden können. Der hohe in der SWOT-Analyse dargestellte umweltrelevante Handlungsbedarf für die Flächennutzung ist u. a. Ergebnis der Versäumnisse europäischer und nationaler Politiken, wie der Direktzahlungen im Rahmen der GAP oder dem EEG.

Für folgende Einzelaspekte wird Nachbesserungsbedarf gesehen:

- Eine positive Wirkung der AGZ auf den Biodiversitätserhalt oder -schutz wird in NI/HB nicht gesehen.
- Vor dem Hintergrund der besonderen Stellung Niedersachsens in Bezug auf den Moorschutz ist der Mittelansatz zur Entwicklung innovativer Nutzungsstrategien äußerst knapp bemessen (einer von vier Schwerpunkten des EIP, Gesamtvolumen: 17,5 Mio. Euro). Nur wenn es gelingt, in dieser Förderperiode neue Moorschutzstrategien zu entwickeln bzw. zu erproben, ist sichergestellt, dass bis zum Beginn der nächsten Förderperiode ausreichend differenzierte Förderansätze zur Verfügung stehen, um dieses Problem zeitnah anzugehen. Um eine möglichst hohe Effizienz des Einsatzes der öffentlichen Mittel zu erreichen, sollte eine enge Koordination der Forschungs-, Entwicklungs- und Erprobungsaktivitäten mit anderen moorreichen Regionen, z. B. Mecklenburg-Vorpommern, erfolgen. Der Ansatz, das neue Instrument „Flurbereinigung für Umwelt und Klima“ nur mit einem verhältnismäßig bescheidenen Budget von 24,45 Mio. Euro auszustatten, ist nachvollziehbar. Da die Akzeptanz im Augenblick nur schwer abschätzbar ist, sollte die Förderperiode 2014 bis 2020 primär dazu genutzt werden, Erfahrungen zu sammeln. Um einen nennenswerten Beitrag zum Moorschutz sicherzustellen, ist aber ein deutlich größeres Mittelvolumen erforderlich.
- Im Bereich des investiven Naturschutzes sollten die ELER kofinanzierten Maßnahmen auch durch rein durch das Land finanzierte Maßnahmen ergänzt werden. Insbesondere für kleine Maßnahmen steht der Verwaltungsmehraufwand des Antragsstellers oft in keinem sinnvollen Verhältnis zum Fördervolumen, wenn eine Förderung der Maßnahme im Rahmen des ELER erfolgt.

2.5.2.5 **Priorität 5: Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft**

1.	Ist die Erreichung der im Programm für die Priorität formulierten Ziele wahrscheinlich?	X*
2.	Sind externe Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben, berücksichtigt? Gibt es Ansätze, negative Einflüsse zu minimieren / positive zu unterstützen?	
3.	Ist die Kombination und finanzielle Gewichtung der Maßnahmen adäquat in Hinblick auf die Zielerreichung der FA?	X

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

X Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Im Bereich der Priorität 5 sind nur zwei Fördervorhaben (Verarbeitung & Vermarktung, 10.1-Klima²²) mit einem Finanzvolumen von knapp 64 Mio. Euro programmiert. Des Weiteren liegen alle vorgesehenen Schwerpunkte des EIP im Themenfeld der Priorität 5. Daneben sollen weitere Maßnahmen wie z. B. das AFP, AUM und FB Klima einen Beitrag zu dieser Priorität leisten. Während vom EIP und der AUM „emissionsarme Gülleausbringung“ positive Umwelteffekte zu erwarten sind, wird der Klimaschutzeffekt der Maßnahme „V & V“ nicht plausibel hergeleitet. Zu kritisieren ist, dass im Rahmen der Antragsstellung die Darstellung der gesteigerten Ressourceneffizienz zwar eine Fördervoraussetzung ist, sie aber im Gegensatz zu vielen betrieblichen und regionalwirtschaftlichen Indikatoren nicht in die Auswahlkriterien einfließt. Somit kann mit dieser Maßnahme eine effiziente Zielerreichung „Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft“ nicht sichergestellt werden.

In Anbetracht der in der SWOT skizzierten großen Herausforderungen, mit denen sich der ländliche Raum in Niedersachsen im Bereich Klimaschutz und Ressourceneffizienz konfrontiert sieht, und der Tatsache, dass die Senkung und Vermeidung von Treibhausgasemissionen als ein wichtiges Ziel des PFEIL in der Strategie genannt wird, erscheint ein Anteil von knapp 3 % an den öffentlichen Mitteln, die für die Priorität 5 vorgesehen sind, als sehr gering. Die Herausforderungen betreffen insbesondere die Reduzierung der Treibhausgasemissionen sowie die Minimierung der Stickstoffüberschüsse und insbesondere der Ammoniakemissionen. Angesichts der Tatsache, dass a) über 28 % der THG-Emissionen in Niedersachsen aus der Landwirtschaft stammen und b) fast ¼ der Ammoniakemissionen der deutschen Landwirtschaft in Niedersachsen entstehen, ist der geringe Mittelansatz nicht nachvollziehbar. Es ist unwahrscheinlich, dass bei der gegebenen Mittelausstattung ein nennenswerter Beitrag zu den Zielen der Priorität 5 geleistet wird. Im Gegensatz zu anderen Handlungsfeldern ist auf Basis der Programmdokumente nicht erkennbar, wie die Herausforderungen im Bereich der Priorität 5 mit anderen Instrumenten, z. B. Ordnungsrecht oder rein nationaler Förderung, adressiert werden sollen.

Im Bereich der Nutzung von Mooren besteht in Niedersachsen und Bremen ein erhebliches Potenzial, Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Um dieses Potenzial zu heben, sind aber erhebliche Anstrengungen im Bereich Forschung und Entwicklung notwendig, um standortangepasste Bewirtschaftungssysteme zu entwickeln. Hier stellt das EIP einen geeigneten Ansatz dar, um solche Entwicklungen voranzutreiben und zu testen. Die Einführung von Instrumenten, um das Flächenmanagement in Mooren zu verbessern (FB-Klima), wird begrüßt. Auch die augenblicklich beschränkte Mittelausstattung ist vor dem Hintergrund, dass mit dem Instrument noch Erfahrungen gesammelt werden müssen, nachvollziehbar. Da Maßnahmen im Moorschutz oft einen langen Vorlauf und ein räumlich abgestimmtes Vorgehen benötigen, sollten insbesondere bei Maßnahmen, die ebenfalls eine lange Kapitalbindung zur Folge haben (z. B. Wegebau, Investi-

²² Mit dem Vorhaben BV2-emissionsarme Ausbringung von Gülle und Substraten.

tionsförderung) die Anforderungen des Moorschutzes in die Projektauswahl mit einfließen, um Konkurrenzen zwischen unterschiedlichen Fördermaßnahmen zu vermeiden.

Die nachträgliche Abdeckung von bestehenden Lagern für Schweinegülle bzw. die gasdichte Abdeckung von bestehenden Gärrestlagern wäre auf Basis der Vermeidungskosten ein volkswirtschaftlich sinnvoller Baustein im Bereich des AFP (Flessa et al., 2012). Die Abdeckung würde sowohl die Ressourceneffizienz erhöhen (Stickstoff), die Ammoniakemissionen senken als auch erheblich zum Klimaschutz beitragen. Die Abdeckung der Güllelager ist eine Fördervoraussetzung, wenn eine Förderung über das AFP gewährt wird. Die Abdeckung von Gärrestlagern wird gar nicht adressiert. Im Regelfall sieht das AFP einen Eigenanteil des Landwirtes von 40 % vor. Dies wird voraussichtlich dazu führen, dass Landwirte nur dann mit Hilfe des AFP ihre Güllelager abdecken werden, wenn sie weitere produktive Investitionen vornehmen können. Bei einem Eigenanteil von 60 % ist die Abdeckung von Güllelagern aus betriebswirtschaftlicher Sicht meist nicht rentabel. Um eine größere Akzeptanz für solche nicht-produktiven Investitionen im Bestand sicherzustellen, müssten die nach der ELER-VO möglichen höheren Beihilfesätze für nicht-produktive Investitionen genutzt werden.

Fazit: Es werden erhebliche Beiträge zum Klimaschutz aus anderen Prioritäten und auch aus Maßnahmen außerhalb des ELER-Programms (z. B. Handlungsfeld Forst, Flächenerwerb aus dem EFRE-Fonds) erwartet. So hat die Halbzeitbewertung von *PROFIL* z. B. ergeben, dass Agrarumwelt- und Forstmaßnahmen den wesentlichsten Beitrag zur Minderung von CO₂-Emissionen bzw. zur Bindung von Kohlenstoff liefern. Der Minderungsbeitrag, gemessen an den niedersächsischen THG-Emissionen insgesamt, beläuft sich jedoch auf weniger als 1 %.

In der Priorität 5 werden im aktuellen PFEIL-Entwurf lediglich zwei Maßnahmen programmiert, deren Minderungsbeitrag sehr gering ausfallen wird bzw. nicht nachvollziehbar beschrieben ist. Somit bleibt festzuhalten, dass nicht zu erkennen ist, wie die in der SÖA/SWOT beschriebenen Herausforderungen adäquat durch das ELER-Programm adressiert werden können/sollen.

2.5.2.6 Priorität 6: Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten

2.5.2.6.2 Focus Area 6b

Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten

1.	Ist die Erreichung der im Programm für die FA formulierten Ziele wahrscheinlich?	(✓)*
2.	Sind externe Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben, berücksichtigt? Gibt es Ansätze, negative Einflüsse zu minimieren / positive zu unterstützen?	(✓)*
3.	Ist die Kombination und finanzielle Gewichtung der Maßnahmen adäquat in Hinblick auf die Zielerreichung der FA?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

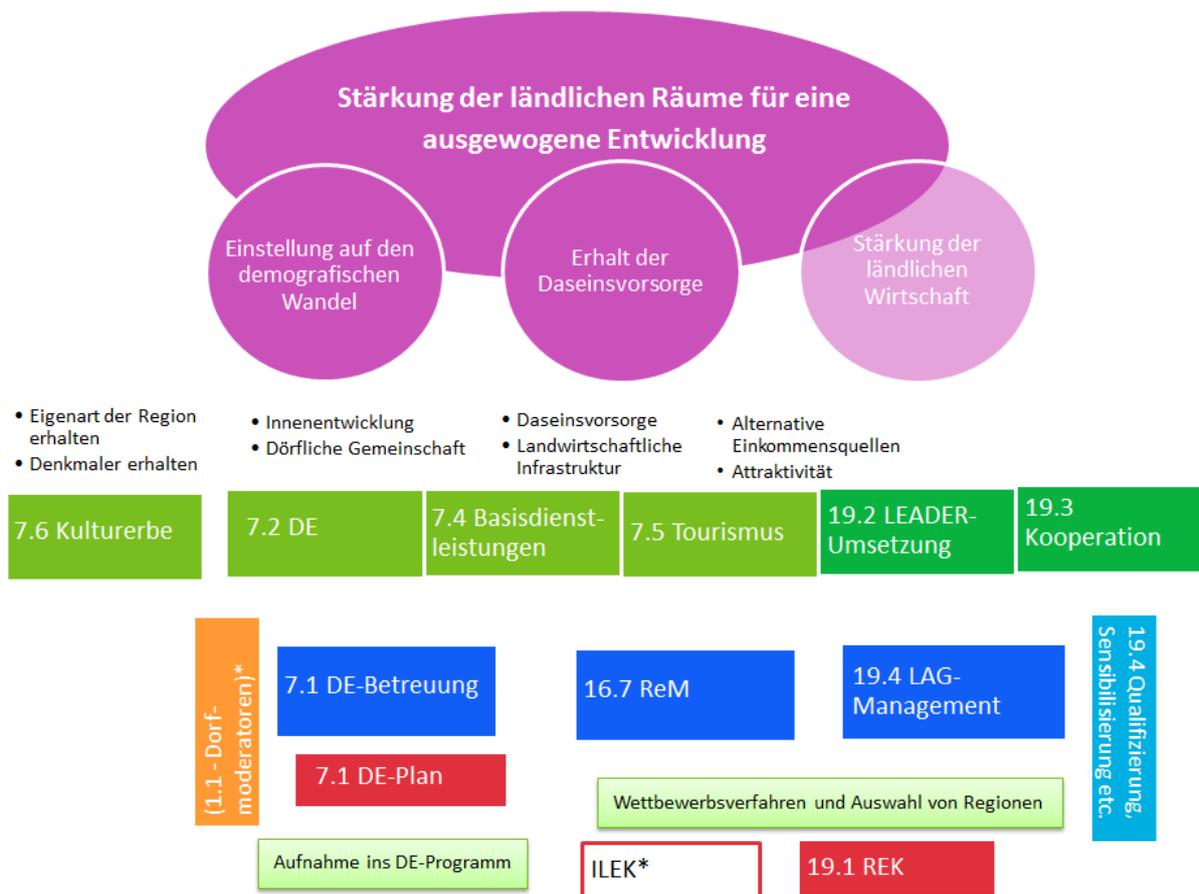
Interventionslogik: Stärker als in der vergangenen Förderperiode setzen NI/HB auf integrierte bottom-up erarbeitete Entwicklungsstrategien als Grundlage der Projektförderung. In der Interventionslogik kann man im Wesentlichen drei aufeinander aufbauende Elemente identifizieren, die zur Zielerreichung (lila) führen sollen (vgl. **Abbildung 8**):

(a) Integrierte Konzepte zur ländlichen Entwicklung (rot),

(b) Umsetzungsbegleitung/Koordination (blau) und Qualifizierung (ocker/hellblau),

(c) Investitionen (grün).

Abbildung 8: Interventionslogik FA 6b



 * rein nationale Förderung * einer der Fördergegenstände der Maßnahme 1.1

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf „PFEIL“-Programmmentwurf, Stand Mai/Juni 2014.

Basierend auf den lokalen (DEP) und regionalen (ILEK, REK) Entwicklungsstrategien steht den Regionen mit den Maßnahmen 7.2, 7.4, 7.5 und 7.6 KE sowie den Maßnahmen 19.2 und 19.3 für die LEADER-Entwicklungsstrategien ein Maßnahmenportfolio zur Verfügung, das sie entsprechend ihren orts- und regionspezifischen Bedürfnissen nutzen können.

In der Maßnahme 7.6 KE steht der Erhalt denkmalgeschützter Bausubstanz und historischer Kulturlandschaften im Vordergrund. Ziel ist der Erhalt dieser Werte für nachfolgende Generationen und die Schaffung von Identifikationspunkten mit der Region. Hierzu erfolgt die Förderung auch unabhängig von lokalen/regionalen Entwicklungsstrategien.

Neben der Zuordnung zu Priorität 1 wurde die Maßnahme 16.9 „Transparenz schaffen“ erst mit Entwurf vom 25.06.2014 in der FA 6b programmiert. Diese Zuordnung wird textlich allerdings lediglich in der Maßnahmenbeschreibung erwähnt und findet sich darüber hinaus im Indikatorenpfad. In der Darstellung der Auswahl der Maßnahmen für die FA 6b wird die Maßnahme textlich nicht erwähnt. In der inhaltlichen Ausgestaltung der FA 6b ist diese Maßnahme ein

Fremdkörper, der keinen Beitrag zu den Zielen dieser FA leistet. Die Maßnahme sollte entsprechend dort zugeordnet werden, wo sie einen inhaltlichen Beitrag leistet. In der folgenden Analyse wird sie nicht mit betrachtet.

Zu 1: Grundsätzlich können die in der Focus Area 6b programmierten Maßnahmen einen substanziellen Beitrag zur Stärkung der ländlichen Räume für eine ausgewogene Entwicklung leisten, insbesondere bei der Einstellung auf den demografischen Wandel und dem Erhalt der Daseinsvorsorge. Allerdings handelt es sich bei diesen Zielen um Querschnittsaufgaben, die verschiedenste Politikfelder betreffen und zu denen auch andere Förderprogramme (z. B. EFRE/ESF) und Politiken einen Beitrag leisten (müssen), um die bestehenden Herausforderungen zu meistern. Wichtig ist dabei eine Abstimmung und Koordination der verschiedensten Handlungsansätze, zu denen insbesondere die Maßnahmen 7.1, 16.7, und 19 einen Beitrag leisten können.

Die Stärkung der ländlichen Wirtschaft wird eher am Rande adressiert. Die Umsetzung der LEADER-REK kann hier einen Beitrag leisten, was im Programm aber nicht explizit dargestellt wird. Die Maßnahme 7.5 kann über die Stärkung der Attraktivität der Regionen als Tourismusdestinationen einen Beitrag leisten. Die weiteren Maßnahmen der FA 6b leisten eher einen marginalen Beitrag.

Das Ziel der ausgewogenen Entwicklung ländlicher Räume bzw. räumlicher Disparitäten wird in der Ausgestaltung der Maßnahmen 7.2, 7.4 und 7.5 indirekt über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen berücksichtigt. D. h., die Fördersätze sind nach der Steuereinnahmekraft der Gemeinden gestaffelt. Dieses Modell wurde in der letzten Förderperiode bereits im Konvergenzgebiet angewandt und hat sich bewährt.

Zu 2: Externe Rahmenbedingungen sind im Programmentwurf nicht erwähnt. Insgesamt sind, wie die Erfahrungen der vergangenen Förderperioden zeigen, bei den in der FA 6b programmierten Maßnahmen Kommunen als engagierte Akteure und als Zuwendungsempfänger von zentraler Bedeutung. Daraus ergibt sich, dass Veränderungen der Bedingungen in den Kommunen einen starken Einfluss auf die Inanspruchnahme der Maßnahmen haben. Hierzu gehören z. B. globale Einflüsse wie Wirtschaftskrise und Klimawandel aber auch EU-, nationale oder niedersächsische Politikänderungen sowie die lokale wirtschaftliche Entwicklung. Diese Einflüsse können sich auf verschiedenste Aspekte auswirken, wie

- die Haushaltslage der Kommunen und damit die Fähigkeit/Bereitschaft zur Bereitstellung von Kofinanzierungsmitteln,
- die Kapazitäten zur (Umsetzungs-)Planung von Projekten und zur Unterstützung anderer AkteurInnen wie Vereine oder Privatpersonen bei der Projektentwicklung,
- die inhaltlichen Bedarfe/Interessen und daraus resultierende Veränderungen der „Nachfrage“ nach Förderung.

Auf die Haushaltslage der Kommunen wird bereits durch die Staffelung der Fördersätze eingegangen, welche jährlich entsprechend angepasst werden.

Hinsichtlich der weiteren Aspekte erscheint eine Beobachtung der relevanten Rahmenbedingungen, der kontinuierliche Dialog mit den AkteurInnen und ggf. eine Anpassung des Programms und/oder der Maßnahmenausgestaltung an veränderte Rahmenbedingungen sinnvoll.

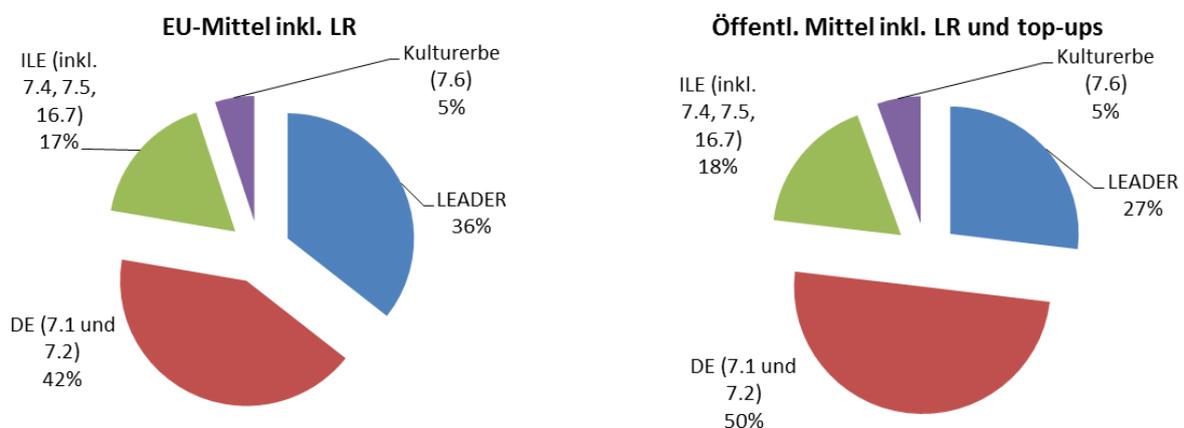
Ähnliches gilt auch für die nicht-öffentlichen AkteurInnen, deren Handlungsmöglichkeiten und -prioritäten ebenfalls durch die o. g. gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst werden. Dies kann sich auch auf die Nutzung von Förderangeboten und die Bereitschaft zum Engagement in DE-, ILE- und LEADER-Prozessen auswirken.

Extremwetterlagen (Stürme, Hochwasser) können sich auch ganz direkt negativ auf den Erfolg konkreter Investitionen der Maßnahmen der FA 6b auswirken.

Zu 3: Die inhaltliche Kombination der Maßnahmen ist sinnvoll und unter Berücksichtigung der Möglichkeiten des ELER und potenzieller Synergien mit z. B. dem EFRE/ESF-Programm im Bereich Mobilität zielführend.

Abbildung 9 zeigt die finanzielle Gewichtung der Maßnahmen(gruppen) innerhalb der FA 6b. Dabei wurden die Maßnahmen 7.4, 7.5 und 16.7 zu einer Gruppe zusammengefasst, da neben (geringen) Anteilen von DE und KE-Projekten, diese Maßnahmen vorrangig zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien der ILE-Regionen dienen werden. Auch die Maßnahmen 7.1 DEP und 7.2 wurden zur Gruppe Dorfentwicklung (DE) zusammengefasst.

Abbildung 9: Finanzielle Gewichtung der Maßnahmen innerhalb der FA 6b nach Maßnahmengruppen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf PFEIL-Entwurf (Stand 28.05.2014).

Insgesamt zeigt sich hinsichtlich der EU-Mittel eine relativ ausgewogene Verteilung zwischen LEADER und DE, was auch die gestiegene Bedeutung von LEADER widerspiegelt. Auch die Gewichtung zwischen LEADER und der ILE-Maßnahmengruppe scheint angemessen, da 40 LEADER- und 20 ILE-Regionen ausgewählt werden sollen. Betrachtet man die Verteilung der öffentlichen Mittel inkl. zusätzlicher nationaler Mittel (top-ups), zeigt sich die stärkere Bedeutung der DE, in der auch der ganz überwiegende Teil der in FA 6b programmierten zusätzlichen öffentlichen Mitteln eingesetzt wird.

2.5.2.6.3 Focus Area 6c

Förderung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien, ihres Einsatzes und ihrer Qualität in ländlichen Gebieten (Breitband)

1.	Ist die Erreichung der im Programm für die FA formulierten Ziele wahrscheinlich?	✓
2.	Sind externe Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Zielerreichung haben, berücksichtigt? Gibt es Ansätze, negative Einflüsse zu minimieren / positive zu unterstützen?	(✓)*
3.	Ist die Kombination und finanzielle Gewichtung der Maßnahmen adäquat in Hinblick auf die Zielerreichung der FA?	(✓)*

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Anmerkungen

Zu 2: Die bereits in Focus Area 6b angesprochene Haushaltslage der Kommunen kann auch in Focus Area 6c die Umsetzung erschweren. Die Staffelung der Fördersätze ist auch hier vorgesehen, allerdings ist fraglich, ob finanzschwache Kommunen auch bei höchster Zuschusshöhe die verbleibenden Kosten tragen können.

Zu 3: Der vorhandene Bedarf und die formulierten Ziele in Bezug auf den Ausbau der Breitbandversorgung sind unstrittig. ELER und EFRE stellen nur einen Baustein zur Erreichung dieser Ziele dar. Hier ist ein gemeinsames Handeln vonseiten des Bundes und des Landes Niedersachsen gefragt, um eine konsequent bessere und zukunftsweisende Ausstattung zu erreichen. Hierzu hat die Landesregierung ein Breitbandförderkonzept beschlossen, gemäß dem der überwiegende Teil der benötigten Mittel über andere Unterstützungswege geleistet werden soll. Eine Darstellung, welchen Beitrag zum Gesamtpaket die ELER-Förderung hier leistet, wäre wünschenswert.

2.6 Übereinstimmung der Finanzmittelverteilung und der Programmziele

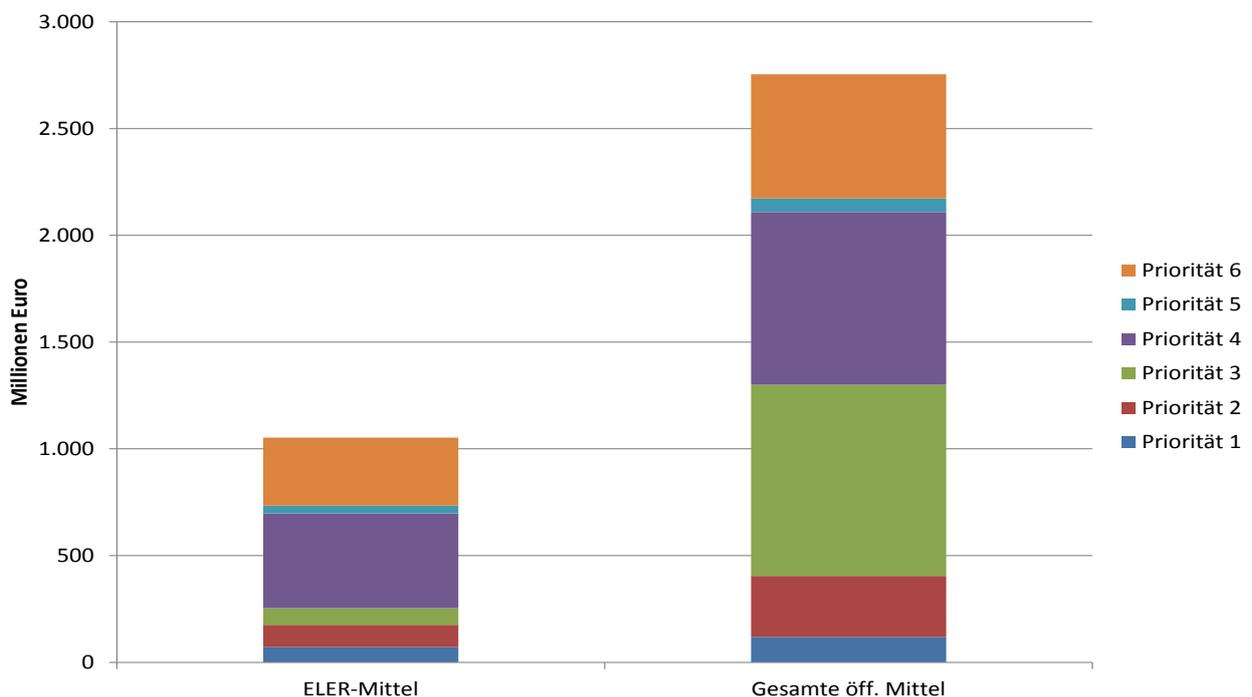
In diesem Kapitel wird die Verteilung der PFEIL-Finanzmittel analysiert und diskutiert, inwieweit sich über diese Verteilung eine Schwerpunktsetzung des Programms vollzieht, die sich aus den textlichen Ausführungen zur Strategie so nicht herauslesen lässt (vgl. hierzu Kapitel 2.3).

Darüber hinaus geht es um eine erste Abschätzung, welche Zuwendungsempfängergruppen und Regionen voraussichtlich besonders von PFEIL profitieren werden.

Grundlage der Analyse ist die Verteilung der ELER-Mittel laut dem in PFEIL (Kap. 10) veröffentlichten Finanzierungsplan, ergänzt um die in Kap. 7.2 dargestellte Verteilung der Leistungsreserve. Diese wurden anhand der gegebenen Kofinanzierungssätze²³ in öffentliche Mittel umgerechnet; maßnahmenbezogen wurden die in Kap. 12/13 aufgeführte zusätzliche nationale Förderung und staatliche Beihilfen (Art.-81/82-Mittel) addiert. In der Summe geht es um rund 2,75 Milliarden Euro gesamte öffentliche Mittel, davon 1,05 Mrd. Euro ELER-Mittel (ohne Technische Hilfe).

Durch die Einbeziehung der Art.-81/82-Mittel verlagern sich die Gewichte innerhalb der PFEIL-Architektur deutlich, wie **Abbildung 10** zeigt. Dies liegt insbesondere an der umfangreichen nationalen Förderung des Hochwasser- und Küstenschutzes. Dadurch entfallen auf Priorität 3 insgesamt 33 % der gesamten öffentlichen Mittel, während ihr Anteil bezogen auf ELER-Mittel nur 7 % beträgt.

Abbildung 10: Verteilung der PFEIL-Finanzmittel auf Prioritäten im Vergleich von ELER-Mitteln zu gesamten öffentlichen Mitteln



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des EPLR.

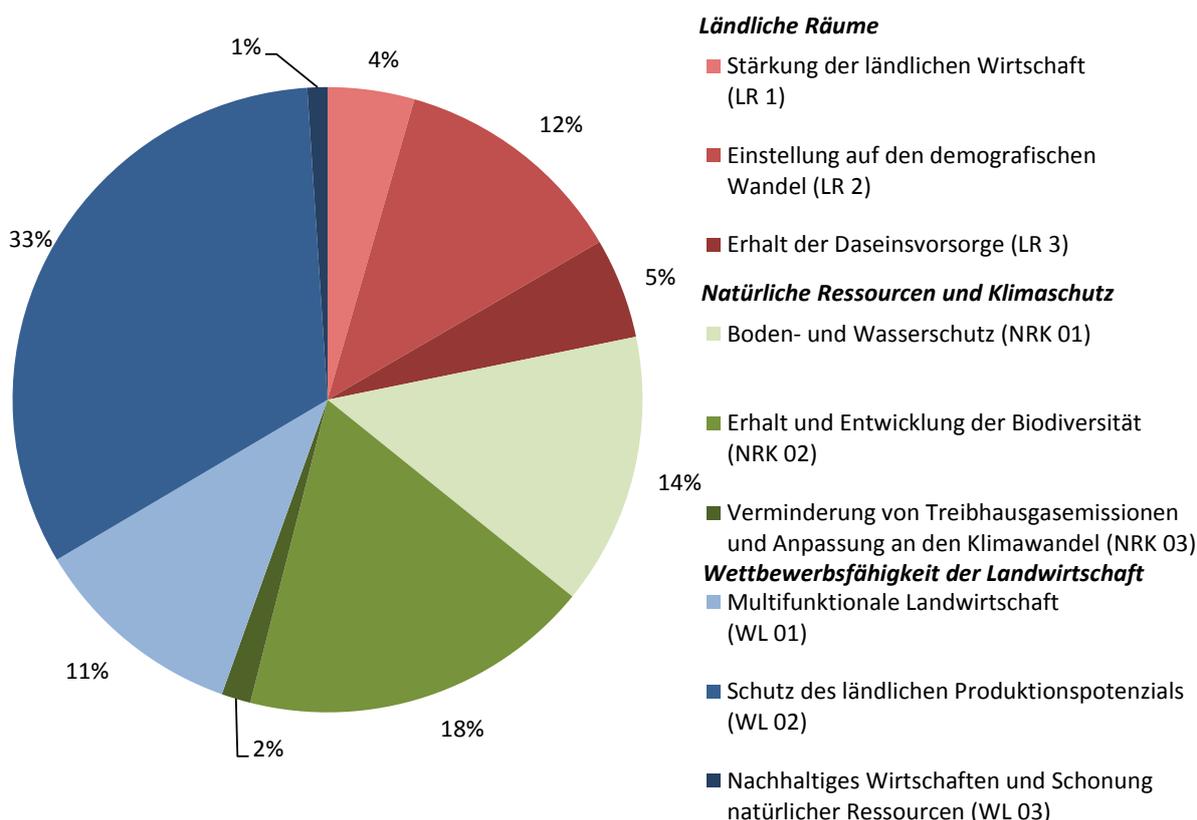
²³ Die Berechnung der geplanten öffentlichen Mittel kann anhand der Angaben im PFEIL-Dokument nicht nachvollzogen werden. In vielen Maßnahmen nimmt Niedersachsen eine Unterscheidung der Kofinanzierungssätze zwischen dem Übergangsbereich und den restlichen Landesteilen vor. Für eine genaue Berechnung ist daher die Aufteilung der geplanten ELER-Mittel auf die beiden Gebietskategorien erforderlich. Diese Aufteilung hat die VB den EvaluatorenInnen mit Stand vom 28.5.2014 zur Verfügung gestellt.

2.6.1 Interne finanzielle Kohärenz

Das folgende Kapitel stellt dar, inwieweit die in Kapitel 2.3 diskutierten aus der Strategie abgeleiteten Ziele mit finanziellen Mitteln unterlegt sind. Um einen Überblick zu geben, haben die EvaluatorInnen die Maßnahmen auf Basis der Maßnahmenbeschreibung und des dort genannten prioritären Maßnahmenzieles der Strategie zugeordnet. Wie bereits in Kapitel 2.3 ausgeführt, sind die Ziele innerhalb des strategischen Rahmens nicht gewichtet, sondern stehen additiv nebeneinander. Es ist beispielsweise nicht ausgeführt, ob unter „Erhalt der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz“ Biodiversitäts- oder Wasserschutzziele besondere Priorität genießen.

Unter der vereinfachten Annahme, dass ein Euro an öffentlichen Mitteln überall den gleichen Beitrag zur Zielerreichung leistet, könnte man daher erwarten, dass alle Ziele gleichermaßen mit Finanzmitteln unterlegt sind.

Abbildung 11: Zuordnung der Mittel (*) zu den Zielen der Strategie von PFEIL



(*) Öffentliche Mittel einschließlich LR, Umschichtungsmittel und Artikel 81/82.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 11 gibt einen näherungsweisen Überblick über die finanzielle Gewichtung der einzelnen Ziele im Programm (siehe Abbildung 6 in Kapitel 2.3). Bei einigen Maßnahmen, die zu mehreren Zielen beitragen, wurden die Mittel anteilig aufgeteilt.

Diese Darstellung verdeutlicht die hohe Bedeutung der beiden Zielkomplexe „Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ (43 %) und „Erhalt der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz“ (35 %). Im Zielkomplex „Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ entfallen allein 75 % der Mittel auf Maßnahmen des Hochwasser- und Küstenschutzes (32 % der gesamten öffentlichen Mittel). Demgegenüber sind weniger als 3 % der öffentlichen Mittel für das Ziel „Klimaschutz“ eingeplant. Dies erscheint in Anbetracht der in der SWOT skizzierten großen Herausforderung, mit der sich der ländliche Raum in Niedersachsen im Bereich des Klimaschutzes konfrontiert sieht, als sehr gering. Dieser geringe Mitteleinsatz fällt insbesondere im Vergleich zur finanziellen Ausstattung der Schwerpunkte Biodiversität und Wasserschutz ins Auge.

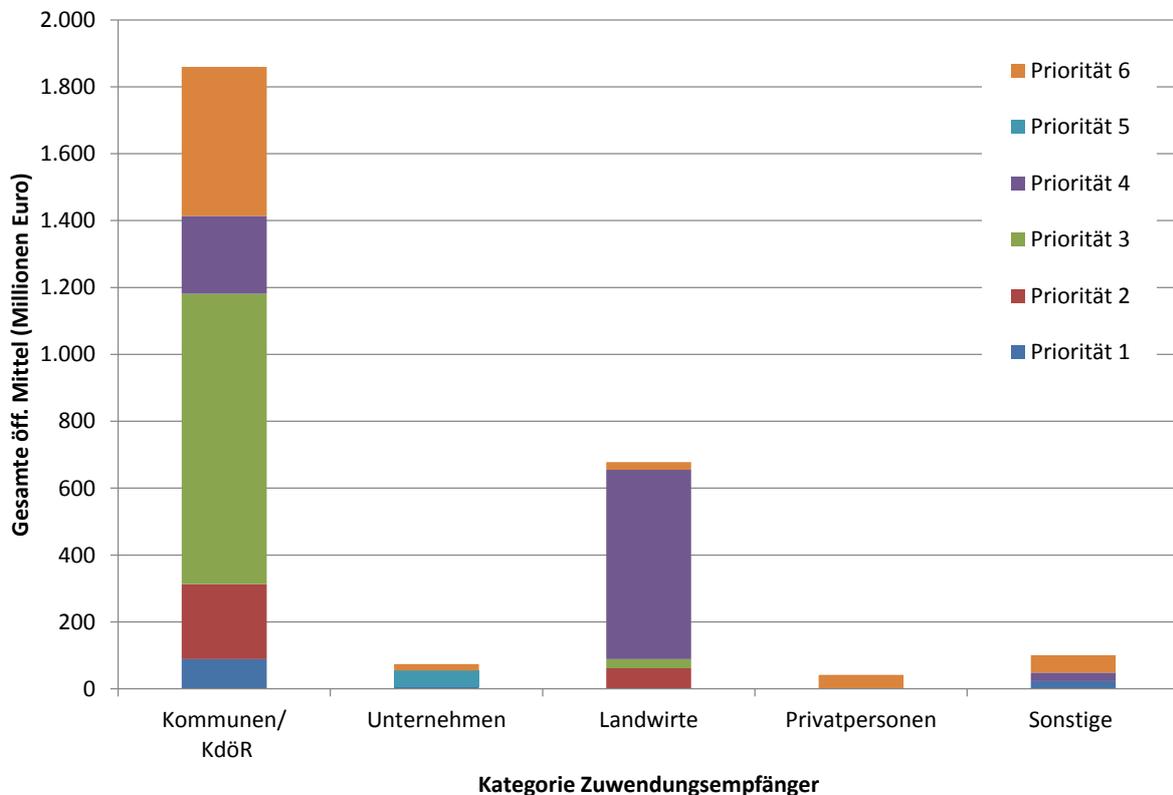
2.6.2 Verteilung der Fördermittel auf Zuwendungsempfänger, Regionen und Themen

Verteilung auf Zuwendungsempfänger

Für die folgende Analyse wurde die Gesamtsumme der geplanten öffentlichen Mittel auf zu erwartende Kategorien von Zuwendungsempfängern aufgeteilt. Viele Maßnahmen können nach ihrer Beschreibung eindeutig zugeordnet werden; die übrigen wurden nach Erfahrungswerten aus der laufenden Bewertung von *PROFIL* prozentual auf die in Frage kommenden Kategorien aufgeteilt.

Abbildung 12 zeigt, dass in PFEIL ein deutliches finanzielles Gewicht auf den Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts (KdÖR) liegt. Mit rund 1,86 Mrd. Euro entfallen auf diese Kategorie mehr als zwei Drittel der Gesamtmittel. Unter anderem werden die gesamten Mittel im Hochwasser- und Küstenschutz sowie der Flurbereinigung an spezifische KdÖR als Träger der geförderten Projekte ausgezahlt. Kommunen erhalten voraussichtlich 100 % der Mittel in den Maßnahmen Breitband, Tourismus und ILE-ReM, aber auch einen Großteil der Mittel in der Dorfentwicklung und LEADER.

Abbildung 12: Voraussichtliche Verteilung der geplanten öffentlichen Mittel auf Kategorien von Zuwendungsempfängern



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des EPLR.

Auf LandwirtInnen entfallen voraussichtlich rund 25 % der gesamten geplanten Mittel; dies ist überwiegend auf die AUKM, die AGZ und den Ökolandbau zurückzuführen, während in Priorität 2 nur das AFP zu Buche schlägt. Indirekt profitieren LandwirtInnen aber auch von den Infrastrukturmaßnahmen in dieser Priorität.

Alle anderen Zuwendungsempfängerkategorien sind im Vergleich dazu fast zu vernachlässigen. Auf „Sonstige“ (Vereine, Bildungsträger, Innovationspartnerschaften) entfallen voraussichtlich 4 % der Gesamtmittel, auf Unternehmen (vor allem der Ernährungswirtschaft) 3 % und auf Privatpersonen 2 %.

Verteilung auf Regionen

Es ist ex ante nur sehr eingeschränkt möglich, eine Verteilung der öffentlichen Mittel auf Regionen innerhalb des Programmgebiets abzuschätzen. Die meisten Maßnahmen werden horizontal angeboten, nur wenige sind auf vordefinierte Zielkulissen beschränkt. Eine räumliche Steuerung von Mitteln kann aber auch über Maßnahmeninhalte oder Auswahlkriterien erfolgen.

- **Zielkulisse:** In Priorität 6 ist die Förderkulisse per definitionem auf das Zielgebiet Ländlicher Raum beschränkt. Dieses gilt auch für die Maßnahmen Flurbereinigung und Wegebau. Die

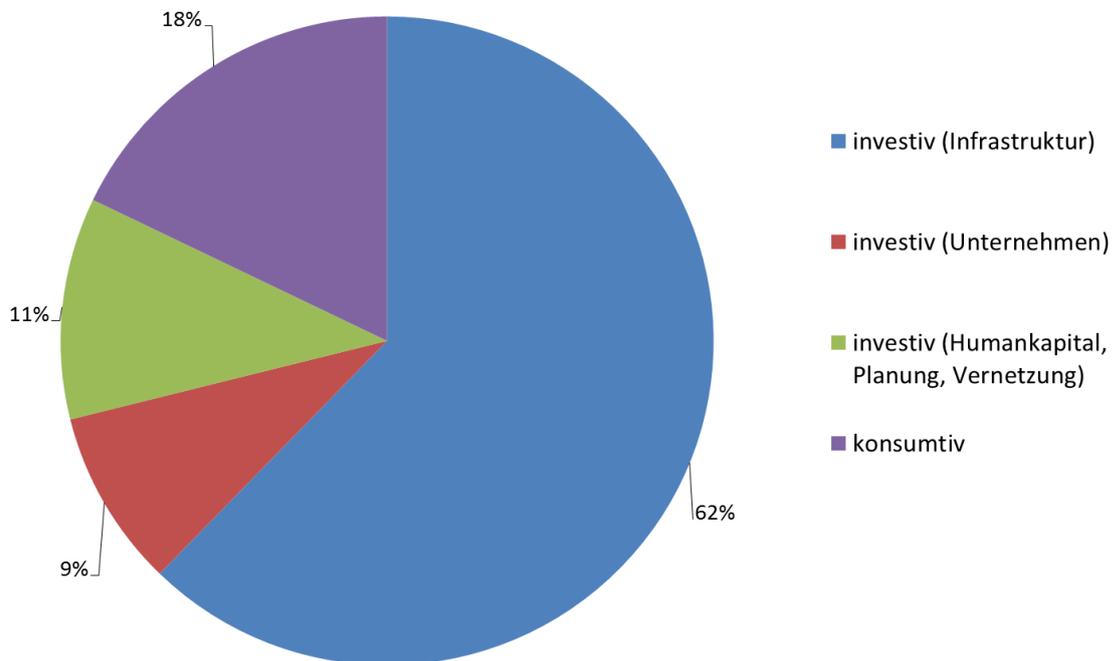
AUKM arbeiten mit jeweils teilmaßnahmenspezifischen Zielkulissen, die in 25 der 36 Teilmaßnahmen Anwendung finden. Darüber hinaus ist die Gewässerschutzberatung auf eine Zielkulisse (Trinkwasserschutzgebiete und WRRL-Zielgebiete) beschränkt.

- **Aus den Maßnahmeninhalten ergibt sich eine räumliche Schwerpunktsetzung:** Dies ist z. B. für die investiven Naturschutzmaßnahmen und Flächenmanagement-Klima relevant, die in Zielgebiete des Natur- oder Moorschutzes gelenkt werden. Veredlungsregionen sind aufgrund der Maßnahmeninhalte die bevorzugten Regionen der Maßnahmen AFP und Tierschutz.
- **Für ausgewählte Regionen gibt es höhere Förderintensitäten:** Bis auf die generell höhere EU-Kofinanzierung im Übergangsbereich (ArL Lüneburg) werden Förderintensitäten in keiner Maßnahme regional differenziert. Eine kleinräumige Steuerung ergibt sich aus der Staffelung der Fördersätze für kommunale Projekte nach der Steuereinnahmekraft der Gemeinden, die in den Maßnahmencodes 4.3 WB und 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 und 7.6 KE stattfindet. Auch die Erhöhung der Fördersätze für Projekte, die einen Beitrag zur Umsetzung der LEADER-REK und ILEK leisten, könnte theoretisch eine Steuerungswirkung entfalten. Da eine flächendeckende Förderung von LEADER- und ILE-Regionen angestrebt wird, ist ein räumlicher Effekt zu vernachlässigen.
- **Erhöhung der Förderwahrscheinlichkeit durch Pluspunkte im Auswahlverfahren:** Das Auswahlverfahren ist in PFEIL nur allgemein beschrieben. Bei einzelnen Maßnahmen ist aber bekannt, dass es Extrapunkte für die Lage in Südniedersachsen gibt, so z. B. im AFP und bei der Auswahl der LEADER- und ILE-Regionen.
- **Räumliche Kontingentierung der Fördermittel:** Wird nach den Maßnahmenbeschreibungen nicht erkennbar.

Temporale Nutzenverteilung

In **Abbildung 13** unterteilen wir die geplanten öffentlichen Ausgaben von PFEIL nach ihrer temporalen Nutzenverteilung, d. h. in (1) konsumtive Ausgaben (Nutzen in der laufenden Periode) und (2) investive Ausgaben (Nutzen in künftigen Jahren). Die investiven Ausgaben sind unterteilt nach Investitionen in öffentliche Infrastruktur, in betriebliche Investitionen und in Investitionen in Humankapital/Planungen/Vernetzungen.

Der Schwerpunkt von PFEIL liegt auf der Schaffung oder Verbesserung/Anpassung öffentlicher Infrastrukturen. An zweiter Stelle liegen Maßnahmen, die eher konsumtiven Charakter haben. Hier ist der Nutzen vor allem an die Durchführung der Maßnahme gebunden. Nach Auslaufen der Förderung entfällt auch der Nutzen. Hierzu zählen die Ausgleichszulage oder die AUKM. In die Kategorie Humankapital, Planung, Vernetzung fallen rund 11 % der öffentlichen Ausgaben. An letzter Stelle steht die Förderung betrieblicher Investitionen (einschließlich Investitionen privater Haushalte). Diese Ausgabenkategorie hat im Vergleich zur Vorperiode besonders an Bedeutung verloren, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass im AFP nur noch ein Fünftel der 2007 bis 2013 zur Verfügung stehenden Mittel programmiert wurde.

Abbildung 13: Temporale Nutzenverteilung

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der geplanten öffentlichen Ausgaben (einschließlich Art. 81/82).

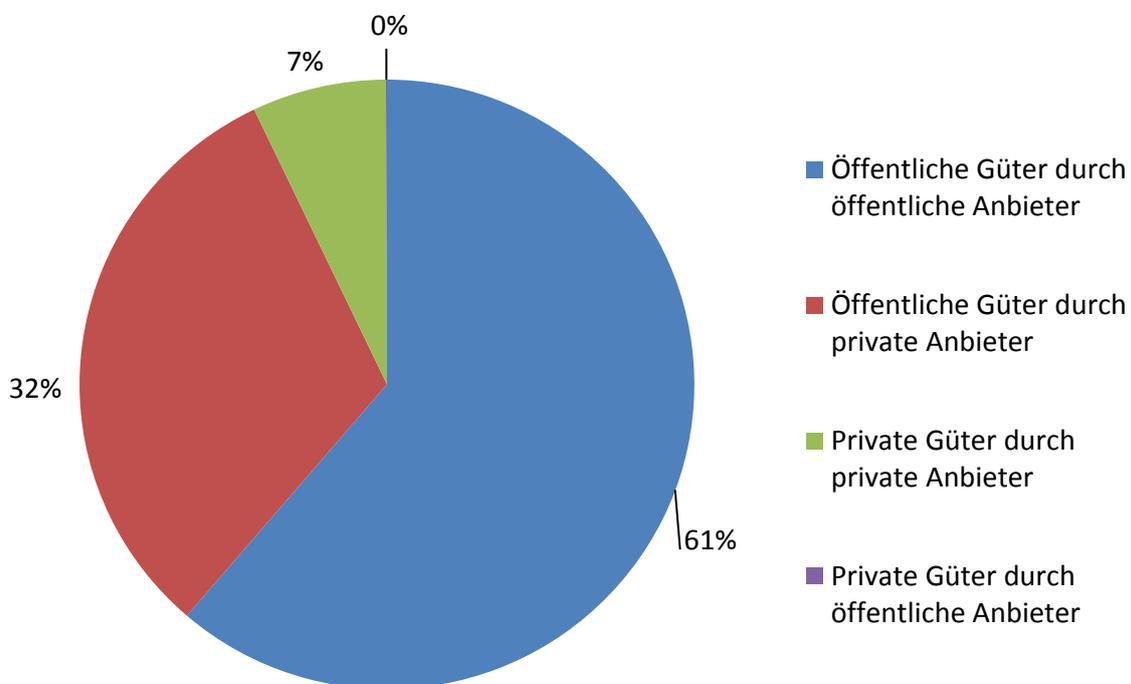
Wer stellt was bereit?

