

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur  
und ländliche Räume**

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>10 Kapitelübergreifende Fragestellungen</b>	<b>1</b>
10.1 Grundsätzliche methodische Anmerkungen	1
10.1.1 Bereiche der Programmbewertung	1
10.1.2 Organisation der Programmbewertung	3
10.1.3 Datenquellen	3
10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von PROLAND	5
10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen	24
10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag von PROLAND zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen	27
10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag von PROLAND zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung	41
10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag von PROLAND zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse	45
10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag von PROLAND zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	48
10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit	61
10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen	64
10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen	66
10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen von PROLAND beigetragen?	67
10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie	68
10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen	75
10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)	78
10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte	79
10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen	80
10.4.6 Fazit	81
10.5 Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung	81
10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	82
10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen	88
10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	101

10.6	Begleitsysteme	113
10.6.1	Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung	113
10.6.2	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung	116
10.6.3	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation	117
10.6.4	Fazit	119
10.7	weiter Gehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post-Bewertung	120
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>121</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung von PROLAND - summative und formative Evaluierung	1
Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelüber- greifende Bewertung	3
Abbildung 10.3: Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002	18
Abbildung 10.4: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwen- dungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von PROLAND nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten	20
Abbildung 10.5: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwen- dungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von PROLAND nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten	21
Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	33
Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	40
Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	44
Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	48
Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf „Erhalt und Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbe- zogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	61
Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Förderung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	64

Abbildung 10.12: Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen bezüglich „sonstiger programmspezifischer Zielsetzungen“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	66
Abbildung 10.13: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation	117

### **Kartenverzeichnis**

Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	9
Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	11
Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002	13
Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002	15

<b>Tabellenverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
Tabelle 10.1:	Verwendete Datenquellen	4
Tabelle 10.2:	Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse	21
Tabelle 10.3:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele	31
Tabelle 10.4:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen	32
Tabelle 10.5:	Systematisierung der Beschäftigungswirkungen von PROLAND	34
Tabelle 10.6:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele	37
Tabelle 10.7:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen	38
Tabelle 10.8:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele	43
Tabelle 10.9:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen	43
Tabelle 10.10:	Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Ländern	45
Tabelle 10.11:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele	46
Tabelle 10.12:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen	47
Tabelle 10.13:	Überblick über den Zustand der Umweltmedien und Ansatzpunkte von PROLAND	49
Tabelle 10.14:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse der Maßnahmen	51
Tabelle 10.15:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse	52
Tabelle 10.16:	Chancengleichheit - Zielanalyse	62
Tabelle 10.17:	Chancengleichheit - Wirkungsanalyse	63
Tabelle 10.18:	Sonstige programmspezifische Ziele	65
Tabelle 10.19:	Sonstige programmspezifische Wirkungen	65
Tabelle 10.20:	Kriterien der Querschnittsfrage 6	67
Tabelle 10.21:	Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen	97
Tabelle 10.22:	Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?	103

Tabelle 10.23:	Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)	105
Tabelle 10.24:	Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)	108

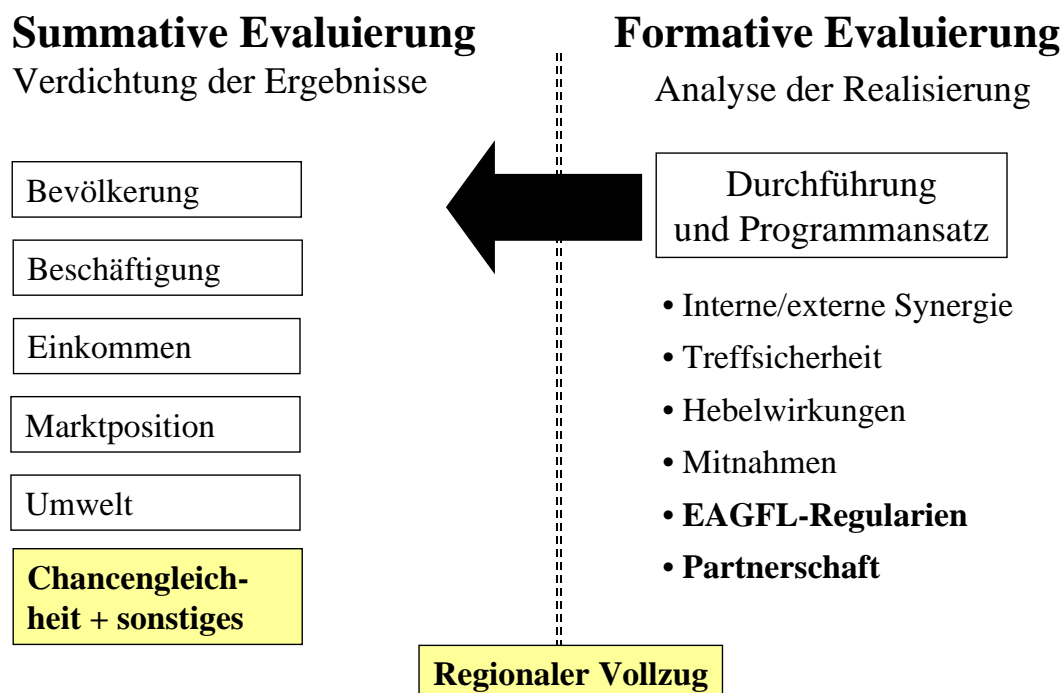
## 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

### 10.1 Grundsätzliche methodische Anmerkungen

#### 10.1.1 Bereiche der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen, die die EU-Kommission in ihrem Leitfaden zur Bewertung mit entsprechenden Kriterien und Indikatoren hinterlegt hat, gliedern sich in zwei Bereiche. Ein Bereich beschäftigt sich im Sinne einer summativen Evaluation mit der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und wesentlicher, positiver wie auch negativer zusätzlicher Wirkungen, die im Rahmen der Maßnahmenkonzeption nicht beabsichtigt sind (z.B. Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen). Der andere Bereich behandelt im Rahmen einer formativen Evaluation Fragen der Umsetzung. Hier geht es v.a. um die Herausarbeitung von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten noch im laufenden Programm. Des Weiteren ist in diesem Bereich zu untersuchen, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat. Abbildung 10.1 stellt die Beziehung zwischen summativer und formativer Evaluation dar.

**Abbildung 10.1:** Zwei Bereiche der Programmbewertung von PROLAND - summative und formative Evaluierung



in **fett**: Aspekte wurden durch Programmevaluatoren ergänzt

Quelle: Eigene Darstellung.



Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-X Text 1.1 dargestellt.<sup>1</sup>

### *Gliederung des Kapitels 10*

Die Darstellung auf Programmebene in Kapitel 10 ist entsprechend Abbildung 10.1 aufgebaut.

Zunächst wird in Kapitel 10.2 ein Überblick über die regionale Verteilung der Programmmittel gegeben. Diese regionalisierte Darstellung ergänzt die Darstellung des Vollzugs in Kapitel 2. Im Vordergrund stehen die Fragen, wie sich die Programmmittel im Raum verteilen und ob PROLAND zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen kann.

Kapitel 10.3 beinhaltet die Zusammenstellung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und ergänzender Erhebungen hinsichtlich der von der EU-KOM als wesentlich erachteten Wirkungsbereiche auf Programmebene. Ergänzt werden programmspezifische Aspekte. In Abweichung zu den Vorgaben der EU-KOM haben sich die EvaluatorInnen für eine qualitative Darstellung entschieden. Welche Gründe für die gewählte Darstellungsform sprechen, wird zu Beginn des Kapitels 10.3 diskutiert.

Kapitel 10.4 und 10.5 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorInnen wesentlich sind, um die Durchführung von PROLAND beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle PROLAND-Maßnahmen unterliegen. Zum anderen ist unter dem Stichwort „Partnerschaft“ das Verhältnis Land - Bund - EU-KOM zu diskutieren, da aus diesem komplexen Mehrebenensystem spezifische umsetzungsrelevante Problemlagen resultieren. Damit wird der Bogen gespannt zu Kapitel 2, in dem unter 2.3 die wesentlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung von PROLAND skizziert wurden.

Kapitel 10.6 wertet die Eignung der verschiedenen, in Kapitel 2.5 schon vorgestellten Begleitsysteme hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung und Programmsteuerung sowie als Grundlage für die Evaluation.

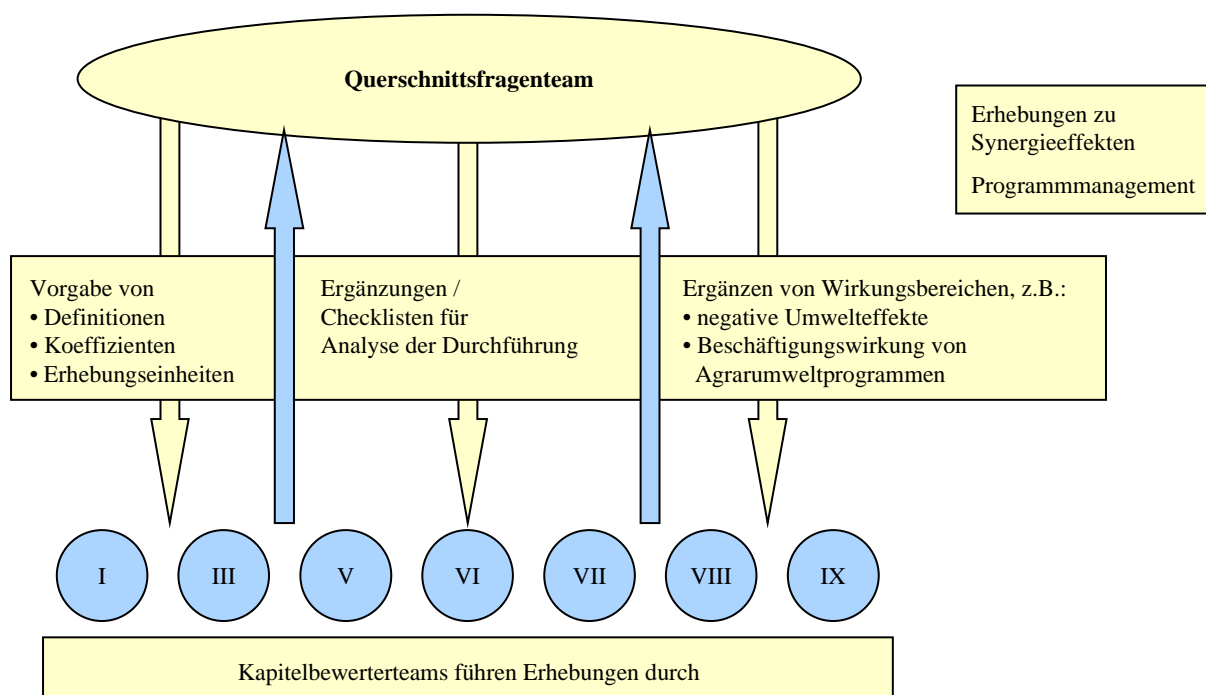
---

<sup>1</sup> Der Materialband zu Kapitel 10 gliedert sich in zehn verschiedene Anhänge. Die erste Ziffer in der Nummerierung bezieht sich auf den Anhang, die zweite Nummer entsprechend auf das jeweilige Dokument.