Durch PFEIL werden sowohl öffentliche als auch private Güter gefördert. Diese Güter können durch öffentliche oder private Anbieter bereitgestellt werden. Das der folgenden Einteilung zugrunde liegende Schema ist stark vereinfacht. Gerade die Frage, was ein öffentliches Gut darstellt, ist sehr komplex (Priddat, 2007). In unserer Darstellung sind hierunter Fördermaßnahmen gefasst, die z. B. dem Schutz oder der Verbesserung von Umweltressourcen dienen, der Verbesserung oder dem Ausbau öffentlicher Infrastrukturen oder der Daseinsvorsorge. Öffentliche Güter können auch durch private Anbieter bereitgestellt werden. In einem solchen Fall besteht eine erhöhte Gefahr von Mitnahmeeffekten, da die (vermeintliche) Bereitstellung öffentlicher Güter (z. B. ökologische Leistungen) eine Förderung rechtfertigen kann, die primär andere Ziele verfolgt. Klassische Beispiele sind Agrarumweltmaßnahmen oder auch die Dorfentwicklung im Zusammenhang mit dem öffentlichen Gut Ortsbild. Hier kommt es auf die Ausgestaltung der Maßnahmen und Förderbedingungen an. Geringe Auflagen und niederschwellige Selektionskriterien weisen eher darauf hin, dass private Güter im Sinne eines Einkommenstransfers geschaffen werden. Der Fall der Bereitstellung privater Güter durch öffentliche Anbieter ist sehr selten. Ein Beispiel wären Qualifizierungsmaßnahmen durch einen öffentlichen Anbieter, die rein betriebswirtschaftliche Ziele verfolgen. Aber selbst hier könnte man darüber diskutieren, ob Wissensmehrung nicht generell auch im öffentlichen Interesse ist, auch wenn der Nutzen rein privat ist.

Aus unserer Sicht sollte der Einsatz öffentlicher Mittel vor allem auf öffentliche Güter ausgerichtet sein. Werden öffentliche Güter durch private Anbieter bereitgestellt, sollte verstärkt darauf geachtet werden, Mitnahmen vorzubeugen. Dabei ist allerdings immer eine Abwägung zu treffen, inwieweit Mitnahmen zu tolerieren sind, weil ihre Reduzierung über Auflagenausgestaltungen oft mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden ist.

Abbildung 14 zeigt, dass bei PFEIL öffentliche Güter eindeutig im Vordergrund stehen. Dies wird von den EvaluatorInnen positiv bewertet. Die Förderung privater Güter erfolgt nur in geringem Umfang. Sie ließe sich dann begründen, wenn es ein deutliches Versagen auf dem Kapitalmarkt gäbe und daher eine Schwierigkeit, potenziell rentable Investitionen zu finanzieren. Zumindest für den landwirtschaftlichen Bereich ist dies in Deutschland nicht der Fall.

Abbildung 14: Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf öffentliche und private Güter



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der geplanten öffentlichen Ausgaben (einschließlich Art. 81/82).

Sektor oder Region – wo setzt PFEIL an?

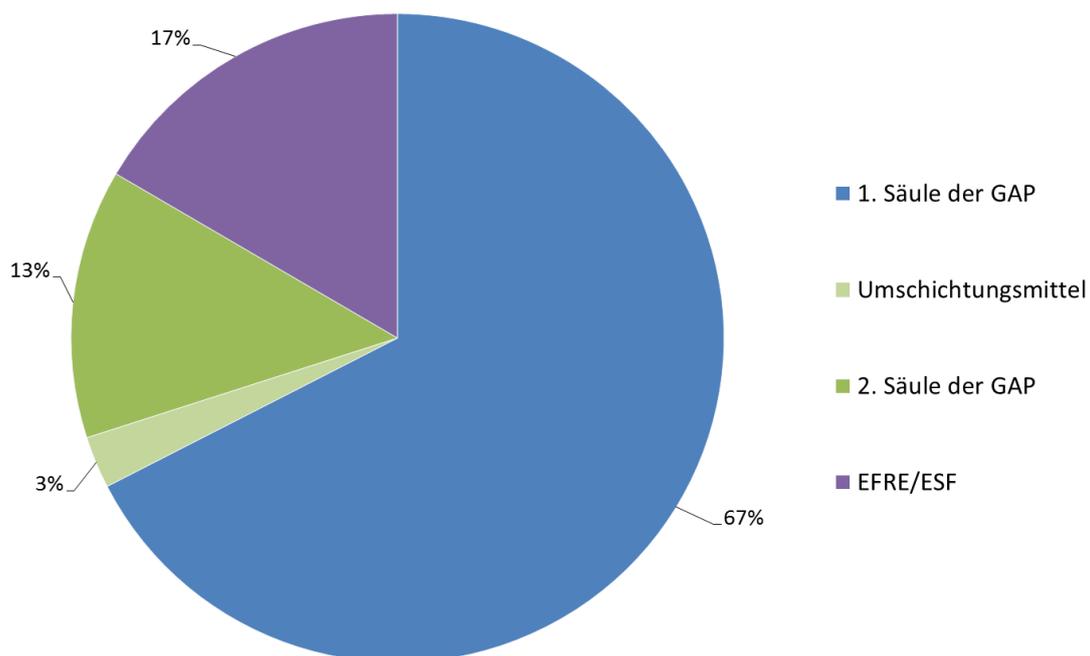
Rund 40 % der öffentlichen Ausgaben fokussieren auf den Sektor Landwirtschaft. Dazu gehören als Flächenmaßnahmen die AUKM, der ökologische Landbau, die AGZ, die Tierschutzprämien, die investiven Maßnahmen in der Landwirtschaft sowie Bildungs- und Beratungsmaßnahmen. U. E. könnte man zusätzlich auch die Flurbereinigung dazu zählen, weil ihr Fokus auf landwirtschaftlichen Flächen liegt, auch wenn ihr Wirkungsspektrum breiter ist. Mehr Mittel fließen allerdings in einen territorialen Ansatz in Priorität 6 und darüber hinausgehend beispielsweise in den Wege-

bau oder die Flurbereinigung. In diesem Bereich bieten sich dann auch vielfältige Anknüpfungspunkte zu den anderen Regionalförderprogrammen.

2.6.3 Finanzielle Kohärenz zu den ESI-Fonds und zur 1. Säule der GAP

Insgesamt stehen Niedersachsen/Bremen für die Förderperiode 2014 bis 2020 rund 7 Mrd. Euro an EU-Mitteln zur Verfügung. Die Verteilung auf die ESI-Fonds und die 1. Säule der GAP stellt **Abbildung 15** dar. Rund 67 % der Mittel stehen in der 1. Säule der GAP zur Verfügung. Damit dominiert die Sektorpolitik weiterhin die EU-Mittelverteilung. Insgesamt stehen EU-seitig weniger Mittel zur Verfügung. Dies gilt zunächst für alle ESI-Fonds und die 1. Säule der GAP. Aus der Umschichtung von der 1. Säule in die 2. Säule folgt aber, dass trotz Mittelrückgangs der originären 2.-Säule-Mittel in Niedersachsen/Bremen mehr ELER-Mittel im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 zur Verfügung stehen.

Abbildung 15: Verteilung der EU-Mittel auf die ESI-Fonds und die 1. Säule der GAP in Niedersachsen und Bremen (2014-2020)



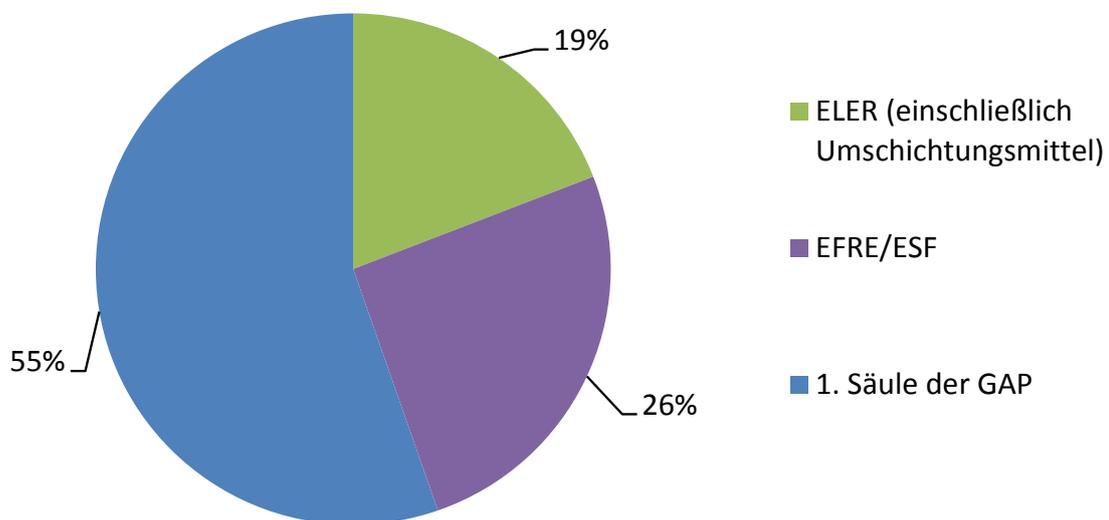
Für den EMFF liegen keine Daten vor.

Quelle: Eigene Berechnungen (ML, 2014; ML et al., 2014c; WuH, 2014).

Der alleinige Blick auf die EU-Mittel vermittelt aber ein unzureichendes Bild der finanziellen Bedeutung der Politikbereiche. Während die 1. Säule der GAP ausschließlich aus EU-Mitteln finan-

ziert wird, müssen die ESI-Fonds aus nationalen Mitteln kofinanziert werden. Im ELER kann die Kofinanzierung nur mit öffentlichen Mitteln erfolgen, in den anderen ESI-Fonds können auch private Mittel eingesetzt werden. In **Abbildung 16** bleiben die zur nationalen Kofinanzierung angerechneten privaten Mittel unberücksichtigt. Es fließen nur die EU-Mittel plus die nationale öffentliche Kofinanzierung ein. Aufgrund der Umschichtungsmittel (100 % EU) und der deutlich höheren Kofinanzierungssätze im ELER-Bereich ist die Bedeutung der Strukturfonds EFRE/ESF höher als bei ausschließlicher Betrachtung der EU-Mittel.

Abbildung 16: Verteilung der EU-Mittel und der nationalen öffentlichen Kofinanzierung auf die ESI-Fonds und die 1. Säule der GAP in Niedersachsen und Bremen (2014-2020)



Für den ESF Bremen lag uns kein Programmwurf vor. Vereinfacht wurde eine nat. öffentliche Kofinanzierung von 50 % angenommen.

Quelle: Eigene Berechnungen (ML, 2014; ML et al., 2014c; WuH, 2014).

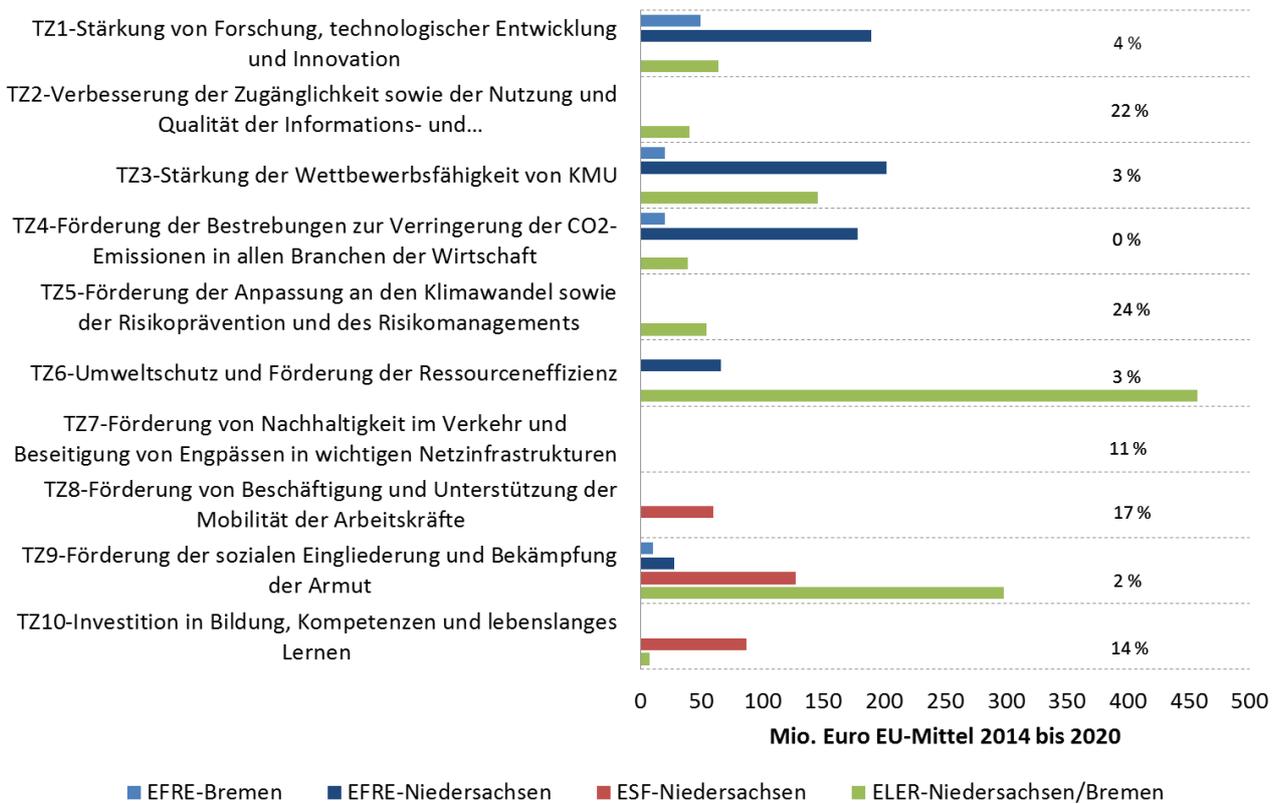
Die Einbeziehung von ausschließlich nationalen Mitteln in die Programmierung (sogenannte top-ups) erfolgt nur im ELER. Zusätzlich zu den EU-kofinanzierten Mitteln kommen noch rund 1,2 Mrd. Euro zum Einsatz, die in der Abbildung 16 nicht enthalten sind.

Die in **Abbildung 17** dargestellte Zuordnung der ESI-Fonds (nur EU-Mittel) zu den thematischen Zielen der ESI-VO zeigt ein Schwergewicht auf den thematischen Zielen Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz (TZ 6) und Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut (TZ 9), beides vor allem durch die ELER-Mittel bedingt. Die Zuordnung der Strukturfonds EFRE und ESF ist in den Programmen festgelegt. Die Zuordnung der ELER-Mittel wurde

weitgehend nach den Vorgaben der DG Agri vorgenommen, wobei Küsten- und Hochwasserschutz entgegen den Vorgaben TZ 5 (und nicht TZ 3) zugeordnet wurden.²⁴ Die Zuordnung der EU-Priorität 6B im ELER zu TZ 9 wäre zu hinterfragen. Anders als die ESF-Maßnahmen, die auf spezifische sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen oder städtische Gebiete ausgerichtet sind, setzen die unter 6B programmierten Maßnahmen keinen Schwerpunkt auf soziale Eingliederung oder Bekämpfung der Armut. Der GSR versucht, die Zuordnung von EU-Priorität 6B argumentativ zu untermauern, indem die Bedeutung von LEADER oder Dorfentwicklung vor allem für entlegene ländliche Gebiete betont wird oder LEADER auch zur Förderung der sozialen Eingliederung genutzt werden kann (EU-KOM, 2012b, S. 38). Dieser Argumentation kann aus dem Blickwinkel des niedersächsisch/bremischen Programms kaum gefolgt werden; sie wird auch durch das Positionspapier für den Einsatz der ELER-Mittel in Deutschland nicht unterstützt (DG Agri, 2012). Unabhängig von den Zuordnungsproblemen, die vor allem auch darauf zurückzuführen sind, dass die TZ stark die „Handschrift“ der Strukturfonds widerspiegeln, ist jedoch die schon in Kapitel 2.2.1.1 erwähnte Arbeitsteilung zwischen den ESI-Fonds zu erkennen. Diese Arbeitsteilung ist auch darauf zurückzuführen, dass es für EFRE und ESF Vorgaben für eine thematische Konzentration gibt (VO (EU) Nr. 1304/2013, Artikel 4; VO (EU) Nr. 1301/2013, Artikel 4), während in der ELER-VO bis auf die Vorgaben in Artikel 59, 30 % der Mittel in umweltbezogene Maßnahmen und 5 % in LEADER einzusetzen, keine Vorgaben mehr bestehen. Die EFRE-Bestimmungen zur thematischen Konzentration waren auch ein Grund, sich aus bisher vom EFRE mitfinanzierten Bereichen zurückzuziehen. So werden Küstenschutz/Hochwasserschutz im Binnenland (TZ 5) und Breitband (TZ 2) zukünftig ausschließlich bzw. überwiegend vom ELER finanziert.

²⁴ Die Maßnahme Küstenschutz/Hochwasserschutz im Binnenland passt von ihrer Ausrichtung eher zum TZ Anpassung an den Klimawandel. Einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU einschließlich des Agrarsektors sehen wir nicht als vorrangiges Ziel des Küsten- und Hochwasserschutzes an.

Abbildung 17: Zuordnung der EU-Mittel zu Thematischen Zielen (TZ)



Ohne ESF-Bremen

Quelle: Eigene Berechnungen nach (EU-COM, 2014b; ML, 2014; ML et al., 2014c; WuH, 2014).

Schon in der Bewertung der Verordnungsvorschläge haben wir darauf verwiesen, dass diese „Quotierungsvorgaben [...] die Operationellen Programme der Strukturfonds und insbesondere des EFRE entscheidend prägen [werden] und damit auch das Verhältnis zum ELER“ (Grajewski, 2011).

2.6.4 Risiken für abweichenden Mittelabfluss

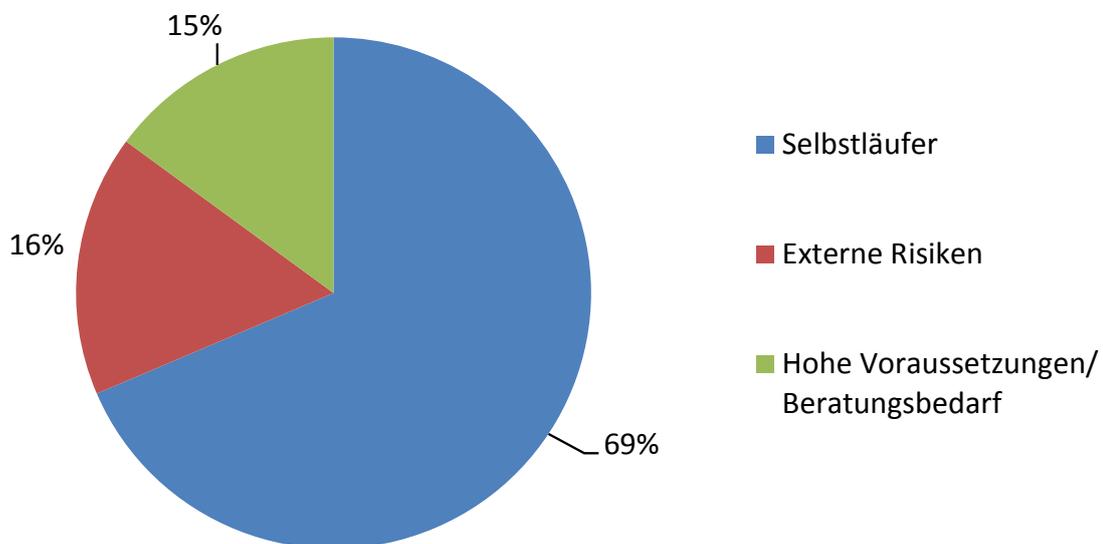
Grundsätzlich halten wir eine Fokussierung auf den Mittelabfluss für falsch, weil dadurch Signale gesetzt werden, möglichst einfach umzusetzende Maßnahmen auszuwählen. Durch das Instrument der Leistungsreserve erhält dieser Fokus jedoch einen erneuten Auftrieb. Dabei kann der Umstand, dass die für eine Maßnahme vorgesehenen Mittel nicht abfließen, verschiedene Ursachen haben, die aus Sicht der Evaluierung nicht alle negativ zu beurteilen sind. Wenn sich z. B. die Rahmenbedingungen so entwickeln, dass keine Intervention mehr erforderlich ist, wäre ein rückläufiger Mittelabfluss positiv zu bewerten. Problematisch ist eine deutliche Abweichung nach unten vom geplanten Mittelabfluss nur dann, wenn die anvisierten Probleme persistent sind. Hier könnten differenzierte Analysen auch zu der Erkenntnis führen, dass freiwillige Angebote nicht

das richtige Instrument sind, selbst wenn man sie noch so attraktiv ausgestaltet, sondern hoheitliche Maßnahmen gefordert sind.

Vor dem Hintergrund der neu implementierten Leistungsreserve kommt es allerdings für Programmgestalter darauf an, den Mittelabfluss realistisch zu antizipieren. Es gibt Maßnahmen mit einem kontinuierlichen Mittelabfluss, Maßnahmen, bei denen die Inanspruchnahme unsicher ist und Maßnahmen, die Vorlauf, Akquise und Beratung brauchen.

Ein Gros der in PFEIL eingeplanten Mittel (vgl. **Abbildung 18**) entfällt auf sogenannte „Selbstläufer“-Maßnahmen, bei denen der Bedarf das Angebot übersteigt bzw. die Auflagen, wie beispielsweise bei der AGZ, so gering sind, dass man das Angebot „mitnimmt“. Das wesentliche Risiko, das bei diesen Maßnahmen besteht, ist ein Einbruch in der Kofinanzierung. Bundes- und Landeshaushalt werden jährlich oder maximal zweijährlich beschlossen. Auch wenn es eine politische Absichtserklärung gibt, EU-Programme kofinanzieren, verbleibt immer das „Restrisiko“ einer Politikänderung (so z. B. im Zusammenhang mit der in der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung vereinbarten Weiterentwicklung der GAK).

Abbildung 18: Risiken des Mittelabflusses



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des PFEIL-Finanzplans.

Bei den AUKM sehen wir in der Umsetzung externe Risiken, die v. a. in der Entwicklung der Märkte bestehen und unabhängig von der Höhe der Prämien – die für viele Teilmaßnahmen angeho-ben wurden – Landwirte davon abhalten könnten, für mehrere Jahre Verpflichtungen einzugehen. Verschiedene Aktivitäten werden trotzdem unternommen, um das Risiko einer Zielverfehlung zu minimieren (siehe Kapitel 2.5.2.4).

Wenige Maßnahmen bedingen einen erheblichen Vorlauf bis zur endgültigen Umsetzung von Vorhaben. Dies gilt beispielsweise für LEADER oder Maßnahmen, die mit langwierigen Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsverfahren verbunden sind (z. B. Flurbereinigung, FGE, SEE). Von der Projektidee bis zur Umsetzung kann einige Zeit vergehen. Auch wurden bei einigen Maßnahmen die Umsetzungsbedingungen deutlich geändert, beispielsweise bei BMQ. Anfänglich ist mit einem hohen Beratungsaufwand zu rechnen, bis sich die neuen Abläufe wieder eingespielt haben. Einige Maßnahmen wie z. B. Flächenmanagement-Klima und Tierschutz sind in ihrer Ausgestaltung neu. Auch hier ist von einem erheblichen planerischen Vorlauf auszugehen. Bei der Gestaltung des Finanzplans ist dies zu berücksichtigen.

(2.7 Thematische Sub-Programme – nicht relevant)

2.8 LEADER-Bestimmungen

Als integraler Bestandteil der EPLR gelten für LEADER die gleichen Anforderungen des Leitfadens zur Ex-ante-Bewertung wie für die Bewertung der anderen Maßnahmen. Darüber hinaus nennt der Ex-ante-Leitfaden zwei weitere Aspekte, die zu betrachten sind, um den besonderen Anforderungen von LEADER gerecht zu werden (EEN und EU-COM, 2012):

- Kohärenz und Konsistenz in der Gesamtschau der GSR-Fonds,
- Angemessenheit der Strukturen und Prozesse für die Auswahl der LAGn und die LEADER-Umsetzung.

Entsprechend beschäftigt sich dieses Kapitel mit der Analyse der Kohärenz zwischen PFEIL und den Programmentwürfen der anderen ESI-Fonds im Hinblick auf Community-Led Local Development (CLLD) und mit der Bewertung der für LEADER vorgesehenen Verwaltungsabläufe und Umsetzungsstrukturen. Die Bewertung der inhaltlichen Ausgestaltung der Maßnahme erfolgt in Kapitel 2.5.1.

2.8.1 Kohärenz und Konsistenz in der Gesamtschau der GSR-Fonds

Inhaltliche Kohärenz der Programmstrategien im Hinblick auf CLLD

Im EFRE/ESF-Programmentwurf ist ein CLLD-Ansatz nicht vorgesehen. Im EMFF wird es voraussichtlich, wie in der vorherigen Förderperiode in Niedersachsen, eine zentrale F-LAG geben.²⁵ Aussagen zur inhaltlichen Kohärenz der Programmstrategien können derzeit nicht gemacht werden, da der EMFF-Programmentwurf den EvaluatorsInnen nicht vorliegt.

Kohärenz der Umsetzungsstrukturen und Verfahrensabläufe für die CLLD selbst sowie für die Schnittstellen zu anderen im GSR vorgesehenen Ansätzen wie Integrierte Territoriale Investitionen (ITI) oder Lokale Aktionsgruppen des EMFF (F-LAGn)

Die Koordination der CLLD-Ansätze von **EMFF** und ELER betrifft einige LAGn an der Küste. Sie wird in Niedersachsen, wie in der vergangenen Förderperiode auch, vor Ort erfolgen. In den LEADER-REK muss das Zusammenspiel zwischen F-LAG und LEADER-LAG dargestellt werden. Voraussichtlich wird die Abstimmung in der Umsetzung durch Mitgliedschaften einzelner Akteure in LAG und F-LAG sichergestellt.

Auch wenn im aktuellen **EFRE/ESF**-Programmentwurf weder der CLLD-Ansatz noch die Möglichkeit von ITI aufgegriffen wird, gibt es auch im EFRE das Bestreben, in der Regionalentwicklung stärker einem regionalisierten Ansatz zu folgen. „Regionale Handlungsstrategien (RHS) sollen künftig als ein Auswahlkriterium für die ESI-Fondsförderung in Bezug auf Fördermaßnahmen mit

²⁵ Programmentwurf liegt den EvaluatorsInnen nicht vor.

regionaler Bedeutung dienen“ (Niedersächsische Staatskanzlei, 2014b, S. 27). Genauere Ausführungen zum Instrument der RHS enthält Kapitel 2.2. EFRE-Fördermaßnahmen mit regionaler Bedeutung sind u. a. in den Spezifischen Zielen 7 (Erschließung von regionalen Wachstums- und Innovationspotenzialen durch touristische Maßnahmen), 14 (Inwertsetzung von Natur und Landschaft als Beitrag für eine nachhaltige Regionalentwicklung), 15 (Sicherung funktionsfähiger Infrastrukturen und der Mobilitätsangebote in vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen Gebieten) und 16 (Erschließung des Potenzials der Kultur und Künste als Standortfaktor in den ländlichen Gebieten) zu erwarten. Kapitel 4 des EFRE/ESF-Programms enthält keine inhaltlichen Angaben hinsichtlich seines Beitrags zum integrierten Ansatz zur territorialen Entwicklung. Auf LEADER wird nur im Hinblick auf die Vermeidung von Doppelförderung eingegangen. Eine strategische Sicht im Hinblick auf eine Verknüpfung der Regionalentwicklungsansätze der verschiedenen räumlichen Ebenen fehlt.

Die Prozesse zur Erarbeitung der RHS erfolgen de facto zeitlich parallel zur Erarbeitung der REK für die Auswahl der LEADER-Regionen. Im Sinne des von der Landesregierung angestrebten Bottom-up- und integrativen Ansatzes (Niedersächsische Staatskanzlei, 2014b) wäre hierfür ein Gegenstromprinzip zu etablieren. Das heißt, dass auf Ebene der RHS die von den potenziellen LEADER- und ILE-Regionen identifizierten Handlungsbedarfe und -strategien aufgegriffen und ggf. gebündelt werden und gemeinsame Rahmensetzungen erfolgen, die dann auch wieder den LEADER- und ILE-Regionen als Orientierung dienen.

Die Abstimmung mit den RHS wird in den Auswahlkriterien für die LEADER-Regionen explizit berücksichtigt. Um sich dem oben angesprochenen Gegenstromprinzip anzunähern, wäre für eine konsistente Regionalentwicklung eine entsprechende Berücksichtigung von LEADER- und ILE-Entwicklungsstrategien im EFRE-Programmtext ein wichtiger Beitrag.

Im Rahmen von LEADER entwickelte Projekte könnten/sollten im EFRE Vorrang bekommen, wenn sie einer der EFRE-Fördermaßnahmen mit regionaler Bedeutung zugeordnet werden können und einen Beitrag zu Regionalen Handlungsstrategien leisten.

Hinsichtlich der **ETZ** ist für LEADER in Niedersachsen insbesondere das INTERREG Va-Programm Deutschland-Niederlande relevant. Dies kann auf die Umsetzung von LEADER im Nordwesten Niedersachsens ausstrahlen. Zu einzelnen Themenfeldern der Prioritätsachse 2 (Soziokulturelle und territoriale Kohäsion) des INTERREG Va- Programmtextes bestehen hier Anknüpfungspunkte. Die Aussage in Tabelle 14.4 des Programmtextes (Stand 02.07.2014), dass die Abstimmung hierzu vor Ort erfolgen wird, ist aus Sicht der Evaluatoren sachgerecht.

Innerhalb von PFEIL 2014-2020 gibt es neben LEADER die Förderung von lokalen Nicht-LEADER Entwicklungsstrategien in Code 16.7 sowie die Förderung von Dorfentwicklungsplänen, Umsetzungsbegleitung und DE-Förderung in Code 7.1 und 7.2. Die Erläuterungen zur Kohärenz der Maßnahmen in Kapitel 15.4 des Programmtextes (Stand 26.05.2014) beschränken sich auf Aussagen zur Vermeidung von Doppelförderung. Eine Begründung für das parallele Angebot der

Förderung von LEADER- und Nicht-LEADER-Entwicklungsstrategien sowie eine Darstellung der Komplementarität und möglicher Synergien zwischen LEADER, ILE-Förderung und DE fehlt.

2.8.2 Angemessenheit der Strukturen und Prozesse für die Auswahl der LAGn und die LEADER-Umsetzung.

Gestaltung des Auswahlverfahrens

Für die Bewertung des Auswahlverfahrens wurden neben dem Programmentwurf weitere Dokumente herangezogen, die auf der Internetseite des ML zum Start des LEADER- und ILEK-Auswahlverfahrens bereits veröffentlicht wurden.²⁶

Die Anforderungen an die einzureichenden REK decken die zentralen Elemente des LEADER-Ansatzes ab. Die Auswahlkriterien sind geeignet, sicherzustellen, dass hochwertige integrierte Entwicklungsstrategien ausgewählt werden, die innovative Ansätze enthalten. Eine aus Sicht der EvaluatorInnen positiv zu bewertende Veränderung gegenüber den Bewertungskriterien der letzten Förderperiode ist die Berücksichtigung einer angemessenen Ausstattung des Regionalmanagements sowie eines projektunabhängigen regionalen Förderfonds für die nationale Kofinanzierung. Mit diesen Kriterien wurden auch Empfehlungen der Evaluierung aufgegriffen.

Der Ablauf des Auswahlverfahrens wird aus den o. g. Unterlagen im Detail nicht deutlich. Die Frist für die Einreichung der Bewerbungen beträgt rund sieben Monate (bis 10.01.2015), wobei der Zeitraum von Mitte Dezember bis zum Abgabetermin aufgrund von Feiertagen und Jahreswechsel für beteiligungsorientierte Aktivitäten wie z. B. eine öffentliche Abschlussveranstaltung zur REK-Erstellung kaum genutzt werden kann. Die Auswahl der LEADER-Regionen soll möglichst bald nach Programmgenehmigung erfolgen. Aus den vorliegenden Unterlagen wird nicht deutlich, ob die Bewertung durch ein externes Expertengremium erfolgt oder sich das Gremium zur Bewertung der eingereichten REK z. B. aus VertreterInnen aus Politik und Verwaltung zusammensetzt.

Die Erfahrungen der LEADER-Auswahlverfahren der letzten beiden Förderperioden haben gezeigt, dass die Bewertung der eingereichten REK durch ein externes Expertengremium mit Vor- und Nachteilen behaftet ist. Nachteilig ist vor allem der erhebliche Aufwand für die ExpertInnen, der sich in der neuen Förderperiode noch erhöhen könnte, da die Zahl der eingereichten REK vermutlich bei über 40 liegen wird. Der entscheidende Vorteil der Einbindung eines externen Expertengremiums in das Auswahlverfahren liegt in der Einbeziehung unterschiedlicher Blickwinkel und einer ggf. größeren Akzeptanz der Entscheidung durch die Betroffenen. Daher ist es aus Sicht der EvaluatorInnen sinnvoll, der Entscheidung des Begleitausschusses über die Auswahl der REK das Votum eines entsprechenden Expertengremiums zugrunde zu legen.

²⁶ http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=34892&article_id=125072&_psmand=7

Da die Anforderungen an die Erarbeitung der REK im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich gestiegen sind (Aktionsplan, Anforderungen an die Evaluierbarkeit der REK, Definition von Förderbedingungen etc.), dürfte auch der Beratungsbedarf im Verlauf der REK-Erstellung steigen. Hinsichtlich des Themenfeldes „Evaluierung/Selbstbewertung“ erfolgt bereits eine Unterstützung durch die DVS.²⁷ Darüber hinaus dürfte insbesondere die Definition von Förderbedingungen für die LEADER-Akteure mit Unsicherheit verbunden sein. Zu diesem und ggf. weiteren Themen sollten seitens des zuständigen Fachreferates unbedingt weitere Unterstützungsangebote gemacht werden. Dies ist seitens des Fachreferates auch angedacht.

Klare Aufgabenverteilung zwischen VB, Bewilligungsstellen und LAGn

Soweit das aus den Maßnahmenbeschreibungen im Programmentwurf deutlich wird, ist die Aufgabenverteilung zwischen LAG und Bewilligungsstelle klar geregelt. Zur Interaktion zwischen VB und Bewilligungsstellen bzw. LAGn sind keine Angaben vorhanden. Insgesamt werden die Handlungsspielräume für die LAGn, die die ESI-VO und die ELER-VO einräumen, genutzt. So erfolgt keine Festlegung der möglichen Förderinhalte²⁸ und auch die Festlegung von weiteren Förderbedingungen liegt in der Verantwortung der LAGn. Dies ist aus Sicht der EvaluatorInnen uneingeschränkt positiv zu bewerten. Allerdings muss sichergestellt werden, dass durch weitere Festlegungen, z. B. in Besonderen Dienstanweisungen, die Fördermöglichkeiten der LAGn nicht wieder eingeschränkt werden.

Unklar sind die Kompetenzen der LAGn und ggf. die Verfahrensabläufe hinsichtlich der Anpassung der REK. Die Maßnahmenbeschreibung zu 19.2 und 19.3 bezieht sich auf „genehmigte“ REK als Grundlage der Förderung. Dies erweckt den Eindruck, dass ein LEADER-REK ein statisches Dokument ist, welches einmal genehmigt für die gesamte Förderperiode seine Gültigkeit behält. Veränderte Rahmenbedingungen (z. B. gesamtwirtschaftliche, regionale Entwicklungen, Naturkatastrophen) sowie der prozessorientierte Ansatz von LEADER können allerdings eine Anpassung und ggf. Neuausrichtung des REK erforderlich machen. Angesichts der Bedeutung des REK als Fördergrundlage kann dies aber nicht beliebig erfolgen. In der Maßnahmenbeschreibung sollten daher Rahmensetzungen hierfür skizziert werden.

Berücksichtigung der besonderen Anforderungen von LEADER im Verwaltungsverfahren

Die ESI-VO (und die ELER-VO) bieten Möglichkeiten, das Förderverfahren „LEADER-gerechter“ zu gestalten. Es besteht die Möglichkeit der Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen. Die Definition von Pauschalen bzw. Standardeinheitskosten könnte gerade für kleine Projekte die Abwicklung erheblich erleichtern (EU-KOM, 2013). In Niedersachsen wird diese Möglichkeit nur für die laufenden Kosten der LAG genutzt. Wünschenswert wäre eine Prüfung, ob mit einem vertretba-

²⁷ <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/service/veranstaltungen/dvs-archiv/2014/selbstevaluierung-1/>

²⁸ Der RL-Entwurf enthält lediglich eine Negativ-Liste der nicht förderfähigen Inhalte, z. B. Pflichtaufgaben von Kommunen.

ren Verwaltungsaufwand insbesondere für kleinere Projekte oder wiederkehrende Kostenarten (z. B. bei Veranstaltungsreihen) vereinfachte Kostenoptionen möglich sind.

Vorkehrungen für Kommunikation, Austausch und Kooperation zwischen den Akteuren

Eine regelmäßige und kontinuierliche Kommunikation zwischen den an LEADER beteiligten Akteuren ist für eine erfolgreiche Umsetzung von LEADER von großer Bedeutung. Dies betrifft den Austausch zwischen LAGn und Fachreferat, unter den LAGn, zwischen LAGn, Bewilligungsstellen und Fachreferat und unter den Bewilligungsstellen.

In der Vergangenheit hat sich der LEADER-Lenkungsausschuss als Forum für die an LEADER beteiligten Akteure in Niedersachsen bewährt.

Da die Anzahl der ausgewählten LEADER-Regionen in der neuen Förderperiode von 32 auf 40 steigt, steigen auch die Koordinationserfordernisse. Hinzu kommt eine im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich größere Entscheidungsfreiheit für die LAGn hinsichtlich der Förderwürdigkeit von Projekten. Insbesondere in der Anfangsphase der Umsetzung dürfte dies zu einem erhöhten Unterstützungs- und Beratungsbedarf für die Regionalmanagements und insbesondere die Bewilligungsstellen führen.

Aus Sicht der Evaluierung sollte der LEADER-Lenkungsausschuss fortgeführt werden. Da dieser bei 40 Regionen für wirkliche Arbeitstreffen eher zu groß ist, regen wir als ergänzende Elemente an:

- einen regelmäßigen „dezentralen“ Austausch zwischen Regionalmanagements und Bewilligungsstellen. Dieser sollte verpflichtend stattfinden entweder auf Ebene der bisherigen ÄFL des LGLN oder ggf. auf der Ebene der Ämter für regionale Landesentwicklung.
- insbesondere in der Anfangsphase einen intensiven Austausch zwischen den Bewilligungsstellen und dem Fachreferat, ggf. unter Einbeziehung der Zahlstelle, um frühzeitig Unsicherheiten und Unklarheiten bei Verfahrensfragen zu beseitigen.

Für den gestiegenen Bedarf an Koordination und Austausch müssen ausreichende personelle Ressourcen bereitgestellt werden. Aus den derzeit vorhandenen Ressourcen ist das vermutlich kaum zu bewältigen. Ggf. sollte die Einrichtung einer niedersächsischen Koordinierungs-/Vernetzungsstelle überlegt werden. Diesen Weg schlägt beispielsweise NRW ein. Die Erfahrungen anderer Bundesländer wie z. B. Schleswig-Holstein in der Förderperiode 2007 bis 2013 haben den Mehrwert der „eigenen“ LEADER-Vernetzungsstellen gezeigt.

Sinnvoll wäre auch die Einbeziehung der ILE-Regionen in den Austausch, insbesondere bei den dezentralen Angeboten, aber auch im Rahmen landesweiter Veranstaltungen.

Monitoring und Evaluierung

Die für die Regionen formulierten Anforderungen an Monitoring und Selbstbewertung sind sinnvoll und angemessen. Im Programmmentwurf sind keine programmspezifischen Indikatoren enthalten. Die bisher im CMEF für die Priorität 6 festgelegten Indikatoren sind zwar geeignet, den Umfang der Anwendung des LEADER-Ansatzes zu erfassen, nicht aber Ergebnisse, Wirkungen oder den LEADER-Mehrwert. Nach der Auswahl der Regionen und ggf. der Veröffentlichung weiterer Leitfäden der EU-KOM oder des Evaluierungsnetzwerks mit Anregungen für Indikatoren zur Erfassung der Besonderheiten von LEADER könnte es seitens des Fachreferates sinnvoll sein, gemeinsam mit VertreterInnen der LAGn und ggf. beauftragten EvaluatorInnen programmspezifische Indikatoren für LEADER zu vereinbaren.

(2.9 Bestimmungen für das Nationale Netzwerk – nicht relevant)

2.10 Verwendung der Technischen Hilfe (TH)

Gemäß Art. 51 (2) der ELER-VO können bis zu 4 % des Gesamtbetrags eines Programms für die Technische Hilfe aufgewandt werden. PFEIL plant bezogen auf die ELER-Mittel einen Einsatz von 1,34 % der Mittel für TH. Bezogen auf die gesamten öffentlichen Mittel, die auch Gegenstand der Begleitung und Bewertung sind, ist der Anteil mit 1,02 % noch geringer. Demgegenüber planen die Verantwortlichen für EFRE/ESF in Niedersachsen einen Anteil von 3,6 % ihrer EU-Mittel für Zwecke der TH ein.

Insgesamt plant die VB den Einsatz von rund 28 Mio. Euro. Gegenüber den Planzahlen von *PROFIL* von 9,4 Mio. Euro, die gemäß jährlichem Durchführungsbericht 2014 zu 80 % ausgeschöpft sind, dürfte die Summe ausreichen, um die gestiegenen Anforderungen vor allem an das Begleitsystem abzudecken.

In Artikel 59 der GSR-VO sind fondsübergreifend die möglichen Einsatzfelder festgelegt. Die ELER-VO hat diese Einsatzfelder nicht eingeschränkt, sondern die Kosten für die Abgrenzung der benachteiligten Gebiete als förderfähig in der TH ergänzt. Die DG Agri hat zusätzlich einen Leitfaden zur Ausgestaltung der Technischen Hilfe (DG Agri, 2014c) herausgegeben. Hier wird noch einmal betont, dass es gegenüber der Vorperiode keine grundlegenden Änderungen gibt. Die einzige Ausnahme ist, dass die Kosten für die Bescheinigende Stelle (BS) nicht mehr förderfähig sind. Dies ist für NI/HB allerdings nicht relevant, da eine Kostenerstattung der BS nicht geplant war.

Unter Kapitel 15.6 des Programmplanungsdokuments ist der Einsatz der Technischen Hilfe für PFEIL beschrieben. Die Darstellung folgt dem Leitfaden der DG Agri und ist umfassend, sodass in der Programmumsetzung die verschiedenen Instrumente je nach Bedarf zum Einsatz kommen können.

2.11 Empfehlungen

Nachfolgend sind die Empfehlungen in der Reihenfolge der Unterkapitel von Kapitel 2 aufgeführt. Die Empfehlungen in normaler Schrifttype sind im gleichen Wortlaut in der SFC-Liste enthalten. Die *kursiv* gesetzten Empfehlungen sind nicht in SFC enthalten.

Zu Kapitel 2.2 – Externe Kohärenz

- *Insgesamt sollten die Aussagen zu organisatorischen Aspekten und Mechanismen zur Verbesserung der Kohärenz mit anderen Förderinstrumenten, aber auch zur angestrebten inhaltlich-strategischen Komplementarität klarer gefasst werden. Gerade beim letzteren Aspekt gelingt es zu wenig, den strategischen Einsatz der verschiedenen Förderprogramme für die Realisierung politischer Ziele nachvollziehbar darzustellen. Dies gilt beispielsweise für das Moorschutzkonzept und die Breitbandstrategie.*
- *Die geschaffenen fondskoordinierenden Strukturen sollten dringend dazu genutzt werden, um auch in den administrativen Umsetzungsbedingungen für einheitliche (vereinfachendere) Regelungen zwischen den Fonds zu sorgen.*
- Im Einzelnen sollten folgende Aspekte im Bereich der Koordinierungsmechanismen in Kapitel 14 nachgebessert werden: (1) Der Staatssekretärsausschuss sollte in der Beschreibung ergänzt werden (siehe EFRE/ESF-Programm). (2) Die Darstellung der Landesbeauftragten und der ÄrL fehlt und sollte ergänzt werden. Dezernat 2 der ÄrL ist ausdrücklich für die Koordinierung der Fonds zuständig. In diesem Zusammenhang sollte auch die Bedeutung der Regionalen Handlungsstrategien (RHS) herausgestellt werden.
- Das Instrument der Begleitausschüsse sollte stärker für das Ziel der Kohärenz und Komplementarität zwischen den Fonds profiliert werden. Die gegenseitige Präsenz der Fondsverantwortlichen reicht hierfür nicht aus. So sollte zumindest ein kurzer Bericht der jeweiligen aktuellen Entwicklungen erfolgen. Auch gemeinsame BGA zu ausgewählten Themen oder fondsübergreifende Projektgruppen sollten verstärkt angedacht werden.
- Die Darstellungen in den Tabellen 6 bis 9 in Kapitel 14 mit Verweis auf zu erstellende Richtlinien oder das spätere Bewilligungsverfahren reichen für uns nicht aus, um die Frage nach Doppelförderung beurteilen zu können. Dafür wären präzisere Ausführungen erforderlich. Die Angaben sollten noch einmal konkretisiert werden.
- Aufgrund der in Teilen inhaltlichen Nähe der ELER Maßnahmen zum EMFF unter anderem im Bereich der Gewässerökologie und regionaler Ansätze sollte gegenüber der Förderperiode 2007 – 2013 der Austausch mit den Programm- und Maßnahmenverantwortlichen intensiviert werden. Auch hierzu bietet sich u. a. der Begleitausschuss an.
- Voraussichtlich erhöht sich die Flexibilität bei der Abgrenzung der förderfähigen Fläche im Rahmen der 1. Säule. Dies betrifft v. a. extensiv genutzte und marginale Weideflächen. Aus naturschutzfachlicher Sicht ist eine Einbeziehung dieser Flächen in die Förderkulisse der 1. Säule zu begrüßen. Eine Förderung im Rahmen der 1. Säule verringert den Förderbedarf im Rahmen der 2. Säule. Bei der Festlegung der Abgrenzungskriterien sind die für AUKM zustän-

digen Fachreferate (und die Zahlstelle wegen des möglichen Anlastungsrisikos) rechtzeitig einzubeziehen.

- *Eine Strategie für die biologische Vielfalt, die gezielt an übergeordneten Vorgaben ansetzt, Prioritäten setzt und diese bis hin zu Förderbestimmungen operationalisiert, ist zwar zu erkennen, könnte aber im Sinne der „externen Kohärenz“ wesentlich besser verankert werden. Dies umso mehr, da PFEIL erhebliche finanzielle Mittel für Umwelt- bzw. Biodiversitätsbelange vorsieht. Somit könnte auch der erhebliche Beitrag des ELER-Programms zum Einzelziel 3 der EU-Biodiversitätsstrategie und damit ein potenzieller Mehrwert durch den Einsatz europäischer Fördermittel wesentlich besser dargestellt werden.*

Zu Kapitel 2.3 – Interne Kohärenz

- Das Themenfeld „ländliche Wirtschaft“ wird in SWOT, Bedarfsanalyse und Strategie wenig stringent und konsistent behandelt. Daraus entsteht eine Unklarheit, ob bzw. wie weit die Stärkung der regionalen Wirtschaft ein Ziel von PFEIL ist, und wie dieses umgesetzt wird. Die Konkretisierung des Oberziels „Stärkung der ländlichen Räume für eine ausgewogene Entwicklung“ sollte insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der ländlichen Wirtschaft im Text eindeutig formuliert werden.
- Mögliche Konflikte zwischen den einzelnen Zielen (z. B. „Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels“ und „Beitrag zum Erhalt der Biodiversität“) werden in der Strategie nicht thematisiert. Da unterschiedliche Maßnahmen mit unterschiedlichen Zielstellungen aber in derselben Gebietskulisse operieren (z. B. Hochwasser-/Küstenschutz und Entwicklung von Fließ-, Küsten- und Übergangsgewässern), empfehlen wir, dass zumindest Verfahrensabläufe skizziert werden, wie diese potenziellen Konflikte entschärft und minimiert werden.
- Niedersachsen und Bremen adressieren mit einer Vielzahl von Instrumenten Aspekte der nachhaltigen Nutzung und des Schutzes von Mooren (u. a. FB Klima, SAB, EEAL, EIP, EFRE, LIFE). Zur besseren Nachvollziehbarkeit des strategischen Ansatzes empfehlen wir, die Beschreibung des geplanten Zusammenspiels der anvisierten Instrumente und ihre jeweilige Funktion zu schärfen.

Zu Kapitel 2.4 – Unterstützungsarten und Vereinfachungstools

- Das Verhältnis von öffentlichem Vergaberecht und dem Abweichen vom Realkostenansatz sollte noch einmal genau geprüft werden. Vor dem Hintergrund der Verwaltungsvereinfachung, sowohl für den Zuwendungsempfänger als auch für die Bewilligungsstellen, würde der Verzicht auf Pauschalen eine zusätzliche Belastung für die ohnehin schon aufwändig umzusetzenden Maßnahmen bedeuten, bei denen Pauschalen sinnvoll wären (Qualifizierungsmaßnahmen, Beratung, Planungsleistungen ...).
- *Dringend ist anzuraten, schon mit der Antragstellung den Zuwendungsempfängern einen Leitfaden zur Vergabe an die Hand zu geben. Normalerweise wird die Einhaltung der Vergabevorgaben erst mit dem Zahlungsantrag geprüft, dann ist aber oftmals „das Kind schon in den Brunnen gefallen“.*

- Das neu eingeführte Ein-Tür-Prinzip bei LEADER stellt für ZuwendungsempfängerInnen eine große Vereinfachung dar. Die betroffenen Bewilligungsstellen müssen dafür aber personell so ausgestattet sein, dass sie eine regelkonforme Abwicklung des breiten LEADER-Maßnahmenspektrums sicherstellen können. Wir empfehlen daher, die Umsetzung des Ein-Tür-Prinzips, auch vor dem Hintergrund der knappen Personalausstattung der Ämter, eng zu begleiten.
- Die Einrichtung eines Koordinierungsreferats in der Staatskanzlei wird in PFEIL-Kapitel 15.5 als Vereinfachungsbaustein für Zuwendungsempfänger aufgeführt. Dies wäre aus unserer Sicht auch möglich, wenn tatsächlich Bausteine in den Umsetzungsverfahren der ESI-Fonds vereinheitlicht würden. Diesbezügliche Aktivitäten sind aber bislang nicht erkennbar. Diese Vereinheitlichung kann sich nur auf ELER-Investiv beziehen sowie auf Aspekte, die noch nicht abschließend in den EU-Verordnungen geregelt sind. Von einer solchen Vereinfachung würden Zuwendungsempfänger profitieren, die an mehreren ESI-Fonds partizipieren, z. B. Kommunen oder LEADER-Gruppen. Gute Beispiele gibt es aus NRW.
- Unter dem Punkt Vereinfachung (Kapitel 15.5) sollte das kritische Screening der Antragsunterlagen (Verständlichkeit und Umfang), der Nachvollziehbarkeit der Bestimmungen des Zuwendungsbescheids und der Anforderungen an den Verwendungsnachweis ergänzt werden. Diesbezüglich gab es in unseren Zuwendungsempfängerbefragungen die größte Unzufriedenheit. Klar ist, dass die Vereinfachung von Antragsunterlagen, Bewilligungsbescheiden und Unterlagen für die Verwendungsnachweisprüfung an Grenzen stößt, weil die Unterlagen rechtsicher gestaltet sein müssen. Dennoch wäre es sinnvoll, die im Einzelnen erforderlichen Angaben auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen und vor allem auf eine bürgerfreundliche Sprache zu achten.

Zu Kapitel 2.5 – Beitrag der Maßnahmen zur Zielerreichung

- **Maßnahmengcode 1.1:** Das neue System der Vergabe von Qualifizierungsschwerpunkten birgt verschiedene Risiken wie z. B. das Wegfallen kleinerer Bildungsträger oder einen Verfall von Fördermitteln, da nicht mehr kurzfristig auf Themenwünsche reagiert werden kann, wenn längerfristig ausgeschrieben wird. Wir empfehlen, die Ausschreibungen so zu gestalten, dass die Ziele der Maßnahme unter einer möglichst breiten Beteiligung von Bildungsträgern und einer flexiblen Angebotssteuerung erreicht werden, bei gleichzeitiger Beachtung des Verwaltungsaufwandes. Im Umgang mit dem Vergaberecht sind gemeinsame Lösungen mit den ESF-kofinanzierten Bildungsmaßnahmen anzustreben.
- **Maßnahmengcode 1.1:** In der Umsetzung von *PROFIL* hat sich für die qualitative Bewertung der einzelnen Anträge ein Beirat aus sachkundigen Personen bewährt. Um auch weiterhin eine hohe Qualität der Bildungsangebote zu gewährleisten, sollte geprüft werden, wie dieser Beirat auch weiterhin in das Auswahlverfahren einbezogen werden kann.
- **Maßnahmengcode 4.2:** Die Maßnahme ist nicht geeignet, einen effizienten Beitrag zum Ziel der Priorität 5b „Effizienzsteigerung bei der Energienutzung“ zu leisten. Neuinvestitionen sind in der Regel ressourceneffizienter als Altanlagen, insofern ist jedes beantragte Projekt in der

Lage, die NRR-Fördervoraussetzung („in geeigneter Weise darstellen“) zu erfüllen. Es müsste ein Mindestmaß an Steigerung der Ressourceneffizienz (z. B. rel. Energieeinsparung, bzw. Energieeinsparung je Euro) vorgegeben werden, zusätzlich müssten sich die Projektauswahlkriterien darauf beziehen. Alternativ wird empfohlen, die Maßnahme unter der Priorität 2a zu programmieren.

- **Maßnahmengcode 4.3:** Die finanzielle Ausstattung der Maßnahme ist stark reduziert worden und wird nur für den Bedarf der Jahre 2016 und 2017 ausreichen. Der Bedarf ist aber weiterhin vorhanden, wie in der SWOT richtig dargestellt wird. Wenn die Finanzausstattung nicht erhöht werden kann, sollte in der Strategie erläutert werden, welche finanziellen Möglichkeiten die Kommunen zukünftig haben, ihr Wegenetz den Anforderungen entsprechend aufrechtzuerhalten.
- **Maßnahmengcodes 4.4 und 7.6:** Im Bereich des investiven Naturschutzes ist Ergänzung der ELER-kofinanzierten Maßnahmen durch rein durch das Land finanzierte Maßnahmen zu begrüßen. Bei kleinen Maßnahmen steht der Verwaltungsmehraufwand des Antragstellers oft in keinem sinnvollen Verhältnis zum Fördervolumen, wenn eine Förderung der Maßnahme im Rahmen des ELER erfolgt.
- **Maßnahmengcode 10.1-Wasser:** 87 % der für 10.1-Wasser geplanten Mittel sollen als Landesmaßnahme verausgabt werden, eine Kurzdarstellung der als Landesmaßnahmen geplanten Vorhaben und deren Umsetzungsstruktur ist im PFEIL-Dokument nicht dargestellt. Damit ist eine Beurteilung der Wirkung von 10.1-Wasser nicht möglich. Klarstellungsbedarf besteht weiterhin bzgl. des Ausschlusses von Doppelförderung von Landesmaßnahmen und den Vorhaben des NiB-AUM AL3, AL4, AL5, die in der gleichen Gebietskulisse, nämlich Trinkwasserschutzgebiete, angeboten werden. Für 10.1-Biodiversität, 10.1-Boden und 10.1-Klima werden keine Empfehlungen ausgesprochen.
- **Maßnahmengcode 13.3:** Der Biodiversitätsverlust ist v.a. der zunehmenden Nutzungsintensität des Dauergrünlandes (DGL) geschuldet. Die pauschale AGZ für DGL ohne Bewirtschaftungsauflagen nimmt keinen Einfluss auf die Nutzungsintensität und hat keinen positiven Umweltbeitrag. Der Nutzungsaufgabe von DGL (Marginalisierung), die sich auf wenige Gebiete beschränkt, wird nicht gebietsspezifisch begegnet. Die Zahlung ist zu gering, um die Fortführung der Nutzung zu sichern. Der Grünlandverlust ist ab 2015 durch das Greening auf 5 % beschränkt. Die Sicherung von qualitativ hochwertigem DGL mit hohem Biodiversitätspotenzial erfolgt nicht. Wir empfehlen, die pauschale AGZ zu ersetzen durch eine gezielte AGZ in Gebieten, in denen Marginalisierung nachweislich besteht, mit einer wesentlich höheren Prämie. Frei werdende Mittel sollten für AUKM auf DGL verwendet werden.
- **Maßnahmengcode 14:** Die Tierschutzmaßnahme ist völlig neu konzipiert; auf Erfahrungswerte kann nicht zurückgegriffen werden. Gleichzeitig besteht das Risiko hoher Mitnahmeeffekte, da der Fördersatz nicht differenziert wird nach Betrieben, die die Förderbedingungen ohnehin einhalten müssen (z. B. Öko- oder Markenfleisch-Programme), und solchen, die zur Umstellung bewegt werden sollen. Daher wird ein intensives begleitendes Monitoring empfohlen,

um ggf. zeitnah die Förderbedingungen, Fördersätze und die Finanzausstattung anpassen zu können.

- **Maßnahmengcode 16.7:** Um eine nachhaltige regionale Verankerung der im Rahmen der Maßnahme geförderten Strukturen sicherzustellen, wird empfohlen, insbesondere Landschaftspflegeverbände zu fördern. Die Erfahrung aus anderen Bundesländern zeigt, dass diese aufgrund der Drittelparität in den Entscheidungsgremien sehr gut geeignet sind, Inhalte des Naturschutzes in der Lokalpolitik und der Landwirtschaft vor Ort zu verankern.
- **Maßnahmengcodes 4.3 WB, 4.3 FB, 7.1 DEP, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6 KE und 16.7:** Wie die Einbeziehung des kommunalen Steuerungsausschusses (kSA) in das Auswahlverfahren der Projekte erfolgt, bleibt völlig unklar. Hierzu sollten folgende Informationen ergänzt werden:
 - Nach welchen Kriterien spricht der kSA seine Empfehlungen aus und wird zu diesen Kriterien der Begleitausschuss (BGA) gehört?
 - Wer legt nach welchen Kriterien die relevante "Wertgrenze" fest, ab deren Überschreiten Projekte dem kSA vorgelegt werden?
 - Welchen Einfluss und welche Verbindlichkeit haben die Empfehlungen des kSA auf die Bewilligungsentscheidung? Eine Veränderung des Ergebnisses des Ranking nach den vom BGA festgelegten Auswahlkriterien würde das Auswahlverfahren konterkarieren bzw. dieses obsolet erscheinen lassen.
- **Focus Area 6b:** Neben der Zuordnung zu Priorität 1 wurde die Maßnahme 16.9 „Transparenz schaffen“ erst mit Entwurf vom 25.06.2014 auch in der FA 6b programmiert. Diese Zuordnung wird textlich allerdings lediglich in der Maßnahmenbeschreibung erwähnt und findet sich darüber hinaus im Indikatorenplan. In Kapitel 5.2.2 des Programmentwurfs wird die Maßnahme im Abschnitt zu FA 6b textlich nicht erwähnt. In der inhaltlichen Ausgestaltung der FA 6b ist diese Maßnahme ein Fremdkörper, der keinen Beitrag zu den Zielen dieser FA leistet. Die Maßnahme sollte entsprechend dort zugeordnet werden, wo sie einen inhaltlichen Beitrag leistet. Das wäre am ehesten noch Priorität 2.
- **Maßnahmengcode 16.1:** *Inbesondere für nicht gewinnorientierte Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen ist es eine grundlegende Voraussetzung, die Kosten, die im Rahmen eines EIP-Projektes entstehen, vollständig erstattet zu bekommen. Zu überlegen wäre, ob nicht ein gestaffelter Fördersatz je nach Ausrichtung der OG angebracht wäre. Wenn es um anwendungsorientierte Forschung geht, bei der eine Gewinnerzielung zu erwarten ist, sollte ein Eigenbetrag eingefordert werden. Stehen öffentliche Güter und Gemeinwohlinteressen im Vordergrund, ist eine bis zu 100%ige Förderung angemessen.*
Um einen kooperativen Innovationsprozess zwischen Praxis, Beratung und Forschung zu gewährleisten, sollte bei der Projektauswahl darauf geachtet werden, dass entsprechende Möglichkeiten zum Einfluss auf die Projektsteuerung für alle Beteiligten bestehen. Diese Prozesse sollten in den Projektskizzen entsprechend dargestellt werden.
Ein wesentliches Ziel der EIP ist die bessere Vernetzung der Akteure (auch über Ländergrenzen hinweg). Eine solche Vernetzung läuft leichter, wenn bekannte und dauerhafte Schnittstellen genutzt werden können. Auch kann über solche Schnittstellen (z. B. Innovationsbroker/

-dienstleister) eher eine Verstärkung des Innovationsprozesses in den adressierten Themenbereichen gewährleistet werden.

- **Priorität 4:** Wünschenswert wäre die Einordnung der verschiedenen Maßnahmen in ein verbalisiertes strategisches Konzept. Dies würde es Dritten erleichtern, das Ineinandergreifen der Maßnahmen und die Schaffung von Synergien besser nachzuvollziehen. Bisher beschränken sich die Aussagen zur Kohärenz der Maßnahmen weitestgehend auf den Ausschluss einer möglichen Doppelförderung.

Vor dem Hintergrund der besonderen Stellung Niedersachsens in Bezug auf den Moorschutz ist der Mittelansatz zur Entwicklung innovativer Nutzungsstrategien äußerst knapp bemessen (einer von vier Schwerpunkten des EIP, Gesamtvolumen: 17,5 Mio. Euro). Nur wenn es gelingt, in dieser Förderperiode neue Moorschutzstrategien zu entwickeln bzw. zu erproben, ist sichergestellt, dass bis zum Beginn der nächsten Förderperiode ausreichend differenzierte Förderansätze zur Verfügung stehen, um dieses Problem zeitnah anzugehen. Um eine möglichst hohe Effizienz des Einsatzes der öffentlichen Mittel zu erreichen, sollte eine enge Koordination der Forschungs-, Entwicklungs- und Erprobungsaktivitäten mit anderen moorreichen Regionen, z. B. Mecklenburg-Vorpommern, erfolgen. Der Ansatz, das neue Instrument „Flurbereinigung für Umwelt und Klima“ nur mit einem verhältnismäßig bescheidenen Budget von 24,45 Mio. Euro auszustatten, ist nachvollziehbar. Da die Akzeptanz im Augenblick nur schwer abschätzbar ist, sollte die Förderperiode 2014 bis 2020 primär dazu genutzt werden, Erfahrungen zu sammeln. Um einen nennenswerten Beitrag zum Moorschutz sicherzustellen, ist aber ein deutlich größeres Mittelvolumen erforderlich.

- **Priorität 5:** In Anbetracht der in der SWOT skizzierten großen Herausforderungen, mit denen sich der ländliche Raum in Niedersachsen im Bereich Klimaschutz und Ressourceneffizienz konfrontiert sieht, und der Tatsache, dass die Senkung und Vermeidung von Treibhausgasemissionen als ein wichtiges Ziel des PFEIL in der Strategie genannt wird, erscheint ein Anteil von knapp 3 % an den öffentlichen Mitteln, die für die Priorität 5 vorgesehen sind, als sehr gering. Die Herausforderungen betreffen insbesondere die Reduzierung der Treibhausgasemissionen sowie die Minimierung der Stickstoffüberschüsse und insbesondere der Ammoniakemissionen. Angesichts der Tatsache, dass a) über 28 % der THG-Emissionen in Niedersachsen aus der Landwirtschaft stammen und b) fast $\frac{1}{4}$ der Ammoniakemissionen der deutschen Landwirtschaft in Niedersachsen entstehen, ist der geringe Mittelansatz nicht nachvollziehbar. Es ist unwahrscheinlich, dass bei der gegebenen Mittelausstattung ein nennenswerter Beitrag zu den Zielen der Priorität 5 geleistet wird. Im Gegensatz zu anderen Handlungsfeldern ist auf Basis der Programmdokumente nicht erkennbar, wie die Herausforderungen im Bereich der Priorität 5 mit anderen Instrumenten, z. B. Ordnungsrecht oder rein nationaler Förderung, adressiert werden sollen.

Die nachträgliche Abdeckung von bestehenden Lagern für Schweinegülle bzw. die gasdichte Abdeckung von bestehenden Gärrestlagern wäre auf Basis der Vermeidungskosten eine volkswirtschaftlich sinnvoller Baustein im Bereich des AFP (Flessa et al., 2012). Die Abdeckung würde sowohl die Ressourceneffizienz erhöhen (Stickstoff), die Ammoniakemissionen senken als auch erheblich zum Klimaschutz beitragen. Die Abdeckung der Güllelager ist eine Fördervoraussetzung, wenn eine Förderung über das AFP gewährt wird. Die Abdeckung von Gärrestla-

gern wird in PFEIL gar nicht adressiert. Der Fördersatz im AFP beträgt maximal 40 %. Dies wird voraussichtlich dazu führen, dass Landwirte nur dann mit Hilfe des AFP ihre Güllelager abdecken werden, wenn sie weitere produktive Investitionen vornehmen können. Bei einem Eigenanteil von 60 % ist die Abdeckung von Güllelagern aus betriebswirtschaftlicher Sicht meist nicht rentabel. Um eine größere Akzeptanz für solche nichtproduktiven Investitionen im Bestand sicherzustellen, müssten die nach der ELER-VO möglichen höheren Beihilfesätze für nichtproduktive Investitionen genutzt werden.

Zu Kapitel 2.6 – Interne finanzielle Kohärenz

- Die Minimierung des Risikos, dass Mittel nicht abfließen, sollte nicht dazu führen, Maßnahmen wie die AGZ zu präferieren, die sehr stark den 1.- Säule-Direktzahlungen ähneln.
- Externe Risiken bei AUKM bestehen. Mehrjährige Verpflichtungen sind aber Grundvoraussetzung für eine Teilnahme und aus Ressourcenschutzsicht zumeist auch sinnvoll. Man sollte aber die Ausgestaltung der Verpflichtungen soweit wie möglich flexibilisieren, z. B. nur da auf lagegetreuen Verpflichtungen bestehen, wo es unbedingt erforderlich ist.
- Für Maßnahmen, die hohe Voraussetzungen haben oder bei denen Beratungsbedarf besteht, sollten die Rahmenbedingungen entsprechend gesetzt werden (siehe auch Empfehlungen zu Kapitel 4.1):
 - ausreichende personelle Kapazitäten bei behördlich geleiteten Verfahren (Flurbereinigung & Klima) und für die Abwicklung wenig standardisierbarer Maßnahmen wie Basisdienstleistungseinrichtungen oder LEADER,
 - frühzeitige Handreichungen sowohl für die Bewilligungsstellen (Besondere Dienstabweisungen) als auch für die potenziellen Zuwendungsempfänger,
 - ausreichende Ausstattung der LEADER- und ILE-Regionalmanagements, um Projektträger in der Antragstellung und Umsetzung beraten zu können.

Zu Kapitel 2.8 – LEADER-Bestimmungen

- Die Erläuterungen zur Kohärenz der Maßnahmen in Kapitel 15.4 des Programmentwurfs (Stand 26.05.2014) beschränken sich auf Aussagen zur Vermeidung von Doppelförderung. Eine Begründung für das parallele Angebot der Förderung von LEADER- und Nicht-LEADER-Entwicklungsstrategien nach Art. 35 VO (EU) Nr. 1305/2013 sowie eine Darstellung der Komplementarität und möglicher Synergien zwischen LEADER, ILE-Förderung und DE fehlt und sollte ergänzt werden.
- Die Maßnahmenbeschreibung zu 19.2 und 19.3 bezieht sich auf „genehmigte“ REK als Grundlage der Förderung. Dies erweckt den Eindruck, dass ein LEADER-REK ein statisches Dokument ist, welches – einmal genehmigt – für die gesamte Förderperiode seine Gültigkeit behält. Veränderte Rahmenbedingungen (z. B. gesamtwirtschaftliche regionale Entwicklungen, Naturkatastrophen) sowie der prozessorientierte Ansatz von LEADER können allerdings Anpassungen und ggf. Neuausrichtungen des REK erforderlich machen. Angesichts der Bedeutung des REK

als Fördergrundlage kann dies aber nicht beliebig erfolgen. In der Maßnahmenbeschreibung sollten daher Rahmensetzungen hierfür skizziert werden.

- Die ESI-VO (und die ELER-VO) bieten Möglichkeiten, das Förderverfahren „LEADER-gerechter“ zu gestalten. Es besteht die Möglichkeit der Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen. Die Definition von Pauschalen bzw. Standardeinheitskosten könnte gerade für kleine Projekte die Abwicklung erheblich erleichtern. In Niedersachsen wird diese Möglichkeit nur für die laufenden Kosten der LAGn (Code 19.4) genutzt. Wünschenswert wäre eine Prüfung, ob mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand insbesondere für kleinere Projekte oder wiederkehrende Kostenarten (z. B. bei Veranstaltungsreihen) vereinfachte Kostenoptionen möglich sind.
- In der Vergangenheit hat sich der LEADER-Lenkungsausschuss als Forum für die an LEADER beteiligten Akteure in Niedersachsen bewährt. Ergänzend hierzu wird ein dezentraler Austausch zwischen Regionalmanagements und Bewilligungsstellen sowie vor allem in der Anfangsphase ein intensiver Austausch zwischen den Bewilligungsstellen und Fachreferat, ggf. unter Einbeziehung der Zahlstelle empfohlen. Für den gestiegenen Bedarf an Koordination und Austausch müssen ausreichende personelle Ressourcen bereitgestellt werden. Aus den derzeit vorhandenen Ressourcen ist das vermutlich kaum zu bewältigen. Ggf. sollte die Einrichtung einer niedersächsischen Koordinierungs-/Vernetzungsstelle überlegt werden.
- *Die Abstimmung mit den Regionalen Handlungsstrategien wird in den Auswahlkriterien für die LEADER-Regionen explizit berücksichtigt. Für eine konsistente Regionalentwicklung wäre eine entsprechende Berücksichtigung von LEADER- und ILE-Entwicklungsstrategien im EFRE-Programmtext ein wichtiger Beitrag.*
- *Im Rahmen von LEADER entwickelte Projekte könnten/sollten im EFRE Vorrang bekommen, wenn sie einer der EFRE-Fördermaßnahmen mit regionaler Bedeutung zugeordnet werden können und einen Beitrag zu Regionalen Handlungsstrategien leisten.*

Zu Kapitel 2.10 – Verwendung der Technischen Hilfe

- *Im Leitfaden der DG Agri ist ausgeführt, dass der Einsatz der TH immer direkt die Umsetzung des ELER adressieren soll. Daher sollen z. B. die Maßnahmen der TH nicht für generellen Kapazitätsaufbau genutzt werden. Diese Vorgabe finden wir wirklichkeitsfremd, da natürlich Schulungsangebote beispielsweise im Vergaberecht oder Haushaltsrecht nicht nur ELER-spezifisch sind, sondern es gerade darauf ankommt, hinsichtlich der Unterschiede zu sensibilisieren.*
- *Bei Personal muss mind. die Hälfte der Arbeitszeit für die ELER-Umsetzung genutzt werden. Da diese Anteilsfinanzierung Probleme in der Anwendung beinhaltet (auch wenn die KLR-Systeme in Niedersachsen dies leisten) schränkt PFEIL sowohl Personal als auch IT ausschließlich auf ELER-Aufgaben ein. Wir gehen davon aus, dass die ELER-Umsetzung, wie im Leitfaden definiert, auch die top-ups umfasst. Aus unserer Sicht müssten sie dabei sein, weil beispielsweise das Monitoring auch die Maßnahmen nach Artikel 81/82 der ELER-VO umfasst und somit Personal, das mit Monitoringaufgaben aus Mitteln der TH finanziert wird, auch nicht-EU-kofinanzierte Bereiche betreut.*

- Die Leitlinie zur Technischen Hilfe sollte weiter fortgeführt und an den neuen Rahmen angepasst werden. Dies gilt auch für die Überarbeitung der Produktcodeliste, da die im EU-Monitoring enthaltenen Indikatoren (eigentlich nur finanzieller Input) überhaupt nicht ausreichen, um Bericht über den Einsatz der Technischen Hilfe in den jährlichen Durchführungsberichten zu erstatten. Die differenzierten Produktcodes erlauben zumindest eine Clusterung der Empfänger und Arten der TH.
- Für Seminare und Veranstaltungen wurde in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein „Feedback-Bogen“ eingesetzt. Dieser wurde von den VeranstalterInnen verteilt, eingesammelt und den EvaluatorsInnen zur Eingabe und Auswertung weitergeleitet. Ein solcher Feedback-Bogen sollte auch weiter zum Einsatz kommen.
- Unseres Erachtens sollte – neben den von der EU vorgegebenen Publizitätsmaßnahmen – ein Schwerpunkt auf einen informativen und immer aktuellen Internetauftritt gelegt werden, statt Flyer, Plakate und Broschüren aufzulegen, die schnell veralten. Besser bietet sich eine gute Pressearbeit an. D. h., für allgemeine Werbematerialien sollte der Einsatz von TH-Mitteln auch weiterhin (wie bisher) sparsam erfolgen.
- Unter Kapitel 15.5.2 des PFEIL-Planungsdokuments wird ausgeführt, dass die Informations- und Publizitätsmaßnahmen der Erfolgskontrolle der Evaluierung unterliegen. Wir würden vorschlagen, solche Untersuchungen gemeinsam mit allen ESI-Fonds durchzuführen, analog zu der Untersuchung, die das MW 2010 für den EFRE und ESF in Auftrag gegeben hat (steria mummert consulting, 2010).

3 Messung des Programmfortschritts und der Ergebnisse

Die EU hat für Monitoring und Evaluierung eine Vielzahl von Indikatoren verbindlich vorgegeben: Finanz-, Output-, Ziel-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Ein Teil dieser Indikatoren ist ex ante zu quantifizieren, und zwar im Indikatorplan und im Leistungsrahmen. Das System ist, angesichts der u. E. geringen Aussagefähigkeit und Steuerungsfähigkeit, sehr komplex gestrickt. Es sind im Indikatorplan und im Leistungsrahmen jeweils andere Grundgesamtheiten zugrunde zu legen, was die Abstimmung verkompliziert. Der Abgleich mit dem im Programm enthaltenen Finanzplan ist schwierig, da dieser nur auf die ELER-Mittel abhebt, während im Indikatorplan die öffentlichen Mittel insgesamt (einschließlich der für top-ups nach Artikel 81 und 82 der ELER-VO) abzubilden sind (im Leistungsrahmen allerdings ohne top-ups). Bei der Quantifizierung ist zusätzlich zu beachten, dass diese kongruent zu den Monitoring-Vorgaben erfolgt, da die jeweils erreichten Werte zur Messung der Zielerreichung den jährlich zu erstellenden Monitoring-Tabellen entnommen werden sollen.

Die Diskussion um die Indikatoren im Zusammenhang mit der Berichterstattung, dem Indikatorplan und der Leistungsüberprüfung hat zwar auf EU-Ebene sehr früh begonnen. Die vorgesehenen Leitfäden wurden aber immer wieder angepasst und sind (mit Stand Juni 2014) immer noch nicht in Gänze finalisiert. Die DG Agri ist zwar bemüht, die Anleitungen so konkret wie möglich zu fassen. Da aber die Umsetzungsrealitäten in allen MS sehr unterschiedlich sind, tauchen in der konkreten Anwendung immer wieder Probleme auf, die außerhalb des Verantwortungsbereichs der Programmherstellenden sind. Es ist ferner nicht leicht, immer nachzuvollziehen, welches denn tatsächlich die aktuellste Version ist. Bleibt zu hoffen, dass SFC bei der Eingabe der Indikatorwerte entsprechende Plausibilitätsprüfungen vorsieht.

3.1 Programmspezifische Indikatoren

Im Programmplanungsdokument sind keine programmspezifischen Indikatoren enthalten. Es wird ausschließlich auf die im Indikatorplan enthaltenen gemeinsamen Indikatoren abgehoben. Die Indikatoren sind in vielen Fällen weder aussagekräftig noch spiegeln sie die spezifische Zielsetzung einzelner Maßnahmen wider. In den maßnahmenbezogenen IT-Systemen, die für die Abwicklung benötigt werden, sind aussagekräftigere Informationen enthalten, die sowohl für Monitoring- als auch Evaluierungszwecke nutzbar gemacht werden sollten.

3.2 Quantifizierung der Zielindikatoren

Bei den von der KOM vorgegebenen Zielindikatoren handelt es sich in der Mehrzahl der Fälle entweder um Finanz- oder um Outputindikatoren. Nur wenige Zielindikatoren (physische Flächen, Arbeitsplätze, begünstigte EinwohnerInnen) sind nicht quasi als Dreisatz aus jeweils geplanten Finanzvolumina zu berechnen. Von daher ist die Steuerungswirkung des Indikatorplans nicht

höher, als wenn man nur auf die geplanten und verausgabten Mittel abgehoben hätte. Ein grundsätzliches Problem, das aber EU-seitig vorgegeben ist, ist die Berücksichtigung der top-ups im Indikatorplan. Während die ELER-Mittel für den gesamten Programmplanungszeitraum zur Verfügung stehen (und damit auch mit einer gewissen Sicherheit die erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel), gilt dies für die top-ups nicht. Diese werden jährlich/zweijährlich mit dem Landeshaushalt festgelegt. Ändern sich politische Prioritäten, stehen diese Mittel nicht mehr zur Verfügung. Das soll nicht heißen, dass diese Mittel im Monitoring nicht zu berücksichtigen sind. Dies ist sinnvoll, damit ein vollständigeres Bild über die Förderung im ländlichen Raum vermittelt werden kann. Für eine Zielquantifizierung bis 2023 eignen sich u. E. diese top-ups aber nicht.

Da der Indikatorplan eine *Conditio sine qua non* darstellt, möchten wir trotz aller Kritik an seiner Sinnhaftigkeit und Aussagefähigkeit folgende Hinweise (E-Mail am 30.6.2014 an VB) geben:

- Es sollte überprüft werden, ob die Finanzindikatoren im Indikatorplan (v. a. die öffentlichen Mittel) mit den aus dem Finanzplan errechneten Werten (einschließlich Leistungsreserve und Umschichtungsmittel) zuzüglich top-ups übereinstimmen. Im Vergleich zu unseren Berechnungen ergeben sich immer wieder leichte Differenzen, die z. T. vermutlich darauf zurückzuführen sind, dass sich an der (uns nur zu einem Zeitpunkt bekannten) Aufteilung zwischen Übergangsbereich und normalem Gebiet Verschiebungen ergeben haben.
- Unter Focus Area 3b fällt in PFEIL der Hochwasser- und Küstenschutz. Schwerpunktartig wird dieser von Körperschaften des Öffentlichen Rechts oder Kommunen umgesetzt (726). Vier landwirtschaftliche Betriebe sollen auch begünstigt werden. Diese vier Betriebe fließen in den Zielindikator ein (und auch in den Leistungsrahmen), was angesichts des deutlichen Schwerpunktes auf dem öffentlichen Bereich wenig sinnvoll erscheint. Zumindest im Leistungsrahmen wären diese vier Betriebe zu streichen, weil auf sie nur ein marginaler Anteil der insgesamt zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel entfällt.
- Das Indikatorenblatt für Priorität 4 ist aus unserer Sicht zu überarbeiten. Die Zielindikatoren müssen sich aus der Zuordnung in Tabelle A1 ableiten lassen. Hier sind alle drei Ressourcen belegt. 4 C (Boden) fehlt aber im Indikatorenblatt für P4. Für Biodiversität wird eine Zielfläche von 202.150 ha angegeben. Im Anhang zu P4 sind diesem Schutzziel ausschließlich Maßnahmen nach 10.1 zugeordnet. Es ist daher nicht plausibel, dass die Fläche für 10.1 mit 198.250 ha geringer ausfällt. Bei Wasser ist eine physische Zielfläche von 45.500 ha angegeben. Gemäß Anhang 1 P4 ergeben sich für das Schutzgut Wasser 39.300 ha, damit ein geringerer Wert als die physische Zielfläche, was unlogisch ist. U. E. fehlen bei der Betrachtung auch die Flächen aus den freiwilligen Vereinbarungen Trinkwasserschutz (Art 81/82).
- Das Indikatorenblatt für 6B gibt keinen Zielwert für geschaffene Arbeitsplätze an. In Vorgängerversionen des Indikatorplans war hier ein Wert von 140 eingetragen. Hat man das Ziel, Arbeitsplätze, wenn auch in geringem Umfang, zu schaffen, aufgegeben oder handelt es sich um einen Übertragungsfehler?

3.3 Angemessenheit der Meilensteine für die Leistungsüberprüfung

Zur grundsätzlichen Kritik an der Leistungsüberprüfung möchten wir auf unseren Arbeitsbericht aus dem Jahr 2011 zum Entwurf der ELER-Verordnung verweisen (Grajewski, 2011). Aus unserer Sicht wird mit der Leistungsüberprüfung gemessen, ob die MS in der Lage sind, die zur Verfügung gestellten Mittel wie geplant auszugeben. Dies hätte man einfacher mit einem Abgleich der vierteljährlichen Ausgabenerklärungen mit dem Finanzplan überprüfen können. Wie das System der Leistungsüberprüfung zu einer besseren Steuerung des Programms in Richtung Ergebnisse beitragen soll, erschließt sich uns nicht. Des Weiteren können wir nicht nachvollziehen, warum die KOM verlangt, schon ex ante eine Festlegung zu treffen, für welche Maßnahmen die zur Verfügung stehenden 51,9 Mio. Euro der ELER-Leistungsreserve eingesetzt werden. Dadurch wird doch die Idee einer Leistungsreserve ad absurdum geführt. Unter 7.2 des Programmplanungsdokuments ist eine indikative Zuweisung je Priorität durch NI/HB vorgenommen worden. Erläuterungen, warum gerade diese Maßnahmen gewählt wurden, fehlen.

Die Konsistenz des Leistungsrahmens selbst können wir nur begrenzt prüfen, da wir dazu nicht nur einen sehr detaillierten Finanzplan, sondern auch eine Differenzierung der maßnahmenbezogenen Outputindikatoren nach der jeweiligen Finanzierungsart bräuchten.

Folgende Punkte möchten wir trotzdem anmerken (mit E-Mail am 30.6.2014 an VB):

- Die Ziele 2013 beinhalten die Mittel der Leistungsreserve, die Meilensteine 2018 natürlich nicht. In Abzug gebracht wurden die top-ups. Ob auch die Leistungsreserve bei der Festsetzung der Meilensteine in Abzug gebracht wurde, erschließt sich uns nicht.
- Bei **Priorität 3** sollte der Leistungsindikator „Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die an Risikomanagementsystemen teilnehmen“ gestrichen werden, weil diese nur einen Bruchteil der Hochwasser- und Küstenschutzmaßnahmen repräsentieren. Zwar wurden die öffentlichen Mittel um die top-ups korrigiert. Warum sich aber die Zahl der Körperschaften des öffentlichen Rechts nur geringfügig nach unten ändert, erschließt sich nicht. Der Meilenstein ist mit 3 % gesetzt. D. h. bis 2018 sollen 19 Körperschaften des öffentlichen Rechts ihre Projekte abgeschlossen haben, im danach folgenden Zeitraum 613. Dies erscheint unplausibel, auch wenn man berücksichtigt, dass es sich häufig um Projekte handelt, die mehrere Jahre bis zur Schlussrechnung brauchen. Besser wäre ohnehin ein Ersatz des gewählten Indikators durch die Zahl der Vorhaben.
- Der Leistungsindikator “Agricultural land under management contracts contributing to biodiversity (ha) (4A) + Agricultural land under management contracts improving water management (ha) (4B) + Agricultural land under management contracts improving soil management and/preventing soil erosion (ha) (4C)” in **Priorität 4** bezieht sich auf Förderflächen (total area supported) (DG Agri, 2014b). Angegeben sind 254.250 ha²⁹. Die physischen Flächen aus dem

²⁹ Das entspricht der Aufsummierung der maßnahmenbezogenen Ansätze aus dem Indikatorplan.

Indikatorplan ergeben zusammen 247.650 ha. Dies ist noch einmal zu prüfen. Der Abzug der top-ups zur Ermittlung der EU-kofinanzierten Flächen erscheint gering. Es ist zu prüfen, ob die freiwilligen Maßnahmen Trinkwasserschutz berücksichtigt wurden. Der Meilenstein erscheint mit 74 % recht niedrig gesetzt. Es würde heißen, dass man 2019 und 2020 noch rund 63.000 ha akquiriert. Ist das realistisch?

- Das Leistungsziel unter **Priorität 5** „Agriculture land under management contracts targeting of GHG and/or ammonia emissions (ha) (5D)“ ist nicht plausibel, weil gemäß Indikatorplan 25.000 ha gefördert werden sollen, das Leistungsziel und der Meilenstein aber nur 4.390 ha betragen. Woraus erklärt sich diese Differenz?
- Als Zielwert unter **Priorität 6** für die Zahl der bis 2018 abgeschlossenen Projekte knapp 45 % des Outputziels für den Gesamtzeitraum anzustreben, erscheint sehr ambitioniert. Es darf nicht vergessen werden, dass es sich um abgeschlossene Projekte handelt, die die Grundlage für das Monitoring bilden. Gerade unter 6B wird vermutlich, wie in der Förderperiode zuvor, die Projektentwicklung in der Anfangsphase eher schleppend laufen. Es wäre sinnvoll, diesen ansteigenden Verlauf auch in der Zahl der Projekte abzubilden.

Bei den anderen Prioritäten sind die Indikatoren und deren Quantifizierung (Meilenstein, targets) nachvollziehbar, soweit dies auf der Basis der uns zur Verfügung stehenden Unterlagen zu beurteilen ist.

3.4 Monitoring- und Evaluationssystem und Evaluationsplan

3.4.1 Monitoring

Mit Ausnahme der Ausführungen im Evaluationsplan muss im Programmplanungsdokument an keiner Stelle das Monitoringsystem beschrieben werden. Die Ausführungen im Evaluationsplan sind knapp gehalten, reichen aber aus, um den grundsätzlichen Ansatz der Datenerfassung für die Berichtspflichten gegenüber der EU beurteilen zu können. Grundsätzlich wird NI/HB an dem System aus der Periode 2007 bis 2013 festhalten. Dies halten wir, wenn die erforderlichen Anpassungen schnell vorgenommen werden, für sinnvoll.

Die Monitoring-Vorgaben, wie sie die EU-KOM gesetzt hat, sind für die Berichterstattung gegenüber der EU in Ordnung. Für die Berichterstattung in NI/HB v. a. im Begleitausschuss muss allerdings, wie bislang, mit detailreicheren Ausführungen auf die angebotenen (Teil)-Maßnahmen abgehoben werden.

Ergebnisindikatoren und Berücksichtigung im Monitoring

Von den vorgesehenen Ergebnisindikatoren sind vier für PFEIL relevant (siehe **Tabelle 9**).

Tabelle 9: Relevante Ergebnisindikatoren

Ergebnisindikator	Maßnahmen
R2:Veränderungen in der landwirtschaftlichen Erzeugung bei unterstützten Betrieben / landwirtschaftlichen Arbeitseinheiten (Schwerpunktbereich 2A)	AFP
R14:Effizientere Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung in Projekten, die im Rahmen eines Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt werden (Schwerpunktbereich 5B)	V&V
R18:Verringerte Methan- und Distickstoffoxidemissionen (Schwerpunktbereich 5D)	NIB AUM Klima
R19:Verringerte Ammoniakemissionen (Schwerpunktbereich 5D)	NIB AUM Klima

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Ermittlung der Werte für die Ergebnisindikatoren (für 2017, 2019 und 2024 relevant) sollten auf Projektebene die relevanten Informationen gesammelt werden. Für das AFP (R2) kann der Ergebnisindikator aus der Auflagenbuchführung berechnet werden. Entsprechende Berechnungsvorgaben aus dem BMEL-Jahresabschluss sind im Monitoring-Handbuch für Deutschland enthalten. R14 ist nur V&V zugeordnet. Da Energieeffizienz ein Förderfähigkeitskriterium ist, sind in den Antragsunterlagen die erforderlichen Informationen (IST und SOLL) abzufragen, später nach Inbetriebnahme die erreichten IST-Werte. Für R18 und R19 sind auf der Outputebene detailliert Parameter zu erfassen, mit denen Effekte später über Koeffizienten hochgerechnet werden können. Der Focus Area 5d ist nur die emissionsarme Gülleausbringung zugeordnet. Um den Minderungseffekt quantifizieren zu können, sollten folgende Daten erfasst werden: ausgebrachte Güllemenge (in m³), Herkunft der Gülle (Rind, Schwein oder Gärrest), Art der eingesetzten Technik und Art der Ausbringungsfläche (Grünland, Ackerland).

3.4.2 Evaluierung

Die DG Agri sieht in dem neuen Evaluierungssystem mit einem Verzicht auf die Halbzeitbewertung und mit der Reduzierung der Indikatoren und Wirkungsindikatoren, die allgemein zugänglichen Statistiken entnommen werden sollen, einen wesentlichen Fortschritt gegenüber dem System 2007 bis 2013. Wir können dies aus verschiedenen Gründen nicht nachvollziehen. Die Halbzeitbewertung wurde zwar abgeschafft. 2017 und 2019 ist aber vollumfänglich zu evaluieren, 2019 auch unter Bezug auf die Wirkungsindikatoren. Sicher sind einige Indikatoren weggefallen. Dies trifft aber eher das Monitoring. Für die Evaluierung wird weiterhin eine Vielzahl von Indikatoren erforderlich sein, auch auf Ergebnisebene und zusätzlich für Kontrollgruppen, um überhaupt eine Aussage zum Einfluss von PFEIL auf die Wirkungsbereiche treffen zu können.

Die EU-seitigen Vorgaben sind aber so breit, dass man seine eigenen inhaltlichen Anforderungen an Evaluierung gut darunter subsumieren kann.

3.4.3 Evaluierungsplan

Die Erstellung eines formalen Evaluierungsplans ist ein neues Instrument. Durch den Evaluierungsplan sollen Kapazitäten, Inhalte und Verwertung der Ergebnisse besser geplant werden. Vom Grundgedanken her ist dies sicher sinnvoll, wobei Niedersachsen/Bremen schon seit 2000 die Evaluierung in der Struktur einer Mehrländerevaluierung durchführen, mit regelmäßigen Steuerungssitzungen auf Programm- und Maßnahmenebene, um den Prozess der laufenden Evaluierung zu strukturieren (Forstner und Koch, 2005). Mit den Jahresberichten der Begleitung wurden Bewertungsberichte erstellt, in denen im Begleitausschuss nicht nur über Aktivitäten sondern auch Ergebnisse der laufenden Bewertung berichtet wurde. Im Unterschied zum jetzt vorgesehenen System waren die Freiheitsgrade größer.

Anders als bei den Strukturfonds ist der Evaluierungsplan Bestandteil des ELER-Programmplanungsdokuments. Das bedingt aus unserer Sicht, dass nur die wesentlichen Punkte aufgeführt werden sollten, will man nicht ständig Programmänderungen provozieren. Die Entwurfsfassung des Evaluationsplans lehnte sich stark an eine Vorlage an, die bundesweit zwischen den ProgrammkoordinierungsreferentInnen diskutiert wurde. Wir haben einige Vorschläge unterbreitet, beispielsweise

- den Bereich Governance und Kommunikation zur besseren Nachvollziehbarkeit zu visualisieren,
- die unterschiedlichen Aufgaben von Begleitung und Bewertung stärker herauszuarbeiten und die Schnittstellen besser darzustellen,
- die Tabellen mit Ablaufplänen, die erhebliche Redundanzen enthielten, zu kürzen,
- das Datenkapitel auszuweiten und
- das Kapitel Ressourcen noch einmal zu überarbeiten.

Die Vorschläge wurden weitgehend übernommen. Wir halten den Plan als Teil des Programmplanungsdokument für hinreichend.

3.5 Empfehlungen

Zu Kapitel 3.1 – Programmspezifische Indikatoren

- Programmspezifische Indikatoren wären für die Maßnahmen sinnvoll, die in engem Zusammenhang mit dem EFRE/ESF-Programm Niedersachsens umgesetzt werden. Dies gilt für viele Maßnahmen, die im EFRE im Rahmen von Prioritätsachse 5 angeboten werden und für die ein sehr differenziertes Monitoring vorgesehen ist. Eine gemeinsame fondsübergreifende Betrachtung wird sonst deutlich erschwert.

- *Für LEADER sollte, wie in der Förderperiode 2007 bis 2013, ein Set von themenbezogenen Indikatoren gemeinsam mit den LEADER-Gruppen entwickelt werden, um dem Bottom-up-Ansatz Rechnung zu tragen.*

Zu Kapitel 3.2 – Quantifizierung der Zielindikatoren

- Noch bestehende Inkonsistenzen im Indikatorplan und im Leistungsrahmen sind zu bereinigen. Diese betreffen vor allem die Prioritäten 4 und 5.

Zu Kapitel 3.3 – Angemessenheit der Meilensteine für die Leistungsüberprüfung

- Bei der Setzung der Meilensteine sollte beachtet werden, dass ihre Überprüfung 2019 auf der Grundlage des Durchführungsberichtes 2018 erfolgt. In den Durchführungsbericht fließen für ELER-Investiv nur die Vorhaben ein, die physisch abgeschlossen sind. Der Zeitverzug ist zu berücksichtigen. Bei Priorität 6 ist der Meilenstein zu überprüfen.

Zu Kapitel 3.4 – Monitoring- und Evaluationssystem und Evaluationsplan

Monitoring

- Im Monitoringsystem (Monitoring-Suite) sollten nach Möglichkeit auch alle top-ups und Bewilligungszahlen systematisch erfasst werden, damit nicht – wie bisher – zusätzliche Daten manuell ergänzt werden müssen. Im Sinne des Kapazitätsaufbaus sind hierfür alle Beteiligten rechtzeitig zu schulen. Verantwortlichkeiten im workflow sind klar festzulegen.
- *Der Ansatz, das Monitoringsystem in Form einer sogenannten Monitoring-Suite an das Zahlstellensystem anzugliedern, ist sinnvoll. Er sollte weiter ausgebaut werden, indem tatsächlich alle Maßnahmen, die Gegenstand des Monitorings sind, auch die top-ups, hier systematisch erfasst werden. Es sollte sichergestellt werden, dass keine händischen Zuarbeiten mehr erfolgen müssen.*
- *Zweimal pro Jahr müssen zukünftig Bewilligungsdaten (öffentliche Mittel) gemeldet werden. Bewilligungsdaten sind in der Förderperiode 2007 bis 2013 von den Fachreferaten dezentral abgerufen worden. Es gab keine Bündelung in einem Datenbanksystem, aus dem per Knopfdruck die entsprechenden Informationen abrufbar waren. Zusätzlich sind für ausgewählte bewilligte Maßnahmen auch noch weitere Informationen in Tabelle D zu erfassen. Es stellt sich die Frage, ob das bisherige Vorgehen von dezentralen Abfragen fortgeführt werden soll. Unseres Erachtens sollte ein Datenbanksystem eingerichtet werden, sodass analog zu den Auszahlungsdaten auch die Daten der Bewilligung zentral abgelegt werden können. Diese Daten sind auch für die finanzielle Steuerung sehr wesentlich.*
- *Neben den für das EU-Monitoring relevanten Daten werden in den verschiedenen maßnahmenbezogenen IT-Systemen noch viele weitere Daten erfasst, die zuwendungsrelevant sind (Art des Zuwendungsempfängers, Lage des Projektes, Finanzierungsquellen, Projektbeschreibungen ...). Soweit diese Daten zahlungsrelevant sind, unterliegen sie Plausibilitätsprüfungen. Die darüber hinaus erfassten Daten unterliegen keiner Qualitätssicherung, sodass sie von Amt*

zu Amt sehr unterschiedlich gefüllt werden. Das ist sehr bedauerlich, weil die nachträgliche Bereinigung der Daten kaum möglich ist und sie somit z. B. für Evaluierungszwecke nur sehr eingeschränkt genutzt werden können. Wenn Daten erfasst werden, sollte durch Schulung und Sensibilisierung der MitarbeiterInnen für eine nutzbare Qualität gesorgt werden. So sollten z. B. die Felder für Projektbeschreibungen systematischer gefüllt werden.