## 10.1.2 Organisation der Programmbewertung

In Kapitel 2.1.2 wurde die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die sich jeweils für ein oder den Teil eines Förderkapitels verantwortlich zeigten, dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung 10.2 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

**Abbildung 10.2:** Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgaben und Ergänzungen der kapitel-spezifischen Erhebungen sowie die Analyse der Durchführung auf Programmebene wurden zentral durch die ProgrammbewerterInnen erarbeitet, die Erhebungen zu den einzelnen Wirkungsbereichen jedoch größtenteils dezentral von allen (auch von den bundesweiten Bewerterteams) vorgenommen.

## 10.1.3 Datenquellen

Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die genutzten Datenquellen und ihre Verwendung für die verschiedenen Aspekte der Bewertung. Die Datenquellen sind nach der EU-KOM-Systematik unterteilt in Primärdaten, die im Rahmen der Evaluierung erhoben wurden,

sowie bereits an anderer Stelle vorhandene Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Falle auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden in den jeweiligen Materialbänden näher erläutert.

**Tabelle 10.1:** Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des									
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmen- bedingungen	Vollzugs	regionalen Inanspruchnahme	Kontextes	Wirkungen			
<b>Primär</b>	standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern	X		Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze	X									
	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger und Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB	X	X	siehe dort		X							X	
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators siehe MB-X-Text 10.4	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X						
	Leitfadengestützte Befragung von Vertretern der Kommission siehe MB-X-Text 10.3	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X				X		
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g: Umwelteffekte und conj. Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.2	X	X	Grundgesamtheit: 54 (16 NI) Stichprobengröße: Vollerhebung Rücklauf: 30 (11 NI) Ausgewertet: 27										X
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: konjunkturelle Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.1	X	X	Grundgesamtheit: 1522 Stichprobengröße: 79 Rücklauf: 43 Ausgewertet: 34										X
<b>Sekundär</b>	Zahlstellendaten		X	Ausgewählte Spalten der Kreuzchentabelle EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002				X	X					
	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002				X						
	Programmkoordination		X	Monitoring, 2000, 2001, 2002				X	X					
	Programmkoordination		X	Indikative Finanzpläne				X						
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene der Kreise (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft)	X		X				X	X		
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel und Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse	X	X				X			X	
	Literatur	X			X						X		X	

Quelle: Eigene Darstellung.

## 10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von PROLAND

Dieses Kapitel ergänzt das Kapitel 2.4 um regionale Aspekte. Die Analyse der regionalen Zahlungsströme soll die räumliche Verteilung der PROLAND-Mittel darstellen und an regionalpolitischen Zielvorgaben messen.

PROLAND verfolgt im Einklang mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 einen horizontalen Ansatz. Nur für ausgewählte Maßnahmen gibt es Gebietskulissen (siehe Tabelle 2.1), allerdings nicht aufgrund regional-, sondern vorrangig umweltpolitischer Zielsetzungen. Bestimmte Regionen sollten nicht von vornherein von einer Förderung nach einem der Schwerpunkte des Programms ausgeschlossen werden. Insbesondere im Bereich der Förderung (sektoraler) produktiver Investitionen sowie bei der Förderung ländlicher Infrastrukturen wird eine Abgrenzung von Förderregionen nicht für sachgerecht gehalten (ML, 2002a). Alle Regionen sollen entsprechend ihres Bedarfs an PROLAND-Maßnahmen partizipieren können.

Aber auch ohne diese Steuerung des Mitteleinsatzes über regionale Gebietskulissen oder entsprechende Mittelkontingentierungen für ausgewählte Regionen ergeben sich regionale Schwerpunktbildungen. Aus diesem Grund wird anhand von ausgewählten Kriterien versucht, für folgende Regionstypen die Verteilung der PROLAND-Mittel darzustellen:

- Landkreise (NUTS-III-Ebene);
- raumordnerische Gebietskategorien;
- siedlungsstrukturelle Kreistypen gemäß der Abgrenzungskriterien der Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (siehe MB-X-Text 2.2);
- Ziel-2-Gebiet oder ehemaliges Ziel-5b-Gebiet.

Die Ergebnisse sind unter der Einschränkung zu interpretieren, dass unterstellt wird, für alle betrachteten Haushaltslinien<sup>2</sup> seien diese regionalen Kriterien gleichermaßen relevant. Die räumliche Verteilung der Fördermittel und die Frage der Treffsicherheit sind jedoch von vielen Faktoren abhängig, die sich je nach Förderschwerpunkt bzw. Maßnahme deutlich unterscheiden. So ist bei den Agrarumweltmaßnahmen für die Verteilung der Mittel die naturräumliche Situation entscheidender als eine regionale Strukturschwäche. Forstliche Maßnahmen finden vorrangig dort statt, wo Wald ist. Regionale Kriterien wie Strukturschwäche sind v.a. für die Maßnahmen des Förderschwerpunktes II relevant, der auch die ehemaligen Ziel-5b-Maßnahmen beinhaltet. Die Beurteilung der Treffsicherheit, die

---

<sup>2</sup> Bis auf einige kleinere Buchungsposten (siehe MB-X-Text 2.1) werden bei der Analyse der Zahlungsströme alle Haushaltslinien betrachtet.

auch räumliche Aspekte mit berücksichtigt, bleibt daher den Förderkapitelbewertungen vorbehalten.

Die durchgeführte Analyse gibt einen Hinweis darauf, ob das staatliche Ausgabeverhalten mit einem regionalpolitischen Ausgleichsziel konform geht, und unterstellt damit sehr stark vereinfachend und die Komplexität des Programms reduzierend, dass PROLAND wie auch alle Maßnahmen diesem Ausgleichsziel verpflichtet sind (siehe auch Abbildung 2.3).

Der Analyse liegt eine Auswertung der Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen über die getätigten Auszahlungen an EAGFL-Mitteln der EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002 zugrunde (zur genauen Berechnung siehe MB-X-Text 2.1).

### ***Förderrichtung nach Landkreisen (NUTS-III-Ebene)***

Der finanzielle Schwerpunkt von PROLAND liegt im Westen des Landes Niedersachsen. Hierhin floss absolut gesehen der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2002. Entsprechend verteilt sich auch das Gesamtinvestitionsvolumen im Raum. Zwei thematische Karten zeigen diese regionalisierte Verteilung (Karte 10.1, Karte 10.2).

Im Durchschnitt entfallen auf jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt rund 10 Mio. Euro an öffentlichen Aufwendungen (Karte 10.1). Absolut betrachtet erhalten die kreisfreien Städte die geringsten öffentlichen Aufwendungen, während der Landkreis Emsland gefolgt von Diepholz den größten Teil der Zuwendungen erhält. Insgesamt entfallen auf zehn Landkreise rund 50 % der öffentlichen Aufwendungen in den Jahren 2000 bis 2002. Dazu gehören sechs Landkreise aus dem Regierungsbezirk Weser-Ems und jeweils zwei Landkreise aus den Regierungsbezirken Hannover und Lüneburg.

Auch bei Betrachtung der Gesamtinvestitionen (Karte 10.2) verschiebt sich das eben geschilderte Bild nur wenig. Im Durchschnitt wurden Gesamtinvestitionen von rund 18,5 Mio. Euro getätigt. Die kreisfreien Städte liegen am unteren Ende; Spitzenreiter ist der Landkreis Emsland gefolgt vom Landkreis Hannover<sup>3</sup>. Rund 50 % der im Zeitraum 2000 bis 2002 getätigten Gesamtinvestitionen entfallen auf zehn Landkreise. Dazu gehören jeweils vier Landkreise aus den Regierungsbezirken Weser-Ems und Lüneburg sowie zwei Landkreise des Regierungsbezirks Hannover.

---

<sup>3</sup> Der Landkreis Hannover ist gemeinsam mit der Stadt Hannover in der Region Hannover mit einem eigenen Status aufgegangen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit auf einer Zeitschiene werden beide jedoch weiterhin getrennt ausgewiesen.

Die Darstellung der Fördermittelverteilung auf Landkreisebene wurde - einer Anregung des Programmworkshops folgend - durch die Darstellung der regionalen Verteilung der Fördermittelintensitäten ergänzt (ML et al., 2003). Als Bezugsgröße für die öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 wurde zum einen die Einwohnerzahl gewählt, zum anderen der Flächenumfang der Landkreise bzw. kreisfreien Städte. Die Karten 10.3 und 10.4 stellen diese Fördermittelintensitäten dar.

Die einwohnerbezogene Förderintensität zeigt eine deutliche Schwerpunktsetzung westlich einer Achse Nienburg - Lüchow-Dannenberg. V.a. Landkreise des Regierungsbezirks Weser-Ems weisen eine hohe Förderintensität auf. An der Spitze steht der Landkreis Wesermarsch mit rund 240 Euro an öffentlichen Zuwendungen zwischen 2000 und 2002 je Einwohner, gefolgt von den Landkreisen Cloppenburg (174) und Diepholz (150). Aufgrund seiner dünnen Besiedlung weist aber auch der Regierungsbezirk Lüneburg eine vergleichsweise hohe Förderintensität auf.

Die Gewichtung der öffentlichen Aufwendungen mit der Fläche der Landkreise und kreisfreien Städte zeigt eine Verteilung auf die Landkreise, die, wenn man die Sonderfälle Oldenburg und Hannover außer Betracht lässt, einen Schwerpunkt im Zuständigkeitsbereich der Bezirksregierungen Weser-Ems (Wesermarsch, Cloppenburg, Friesland, Vechta, Aurich), Lüneburg (Lüneburg) und Hannover (Diepholz) erkennen lässt. Der Regierungsbezirk Braunschweig ist fast durchgängig von niedrigen Förderintensitäten je Flächeneinheit gekennzeichnet.

Alle Förderschwerpunkte weisen regionale Schwerpunkte westlich einer Achse Schaumburg - Lüchow-Dannenberg auf. Dies kann im Wesentlichen auf drei Gründe zurückgeführt werden, die sich in ihrer Wirkung noch gegenseitig verstärken:

### **Förderinhalte**

Förderschwerpunkt I ist sektoral ausgerichtet und orientiert sich zum einen stark an der Struktur der Viehhaltung (Rindvieh) und den Standorten der Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen. So wurden durch das AFP v.a. rindviehhaltende Betriebe in der Region Weser-Ems gefördert (siehe Karte 3.2). Dies gilt auch für die Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung, die eine räumliche Konzentration der Förderung im Regierungsbezirk Weser-Ems aufweist. Im Bereich der forstlichen Förderung liegen die Schwerpunkte der Förderung in Lüneburg, dem Emsland und der Südheide (siehe Karte 8.1). Die Agrarumweltmaßnahmen sind aufgrund ihrer vielfältigen Maßnahmenstruktur weniger stark räumlich konzentriert. Die Maßnahmen Grünlandextensivierung und Ökologische Anbauverfahren weisen aber mit der Küstenregion (Grünlandextensivierung) und dem Wendland, der Nordheide sowie der Weserschiene (Ökolandbau) räumliche Schwerpunkte auf, die sich mit der allgemein feststellbaren räumlichen Schwerpunktsetzung von PROLAND überschneiden.

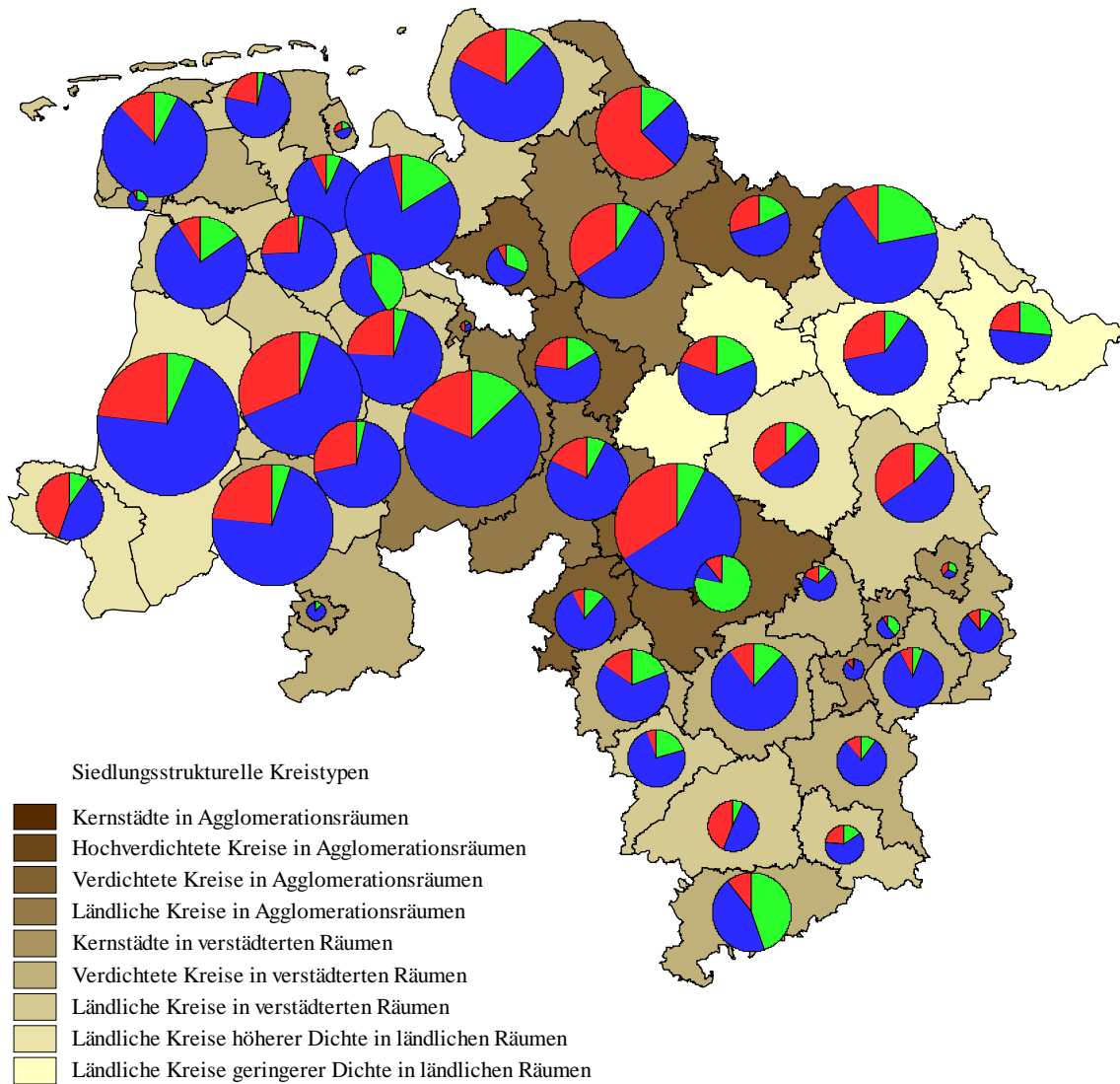
**Kofinanzierung**

Im Förderschwerpunkt II, mit dem v.a. öffentliche Maßnahmen gefördert werden, hängt die räumliche Verteilung der Fördermittel in starkem Maße mit den unterschiedlichen Möglichkeiten der Gemeinden zusammen, die erforderliche Kofinanzierung für Projekte aufzubringen. Aufgrund der Finanzknappheit des Landes und der Landkreise ziehen sich diese zunehmend aus der Kofinanzierung zurück. Nur noch der Landkreis Emsland verfügt über einen eigenen Fördertopf zur Kofinanzierung von PROLAND-Maßnahmen. Durch das Erfordernis, die Kofinanzierung aufzubringen, werden daher die finanzstarken Gemeinden bevorzugt, die mehr im Westen liegen. Die Aufnahme zusätzlicher EAGFL-Mittel anderer Bundesländer oder Mitgliedstaaten (siehe Kapitel 2.4) konnte weitgehend nur durch kommunale Mittel kofinanziert werden. Dies hat die regionalen Ungleichgewichte eher noch vertieft.

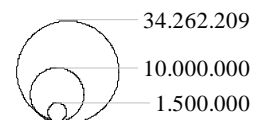
**Fördererfahrung**

Gerade die Region Weser-Ems verfügt über eine lange Erfahrung in der Akquisition europäischer Fördermittel. Die Umsetzung europäischer Förderpolitik stößt hier auf funktionierende und eingespielte Strukturen zwischen Bezirksregierung, Ämtern für Agrarstruktur und Kommunen sowie eine wesentlich stärkere Präsenz auch der Landwirtschaftskammer in der Fläche.