- *Monitoring ist häufig ein Bereich, der in der hektischen Phase der Programmerstellung hintenangestellt wird. Daran ändert auch die formale Vorgabe eines im Programmdokument enthaltenen Evaluationsplans nicht. Da die formalen und inhaltlichen Vorgaben des Monitorings in die IT-Systeme eingepflegt werden müssen und vor allem die Reports zu programmieren sind, sollte, wenn noch nicht geschehen, möglichst schnell eine Arbeitsgruppe eingerichtet werden (Zahlstelle, SLA, VB), um die notwendigen Schritte zur Überarbeitung der Monitoring-Suite einzuleiten. Das Problem ist, dass häufig die EU ihre Anforderungen nicht konstant hält, sondern im laufenden Betrieb Änderungen vornimmt. Das heißt, erforderliche Änderungen müssen zügig in das System eingebaut werden können. Dabei ist beachten, dass die DG Agri zwar Indikatoren definiert und Hinweise für das Reporting für flächenbezogene und investive Maßnahmen gibt. Die Umsetzung dieser Vorgaben muss aber auf der Basis der im Land vorhandenen IT-Architektur erfolgen. Die Übersetzung der allgemeinen Hinweise aus dem Monitoring-Leitfaden (DG Agri, 2014b) ist trotz eines deutschen Monitoring-Handbuchs, an dem auch Niedersachsen beteiligt ist, anspruchsvoll und zeitaufwändig, v. a. wenn noch Arbeitsschritte vergeben werden müssen. Der Workflow ist für alle Beteiligten klar festzulegen.*
- *Die Verantwortlichkeiten für die Lieferung der Monitoring-Daten, auch im Hinblick auf die Prüfung, ob die Vorkontrollsysteme in der Lage sind, die erforderlichen Daten zu liefern, sollten zu Beginn des Förderzeitraums klar festgelegt werden. Im Sinne des Kapazitätsaufbaus sollte eine Einführung für alle Zuständigen gegeben werden.*
- *Das EU-Monitoring beschränkt sich nicht auf die Datenlieferung zur Füllung der Monitoring-Tabellen. Für die jährlichen Durchführungsberichte sind weitere Informationen zur Interpretation der Daten, zu Durchführungsproblemen und Abhilfemaßnahmen und zur Technischen Hilfe erforderlich. Diesbezüglich sind die Verantwortlichkeiten auch klar zu benennen.*
- *Zur Ermittlung der Werte für die Ergebnisindikatoren (für 2017, 2019 und 2024 relevant) sollten auf Projektebene die relevanten Informationen gesammelt werden.*

Evaluierung

- *Evaluierung braucht ein evaluierbares Programm. Aufgrund des stark von externen Vorgaben und SFC strukturierten Programmplanungsdokuments sind im Rahmen der Auftragsklärung zwischen Auftraggeber und Evaluator noch Konkretisierungen vorzunehmen, was die Erfolgsparameter der Maßnahmen betrifft. Die outputbasierten Zielindikatoren reichen dafür nicht aus. Damit kann nur der Vollzug und die Qualität der Planung gemessen werden.*
- *Evaluierung benötigt Daten, die über die Anforderungen des Monitoring hinausgehen. Für den Datenzugang sind jetzt schon die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen, z. B. in den Antragsunterlagen und im InVeKoS. Dies betrifft auch Daten nichtgeförderter Vergleichsgrup-*

pen bzw. Flächen. Letzteres ist datenschutzrechtlich besonders brisant und sollte rechtzeitig vor der Ausschreibung von Evaluationen geklärt sein.

Evaluierungsplan

- Wir halten es für sinnvoll, auf der Arbeitsebene den Evaluationsplan (außerhalb des Programmplanungsdokuments) noch weiter zu konkretisieren, im Lenkungsausschuss unter Federführung der Staatskanzlei. Dies beinhaltet auch, die sehr abstrakten und allgemeinen Vorgaben (z. B. die Evaluierungsfragen) viel stärker auf PFEIL und die landesspezifischen Ziele herunterzubrechen.

4 Prüfung der geplanten Vorkehrungen für die Programmumsetzung

4.1 Personalkapazitäten und administrative Leistungsfähigkeit

4.1.1 Bewertungskontext

Der Aspekt der ausreichenden institutionellen Kapazitäten wurde für die Förderperiode durch die Formulierung eines eigenen thematischen Ziels (VO (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 9, Nr. 11) und dezidierte Anforderungen an die Darstellungen im Programmplanungsdokument sowie die Ex-ante-Evaluierung (EEN und EU-COM, 2012) aufgewertet. Dahinter steht die Erkenntnis, dass die besten strategischen Ansätze keine Früchte tragen, wenn die MS über keine angemessenen Kapazitäten und Strukturen verfügen, diese umzusetzen und die Mittel zielgemäß zu steuern und zu verteilen (EEN und EU-COM, 2012, S. 95).

Im Programmplanungsdokument sind die Grundzüge des Verwaltungs- und Kontrollsystems in Kapitel 15.1 beschrieben. Die Zuständigkeiten und Funktionszuweisungen im Bereich des Zahlstellenverfahrens gehen daraus klar hervor, sodass die Darstellung für diesen Bereich der Umsetzung als aussagekräftig gewertet wird. Quantifizierte Angaben über die eingesetzten personellen Ressourcen und deren Qualifizierung enthält das Programm nicht, sind aber aus unserer Sicht auch nicht erforderlich. Diese Gesichtspunkte sind Gegenstand von vertieften Prüfungen der Leistungsfähigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch Audits der zuständigen Behörde bzw. Bescheinigenden Stelle. Zudem werden sie Gegenstand der Prüfungen im erneut notwendigen Zulassungsverfahren der Zahlstelle sein.

Gleichwohl kann prinzipiell der im Programmplanungsdokument vorgenommenen Einschätzung, dass „für die Umsetzung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des EPLR in den zuständigen Stellen ausreichend personelle Ressourcen und ausreichend technische und administrative Kapazitäten zur Verfügung stehen“ (ML et al., 2014c, S. 208), aus unserer Sicht gefolgt werden. Gestützt wird diese Einschätzung der Leistungsfähigkeit durch die Tatsachen, dass

- die niedersächsische Förderverwaltung in der Vergangenheit neben dem guten Umsetzungsstand der eigenen Förderprogramme auch in der Lage war, Mittel anderer Länder aufzunehmen und zu binden,
- die erforderlichen Unterlagen und Berichte zum Rechnungsabschluss im Gegensatz zu anderen Bundesländern immer fristgerecht bei der Bundeskoordinierungsstelle eingereicht wurden,
- es im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung und den entsprechenden Prüfberichten der BS keine erheblichen Mängel oder Prüfbeanstandungen gab und gibt.

Zu den Aspekten der Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Hinblick auf eine effiziente Programmumsetzung gehören neben einem gut aufgestellten Zahlstellensystem jedoch weitere Aspekte, die im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung zu beleuchten sind. Die untersuchungsleitenden

Fragen richten sich nach grundlegenden Anforderungen, die an Umsetzungsstrukturen (EU-kofinanzierter) Förderprogramme zu stellen sind (zur theoretischen Begründung siehe Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014). Diese beziehen sich im Wesentlichen auf vier Teilaspekte:

- (1) die Organisation der **Aufbau- und Ablauforganisation** zur Steuerung auf Programm- und Maßnahmenebene (Programmmanagement) nach folgenden Merkmalen:
 - wenige, klar definierte Schnittstellen sowohl auf der Ebene der Steuerung als auch der Umsetzung durch integrierte Umsetzungsstränge;
 - Bewilligungsebene so zentralisiert wie möglich und so regionalisiert wie fachlich notwendig;
 - hohe Stabilität und Kontinuität: ausgewogenes Verhältnis zwischen Erfahrungswissen und Lernkosten;
 - klare Funktionszuweisungen und verbindliche Austausch- und Kommunikationsstrukturen zwischen den Akteuren.

Durch eine Visualisierung der Umsetzungsstrukturen werden Schnittstellenproblematiken herausgearbeitet. Bei der Beurteilung der Effizienz der implementierten Abläufe und involvierten Stellen werden die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse aus der laufenden Bewertung berücksichtigt. Vertieft wird auf Veränderungen gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 eingegangen, insbesondere auf die Umstrukturierungen auf Ebene der Programmsteuerung.

- (2) die **personellen Ressourcen** für die Programmumsetzung: Gefordert sind ausreichende Kapazitäten und eine nachhaltige Personalentwicklung zur Vermeidung personeller Engpässe und zum Aufbau/Erhalt von Fachlichkeit sowie Engagement und Kreativität.

Die Veränderungen in den Maßnahmenkonzeptionen, Fördervolumina und den Abwicklungsanforderungen gegenüber *PROFIL* und den daraus resultierenden Anpassungs- und Kapazitätsaufbauerfordernissen auf Ebene der Bewilligungsstellen werden bewertet.

- (3) die technischen Kapazitäten im Bereich der **IT-Landschaft**: effizienter und funktionaler Einsatz von EDV.

Es wird eine Einschätzung der Systemarchitektur nach den Gesichtspunkten Funktionalität und Nutzerfreundlichkeit im Sinne einer Unterstützung der effizienten Umsetzung vorgenommen.

- (4) die **Beratungskapazitäten** der Förderverwaltung im Hinblick auf potenzielle Antragstellende.

Hier wird den Fragestellungen nachgegangen, ob die potenziellen Antragstellenden ausreichenden Zugang zu Beratungsleistungen haben, die sie bei der Antragstellung unterstützen, und ob die vorhandenen Beratungsstrukturen eine effektive Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen sichern.

Insgesamt hebt Kapitel 4.1 darauf ab, inwieweit die existierenden bzw. geschaffenen Strukturen und Kapazitäten eine effektive Programmumsetzung befördern, und in welchen Bereichen noch Optimierungsbedarf bzw. Handlungsansätze bestehen. Unter 4.1.2 wird die Organisationsstruktur der Umsetzung von PFEIL nach diesen Gesichtspunkten analysiert und die Veränderungen gegenüber der Struktur von *PROFIL* (Stand 2012) beleuchtet. Unter Kapitel 4.1.3 wird vertieft auf die Ebene der Bewilligungsstellen und deren personelle Ressourcen und unter Kapitel 4.1.4 auf die EDV-Landschaft eingegangen. Unter 4.1.5 werden kurz die Beratungsstrukturen umrissen.

Grundlagen der Bewertung

Zentrale Grundlage der Aussagen, Bewertungen und Empfehlungen ist die im Rahmen der begleitenden Evaluierung durchgeführte Implementationskostenanalyse (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014, Veröffentlichung in Vorbereitung)³⁰. Daneben treten Interviews mit VerwaltungsvertreterInnen und die Analyse von Dokumenten (Koalitionsvereinbarung, Gründungserlasse, Organigramme etc. im Zusammenhang mit der Gründung der ÄrL und den Landesbeauftragten). Bewertungsansätze basieren auf Erkenntnissen im Bereich der Steuerungs- und Implementations-theorie (vgl. hierzu Gawron, 2010).

4.1.2 Organisationsstruktur der Umsetzung von PFEIL

4.1.2.2 Wesentliche Merkmale der Ablauf- und Aufbauorganisation

Die Strukturlandkarte (**Abbildung 19**) umfasst die für die Umsetzung des Programms wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen in Niedersachsen und Bremen und illustriert deren erforderliche Interaktionen sowie die Bezüge zur Bundes- und EU-Ebene.

³⁰ Diese Analyse setzt sich aus einem quantitativen Teil in Form einer Vollerhebung der Implementationskosten von *PROFIL* auf Seiten der öffentlichen Verwaltung und einer qualitativen Analyse zusammen. Im Rahmen der qualitativen Analyse wurden zahlreiche leitfadengestützte Interviews auf Ebene der Bewilligungsstellen und der Zahlstelle geführt, in deren Mittelpunkt eine Stärken- und Schwächenanalyse der Bereiche Verwaltungsaufbau, Ablauforganisation, IT-Landschaft und Finanzmanagement und personelle Ressourcen stand. Die Analyse wurde parallel in den Bundesländern Hessen, Schleswig-Holstein und NRW durchgeführt, sodass auch ländervergleichende Erkenntnisse gewonnen werden konnten.

Im Folgenden wird näher auf die Strukturen in NI/HB von der Steuerungsebene (VB, ZS, Staatskanzlei, Fachreferate) bis zur Bewilligungsebene mitsamt Auswahl- und Entscheidungsgremien eingegangen.

Wie bereits im Rahmen der Bewertungen von *PROFIL* herausgestellt, sind die Umsetzungsstrukturen in NI/HB komplex, zeichnen sich weitgehend aber durch eine gute Funktionsfähigkeit aus. Dies wurde durch die aktuellen Ergebnisse der Implementationskostenanalyse bestätigt. Mit einer insgesamt klaren Aufgaben- und Kompetenzverteilung ist die Anforderung, innerhalb der Programmumsetzung eine einheitliche Qualität des Handelns zu sichern, weitgehend effektiv organisiert. Diese grundsätzliche Aussage gilt auch für PFEIL.

Dies spiegelt sich auch in der verwaltungsökonomischen Kenngröße der Implementationskosten wider. Bezogen auf die Implementationskosten (2011) lag Niedersachsen mit rund 10 % des ausbezahlten Fördermittelvolumens deutlich unter den relativen Kosten der anderen Bundesländer. Negative, rein auf ineffiziente Organisationslösungen zurückzuführende Kosteneffekte konnten – im Vergleich zu anderen Bundesländern – nur in untergeordneten Aspekten aufgezeigt werden. Die hohe Komplexität der Strukturen folgt aus dem förderstrategisch breiten Maßnahmenpektrum, dem Ressortzuschnitt der Landesregierung, der Kooperation mit Bremen und der Umsetzung der Fördermaßnahmen über die jeweiligen Fachverwaltungen.

Die Umsetzungsstruktur von PFEIL wird entscheidend durch die folgenden Ausprägungen, Entwicklungsprozesse und Veränderungen gegenüber *PROFIL* bestimmt:

In den Grundzügen unveränderte Merkmale

- **Grundsätzliche Kontinuität im Organisationsgerüst:** Seit den großen Strukturreformen (2005) der niedersächsischen Landesverwaltung und den damit verbundenen Umbrüchen in den Zuständigkeiten für Fördermaßnahmen sind die Zuständigkeiten und Strukturen in den großen Linien konstant geblieben. In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden zum Teil Feinjustierungen durch weitere Zentralisierungen oder stärkere Trennung von Aufgaben innerhalb der Bewilligungsstränge vorgenommen. Die drei Bewilligungsstränge sind nach wie vor: der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) und die niedersächsische Verwaltung für Landentwicklung. Grundlegendere strukturelle Änderungen wurden hier zwar mit der Gründung des LGLN 2011 und den dort eingegliederten elf Ämtern für Landentwicklung (ÄfL) sowie der 2014 erneut vorgenommenen Umorganisation durch die Herauslösung der Ämter aus dem LGLN und deren Integration in die vier geschaffenen Ämter für regionale Landesentwicklung vorgenommen. Diese waren und sind aber für das operative Fördergeschäft an den elf Standorten (nunmehr vier Ämter und sieben Geschäftsstellen) in Bezug auf Zuständigkeiten und Personal von geringer Auswirkung. Auswirkungen gibt es gleichwohl für Aspekte der Koordination (siehe hierzu weiter unten).
- **Homogenität der involvierten Institutionstypen:** Bei den in die Umsetzung von PFEIL involvierten Organisationen handelt sich ausschließlich um Landesverwaltungen im nachgeordne-

ten Bereich der Fachreferate bzw. bei der LWK Niedersachsen um Auftragsangelegenheiten nach Weisung³¹ (unter Fachaufsicht der jeweiligen Ressorts). Eine Kommunalisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung, die immer wieder diskutiert wird, wurde nicht vorgenommen. Damit werden insgesamt lange Implementationsketten und Reibungsverluste zwischen Institutionstypen vermieden.

- Zur Homogenität der Strukturen trägt auch die **Verankerung der Zahlstelle (ZS) im Ministerium** bei. In einigen anderen Bundesländern ist diese Funktion ausgelagert.³² Da in NI/HB die Fachreferate Teil der Zahlstelle sind, entstehen keine Schnittstellen zwischen Richtliniengebung, operativen Steuerungsaufgaben und IT-Verantwortung für die Fördermaßnahmen, weil die Verantwortung hierfür bei den Fachreferaten liegt. Damit verbleibt insgesamt die Steuerungskompetenz beim Land, und das Ministerium ist Herr des Verfahrens. Die Fachreferate führen neben der Fachaufsicht auch die Aufsicht im Rahmen der Zahlstellenangelegenheiten über die Bewilligungsstellen aus (**integrierte Fachaufsicht**).
- Starke Stellung der ZS als eigenständiges Referat innerhalb der Organisationsstruktur und damit eine weitgehende **Optimierung der ZS-Anforderungen in den Strukturen**, insbesondere durch eine weitgehende organisatorische Abtrennung der ZS-Funktionen in den Bewilligungsbehörden.
- Hohe Komplexität auf der Steuerungsebene (siehe unten) und eine **starke Bündelung und Kanalisierung auf der Bewilligungsebene**. Für die Konzeption und Steuerung allein der AUKM sind beispielsweise fünf Referate (ML und MU (2), SUBV und WuH) zuständig, die insgesamt aber nur von einer Bewilligungsbehörde mit zehn regionalen Bewilligungsstellen integriert umgesetzt werden. Positiv herauszustellen ist die vollzogene Entwicklung des Referats 104 im ML zu einer **fördertechnischen Koordinierungsstelle** für die gesamten Agrarumweltmaßnahmen, inklusive der Maßnahmen des MU. Dadurch werden die integrierte Umsetzung und Harmonisierung der Umsetzungsprozeduren weiter vorangetrieben und fördertechnische EU-Expertise des ML auch für das MU nutzbar gemacht. Für die umsetzende Ebene der LWK (Fachbereich 2.2) ist dies von besonderer Bedeutung, da hier Maßnahmen von vier verschiedenen Fachreferaten umgesetzt werden.

Veränderungen von Merkmalen und Neuerungen

- **Erhöhung der ohnehin gegebenen Komplexität auf der Steuerungsebene:** Insgesamt sind mit Bremen 15 Fachreferate von insgesamt vier Ministerien bzw. senatorischen Dienststellen involviert. Dies sind gegenüber *PROFIL* nochmals zwei Referate mehr. Hinzu kommen zahlreiche Verwaltungseinheiten mit Querschnitts-/Koordinierungsfunktionen, wie die VB, Referat 18 im MU, das Referat 32 beim Senator für Wirtschaft und Häfen (WuH) in Bremen sowie die koor-

³¹ Nach §34 des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LwKG) in der Fassung vom 10. Februar 2003 <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=LwKG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true>

³² Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter (NRW), WIBank (Hessen), in Thüringen sitzt der Leiter der Zahlstelle in einer nachgeordneten Behörde.

dinierende und die operative Zahlstelle. Diese Komplexität auf der Steuerungsebene wurde durch die Einrichtung einer zusätzlichen Stelle zur Koordination der ESI-Fonds im Referat 403 der Staatskanzlei (StK) erhöht. Mit dieser Stelle ist eine weitere Ebene (vertikale Schnittstelle) in die Organisationsstruktur eingezogen worden. Zusätzlich wurden an das Referat 403 der StK Aufgaben der Verwaltungsbehörde delegiert, sodass auch eine neue „horizontale“ Schnittstelle zwischen der StK und der VB im ML entstanden ist (siehe Abbildung 19).

- **Neue Akteure und Gremien auch auf der regionalen Steuerungsebene:** Auf Ebene der vier ehemaligen Bezirksregierungen treten neue Akteure bzw. Akteurskonstellationen in Erscheinung. Deren Ziel ist es, auf der Grundlage regionaler Handlungsstrategien (siehe hierzu genauer Kapitel 2.2.2.1 und 2.8) zum einen die ELER-Förderung mit den anderen Fonds und den Erfordernissen der Landesentwicklung zu koordinieren und zum anderen Einfluss auf das Auswahlverfahren regional bedeutsamer Vorhaben im Bereich der ländlichen Entwicklung zu nehmen. Mit den Ämtern für regionale Landesentwicklung (ÄrL) wurden vier regionale Bündelungsbehörden eingerichtet, in die die ehemalige Strukturförderung für den ländlichen Raum und die Flurbereinigung integriert werden (Dezernate 3 und 4). Neu eingerichtet wurden in den ÄrL die Dezernate 2 „Regionale Landesentwicklung, EU-Förderung, Projektmanagement“. Während die Dezernate 3 und 4 weiterhin dem ML nachgeordnet sind, untersteht das Dezernat 2 der Staatskanzlei (Referat 401). Dies gilt ebenso für die jeweils an der Spitze der ÄrL stehenden Landesbeauftragten für regionale Landesentwicklung. Zusätzlich sind bei jedem Amt kommunale Steuerungsausschüsse angesiedelt, die in die Vorhabenauswahl und Förderentscheidung mit einzubeziehen sind. Zusammensetzung und Tragweite der Entscheidungen dieses Gremiums sind den vorliegenden Unterlagen nicht zu entnehmen (Diskussion unter 4.1.2.2).
- **Weitere Reduzierung der Bewilligungsstellen:** Gegenüber der letzten Förderperiode wird sich die Anzahl der Bewilligungsstellen reduzieren, nämlich zum einen im Bereich der LWK durch den Verzicht auf Weiterführung der forstlichen Maßnahmen im Rahmen der EU-Förderung (Verwaltungsökonomie). Zum anderen reduziert sich im Bereich der niedersächsischen Verwaltung für Landentwicklung die Zahl der Bewilligungsstellen von elf auf vier, auch wenn die Anzahl der Standorte der ehemaligen ÄfL erhalten bleibt.³³ Der Abbau von Bewilligungsstellen ist neben der allgemeinen Reduzierung von Fixkosten und Schnittstellen mit einer Reduzierung des Aufwands der übergeordneten Kontrollinstanzen (Fachaufsicht, Bescheinigende Stelle, Interner Revisionsdienst etc.) verbunden, da diese immer eine bestimmte Stichprobenanzahl an Bewilligungsstellen überprüfen müssen. Anzumerken ist, dass in den ÄrL neue Schnittstellen zwischen den Geschäftsstellen und den „Hauptsitzen“ entstehen, die gestaltet werden müssen (Dienstbesprechung etc.). Aus den uns vorliegenden Informationen geht auch nicht hervor, inwieweit mit den neuen Aufgabenzuweisungen zwischen Hauptsitz und Geschäftsstellen Ressourcen verschoben werden.

³³ Allerdings wird der Standort Hannover „schrittweise“ nach Hildesheim verlegt, mit den entsprechenden Konsequenzen für die MitarbeiterInnen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass gegenüber *PROFIL* einer weiteren stringenten Kanalisierung und Verstetigung auf Ebene der Bewilligung eine Verkomplizierung auf der Steuerungsebene gegenübersteht, sowohl auf der Landesebene als auch auf der regionalen Ebene. Hier treten eine Reihe neuer Akteure in Erscheinung, deren Zusammenspiel mit den bereits bestehenden Strukturen zurzeit noch nicht nachvollzogen werden kann (hierauf wird unter Kapitel 4.1.2.2 nochmals näher eingegangen).

Im Programmplanungsdokument wird auf die Rolle der neuen Akteure und die mit ihnen vom Land verfolgten Ziele im Sinne eines effektiven Programmmanagements nicht eingegangen. Das gilt auch für die Gestaltung der weiterhin bestehenden Koordinations- und Abstimmungserfordernisse mit dem Bundesland Bremen sowie der Zusammenarbeit zwischen ML und MU. Die Gestaltung dieser Prozesse ist entscheidend für die reibungslose Abwicklung und zielorientierte (Nach-)Steuerung des Gesamtprogramms. Gerade im Bereich des MU konnte in der Vergangenheit die interne Steuerungsfunktion und auch die Koordinierungsfunktion durch personelle Engpässe und Personalweggänge nicht immer ausreichend und rechtzeitig wahrgenommen werden. Hierunter hat neben den Bewilligungsstellen auch die Programmsteuerung durch Verzögerungen in den notwendigen Zulieferungen von Daten und sonstigen Informationen gelitten.

Neben den Strukturen ist auch die Organisation der Abläufe für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung von großer Bedeutung. Zentrale Elemente sind die Zahlstellendienstanweisung (ZDA) und die darauf aufbauenden Besonderen Dienstanweisungen (BDA) der Fachreferate für spezifische maßnahmenbezogene Regelungen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass eine umfassende und eindeutige ZDA (BDA), die zeitnah an neue Rechtslagen angepasst wird, für die Sicherstellung eines effizienten Verwaltungshandelns notwendig ist. Durch Ad-hoc-Entscheidungen und Einzelerlasse entsteht schnell eine unübersichtliche Handlungsgrundlage. Daher sollte mit Nachdruck an der Erstellung der ZDA für die nächste Förderperiode gearbeitet werden. Bei den folgenden BDA sollte noch mehr als in der Vergangenheit darauf geachtet werden, dass sie untereinander konsistent sind. Gerade für Bewilligungsstellen, die Maßnahmen mehrerer Fachreferate umsetzen (siehe Strukturlandkarte), führen unbegründet voneinander abweichende Detailregelungen in den BDA zu vermeidbarem Mehraufwand und Fehlerrisiken.

4.1.2.2 Neue Steuerungs- und Koordinationselemente

Am Ende der Programmlaufzeit 2013/2014 wurden durch die neue Landesregierung organisatorische Neuerungen eingeführt, die die Steuerung der Programmabwicklung betreffen, sowohl landesweit als auch auf regionaler Ebene (siehe oben). Ursprünglich sollte ein eigenes EU-Ressort eingerichtet werden, dann wurde die Idee verfolgt, die Verwaltungsbehörden aller EU-Fonds in der Staatskanzlei (StK) anzusiedeln. Während dieser Schritt für den EFRE und ESF mit der Integration ihrer Verwaltungsbehörden in das dortige neue Referat 403 vollzogen wurde, ist die ELER-Verwaltungsbehörde im ML verblieben. Nur der ehemalige Leiter und eine Mitarbeiterin sind in die StK, Referat 403 „Koordination der EU-Förderung“ gewechselt. Die ELER-VB im ML erhielt

einen personellen Ausgleich und eine neue Leitung. Neben der übergeordneten Koordinationsfunktion nimmt Referat 403 der StK auch eine „beigeordnete Funktion“ zur ELER-VB im ML wahr, da ihm VB-Aufgaben delegiert wurden. So ist die Staatskanzlei u. a. zuständig für die Evaluierung und den Vorsitz des künftigen Begleitausschusses für PFEIL. Die Details der Abgrenzungen sind aber Gegenstand noch fortdauernder Verhandlungsprozesse, bzw. im Einzelfall zu klären. Anders als für die anderen Fonds sind mit dieser Lösung Doppelstrukturen und eine zusätzliche Abstimmungsebene entstanden.

Das ursprüngliche Ziel der Umstrukturierungspläne, eine stärkere Verzahnung der Förderansätze untereinander und mit landespolitischen Zielen, entspricht grundlegenden Empfehlungen der Evaluierung (so z. B. Fährmann et al., 2008), eine interministerielle und fondsübergreifende Strategie für die Entwicklung der ländlichen Räume und deren bessere Koordination zu schaffen.

Der gefundene Organisationskompromiss ist verwaltungswissenschaftlich bzw. steuerungstheoretisch deutlich als „Second-best-Lösung“ zu bewerten, deren problematische „Nebenwirkungen“ derzeit – im Rahmen der Neuprogrammierung – deutlich zutage treten. Schwierigkeiten bzw. Mehrarbeit bereiten insbesondere folgende Aspekte:

- die klare „überschneidungslose“ Trennung der Funktionen und Definition der Kompetenzen im Einzelfall. Die Trennung zwischen Gestaltung, Förderzielformulierung und Verwaltung eines Programms ist schwierig und auch nicht immer sinnvoll.
- die (widerspruchsfreie) Kommunikation nach außen und die Wahrnehmung von außen: „Wer spricht für den ELER – ML oder die Staatskanzlei?“
- zeitliche Verzögerungen von Informationsweitergaben und Bearbeitungsschritten durch die zusätzliche Abstimmungsebene.
- die Rollenaufteilung bei Verhandlungen mit der Kommission oder der Vertretung in Bundesländer-Arbeitskreisen. Durch die Notwendigkeit eines sicheren, vollständigen und rechtzeitigen Informationstransfers sind dies im Zweifelsfall VertreterInnen beider Einheiten.
- der Aufbau eines doppelten Berichtswesens: Verwaltungsbehörde an den Staatssekretär ML, Referat 403 an die Sonderstaatssekretärin in der StK.
- doppelte Datenlieferungserfordernisse aller an der Umsetzung beteiligten Institutionen und damit ggf. auch doppelte Anmerkungen, Nachfragen etc., da die Trennung von Begleitung und Evaluierung schwierig und zum Teil auch wenig sinnvoll ist.
- hohe Anforderungen an das Informations- und Kommunikationsmanagement über Ressortgrenzen hinweg zur Begrenzung der generellen „Gefahr“ einer nicht reibungs- und verlustfreien Informations- und Wissensweitergabe in dem komplexen Mehrebenensystem der EU-Förderung.

Nachvollziehbar ist, dass zu Beginn von Umstrukturierungen Reibungsverluste auftreten und Lernkosten entstehen. Wesentlich für die Zukunft wird sein, ob sich die Schwierigkeiten durch wachsende Routine glätten werden oder ob die Schnittstelle ML/StK ein strukturelles Problem

wird. Wesentlich für deren Mehrwert ist die stringente Weitergabe von inhaltlichen Impulsen zur rechten Zeit (Stichwort agile Steuerungsfähigkeit), damit sie auf der operativen Ebene Wirkung entfalten können.

Zurzeit werden viele Aktivitäten in doppelter Besetzung wahrgenommen und die Abstimmungsprozesse binden Kapazitäten, die für eine tiefere inhaltliche gemeinsame Strategieentwicklung mit den andern Fonds fehlen (siehe hierzu Kapitel 2.2.2).

Es wird sich herausstellen müssen, ob sich der Konstruktionskompromiss auf Dauer als organisatorisch tragfähig erweist und zu einem Mehr an strategischer Komplementarität und organisatorischer Kohärenz der Fonds führt. Dazu muss es langfristig gelingen, Förderstrategien der Fonds für den ländlichen Raum tatsächlich besser zu verzahnen und synergetisch zu nutzen, fondsübergreifende Evaluierung und Partnerschaftsbeteiligung zu realisieren und Förderbedingungen, die in der Kompetenz des Landes liegen, zu harmonisieren.

Gleiches gilt für die Strukturen, die auf regionaler Ebene errichtet wurden. Eine Bündelung und Koordination von Förderung in größeren regionalen Zusammenhängen als bislang unter dem Dach eines ArL ist generell positiv zu werten. Kritisch zu sehen ist das Zusammentreffen vieler bestehender Strukturen, Entscheidungsverfahren und Strategien (Dezernate 3 und 4, kriteriengestützte Auswahlverfahren, LEADER) mit neuen noch zu entwickelnden Zuständigkeiten und Instrumenten (Dezernate 2, RHS, Kommunalen Steuerungsausschuss).

Zu hinterfragen ist die Rolle der kommunalen Steuerungsausschüsse (kSA) bei den ÄrL im Hinblick auf die Entscheidungs- und Bewilligungsverfahren von ELER-Maßnahmen (ML et al., 2014b). Insbesondere bleiben folgende Punkte unklar bzw. kritisch:

- Welche Verbindlichkeit haben die Empfehlungen des kSA und auf welcher Grundlage werden seine Empfehlungen ausgesprochen? Auswahlkriterien sind generell dem ELER-Begleitausschuss zur Befassung vorzulegen.
- Von wem wird nach welchen Kriterien die relevante "Wertgrenze" festgelegt, ab deren Überschreiten Projekte dem Ausschuss vorgelegt werden?
- Generell wird ohnehin ein Ranking der Förderanträge auf der Grundlage von Auswahlkriterien durch die Dezernate 3 der ÄrL zu den vorgesehenen Stichtagen vorgenommen. Eine Veränderung der Rankingergebnisse durch die Ausschüsse würde dieses Verfahren konterkarieren bzw. obsolet erscheinen lassen. Zudem sind zusätzliche Verzögerungen im ELER Bewilligungsverfahren wahrscheinlich.
- Die notwendige Aufbereitung der entsprechenden Projektunterlagen für den Ausschuss bedeutet für die ÄrL einen erheblichen Mehraufwand (siehe zu deren Auslastung unter 4.1.3.2).
- Ein wesentlicher Aspekt ist die möglicherweise mangelnde Unabhängigkeit der Entscheidungsträger durch eine Doppelfunktion als Ausschussmitglied und Antragsteller. Eine Vielzahl von Vorhaben wird durch kommunale Akteure beantragt. In diesem Zusammenhang ist auf

die vom Europäischen Rechnungshof geltend gemachten Bedenken und Kritikpunkte im Rahmen seiner LEADER-Prüfung hinzuweisen (ERH, 2010). Der ERH hebt hierin stark auf Gefahren der Rollen- und Interessenkonflikte und eingeschränkter Unabhängigkeit in der Förderentscheidung ab, da in den Entscheidungsgremien der LAGn auch kommunale Akteure vertreten sind. Der ERH hat daher höchste Anforderungen an Dokumentation und Transparenz der Entscheidungsfindung und -begründung gestellt. Diese werden im Fall der kSA unbedingt einzuhalten sein, will Niedersachsen nicht Gefahr laufen, einen systemischen Fehler zu begehen.

Aus den genannten Gründen halten wir die Integration von ELER-Fördermaßnahmen in das vorgesehene Verfahren über die kSA für nicht sachgerecht. Besser wäre es, das Votum der kSA als ein Kriterium in das Auswahl- und Rankingverfahren zu integrieren.

4.1.3 Bewilligungsstellen: Anpassungs- und Kapazitätsaufbauerfordernisse

4.1.3.1 Kapazitäten der Bewilligungsstellen

Aus den Ergebnissen der Implementationskostenanalyse (IKA) (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014, Veröffentlichung in Vorbereitung) lassen sich im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit und die vorhandenen Ressourcen der Bewilligungsstellen die folgenden Erkenntnisse ableiten:

- Die Abläufe und Zuständigkeiten, die Zusammenarbeit mit den Zentralen Geschäftsbereichen der Behörden bzw. der LWK sowie die Zusammenarbeit mit Fachreferaten sind weitgehend eingespielt und funktionieren reibungslos.
- In Bezug auf die personellen Ressourcen kristallisieren sich zwei wesentliche Problemfelder heraus, die sich in unterschiedlicher Gewichtung in allen Bewilligungsstellen finden lassen:
 - Personalabbau, häufige Wechsel, Überalterung;
 - zunehmende Anforderungen, die in einer „normalen“ Verwaltungsausbildung kaum vertieft behandelt werden und sich in der Entgeltstruktur auch nicht widerspiegeln.

Im Einzelnen stellt sich die Situation in den Bewilligungsstellen wie folgt dar:

LWK Niedersachsen

Bei der LWK sind zwei Fachbereiche (2.1 und 2.2) in die Förderung involviert. Die Förderverwaltung ist organisatorisch von den anderen Arbeitsbereichen getrennt. Im Bereich ELER-Investiv gibt es drei jeweils zentrale Bewilligungsstellen für die unterschiedlichen Maßnahmenbereiche. Dem Fachbereich 2.2 sind zehn regionale Bewilligungsstellen angegliedert (siehe Abbildung 19).

ELER-Investiv Fachbereich 2.1

Nach eigener Einschätzung hat die LWK als Bewilligungsstelle in den letzten Jahren konsequent daran gearbeitet, die Effizienz in der Bearbeitung zu erhöhen. Dies gilt insbesondere für das AFP. Die Kennzahlen, die im Rahmen der IKA erhoben wurden, stützen diese Einschätzung. Auch für die Maßnahmen der Beratung, Berufsbildung und Transparenz gab es keine organisationsbezogenen Kritikpunkte. Für das AFP ist jedoch zukünftig mit einem höheren Aufwand bei weniger Fallzahlen zu rechnen, da mit der Ausrichtung der Förderung auf den Tierschutz in der Maßnahme grundsätzlich umgesteuert wird. Während in den Bewilligungsstellen „InVeKoS“ die z. T. problematischen Arbeitsbedingungen stark thematisiert wurden, herrscht in den zentral bewilligten Maßnahmenbereichen eine hohe Zufriedenheit, Motivation und kaum Fluktuation. Die Kontinuität stärkt eine entsprechende Expertise. Hinzu kommt, dass gegenüber den Kreisstellen auch eine Stufe höher (E10) eingruppiert wird.

ELER-InVeKoS – Fachbereich 2.2

Die Arbeitsabläufe werden als effektiv eingestuft, die Schnittstellen sind hinreichend klar definiert und erweisen sich als praxistauglich. Einzig die Zusammenarbeit mit dem MU sollte effektiver gestaltet werden, und MU-Vorgaben sollten rechtzeitig bei der LWK vorliegen. Die positiven Aussagen zur Organisationsstruktur wurden von Einschätzungen zur Personalsituation kontrastiert. Einige Bewilligungsstellen beurteilen den Personalumfang, der zur Abwicklung der Direktzahlungen und der flächengebundenen Fördermaßnahmen zur Verfügung steht, als defizitär, so dass Aufgaben nicht mehr mit der eigentlich notwendigen Bearbeitungstiefe erfüllt werden. Andere Bewilligungsstellen bewerten die Personalausstattung als knapp, aber gerade noch ausreichend.³⁴ Als besonders problematisch stufen die Befragten Situationen ein, bei denen der Ausfall von zentralen FunktionsträgerInnen, in den Bewilligungsstellen z. B. den VerwaltungsfachwirtInnen, dazu führen, dass Widerspruchsverfahren oder Sanktionsfälle nicht oder nur verzögert bearbeitet werden.

Hinzu kommen weitere Aspekte, bei denen für die Zukunft Handlungsbedarf gesehen wird: Zum einen ist ein Teil der Arbeitsverträge in den Bewilligungsstellen befristet, zum anderen ist die Eingruppierung der SachbearbeiterInnen gemessen an ihrem Aufgabenspektrum vergleichsweise niedrig (E 9, Landestarif). Beides führt bei unzureichender beruflicher Perspektive dazu, dass die Mitarbeiterfluktuation in den Bewilligungsstellen hoch ist. Häufige Personalwechsel sind mit Wissensverlust verbunden und erfordern immer wieder unproduktive Einarbeitungszeiten. Gerade im EU-Förderkontext sind dies wesentliche Gesichtspunkte.

Ehemalige ÄfL des LGLN – aktuelle Dezernate 3 und 4 der ÄrL

Neben der insgesamt guten Funktions- und Handlungsfähigkeit der ehemaligen ÄfL im LGLN wurden im Rahmen der IKA auch deutlich die Lernkosten von Umorganisationen und die Auswirkun-

³⁴ Als Indikator einer zu knapp kalkulierten Personalausstattung ist zu werten, dass Vertretungssituationen im Fall von Krankheit und Urlaub nur durch Überstunden und/oder Anstauen von Arbeit bewältigt werden.

gen des Neuaufbaus von Kommunikationsstrukturen thematisiert. Gerade die Abwicklung von EU-Förderung ist stark auf reibungslose und schnelle Kommunikationswege angewiesen.³⁵ Vor diesem Hintergrund ist auch die erneute Umorganisation knapp drei Jahre nach der Gründung des LGLN mit der Herauslösung der ÄfL aus dem Landesamt und Umorganisation auf vier ÄfL zu sehen. Auch wenn sich das operative Geschäft nach Aussage des Fachreferates kaum ändern wird, werden Umstrukturierungskosten entstehen. So werden sich die neuen Dezernate 3 und 4 in die neue Organisation der Ämter einfügen und Zusammenarbeitsstrukturen der Geschäftsstellen (ein bis drei Geschäftsstellen pro Amtsbezirk) mit den „Hauptsitzen“ etablieren müssen. Zudem entstehen mit dem Landesbeauftragten und den kommunalen Steuerungsausschüssen neue Einflussgrößen auf die Förderverfahren, die zu Reibungsverlusten und Verzögerungen führen können, wenn Prozesse innerhalb der Ämter (Dezernate 2, 3 und 4) nicht optimal mit diesen Strukturen verzahnt sind. Die zeitliche Parallelität der Umorganisation mit dem Beginn einer neuen Förderperiode und einer deutlichen Ausweitung der Förderung macht diese „heikel“.

Die personelle Situation in den ÄfL (jetzt Dezernate 3 und 4) hat sich im Rahmen der IKA als angespannt herausgestellt. Generell steht die Landesverwaltung unter dem Erfordernis eines Personalabbaus, wobei von den Befragten der Personalbestand noch als „knapp ausreichend“ (LR, 2013) bis sehr dünn gesehen wird.³⁶ Dies gilt v. a. für die reinen Verwaltungstätigkeiten. Allerdings werden auch diese, mit der Veränderung des Maßnahmenportfolios und den erhöhten Anforderungen an das Verwaltungs- und Kontrollsystem, anspruchsvoller (Vergaberecht, Vorsteuerabzugsberechtigung und de-minimis etc.). Bei vertieften Prüfanforderungen stößt die Qualifikation des Personals bereits an Grenzen. Die zunehmende Komplexität der Sachbearbeitung erfordert Kontinuität. Oftmals müssen trotzdem zeitweise unbesetzte Stellen durch befristete Aushilfen aus einem Personalpool besetzt werden, um das laufende Geschäft überhaupt aufrechterhalten zu können. Arbeitsspitzen werden durch das Schieben von anderen Aufgaben, die weniger termingebunden sind, bewältigt. Hinzu kommt eine deutliche „Überalterung“ des Personals.

Durch die starke Konzentration auf Verwaltungsaufgaben und das reine Tagesgeschäft treten die Aufgaben einer aktivierenden Landentwicklung in den Hintergrund. Fachlich-inhaltlich sehen sich die Ämter in ihrem Auftrag der ländlichen Entwicklung nicht mehr gut aufgestellt, vor allem, weil die Vorhaben viel heterogener als noch vor einigen Jahren sind. Dies wurde vor allem im Hinblick auf die Förderung von komplexen Fördervorhaben wie den Dienstleistungseinrichtungen herausgestellt. Die Rolle des Regionalmanagements (RM) als outgesourcte „Kümmerer“ wurde deutlich hervorgehoben. Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und den LEADER-RM funktioniert in Abhängigkeit von Qualität und Kontinuität sehr gut und kann auch zur Verbesserung der För-

³⁵ Das Jahr der Erhebung und auch die Interviews fielen in die Zeit unmittelbar nach Gründung des LGLN und der damit neu etablierten Aufgabenaufteilung zwischen Fachreferat, dem neu eingerichteten Geschäftsbereich 3 mit landesweiten (koordinierenden) Aufgaben und den ÄfL.

³⁶ Es gibt beispielsweise eine interne Anweisung der Behördenleitung, keinen Beurlaubungen oder ähnlichem mehr zuzustimmen.

dereffizienz für die Ämter führen. Die Verstetigung und Kapazitätssicherung der RM stellt daher auch aus Sicht der Verwaltung einen Schlüsselfaktor für die Förderung dar.

NLWKN – seit 2007 zentralisierte Bewilligungsstelle

2007 wurde auch im NLWKN eine zentrale von den Fachbereichen getrennte Bewilligungsstelle eingerichtet, die an vier verschiedenen Standorten vertreten ist. Vorher wurde das Fördergeschäft in den jeweiligen Fachbereichen abgewickelt. Die Gründung dieses Aufgabenbereichs V.5 erfolgte aufgrund von Prüfungen unter anderem der BS, die eine zu große Nähe von fachlicher Betreuung von Projekten und Bewilligung der Förderung ergaben. Bereits in der HZB von *PROFIL* wurde offensichtlich, dass mit dieser organisatorischen Lösung neue Schnittstellen innerhalb des NLWKN geschaffen wurden, die die für eine gestaltende Förderung (investiver Naturschutz, Fließgewässerentwicklung etc.) erforderliche integrierte Sicht von Fachaspekten und fördertechnischer Abwicklung erschweren. Die Trennung führt zu einer rein „verwaltenden“ Förderung. Die inhaltliche Verbundenheit mit der Maßnahme ist in der Bewilligungsstelle kaum mehr gegeben.

Die Personalausstattung ist immer noch knapp bemessen, obgleich gegenüber den Anfängen deutlich Personal aufgestockt wurde.³⁷ Bei Arbeitsspitzen gegen Ende des Jahres, wenn die der Jährlichkeit unterliegenden GAK-Mittel verausgabt werden müssen, wird unter einem erheblichen Druck gearbeitet. Wie schon bei den ÄRL angesprochen, sind auch beim NLWKN die fachlichen Anforderungen an das Personal der Bewilligungsstelle im Hinblick auf z. B. Steuerrecht, Vergaberecht, fachtechnische Kenntnisse sehr hoch und liegen teilweise außerhalb der Ausbildungsinhalte des Verwaltungspersonals.

„Künstliche“ Verknappung der Personalressourcen durch die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips in der IT

Dieser Aspekt wurde sowohl vonseiten der LWK als auch der ÄfL angeführt. Es gilt der Grundsatz, dass 100 % der Anträge einer Verwaltungskontrolle zu unterziehen sind. Alle Arbeitsschritte im Rahmen der Verwaltungskontrolle sind durch ein zweites Augenpaar zu kontrollieren. In der zugrundeliegenden Software werden sehr kleinteilige Arbeitsschritte vorgegeben. *„Jeder Einzelschritt ist freizugeben, damit sind die Kennungen ‚tot‘. Für den nächsten Einzelschritt braucht man wieder die 3. Kennung“* (LR, 2013). Das 4-Augen-Prinzip in Verbindung mit einer sehr kleinteiligen Definition von Arbeitsschritten erzeugt Personalbedarf, der in dieser Form nicht erforderlich wäre. Eigentlich sollte das 4-Augen-Prinzip für sensible Bereiche und nicht für jeden Weiterleitungsschritt vorgesehen sein.

³⁷ Immer noch sind Vertretungen bei Urlaub oder Krankheit problematisch.

4.1.3.2 Anpassungs- und Kapazitätsaufbauerfordernisse

Vor dem Hintergrund der oben geschilderten Ausgangslage für die einzelnen Bewilligungsstränge von PFEIL wird im Folgenden eine grobe Einschätzung vorgenommen, wie sich der Aufwand für die jeweiligen Bewilligungsstellen gegenüber der letzten Förderperiode verändern wird. Betrachtet werden sowohl quantitative als auch qualitative Kenngrößen:

- Fördermittelvolumen: Hier werden die tatsächlich von der Förderverwaltung umgesetzten Volumina bis Ende 2013 (öffentliche Fördermittel ohne zusätzliche nationale Mittel) in das Verhältnis zur indikativen Finanzplanung von PFEIL gesetzt.
- Maßnahmenkomplexität, Förderziele in Flächen bzw. Vorhaben: Betrachtet wird, ob diese gegenüber den bis Ende 2013 bewilligten Vorhaben/Flächen sinken, gleichbleiben oder steigen. Neben der Anzahl der Förderfälle wird auch die Binnenstruktur der Maßnahme betrachtet (Anzahl der Fördergegenstände, Teilmaßnahmen etc.)
- Aufwandsbestimmende Merkmale der Maßnahme: Hier werden die Maßnahmen im Hinblick auf den Aufwand der Verwaltung zur Sicherstellung des Mittelabflusses klassifiziert (siehe auch 2.6.4). Unterschieden werden:
 - Selbstläufer: Maßnahmen, bei denen der Bedarf das Angebot übersteigt und/oder die Auflagenhöhe gering ist;
 - Maßnahmen mit einem langen Vorlauf bzw. Beratungsbedarf, da sie mit hohen bzw. vollkommen neuen Fördervoraussetzungen oder langwierigen Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsverfahren verbunden sind;
 - Maßnahmen mit externen Risiken für ihre Inanspruchnahme, z. B. durch veränderte Marktbedingungen (schwankende Agrarpreise, Einkommensalternativen etc.).
- Abwicklungs-/Kontrollanforderungen pro Förderfall gegenüber *PROFIL*: hier konnte, da noch nicht alle rechtlichen Grundlagen bekannt sind, nur eine vorläufige Einschätzung vorgenommen werden, inwieweit sich der Förderaufwand aufgrund geänderter fördertechnischer Bestimmungen verändern wird. In diesem Rahmen wurde auch abgefragt, inwieweit Vereinfachungsansätze für die Verwaltung genutzt werden (z. B. vereinfachte Kostenoptionen wie Pauschalen, Standardeinheitskosten etc. nach Artikel 60 (4) ELER-VO in Verbindung mit Artikel 67 (1) ESI-Verordnung). Diese kommen bei so gut wie keiner Maßnahme zum Einsatz. Hierzu trägt auch die Rechtsunsicherheit in der Auslegung der rechtlichen Grundlagen in den Verordnungen bei (siehe hierzu Kapitel 2.4).

Eine Gesamtschau der Entwicklung der Kenngrößen führt zu einer Gesamtbewertung des zukünftigen Aufwandes und der dementsprechend vorzuhaltenden Kapazitäten in den Bewilligungsstellen. Unterschieden werden bei bereits in *PROFIL* angebotenen Maßnahmen starker Anstieg, Anstieg, gleichbleibender und sinkender Aufwand. Allein bei den Maßnahmen Wegebau und Kulturerbe ist mit einem leicht sinkenden Aufwand der Ämter zu rechnen. Neue Maßnahmen bedeuten für jede Bewilligungsstelle generell einen zusätzlichen Aufwand und ein zusätzliches Risiko, bei fehlender Akzeptanz verstärkt in die Akquise/Beratung einsteigen zu müssen. Für neue Maßnah-

men wurde aufgrund ihrer voraussichtlich aufwandsbestimmenden Merkmale (Maßnahmenkomplexität, Kontroll- und Abwicklungsanforderungen) basierend auf den Erkenntnissen der IKA abgeschätzt, ob es sich um eine neue Maßnahme mit mittlerem (normalem) Aufwand handeln wird oder um eine mit hohem (überdurchschnittlichem) Aufwand.