**Karte 10.1:** Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



Öffentliche Aufwendungen in Euro



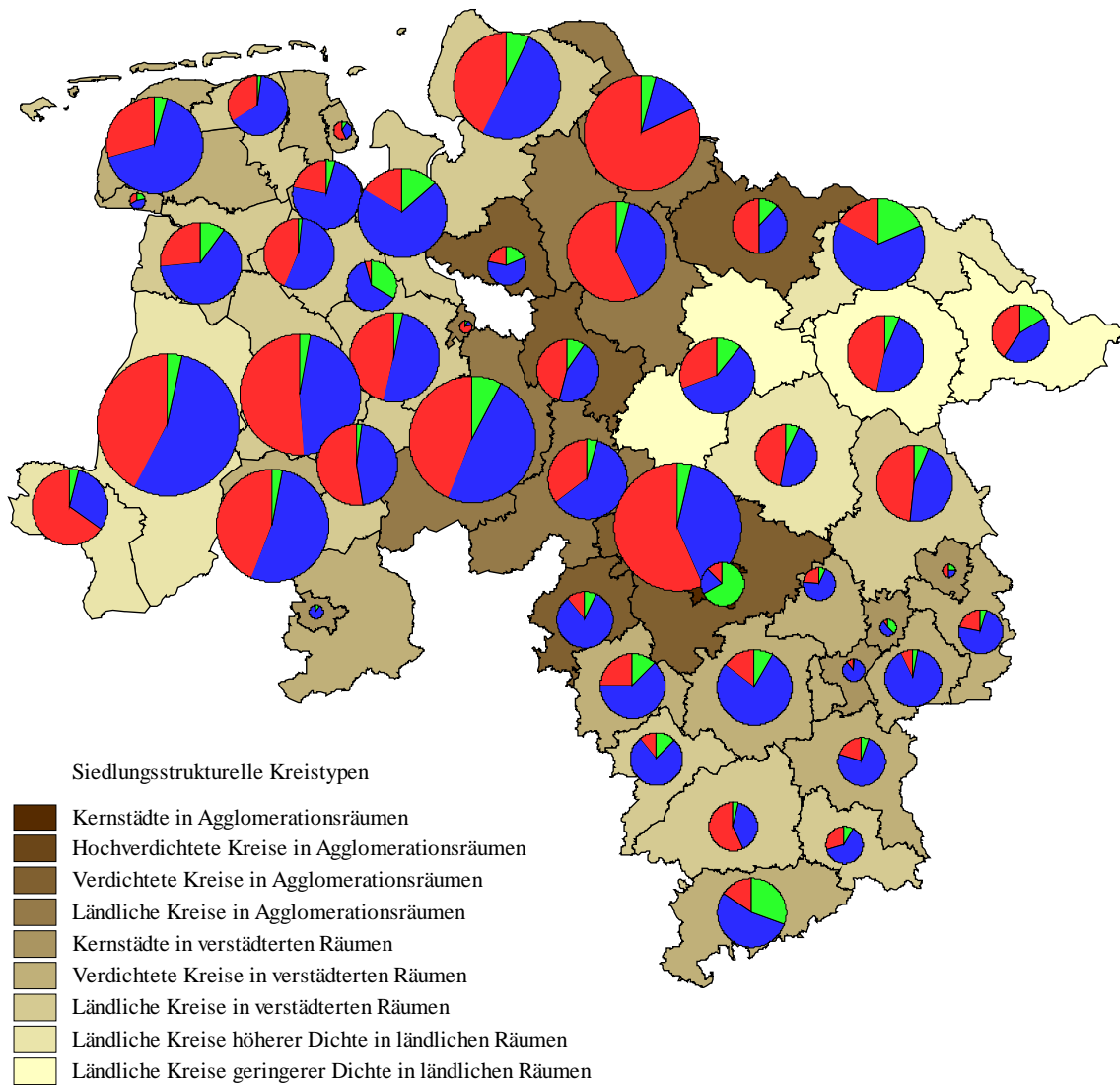
Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
6-Länder-Halbzeitbewertung  
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999





**Karte 10.2:** Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002

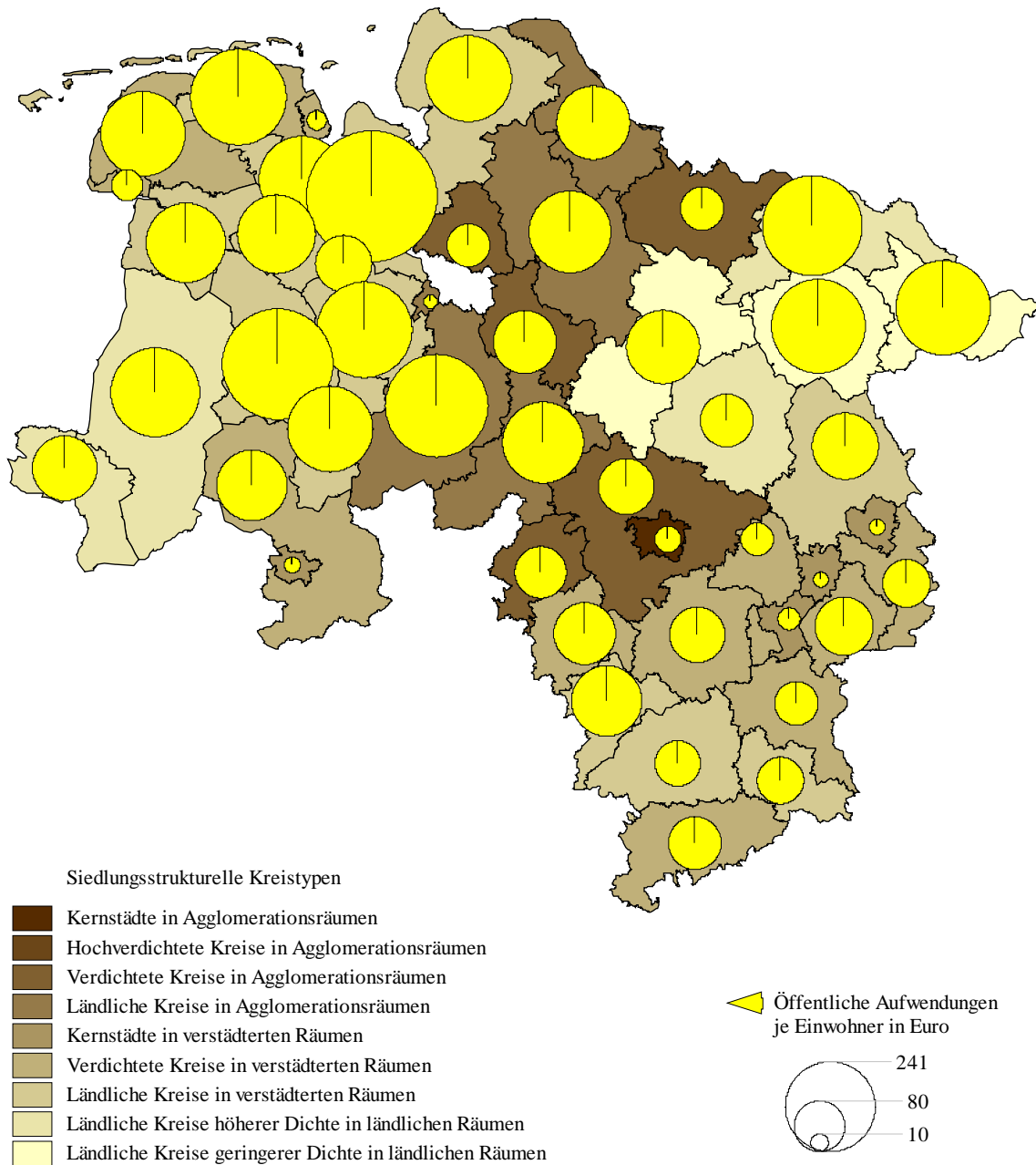


Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
6-Länder-Halbzeitbewertung  
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999



**Karte 10.3:** Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002

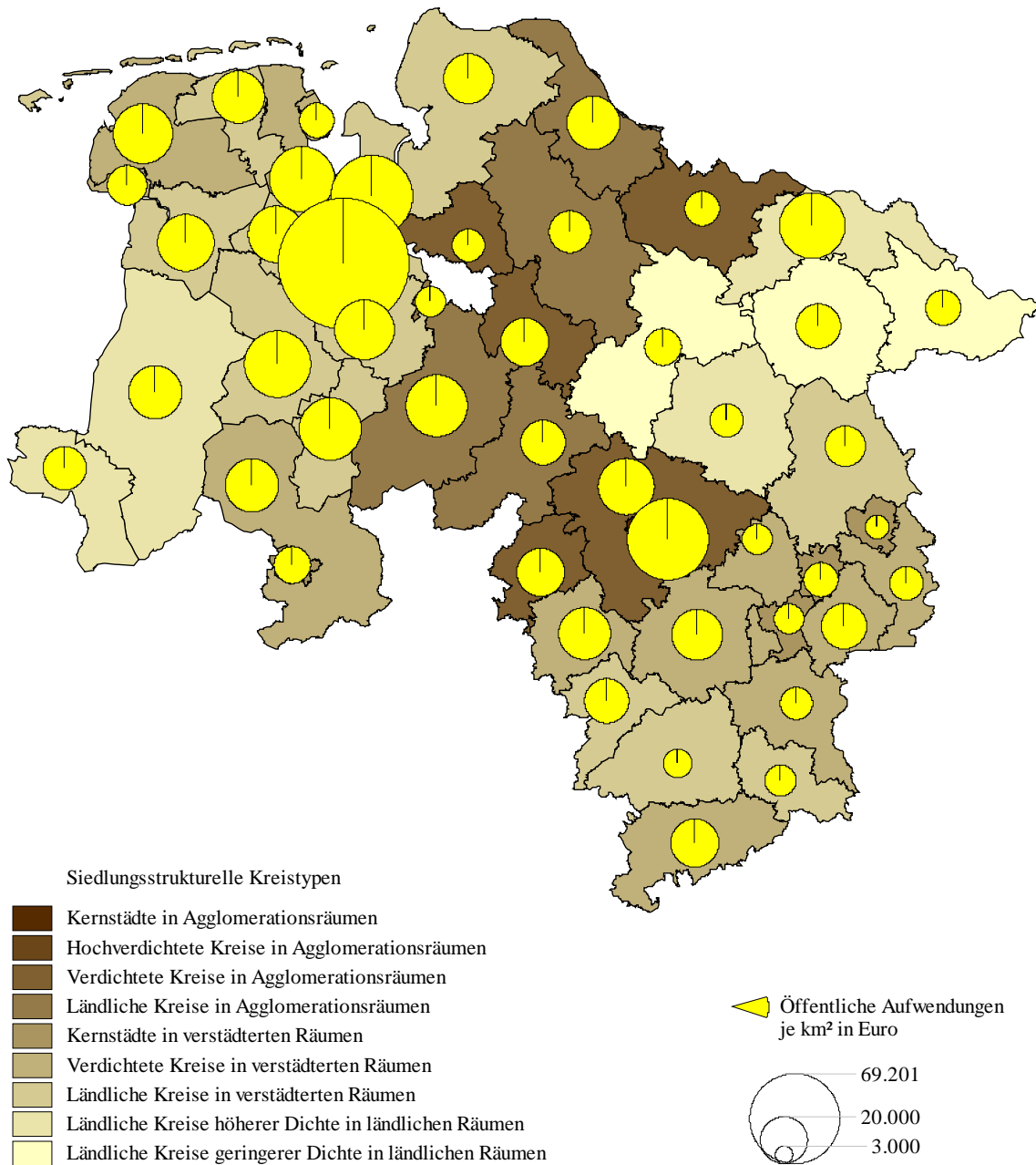


Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
6-Länder-Halbzeitbewertung  
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999



**Karte 10.4:** Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
6-Länder-Halbzeitbewertung  
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999



### ***Förderrichtung nach Kategorien des Landesraumordnungsprogramms (LROP)***

Gemäß LROP sind in den ländlichen Räumen „insbesondere solche Maßnahmen vorrangig durchzuführen, die ihnen eine eigenständige Entwicklung ermöglichen und die besonderen Standortvorteile für das Wohnen und die Wirtschaft nutzen. Die hohe Bedeutung der ländlichen Räume für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen ist bei allen Entwicklungsmaßnahmen zu berücksichtigen“ (Landesplanung Niedersachsen, ohne Jahr). Gemäß LROP ist der weitaus überwiegende Teil Niedersachsens ländlich geprägt. Die ländlichen Räume umfassen entsprechend der Neuabgrenzung im LROP rund 70 % der Landesfläche und 43 % der Gesamtbevölkerung Niedersachsens. Sie liegen hauptsächlich in einem breiten Streifen, der sich vom Wendland über die Lüneburger Heide bis in den ostfriesischen Küstenraum erstreckt. Hinzu kommen das Elbe-Weser-Dreieck außerhalb der Verdichtungsräume und in Südniedersachsen der Bereich zwischen Harz und Weser.

Bezogen auf die Kategorien des Landesraumordnungsprogramms fließt ein großer Teil der Mittel in die ländlichen Räume. Es partizipieren aber auch Ordnungsräume an der Förderung, v.a. im Agrarumweltbereich und im Förderschwerpunkt I, entsprechend der sektoralen bzw. umweltbezogenen Zielsetzung der beiden Förderschwerpunkte.

### ***Förderrichtung und -intensität nach siedlungsstrukturellen Kreistypen***

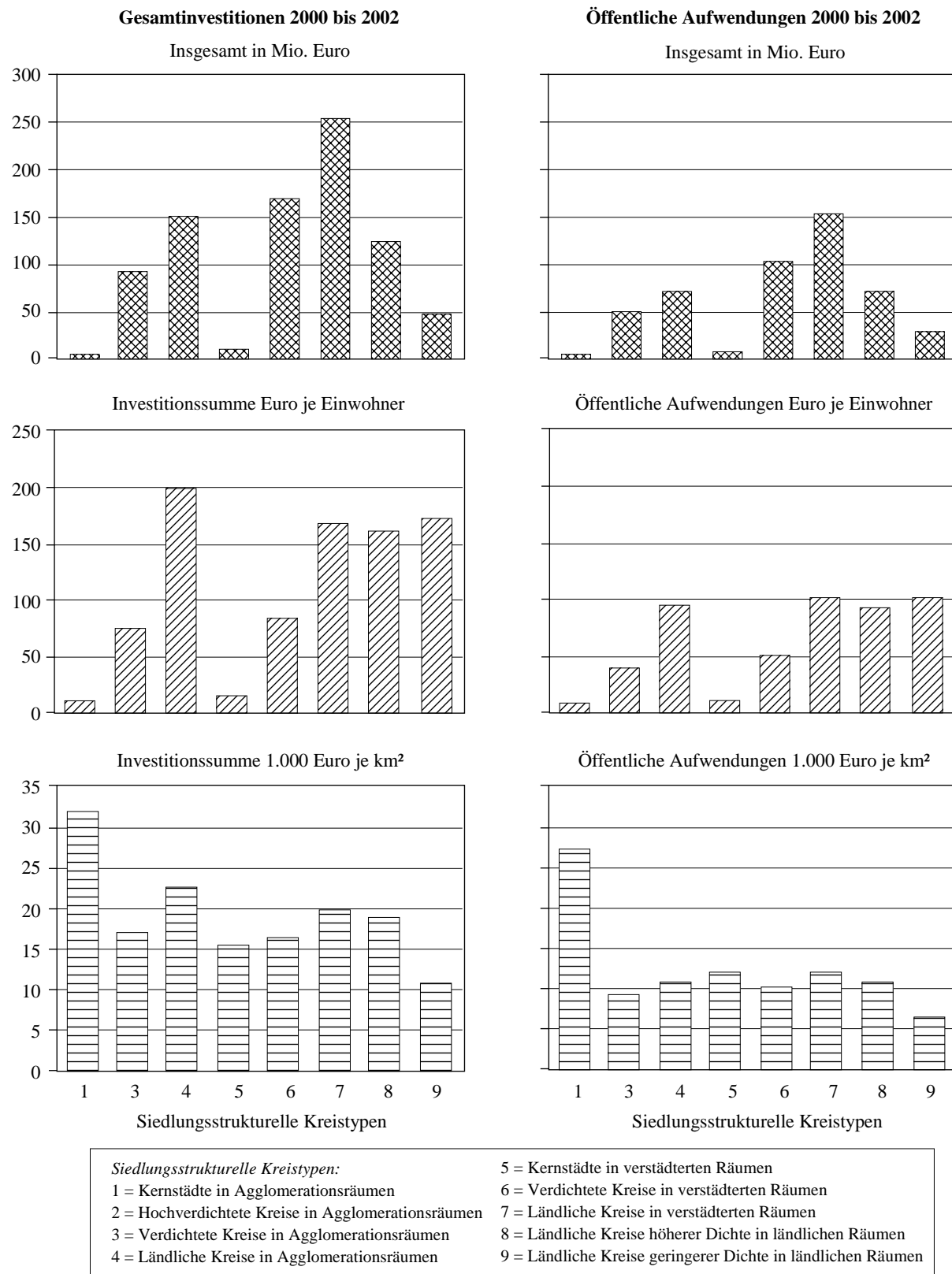
Bei der Betrachtung der absoluten Zahlungsströme wird deutlich, dass verstärkt die Kreise, die nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen als ländlich zu klassifizieren sind (Karte 10.1, Karte 10.2), von der PROLAND-Förderung profitieren. Rund 70 % sowohl der öffentlichen Aufwendungen wie auch der Gesamtinvestitionen entfallen auf diese ländlichen Kreise.

Für den Vergleich zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen wurden die Zahlungsbeträge sowie die Gesamtinvestitionen zusätzlich mit Kenngrößen verknüpft, die die strukturellen Verhältnisse in der Region wiedergeben. Gewählt wurden die Bevölkerungszahl und die Gebietsfläche der Landkreise.

Abbildung 10.3 stellt die Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Aufwendungen und der Gesamtinvestitionen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen dar, sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohnerzahl und die Fläche. Hiermit wird das eben Dargestellte nochmals unterstrichen. Bezogen auf die öffentlichen Aufwendungen und die dadurch ausgelösten Gesamtinvestitionen sind die ländlichen Räume nach der Abgrenzung der BBR Spitzenreiter. Bei der Betrachtung der Förderintensitäten je Einwohner oder je Flächeneinheit relativiert sich die Verteilung. Die Bezugsgröße „Einwohner“ egalisiert das Verhältnis zwischen den Landkreisen. Die Bezugsgröße „Fläche“ wertet dagegen die Städte auf und schafft mit Ausnahme des Kreistyps 1 eine annähernde Gleichverteilung.



**Abbildung 10.3:** Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen, eigene Berechnungen.

Im Materialband findet sich zusätzlich eine Abbildung, in der die absoluten Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten differenziert auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen dargestellt sind (MB-X-Abbildung 2.1). Dabei wird deutlich, dass die Struktur der Verteilung sich zwischen den Förderschwerpunkten nur wenig unterscheidet. Nur der Förderschwerpunkt III weist höhere Werte auch in den stärker verdichteten Räumen aus.

### *Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf Ziel-2-Gebiete<sup>4</sup>*

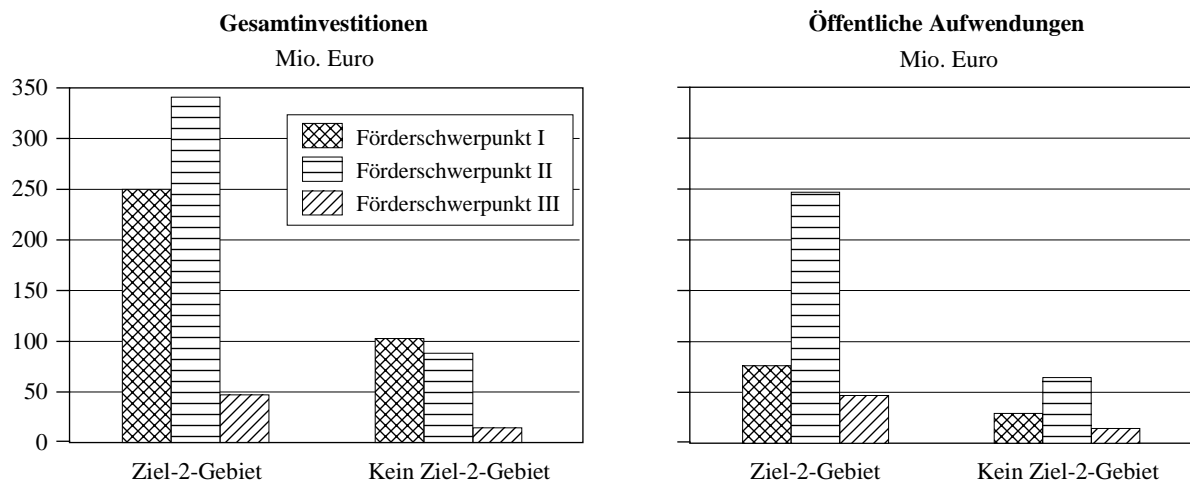
Bei Betrachtung der Verteilung auf Ziel-2-Gebiete und Nicht-Ziel-2-Gebiete (Abbildung 10.4) fällt v.a. der Unterschied beim Förderschwerpunkt II auf, der mit einem deutlich höheren Anteil an öffentlichen Aufwendungen in der Ziel-2-Gebietskulisse vertreten ist als außerhalb. Bei den Gesamtinvestitionen sind es die Förderschwerpunkte I und II, deren absolute Bedeutung im Ziel-2-Gebiet größer ist. Damit wird deutlich, dass v.a. die Maßnahmen der Förderschwerpunkte I und II bei der Frage, ob und wie PROLAND im Ziel-2-Gebiet gemäß Erwägungsgrund (3) der VO (EG) Nr. 1257/1999 das Ziel-2-Programm unterstützt, zu untersuchen sind (siehe Querschnittskriterium 6-1.). Förderschwerpunkt III ist zwar auch im Ziel-2-Gebiet stärker vertreten als außerhalb, doch fällt er insgesamt auf Programmebene nicht so stark ins Gewicht.