Tabelle 10: Entwicklung des quantitativen und qualitativen Aufwands in den unterschiedlichen Bewilligungssträngen von PFEIL

Maßnahme	Fördermittel gegenüber PROFIL*	Maßnahmenkomplexität und Förderziele (Flächen/Vorhaben) gegenüber PROFIL	aufwandsbestimmende Merkmale	Abwicklungs-/Kontrollanforderungen pro Förderfall gegenüber PROFIL	Gesamteinschätzung
NLWKN					
1.2 Gew-SchutzBer	++	ansteigend (Beratung beinhaltet künftig zusätzlich Oberflächengewässer und Grundwasser gemäß WRRL)	Selbstläufer	steigend: aufgrund der neuen Vergabe-RL und Wegfall der Pauschalierungsmöglichkeiten	↗
5.1 HWS	+++	gleichbleibend	Selbstläufer	etwa gleichbleibend	→
5.2 KÜS	--	gleichbleibend	Selbstläufer	etwa gleichbleibend	→
4.4 SAB	+++	ansteigend	hohe Voraussetzungen /Beratungsbedarf ³⁸	etwa gleichbleibend	↻
7.1 EEAL-Pläne	NEU ³⁹	NEU (gering)	Selbstläufer	NEU (mittel)	↻
7.6 EEAL Projekte	+/-	gleichbleibend	hohe Voraussetzungen /Beratungsbedarf	etwa gleichbleibend	→
7.6 FGE	+++	kein Indikator	Selbstläufer	etwa gleichbleibend	→
7.6 UKW	NEU	NEU (hoch)	hohe Voraussetzungen /Beratungsbedarf	NEU (hoch)	↻
7.6 SEE	NEU	NEU(hoch)	hohe Voraussetzungen /Beratungsbedarf	NEU (hoch)	↻
16.7 LaGe	+++	teilweise neue Fördertatbestände	hohe Voraussetzungen /Beratungsbedarf	etwa gleichbleibend	↑

³⁸ SEE, UKW, FB-Klima, SAB, EELA-Projekte: Tendenziell bestehen in der Fachverwaltung beim NLWKN ausreichend vorbereitete Projekte, um den Mittelabfluss zu gewährleisten. Das Problem stellt die Akquise von ProjektnehmerInnen außerhalb vom NLWKN dar, da der Mehraufwand für ELER-Antrag nur bei größeren Fördervolumina sinnvoll ist.

³⁹ Als eigenständige Maßnahme neu, vorher Teilmaßnahme von eher untergeordneter Bedeutung von ELER-Code 323.

Tabelle 10 (Fortsetzung 1)

Maßnahme	Fördermittel gegenüber <i>PROFIL*</i>	Maßnahmenkomplexität und Förderziele (Flächen/Vorhaben) gegenüber <i>PROFIL</i>	aufwandsbestimmende Merkmale	Abwicklungs-/Kontrollanforderungen pro Förderfall gegenüber <i>PROFIL</i>	Gesamteinschätzung
LWK (Fachbereich 2.2) ELER-InVeKoS					
10.1 ML Maßnahmen	++	geringere Förderfläche aber: Anzahl der Teilmaßnahmen steigt von 8 auf 14, keine ganz große Maßnahmen mehr.	externe Risiken	steigend: Greening-Abgleich und Fixkosten verteilen sich auf geringeren Förderumfang je Teilmaßnahme Verteilung der Fixkosten auf geringere Förderhektar	↑
10.1 MU Naturschutz		ansteigende Förderfläche ⁴⁰ , ansteigende Teilmaßnahmenzahl von 8 auf 14	externe Risiken	geringfügig steigend, wegen der zunehmenden Anzahl der Maßnahmen, z. T. nur sehr kleiner geplanter Förderumfang; dies gilt insbes. für die Blüh- und Schonstreifenmaßnahmen	↑
10.1 MU Wasser		deutlich ansteigende Förderfläche ⁴¹ , teilweise neue Fördertatbestände	externe Risiken	keine Aussage möglich	↑
11.2 Öko+	+	ansteigend	externe Risiken	etwa gleichbleibend	→
11.1/ 11.2 Öko	+/-	etwa gleichbleibend	xterne Risiken	etwa gleichbleibend	→
13.3 AGZ	+++	Förderfläche ansteigend	Selbstläufer	etwa gleichbleibend	→

⁴⁰ Die angestrebte Förderfläche steigt um rd. 2.000 ha. (KoopNat 46.700, 8 Maßnahmen, PFEIL 48.350 ha, 14 Maßnahmen).

⁴¹ Die geplante Förderfläche steigt deutlich auf 39.300 (vorher 14.580 ha).

Tabelle 10 (Forstsetzung 2)

Maßnahme	Fördermittel gegenüber PROFIL*	Maßnahmenkomplexität und Förderziele (Flächen/Vorhaben) gegenüber PROFIL	(Sonder-)aufwandsbestimmende Merkmale	Abwicklungs-/Kontrollanforderungen pro Förderfall gegenüber PROFIL	Gesamteinschätzung
LWK (Fachbereich 2.1) ELER-Investiv					
4.1. AFP	--	Förderfälle werden erheblich zurückgehen, dafür wird aber der Aufwand pro Förderfall steigen	hohe Voraussetzungen /Beratungsbedarf	steigend durch erhöhte Kontrollanforderungen der Handlungsbedingungen	→
16.1 EIP	NEU	NEU (mittel)	Selbstläufer ⁴²	NEU (mittel)	↻
1.2 Transparenz	+++	gleichbleibend	Selbstläufer	ggf. erhöhter Aufwand durch neue Anforderungen nach Vergaberecht	→
1.1 BMQ	+++	gleichbleibend	bisher ein Selbstläufer ⁴³ ,	ggf. steigender Aufwand durch Systemwechsel und neue Anforderungen: Ausschreibung nach Vergaberecht in zu vergebenden Teilloosen anstatt Prüfung und Auswahl der fristgerecht eingereichten kursbezogenen Anträge	↗
2.1 EB	-/+	gleichbleibend	Selbstläufer	ggf. steigender Aufwand durch neue Anforderungen nach Vergaberecht. Rückgang der aktiven BeratungsanbieterInnen und damit der beratenen Betriebe denkbar.	→
Tierschutz	NEU	NEU (hoch)	hohe Voraussetzungen /Beratungsbedarf	NEU (hoch, durch Ergebnisorientierung ⁴⁴)	↻
4.2 V & V	+	gleichbleibend	Selbstläufer	etwa gleichbleibend	→

⁴² EIP: sehr hohes Interesse in Anbetracht der geringen Mittelausstattung; bis jetzt sehr flexibel hinsichtlich der Zusammensetzung der operationellen Gruppen; Aufwand zumindest für Beteiligte aus der Wissenschaft & Forschung wohl vergleichbar mit anderen Forschungsförderungsvorhaben; nur 2 Ausschreibungen. Der Aufwand wird als durchschnittlich eingestuft. Geplant sind für die gesamte Förderperiode 10 operationelle Gruppen).

⁴³ Beratungsbedarf bei den Trägern durch neues Vergabeverfahren (Ausschreibung von Teilloosen) in der Anfangsphase zu erwarten. Durch neue Anforderungen reduziert sich evtl. die Anzahl der Bildungsträger, die sich an der Maßnahme beteiligen. Nachfrage kann dadurch abnehmen.

⁴⁴ Auswertung des Zustandes der Schweineschwänze durch den Tierarzt im Schlachthof, Handlungsanforderungen bei Legehennen detailreich nachprüfen.

Tabelle 10 (Forstsetzung 3)

Maßnahme	Fördermittel gegenüber PROFIL*	Maßnahmenkomplexität und Förderziele (Flächen/Vorhaben) gegenüber PROFIL	(Sonder-)aufwandsbestimmende Merkmale	Abwicklungs-/Kontrollanforderungen pro Förderfall gegenüber PROFIL	Gesamteinschätzung
Ämter für regionale Landesentwicklung ⁴⁵					
Dezernat 4					
4.3 FB	-/+	kein Indikator	Selbstläufer	gleichbleibend	➔
4.4 FB Klima	NEU	NEU (hoch)	externes Risiko/ hohe Voraussetzungen /Beratungsbedarf	NEU (mittel)	↻
Dezernat 3					
7.2 DE	-/+	niedriger ⁴⁶	Selbstläufer	steigend: Förderfähigkeit ausgewählter beweglicher Güter, Anerkennung von Sachleistungen von Vereinen, Kommunaler Steuerungsausschuss, getrennte Erfassung u. Bewirtschaftung von Umschichtungsmitteln	➔
7.1 DEP	-	niedriger ⁴⁷	Selbstläufer	gleichbleibend	➔
4.3 WB	---	kein Indikator, aber deutlich geringer	Selbstläufer	möglicherweise Antragsflut, wenn Auslaufen der Maßnahme nach 2017 bekannt wird	➔/↘
7.3 Breitband	NEU ⁴⁸	niedriger ⁴⁹	Selbstläufer	steigend durch Integration in EU-Förderung Kommunaler Steuerungsausschuss	↗

⁴⁵ Einschätzung erfolgt ohne die Auswirkungen der möglichen Auswirkungen der Abstimmungen mit Dezernat 2 der Ämter für regionale Landesentwicklung noch mit dem Landesbeauftragten, da dieser Einfluss noch nicht abzuschätzen ist.

⁴⁶ Gefördert wurden bisher 9.491, neu 6.100 (als Ziel war definiert 750 Dörfer und 2.450 Einzelprojekte).

⁴⁷ Gefördert wurden bisher 305, neues Ziel 105.

⁴⁸ In der EU-Förderung. Vorher ausschließlich Artikel-89-Maßnahme.

⁴⁹ Mit dem Ziel von 123 Vorhaben niedriger als der bisher erreichte Wert von 209, aber höher als urspr. Ziel (100) (Zahlen aus Jahresbericht 2014).

Tabelle 10 (Forstsetzung 4)

Maßnahme	Fördermittel gegenüber PROFIL*	Maßnahmenkomplexität und Förderziele (Flächen/Vorhaben) gegenüber PROFIL	(Sonder-)aufwandsbestimmende Merkmale	Abwicklungs-/Kontrollanforderungen pro Förderfall gegenüber PROFIL	Gesamteinschätzung
Ämter für regionale Landesentwicklung (Dezernat 3)					
7.4 Basis DL	+++	ansteigend	hohe Voraussetzungen/ Beratungsbedarf	siehe DE (ohne Umschichtungsmittel)	↑
7.5 Tourismus	+++	ansteigend	Selbstläufer	siehe DE (ohne Umschichtungsmittel)	↗
7.6. Kulturerbe	-/+	niedriger ⁵⁰	Selbstläufer	steigend: Kommunalen Steuerungsausschuss; sinkend, weil weniger Abstimmung mit der Denkmalschutzverwaltung	→/↘
16.7 ReM	+++	etwa gleichbleibend	Selbstläufer	steigend: Kommunalen Steuerungsausschuss	→
19 LEADER	+++	ansteigend	hohe Voraussetzungen/ Beratungsbedarf	steigend: Festlegung der Förderbedingungen durch LAG, REK als Fördergrundlage, Förderfähigkeit ausgewählter beweglicher Güter, Anerkennung von Sachleistungen von Vereinen, Bewilligung aller Maßnahmen (1 Tür-Prinzip)	↑

* Bezugsgröße: öffentliche Fördermittel ohne zusätzliche nationale Mittel , Verhältnis des Finanzansatzes von PFEIL zu PROFIL: +++ (> 175 %), ++ (125 – 174 %), + (125 – 149 %), -/+ (75 – 124%), - (50 – 74 %), -- (25 % - 49%) --- (<25%)

Fortgeführte Maßnahmen: ↑ stark steigender Aufwand, ↗ steigender Aufwand, → gleichbleibender Aufwand ↘ sinkender Aufwand

Neue Maßnahmen: ↻ voraussichtlich mittlerer Aufwand, ⚙ voraussichtlich überdurchschnittlicher Aufwand

Quelle: Eigene Darstellung.

⁵⁰ Mit dem Ziel von 530 Vorhaben niedriger als der bisher erreichte Wert von 754, aber höher als urspr. Ziel (250) (Zahlen aus Jahresbericht 2014).

Aus **Tabelle 10** wird deutlich, dass in allen Bewilligungsstellen mit einem Anstieg des Aufwands zu rechnen ist, sowohl quantitativ im Hinblick auf die umzusetzenden Fördermittel, als in vielen Bereichen auch qualitativ durch neue Maßnahmen, sich ändernde Anforderungen an die Abwicklung sowie steigende Anforderungen an die Antragsberatung der Bewilligungsstellen.

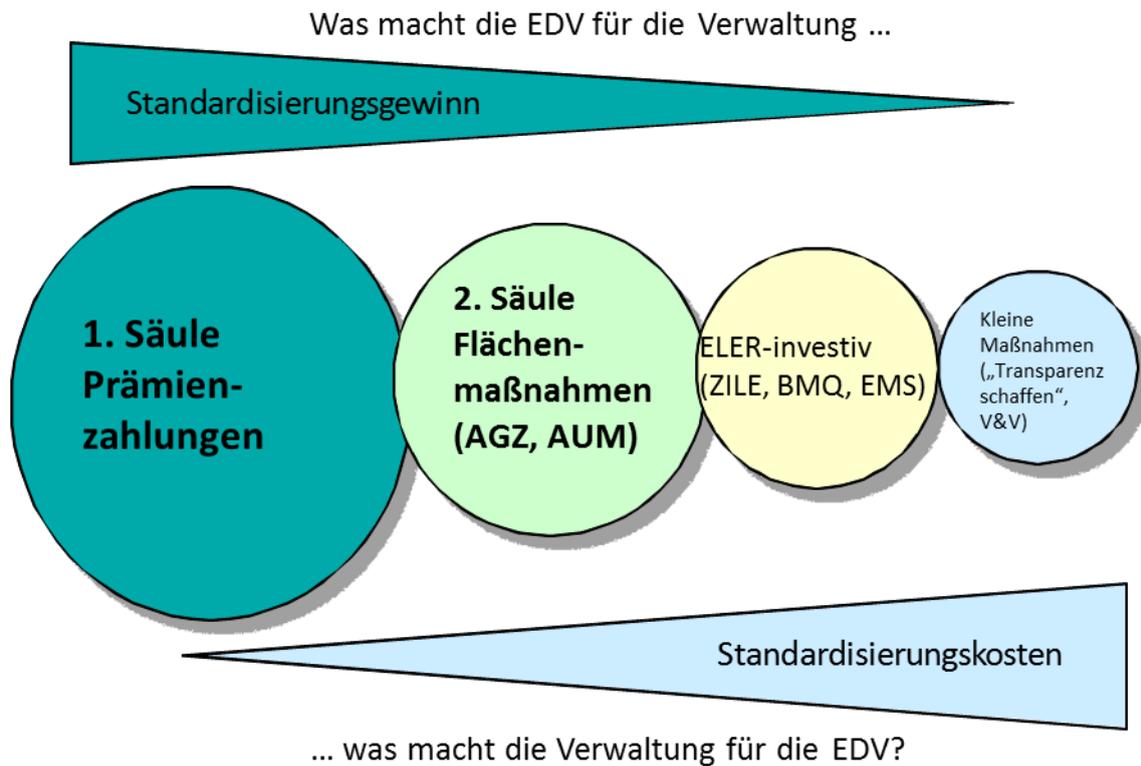
„Quantitativ“ wird am moderatesten der Fachbereich 2.1 für ELER-Investiv der LWK betroffen sein, wobei sich die Auswirkungen der neuen Vergabeverfahren für die Maßnahmen BMQ, EB und Transparenz schaffen noch nicht abschätzen lassen. Der NLWKN wird durch sehr viele neue Maßnahmen in der EU-Förderung und einem sehr deutlichen Anstieg des Mittelvolumens verstärkt gefordert sein. Auch auf den Fachbereich 2.2 der LWK wird ein signifikant größerer Aufwand zukommen. Hier sind es neben den neuen Fördertatbeständen und den zusätzlichen Teilmaßnahmen v. a. die neuen Regelungen zur Abgrenzung zur 1.-Säule-Förderung, die noch mit hohen Unsicherheiten und tendenziell mit einer Mehrarbeit verbunden sein werden. Für diesen Bereich wird entscheidend sein, wie weit die zu entwickelnden IT-Lösungen eine effiziente Bearbeitung der Schnittstelle 1.- zu 2.-Säule-Maßnahmen unterstützen werden.

Im Bereich der Ländlichen Entwicklung sind es insbesondere die Maßnahmen LEADER und Dienstleistungseinrichtungen, die nochmals mit einem Aufwandsanstieg verbunden sein werden. In beiden Förderbereichen sind die Ämter bereits derzeit stark auf die Zusammenarbeit und die Qualität der Regionalmanagements angewiesen. Neben dem Erhalt der fachlichen Expertise in den Ämtern sollte daher großer Wert auf den Kapazitätsaufbau bei den RM und die Verstetigung der Beschäftigungsverhältnisse gelegt werden.

Die unter dem Punkt Änderungen in den Abwicklungs- und Kontrollerfordernissen aufgeführten Aspekte geben bereits Hinweise auf vordringliche Schulungsschwerpunkte der MitarbeiterInnen in den Dienststellen.

4.1.4 EDV – Landschaft und Funktionalität

Welche EDV eingesetzt wird, wie leistungsfähig und nutzerfreundlich sie ist, hängt eng mit der Frage nach der administrativen Leistungsfähigkeit zusammen. Die EDV kann die Arbeit der Bewilligungsstellen erleichtern, wenn alle Funktionalitäten gegeben sind und sie anwenderfreundlich aufgebaut ist. Vor allem für die flächenbezogenen Zahlungen sind gut aufgestellte EDV-Lösungen wichtig, weil diese auch mit entsprechenden Plausibilitätsprüfungen hinterlegt werden können und so in der Verwaltungskontrolle die Arbeit wesentlich erleichtern können. Bei den investiven Maßnahmen sinken die Vorteile zentraler EDV-Lösungen stark (siehe **Abbildung 20**).

Abbildung 20: Standardisierungsgewinne und -kosten der EDV

Quelle: Eigene Darstellung.

Niedersachsen hat sich für ein zentral-dezentrales System entschieden, was sehr vorteilhaft ist. Zentral ist eine Datendrehscheibe, in die alle für verschiedene Abrechnungs-, Kontroll- und Berichtserfordernisse wesentlichen Daten eingespeist werden. Dezentral existieren verschiedene Fachsysteme, die auf die Bedürfnisse der jeweiligen Fachverwaltung zugeschnitten sind.

ZEUS⁵¹ als das zentrale Zahlstellenbuchungssystem kann entweder über eine Transferdatenbank mit erfassten und geprüften Daten gespeist werden (Fachverfahren) oder wird von den Bewilligungsstellen direkt gefüllt. ZEUS ist aus Sicht der ZS gut aufgestellt und aufgrund seiner Struktur auch ausbaufähig. Sehr wohl handelt es sich um ein „gewachsenes“ System, „das für Neueinsteiger schwierig zu erlernen ist. Wer wenig damit arbeitet, hat immer wieder hohe Einarbeitungskosten“ (LR, 2013). Durch die gestiegenen Anforderungen an die ZS ist in den zurückliegenden Jahren das IT-System immer stärker erweitert wurden. Die Anpassungen wurden teilweise durch das SLA, teilweise durch externe Dienstleister vorgenommen. Auf Maßnahmenebene existieren verschiedene Fachverfahren, z. T. mit einer Schnittstelle zu ZEUS. Voraussetzung für eine Schnittstelle zu ZEUS ist, dass die Programme festgelegten Datensicherheitsstandards genügen. Deswegen

⁵¹ DV-Anwendung der EU-Zahlstelle des ML zur Sichtung, Änderung, Weiterverarbeitung, Auswertung und Verwaltung von Auszahlungs- sowie Rück- und Zinsforderungsdaten.

sind bei der Softwareentwicklung bestimmte Grundanforderungen zu berücksichtigen. „Wenn diese berücksichtigt werden, kann man sein IT-System an ZEUS anbinden. Die ZS setzt die Rahmenbedingungen für das ZS-Verfahren“ (LR, 2013) Zur EDV-Landschaft gehören im Wesentlichen die großen Programme ProAgrar (Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage) oder ZILE II (ZILE-Maßnahmen), aber auch die Programme für EMS und BMQ. Alle anderen Maßnahmen geben ihre Daten direkt ein. Um die verschiedenen Systeme stärker aufeinander abzustimmen und einen Grundanforderungskatalog für künftige IT-Entwicklungen zu haben, wurde die Erstellung einer IT-Strategie in Auftrag gegeben, die im August 2013 fertiggestellt wurde.

Für die zukünftig erforderlichen Weiterentwicklungen der IT-Systemarchitektur sollten, neben den Festlegungen der IT-Strategie, aus dem Blickwinkel der Umsetzungskosten im Vorfeld drei wesentliche Fragen geklärt werden:

1. Für welche Fördermaßnahmen bietet sich eine durchgängige IT-Unterstützung aufgrund der hohen Anforderungen der Zahlstelle überhaupt an? Für eine Maßnahme wie „Transparenz schaffen“ oder andere Maßnahmen mit nur wenigen Förderfällen, wie z. B. Hochwasserschutz oder V&V, sicher nicht. Es ist immer eine Abwägung zu treffen, ob a) sich der Aufbau eines EDV-gestützten Fachverfahrens lohnt und b) dieses Fachverfahren so programmiert wird, dass es eine Schnittstelle zu ZEUS aufweist.
2. Wählt man eine Inhouse-Lösung (unter Einbindung des SLA) oder vergibt man die Softwareentwicklung? Bei beiden Lösungen muss sichergestellt sein, dass die Bewilligungsstellen als wesentliche Nutzer in die Entwicklung des Anwendungsprofils einbezogen sind.
3. Wie hoch ist der Anpassungsbedarf der Systeme im laufenden Geschäft, durch Richtlinienänderungen oder Änderungen der rechtlichen Vorgaben durch die KOM? Wie schnell und flexibel IT-Anpassungen vorgenommen werden können, ist eine ganz wesentliche Frage.

Als Tool für die Flächenmaßnahmen existiert ANDI (**A**grarförderung **N**iedersachsen **D**igital), das auch unter 5.5 in PFEIL als wesentliches Instrument zur Vereinfachung aufgeführt ist. ANDI ermöglicht es allen Antragstellenden, den Antrag (1. und 2. Säule) bequem am Bildschirm auszufüllen und online einzureichen. Dass die erforderlichen Daten nicht mehr in Papierform übergeben werden, stellt auch für die Bewilligungsstellen eine erhebliche Arbeitserleichterung dar.

4.1.5 Erforderliche Beratungskapazitäten

Wesentlich ist bei diesem Aspekt voranzustellen, dass Beratung zwei Dimensionen umfasst:

- im Vorfeld einer Antragstellung eine gute Öffentlichkeitsarbeit, gezielte Ansprache potenzieller AntragstellerInnen und deren Beratung im Hinblick auf das Förderangebot von PFEIL, in erster Linie durch die Fachverwaltungen;
- im Zuge des Bewilligungsverfahrens Beratung der AntragstellerInnen unter förderrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Aspekten durch die Bewilligungsstellen (Zahlstellenverfahren).

Darauf lassen auch die Ausführungen in den strategischen Leitlinien für die Programmierung schließen, die zum einen auf die ausreichenden Kapazitäten in Bezug auf die Beratung für alle „regulatory requirements“ der Antragsteller abheben (Bewilligungsverfahren, Förderverwaltung mit entsprechendem Schulungsbedarf) und zum anderen auf Kapazitäten, die die Nachfrage identifizieren und antizipieren und die Förderung dahin lenken sollen, wo sie den größten Mehrwert erzielt (Fachverwaltungen, spezifische Beratungseinrichtungen) (EU-COM, 2014b, S. 20).

Der Übergang zwischen diesen beiden Dimensionen ist teilweise fließend, aber aufgrund der strikten Vorgaben der EU-KOM zur Trennung von Beratung (im Sinne einer Optimierung des Fördernutzens) und Bewilligung zwingend einzuhalten. Dieser Umstand hat teilweise zu Verunsicherungen gerade in den Bewilligungsstellen, die in der Fachverwaltung (ÄrL) integriert sind, geführt. Hier können prinzipiell beide Aufgaben wahrgenommen werden, aber von jeweils anderen Personen. In den Bewilligungsstellen der LWK und des NLWKN werden die Beratungen im Rahmen der Akquise von den Fachabteilungen durchgeführt, von den Bewilligungsstellen nur die rein fördertechnische Beratung.

Diese zwei Aspekte von Beratung werden in den Ausführungen im Programmplanungsdokument (Kapitel 5.5) zu wenig herausgearbeitet und differenziert. Die Formulierung „Die individuelle Einzelberatung durch die Mitarbeiter in den Bewilligungsstellen vor Ort runden die Beratungs- und Informationsangebote für den potentiellen Antragsteller ab“ (ML et al., 2014b, S. 114) ist nicht optimal und leicht missverständlich.

Nach den Einschätzungen aus der IKA sind die fördertechnischen und -rechtlichen Beratungskapazitäten in den Bewilligungsstellen durchaus gegeben (zu den Einschränkungen bzw. Kapazitätsaufbauerfordernissen siehe 4.1.3) und können durch ein entsprechendes Schulungsprogramm weiter gestärkt werden.

Woran es in den Verwaltungen eher mangelt, sind Kapazitäten für eine proaktive Akquise und Beratung im Vorfeld der Antragstellung, teils weil der hohe fördertechnische Aufwand und Beratungsaufwand Fachaufgaben verdrängt (ÄrL), teils aufgrund von „Entfremdung“ des Fördergeschäftes von der Fachverwaltung durch die Abtrennung der Bewilligungsaufgaben, teils schlichtweg aus Mangel an Köpfen (teilweise in den Unteren Naturschutzbehörden).

Zur Schließung dieser Lücke und zur Verbesserung der Fördereffektivität wurden in Niedersachsen bereits zahlreiche Beratungsangebote aufgebaut (z. B. Ökoberatung, Wasserschutzberatung) und werden teilweise spezifische Fördermaßnahmen angeboten (Beratung durch Landschaftspflegeverbände innerhalb der LaGe-Maßnahme). Zum Teil sehen bestimmte AUKM einen Bonus vor, wenn der Maßnahmenausgestaltung ein Beratungsgespräch mit einer Fachinstanz vorausging, die zu einer naturschutzfachlich optimierten Lage der Förderfläche führt. Im Bereich der ländlichen Entwicklung übernehmen die RegionalmanagerInnen und teilweise auch die DorfentwicklungsplanerInnen Akquise und fachlich-inhaltliche Beratungsleistung sowie Projektanbah-

nungen. Diese Arten der Beratungskapazitäten und -instrumente werden im PFEIL-Dokument nicht dargelegt.

Ebenso wenig sind Angaben zu spezifischen Beratungsleistungen oder zum Kapazitätsaufbau zur Unterstützung von Innovation enthalten. Insgesamt leisten acht PFEIL-Maßnahmen einen Beitrag zum Querschnittsziel Innovation (siehe Kapitel 5.5). Wann ein Vorhaben als innovativ bezeichnet werden kann, ist Ermessenssache der Bewilligungsstellen, die mit der Entscheidung jeweils auf sich gestellt sind. Hier wäre es förderlich, einen Erfahrungsaustausch und gegenseitige Hilfestellungen zu organisieren.

Einzelne Bundesländer planen zur EIP eigene Ländervernetzungsstellen. So beabsichtigt zum Beispiel Schleswig-Holstein die Einrichtung eines Innovationsbüros EIP Agrar SH. In Niedersachsen ist bisher nichts Vergleichbares geplant.

4.2 Umsetzung des Partnerschaftsprinzips

Partnerschaft ist schon seit Langem eines der entscheidenden Prinzipien für die Umsetzung der EU-Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt. Partnerschaft meint dabei die Einbeziehung von (1) zuständigen regionalen, lokalen, städtischen und anderen Behörden, von (2) Wirtschafts- und Sozialpartnern (WiSos) und (3) weiteren Nichtregierungsorganisationen (Umweltverbände, Verbände für Belange der sozialen Integration, Gleichstellung etc.) in alle Phasen der Programmierung und der Programmumsetzung. So ist die Partnerschaft auch in der ESI-VO erneut als Grundprinzip verankert, aus dem sich Verpflichtungen sowohl für die Programmerstellung als auch für Monitoring, Berichterstattung und Evaluierung ergeben (siehe insbesondere Artikel 4 (4) und Artikel 5 der ESI-VO). Neu ist zudem die Befugnis der Kommission in Artikel 5 (3), einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, um einen Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften (im Folgenden "Verhaltenskodex") zu erstellen. Hierfür hat die Kommission einen ersten Entwurf im Jahr 2012 vorgelegt und in die Abstimmungsprozesse gegeben (EU-KOM, 2012a).

Dabei ist Partnerschaft kein Selbstzweck, sondern mit der Erwartung verbunden, dass

- die vorhandenen Kenntnisse erweitert,
- verschiedene Standpunkte bei Konzeption und Umsetzung der Strategien eingebunden werden und
- mehr Transparenz bei den Entscheidungsprozessen gewährleistet wird.

Damit setzt die Art der Beteiligung interaktive Elemente zwischen den Entscheidungsträgern und Beteiligten voraus. Monodirektionale Aktivitäten von Entscheidungsträgern, wie die Bekanntgabe von Informationen, stellen allein noch keine Partizipation dar, sondern eröffnen lediglich Beteiligungspotenziale. Wirkliche Beteiligung braucht ein gewisses Maß an Einfluss und Wirkung auf die Entscheidungsprozesse (Goldschmidt, 2014, S. 46).

Im Folgenden werden die zwei Aspekte „Beteiligung im Rahmen der Programmerstellung von PFEIL“ und „zukünftige Konzeption des Begleitausschusses“ einer Bewertung unterzogen. Bewertungsgrundlagen sind dabei

- die Ausführungen in den entsprechenden Kapiteln des Programmplanungsdokuments,
- die Anforderungen aus den VO-Texten (ESI-VO Artikel 5, ELER-VO Artikel 74),
- die Anforderungen aus dem „Verhaltenskodex“ (EU-KOM, 2012a),
- die Kriterien zur Evaluation von Dialog- und Beteiligungsverfahren nach Goldschmidt (2014), u. a. Transparenz, Fairness, Organisation der Wissensvermittlung, Prozessoptimierung,
- die Ergebnisse der Halbzeitbewertung (Fährmann et al., 2010) insbesondere die Ergebnisse einer Onlinebefragung aller WiSo-Partner,
- die Auswertungen der Evaluierungsbögen von Veranstaltungen im Rahmen der Programmerstellung sowie Beobachtungen der EvaluatorInnen in Veranstaltungen, an denen sie teilgenommen haben.

4.2.1 Beteiligung im Rahmen der Programmerstellung

Bewertung der Darstellung im Programmdokument

Eine Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner und der Umweltverbände erfolgte auf Programm- und auf Maßnahmenebene. Die Darstellung in Kapitel 16 Maßnahmen zur Einbindung der Partner (ML et al., 2014c) ist umfassend und bis auf fehlende einzelne LEADER-Veranstaltungen vollständig. Es fehlt ein Hinweis auf die Organisation der Beteiligung in Bremen.

Vollständig fehlt in den Unterlagen eine Zusammenschau der Anregungen und Anmerkungen der Partner aus den verschiedenen Konsultationsformen und Veranstaltungen und deren Berücksichtigung in der Programm- und Maßnahmenkonzeption. Diese Synopse der Ergebnisse im Sinne von Effekten der Beteiligung sollte dringend als Anlage zum Programm veröffentlicht werden. Dies ist auch den Vorgaben des Good Programming zu entnehmen (EU-COM, 2014b).

Bewertung des Prozesses

Die Auswahl der beteiligten Partner entspricht den Anforderungen des Verhaltenskodex (EU-KOM, 2012a, S. 9). Insgesamt macht die Bandbreite der Konsultationspartner den Anspruch deutlich, die Politik für den ländlichen Raum in einem fachübergreifenden, breiten gesellschaftspolitischen Kontext zu diskutieren und weiterzuentwickeln. Gleiches gilt auch für die Forderung einer frühzeitigen Einbindung der Partner in die Diskussionsprozesse (ebenda, S. 10). Der aktive Prozess wurde mit einer Auftaktveranstaltung im Jahr 2011 in einem Frühstadium der Ideenentwicklung eingeleitet und mit hohen Erwartungen von beiden Seiten gestartet. Besonders hervorzuheben sind dabei die Regionalkonferenzen in den vier ehemaligen Regierungsbezirken gemeinsam mit der EFRE- und der ESF-Fondsverwaltung und die eher thematisch ausgerichteten Veranstaltungen.

gen. Ebenso positiv zu werten ist eine verstärkte fondsübergreifende Verfahrensweise zur Verankerung der Querschnittsziele in den ESI-Programmen.

Entscheidende Schwächen in der Partnerbeteiligung liegen u. E. in den folgenden Aspekten:

- Anders als im Kodex gefordert, gab **es keine klaren Regeln und Zeitpläne** für die Gestaltung der Partnerschaft. „Wichtig ist, dass die Partnerschaft für alle Partner transparent organisiert wird und dass alle Beteiligten wissen, welches Ziel die Partnerschaft verfolgt, wer für was zuständig ist und welche Ergebnisse erwartet werden. Die Erstellung eines Arbeitsprogramms mit klaren Zielsetzungen und einem genauen Zeitplan ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor“ (EUKOM, 2012a, S. 14). Diese Verbindlichkeit konnte auf der Programmebene nicht hergestellt werden. Zum Teil liegen zwischen den Veranstaltungen und Konsultationen lange Zeiträume, teilweise konnten angedachte Termine nicht eingehalten bzw. nicht kontinuierlich vereinbart werden. In Teilen lag dieser Umstand auch außerhalb des Einflussbereichs der Verwaltungsbehörde und war einer insgesamt sehr komplexen Programmierung mit zahlreichen Unwägbarkeiten und Verzögerungen auf den verschiedenen Ebenen geschuldet. Mit der neuen Aufgabenteilung zwischen der Staatskanzlei und der Verwaltungsbehörde im laufenden Programmierungsprozess mussten sich für die Partner zudem auch die Zuständigkeiten erst neu klären. Teilweise hat die neue Struktur zur Langatmigkeit von Veranstaltungen beigetragen, da beide Ressorts ihre Statements abgeben müssen.

Aus den Anmerkungen der befragten TeilnehmerInnen in den Evaluierungsbögen wurde deutlich, dass trotz der frühen Beteiligung auch nach Ende des fast dreijährigen Prozesses zu viele Allgemeinplätze und zu wenig Detailinformationen mitgeteilt wurden, um inhaltlich diskutieren zu können. Insbesondere das Fehlen eines in sich lesbaren Programmentwurfs als Diskussionsgrundlage wurde bemängelt.

Dass auch unter dem erschwerenden Kontext des EU-Rechtsrahmens andere Formen der Partnerschaftsgestaltung möglich sind, zeigt der Bereich des ESF/EFRE in Niedersachsen. Hier erfolgt über die AG-Programmaufstellung ein intensiverer und regelmäßigerer Austausch- und Diskussionsprozess.

- Insgesamt konterkariert das verwirrende Rechtsgefüge und eine in dieser Planungsperiode über lange Zeiträume unklare Finanzplanung bzw. finanzielle Ausstattung der Programme eine angemessene **Form der Beteiligung bzw. der Kommunikation**. Wenn die Programmierungskonstruktionen nicht mehr vermittelbar sind, hilft auch ein Partnerschaftskodex nicht weiter (Fährmann und Grajewski, 2014). Das zeigen auch Rückmeldungen von Partnern (siehe unten). Ggf. hätte man sich hier vonseiten der Verwaltungsbehörde mehr von diesen limitierenden und strukturierenden Faktoren lösen sollen und stärker inhaltlich (ohne Codes, Prioritäten und Fokusgebiete) argumentieren und diskutieren sollen. So manche Veranstaltung erstarrte u. E. in den strukturellen Details.
- Gerade bei den allgemeinen, programmbezogenen Veranstaltungen müssen Erwartungshaltung, Veranstaltungskonzeption und -management noch stärker im Vorhinein abgestimmt werden. Die folgenden ausgewählten Ergebnisse von Erhebungen im Rahmen verschiedener Veranstaltungstypen machen deutlich, dass Veranstaltungen umso höhere Zufriedenheits-

werte erreichen, je mehr es um maßnahmen- oder regionsbezogene Themen geht. Es gibt nur wenige WiSo-Partner, die den gesamten Programmansatz im Blick haben und beurteilen können. Dies wurde bereits in vorhergehenden Evaluationen herausgestellt. „Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher auf Maßnahmenebene, auf der durchaus spezifische Beteiligungsverfahren installiert sind, die auf größeres Interesse stoßen und kontinuierlich stattfinden“ (Grajewski und Fähmann, 2003).

Auswertung der Bewertungsbögen von unterschiedlichen Veranstaltungen

Tabelle 11: „Wurden die Erwartungen an diese Veranstaltung erfüllt?“

Datum	Veranstaltungstyp	n	k.A.	nein	teilweise	ja
				in %		
15.01.2013	allgemeiner Verteiler Schwerpunkt SÖA, SWOT, Ex-ante	49	4	2	34	59
16.10.2013	allgemeiner Verteiler Schwerpunkt: Maßnahmenkonzeption	47	0	2	25	72
07.11.2013	Spezifischer Verteiler Leader, Lenkungsausschuss allgemeine Diskussion	35	14	0	34	51
06.03.2014	Spezifischer Verteiler Informationsveranstaltung zur Fortsetzung von LEADER und ILEK/ReM	56	12	0	37	50
01.04.2014	allgemeiner Verteiler Infoveranstaltung zur Programmstrategie	32	18	12	43	25

Quelle: Eigene Darstellung der Auswertungsergebnisse der eingesetzten Evaluierungsbögen.

Tabelle 12: „Die Veranstaltung war informativ“

Datum	N	Typ	k.A.	trifft zu ... trifft nicht zu					
				1	2	3	4	5	6
				Angaben in %					
15.01.2013	49	allgemeiner Verteiler Schwerpunkt SÖA, SWOT, Ex-ante	2	20	38	26	6	4	2
16.10.2013	47	allgemeiner Verteiler Schwerpunkt: Maßnahmenkonzeption	2	31	48	10	6	0	0
07.11.2013	35	Spezifischer Verteiler Leader, Lenkungsausschuss allgemeine Diskussion	2	22	54	14	2	2	0
06.03.2014	56	Spezifischer Verteiler Informationsveranstaltung zur Fortsetzung von LEADER und ILEK/ReM	0	51	26	17	1	1	0
01.04.2014	32	allgemeiner Verteiler Infoveranstaltung zur Programmstrategie	12	9	18	34	9	9	6

Quelle: Eigene Darstellung der Auswertungsergebnisse der eingesetzten Evaluierungsbögen.

Tabelle 13: „Es gab genügend Zeit/Raum für Fragen und Diskussionen?“

Datum	N	k.A.	trifft zu ... trifft nicht zu							
			1	2	3	4	5	6		
Angaben in %										
15.01.2013	49	allgemeiner Verteiler Schwerpunkt SÖA, SWOT, Ex-ante	2	40	26	16	4	6	2	*
16.10.2013	47	allgemeiner Verteiler Schwerpunkt: Maßnahmenkonzeption	2	55	27	6	8	0	0	
07.11.2013	35	Spezifischer Verteiler Leader, Lenkungsausschuss	0	60	22	17	0	0	0	
06.03.2014	56	allgemeine Diskussion Spezifischer Verteiler	3	42	41	10	0	1	0	
01.04.2014	32	Informationsveranstaltung zur Fortsetzung von LEADER und ILEK/ReM allgemeiner Verteiler Infoveranstaltung zur Programmstrategie	9	37	31	12	0	6	3	

* 2 % Antwortkategorie "nicht relevant"

Quelle: Eigene Darstellung der Auswertungsergebnisse der eingesetzten Evaluierungsbögen.

Tabelle 14: „Ich fühle mich besser informiert über die Förderziele des Landes?“

Datum	N	k.A.	trifft zu ... trifft nicht zu						nicht relevant	
			1	2	3	4	5	6		
Angaben in %										
15.01.2013	49	allgemeiner Verteiler Schwerpunkt SÖA, SWOT, Ex-ante	2	10	22	32	8	10	4	10
16.10.2013	47	allgemeiner Verteiler Schwerpunkt: Maßnahmenkonzeption	8	21	46	17	2	0	0	4
07.11.2013	35	Spezifischer Verteiler Leader, Lenkungsausschuss	0	20	37	28	11	2	0	0
06.03.2014	56	allgemeine Diskussion Spezifischer Verteiler	0	23	48	19	3	1	0	3
01.04.2014	32	Informationsveranstaltung zur Fortsetzung von LEADER und ILEK/ReM allgemeiner Verteiler Infoveranstaltung zur Programmstrategie	6	15	34	21	6	6	6	3

Quelle: Eigene Darstellung der Auswertungsergebnisse der eingesetzten Evaluierungsbögen.

Tabellen 11 bis 14 zeigen, dass gerade die Veranstaltung zur Programmstrategie (1.4.2014) hinter den Erwartungen vieler Partner zurückblieb, da sie wenig anschaulich und unkonkret war. Hier gibt es auf die offene Frage „Besonders gestört hat mich ...“ eine deutliche Häufung der Antwortkategorien: zu abstrakt, zu unverbindliche Aussagen, zu unkonkret, zu langatmig.

Insgesamt lagen bei den Veranstaltungen die Akzente der Beteiligung auf einer Information und Unterrichtung der Wirtschafts- und Sozialpartner und weniger auf einer Aufforderung zur (konzeptionellen) Mitarbeit.

4.2.2 Konzeption des Begleitausschusses

Bewertung der Darstellung im Programmplanungsdokument

Die Begleitausschüsse (BGA) haben eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Programme. Sie bringen die aktive Partnerschaft in die Programme ein. Im Programmplanungsdokument wird unter Kapitel 15.2 (ML et al., 2014c) die Konzeption des vorläufigen Begleitausschusses dargelegt. Dieses kann sich mit der Einrichtung des ordentlichen BGA noch ändern. Die Ausführungen sind vor diesem Hintergrund angemessen. Nicht nachvollziehbar dargelegt sind das Prozedere bei Stimmgleichheit und die Stimmrechtsverteilung in den Tabellen 15-3 und 15-4, da nicht deutlich wird, ob die Gruppen sich tatsächlich auf eine Stimme einigen müssen oder ob jeder EinzelverterIn über eine Stimme verfügt. Das ist in der abschließenden Geschäftsordnung zu regeln.

Bewertung der angedachten Konzeption

Positiv zu werten ist, dass zukünftig alle Mitglieder des BGA – auch die WiSo-Partner und sonstigen NGOs – über ein Stimmrecht verfügen. Dieses teilweise fehlende Stimmrecht⁵² hatte in der letzten Förderperiode zu „atmosphärischen“ Störungen innerhalb des Gremiums geführt. Damit entspricht NI/HB auch den im Verhaltenskodex niedergelegten Grundanforderungen (EU-KOM, 2012a, S. 14).

Wie in der letzten Förderperiode wird der BGA wieder nach einem Sprechermodell organisiert, nach dem stellvertretend für bestimmte Gruppierungen von Verbänden und NGOs VertreterInnen in den BGA entsandt werden. Für die Arbeitsfähigkeit des BGA ist diese Form angemessen. Für eine tatsächliche Beteiligung der breiten Basis der Verbände und der durch sie vertretenen Belange über das Sprechermodell sowie die Transparenz der BGA müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Gruppe muss sich tatsächlich konstituieren.
- Es muss ein kontinuierlicher Austausch stattfinden.
- Der Sprecher oder die Sprecherin muss über ausreichende Kapazitäten verfügen, einen Prozess auch nachhaltig zu gestalten und zu betreuen.

In der Vergangenheit war dies nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung von *PROFIL* nicht der Fall. Die wenigsten WiSo-Partner haben die Gruppe als ein aktives Gremium eingestuft. Teilweise war der oder die SprecherIn nicht bekannt. Die Verwaltungsbehörde hatte zudem keinen Einblick in die Arbeitsstrukturen der einzelnen Gruppen. KeineR der SprecherInnen verfügte über einen spezifischen Gruppenverteiler zur gezielten Weiterleitung von Informationen oder systematischen Vorbereitung von Stellungnahmen. Dies sollte sich in Zukunft ändern.

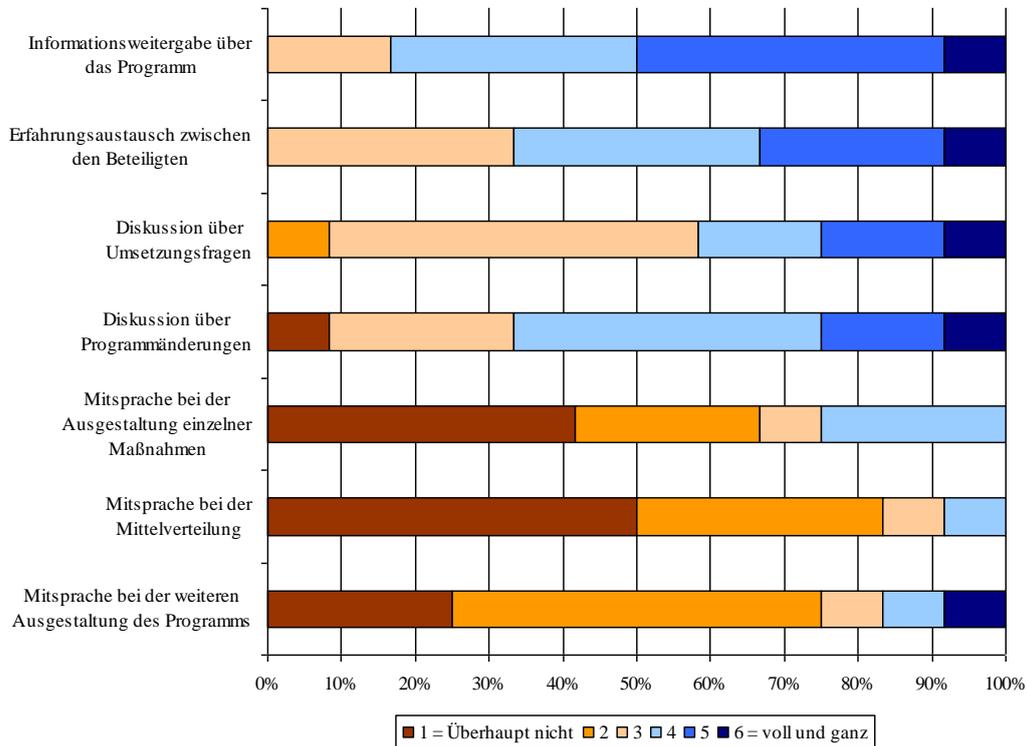
⁵² Erst nach der Halbzeitbewertung wurde eine Veränderung der Stimmrechtsregelungen vorgenommen.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Arbeitsfähigkeit von Gruppen ist deren homogene Zusammensetzung in Bezug auf die von ihnen maßgeblich vertretenen Belange. Die von der VB angedachte Organisation der Gruppen nach den abstrakten, aus Sicht der Partner auch nicht überschneidungsfreien Prioritäten scheint uns wenig erfolgversprechend und sollte überdacht werden. Zur Befähigung der GruppensprecherInnen könnte auf die Möglichkeit zurückgegriffen werden, die im „Verhaltenskodex“ aufgezeigt werden: *„Der Codex könnte ergänzend zur Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen vorsehen, dass die Mitgliedstaaten und die Verwaltungsbehörden mit einem Teil ihrer technischen Unterstützung während des laufenden und des nächsten Programmplanungszeitraums dafür sorgen, dass die Partner, insbesondere kleine Lokalbehörden, Wirtschafts- und Sozialpartner und NROs die erforderliche Kapazität haben, um sich an Vorbereitung, Umsetzung, Monitoring und Evaluierung der Partnerschaftsvereinbarung und Programme beteiligen zu können. Diese Unterstützung kann in Form von gezielten Workshops, Schulungen, Koordinierungs- und Vernetzungsstrukturen gewährt werden“* (EU-KOM, 2012a, S. 18).

Im Hinblick auf die verankerte Aufgabenverteilung zwischen der StK und der VB bestehen Bedenken, ob diese in der Praxis funktionieren wird. Der BGA ist schon allein aufgrund des ihm zugeordneten Aufgabenkatalogs (Artikel 74 ELER-VO) ein Kerninstrument des Monitoring. Für dieses ist die VB zuständig. Den Vorsitz über das Gremium führt aber die StK. Diese Konstruktion macht zeitintensive Abstimmungen im Vorfeld notwendig und könnte dazu führen, dass Beteiligungs- und Sitzungsunterlagen nicht rechtzeitig bzw. ohne ausreichenden zeitlichen Vorlauf zur Sitzung bei den Partnern vorliegen. Ein Punkt, der bereits in der letzten Förderperiode neuralgisch für den Beteiligungserfolg und kaum von der Verwaltung zu bewerkstelligen war.

Der umfassende Pflichtkatalog in Artikel 74 der ELER-VO über die Aufgaben des BGA macht deutlich, dass auch zukünftig stark formalisierte Sitzungen mit einer Dominanz der Redeanteile der VerwaltungsvertreterInnen notwendig sein werden. Daher sollte, wie teilweise bereits in der Vergangenheit realisiert, von ergänzenden Formen und Foren der Beteiligung im Sinne stärkerer Interaktion und Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht werden. Zudem sollten mit den Partnern zu Beginn die Wirkungserwartungen an die Partnerschaft geklärt werden. In der Vergangenheit wurden die verschiedenen Funktionen des BGA im Hinblick auf den Partizipationsgrad nur teilweise erfüllt (siehe **Abbildung 21**), ein Umstand, der bislang den Erwartungen der Partner nicht entspricht.

Abbildung 21: 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 in Fährmann und Grajewski (2010).

4.3 Prüfung der Ex-ante-Konditionalitäten

Im Folgenden wird geprüft, inwieweit die Ex-ante-Konditionalitäten nachvollziehbar in PFEIL dargestellt sind. Hierzu wurde die Darstellung in PFEIL-Kapitel 8 gegen die Anforderungen der ELER-Durchführungsverordnung (ELER-DVO) und ihrer Anhänge geprüft. Es erfolgten zwei Prüfschritte (vgl. **Tabelle 15**):

- (1) Sind die Mindestanforderungen vollständig umgesetzt und beschrieben?
- (2) Ist die Zuordnung der einzelnen Ex-ante-Konditionalitäten zu den Maßnahmen nachvollziehbar?

Tabelle 15: Prüfung der Ex-ante-Konditionalitäten auf Vollständigkeit und Plausibilität der Maßnahmenzuordnung

Anwendbare Ex-ante-Konditionalität	Vollständigkeit der Bearbeitung	Plausibilität der Maßnahmenzuordnung
1. Antidiskriminierung	(✓)*	(✓)*
2. Gleichstellung der Geschlechter	(✓)*	(✓)*
3. Menschen mit Behinderung	(✓)*	(✓)*
4. Vergabe öffentlicher Aufträge	(X)*	✓
5. Staatliche Beihilfen	(✓)*	✓
6. Umweltvorschriften im Zusammenhang mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und strategischer Umweltprüfung (SUP)	(✓)*	✓
7. Statistische Systeme und Ergebnisindikatoren	✓	✓
Ex-ante-Konditionalitäten für die Entwicklung des ländlichen Raums		
3.1. Risikovorsorge und Risikomanagement: In nationalen oder regionalen Risikobewertungen für das Katastrophenmanagement wird auf die Anpassung an den Klimawandel eingegangen	(✓)*	✓
4.1. Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand (GLÖZ)	✓	✓
4.2 Mindestanforderungen an den Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln	✓	✓
4.3 Sonstige einschlägige nationale Standards	✓	✓
5.1 Energieeffizienz	✓	(✓)*
5.2 Wasserwirtschaft	✓	✓
5.3 Erneuerbare Energien	✓	✓
6.1 Infrastruktur im Bereich NGA (Netze der nächsten Generation)	(✓)*	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

X Kriterium nicht erfüllt.

* Siehe erläuternde Anmerkungen im nachfolgenden Text.

Vollständigkeit: Hinsichtlich der Punkte 1-6 ist festzuhalten, dass in PFEIL kein Hinweis auf die in der ELER-DVO geforderten Schulungen und Weiterbildungen in diesen Bereichen erfolgt. Da entsprechende Maßnahmen in Niedersachsen und Bremen durchgeführt werden, ist der entsprechende Verweis zu ergänzen. Da diese Ex-ante-Konditionalitäten für alle ESI-Fonds gleichermaßen gelten, sollte hier ein Abgleich mit dem EFRE/ESF erfolgen.

Im Punkt 4 fehlen des Weiteren Aussagen zum Kriterium „Vorkehrungen, die transparente Vergabeverfahren gewährleisten“. Da entsprechende Maßnahmen in Niedersachsen und Bremen durchgeführt werden, ist der entsprechenden Verweis zu ergänzen.

In Bezug auf die Punkte 3.1, 4 und 6.1 sollte nach unserer Ansicht die Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten mit Hilfe von regionalen Vorgaben und Planungen stärker herausgearbeitet werden, da in diesen Bereichen erhebliche Kompetenzen bei den Ländern liegen. Als Stichpunkte seien hier genannt: 4. Vergaberecht, 3.1. Generalplan für Küstenschutz, 6.1. Breitbandinitiative Niedersachsen.

Plausibilität: Wir sind der Auffassung, dass Antidiskriminierung, Gleichstellung und Rechte von Behinderten für alle Maßnahmen gleichermaßen gelten, wenn es um den grundsätzlichen Zugang zu Fördermitteln geht. Einige Maßnahmen bieten sich darüber hinaus an, proaktiv die Aspekte besonders zu berücksichtigen. Dies sind z. B. planerische Maßnahmen, LEADER-Maßnahmen, Maßnahmen der Priorität 6, Bildungs- und Beratungsmaßnahmen. Die drei genannten Konditionalitäten sind daher auf das gesamte Maßnahmenspektrum zu beziehen. Unter dem Punkt spezielle Vorkehrungen könnte vorgesehen werden, dass in den Durchführungsberichten die drei Konditionalitäten mit Best-practice-Beispielen unterfüttert werden. Zum Punkt „Gleichstellung der Geschlechter“ siehe auch Kapitel 5.2.2.

Wir sind der Auffassung, dass die Energieeffizienz in allen Bereichen mit Investitionen in Gebäude und technische Anlagen bzw. bei der Förderung der Prozessoptimierung von Relevanz ist. Somit sollte sich diese Konditionalität auf folgende Maßnahmen(-gruppen) beziehen: Maßnahmen-codes 4.1, 4.2, 7.6, 16.1, 19.

4.4 Empfehlungen

Kursiv gesetzte Empfehlungen sind in der SFC-Liste nicht enthalten.

Zu Kapitel 4.1 – Personalkapazitäten und administrative Leistungsfähigkeit

- Die Ausführungen im Programm reduzieren sich stark auf das Zahlstellensystem. Es fehlen Darstellungen zur Sicherung einer effektiven Programmsteuerung auf Landesebene zwischen der VB und den Fachreferaten des ML, der VB und dem MU (Koordinierungsstelle im Referat 18) und im Zusammenspiel VB und Bremen. Die Steuerungs- und Koordinierungsfunktion auf regionaler Ebene durch die vier Landesbeauftragten sollte ergänzt und konkret dargestellt werden.
- Für die stringenteren Koordinierung der EU-Förderpolitik wurde ein entsprechendes Referat in der Staatskanzlei eingerichtet. An dieses wurden neben der Koordinierungsfunktion auch Aufgaben der ELER-Verwaltungsbehörde delegiert, die ansonsten im ML, Ref. 305 verblieben ist. Während bei EFRE und ESF diese Funktionen im Referat der StK gebündelt werden, ist im ELER auf der Programmsteuerungsebene eine zusätzliche vertikale und horizontale Schnittstelle entstanden. Diese Schnittstelle setzt eine permanente Klärung von Zuständigkeiten und Abläufen im Einzelfall voraus und stellt hohe Anforderungen an die Kommunikationskultur. Doppelungen für Datenzulieferungen und Berichterstattung an die jeweiligen Ressortspitzen

sind unvermeidlich. Nach ca. zwei Jahren sollten daher Kosten und Nutzen dieser Organisationslösung extern überprüft werden.

- Neben den bereits unter 2.11 gegebenen Empfehlungen wird die Integration der ELER-Maßnahmen in das Gremium der kommunalen Steuerungsausschüsse (kSA) kritisch gesehen. In einem kSA sind Interessenkonflikte zwischen Ausschussmitgliedern und potenziellen Antragstellern möglich, da es sich auch bei letzteren oftmals um kommunale Akteure handelt. Die LEADER-Prüfung des ERH von 2010 hebt vor allem auf Gefahren der Rollen- und Interessenkonflikte und eingeschränkten Unabhängigkeit in der Förderentscheidung ab und stellt hinsichtlich der Projektauswahl höchste Anforderungen an Dokumentation und Transparenz bei der Entscheidungsfindung und -begründung. Diese werden im Fall der kSA unbedingt einzuhalten sein, will Niedersachsen nicht Gefahr laufen, einen systemischen Fehler zu begehen. Der vorliegende Programmentwurf sollte entsprechend präzisiert werden.
- Die Vorbereitung der Unterlagen für den kSA bedeutet für die Bewilligungsstellen einen erheblichen Mehraufwand. Es sollte geprüft werden, ob diesem Mehraufwand ein entsprechender Mehrwert z. B. hinsichtlich der Zielgenauigkeit der Maßnahmen, der Wirkung der einzelnen Förderung oder Synergien gegenübersteht.
- Die im Planungsdokument getroffene Einschätzung, dass grundsätzlich ausreichend personelle Ressourcen und ausreichend technische und administrative Kapazitäten zur Verfügung stehen, wird auch durch Erkenntnisse einer im Rahmen der Evaluierung erstellten Implementationsanalyse gestützt. Zur Sicherstellung dieses Zustandes sind u. E. jedoch konkrete Vorkehrungen erforderlich, da in allen Bewilligungsbehörden der Aufwand durch neue Maßnahmen, gestiegene Outputziele und zum Teil neue Anforderungen an Verwaltungs- und Kontrollschritte steigen wird, der Personalbestand aber keine Reserven mehr enthält.
- Zu den Vorkehrungen zur Sicherung der Verwaltungskapazitäten gehören insbesondere (1) ein Verzicht auf weitere Umstrukturierungen der Bewilligungslandschaft, (2) eine nachhaltige Personalsicherung und -entwicklung in den umsetzenden Stellen, (3) eine adäquate Operationalisierung des 4-Augen-Prinzips in der Zahlstellen-IT (Vermeidung künstlicher Personalverknappung) und (4) eine intensive Schulung der Bewilligungsstellen im Hinblick auf neue Anforderungen. Dies gilt besonders vordringlich für die Bewilligungsstellen der LWK im Zusammenhang mit den neuen Herausforderungen durch die rechtskonforme und fehlerfreie Implementierung des Greening im Zusammenspiel mit den AUKM.
- Um eine Doppelförderung der im Greening der 1. Säule vorgesehenen ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) im Rahmen der Förderung von AUKM zu vermeiden, ist es dringend notwendig, die EDV-Systeme für den Flächenabgleich zeitnah anzupassen. Diese angepassten Systeme sollten einen automatischen Flächenabgleich zwischen ÖVF und bestimmten Förderflächen ermöglichen. Dies betrifft insbesondere die Streifenmaßnahmen (BS-1-9) und den Zwischenfruchtanbau.
- *Neben der oben aufgeführten Empfehlung in Hinblick auf die IT-Binnenarchitektur werden in Bezug auf die EDV-Landschaft folgende Handlungsfelder identifiziert: (1) Ausbau des bestehenden Systems unter Berücksichtigung der verschiedenen Nutzer- und Nutzungsinteressen*

unter Beibehaltung der gemeinsamen Datenbank (IT-Governance); (2) eine neue Abwägung unter Kosten-Nutzen-Aspekten, für welche Maßnahmen durchgängige IT-Lösungen erforderlich sind; (3) intensive und kontinuierliche Betreuung von extern vergebenen IT-Lösungen durch die jeweiligen Fachreferate, damit die Programme die für die Bewilligungsstellen notwendigen Funktionalitäten abdecken. Hierfür kann das Bewusstsein in den Fachreferaten in Hinblick auf Zeitnähe der Programmierung von RL-Änderungen und von sonstigen Anpassungsbedarfen noch weiterentwickelt werden.

- Zur Effektivierung des Verwaltungshandelns sollte die ZDA so schnell wie möglich aufgesetzt, und die BDAn aufgesattelt werden. Diese sollten noch intensiver als bisher auf ihre Homogenität und Konsistenz geprüft werden. Einheitliche BDAn vereinfachen gerade den Bewilligungsstellen, die Maßnahmen mehrerer Fachreferate umsetzen, die Förderabwicklung. Ggf. sind hierfür gesonderte Kapazitäten abzustellen.
- Zur Sicherstellung ausreichender Kapazitäten in der Beratung zur Akquise und sachgerechten Teilnahme an Fördermaßnahmen werden in NI/HB eine ganze Reihe von Beratungseinrichtungen vorgehalten, die in PFEIL-Kapitel 5.5 genannt werden sollten: Anreize für Beratungen durch Landschaftspflegeverbände oder Untere Naturschutzbehörden, Angebote der Ökoberatung und Wasserschutzberatung. Diese sollten zusätzlich zu den allgemeinen Darstellungen aufgeführt werden. *Das gilt insbesondere für Aktivitäten im Zusammenhang mit der Unterstützung von Innovationen.*

Zu Kapitel 4.2 – Umsetzung des Partnerschaftsprinzips

- *Es sollte eine Synopse der Anregungen und Bedenken der Partner und deren Berücksichtigung in der Programm- und Maßnahmenkonzeption erstellt und als Anlage zum SFC-Dokument öffentlich gemacht werden. Dies ist auch den Vorgaben des Good Programming zu entnehmen (EU-COM, 2014b). Der Grundsatz für mehr Transparenz im Umgang mit Anregungen gilt auch für künftige Beteiligungsformen.*
- In Tabelle 16-1 fehlen die Informationsveranstaltungen vom 07.11.2013 für LEADER- und ILE-ReM sowie vom 06.03.2014 zu LEADER und ILE und sollten ergänzt werden.
- U. E. sollte die Gruppenbildung, die für den vorläufigen BGA gewählt wurde, noch einmal überdacht werden. Die Gruppen müssen hinreichend homogen und deren SprecherInnen ausreichend legitimiert sein, damit die Kommunikation in beide Richtungen funktioniert und ein Meinungsbildungsprozess stattfinden kann. Dies gilt umso mehr, als jede Gruppe anscheinend nur über eine Stimme verfügt. Die Strukturierung nach Prioritätsachsen halten wir daher für keine tragfähige Konstruktion, da die bisher vorgesehenen Gruppen zu heterogen sind und Partner in mehreren Gruppen vertreten sein müssten (z. B. LEADER auch in Priorität 6). Die Gruppenzusammensetzung sollte sich eher nach den durch die Partner überwiegend vertretenen Belangen richten.
- In der letzten Förderperiode existierten die Gruppen kaum als aktives Gremium, und die SprecherInnen verfügten über keinen Binnenverteiler zur Abstimmung und Meinungsbildung. Dies zeigt die Halbzeitbewertung deutlich auf. Daher sollte der Gruppenbildungsprozess und

der Aufbau von Arbeitsstrukturen von der VB zumindest begleitet werden. Da die Sprecherfunktion mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist und über die Anforderungen an ein „normales“ BGA-Mitglied deutlich hinausgeht, sollten Möglichkeiten zu deren Unterstützung oder zum Capacity Building geprüft werden.

- Die Befragung zur Halbzeitbewertung in der letzten Förderperiode hat gezeigt, dass der bislang erreichte Partizipationsgrad nicht den Erwartungen entspricht: sehr viel einseitige Information, wenig Austausch oder Diskussion und Mitgestaltung. In der Konstituierungsphase sollten nochmals die Rollen und Erwartungshaltungen an die BGA-Arbeit geklärt werden. Dies gilt auch für die Rollen und Aufgaben der StK und der Verwaltungsbehörde in Referat 305 des ML, von denen die eine den Vorsitz innehat, die andere aber für das Monitoring und damit einen großen Teil des Berichtswesens zuständig ist. Ein wesentlicher Punkt aus Sicht der Partner ist ein transparenter gut dokumentierter Umgang mit Anregungen.
- Das Pflichtprogramm, das der BGA gemäß ELER-VO Artikel 74 abzuarbeiten hat, wird weiter sehr umfassend sein. Dadurch kommt es in den Sitzungen leicht zu einer Dominanz der Ministerialverwaltung und der Geschäftsführung. Daher sollten neben den formalisierten Sitzungen auch ergänzende Formen und Foren für einen Informationsaustausch, thematische Sitzungen und Projektgruppen angeboten werden. Letztere sollten auch fondsübergreifend stattfinden.
- Die Beteiligungsrunden im Vorfeld der Programmerstellung waren teilweise stark von den technokratischen Begrifflichkeiten und Strukturen des ELER geprägt, die eine inhaltliche Auseinandersetzung erschweren. Mit der neuen Förderperiode werden gemäß der thematischen Breite auch neue Mitglieder im BGA vertreten sein bzw. übergreifende Belange (Wohlfahrtsverbände etc.) ein stärkeres Gewicht erhalten. Nicht nur für deren bessere Integration sollte die Kommunikationsform und Moderationsform dem Ziel der Veranstaltungen angepasst werden. Dazu gehört auch die zielgruppengerechte Aufbereitung von Sitzungsmaterial.

Zu Kapitel 4.3 – Ex-ante-Konditionalitäten

- In den Bereichen Antidiskriminierung, Gleichstellung der Geschlechter, Menschen mit Behinderung, Vergabe öffentlicher Aufträge, staatliche Beihilfen und Umweltvorschriften im Zusammenhang mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und strategischer Umweltprüfung (SUP) sind die als Ex-ante-Konditionalität geforderten Schulungen und Weiterbildungen zu nennen. Entsprechende Angebote werden in Niedersachsen und Bremen seit Jahren durchgeführt. Insbesondere im Bereich der Vergabe sollte es intensive Schulungen geben. Schulungen und Merkzettel/Checklisten für private (und öffentliche) Antragsteller können hier zur Fehlerminimierung beitragen.

5 Prüfung der horizontalen Fragestellungen

5.1 Allgemeines

5.1.1 Datengrundlagen und Bewertungskriterien

Relevante Datengrundlagen zur Bewertung der Berücksichtigung der Querschnittsziele sind folgende Programmbestandteile mit den jeweils angegebenen Seitenumfängen und Datenständen:

- SÖA/SWOT in der Langfassung (114 Seiten, 13.02.2014) sowie in der SFC-Kurzfassung inkl. Liste der Kontextindikatoren (47 Seiten, 07.05.2014),
- Bedarfsanalyse (9 Seiten, 06.05.2014),
- Strategie (17 Seiten, 08.05.2014),
- Maßnahmenbeschreibungen (überwiegend 11.06.2014),
- Finanzplan (05.06.2014),
- Indikatorplan (23.06.2014),
- sowie der Programmentwurf vom 25.06.2014.

Ziel dieses Kapitels ist es, den Beitrag geplanter Maßnahmen zu den Querschnittszielen im Hinblick auf Angemessenheit und Ausgewogenheit zu bewerten. Dazu ist die Gesamtbalance des Programms vor dem Hintergrund der SWOT- und Bedarfsanalyse, der indikativen finanziellen Ressourcen für Maßnahmen/Unterprioritäten und der angestrebten Outputs zu beurteilen. Für das Querschnittsziel „Umweltschutz“ wird die Wirkungsbewertung der geplanten Maßnahmen auf die für das Querschnittsziel relevanten Ressourcen Biodiversität, Wasser, Boden und Luft der Strategischen Umweltprüfung (SUP) entnommen.

Bewertungskriterien sind (vgl. **Abbildung 22**):

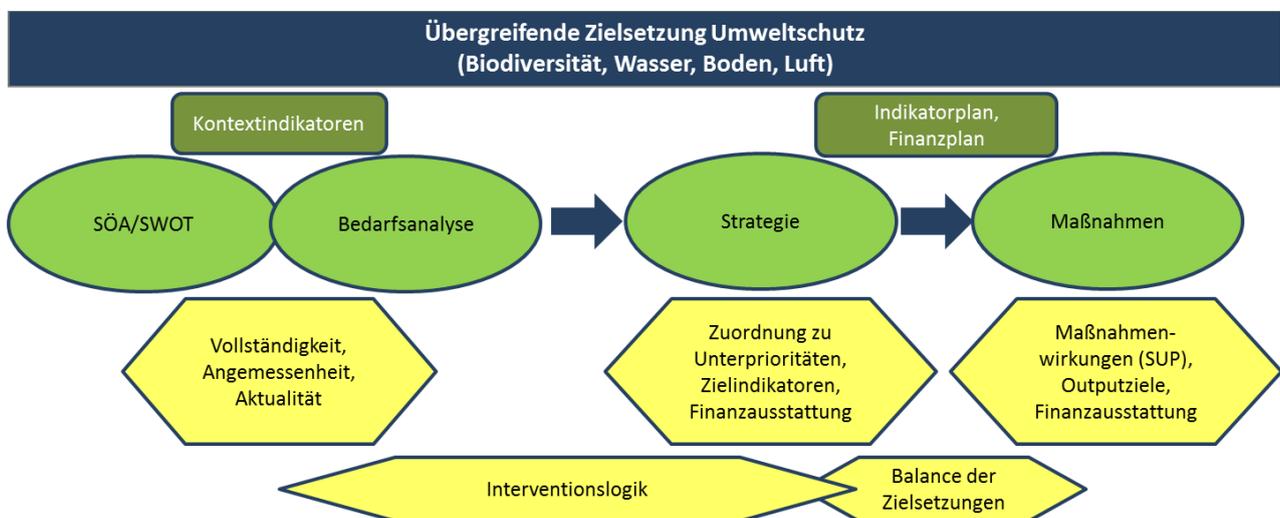
- Werden die relevanten Ressourcen der Querschnittsziele in der SWOT-Analyse vollständig⁵³, angemessen⁵⁴ und aktuell beschrieben?
- Werden die relevanten Ressourcen der Querschnittsziele und deren Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken in der Bedarfsanalyse vollständig und plausibel aufgegriffen?
- Knüpft die Programmstrategie an der SWOT und Bedarfsanalyse im Hinblick auf die Querschnittsziele nachvollziehbar an?

⁵³ Vollständigkeit z. B. im Hinblick auf verpflichtende Indikatoren und alle zusätzlichen relevanten Aspekte der Ressourcen; Darstellung wesentlicher *driving forces* und Trends.

⁵⁴ Angemessenheit z. B. im Hinblick auf den Umfang und Detaillierungsgrad der Darstellung; soweit sinnvoll regionale Differenzierung, Berücksichtigung aller möglichen Interventionsbereiche.

- Können die geplanten Maßnahmen die Zielstellungen der Querschnittsziele erfüllen? Welches sind direkte und indirekte Zielbeiträge?
- Sind die geplanten Outputs und die geplante Finanzausstattung der Problemlage und den strategischen Lösungsansätzen im Hinblick auf die Querschnittsziele angemessen?

Abbildung 22: Prüfschema am Beispiel des Querschnittsziels Umweltschutz



Quelle: Eigene Darstellung. Prüfkriterien (gelb) zugeordnet zu Programmbausteinen (grün).

Ungeachtet der Vorgaben der EU-KOM (Pt 06 SFC 2014 Technical guidance - Revised.doc), die fordern, dass die Querschnittsziele genannt werden sollen, die die festgestellten Bedarfe abdecken (*list of cross cutting themes covered*), erscheint es aus der Programmierungslogik heraus unverständlich, Querschnittsziele (also eher Nebenziele, keine Hauptziele) den Bedarfen zuzuordnen. Die Formulierung *covered*/abdecken in der SFC-Guidance ist unpräzise und entlarvt, dass Prioritäten oder Querschnittsziele nicht durch Bedarfe abgedeckt werden können. Festgestellte Bedarfe an Maßnahmen mit Hauptzielen zu knüpfen, ist hingegen schlüssig. In diesem Zusammenhang bleibt bei den SFC-Vorgaben auch unklar, ob für Maßnahmen mit z. B. dem Hauptziel Umweltschutz ebenfalls ein Querschnittsziel Umweltschutz angegeben werden soll. Aus Sicht der Analyse der Querschnittsziele ist die Prüfung der Sinnhaftigkeit und Plausibilität der „Zuordnung“ der Querschnittsziele zu Handlungsbedarfen logisch kaum möglich. Als Hilfskonstruktion wird daher der Frage nachgegangen, ob ein entsprechender Bedarf in den jeweiligen Bedarfsbeschreibungen erkennbar ist und daher – unter der Voraussetzung, dass dieser Bedarf durch Maßnahmen bedient wird – eine „Zuordnung“ zum Querschnittsziel plausibel erscheinen könnte.

5.1.2 Bewertungsgrundlage

Eine Herausforderung bei der Evaluierung der Querschnittsziele ist, dass durch die Vorgaben für das SFC 2014 sehr spät erst deutlich wurde, dass sich die einzureichenden Programmentwürfe an

stark begrenzten Zeichenzahlen und Tabellenformaten orientieren müssen. Der ursprünglich gewählte Ansatz einer umfassenden SÖA/SWOT (114 Seiten + Tabellen), die insbesondere einer hinreichenden Begründung der Interventionslogik gerecht geworden wäre, musste somit wieder fallen gelassen werden. Die SFC-konforme SÖA/SWOT umfasst nur noch 14 Seiten + Abbildungen und Tabellen. Eine sinnvolle Ex-ante-Prüfung z. B. von Interventionslogik oder Verankerung von Schwerpunktzielen ist auf dieser Grundlage kaum möglich. Aus diesem Grund wird auch immer die Langfassung der SÖA/SWOT mit konsultiert.

5.2 Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (Chancengleichheit)⁵⁵

5.2.1 Kontext und Bewertungsansatz

5.2.1.1 Allgemeine Einordnung

Die Gleichstellung von Frauen und Männern gehört zu den grundlegenden Zielen der Europäischen Union. Für die Förderung aus sämtlichen ESI-Fonds bestimmt Artikel 7 Absatz 1 VO (EU)1303/2013, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen und der Gleichstellungsaspekt bei der gesamten Vorbereitung und Durchführung der Programme zu berücksichtigen sind. Dabei setzt die EU auf einen dualen Ansatz der Gleichstellungsförderung: einerseits in Form spezifischer Maßnahmen zum Ausgleich struktureller Nachteile sowie andererseits als integrierter Ansatz in allen Planungs- und Umsetzungsschritten der Interventionen durch die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern (Gender Mainstreaming) zum langfristigen Abbau benachteiligender Strukturen.

Vor dem Hintergrund der strategischen gleichstellungspolitischen Oberziele wie (1) gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit, (2) gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Arbeit, (3) Gleichstellung in Entscheidungsprozessen und (4) Sicherstellung der Würde und Unversehrtheit (siehe <http://www.esf-gleichstellung.de/ziele1.html>) ist herauszustellen, dass der ELER nicht das zentrale Förderprogramm und Politikinstrument zur Beseitigung struktureller Benachteiligungen (wie z. B. die sogenannte pay gap) ist. Hier sind eher der ESF und weitere nationale arbeitsmarktpolitische Instrumente gefragt.

⁵⁵ Die Begriffe Chancengleichheit und Gleichstellung werden oft synonym verwendet. Da nach Auffassung der Agentur für Gleichstellung Chancengleichheit häufig auf formale Chancengleichheit im Sinne von Gleichbehandlung reduziert wird, verwenden wir auch im Folgenden den Begriff der Gleichstellung, auch wenn die Übersetzung des Querschnittsziels „equal opportunities“ Chancengleichheit lautet. „Der Begriff Gleichstellung gibt das etwa in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts ausgedrückte Verständnis von Chancengleichheit als nicht rein formale, sondern als substantielle Chancengleichheit besser wieder“ (<http://www.esf-gleichstellung.de/ziele1.html>).

Dennoch

- bietet der ELER für bestimmte Maßnahmenbereiche Ansatzpunkte zur Formulierung pragmatischer Ziele, die auf die Kompensation aktueller Benachteiligungen abzielen (existenzsicherndes Einkommen, Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung der Erreichbarkeit sozialer Infrastrukturen etc.), die durch entsprechende Indikatoren, Monitoringsysteme und Evaluierungsfragestellungen profiliert und gesteuert werden sollten;
- sollten die Wirkungen der ELER-Förderung in gleichstellungsrelevanten Feldern nicht dazu führen, strukturelle Schief lagen zu reproduzieren und damit zu verfestigen.

5.2.1.2 Verankerung des Ziels auf den verschiedenen Ebenen und Folgen für den Bewertungsansatz

EU-Ebene – inkohärente Vorgaben für das Querschnittsziel

Trotz der Verankerung der Gleichstellung als ein Querschnittsziel in der ESI-Verordnung wird es im spezifischen ELER-Rechtsrahmen nicht aufgegriffen und dementsprechend nicht für die Programmierung operationalisiert. Es wird weder in den Programmierungs-Guidelines noch in SFC berücksichtigt. Dieser Umstand führt zwangsläufig zu Brüchen in der Programmierung, da es weder in der Strategie, der Bedarfsanalyse noch in den Maßnahmenblättern verankert ist und SFC keine spezifische Eingaberubrik vorsieht. Dementsprechend kann die Ex-ante-Evaluierung auch anders als bei den anderen „richtigen“ ELER-Querschnittszielen nicht die logische Verknüpfung von SWOT, Bedarf, Strategie und Maßnahmenverankerung überprüfen und verfolgt einen eigenen Bewertungsansatz.

Wesentlich für die vertiefte Auseinandersetzung mit diesem aus ELER-Sicht Querschnittsziel „zweiter Klasse“ ist, dass nach Artikel 50 der ESI-Verordnung in den Jahresberichten 2017 und 2019 die Aktivitäten zur Realisierung und Beförderung des Querschnittsziels der Chancengleichheit auch für den ELER darzulegen sind.⁵⁶ Hierfür müssen aufgrund der Programmierungslücken die entsprechenden Grundlagen zumindest vorstrukturiert werden.

Bundesebene – Vorgaben für die Länderprogramme aus der Partnerschaftsvereinbarung

Die Partnerschaftsvereinbarung (PV) bekennt sich zu den Verpflichtungen, die gleichstellungspolitischen Ziele der EU als Querschnittsthema in allen Politikbereichen umzusetzen. So soll Deutschland beim Einsatz der Fonds die Gleichstellung von Frauen und Männern systematisch verfolgen, angefangen bei der Analyse, der Planung über die Umsetzung, Controlling und Evaluation bis hin

⁵⁶ Assessment of actions taken to ensure that equality between men and women and the integration of gender perspective are taken into account and promoted throughout the preparation and implementation of programmes, including in relation to monitoring, reporting and evaluation (Art. 50, ESI-VO).

zum Ausgleich bestehender struktureller geschlechtsspezifischer Benachteiligungen. Hierzu zählen insbesondere:

- (1) die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer,
- (2) die Berücksichtigung der Bedürfnisse und Potenziale von Frauen und Männern in ihren vielfältigen familiären und anderen Lebenslagen,
- (3) die Steigerung der Frauenerwerbsbeteiligung, die Förderung der existenzsichernden Beschäftigung von Frauen, die Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt, der Abbau der beruflichen horizontalen und vertikalen Geschlechtersegregation,
- (4) die Stärkung des Unternehmertums und der Existenzgründung von Frauen,
- (5) die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit in den Bereichen Bildung, Forschung, Innovation,
- (6) die Unterstützung einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an den Diskussions- und Entscheidungsprozessen der Ausgestaltung und Umsetzung regionaler Strategien und Konzepte sowie
- (7) die Schaffung qualitativ hochwertiger gleichstellungsrelevanter Dienstleistungs- und Infrastrukturangebote.

Damit formuliert die PV pragmatische gleichstellungspolitische Zielsetzungen für die Programme. *„Diese Ziele sollen in (...) den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums spezifiziert und in handhabbarem Umfang in der Umsetzung operationalisiert werden“* (BMW, 2014). Dies ist aufgrund der oben genannten Programmierungsvorgaben nur sehr begrenzt im Dokument geschehen. Die Wirkungsfelder können aber für die Potenzialanalyse der angebotenen PFEIL-Maßnahmen verwendet werden.

Gleichstellung in der Landespolitik

Bereits unter der letzten Landesregierung gab es einen interministeriellen Arbeitskreis zur Umsetzung und Berichterstattung über gleichstellungspolitische Ziele in den jeweiligen Ressorts. Das ML hat diese Berichterstattung über die Umsetzung von Gleichstellung und Gender Mainstreaming an die ELER-Förderung geknüpft (ML, 2009).

Nach dem Regierungswechsel hat die Gleichstellungspolitik erneut Nachdruck erfahren, der auch auf die ELER-Förderung ausstrahlt: *„Gender Mainstreaming ist ein unverzichtbares Prinzip in der öffentlichen Verwaltung des Landes“* (SPD Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen, 2013, S. 33). *„Eine gute Landesentwicklung erfordert es, über Ressortgrenzen hinweg Leitprojekte zu definieren und durch gemeinsames Handeln zu tragfähigen Lösungen zu kommen. [...] die Gestaltung des demografischen Wandels, die Integration, die Gleichstellung von Frauen und Männern und die Inklusion werden nur gelingen, wenn die neue Landesregierung stärker res-*

sortübergreifend arbeitet, die unterschiedliche regionale Entwicklung berücksichtigt [...]“ (ebenda, S. 3). Die Verankerung des Querschnittsziels der Gleichstellung in den Förderprogrammen ist ein solches Leitprojekt.

So wurde trotz der begrenzenden Rahmenbedingungen für die Programmierung die Gleichstellungsstrategie für PFEIL grob umrissen und das SCF-Dokument aufgrund der restriktiven Zeichenvorgaben für das entsprechende Eingabefeld zu den Querschnittszielen um eine spezifische Anlage ergänzt. Die dort formulierten Ansprüche liefern die Grundlage für die weitere Operationalisierung auf Maßnahmenebene und die Umsetzung.

Bewertungsansatz der Ex-ante-Evaluierung

Ziel und Ansatz der Ex-ante-Evaluierung ist es aufgrund des gegebenen Rahmens daher,

- Aussagen im Programmplanungsdokument auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen,
- Wirkungspotenziale der Maßnahmen für gleichstellungsrelevante Wirkungs- und Handlungsfelder (auf der Grundlage direkter oder indirekte Zielbeiträge möglicher Vorhaben) abzuschätzen,
- Potenziale zur Profilierung der Umsetzung, Begleitung und Evaluierung (Steuerungszyklus auf Gendersaspekte) auszuloten und
- insgesamt eine Grundlage für die erforderliche EU-Berichterstattung nach Artikel 50 ESI-VO und die angemessene Verankerung der landespolitischen Gleichstellungsziele vorzustrukturieren.

5.2.2 Bewertung der Darstellung im Programm

Aussagen der Kapitel 5.3 und der Anlage 5-1 zur Gleichstellung

Die Strategie wurde im Austausch mit den EvaluatorInnen schrittweise entwickelt und konkretisiert. Sie benennt die wesentlichen Ziele, wie die Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen, Erschließung zusätzlicher Erwerbsmöglichkeiten für Frauen im ländlichen Raum und eine mittelbare Unterstützung des Gemeinwesens in den Dörfern und Bekämpfung der Armut im ländlichen Raum, von der alleinerziehende und ältere Frauen in besonderem Maße betroffen sind (ML und Staatskanzlei Niedersachsen, 2014). Positiv herauszustellen sind der beabsichtigte fondsübergreifende Ansatz und kontinuierliche Austausch, die gendersensible Öffentlichkeitsarbeit und Bewerbung von Maßnahmen.

Gegenüber *PROFIL* hat sich das Verständnis von Gender Mainstreaming der Förderung zu einem integrierten Ansatz weiterentwickelt, der weniger von der Blickweise „Gefährdung der Maßnahmenziele“ durch quantifizierte Zielvorgaben für „Frauenförderung“ geprägt ist, sondern auf qualitative Potenziale abhebt und die Wechselwirkungen zwischen der Förderung und den gleichstellungspolitischen Zielen im Blick hat. Dazu gehört die Absicht, die Auswirkungen von Maßnahmen

im Hinblick auf mögliche reproduzierende Effekte für strukturelle Benachteiligungen zu untersuchen (ML und Staatskanzlei Niedersachsen, 2014).

Konkreter wird die Strategie nur für den LEADER-Ansatz, der *„aufgrund seines bottom-up-Ansatzes für den ländlichen Raum von herausragender Bedeutung ist. Hiermit werden insbesondere die regionalspezifischen Entwicklungspotenziale gefordert und gefördert. Unter dem Aspekt der Chancengleichheit von Frauen und Männern wird darauf geachtet, dass die für die Umsetzung vor Ort verantwortlichen Aktionsgemeinschaften die Doppelstrategie Frauenförderung und Gender Mainstreaming stärker in den Blick nehmen“* (ML und Staatskanzlei Niedersachsen, 2014). Wie diese Berücksichtigung erfolgen soll, ist in der Umsetzungsphase über Qualitätsanforderungen an die REK, das Monitoring der Projekte und die Evaluierung sicherzustellen.

Gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen der letzten Förderperiode mit sehr heterogenen und teilweise sehr niedrigen Frauenanteilen in den LAGn ist das Ziel *„Bei der Besetzung der LAGn der LEADER-Regionen wird eine paritätische Geschlechterverteilung angestrebt“* (ML und Staatskanzlei Niedersachsen, 2014) zu begrüßen. Dieser Anspruch sollte aber für alle Entscheidungsgremien und Arbeitsgruppen in der PFEIL-Förderung gelten. (ILE-Lenkungsgruppen und -Projektgruppen, den Begleitausschuss, die operationellen Gruppen der EIP).

Auch in Bezug auf die geeigneten Maßnahmen, für die Ziele, Indikatoren, Datenerfassungen oder Auswahlkriterien verankert werden sollen, hätte die Strategie konkreter werden können. Diese Aspekte werden stark auf den Implementierungsprozess der Maßnahmen verlagert. Hier muss entsprechend nachgehalten und die AkteurInnen müssen unterstützt werden.

Kritisch wird auch das Fehlen von Aussagen im Hinblick auf den Kapazitätsaufbau der AkteurInnen für Gender Mainstreaming bzw. gleichstellungspolitische Ziele bewertet. Die Ergebnisse der Genderforschung zeigen, dass *„Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung absolut essentiell für die inhaltliche Umsetzung von Gender Mainstreaming sowie eine dauerhafte und nachhaltige Verankerung sind. Dazu zählen neben Trainings zu Gender Mainstreaming auch Beratungsangebote für Projektträger und Förderstellen sowie außenwirksame Maßnahmen (z. B. Integration von Gleichstellungsmaßgaben im Antragsformular, verpflichtende Darstellung zur Umsetzung von Gender Mainstreaming im Projekt, durchgängig geschlechtergerechte Sprache)“* (Frey et al., 2007, S. 7). Hier würden neben Trainings der Förderverwaltung (Technische Hilfe) auch Qualifizierungsangebote oder -nachweise für BeraterInnen und Trägerorganisationen Ansatzpunkte liefern.

Anders als beispielsweise der ESF verzichtet PFEIL auf das Angebot einer explizit frauenpolitisch ausgerichteten Maßnahme. Trotz der Ergebnisse der SWOT und der Feststellung in der Strategie, dass es zusätzlicher Beschäftigungs- und existenzsichernder Einkommensoptionen für Frauen im ländlichen Raum bedarf, wird auf das Angebot der Diversifizierungsförderung verzichtet trotz des Potenzials dieser Maßnahme und anfänglicher Absichtserklärungen des Ministeriums (siehe unten). Der Verzicht auf das Angebot der Maßnahme ist nicht schlüssig dargelegt.

Gleichstellung als Ex-ante-Konditionalität

Der Sinn der tabellarischen Auflistung der Prioritäten und Codes in Kapitel 6.2 (ML et al., 2014a, S. 116) bei denen, „die für die Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften und Politik der Union zur Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der ESI-Fonds erforderlichen Verwaltungskapazitäten vorhanden sind“, erschließt sich vor dem Hintergrund der in PFEIL unter diesen Prioritäten und Maßnahmenbereichen programmierten Maßnahmen nicht.⁵⁷ V. a. wird nicht deutlich, auf welche Weise die Verwaltungskapazitäten sichergestellt werden. Das Instrument der Ex-ante-Konditionalität trägt nicht zu einer qualitativen Stärkung der Berücksichtigung des Querschnittsziels bei, sondern gleicht einem formellen „Abhaken“, dessen inhaltliche Grundlagen und Tragweite für die Umsetzung der Förderung jedoch nicht nachvollzogen werden können.

Fehlende Ergebnisse des Konsultationsprozesses

Da im Programmplanungsdokument eine synoptische Darstellung der Anregungen von WiSo-Partnern und deren Berücksichtigung fehlt (siehe Kapitel 4.2), kann auch nicht nachvollzogen werden, inwieweit gleichstellungspolitische Aspekte im Beteiligungsprozess thematisiert wurden – über die Veranstaltung im Rahmen der fondsübergreifenden Sitzung der Programm-AG EFRE/ESF zur Verankerung der Querschnittsziele hinaus. So besteht eine Diskrepanz zwischen den geschürten Erwartungshaltungen zum Angebot einer Diversifizierungsmaßnahme insbesondere bei den Landfrauenverbänden im Rahmen der Veranstaltungen (z. B. Veranstaltung vom 16.10.2013) sowie der Bedarfsanalyse von PFEIL und dem Nichtangebot der Maßnahme. Eine stichhaltige Begründung für das Nichtangebot ist nicht zu erkennen.

5.2.3 Bewertung des Potenzials des Maßnahmenpektrums von PFEIL für gleichstellungsrelevante Wirkungen und Steuerungsmechanismen

Für die Klassifizierung der Programmmaßnahmen wird auf Konzepte in Anlehnung an die Strukturfondsarbeitshilfen sowie die Arbeitshilfe des BMFSFJ zur Bewertung der Chancengleichheit in den Strukturfonds zurückgegriffen (BMFSFJ, 2002; EU-KOM, 2000). Im Sinne eines wirkungsfeldbezogenen Gender-Budgeting-Ansatzes, in Anlehnung an die genannten Quellen und BMELV (2010), werden die geplanten Ausgaben nach den Potenzialen für gleichstellungspolitische Ziele klassifiziert. Relevant sind folgende Wirkungs- und Handlungsfelder:

- Beschäftigung und UnternehmerInnentum,
- Qualifizierung/berufliche Weiterentwicklung/Aufstieg,

⁵⁷ Die Aussagen beziehen sich auf die Prioritäten und Fokusgebiete P4, 1a, 1c, 1b, 6b, 2a, 5b in Kombination mit M04, M16, M07, M19, M01

- Soziale Infrastruktur und Daseinsvorsorge insbesondere vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Mobilität, wohnortnahe Versorgung, verbesserte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und (regionale) Telekommunikationsinfrastruktur,
- Teilhabe an Entscheidungsprozessen von Frauen und Männern; für dieses Ziel sind neben den prozess- und partizipationsorientierten Maßnahmen, Frauenanteile in Gremien (z. B. dem BGA) und Umsetzungsstrukturen relevant;
- Kapazitätsaufbau für gleichstellungspolitische Ziele (Sensibilisierung von Teilnehmenden, Verwaltung und Maßnahmenträgern).

Das Handlungsfeld gendersensible Öffentlichkeitsarbeit ist für alle Maßnahmen von Relevanz und wird daher im Folgenden nicht mehr gesondert aufgeführt.

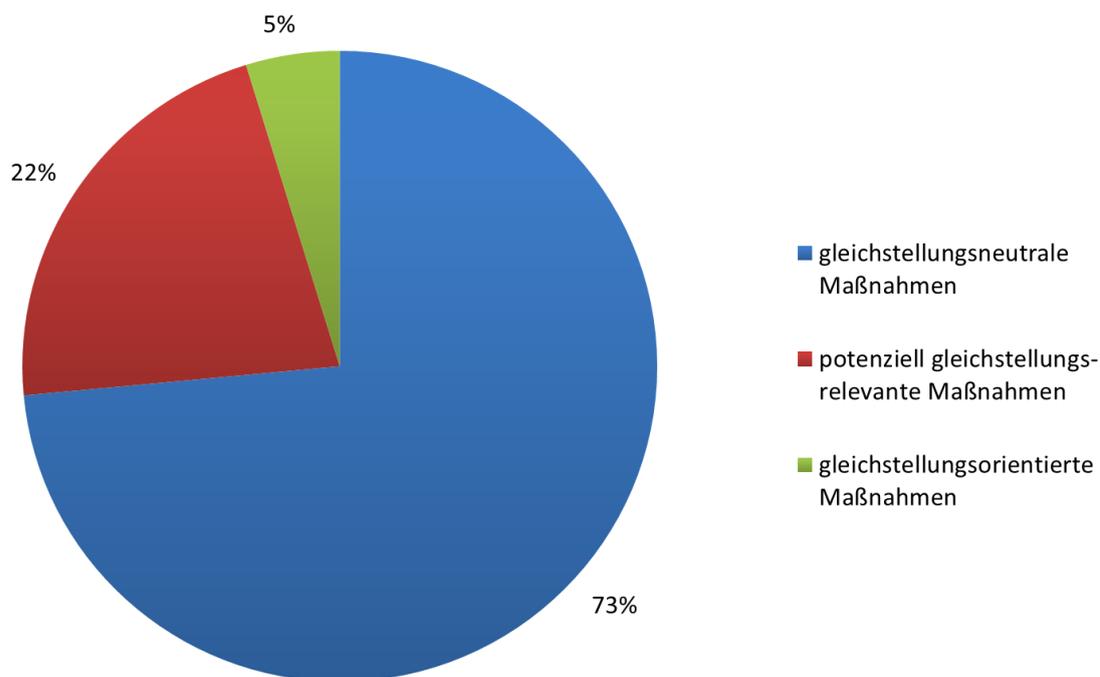
Unterschieden werden für die Klassifizierung folgende **Maßnahmentypen**:

- gleichstellungsneutrale Maßnahmen, die nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungs- und Handlungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsrelevante Maßnahmen, die Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten,
- gleichstellungsorientierte Maßnahmen, die die Wirkungen in einem relevanten Wirkungsfeld entfalten und gleichstellungspolitische Ziele formulieren,
- gleichstellungsaktive Maßnahmen, die gezielt die Verbesserung der Chancengleichheit als Hauptziel verfolgen.

Die Kategorie „gleichstellungsaktive“ Maßnahmen ist in PFEIL nicht vertreten. Als gleichstellungsorientiert wurde aufgrund der Ausführungen in der Strategie (siehe oben) LEADER eingestuft. Die Einstufung der einzelnen Maßnahmen in gleichstellungsneutral und potenziell gleichstellungsrelevant ist der **Tabelle 16** zu entnehmen.

Bezogen auf die in PFEIL vorgenommene indikative Mittelverteilung (Öffentliche Mittel) ergibt sich im Hinblick auf das Querschnittsziel Gleichstellung das Bild in **Abbildung 23**.

Abbildung 23: Gender Budgeting: Verteilung der öffentlichen Mittel nach gleichstellungspolitischen Maßnahmenkategorien



Quelle: Eigene Darstellung nach indikativem Finanzplan, inklusive Artikel-81/82-Mittel und Leistungsreserve, Stand 16.05.2014.

Tabelle 16 ist zu entnehmen, für welches Wirkungs- bzw. Handlungsfeld Potenziale gesehen werden. Für diese Maßnahmen wäre im Zuge der Implementierung der Maßnahmen verstärkt zu überprüfen, inwieweit

- qualitative Ziele im Hinblick auf das Gleichstellungsziel formuliert werden können,
- Indikatoren entwickelt und erfasst werden sollten,
- Auswahlkriterien zum Einsatz kommen können, da Gender-Mainstreaming-Anforderungen und damit verknüpfte Checklisten oder persönliche Gespräche einen Bewusstseinsbildungseffekt erzielen,⁵⁸ und
- über Monitoring (Gender Earmarking) oder spezifische Evaluierungsfragen die gleichstellungspolitischen Potenziale geschärft und die tatsächlichen Effekte beleuchtet werden können.

⁵⁸ So jedenfalls lautet die Erfahrung aus Österreich, wo bei Investitionsförderungen von einigen Förderstellen nicht das Projekt selbst, sondern das Unternehmen bezüglich Gleichstellung beurteilt wird (ÖROK 2004, in Frey 2007). Damit wurden also nicht die möglichen direkten und indirekten gleichstellungspolitischen Effekte des Projektthemas, sondern die direkten Gleichstellungswirkungen im Unternehmen selbst zum Förderkriterium erhoben.