Die obigen Aussagen relativieren sich aber, wenn die eingesetzten öffentlichen Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumina auf die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte in der jeweiligen Gebietskategorie bezogen werden. Demnach kommen in einem Ziel-2-Kreis durchschnittlich 10 Mio. Euro an öffentlichen Aufwendungen und 17,4 Mio. Euro an Gesamtinvestitionen zum Einsatz gegenüber 11 Mio. bzw. 20,8 Mio. in Nicht-Ziel-2-Kreisen. Bei Reduktion der Auswertung auf das Kerngebiet der Ziel-2-Gebietskulisse kommen innerhalb rund 9,3 Mio. Euro an öffentlichen Aufwendungen pro Landkreis zum Einsatz gegenüber 12,6 Mio. Euro außerhalb. Das heißt nicht, dass PROLAND keinen Beitrag zur Flankierung des Ziel-2-Programms leisten kann. Die Analyse der Zahlungsströme zeigt nur, dass es keine spezifische finanzielle Schwerpunktsetzung im Ziel-2-Gebiet gibt.

---

<sup>4</sup> Die Ziel-2-Gebietskulisse kann MB-Einl-Karte 1 entnommen werden. Bei der Auswertung wurden sowohl Ziel-2-Gebiete wie auch die Phasing-out-Fördergebiete berücksichtigt. Ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt wurde zu dieser Gebietskulisse gezählt, auch wenn nur ein Teil seiner Fläche zur Gebietskulisse gehört. Somit gehören 37 Landkreise und kreisfreie Städte zur Kulisse, zehn Landkreise liegen außerhalb.

**Abbildung 10.4:** Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von PROLAND nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen 2000 bis 2002.

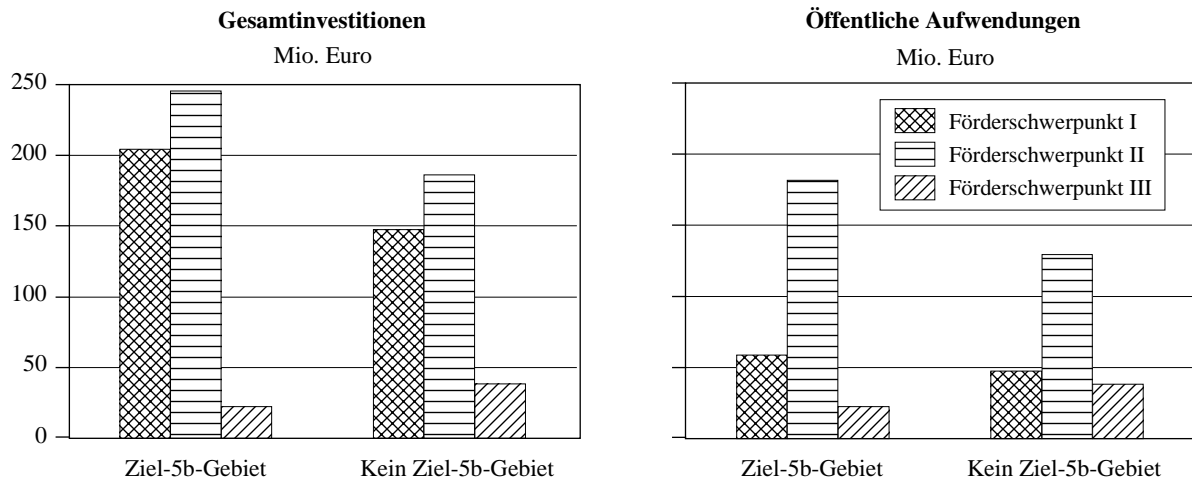
### *Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse*

Auch bezogen auf das ehemalige Ziel-5b-Gebiet (Abbildung 10.5) ist ein etwas höherer Anteil v.a. der Förderschwerpunkte I und II im Anteil der Gesamtinvestitionen zu beobachten. Der Anteil im Bereich des Förderschwerpunktes III liegt außerhalb der ehemaligen Ziel-5b-Kulisse höher. Bezogen auf die öffentlichen Aufwendungen fällt der höhere Anteil im Bereich des Förderschwerpunktes II auf, der die Maßnahmen beinhaltet, die schon zum Ziel-5b-Programm gehörten.

Bezieht man die Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die Landkreise und kreisfreien Städte, so wird deutlich, dass die ehemaligen Ziel-5b-Landkreise durchschnittlich mehr Fördermittel erhalten und ein höheres Gesamtinvestitionsvolumen haben als die Nicht-Ziel-5b-Landkreise (ohne kreisfreie Städte). Hier ergibt sich ein Verhältnis von 15,6 Mio. Euro zu 10,4 Mio. Euro (öffentliche Aufwendungen) und 27,9 Mio. Euro zu 17,8 Mio. Euro (Gesamtinvestitionsvolumen).

Die Schwerpunktsetzung in der ehemaligen Ziel-5b-Gebietskulisse ist auf vielfältige Gründe zurückzuführen, die schon weiter oben diskutiert wurden.

**Abbildung 10.5:** Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von PROLAND nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Niedersachsen 2000 bis 2002.

**Zusammenhang der Förderung mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern**

Mittels einer Korrelationsanalyse wird analysiert, ob sich die Verteilung der Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen sowohl in der absoluten Höhe wie auch bezogen auf die einwohner- oder flächenbezogene Intensität an ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern ausrichtet. Die ausgewählten Kennziffern sind in Tabelle 10.2 dargestellt.

**Tabelle 10.2:** Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse

Sektorale Kennziffern	Regionale Kennziffern
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000</li> <li>• Ertragsmesszahl (EMZ) 1999</li> <li>• Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000</li> <li>• Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in %</li> <li>• Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999</li> <li>• Bevölkerungsdichte 31.12.2000</li> <li>• Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020</li> <li>• Arbeitslosenquote 2000</li> <li>• Arbeitslosenquote Januar 2003</li> <li>• Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003</li> <li>• Gestaltungsquote</li> <li>• BIP je Einwohner</li> <li>• Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre (31.12.1999)</li> <li>• Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahre (31.12.1999)</li> <li>• Frauenerwerbsquote 2000</li> <li>• siedlungsstruktureller Kreistyp</li> </ul>

Quelle: LDS-NRW, 2002; Statistisches Bundesamt, 2002; BBR, 2003; BBR, 2002.

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind in MB-X-Tabellen 2.2 und 2.3 dargestellt. Die Korrelationsanalyse zeigt, dass die Höhe der Fördermittel und Gesamtinvestitionen sowohl absolut wie auch bezogen auf Einwohner oder Fläche einen signifikanten Zusammenhang zu sektoralen wie auch regionalen Kennziffern aufweist.

Ein positiver Zusammenhang besteht zum Anteil der Bruttowertschöpfung (BWS) der Landwirtschaft an der BWS insgesamt, zum Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt und zum Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche. Somit profitieren diejenigen Landkreise, in denen die Landwirtschaft ein höheres gesamtwirtschaftliches Gewicht hat, auch stärker von PROLAND. Der Zusammenhang zur Ertragsmesszahl ist mit einem negativen Vorzeichen versehen. D.h., je schlechter die natürlichen Standortbedingungen sind, desto höher sind tendenziell die Zuwendungen und Gesamtinvestitionen.

Einen signifikanten Zusammenhang weist die Fördermittelverteilung auch bezogen auf einzelne regionale Kriterien aus. Der Zusammenhang ist negativ bezogen auf die Bevölkerungsdichte wie auch zum Anteil der über 65-Jährigen. Zur Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999 besteht ein positiver Zusammenhang ebenso wie zur Bevölkerungsprognose 2000 bis 2020. Auch der Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren ist positiv korreliert mit der Höhe der Fördermittel und Gesamtinvestitionen. Zu weiteren Kennziffern, die auf regionale Strukturschwächen hindeuten, wie die Arbeitslosenquote oder das BIP pro Kopf, gibt es keinen signifikanten Zusammenhang.

Die Förderschwerpunkte weisen deutliche Unterschiede auf. So folgt die Verteilung der Fördermittel im Förderschwerpunkt III weder sektoralen noch regionalen Kriterien.