Tabelle 16: Potenziale der PFEIL-Maßnahmen für gleichstellungsrelevante Wirkungs- und Handlungsfelder sowie Ansätze für eine gendersensible Umsetzung

Code	Kurztitel	Öff. Mittel inkl. Leistungsreserve	Potenziale für ein relevantes Wirkungs- und Handlungsfeld						Ansätze für gendersensible Umsetzung, Steuerung			
			ja / nein	Beschäftigung/UnternehmerInnen	Qualifizierung	Soziale Infrastruktur / Vereinbarkeit	Teilhabe an Entscheidungsprozessen	Kapazitätsaufbau / Sensibilisierung	Gremienbesetzung / Einbindung von Expertise	Trägerqualifikation	Monitoring / Earmarking	Evaluierung
20.1	TH - Technische Hilfe	28.301.887	ja		X			X			X	X
1.2	Gewässerschutzberatungen	74.860.717	nein						X			
16.9	Transparenz schaffen	7.820.000	ja					X	X	X	X	
16.1	Europäische Innovationspartnerschaften (EIP)	17.500.000	ja				X	X				X
1.1	Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung (BMQ)	9.372.500	ja		X				X	X	X	
2.1	Einzelbetriebliche Beratung (EB)	9.637.137	ja	X	X				X	X		
4.1	Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP)	61.710.692	ja	X						X	X	
13.3	Ausgleichszulage (AGZ)	98.966.667	nein									
5.1	Hochwasserschutz (HWS)	100.883.109	nein									
5.1	Küstenschutz Bremen (KüS)	766.957.075	nein									
14	Tierschutz	27.500.000	nein									
16.7	Landschaftspflege und Gebietsmanagement (LaGe)	16.500.000	nein						X			
11.1 / 2	Ökologischer Landbau und Ökoplus	105.016.667	nein									
10.1	AUKM	355.009.128	nein									
4.4	Flurbereinigung für Umwelt und Klima	24.450.000	nein									
4.4	Spezieller Arten- und Biotopschutz (SAB)	61.635.000	nein									
7.1 / 7.6	Erhalt und Entwicklung von Arten und Lebensräumen ländlicher Landschaften (EEAL)	69.396.027	nein									
7.6	Fließgewässerentwicklung (FGE), Seen (SEE) und Übergangsgewässer (ÜKW)	93.032.732	nein									
4.2	Verarbeitung und Vermarktung (VuV)	48.341.420	ja	X								X
7.2	Flurbereinigung	206.080.863	nein									
7.2	Ländlicher Wegebau	17.969.452	nein									
7.2	Dorfentwicklung	239.588.544	ja			X	X	X	X	X	X	
7.4	Basisdienstleistungen	44.917.640	ja			X				X	X	
7.5	Tourismus	25.157.233	ja	X						X	X	
7.6	Kulturerbe	27.178.796	nein									
7.1	Dorfentwicklungspläne (DEP)	7.006.334	ja					X	X	X	X	
16.7	Regionalmanagement (RM)	16.825.000	ja				X	X		X	X	
19.1-4	Leader	132.837.500	ja	X	X	X	X	X	X	X	X	
7.3	Breitbandversorgung	87.471.698	ja		X							X

Quelle: Eigene Darstellung (Finanzplan, Stand 16.05.2014).

Neben dieser Profilierung der Maßnahmenwirkungen können weitere Instrumente zur besseren Integration des Ziels in die Implementierung und Maßnahmensteuerung zur Anwendung kommen. Hier werden in **Tabelle 16** folgende Ansätze unterschieden:

- Gremienbesetzung/Einbindung von Expertise in Ausschüssen,
- Trägerqualifikation: insbesondere für teilnehmerbezogene Maßnahmen,
- Monitoring/Earmarking: geschlechterdifferenziertes Monitoring teilnehmerbezogener Maßnahmen, Vorhaben mit gleichstellungsrelevanten Wirkungen,
- Evaluierung: hier kommen in erster Linie Fallstudienansätze unter spezifischen genderrelevanten Fragestellungen in Betracht (siehe hierzu Frey, 2007).

Beispiele für einzelne Maßnahmen

Die folgenden Beispiele sollen erste Überlegungen zu den möglichen Handlungsfeldern vermitteln (**Tabelle 17**).

Tabelle 17: Mögliche Handlungsansätze zum Querschnittsziel Chancengleichheit in den einzelnen Maßnahmen

1.1 Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung	<ul style="list-style-type: none"> • Generell wäre es bei allen trägerbezogenen Fördermaßnahmen ein sinnvoller Ansatz, die Genderkompetenz der Träger/BeraterInnen zu stärken, indem man dies zur Voraussetzung für die Anerkennung macht (Schulungsnachweise oder ähnliches) und unterstützend Qualifizierungsmaßnahmen hierzu für BeraterInnen fördert (Baustein Bildungsmaßnahmen für BeraterInnen) • Aufbau eines geschlechterdifferenzierten Monitorings für Teilnahmedaten
16.9 Transparenz schaffen	<ul style="list-style-type: none"> • Im Zusammenhang mit der Maßnahme „tradierte Rollenbilder“ auf landwirtschaftlichen Betrieben zu thematisieren und zu hinterfragen, wird ausdrücklich begrüßt. • Es sollte geprüft werden, inwieweit der Aspekt Lebenswirklichkeiten und -perspektiven von „Frauen als Betriebsleiterinnen“ in das Angebot eingebaut bzw. als Nebenziel verfolgt werden kann.
2.1. Einzelbetriebliche Beratung	<ul style="list-style-type: none"> • Es geht nicht darum, primär Frauen zu beraten, sondern in entsprechenden Beratungsangeboten die Perspektive der Familie, von Männern und Frauen auf den Betrieben anzusprechen bzw. die Beratungsangebote um spezifische Themen zu erweitern und passgenauer zu gestalten (siehe 1.1) • Im Vordergrund steht die soziale Kompetenz der BeraterInnen, bei der Erfassung der individuellen betrieblichen Situation einschließlich des Humankapitals die Erfordernisse, Bedürfnisse, Potenziale und Arbeitswirklichkeiten aller Betriebsangehörigen zu erfassen und zu bewerten. • Hierzu könnten Nachweise für Fortbildungen im Bereich gendersensible Beratungen eingefordert werden.
4.1 AFP	<ul style="list-style-type: none"> • Der Gender-Aspekt ist hier nicht im Sinne einer gezielten Förderung von Frauen relevant, aber im Sinne einer Unterstützung eines Wandels in den Köpfen. • Es gibt viele Ausführungen über das Thema Frauen und Investitionen, gerade auch in der Landwirtschaft. Es gibt nur 10 % frauengeleitete Betriebe in Niedersachsen und ein ungenutztes Potenzial von Frauen für die Hofnachfolge. Leuchtende Beispiele in diesem Bereich und die Inanspruchnahme von Förderung speziell durch Betriebsleiterinnen zu dokumentieren, wäre ein innovativer Ansatz. • Entwicklung spezifischer Evaluierungsfragen, Fallstudien

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

5.3 Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (Umweltschutz)

5.3.1 Definition des Querschnittsziels Umweltschutz (QZU)

Tabelle 18 stellt in einer Übersicht die Verankerung des QZU in den für Programmierung und Evaluation maßgeblichen strategischen Dokumenten und Leitfäden zusammen.

Nachhaltiges Wachstum ist eines von drei Hauptzielen der EU-2020-Strategie. Damit waren die *“global issues: energy and resource scarcity, environmental quality, climate change, the health of people and ecosystems”* adressiert.

Nachhaltigkeit⁵⁹ wird in den *Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPS* auf das Konzept der ökologischen Nachhaltigkeit verkürzt (EEN, 2012; S. 112).

Der ELER-VO-Text (VO (EU) Nr. 1305/2013), der mehr als ein Jahr nach den Guidelines fertiggestellt wurde, spricht im Artikel 5 von übergreifenden Zielsetzungen und listet den Umweltschutz neben der Innovation und der Eindämmung/der Anpassung an den Klimawandel als Querschnittsziel auf. Alle Prioritäten müssen u. a. der übergreifenden Zielsetzung Umweltschutz Rechnung tragen.

Tabelle 18: Verankerung des Querschnittsziels Umweltschutz in relevanten Dokumenten und Leitfäden

EU 2020 03.03.2010	Kap. 2 Kernziele	Nachhaltiges Wachstum Förderung einer ressourcenschonenden, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft
Ex Ante Guidelines 01.08.2012	Kap. 5 horizontal themes	Sustainable development quality of air, soil, water, food, biodiversity, health of plants, animals and people and impact on climate, as well as life quality and amenities in rural areas
ESI-Fonds-VO 17.12.2013	Art. 8	Nachhaltige Entwicklung Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung, Förderung des Ziels der Erhaltung, des Schutzes der Umwelt Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz & Anpassung, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz, Risikoprävention
ELER-VO 17.12.2013	Art. 5 übergreifende Zielsetzungen	Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen
SFC2014 16.12.2013	technical guidance	Vorgaben zu Art und insbesondere Umfang (Zeichenzahl) der Kapitel im Programmplanungsdokument ° Bedarfsanalyse: (optionale) Listung ° Strategie: ca. 1 Seite je übergreifende Zielsetzung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Das Querschnittsziel Umweltschutz (QZU) wird im Folgenden im Sinne des Art. 5 der ELER-VO bewertet. Da der Klimaschutz ein eigenständiges Umwelt-Querschnittsziel ist, kann Umweltschutz über die Ressourcen Biodiversität, Wasser, Boden und Luft definiert werden. Das Schutzgut Landschaft bzw. Landschaftsbild wird weder in übergeordneten Strategien noch Verordnungen explizit adressiert, sodass es im Vergleich zur letzten Förderperiode entfällt. Durch die Hinweise aus der ESI-VO (VO (EU) Nr. 1303/2013) ergeben sich Schwerpunkte bei den Ressourcen

⁵⁹ sustainable development focused on the concept of environmental sustainability

Biodiversität und Wasser mit Verweisen auf die FFH- und Wasserrahmenrichtlinie (Anhang I der ESI-VO: Gemeinsamer Strategischer Rahmen, Kap. 5.2).

Neben den in Kapitel 5.1.2 genannten Bedingungen wurde die Evaluierung des Querschnittsziels durch einen weiteren Umstand maßgeblich beeinflusst. Zunächst war davon auszugehen, dass ein relativ umfassender Nachhaltigkeitsbegriff der Prüfung zugrunde zu legen ist. Davon waren bis Mitte 2012 auch die Ex-Ante-Guidelines ausgegangen, die allerdings bereits eine Eingrenzung auf die „environmental sustainability“ vorgenommen haben. Die ELER-VO schließlich schränkt das Querschnittsziel auf „Umweltschutz“ ein und nimmt davon Klimaschutz und Klimafolgenanpassung als eigenes Querschnittsziel noch aus (vgl. oben). Die Ex-ante-Evaluierung hat sich dem angepasst und eine zunächst begonnene „ökologische Nachhaltigkeitsprüfung“ in weiteren Prüfschritten auf eine „Umweltschutzprüfung“ (exklusive Klima) beschränkt.

5.3.2 Verankerung des Querschnittsziels „Umweltschutz“

5.3.2.1 SÖA/SWOT

Um die Berücksichtigung des QZU durchgängig und in angemessenem Umfang in allen Programmteilen zu gewährleisten, wurden erste Prüfschritte bereits bei den Entwurfsfassungen der SÖA/SWOT durchgeführt (vgl. **Tabelle 19**). Dabei ging es vorrangig um eine hinreichende Darstellung der für den Umweltschutz bzw. die Nachhaltigkeit relevanten Themen.

Tabelle 19: Prüfung des Querschnittziels „Umweltschutz“ in der SÖA/SWOT

Entwurf SÖA/SWOT [Stand, Datum]	Kommentare der Ex-ante [Stand, Datum]	Wesentliche Empfehlungen
29.11.2012 Langfassung	13.12.2012 Fokus Kap 2.4 Situation der Ökosysteme und relevanter Bestandteile anderer Kapitel sowie Querschnittsthema Nachhaltige Entwicklung	Checkliste für Vollständigkeit der Nachhaltigkeitsthemen (z. B. Ergänzung biologische Vielfalt in ländlichen Siedlungsbereichen, genetische Vielfalt von Sorten und Rassen, Wiedergewinnung von Retentionsflächen, nicht-biogene THG-Quellen, bessere Berücksichtigung von Umweltthemen im Wald) Hinweise zur Ergänzung von Themen und Indikatoren
13.02.2014 Langfassung	21.03.2014 Fokus: Wurden Anmerkungen aus 2012 berücksichtigt? Interventionslogik: Bedarfe und Strategie	Hinweise zu (Detail-)Korrekturen Empfehlung zur weiteren Ausarbeitung der Umweltbelange im Wald/in der Forstwirtschaft Hinweise zu Formulierungen der Stärken/Schwächen/Chancen/Risiken und deren Konsistenz zur SÖA im Hinblick auf Umweltthemen
07.05.2014 SFC-Fassung	15.05.2014 Wichtigste Themen des Umweltschutzes berücksichtigt? Indikatoren bedient?	Die SFC-Kurzfassung der SÖA/SWOT kann nur noch schlaglichtartig den Umweltzustand beschreiben. Zusammenhänge zwischen treibenden Kräften (drivers), pressures und Schutzgutausprägungen werden dadurch bestenfalls angerissen, eine solide Basis für eine detailliert nachvollziehbare Interventionslogik kann nicht geschaffen werden. Dazu gehören naturgemäß die Querschnittsziele, die nicht im Fokus einer direkten Problembewältigung stehen. Wichtigste Umweltthemen werden bedient. Verpflichtende Kontextindikatoren werden bedient und sind aktuell. Z. T. erfolgen sinnvolle Ergänzungen durch landesspezifische Indikatoren bzw. Indikatorwerte. Zuordnung „genetische Ressourcen“ zu Priorität 5 nicht konsistent zur Darstellung in SÖA.

Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit zur Prüfung der SWOT: Im Hinblick auf die für das QZU relevanten Umweltthemen Biodiversität, Wasser, Boden, Luft ist die Darstellung in der SÖA/SWOT weitgehend vollständig, aktuell (Indikatoren) und in der Langfassung auch angemessen. Ergänzungs- bzw. Präzisierungsbedarf wird nach wie vor für die Beschreibung des Zustands der Wälder gesehen. Ergänzungsbedarf gibt es für das Thema Luft im Zusammenhang mit Ammoniakemissionen (Gülleausbringung) und Feinstaubbildung. Die Zuordnung „genetischer Ressourcen“ zur Priorität 5 (Chancen) erscheint nur bedingt plausibel und benötigt entweder in den Ausführungen weitere Einordnung oder Zuordnung zu Priorität 4.

Die SFC-Version der SÖA/SWOT kann die Prüfbedingungen a priori nicht erfüllen und erscheint nicht als adäquate Grundlage für den Aufbau einer detailliert nachvollziehbaren Interventionslogik.

5.3.2.2 Bedarfsanalyse

Auch für die Bedarfsanalyse erfolgte eine erste Prüfung schon im Stadium der Entwürfe (vgl. **Tabelle 20**).

Tabelle 20: Prüfung des Querschnittziels „Umweltschutz“ in der Bedarfsanalyse

Entwurf Bedarfsanalyse [Stand, Datum]	Kommentare der Ex-ante [Stand, Datum]	Wesentliche Empfehlungen
03.03.2014 1. Entwurf	21.03.2014 „Bedarfe“ für „Querschnittsziele“ nicht logisch; daher Fokus auf Prüfung, ob Umweltthemen nachvollziehbar beschrieben sind	Im Ergebnis fällt auf, dass von 35 formulierten Bedarfen 28 Bedarfe ein Querschnittsziel Umwelt haben sollen (80 %). In 9 Fällen ist zwar das Querschnittsziel Umwelt aufgelistet, im Text aber keine Bedarfsschilderung vorhanden, sodass der Beitrag nicht deutlich wird. Insgesamt ist das Querschnittsziel in 11 Fällen nicht plausibel nachvollziehbar oder begründet. Es wird empfohlen die Zuordnung des Querschnittziels zu den Bedarfen kritisch zu überprüfen und Angaben auf Bedarfe einzugrenzen, bei deren Bedienung durch Maßnahmen nachvollziehbar direkte oder indirekte relevante, d. h. erhebliche Umweltwirkungen zu vermuten sind. Dieser Einschätzung sollen gut begründete kausale Wirkungsketten zugrunde liegen.
06.05.2014 2. Entwurf	15.05.2014	Von 12 formulierten Bedarfen werden nur noch 3 mit einem Querschnittsziel Umwelt versehen (25 %). 2 davon erscheinen nicht plausibel bzw. zur Bedienung des Bedarfes sind überwiegend negative Umweltwirkungen zu vermuten (vgl. auch SUP). Bei weiteren 4 Bedarfen ohne QZU wäre hingegen zu prüfen, ob nicht doch relevante positive Nebenwirkungen im Umweltbereich zu erwarten sind, zumal in der SÖA/SWOT entsprechende plausible Ausführungen gemacht werden.
25.06.2014 PFEIL-Entwurf	25.06.2014	Der Programmentwurf listet keine Querschnittsziele mehr auf. Es wird empfohlen, für insgesamt sechs Bedarfe das QZU in Erwägung zu ziehen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit zur Prüfung der Bedarfsanalyse: Die überarbeitete Bedarfsanalyse (2. Entwurf) formuliert zwölf Bedarfe, die 13 der möglichen 18 Unterprioritäten (Focus Areas) abdecken. Zu drei Bedarfen wird das QZU zugeordnet. Die Analyse der Vollständigkeit ergab, dass in der SÖA/SWOT weitere Umweltbelange bzw. Beiträge zu Umweltproblemen dargelegt werden, die in der Bedarfsanalyse weder über die Prioritätenzuordnung noch über das Querschnittsziel aufgegriffen werden. Insofern ist die Bedarfsanalyse unvollständig bzw. nicht konsistent zur Darstellung in der SÖA/SWOT. Hier sind beispielhaft die Bedarfe 4.2.1, 4.2.8 und 4.2.9 zu erwähnen (vgl. **Tabelle 21**).

Darüber hinaus sind zwei der drei angegebenen Bedarfe mit QZU nicht plausibel: So sind für Bedarf 4.2.6 'Schutz vor Naturkatastrophen' überwiegend negative Umweltwirkungen z. B. im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele der WRRL oder der Biodiversitätsstrategie 2020 zu erwarten. Auch Bodenschutzziele im Sinne einer standortgemäßen Auendynamik usw. sind tendenziell beeinträchtigt. Lediglich der Schutz des Bodens als Faktor der landwirtschaftlichen Produktion ist positiv zu bewerten, aber eher Wirtschaftszielen zuzuordnen. Für den Bedarf 4.2.10 'Verbesserung der Energieeffizienz und Reduzierung von Klimawirkungen' gelten vorrangig Klimaschutzwirkungen, die im ELER-Verständnis nach Artikel 5 von Umweltschutzwirkungen zu trennen sind. Allerdings können hier Maßnahmen über Nebenwirkungen Klimaschutzziele bedienen, die vorrangig Biodiversitäts-, Wasser- oder Bodenschutzziele verfolgen und somit bei diesem Bedarf auch das QZU indirekt plausibel machen.

Tabelle 21: Plausibilität der Zuordnung des Querschnittziels „Umweltschutz“ zu den einzelnen Bedarfen

Kapitel	Bedarf [2. Entwurf, 06.05.2014]	Unter- prioritäten	Prüfung Querschnittziel Umwelt (QZU)			Informell: Durch Maßnahmen bedient (MN mit Nebenwirkung für den Bedarf)
			QZU	Plausibilität	zusätzliche Hinweise	
4.2.1	Vermittlung von Wissen	1A	-	?	Wissensvermittlung und Beratung ist ein wesentlicher Baustein im Umweltschutz und in NI langfristig erfolgreich. Siehe z.B. auch eigene Angaben bei 4.2.8 Gewässer!	BMQ, EB, Transparenz schaffen, Gewässerschutzberatung
4.2.2	Förderung von Innovation durch Netzwerkarbeit	1B	-	ja		EIP
4.2.3	Wettbewerbsfähige Landwirtschaft	2A	-	ja	Allerdings zu prüfen: "Sanfte Agrarwende" als Stichwort bei Wettbewerbsfähigkeit ohne Umweltziele?	AFP, FB, WB (Ökolandbau, AGZ)
4.2.4	Wettbewerbsfähige Forstwirtschaft	2A	-	?	Während in der SÖA/SWOT noch Umweltthemen eine Rolle spielen, werden sie hier überhaupt nicht mehr erwähnt. Das erscheint im Hinblick auf Boden-/Gewässerschutz sowie Biodiversität (Natura 2000) wenig nachvollziehbar.	(national finanziert)
4.2.5	Stärkung des Tierwohls	3A	-	ja		Tierschutz (AFP, AGZ, V+V)
4.2.6	Schutz vor Naturkatastrophen	3B	x	?	Im Sinne "Boden" als landwirtschaftliches Produktionskapital, weniger als Schutzgut, ist das QZU ggf. plausibel. Im Hinblick auf Wasser (WRRL), Biodiversität eher sehr konfliktbeladen.	HWS, KÜS
4.2.7	Erhalt und Entwicklung der Biodiversität	4A	x	ja		LaGe, Ökolandbau, AGZ, EELA, SAB, FB Klima, AUKM
4.2.8	Schutz Grund- und Oberflächengewässer	4B	-	?	Genauso direkte Umweltwirkungen wie bei 4.2.7 Biodiversität! Verzicht auf QZU nicht nachvollziehbar.	FGE, SEE, ÜKW, Ökoplus, AUKM (Gewässerschutzberatung, (BMQ), (EB))
4.2.9	Erhalt der Bodenfunktionen	4C	-	?	Genauso direkte Umweltwirkungen wie bei 4.2.7 Biodiversität! Verzicht auf QZU nicht nachvollziehbar.	AUKM (FB Klima, Ökolandbau)
4.2.10	Energieeffizienz, Reduzierung von Klimawirkungen	5B, D, E	x	ja	Welche Rolle spielen hier die Maßnahmen mit Nebenwirkungen? Dort sind auch Umweltbelange berührt. Bei der Hauptmaßnahme sind es nur Klimabelange, die ja im Hinblick auf Querschnittsziele zu trennen sind.	V+V (EIP, AFP, FB Klima, DE, FB, WB, AUKM, Ökolandbau)
4.2.11	Attraktivitätssteigerung und Stärkung der Wirtschaft im ländlichen Raum	6A	-	ja		Tourismus, Breitband ((BMQ), (V+V).FB, WB)
4.2.12	Demographischer Wandel, Lebensqualität, Daseinsvorsorge	6B	-	ja		DEP, DE, Kulturerbe, Leader, ILE-ReM

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bedarfsanalyse des Programmentwurfs vom 25.06.2014 listet hingegen kein Querschnittsziel Umweltschutz mehr auf. Obwohl aus den *Guidelines for strategic programming* und der *SFC 2014 technical guidance* nicht zwingend hervorgeht, dass Querschnittsziele adressiert werden müssen,

liegt es doch nahe, sie zu erwähnen. Sie werden in SFC z. B. in eine automatisch generierte Tabelle (*summary table*) übernommen. Für folgende Bedarfe erscheint das QZU als Haupt- oder Nebenziel plausibel, d. h. stimmig in der Interventionslogik und sollte geprüft werden:

- 4.2.1 Vermittlung von Wissen in und über die Landwirtschaft,
- 4.2.4 Erhalt einer wettbewerbsfähigen Forstwirtschaft,
- 4.2.7 Erhalt und Entwicklung von Biodiversität (Hauptziel),
- 4.2.8 Schutz und Entwicklung des Grundwassers und der Oberflächengewässer (Hauptziel),
- 4.2.9 Nachhaltiger Erhalt der Bodenfunktionen (Hauptziel),
- 4.2.10 Verbesserung der Energieeffizienz und Reduzierung von Klimawirkungen.

5.3.2.3 Strategie

Das QZU ist gut in der Strategie verankert und mit einem der Hauptziele des PFEIL „Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Beitrag zum Klimaschutz“ in Beziehung zu setzen. Die Strategie verweist ausschließlich auf die Priorität 4, im Hinblick auf Umweltschutzziele, allerdings werden in der Beschreibung der Kombination der ausgewählten Maßnahmen auch die Querverbindungen aus anderen Prioritäten dargestellt: Aus Priorität 1 Wissenstransfer, Priorität 2 Wettbewerbsfähigkeit und Priorität 3 Risikomanagement. Priorität 5 Ressourceneffizienz wird nur von einer Maßnahme direkt bedient (Verarbeitung & Vermarktung), allerdings wird auf vielfältige positive Nebenwirkungen der Maßnahmen aus Priorität 4 (z. B. AUKM, SAB, FB Klima) für Ziele aus Priorität 5 verwiesen. In Priorität 6 werden positive Umweltwirkungen nur am Rande erwähnt.

Das Kapitel „Beschreibung, wie die Querschnittsthemen bearbeitet werden sollen“ bündelt noch einmal alle Maßnahmen mit Umweltzielen und stellt Synergien zwischen den Maßnahmen heraus, so z. B. im Gewässerschutz mit dem abgestimmten Maßnahmenbündel der Codes 1, 4, 10 und 11. Das Kapitel fokussiert überwiegend auf Maßnahmen, deren Hauptziel Umweltschutz ist. Die Angaben zum Querschnittsziel Umwelt in der Maßnahmenbeschreibung legen ein breiteres Spektrum von Maßnahmen nahe, das zum Umweltschutz beitragen soll. Hierunter sind viele Maßnahmen, die positive Nebenwirkungen im Umweltschutz im Sinne der Bedienung eines Querschnittsziels entfalten sollen. Insbesondere die Codes 1 und 2 werden in den Maßnahmenbeschreibungen erwähnt. Der Beitrag dieser „weichen“ Instrumente sowie das geplante (räumliche, zeitliche, inhaltliche) Zusammenwirken aus Bildung/Beratung, investiven Instrumenten und Flächenförderung zur Verbesserung des Umweltschutzes könnte deutlicher herausgearbeitet werden.

5.3.2.4 Maßnahmenbeiträge zum Querschnittsziel Umweltschutz

Die Prüfung der Maßnahmenbeiträge zum QZU erfolgte in drei Schritten, die der Programmgenese geschuldet waren und unter zwei inhaltlichen Gesichtspunkten (vgl. **Tabelle 22**). Ein Screening der Zuordnung von QZU zu (Teil-)Maßnahmen erfolgte erstmalig auf Grundlage des Dokumentenstandes von 02/2014. Eine erneute Prüfung berücksichtigt einen überarbeiteten und zu dem Zeitpunkt bereits veröffentlichten Stand der Maßnahmenbeschreibung (Programmdokument PFEIL mit Stand vom 15.05.2014 zusammen mit dem Umweltbericht öffentlich ausgelegt im Rahmen der Beteiligungspflichten zur Erstellung der Strategischen Umweltprüfung SUP). Der letzte Entwurf vom 25.06.2014 wurde erneut hinsichtlich der Vergabe von QZU gescreent. Zusätzlich wird auf Grundlage des Umweltberichts zur SUP der voraussichtlich erhebliche Umweltbeitrag der (Teil-)Maßnahmen dargestellt und auf Konsistenz mit den vergebenen QZU geprüft. Dabei werden die Schutzgüter der SUP verwendet, die dem QZU entsprechen (vgl. oben).

Tabelle 22: Prüfung der Maßnahmenbeiträge zum Querschnittsziel „Umweltschutz“

Entwurf Maßnahmenbögen [Stand, Datum]	Kommentare der Ex-ante [Stand, Datum]	Wesentliche Empfehlungen
18.02.2014 Überarbeitungsstand der Bögen (Kapitel 8)	21.03.2014 Prüfung Zuordnung QZU zu Maßnahmen	Von insgesamt 37 Maßnahmen und Teilmaßnahmen, haben 32 eine Angabe zum QZU (87 % der Maßnahmen). 10 Angaben davon erscheinen nicht plausibel, weitere sind fraglich. Empfehlung die Nennung des QZU insgesamt einer Revision zu unterziehen. Begründungen häufig nicht nachvollziehbar oder erwartete Umweltschutzwirkungen zwar möglich, aber voraussichtlich eher unerheblich.
15.05.2014 Konsolidierte Bögen im ersten PFEIL-Entwurf zur SUP-Beteiligung	24.05.2014 Prüfung Zuordnung QZU zu Maßnahmen Prüfung der Wirkung der Maßnahmen (Dokumentengrundlage: Umweltbericht zur SUP, 15.05.2014)	QZU-Zuordnungen sind gekürzt worden: Von 38 (Teil-)Maßnahmen haben 28 eine Angabe zum QZU (74 % der Maßnahmen). 6 Angaben davon erscheinen weiterhin nicht plausibel bzw. nicht hinreichend begründet.
25.06.2014 Endgültige Version der Maßnahmenbeschreibung	25.06.2014 Prüfung Zuordnung QZU zu Maßnahmen	Von 36 (Teil-)Maßnahmen haben 26 eine Angabe zum QZU (72 %). 5 Angaben davon erscheinen nicht plausibel bzw. nicht hinreichend begründet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die wiederholte Prüfung der vergebenen QZU zeigt fünf Angaben zum QZU, die nicht plausibel erscheinen und/oder die nicht hinreichend nachvollziehbar begründet wurden (im Detail vgl. **Tabelle 23**).

Tabelle 23: Bewertung der angegebenen Maßnahmenzuordnung zum Querschnittsziel „Umweltschutz“

Code	Artikel	Kürzel	QZU angegeben?	QZU plausibel?	Kommentar
1.1	14	Qualifizierung	ja	ja	
1.2	14	GewSchutzBer	ja	ja	
1.2	14	Transparenz schaffen	ja	nein	Kausalkette bis zu tatsächlichen Umweltverbesserungen hochgradig unsicher und sehr lang. Bezug erscheint überinterpretiert.
2.1	15	EMS	ja	ja	
4.1	17	AFP	nein	-	
4.2	17	V+V	nein	-	
4.4	17	FB Klima	ja	ja	
4.4	17	SAB	ja	ja	
5.1	18	HWS	ja	nein	Beide Begründungen (HWS, KÜS) sind nur bedingt im Rahmen der Definition des QZU zu sehen (z.T. Bodenschutz). Bodenschutz im Sinne eines natürlichen Hochwassereschehens hat aber immer zwei Seiten (Erosionsschutz vs. lokale Beeinträchtigungen durch Deichbau, Entwässerungen, Schöpfwerke und Unterbindung natürlicher Bodenbildungsprozesse in Auen oder Grundwassernahen Standorten).
5.1	18	KÜS	ja	nein	Die Zuordnung zum QZU ist daher in dieser Form nicht plausibel und ggf. besser zu begründen. Im Falle von Rückdeichungsmaßnahmen wäre das relativ einfach.
7.1	20	EEAL-Pläne	ja	ja	vorbereitende Beiträge plausibel
7.1	20	DE-Pläne	nein	-	vgl. DE
7.2	20	DE	ja	ja	Es werden zwar Entsiegelung und Innenentwicklung angeführt, aber die Auswahlkriterien für DE-Pläne und Projekte werden nicht offengelegt. Hier könnten die ökologischen Kriterien angeführt werden.
4.3	17	WB	nein	-	
4.3	17	FB	ja	ja	"Begleitende ökologische Vorhaben (Wasser-, Boden-, Artenschutz, Biotopvernetzung) ..." und insbesondere die ökologischen Vorauswahlkriterien
7.3	20	Breitband	nein	-	
7.4	20	Basisdienstleistungen	nein	-	
7.5	20	Tourismus	nein	-	
7.6	20	FGE	ja	ja	
7.6	20	SEE	ja	ja	
7.6	20	UKW	ja	ja	
7.6	20	Kulturerbe	ja	nein	Restaurierte Gartenanlagen können genauso negativ auf die Biodiversität wirken.
7.6	20	EEAL-Umsetzung	ja	ja	
10.1	28	NiB-AUM	ja	ja	
10.1	28	NiB-AUM Wasser	ja	ja	
10.1	28	NiB-AUM Boden	ja	ja	
10.1	28	NiB-AUM Klima	ja	ja	
11.1	29	Öko Umst./Beibehalt.	ja	ja	
11.2	29	Öko+	ja	ja	
13.3	31	AGZ	ja	nein	Argumentation beruht auf Grünlanderhaltung und Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung. Für die Grünlanderhaltung existieren andere Instrumente (Cross-Compliance bzw. Greening). Ein vermehrtes Brachfallen ist bei derzeitiger Flächennachfrage nicht plausibel begründet. Darüber hinaus ist zu hinterfragen, ob die Prämienhöhe von 25 bis 45 €/ha einen hinreichenden Anreiz zur Weiterbewirtschaftung von Grünland bietet, die postulierte Wirkung damit in Frage zu stellen. Die von der EU-KOM vorgegebene Zuordnung zur Unterpriorität 4A ist zu hinterfragen.
14	33	Tierschutz	nein	-	
16.1	35	EIP	ja	ja	
16.7	35	ILE-REM	nein	-	
16.7	35	LaGe	ja	ja	
19.1-8	42-44	Leader	ja	ja	Letzte Förderperiode zeigt allerdings den sehr begrenzten Umfang von Projekten im Umweltbereich. Der Beitrag bleibt voraussichtlich marginal.
20	51	TH	nein	-	

Quelle: Eigene Darstellung.

Von 36 (Teil-)Maßnahmen haben 26 eine Angabe zum QZU (72 % der Maßnahmen). Im Hinblick auf die angestrebte Budget-Ausstattung sind hier insbesondere die Maßnahmen Hochwasser- und Küstenschutz (zusammen rd. 28 % der öffentlichen Mittel) und Ausgleichszulage (99 Mio.

Euro öffentliche Mittel) zu erwähnen. Die Zuordnung des QZU zur Ausgleichszulage erfolgt nicht zuletzt vor dem Hintergrund der von der EU-KOM vorgesehenen Interventionslogik, die die Ausgleichszulage der Unterpriorität 4a (Beiträge zur Biodiversität) zuordnet. Das ist aus verschiedenen Gründen infrage zu stellen (vgl. **Tabelle 24**). Bisher konnten die Evaluationen der Ausgleichszulage keine eindeutig belegbaren, nennenswerten Umweltwirkungen nachweisen (Ex-post-Bewertungen 2008, Halbzeitbewertungen 2010).

Die Prüfung der zu erwartenden Umweltwirkungen der Maßnahmen auf Grundlage der Angaben aus dem Umweltbericht zur SUP zeigt, dass es eine weitgehende Übereinstimmung mit der Zuordnung des Querschnittsziels Umweltschutz gibt. Allerdings gibt es im Detail Abweichungen bei den Begründungen, so z. B. im Hochwasser- und Küstenschutz, der laut Aussagen der SUP nur bei Rückdeichungen positive Beiträge zur WRRL leisten kann oder bei der Einschätzung von Wirkungen auf das Landschafts- bzw. hier das Ortsbild (Maßnahmcodes 7.4, 7.5, 7.6d).

Mutmaßlich sehr indirekte Wirkungsbeiträge, die nicht direkt mit wirksamen Umsetzungsinstrumenten in Beziehung stehen (Maßnahmcodes 1.1, 2.1, 16.1) werden in der SUP als nicht erheblich bzw. nur bedingt erheblich eingestuft. Im Sinne einer Wirkungsmessung anhand von Indikatoren ist das nachvollziehbar. In der Ex-ante-Evaluierung werden hier jedoch die möglichen indirekten Beiträge von Bildungs- und Innovationsinstrumenten zu Umweltschutzthemen ausdrücklich gewürdigt und die Kennzeichnung mit einem Querschnittsziel empfohlen, auch wenn ihre Messung voraussichtlich äußerst schwierig sein wird.

Tabelle 24: Bewertung der Erheblichkeit des angegebenen Maßnahmenbeitrags zum Querschnittsziel „Umweltschutz“

Code	Artikel	Kürzel	Positive Umweltwirkung im Sinne der SUP *)	Maßnahmenbeschreibung konsistent	Kommentar der Ex-ante
1.1	14	Qualifizierung	nein	nein	Nicht "erheblich" im Sinne der SUP, aber mit potenziellen indirekten Wirkungen.
1.2a	14	GewSchutzBer	ja	ja	-
1.2b	14	Transparenz schaffen	nein	nein	Nicht "erheblich" im Sinne der SUP, wenn überhaupt mit marginalen Wirkungsbeiträgen.
2.1	15	EMS	ja	ja	Bedingt "erheblich" im Sinne der SUP, aber mit vorbereitenden, indirekten Wirkungen verbunden.
4.1	17	AFP	ja	ja	Positive und negative Umweltwirkungen möglich.
4.2	17	V+V	ja	nein	Positive Wirkungen im Bereich Wasser möglich (Effizienz). Die Maßnahmenbeschreibung sieht hier nur Klimawirkungen.
4.4a	17	FB Klima	ja	ja	-
4.4b	17	SAB	ja	ja	-
5.1a	18	HWS	ja	ja	Im Gegensatz zur Maßnahmenbeschreibung wertet Umweltbericht auch neu geschaffene Retentionsflächen als positiv. Eindeutig positiv aber nur bei weiteren Schutzgütern (Mensch, Sachgüter).
5.1b	18	KÜS	ja	ja	
7.1a	20	EEAL-Pläne	ja	ja	-
7.1b	20	DE-Pläne	ja	ja	Umweltbericht nennt insbesondere Luft und Wasser als mögliche positiv beeinflusste Schutzgüter, Maßnahmenbeschreibung Boden.
7.2a	20	DE	ja	ja	
7.2b	17	WB	nein	nein	Lediglich positive Beiträge zum Klimaschutz zu erwarten, allen anderen Schutzgüter tendenziell negativ betroffen.
7.2c	17	FB	ja	ja	Mischung aus möglichen positiven und negativen Wirkungen, auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher Indikatoren innerhalb eines Schutzguts.
7.3	20	Breitband	nein	ja	-
7.4	20	Basisdienstleistungen	ja	(ja)	Umweltbericht sieht lediglich leicht positive Wirkungen zur Erhaltung des Orts-/Landschaftsbildes, Maßnahmenbeschreibung erwähnt dies nicht.
7.5	20	Tourismus	ja	(ja)	Umweltbericht sieht lediglich leicht positive Wirkungen zur Erhaltung des Orts-/Landschaftsbildes, Maßnahmenbeschreibung erwähnt dies nicht.
7.6a	20	FGE	ja	ja	-
7.6b	20	SEE	ja	ja	-
7.6c	20	UKW	ja	ja	-
7.6d	20	Kulturerbe	ja	(ja)	Umweltbericht sieht lediglich leicht positive Wirkungen zur Erhaltung des Orts-/Landschaftsbildes, Maßnahmenbeschreibung erwähnt dies nicht.
7.6e	20	EEAL-Umsetzung	ja	ja	-
10.1	28	AUM Naturschutz	ja	ja	-
10.1	28	AUM Wasserschutz	ja	ja	-
10.1	28	AUM Bodenschutz	ja	ja	-
10.1	28	AUM Klimaschutz	ja	ja	-
11.1	29	Öko Umstellung	ja	ja	-
11.2a	29	Öko Beibehaltung	ja	ja	-
11.2b	29	Öko+	ja	ja	-
13.3	31	AGZ	nein	nein	Umweltbericht vermutet potenziell leichte positive Umweltwirkungen, die aber nicht quantifizierbar sind. Die Maßnahme wird als nicht "erheblich" eingestuft im Hinblick auf Umweltwirkungen.
14a	33	Tierschutz Hennen	nein	ja	-
14b	33	Tierschutz Schweine	nein	ja	-
16.1	35	EIP	nein	nein	Nicht "erheblich" im Sinne der SUP, aber mit potenziellen indirekten Wirkungen.
16.7a	35	ILE-REM	nein	ja	Nicht bewertbar im Sinne der SUP.
16.7b	35	LaGe	ja	ja	-
19.1.-4	42-44	LEADER	nein	ja	Nicht bewertbar im Sinne der SUP.
20	51	TH	-	-	Im Umweltbericht nicht bewertet.

*) Unter Berücksichtigung der Schutzgüter Biodiversität, Wasser, Boden, Luft, Landschaft.

Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit zur Prüfung der Maßnahmenbeschreibungen: Das QZU sollte insbesondere bei folgenden Maßnahmen besser begründet bzw. kritisch überprüft werden. Dabei sind auch die zu erwartenden Umsetzungstatbestände zu berücksichtigen (erfolgen im Hochwasserschutz tatsächlich Rückdeichungen im nennenswerten Umfang?):

- Hochwasser- und Küstenschutz: Überwiegen ggf. negative Umweltwirkungen bei den Schutzgütern Biodiversität, Wasser (und Landschaft) die angegebenen positiven Erosionsschutzeffekte? In welchem geplanten Umfang wird das Schutzgut Wasser positiv durch Rückdeichungen beeinflusst? Ist Erosionsschutz ein plausibles Ziel in angestrebten dynamischen Auenlandschaften im Sinne eines Umweltschutzziels?
- Ausgleichszulage: Trotz der nahegelegten Interventionslogik der EU-KOM sollte auf das Querschnittsziel verzichtet werden, solange es nicht stichhaltig begründet werden kann. Auch Wirkungen auf Querschnittsziele sind später zu evaluieren.
- Kulturerbe: Die Begründungen sollten sich entweder ausschließlich auf das Landschafts-/ Ortsbild beziehen oder das QZU sollte fallen gelassen werden.

5.3.3 Finanzielle und materielle Gewichtung des Querschnittsziels Umwelt

Für das QZU relevante Prioritäten sind insbesondere die Prioritäten 4 und 5. Sie werden zusammen mit 48,5 % der eingeplanten ELER-Finanzmittel bedient, davon allein die Priorität 4 mit 45,1 % der Mittel. Im Hinblick auf die angesetzten öffentlichen Mittel insgesamt sind es allerdings nur 33,4 % für beide Prioritäten bzw. 31,1 % für Priorität 4. Damit ist Priorität 4 die am zweithöchsten ausgestattete Priorität nach der Priorität 3 mit den beiden Maßnahmen Hochwasser- und Küstenschutz. Umwelt- und Klimaschutzziele erhalten im PFEIL damit auf Ebene der Prioritäten eine hohe, aber keine herausragende Bedeutung.

Bei Betrachtung der Maßnahmen mit QZU zeichnet sich unter finanziellen Gesichtspunkten folgendes Bild ab: Fast 81 % der ELER-Mittel und 75 % der gesamten eingeplanten öffentlichen Mittel entfallen auf die 26 Maßnahmen mit Angaben zum QZU. Wenn man die fünf Maßnahmen nicht berücksichtigt, die wenig plausible Begründungen haben - darunter der besonders finanzstarke Hochwasser-/Küstenschutz sowie die Ausgleichszulage -, so verbleiben 67 % der ELER bzw. 61 % der öffentlichen Gesamtmittel für Maßnahmen mit QZU. Demnach sind für die Laufzeit 2014 bis 2020 gut 1,4 Mrd. Euro öffentliche Mittel für Umweltschutzziele, sei es als Haupt- oder Querschnittsziele, eingeplant. Ein Großteil der Mittel verteilt sich auf Maßnahmen mit Hauptzielen im Bereich Umweltschutz. Auf Ebene der Maßnahmen kann dem PFEIL daher eine hohe Bedeutung für das Querschnittsziel zuerkannt werden.

Der Indikatorplan zeichnet nur ein grobes Bild des physischen Umfangs der Maßnahmen mit QZU, da für einige Maßnahmen nur Angaben zum finanziellen Input, nicht aber zum physischen Output (Teilnehmer, Projekte, Fläche) gefordert sind. Demnach entfallen knapp 90 % der geplanten Vorhaben, 97 % der anvisierten Teilnehmerzahlen und der gesamte Umfang der geplanten Flächenförderung auf Maßnahmen mit diesem Querschnittsziel. Auch wenn man Maßnahmen mit wenig plausiblen QZU bei Vorhabens-, Teilnehmerzahlen und Hektarumfängen abzieht, bleibt festzuhalten, dass PFEIL in erheblichem Umfang zum QZU beitragen soll. Lediglich der Anteil der geförder-

ten Flächen reduziert sich deutlich auf knapp 35 %, wenn die Ausgleichszulage nicht dem QZU zugerechnet wird.

Fazit zur Berücksichtigung des Querschnittsziels: Das QZU wird sowohl im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung der relevanten Prioritäten 4 und (nachrangig) 5 als auch im Hinblick auf die Finanzansätze der relevanten Maßnahmen und ihrer physischen Outputs im großen Umfang berücksichtigt. Das Querschnittsziel ist damit finanziell und materiell gut im PFEIL verankert.

5.4 Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen

5.4.1 Verankerung des Querschnittsziels „Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen“

Aufgrund der großen thematischen Überschneidungen zur Priorität 5 geht die nachfolgend dargestellte Prüfung nur auf Aspekte ein, die in der Darstellung der Priorität 5 (Kapitel 2.5.2.5) noch nicht behandelt worden sind.

5.4.1.1 SÖA/SWOT

Im Hinblick auf das Querschnittsziel „Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen“ (QZK) ist die Darstellung in der SWOT weitgehend vollständig, aktuell (Indikatoren) und in der Langfassung auch angemessen dargestellt.

5.4.1.2 Bedarfsanalyse

Obwohl der PFEIL-Entwurf vom 24.06.2014 keine Querschnittsziele auflistet, erscheint für folgende Bedarfe das QZK als Haupt- oder Nebenziel insbesondere aufgrund der Beschreibung der unterlegten Maßnahmen plausibel und sollte geprüft werden:

- 4.2.1 Vermittlung von Wissen in und über die Landwirtschaft,
- 4.2.2 Förderung von Innovation durch Netzwerkarbeit (Hauptziel),
- 4.2.4 Erhalt einer wettbewerbsfähigen Forstwirtschaft,
- 4.2.6 Schutz vor Naturkatastrophen (Hauptziel),
- 4.2.7 Erhalt und Entwicklung von Biodiversität,
- 4.2.8 Schutz und Entwicklung des Grundwassers und der Oberflächengewässer,
- 4.2.9 Nachhaltiger Erhalt der Bodenfunktionen,

- 4.2.10 Verbesserung der Energieeffizienz und Reduzierung von Klimawirkungen (Hauptziel).

Tabelle 25: Prüfung des Querschnittziels „Klima“ in der Bedarfsanalyse

Entwurf Bedarfsanalyse [Stand, Datum]	Kommentare der Ex-ante [Stand, Datum]	Wesentliche Empfehlungen
03.03.2014 1. Entwurf	21.03.2014 „Bedarfe“ für „Querschnittsziele“ nicht logisch; daher Fokus auf Prüfung, ob Klimathemen nachvollziehbar beschrieben sind	Im Ergebnis fällt auf, dass von 35 formulierten Bedarfen 27 Bedarfe ein Querschnittsziel Klima haben sollen (77 %). Insgesamt ist das Querschnittsziel in 7 Fällen nicht nachvollziehbar oder nicht begründet. Es wird empfohlen die Zuordnung des Querschnittsziels zu den Bedarfen kritisch zu überprüfen und Angaben auf Bedarfe einzugrenzen, bei deren Bedienung durch Maßnahmen nachvollziehbar direkte oder indirekte relevante, d. h. erhebliche Klimawirkungen zu vermuten sind. Dieser Einschätzung sollen gut begründete kausale Wirkungsketten zugrunde liegen.
24.06.2014 PFEIL-Entwurf	24.06.2014	Der Programmentwurf listet überhaupt keine Querschnittsziele mehr auf. Es wird empfohlen, für mindestens drei Bedarfe das QZK in Erwägung zu ziehen (4.2.6, 4.2.9., 4.2.10).

Quelle: Eigene Darstellung.

5.4.1.3 Strategie

Das QZK ist mit einem der Hauptziele von PFEIL „Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Beitrag zum Klimaschutz“ gut in der Strategie verankert. Die Strategie verweist primär auf die Prioritäten 3 und 4. Im Hinblick auf Klimaziele werden in der Beschreibung der ausgewählten Maßnahmen auch Querverbindungen zu anderen Prioritäten hergestellt, nämlich zu Priorität 1 Wissenstransfer, Priorität 2 Wettbewerbsfähigkeit und Priorität 5 Ressourceneffizienz. Letztere wird nur mit einer Maßnahme bedient.

Im Kapitel zur Bearbeitung des QZK wird ein Überblick über die wichtigsten Ansatzstellen gegeben und wie sie mit Maßnahmen bedient werden. Daneben werden insbesondere die Synergien zum EFRE dargestellt. Dieses Kapitel fokussiert stark auf Maßnahmen, die zu einer nachhaltigen Nutzung von Mooren beitragen sollen. Daneben wird erläutert, wie die verschiedenen Maßnahmen (Bildung, Investition, Innovation und Flächenförderung⁶⁰) ineinandergreifen, um die Treib-

⁶⁰ Prinzipiell besteht im Rahmen der Blockprogrammierung die Möglichkeit, bei jeder flächenbezogenen Maßnahme mehrere Umweltziele zu nennen. In PFEIL wurde bewusst auf diese Möglichkeit verzichtet. Der Vorteil des gewählten Vorgehens besteht darin, dass die jeweiligen Vorhaben in ihrer Ausgestaltung klar auf ein Ressourcenschutzziel fokussiert werden. Dies erleichtert eine spätere Evaluierung. Dieses Vorgehen wird grundsätzlich befürwortet. Es impliziert jedoch, dass multifunktionelle Wirkungen von Fördertatbeständen auf weitere Ressourcen – die unzweifelhaft bestehen – nicht auf der Ebene der Outputindikatoren abgebildet werden.

hausgasemissionen im Pflanzenbau und der Tierhaltung zu senken. Durch die Aufrechterhaltung einer wohnortnahen Daseinsvorsorge soll auch die ländliche Entwicklung einen Beitrag zum Querschnittsziel leisten. Im Bereich der Klimaanpassung wird der Schwerpunkt auf den Hochwasser- und Küstenschutz gelegt. In Anbetracht der vorgegebenen Beschränkungen des SFC ermöglicht es die Beschreibung gut, eine Idee zu bekommen, wie die Maßnahmen zur Erreichung des Querschnittsziels beitragen sollen.