Die zu beobachtende Mittelverteilung orientiert sich stark an der Ausprägung sektoraler Kennziffern. Dadurch profitiert eher der Westen Niedersachsens von der Förderung, da hier die Landwirtschaft noch eine wichtige Rolle im Gesamtkontext der regionalen Wirtschaft spielt (siehe beispielsweise auch MB-X-Karte 5.1). Da der Westen Niedersachsens gleichzeitig zu den Wachstumsregionen in Niedersachsen gehört, gibt es einen positiven Zusammenhang zur Bevölkerungsentwicklung und einen negativen Zusammenhang zu Arbeitsmarktkennziffern (v.a. bei Förderschwerpunkt I). Damit unterstützt die Förderung aus PROLAND in stärkerem Maße die Regionen, die in der Vergangenheit eine positive Wirtschaftsentwicklung zu verzeichnen hatten und sich derzeit im Wettbewerb der Regionen noch vergleichsweise gut behaupten können. Die Regionen, die über erhebliche Strukturprobleme verfügen und tendenziell von Abwanderung bedroht sind, wie beispielsweise der Südosten Niedersachsens, werden weniger intensiv unterstützt. Diese gilt nicht nur für den sektoral ausgerichteten Förderschwerpunkt I, sondern auch - allerdings in geringerer Ausprägung - für den Förderschwerpunkt II. Die Förderung aus PROLAND kann somit nur in geringem Umfang zu einem Abbau von regionalen Disparitäten beitragen.

### **Fazit**

Das Ausgabeverhalten der öffentlichen Hand im Falle von PROLAND geht konform mit den Leitlinien der Raumordnung, indem v.a. ländliche Gebiete von der Förderung profitieren. Durch die Förderung aus PROLAND wird ein finanzieller Schwerpunkt v.a. westlich einer Achse Nienburg - Lüchow-Dannenberg gesetzt. Da in diesen Räumen Landwirtschaft noch eine wichtige Rolle in der regionalen Wirtschaft einnimmt, ergibt sich auch ein ausgeprägter Zusammenhang zu sektoralen Kennziffern.

Insbesondere Süd-Ost-Niedersachsen und das ehemalige Grenzgebiet zur DDR, die zu den strukturschwächeren Regionen in Niedersachsen gehören, partizipieren in geringerem Umfang an der Förderung aus PROLAND.

Die Landkreise der ehemaligen Ziel-5b-Gebietskulisse hingegen, die schwerpunktmäßig im Westen Niedersachsens liegen, partizipieren in größerem Umfang an der PROLAND-Förderung im Gegensatz zu den außerhalb dieser Gebietskulisse liegenden Landkreisen. Damit setzt sich der regionalisierte Ansatz der Ziel-5b-Politik in einem gewissen Umfang weiter fort, obwohl das Programm weitestgehend landesweit angeboten wird und es keine starre Kontingentierung von Mittelvolumina auf die Regierungsbezirke gibt.

Die räumliche Verteilung der Fördermittel und Gesamtinvestitionen auf unterschiedlich strukturschwache Gebiete führt dazu, dass PROLAND nur einen geringen Beitrag zum Abbau der in Niedersachsen vorhandenen regionalen Disparitäten leisten kann.

Die Ergebnisse der Analyse der regionalen Zahlungsströme, deren mögliche Faktoren und daraus ableitbare Konsequenzen wurden im Programmworkshop intensiv diskutiert (ML et al., 2003).

Grundsätzlich wurde festgehalten, dass aufgrund der erforderlichen Kofinanzierung von 50 % im Rahmen des Förderschwerpunktes II durch die kommunalen Gebietskörperschaften ein Abbau von regionalen Disparitäten, die sich auch in der Steuereinnahmekraft von Kommunen niederschlagen, nicht möglich ist. Durch immer stärkere Verlagerung der Kofinanzierung auf die kommunale Ebene werden die finanzstarken Gemeinden begünstigt. Insgesamt ist auf kommunaler Ebene eine unterschiedliche Absorptionsfähigkeit zu erkennen, die u.a. dazu beiträgt, beispielsweise die Kommunen des Regierungsbezirks Braunschweig in geringerem Umfang an der Förderung aus PROLAND partizipieren zu lassen. In der Diskussionsrunde wurden verschiedene Ansätze angesprochen, ein regionales Ausgleichsziel stärker in der Konstruktion von Förderpolitiken zu berücksichtigen:

- Stärkeres finanzielles Engagement des Landes;
- Staffelung der Förderhöhe nach der Finanzkraft der Gemeinden;
- Staffelung von erforderlichen Kofinanzierungssätzen;

- regionale Schwerpunktsetzung auf Problemregionen;
- Anpassung der inhaltlichen Schwerpunkte an die Probleme von „Schrumpfungsregionen“.

Die einzelnen Ansätze sind mit Vor- und Nachteilen für eine regionale Steuerung verbunden und sind z.T. verwaltungstechnisch nur aufwändig umzusetzen. Aus Sicht der BewerberInnen sollte die Diskussion über den möglichen Beitrag eines ländlichen Entwicklungsprogramms zum Abbau regionaler Disparitäten im Vorfeld der Erstellung eines neuen Programms für die Zeit nach 2006 intensiv geführt werden. Diese Diskussion hängt auch unmittelbar damit zusammen, ob die Politik der „Zweiten Säule“ vorrangig unter einem sektoralen oder einem regionalen Blickwinkel betrachtet wird. Dominiert der sektorale Blickwinkel, so ist ein horizontaler Förderansatz weitgehend sachgerecht. Beabsichtigt das Land Niedersachsen eine verstärkte Förderung strukturschwacher ländlicher Räume, so müssten sowohl der horizontale Förderansatz wie auch Förderinhalte überdacht werden.

Eine stärkere Regionalisierung der Förderung, z.B. im Rahmen des Förderschwerpunktes II, wäre auch schon unter den Bedingungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 möglich gewesen und wird in anderen Bundesländern, z.B. in Hessen, auch schon praktiziert. Bezogen auf die Förderinhalte sollte es u.E. zukünftig eine stärkere Berücksichtigung auch außerlandwirtschaftlicher Förderbereiche geben, da in den Regionen Niedersachsens, die zu den strukturschwachen Regionen gehören (v.a. Südostniedersachsen), eine sektoral ausgerichtete Förderung aufgrund der unterdurchschnittlichen Bedeutung der Landwirtschaft kaum Entwicklungsimpulse ausstrahlen wird. Dazu müsste die EU-Kommission die Fördermöglichkeiten des Artikels 33 stärker ausweiten, um auch strukturschwachen ländlichen Gebieten mit einer geringen Bedeutung der Landwirtschaft stärker gerecht zu werden.

### **10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen**

#### ***Methodische Vorbemerkungen***

Die Struktur der kapitelübergreifenden Fragen entspricht der Struktur der kapitelspezifischen Fragen. Zu jeder Frage gehört ein Set von Kriterien und Indikatoren, die mehrheitlich quantitativen Charakter haben.

Zur Strukturierung und Bearbeitung dieses Aufgabenkomplexes wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- (1) **Relevanzanalyse** der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80).

Im Rahmen einer standardisierten Relevanzabfrage<sup>5</sup> bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.5) wurde auch überprüft, inwieweit die Fragebögen für mündliche und schriftliche Befragungen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen zumindest für die Ex-post-Bewertung zu ermöglichen.

- (2) **Zielanalyse** auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 3.1).

In vorgegebene Tabellen waren von den Kapitelbewertern Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnahmenebene ableiten lassen. Für Maßnahmen, die sich mit ihren Zielsetzungen nur unzureichend in die Zielstruktur auf Programmebene eingliedern lassen, wurden programmspezifische Zielsetzungen ergänzt. Des Weiteren wurde die Förderung der Chancengleichheit ergänzt. Zusammengefasst sind die Ziele auf Programmebene MB-X-Tabelle 3.1 zu entnehmen.

- (3) **Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern** (Kontextindikatoren).

Eine Auswertung der wesentlichen sozio-ökonomischen Kennziffern wurde für die einzelnen thematischen Fragen durchgeführt, um die erzielten Ergebnisse vor diesem Hintergrund besser in ihrer Relevanz einordnen zu können.

- (4) **Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten** für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern.

Dabei muss natürlich die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Jeder zusätzliche Aspekt bläht das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln auf, ohne dass die solchermaßen gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel relevant sein müssen. Trotz der Bemühungen, Erhebungsmethoden und -indikatoren zu vereinheitlichen, ist aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen die tatsächliche Vergleichbarkeit der aus den Förderkapiteln zu extrahierenden Indikatoren nur in begrenztem Umfang gegeben, so dass bei vielen kapitelübergreifenden Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden konnte. Es steht u.E. auch grundsätzlich in Frage, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann.

---

<sup>5</sup> Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die dann in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.



### (5) **Wirkungsstromanalyse**<sup>6</sup>.

Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC, 1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollte die Wirkungseinschätzung auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen erfolgen. In verschiedenen Tabellen (beispielhaft für das AFP siehe MB-X-Tabellen 1.3 und 1.4) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften<sup>7</sup> von den Kapitelbewertern eingetragen. Die zusammenfassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind MB-X-Tabelle 3.2 zu entnehmen. Die auf die einzelnen kapitelübergreifenden Fragen bezogenen Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt und diskutiert.

Durch dieses Vorgehen wird auf Programmebene eine plakative Übersicht der Programmwirkungen bezogen auf einzelne kapitelübergreifende Fragen gegeben.

Das Problem, dass innerhalb der Haushaltslinien bzw. Maßnahmen nur ein Teil der Projekte mit positiven oder negativen Wirkungsrichtungen in Verbindung gebracht werden konnte, wurde berücksichtigt, indem Wirkungsgrad und wirksame Förder-summe in Beziehung zueinander gesetzt wurden (siehe MB-X-Text 1.3).

Zusätzlich wird zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien<sup>8</sup> vorgenommen. Folgende Fragen können beantwortet werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmentearten werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder der EU-KOM finden keine oder wenig Berücksichtigung?

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

---

<sup>6</sup> Die genaue Methode ist in MB-X-Text 1.3 beschrieben.

<sup>7</sup> Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an die EU-KOM (1999c).

<sup>8</sup> Genutzt wurde ein detaillierter indikativer Finanzplan nach Maßnahmen des ML, der allerdings im Gegensatz zu den Vollzugstabellen des Kapitels 2 auch den Vorschuss des Jahres 2000 enthält.