5.4.1.4 Prüfung der Maßnahmenbeiträge zum Querschnittsziel Klima

Tabelle 26: Prüfung der Maßnahmenbeiträge zum Querschnittsziel „Klima“

Entwurf Maßnahmenbögen [Stand, Datum]	Kommentare der Ex-ante [Stand, Datum]	Wesentliche Empfehlungen
18.02.2014 Überarbeitungsstand der Bögen (Kapitel 8)	21.03.2014 Prüfung Zuordnung QZU zu Maßnahmen	Von insgesamt 37 Maßnahmen und Teilmaßnahmen haben 30 eine Angabe zum QZK (81 % der Maßnahmen). 6 Angaben davon erscheinen nicht plausibel, weitere sind fraglich. Empfehlung, die Nennung des QZK insgesamt einer Revision zu unterziehen. Begründungen häufig nicht nachvollziehbar oder erwartete Klimawirkungen zwar möglich, voraussichtlich wohl eher unerheblich.
24.06.2014 PFEIL-Entwurf		QZK-Zuordnungen sind gekürzt worden: Von 38 (Teil-)Maßnahmen haben 28 eine Angabe zum QZK (78 % der Maßnahmen). Bei zehn Maßnahmen hängt die postulierte Wirkung stark von den geförderten Projekten ab. Die vorliegenden Maßnahmenblätter lassen nicht erkennen, dass im Hinblick auf das QZK eine Maßnahmenauswahl und Steuerung erfolgen soll. Bei weiteren sechs Maßnahmen, für die ein Betrag zum QZK angegeben ist, ist ein quantifizierbarer Effekt nahezu sicher auszuschließen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Prüfung der Zuordnung des QZK zu den Maßnahmen zeigt einen hohen Anteil an Maßnahmen, bei denen diese Zuordnung entweder nicht plausibel erscheint und/oder sie nicht hinreichend nachvollziehbar begründet ist. Von 38 (Teil-)Maßnahmen haben 28 eine Angabe zum QZK (78 % der Maßnahmen) (vgl. **Tabelle 26**). Bei zehn Maßnahmen hängt die Wirkung maßgeblich von den geförderten Projekten ab. Allerdings sind für diese Maßnahmen die Auswahlprozesse ungeeignet, einen effizienten Mitteleinsatz in Bezug auf das QZK sicherzustellen (vgl. **Tabelle 27**). Bei weiteren sechs Maßnahmen ist es unwahrscheinlich, dass der Effekt quantifiziert werden kann. Im Hinblick auf die angestrebte Budget-Ausstattung sind insbesondere die Maßnahmen Flurbereinigung (240 Mio. Euro öffentl. Mittel), Ökologischer Landbau (105 Mio. Euro öffentl.

Mittel) und Ausgleichszulage (99 Mio. Euro öffentl. Mittel) zu erwähnen. Während bei der Flurbe-
reinigung die Klimawirkungen stark von den umgesetzten Projekten abhängen, können wir den
Begründungen für den Beitrag zum QZK weder für die Ausgleichszulage noch für den Ökologi-
schen Landbau folgen.

Tabelle 27: Bewertung des angegebenen Maßnahmenbeitrags zum Querschnittsziel „Klima“

Code	Artikel	Kürzel	QZK angegeben?	QZK plausibel?	Kommentar
1.1	14	Qualifizierung	ja	ja	schwer quantifizierbar
1.2	14	GewSchutzBer	ja	ja	
1.2	14	Transparenz	nein	nein	
2.1	15	EMS	ja	ja	hängt stark von den Maßnahmen ab
4.1	17	AFP	ja	?	
4.2	17	V+V	ja	ja	Auswahlprozess ungeeignet zur Sicherstellung eines effizienten Mitteleinsatzes
4.4	17	FB Klima	ja	ja	
4.4	17	SAB	ja	?	hängt stark von den Maßnahmen ab
5.1	18	HWS	ja	ja	
5.1	18	KÜS	ja	ja	
7.1	20	EEAL-Pläne	ja	?	hängt stark von den Maßnahmen ab
7.1	20	DE-Pläne	nein	nein	
7.2	20	DE	ja	?	hängt stark von den Maßnahmen ab
4.3	17	WB	ja	nein	unterhalb der Erheblichkeitsschwelle
4.3	17	FB	ja	?	hängt stark von den Maßnahmen ab; bei normalen Verfahren meist unterhalb der Erheblichkeitsschwelle
7.3	20	Breitband	ja	nein	unterhalb der Erheblichkeitsschwelle
7.4	20	Basisdienst-	nein	nein	
7.5	20	Tourismus	nein	nein	
7.6	20	FGE	ja	nein	unterhalb der Erheblichkeitsschwelle
7.6	20	SEE	ja	nein	unterhalb der Erheblichkeitsschwelle
7.6	20	UKW	ja	ja	
7.6	20	Kulturerbe	ja	?	hängt stark von den Maßnahmen ab
7.6	20	EEAL-Umsetzung	ja	?	hängt stark von den Maßnahmen ab
10.1	28	NiB-AUM	nein	nein	
10.1	28	NiB-AUM Wasser	ja	ja	
10.1	28	NiB-AUM Boden	ja	ja	
10.1	28	NiB-AUM Klima	ja	ja	
11.1	29	Öko Umst./Beibehalt.	ja	?	Effekt schwer zu quantifizieren, ob die bessere Infiltration einen nennenswerten Effekt auf die Ausprägung von Hochwasserereignissen sei dahingestellt.
11.2	29	Öko+	ja	ja	
13.3	31	AGZ	ja	?	Gilt nur bei Vergleich zu Acker. Bei Auflassung schneidet die Brache oft besser ab. Nur stellt sich die Frage ob die Umwandlung von Grünland in Acker ein Problem in benachteiligten Gebieten ist.
14	33	Tierschutz	nein	nein	
16.1	35	EIP	ja	ja	
16.7	35	ILE-REM	nein	nein	
16.7	35	LaGe	ja	?	hängt stark von den Maßnahmen ab
19.1-8	42-44	Leader	ja	?	hängt stark von den Maßnahmen ab
20	51	TH	nein	-	

Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit zur Prüfung der Maßnahmenbeschreibungen: Das Querschnittsziel „Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen“ sollte insbesondere bei folgenden Maßnahmen besser begründet bzw. kritisch überprüft werden. Dabei sind auch die zu erwartenden Umsetzungstatbestände zu berücksichtigen. Da auch Wirkungen auf Querschnittsziele später zu evaluieren sind, sollte nur für solche Maßnahmen ein Beitrag angegeben werden, bei denen ein Zielbeitrag wahrscheinlich ist.

- FGE, SEE: Kommt es bei den Maßnahmen zu einer Vergrößerung der Retentionsräume?
- FB: Werden die anvisierten Verfahren wahrscheinlich einen positiven Beitrag zum Ziel leisten? (Moorschutz, Anlage von Erosionsschutzstreifen, Anlage von Retentionsräumen ...).
- Ausgleichszulage: Begründung nicht nachvollziehbar, da keine Saldierung des Effektes erfolgt. Eine Verbrachung kann zu einer Festlegung des Kohlenstoffs in der oberirdischen Biomasse führen und bewirtschaftungsbedingte Emissionen einsparen.
- Ökolandbau: Begründung streichen oder geringere Emissionen pro ha ansetzen (Leakage wird auch bei anderen Maßnahmen zur Senkung der Intensität nicht berücksichtigt). Höhere Retentionswirkung weit hergeholt.
- Kulturerbe, DE, DE-Pläne: Wird es durch die Maßnahmen zu einer Senkung der Emissionen des Bestandes kommen?
- Investiver Naturschutz (SAB, EEAL): Werden die anvisierten Projekte wahrscheinlich einen positiven Beitrag zum Ziel leisten? (Moorschutz, Anlage von Erosionsschutzstreifen, Anlage von Retentionsräumen ...)

5.4.2 Finanzielle und materielle Gewichtung des Querschnittsziels Klima

Bei Betrachtung der Maßnahmen mit QZK zeichnet sich unter finanziellen Gesichtspunkten folgendes Bild ab: Fast 75 % der ELER-Mittel und 81 % der gesamten eingeplanten öffentlichen Mittel entfallen auf die 28 Maßnahmen mit Angaben zum QZK. Wenn man die Maßnahmen nicht berücksichtigt, bei denen die Zuordnung wenig plausibel ist oder der Auswahlprozess für eine effiziente Zielerreichung im Hinblick auf QZK ungeeignet erscheint, so verbleiben 18 % der ELER- bzw. 43 % der öffentlichen Gesamtmittel für Maßnahmen mit QZK. Somit ist auf dieser Abstraktionsebene eine Verankerung des Querschnittsziels in PFEIL gegeben.

Legt man die Gewichtungsfaktoren der VO (EU) Nr. 215/2014 zugrunde, so sind 20,1 % der öffentlichen Mittel und 48,1 % der ELER-Mittel in PFEIL für Klimaschutzziele vorgesehen. Damit wird die allgemeine Zielmarke der EU-Kommission von 20 % für klimapolitische Maßnahmen (EU-KOM, 2011) im Bereich der ELER-Mittel erreicht. Wir können allerdings dem pauschalen Bewertungsansatz der EU-KOM nicht folgen. Erstens bildet er die Spezifitäten der einzelnen Maßnahmen kaum ab; für die angegebenen Koeffizienten fehlt jede empirische Fundierung. Zweitens wird nicht zwischen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen unterschieden. Drittens können auch Maßnahmen, die unter anderen als den in VO (EU) Nr. 215/2014 genannten Prioritäten pro-

grammiert sind, einen wesentlichen Beitrag zu Klimazielen leisten. Dies gilt insbesondere dann, wenn Innovationen gefördert werden. So werden die EIP zweifelsfrei einen Beitrag zum Klimaschutz bringen. Andererseits lässt sich nicht für alle Maßnahmen in Priorität 4 und 5 ein sinnvoller Bezug zu Klimaschutz und Klimaanpassung konstruieren (z. B. Blühstreifenprogramme).

Soll an einem „climate-tracking“ in der Planungsphase festgehalten werden, so müssen die Koeffizienten deutlich stärker differenziert werden. Unserer Meinung nach stellt die Ebene der Untermaßnahmen eine sinnvolle Differenzierungsebene dar. Aufgrund der Maßnahmenbeschreibungen und der zu erwartenden Maßnahmeneffekte haben wir versucht, den Anteil der Mittel abzuschätzen, der für die zwei Politikfelder Klimaschutz und Klimaanpassung in PFEIL angesetzt wird. Diese überschlägige Abschätzung ergibt, dass 3 bis 5 % der öffentlichen Mittel (4 bis 7 % der ELER-Mittel) zielgerichtet für Klimaschutzmaßnahmen aufgewendet werden sollen. Dieser Wert ist für Klimaanpassungsmaßnahmen mit ungefähr einem Drittel der öffentlichen Mittel deutlich höher (10 % der ELER-Mittel).

Da der Klimaeffekt stark vom einzelnen Vorhaben abhängt, sollte ein Earmarking der einzelnen bewilligten Vorhaben unter Klimaaspekten erfolgen. Nur so ist schlussendlich ein sinnvolles Monitoring möglich. Auch kann die Evaluierung auf den Projektinformationen aufbauen. Bei dem Earmarking der Vorhaben sollte zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung unterschieden werden.

5.5 Innovation

5.5.1 Definition des Querschnittsziels Innovation (QZI)

Der ELER-VO-Text nennt im Artikel 5 auch die Innovation als Querschnittsziel. Die Priorität 1, die den Wissenstransfer und die Innovation in ländlichen Gebieten betrifft, soll nach Erwägungsgrund (4) im Verhältnis zu den anderen Prioritäten der EU horizontal gelten.

Während Wachstumsschübe der Vergangenheit auf Technologien beruhten, die große Sachinvestitionen auslösten, spielen bei heutigen Innovationen verstärkt komplexe Kommunikationsbezüge sowie das Lernen und Denken in vernetzten Zusammenhängen eine zentrale Rolle. Für die Innovationspolitik bedeutet das, dass in Innovationen investiert werden muss, aber auch die Fähigkeiten zu ihrer Nutzung aktiv in der Gesellschaft gefördert werden müssen. Es gehört ebenso dazu, die Folgen von Innovationen bereits im Vorfeld und unter Beteiligung der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer zu analysieren. Dieser Ansatz verfolgt die Idee, Innovation durch Partizipation zu ermöglichen und dabei auch auf offene und soziale Innovationen zu setzen (Buhr, 2014).

Der *Innovationsbegriff* in der Förderpraxis in PFEIL ist in enger Abstimmung mit dem EFRE und der geplanten Innovationsstrategie für Niedersachsen auf innovative Prozesse und Dienstleistungen sowie landwirtschaftliche Innovationen für umwelt- und tiergerechte Produktion erweitert

worden. Die Aufweitung des Begriffs begrüßen wir. Bei der Begriffsauslegung beziehen einige Bundesländer außerdem den regionalen Aspekt mit ein, d. h. eine Innovation soll für die Region innovativ sein. Diesem Innovationsbegriff folgt in Niedersachsen auch LEADER.

5.5.2 Datengrundlagen und Bewertungskriterien

Relevante Datengrundlagen zur Bewertung der Berücksichtigung des Querschnittsziels Innovation (QZI) in PFEIL sind der Programmwurf vom 25.06.2014, darin insbesondere die Abschnitte Bedarfsanalyse, Strategie, Maßnahmenbeschreibungen sowie der Finanzplan und der Indikatorplan.

Ziel der Ex-ante-Evaluation ist, zu prüfen, wieweit das Innovationspotenzial in den geplanten Maßnahmen genutzt wird.

5.5.3 Verankerung des Querschnittsziels Innovation

5.5.3.1 SÖA/SWOT

Um die Berücksichtigung des Querschnittsziels Innovation durchgängig und in angemessenem Umfang in allen Programmteilen zu gewährleisten, wurden erste Sichtungsschritte bereits bei den Entwurfsfassungen der SÖA/SWOT durchgeführt. Dabei ging es vorrangig um die Herleitung und Darstellung der Bedarfe zu den Prioritäten bzw. die Frage, wieweit sich aus den Darstellungen der SÖA/SWOT Innovationsbedarf ergibt.

Das Querschnittsziel Innovation erschließt sich aus dem allgemeinen Teil der SÖA/SWOT nur indirekt aus den Ausführungen zu Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen. Die Darstellung der konkreten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken im Programmgebiet listet bei Stärken bzw. Chancen zu Priorität 1 „Leistungsfähige und effiziente Netzwerke und (außer-)universitäre Wissenstransferstellen bilden gute Basis für Transfer ... und Anstoß für Innovationen ...“ auf. Als Chance zu Priorität 5 ist vermerkt, dass z. B. Innovationen im Tierhaltungsbereich zur Reduktion klimarelevanter Treibhausgase beitragen können.

Aus Sicht der EvaluatorInnen ist anzumerken, dass Innovationen und Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis grundsätzlich auch bei den anderen Prioritäten, insbesondere bei 2, 4 und 6 denkbar sind. Innovationsentwicklung in einem Handlungsfeld erstreckt sich in der Regel über mehrere Jahre. Welche konkreten Ergebnisse am Ende herauskommen, ob entwickelte Handlungsansätze und Verfahren tatsächlich praxistauglich sind, ist im Vorfeld bzw. zu Beginn der Entwicklung schwer vorhersehbar.

5.5.3.2 Bedarfsanalyse

Der Programmentwurf vom 25.06.2014 identifiziert insgesamt 12 Bedarfe zu den sechs Prioritäten. Innovation wird explizit in den Prioritäten 1 und 2 benannt. Erwähnung findet der Begriff in den Beschreibungen zu drei Bedarfen der Prioritäten 1, 3 und 6:

- Bedarf 2 – Förderung von Innovation durch Stärkung der Netzwerkarbeit mit der landwirtschaftlichen Praxis (FA 1a),
- Bedarf 5 – Stärkung des Tierwohls (FA 3a) und
- Bedarf 12 – Bewältigung des demografischen Wandels einschließlich der Daseinsvorsorge und Lebensqualität in den ländlichen Räumen (FA 6b).

Keinen direkten Hinweis enthalten dagegen die zwei folgenden Beschreibungen, bei denen wir eine besondere potenzielle Bedeutung von Innovation erwarten würden:

- Bedarf 3 – Erhalt und Stärkung einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft (FA 2b) und
- Bedarf 10 – Verbesserung der Energieeffizienz und Reduzierung von Klimawirkungen (FA 5b).

Die Prüfung auf Vollständigkeit ergab, dass in der SÖA/SWOT keine weiteren Innovationsaspekte enthalten sind, die in der Bedarfsanalyse nicht über die Prioritätenzuordnung bzw. über das Querschnittsziel aufgegriffen werden. Die Bedarfsanalyse scheint nahezu vollständig.

Nachbesserungsbedarf besteht in der Beschreibung zum Bedarf 5 – Stärkung des Tierwohls. Zum Querschnittsziel Innovation werden als Beispiele geringere Bestandsdichten, artgerechte Unterbringung und Beschäftigungsmöglichkeiten für Tiere benannt. Aus Sicht der EvaluatorInnen sind dies Beispiele, zu denen die sog. gute fachliche Praxis bereits genügend gesetzliche Normen und Vorgaben zur Tierhaltung enthält, darüber hinaus sind viele Umsetzungsbeispiele aus den Betrieben bekannt. Es ist unpassend, betriebliche Anpassungen zur Beseitigung von Missständen als besondere Innovation zu deklarieren. Die Einhaltung rechtlicher Vorgaben in rückständigen Betrieben sollte besser durch rein investive Fördermöglichkeiten unterstützt werden. Die Bedarfsbeschreibung sollte entsprechend geändert werden.

5.5.3.3 Strategie

Innovation wird in PFEIL weniger als strategischer Ansatz zur Lösung von gravierenden Problemen gesehen, sondern als Chance, im Rahmen der Förderung neue Lösungsansätze zu finden und darüber zusätzliche Impulse geben zu können. Der enge Zusammenhang zu den Strukturfonds EFRE und ESF im Bereich Innovation wird in der Strategie zum ELER und in möglichen Wechselwirkungen angesprochen: Ein Schwerpunkt des EFRE ist die Stärkung von Innovation und Forschung, die Verringerung der CO₂-Emissionen sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und

mittleren Betrieben. Dadurch bestehen Verknüpfungen zur Förderung der landwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und zum Klimaschutz. Schwerpunkte des ESF sind lebenslanges Lernen, Armutsbekämpfung und Chancengleichheit, woraus sich Bezüge zur ländlichen Entwicklung und der Entwicklung des ländlichen Arbeitsmarktes ergeben.

5.5.3.4 Maßnahmenbeiträge zum Querschnittsziel Innovation

Der PFEIL-Entwurf vom 25.06.2014 ist hinsichtlich der Berücksichtigung des QZI geprüft worden. Von 36 (Teil-)Maßnahmen haben acht eine Angabe zum QZI (22 %). Die angegebenen Beiträge sind in **Tabelle 28** zusammengefasst. Die Angaben zu zwei vom geplanten Mittelvolumen her größeren Maßnahmen (Code 4.2 und 19) fallen sehr kurz und allgemein aus, erscheinen aber plausibel.

Zum QZI sind in PFEIL unterschiedliche Maßnahmen vorgesehen. Ein Ansatz sieht vor, die Potenziale im Bereich der Innovation für ein nachhaltiges Wirtschaften zu fördern und die aus Forschung und Entwicklung stammenden Ansätze in die praktische Umsetzung zu bringen. Für Vermittlung und Weitergabe an die Akteure in den Betrieben sind mehrere Maßnahmen zu Wissenstransfer und Informationsvermittlung vorgesehen (v. a. Code 1.1, 1.2 und 2.1). Des Weiteren soll der länderübergreifende Erfahrungsaustausch zur Maßnahme EIP dazu führen, dass auch in anderen Bundesländern möglichst schnell neue Verfahren und innovative Ideen verbreitet werden können. Die Netzwerkarbeit in den ILE-Prozessen und im Rahmen von LEADER (Code 16.7 und 19) unterstützt den Austausch und die Zusammenarbeit. Sie trägt damit zur Erarbeitung und Verbreitung innovativer Ideen bei.

Im Hinblick auf die geplante Budget-Ausstattung zum QZI sind insbesondere die drei Maßnahmen LEADER (42 % der öffentlichen Mittel zum QZI), Gewässerschutzberatung (rd. 24 %) und Verarbeitung und Vermarktung (rd. 15 %) zu erwähnen. Ihr Gesamtanteil am QZI-Budget beträgt über 80 %. Dabei sind deutliche Einschränkungen in Bezug auf den Stellenwert von Innovation zu beachten: Die Einführung von Innovation ist z. B. bei der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung nur ein Teilaspekt bzw. Nebenziel.

Im Rahmen von LEADER bekommt Innovation wieder einen größeren Stellenwert als in der Förderperiode 2007 – 2013. Zum einen ist Innovation Bestandteil der Auswahlkriterien für die LEADER-REK. Zum anderen, und dies ist der entscheidendere Aspekt, werden Einschränkungen bei der konkreten Projektförderung vermieden und die möglichen Spielräume genutzt, sodass ein deutlich größeres Potenzial für innovative Ansätze zur ländlichen Entwicklung besteht.⁶¹

⁶¹ In geringem Umfang wurden auch in der Förderperiode 2007 – 2013 mit LEADER innovative Ansätze umgesetzt (vgl. Bewertungsbericht zu *PROFIL 2014*).

Mit der vorgesehenen Förderung von Wissenstransfer- und Informationsmaßnahmen (Code 1.1) sowie der EIP-Maßnahme leistet PFEIL einen kleinen Beitrag zur effektiven Bildungs- und Forschungsförderung.

Über die Unterstützung für die Bereitstellung von Beratungsleistungen (Code 2.1) und Transparenz schaffen (Code 16.9) können den Akteuren in den Betrieben neben anderen Themen Impulse für innovative Lösungen/Strategien vermittelt werden. Dabei steht eher allgemeiner Wissenstransfer im Vordergrund, während in der Gewässerschutzberatung direkt konkrete Problemlösungen und Verbesserungen angestrebt werden.

Tabelle 28: Geplante Beiträge zum QZI gemäß den Maßnahmenbeschreibungen

Priorität	Code, Maßnahme	Beitrag zum Querschnittsziel Innovation	ELER-Mittel (Mio. Euro)	Öffentliche Mittel (Mio. Euro)
2	1.1 Qualifizierung	Wissenstransfer zur Innovation in den Betrieben, entscheidend für den betrieblichen Erfolg sind Ideenreichtum und Kreativität. Zeitnah neues Wissen vermitteln, z. B. zum Umweltschutz	7,5	9,4
4	1.2 Gewässerschutzberatung	Innovative Technologien und Anbaumethoden zur ressourcenschonenden Landwirtschaft verbreiten	38,0	74,9
2	2.1 Einzelbetriebliche Beratung	Beratung fördert Wissenstransfer und Zugang zu Informationen einer innovativen Betriebsführung	5,3	9,6
5	4.2 Verarbeitung und Vermarktung	Umsetzung innovativer Technologien oder Verfahren	25,0	48,3
2	16.1 EIP	Transfer von Wissen und die Umsetzung innovativer Vorhaben im Bereich nachhaltige, ressourceneffiziente und schonende Landwirtschaft sowie tierartgerechte Produktionssysteme	14,0	17,5
6	16.7 ILE-Regionalmanagement	Initiiert innovative Kooperationsansätze, die der Vernetzung von Akteuren aus Natur- und Umweltschutz und der Landwirtschaft dienen	12,5	16,8
6	16.9 Transparenz schaffen	Unterstützt Wirtschaftsakteure, sich mit ändernden Verbrauchererwartungen auseinanderzusetzen und innovative Lösungswege zu finden	6,2	7,8
6	19 LEADER	In seiner Gesamtheit Beitrag zur Zielsetzung Innovation	95,0	132,8
		Summe der öffentlichen Mittel	203,5	317,2
		Anteil dieser Maßnahmen an PFEIL gesamt	19,3 %	11,5 %

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung hat unter anderem das Ziel, neue Produkte, Verfahren oder Technologien zu entwickeln. Das Querschnittsziel Innovation ist z. B. in den Maßnahmen AFP und V&V ein Kriterium im Auswahlverfahren. Wann ein Vorhaben als innovativ be-

zeichnet werden kann, ist bislang Ermessenssache der Bewilligungsstellen. Der Begriff sollte für die Auswahlverfahren der davon betroffenen Maßnahmen stärker operationalisiert werden, um den Bewilligungsstellen eine Hilfestellung zu geben.

Im Hinblick auf das Querschnittsziel Innovation fokussiert die Strategie überwiegend auf Maßnahmen, deren Nebenziel Innovation ist. Eine Ausnahme stellt die neue Maßnahme EIP dar. Vorgesehen sind innovative Vorhaben zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten, die Innovation steht dabei im Vordergrund. Die Angaben in fast allen Maßnahmenbeschreibungen zeigen, dass darunter Maßnahmen sind, die insbesondere auch positive (Neben-)Wirkungen zum Querschnittsziel Umweltschutz entfalten sollen (Codes 1 und 2).

5.5.4 Finanzielle Gewichtung

Relevante Prioritäten für das Querschnittsziel Innovation sind gemessen an den eingeplanten Finanzmitteln insbesondere die Prioritäten 6 und 4. Beide erreichen zusammen über 70 % der öffentlichen Mittel, davon allein die Priorität 6 über die Hälfte der Mittel (s. Tabelle 28). Im Hinblick auf die angesetzten ELER-Mittel sind es rund 56 % für Priorität 6 bzw. rund 19 % für Priorität 4.

Fazit zur Berücksichtigung des Querschnittsziels: Das Querschnittsziel Innovation ist in PFEIL mit knapp 12 % der öffentlichen Mittel berücksichtigt. Der Finanzanteil der drei großen Maßnahmen (LEADER, Gewässerschutzberatung, Verarbeitung und Vermarktung) daran beträgt über 80 %. Auf die klassischen Bildungs- und Informationsmaßnahmen (Code 1.1, 2.1 und 16.9) entfällt ohne die Gewässerschutzberatung (Code 2.1) mit rund 27 Mio. Euro nur rund 1 % der öffentlichen Mittel. Das Querschnittsziel erscheint finanziell ausreichend in PFEIL verankert. Es bleibt abzuwarten, ob das neue Förderverfahren nach Vergaberecht sich nachteilig auf die Nachfrage bei den Bildungs- und Informationsmaßnahmen auswirkt. Dies könnte zu einem deutlich niedrigeren Mittelabfluss führen.

5.6 Empfehlungen

Zu Kapitel 5.2 Gleichstellung von Frauen und Männern (Chancengleichheit)

- Der ELER ist als Teil der ESI-Fonds verpflichtet, in den Durchführungsberichten zum Thema Chancengleichheit Aussagen zu treffen. Gleichzeitig wurde es nicht als ELER-Ziel verankert, sodass Chancengleichheit/Gleichstellung in den Programmierungsvorgaben (Bedarfsanalyse, Strategie, Maßnahmentemplates) nicht enthalten ist. Hier sollte durch die KOM eine Klarstellung erfolgen, auf welcher Grundlage bzw. vor welchem Hintergrund später eine Berichterstattung (2017, 2019) stattfinden soll.

- Das Querschnittsziel Gleichstellung/Chancengleichheit wird in Anlage 5-1 gut dargestellt. Nicht nachvollziehbar ist, warum NI/HB, trotz der dortigen Ausführungen über die Notwendigkeit der Erschließung zusätzlicher Erwerbsmöglichkeiten für Frauen, Maßnahmen mit einem diesbezüglich hohen Potenzial wie die Diversifizierung nicht anbietet. Zudem wird bis auf LEADER auf die Nennung konkreter Maßnahmen für die Anwendung der verschiedenen Gender-Ansätze verzichtet. Wenn die Maßnahmen einen Beitrag leisten sollen, muss dies in der Umsetzung nachdrücklich eingefordert werden. Dies sollte auch im Interesse des ML liegen, das PFEIL als zentrales Projekt zur Chancengleichheit angemeldet hat.
- *Sowohl in den umsetzenden Verwaltungen als auch in Trägerorganisationen sollte durch entsprechende Trainings oder gezielte Wissenstransfers aus anderen Ländern und Politikfeldern die Genderkompetenz und -sensibilität gestärkt werden. Hierzu könnten auch Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt werden.*
- Das Anstreben paritätischer Geschlechterverteilungen in den LAGn der LEADER-Regionen wird begrüßt. Derartige Bemühungen sollten auch für die ILE-Lenkungsgruppen sowie Arbeits- und Projektgruppen in den ILE-Regionen, den BGA und operationellen Gruppen der EIP verankert werden. Zudem sollte für relevante Themen gezielt die Frauenperspektive durch externe ExpertInnen eingeholt werden. Chancengleichheit sollte zudem angemessen in den LEADER-Auswahlkriterien operationalisiert werden.
- Für die angestrebte geschlechterspezifische Erfassung aller geeigneten Daten zu den Indikatoren wird es gerade für die teilnahmebezogenen Maßnahmen erforderlich sein, das EU-Monitoring zu ergänzen (z. B. BMQ).
- Gleichstellungspolitische Synergien sind mit dem Querschnittsziel „gute Arbeit“ zu erwarten. Aus der Strategie geht nicht hervor, über welchen Ansatz das Ziel in den Maßnahmen verankert werden soll und welche Maßnahmen hierfür in Betracht kommen. Dies sollte auch unter Berücksichtigung der Gleichstellungsziele erfolgen.

Zu Kapitel 5.3 Umweltschutz

- Ergänzungs- bzw. Präzisierungsbedarf wird bei der SÖA/SWOT nach wie vor für die Beschreibung des Zustands der Wälder gesehen. Ergänzungsbedarf gibt es auch für das Thema Luft im Zusammenhang mit Ammoniakemissionen (Gülleausbringung) und Feinstaubbildung. Die Zuordnung „genetischer Ressourcen“ zur Priorität 5 (Chancen) erscheint nur bedingt plausibel und benötigt entweder in den Ausführungen weitere Einordnung oder Zuordnung zu Priorität 4.
- Die begutachtete Version der Bedarfsanalyse listet kein Querschnittsziel Umweltschutz mehr auf. Für folgende Bedarfe erscheint das Querschnittsziel als Haupt- oder Nebenziel plausibel, d. h. stimmig in der Interventionslogik und sollte geprüft werden: 4.2.1 Vermittlung von Wissen in und über die Landwirtschaft, 4.2.4 Erhalt einer wettbewerbsfähigen Forstwirtschaft, 4.2.7 Erhalt und Entwicklung von Biodiversität (Hauptziel), 4.2.8 Schutz und Entwicklung des Grundwassers und der Oberflächengewässer (Hauptziel), 4.2.9 Nachhaltiger Erhalt der Boden-

funktionen (Hauptziel), 4.2.10 Verbesserung der Energieeffizienz und Reduzierung von Klimawirkungen.

- Im Hinblick auf das Querschnittsziel fokussiert die Strategie überwiegend auf Maßnahmen, deren Hauptziel Umweltschutz ist. Die Angaben zum Querschnittsziel Umwelt in der Maßnahmenbeschreibung legen ein breiteres Spektrum von Maßnahmen nahe, das zum Umweltschutz beitragen soll. Hierunter sind viele Maßnahmen, die positive Nebenwirkungen im Umweltschutz im Sinne der Bedienung eines Querschnittsziels entfalten sollen. Insbesondere die Codes 1 und 2 werden in den Maßnahmenbeschreibungen erwähnt. Der Beitrag dieser „weichen“ Instrumente sowie das geplante (räumliche, zeitliche, inhaltliche) Zusammenwirken aus Bildung/Beratung, investiven Instrumenten und Flächenförderung zur Verbesserung des Umweltschutzes könnten deutlicher herausgearbeitet werden.
- In den Maßnahmenbeschreibungen sollte das Querschnittsziel insbesondere bei folgenden Maßnahmen besser begründet bzw. kritisch überprüft werden: Hochwasser- und Küstenschutz: Überwiegen ggf. negative Umweltwirkungen bei den Schutzgütern Biodiversität, Wasser (und Landschaft) die angegebenen positiven Erosionsschutzeffekte? Ausgleichszulage: Auf das Querschnittsziel sollte verzichtet werden, solange es nicht stichhaltig begründet werden kann. Kulturerbe: Die Begründungen sollten sich entweder ausschließlich auf das Landschafts-/Ortsbild beziehen oder das Querschnittsziel sollte fallen gelassen werden.

Zu Kapitel 5.4 Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen

- In den Maßnahmenbeschreibungen sollte das Querschnittsziel „Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen“ insbesondere bei folgenden Maßnahmen besser begründet bzw. kritisch überprüft werden: Investiver Naturschutz (FGE, SEE, SAB, EEAL), Flurbereinigung, Kulturerbe, DE, DE-Pläne.
- Für den Ökolandbau ist die Begründung (höhere Retentionswirkung) weit hergeholt bzw. die Relevanz der angegebenen Begründung ist schwierig empirisch belegbar. Hier kann in der Argumentation alternativ auf die geringeren Emissionen pro ha abgestellt werden. Dieser Argumentationsschiene wird bei AUKM gefolgt, die mit einer Inputreduktion verbunden sind.
- Für die Ausgleichszulage ist die Begründung nicht nachvollziehbar, da keine Saldierung der Effekte erfolgt (Verbrachung führt zu einer C-Festlegung in der Biomasse und vermeidet bewirtschaftungsbedingte Emissionen).
- Der Bewertungsansatz der KOM (VO (EU) Nr. 215/2014) zur Ermittlung des finanziellen Anteils des Querschnittsziels am Gesamtprogramm ist nicht nachvollziehbar. (1) fehlt für die angegebenen Koeffizienten die empirische Fundierung. (2) wird nicht zwischen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen unterschieden. (3) bildet er die Spezifitäten der Maßnahmen unzureichend ab. Einerseits können Maßnahmen aus anderen Prioritäten einen wesentlichen Beitrag zu Klimazielen leisten. Andererseits kann nicht für alle Maßnahmen in Priorität 4 und 5 ein Bezug zu Klimazielen hergestellt werden.
- Der Klimaeffekt hängt stark vom einzelnen Vorhaben ab. Deshalb ist ein Earmarking der einzelnen Vorhaben eine sinnvolle Ergänzung. Nur so ist in den jährlichen Durchführungsberichten

ten eine Aussage zur Klimarelevanz möglich. Auf diesem Earmarking kann auch die Evaluierung aufbauen. Hier sollte zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung unterschieden werden.

Zu Kapitel 5.5 Innovation

- Das Querschnittsziel Innovation ist z. B. in den Maßnahmen AFP und V&V ein Kriterium im Auswahlverfahren. Wann ein Vorhaben als innovativ bezeichnet werden kann, ist bislang Ermessenssache der Bewilligungsstellen. Der Begriff sollte stärker operationalisiert werden, um den Bewilligungsstellen eine Hilfestellung zu geben.

Literaturverzeichnis

- VO (EU) Nr. 1301/2013: Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006. Amtsblatt der Europäischen Union, L347. Internetseite eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=DE>. Stand 8.7.2014.
- VO (EU) Nr. 1303/2013: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union L 347/320 vom 20.12.2013.
- VO (EU) Nr. 1304/2013: Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union, L347. Internetseite eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0470:0486:DE:PDF>. Stand 8.7.2014.
- VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Amtsblatt der Europäischen Union L347/487 vom 20.12.2013.
- VO (EU) Nr. 1307/2013: Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union, L347/608. Internetseite eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0608:0670:de:PDF>. Stand 2.7.2014.
- VO (EU) Nr. 215/2014: Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission vom 7. März 2014 zur Festlegung von Vorschriften für die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds im Hinblick auf eine Methodik für die Anpassung an den Klimawandel, die Festlegung von Etappenzielen und Vorgaben im Leistungsrahmen und die Nomenklatur der Interventionskategorien für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Amtsblatt der Europäischen Union, L69.
- ELER-DVO: Entwurf einer Durchführungsverordnung (EU) Nr. .../. vom XXX mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die

Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

- ILEK-Bewertungsbogen: Anlage 1 zur Förderrichtlinie Qualitative Bewertung des ILEK. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=34701&article_id=125077&psmand=7. Stand 11.6.2014.
- Fördererlass LEADER-REK: Fördererlass über die Gewährung von Zuwendungen zur Erstellung eines Regionalen Entwicklungskonzeptes nach LEADER. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=34892&article_id=125072&psmand=7. Stand 11.6.2014.
- ILEK-RL-Entwurf: Richtlinienentwurf über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Erarbeitung integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK). Stand 30.05.2014. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=34701&article_id=125077&psmand=7. Stand 11.6.2014.
- LEADER-Auswahl, Bewertungskriterien: Anlage 2 zum Fördererlass mit Bewertungskriterien. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=34892&article_id=125072&psmand=7. Stand 11.6.2014.
- AMK, Agrarministerkonferenz (2013): Ergebnisprotokoll Agrarministerkonferenz am 4. November 2013 in München. https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/AMK_Ergebnisprotokoll.pdf. Zitiert am 1.7.2014.
- Becker, P. und Rudloff, B. (2011): EU-Finanzverhandlungen: Neue Herausforderungen im Kontext alter Konflikte. In: Bendieck, A., Lippert, B. und Schwarzer, D. (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik. Berlin. S. 40-48. Internetseite Stiftung Wissenschaft und Politik: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S18_bdk_lpt_swd_ks.pdf. Stand 4.11.2011.
- Bergschmidt, A., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Margarian, A. und Heuer, J. (2008): Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 - Niedersachsen. Braunschweig.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): 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.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. Internetseite Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommision-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zitiert am 23.5.2014.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013): Nationales Reformprogramm 2013. Internetseite BMWi: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/nationales-reformprogramm-2013>. Zitiert am 21.5.2014.

- Buhr, D. (2014): Alles Gute kommt von Norden?! Die nordischen Innovationsmodelle und die Lehren für Deutschland. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): WISO Direkt Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, H. Dezember 2014. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11082.pdf>.
- Deloitte, Capgemini und Ramboell Management (2011): Study on administrative burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures. Internetseite EU-KOM: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/full-text_en.pdf. Zitiert am 29.11.2011.
- DG Agri (2012): Meeting with the authorities in Germany on funding priorities and the respective thematic objectives on the basis of the position paper for Germany. Working paper on EAFRD. Arbeitspapier vom 27.11.2012.
- DG Agri (2014a): Guidance Note on Public Procurement and Rural Development (WD 08-22-14). Brüssel.
- DG Agri (2014b): Rural Development Monitoring (2014-2020) - Implementation Report Tables. Working Document for the Rural Development Committee (Updated version May 2014). Brüssel.
- DG Agri (2014c): Technical Assistance of the Member States. Guidance fiche (Version: January 2014). Brüssel.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2012): Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs. 189 S., Brüssel. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/library/evaluation-helpdesk-publications/en/evaluation-helpdesk-publications_en.cfm. Stand 28.11.2012.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development und EU-COM, European Commission (2012): Getting the most from your RDP: Guidelines for the Ex ante Evaluation of 2014-2020 RDPs (Draft August 2012). Brüssel. Internetseite EU-COM: http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/guidelines/2014-2020-ex-ante-draft-08-2012_en.pdf. Stand 14.7.2014.
- ERH, Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Luxembourg. Internetseite EU-Rechnungshof: <http://www.eca.europa.eu/>. Stand 22.11.2010.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2012): Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Germany for the period 2014-2020. Brüssel.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2014a): Explanatory document: Methods of the rural development premia calculation to exclude double funding (Art.28-30).
- EU-COM, Commission of the European Communities (2014b): Guidelines for strategic programming for the period 2014-2020. Working Paper/Version 3 of 03/02/2014. Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Der neue Programmplanungszeitraum 2000 - 2006: technische Themenpapiere, Technisches Papier 3, Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen. Luxemburg. EU-KOM, Europäische Kommission (2010a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen. Internetseite Europäische Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF>. Zitiert am 26.9.2011.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010b): Mitteilung der Kommission EUROPA 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM (2010) 2020 endgültig. Internet-

- seite Europäische Kommission: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>. Zitiert am 23.9.2011. EU-KOM, Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Haushalt für "Europe 2020" (KOM (2011) 500 endgültig). Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_de.pdf. Zitiert am 4.7.2012.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2012a): Das Partnerschaftsprinzip bei der Umsetzung der Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt - Elemente eines europäischen Verhaltenskodex für die Partnerschaft. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_de.pdf. Zitiert am 12.9.2012.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2012b): Wesentliche Aspekte eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) 2014 bis 2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Teil I. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part_1_de.pdf. Zitiert am 7.7.2012.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2012c): Wesentliche Aspekte eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) 2014 bis 2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Teil II Anhänge. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_de.pdf. Zitiert am 7.7.2012.
- EU-KOM, Generaldirektionen AGRI, EMP, MARE, REGIO (2013): Gemeinsame Anleitung der Generaldirektionen AGRI, EMP, MARE, REGIO der europäischen Kommission zur gemeinschaftsgeführten lokalen Entwicklung in europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Brüssel. http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/02_Regionen/leader_cld/CLLD_guidance_290413_final_DE.pdf. Stand 14.4.2014. Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggen-dorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Teil III - Programmbewertung. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung von *PROFIL*. Braunschweig. S. 1-340.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2010): 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. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 2013, Advance Access published February, DOI jbs045, S. 1-32. <http://erae.oxfordjournals.org/cgi/content/full/jbs045?ijkey=0tQGRiXYI8P1roD&keytype=ref>. Stand 19.2.2013.

- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2014): Programmierung zwischen Formalismus und innovativen Ansätzen. LandinForm - Magazin für Ländliche Räume 2014, H. 2, S. 14-15.
- Fährmann, B., Grajewski, R., Pufahl, A. und Schnaut, G. (2008): Kapitel 11, Schlussfolgerungen und Empfehlungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Ex-post-Bewertung PROLAND, EPLR 2000 - 2006 Niedersachsen. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-123.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014): Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von *PROFIL* - Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung von *PROFIL* - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (Veröffentlichung in Vorbereitung). Braunschweig.
- Flessa, H., Müller, D., Plassmann, K., Osterburg, B., Techen, A.-K., Nitsch, H., Nieberg, H., Sanders, J., Meyer zu Hartlage, O., Beckmann, E. und Anspach, V. (2012): Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor. Landbauforschung, H. 361. Braunschweig. Internetseite ML Niedersachsen: http://www.ml.niedersachsen.de/download/69652/Studie_zur_Vorbereitung_einer_effizienten_und_gut_abgestimmten_Klimaschutzpolitik_fuer_den_Agrarsektor.pdf. Stand 18.8.2012.
- Forstner, B. und Grajewski, R. (2013): Alternative Finanzierungsinstrumente (Vortrag) - Veranstaltung am 15.01.2013 "Zukunft von *PROFIL* - Förderperiode 2012 - 2020 (ELER)". Internetseite ML Niedersachsen: http://www.profil.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=29470&article_id=101982&psmand=7. Zitiert am 9.1.2014.
- Forstner, B. und Koch, B. (2005): Die Halbzeitbewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum: Erfahrungen unterschiedlicher organisatorischer Bewertungsansätze. Zeitschrift für Evaluation H. 1, S. 109-127.
- Frey, R., Claus, T., Pimminger, I. und Ahrens, P. (2007): Externe Analyse und Beratung zur Ziel 2-Umsetzung im Lande Bremen unter dem Fokus Gender Mainstreaming. Internetseite WuH: http://www.efre-bremen.de/sixcms/media.php/13/Endbericht_Gender_Mainstreaming_4140.pdf. Zitiert am 6.6.2014.
- Gawron, T. (2010): Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz - Zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KOREMI, H. 07. Leipzig/Berlin.
- Goldschmidt, R. (2014): Kriterien zur Evaluation von Dialog- und Teilnahmeverfahren, Konzeptuelle Ausarbeitung eines integrativen Systems aus sechs Metakriterien. Wiesbaden.
- Grajewski, R., Hrsg. (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014. Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 08/2011 Braunschweig.
- Grajewski, R. und Fährmann, B. (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes, Materialband zu Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume (2013): Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Steuerungsebenen (Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde, Fachreferat) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein 2012/2013.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und enter, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2014): Bericht 2014 zur laufenden Bewertung von *PROFIL* 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.

- LRH Niedersachsen, Niedersächsischer Landesrechnungshof (2013): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. http://www.lrh.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=12793&article_id=55756&psmand=46. Stand 12.6.2013.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Europa - und die Neuerungen für Niedersachsen. http://www.ml.niedersachsen.de/download/83038/Zusammenfassung_der_GAP_fuer_NI.pdf Zitiert am 7.7.2014.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, KoRIS, Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Niedersächsische Staatskanzlei und WuH, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2014c): PFEIL 2014-2020 Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020 (Entwurf: Stand 26.05.2014 - Kabinettsvorlage). Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz, KoRIS, Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Niedersächsische Staatskanzlei und WuH, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2014a): PFEIL 2014-2020 Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020 (SFC-Version vom 07.07.2014). Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz, KoRIS, Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Niedersächsische Staatskanzlei und WuH, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2014b): PFEIL 2014-2020 Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020 (Entwurf: Stand 25.06.2014, Kapitel 1-9). Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und Staatskanzlei Niedersachsen (2014): Anlage 5-1 zum EPLR bzw. der Strategie zu den Querschnittszielen "Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung" sowie "Gute Arbeit". http://www.ml.niedersachsen.de/download/89059/Anlage_Kapitel_5_Gleichstellung_Nichtdiskriminierung_Gute_Arbeit_Stand_17.07.2014.pdf. Zitiert am 18.7.2014.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009): Expertengespräch mit der ELER-Verwaltungsbehörde des Landes Niedersachsen am 26.05.2009. Niedersächsische Staatskanzlei (2014a): Das schnelle Internet für alle bis 2020 - Landesregierung beschließt umfassendes Breitbandförderkonzept. Internetseite Niedersächsische Staatskanzlei: http://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/das-schnelle-internet-fuer-alle-bis-2020--landesregierung-beschliet-umfassendes-breitbandfoerderkonzept-125208.html#_ftn4. Zitiert am 26.6.2014.
- Niedersächsische Staatskanzlei (2014b): Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) - Multifondsprogramm - für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014-2020 (Entwurf: Stand 28.05.2014). Hannover.
- Offermann, F., Hansen, H., Kleinhaus, W. und Röder, N. (2014): Einkommens- und Verteilungswirkungen des AMK-Beschlusses zur Ausgestaltung der ersten Säule. In: Joachim Lange (Hrsg.): Die Umsetzung der GAP-Reform. Rehberg-Loccum. S. 35-54.

- Priddat, B. P. (2007): Öffentliche Güter als politische Güter. Internetseite Nomos: http://www.zoegu.nomos.de/fileadmin/zoegu/doc/Aufsatz_08_02.pdf. Zitiert am 4.7.2014.
- Raue, P. (2010): Teil III - Anhang 2 Länderübergreifendes Vertiefungsthema Mainstreaming LEADER. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen - Teil III Programmbewertung. Braunschweig. S. 1-25.
- Schmidt, T, Röder, N., Dauber, J., Klimek, S., Laggner, A., de Witte, T., Offermann, F. und Osterburg, B. (2014): Biodiversitätsrelevante Regelungen zur nationalen Umsetzung des Greenings der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013. Thünen Working Paper, H. 20. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn053406.pdf. Stand 2.6.2014.
- SPD Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen (2013): Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen. Koalitionsvereinbarung 2013-2018. Internetseite SPD Niedersachsen: http://www.spdnds.de/imperia/md/content/landesverbandniedersachsen/ltw2013/koalitionsvereinbarung_der_jahre_2013-2018.pdf. Zitiert am 13.8.2013.
- steria mummert consulting (2010): Sonderuntersuchung zur Umsetzung der Publizität und dem Bekanntheitsgrad des ESF und EFRE in Niedersachsen (Auftraggeber: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr). Internetseite Niedersächsische Staatskanzlei: http://www.stk.niedersachsen.de/download/86977/Sonderuntersuchung_Oeffentlichkeitsarbeit.pdf. Zitiert am 9.7.2014.
- Thünen-Institut für Ländliche Räume, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Thünen-Institut für Forstökonomie und entera (2013): Bericht 2013 zur laufenden Bewertung von *PROFIL* 2007 - 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume: http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2013/Bewertungsbericht_2013_Niedersachsen.pdf. Zitiert am 7.5.2014.
- WuH, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2014): Entwurf zum Operationellen Programm EFRE 2014-2020 für das Land Bremen. Verhandlungsfähiger Programmentwurf. Internetseite Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen: http://www.efre-bremen.de/sixcms/media.php/13/EFRE2014-2020_Programmentwurf-Verhandlungsversion_2014-04-15.pdf. Zitiert am 1.7.2014.

Anhang: Umweltbericht der Strategischen Umweltprüfung

(separates Dokument)