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Strukturierungsmethode (z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in allen Maßnahmenschwerpunkten der gleichen Wirkungsmenge entspricht) sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.
- Die Einschätzungen auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruhen auf sehr unterschiedlicher Datenlage, -qualität und Förderfallzahlen. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorfentwicklung) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. der Erkenntnisstand im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem wird sich aber mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.

### **10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag von PROLAND zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen**

#### **10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien**

Aus Sicht der EvaluatorInnen trifft die Frage mit ihren Kriterien in ihrer derzeitigen Form nicht die in Niedersachsen vorzufindende Situation und auch nicht die Handlungsfelder des Programms. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien hinterlegt. Die neu interpretierte Frage lautet wie folgt:

#### **Welchen Beitrag leistet PROLAND zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen?**

Die Frage wurde mit vier Kriterien unterlegt, die aus den Lebensqualität im weiteren Sinne beeinflussenden Faktoren abgeleitet wurden (Neander, 2002):

- Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (1-1.);
- Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen (1-2.);
- Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (1-3.);
- Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (1-4.).

#### ***Begründung***

Die demografischen Veränderungen in den ländlichen Räumen Niedersachsens sind sehr unterschiedlich; ähnlich breit ist auch das erforderliche Maßnahmenbündel. Die drei von der EU-KOM genannten Kriterien treffen die Situation in Niedersachsen nur unzurei-

chend. Im MB-X-Text 4.1 ist dargelegt, dass es weder bezogen auf die Altersstruktur noch auf die Geschlechterzusammensetzung ein spezifisches Problem in den ländlichen Räumen gibt. Bezogen auf die Abwanderung ist die Situation räumlich differenziert. Neben wachsenden Regionen gibt es schrumpfende Regionen. Mit einem Programm wie PROLAND kann nur auf die Komponente „Wanderungsverhalten“ Einfluss genommen werden. Bezogen auf die demografische Situation werden in PROLAND Stärken, Schwächen und Entwicklungsmöglichkeiten aufgeführt (ML, 2000, S. 90 f).

Als Stärke wird die zunehmende Bedeutung des ländlichen Raums als Wohn- und Erholungsraum herausgestellt, der dadurch auch Wanderungsgewinne zu verzeichnen hat. Als Schwäche wird die z.T. geringe Bevölkerungsdichte gewertet. Bei den Wanderungsgewinnen handelt es sich häufig um Wohnstandortverlagerungen ohne Verlagerung des Arbeitsplatzes, was mit einer Intensivierung der Pendlerbewegungen einhergeht. Im ländlichen Raum gibt es eine Tendenz zur Abwanderung von Jugendlichen (Ausbildungswanderer). Daneben führen Suburbanisierungstendenzen zu wachsenden Flächennutzungskonflikten. Als wesentliche Entwicklungsmöglichkeit werden genannt:

- Schaffung eines intakten Ortsbildes sowie eines attraktiven Wohnumfeldes;
- Erhaltung und Neueinrichtung von wohnstättennahen Arbeitsplätzen in Kleinunternehmen des Handwerks;
- Nutzung leer stehender Bausubstanz für gewerbliche Zwecke;
- Sicherstellung der dezentralen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs;
- Entwicklung integrierter Planungskonzepte, um Konflikte in Ortslagen zu entschärfen.

### ***Relevanz der neu interpretierten Frage***

Die Frage nach einem Beitrag des Programms zur Beeinflussung der Lebensqualität in ländlichen Räumen trifft die vorzufindende Situation und die Handlungsmöglichkeiten von PROLAND besser als die EU-KOM-Frage. Im Binnenwanderungsverhalten der Bevölkerung manifestiert sich ihre Einschätzung der relativen Lebensqualität in den jeweiligen Zu- und Abwanderungsregionen.

### ***Relevanz des Querschnittskriteriums 1-1. - Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten***

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

### ***Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. - Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen***

Aufgrund der flächendeckenden Verteilung der zentralen Orte des Landes Niedersachsen ist grundsätzlich sichergestellt, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge, der Kultur sowie des öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereichs der Bevölkerung in angemessener Entfernung zugänglich sind. Angesichts der im MB-X-Text 4.1 beschriebenen Tendenzen (Alterungsprozess und räumlich unterschiedlich verteilter Bevölkerungsrückgang) sollte die Frage nach den Auswirkungen auf die Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen dennoch gestellt werden, so dass die Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. gegeben ist.

Dazu kommt, dass die historisch gewachsene Siedlungsstruktur des Landes durch eine Vielzahl kleiner Gemeinden geprägt wird. Lediglich acht Großstädten stehen 722 Gemeinden mit einer Bevölkerung von unter 5.000 EinwohnerInnen gegenüber (ML, 2000, S. 13). In den kleinen Gemeinden findet - unabhängig von der Entwicklung der Bevölkerungszahlen - ein Rückzug von Einrichtungen aus der Fläche statt (z.B. Reduzierung von Postdienststellen, Briefkästen, Einrichtungen mit Gütern des täglichen Bedarfs). So wird beispielsweise zukünftig davon ausgegangen, dass sich generell die Nahversorgung in Gebieten mit weniger als 4.000 bis 6.000 Einwohnern schwieriger gestalten wird (Vogels, 2001).

### ***Relevanz des Querschnittskriteriums 1-3. - Schaffung attraktiver Wohnbedingungen***

Als Siedlungsraum spielen ländliche Räume in Niedersachsen eine wichtige Rolle. Gemäß Landesraumordnungsprogramm (LROP) bieten sie „ihren Bewohnern eine - im Vergleich zu den Ordnungsräumen - erheblich weniger belastete Umwelt, die Überschaubarkeit des Lebensraumes mit den Vorteilen einer stärkeren gesellschaftlichen Integration, einen hohen Freizeitwert und die Möglichkeit der Eigentumbildung zu niedrigen Kosten“ (Landesplanung Niedersachsen, ohne Jahr, S. 116).

Auch wenn das Bild des LROP den ländlichen Raum idealistisch überzeichnet, kann aus der Analyse der regionalen Wanderungsbewegungen grundsätzlich gefolgert werden, dass für viele Menschen zumindest Teile des ländlichen Raums einen attraktiven Wohnstandort darstellen (siehe MB-X-Tabelle 4.1). Dies gilt v.a. für gut erschlossene ländliche Räume, ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationen und die landschaftlich attraktiven Regionen an der Küste, in der Lüneburger Heide oder im Harz. Die Wanderungsgewinne in ländlichen Räumen bringen aber auch Probleme mit sich, z.B. eine zunehmende Flächenversiegelung und eine Zunahme des Verkehrsaufkommens.

Das Niveau der Zufriedenheit mit Wohnbedingungen kann anhand von drei Bereichen gemessen werden:

- (1) Zufriedenheit mit der Wohnung,
- (2) Zufriedenheit mit der Wohngegend,
- (3) Zufriedenheit mit Verkehrsverhältnissen.

### ***Relevanz des Querschnittskriteriums 1-4. - Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion***

Das Landschaftsbild kann die Standortqualitäten, die Siedlungs- und Wohnfunktion sowie die Freizeit- und Erholungsfunktion ländlicher Räume positiv wie auch negativ beeinflussen. Empirisch lassen sich für diese Einflussnahme allerdings noch keine eindeutigen Befunde vorweisen, zumindest bezogen auf den Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und Standortqualitäten sowie Siedlungs- und Wohnfunktion (Neander, 2002).

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Die Ergebnisse der empirischen Freizeitforschung zeigen in der Tat zunehmende Präferenzen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen Bevölkerung, in Richtung Freiraumerholung (Brocksieper, 1987). Auch das tatsächliche Verhalten der Erholungssuchenden lässt eine Bevorzugung ländlicher Räume erkennen (v.a. im Küstenraum, siehe MB-X-Karte 4.8). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom gegenseitigen Verhältnis zwischen besiedelten und Freiflächen und bei letzteren zwischen Wald, Grünland, Ackerland und naturnahen Landschaftselementen sowie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Vor allem Wald<sup>9</sup> genießt eine besondere Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit- und Erlebniswert von Wald wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996). Dabei spielt auch die Frage der Zugänglichkeit eine wesentliche Rolle. Wald ist - soweit er durch Wege erschlossen ist - immer zugänglich, während alle anderen Flächennutzungen Beschränkungen unterliegen, z.T. allein dadurch, dass die Flächen eingezäunt sind.

Die Nachfrage allerdings nach der Freizeit- und Erholungsfunktion wird im ländlichen Umland der Agglomerationen und sonstigen größeren zentralen Orten sowie in Regionen mit bereits etablierten Freizeittourismusaktivitäten weitaus ausgeprägter sein als in dünn besiedelten peripheren Regionen ohne Eignung für den Ferientourismus (siehe MB-X-Karte 4.8) (Neander, 2002).

---

<sup>9</sup> Den Waldanteil in Niedersachsen stellt MB-X-Karte 4.9 dar.

### 10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Auf den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume zielen viele Maßnahmen von PROLAND ab; zumindest ist es bei vielen Maßnahmen ein Nebenziel. Schwerpunkt liegt auf den Kriterien „Beschäftigung“ und „Wohnumfeld/Erholungsfunktion“ (siehe Tabelle 10.3).

**Tabelle 10.3:** Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt							
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX						V	VI	VII	XI				
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	il, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
<b>Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch</b>	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	●	●	●	○			○	○		○								
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	○						●											
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	○							●										
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	○			●	●	○		○	○	○								●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Analyse der Wirkungsrichtungen fällt auf, dass besonders beim Kriterium „Beschäftigung“ häufig noch keine signifikanten Wirkungen feststellbar sind. Deutliche Hinweise auf positive Wirkungen, v.a. hinsichtlich der Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes, werden in allen Förderschwerpunkten gegeben (siehe Tabelle 10.4). Die Dorferneuerung entfaltet starke Wirkungen auf die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen in den Dörfern.

**Tabelle 10.4:** Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt					
	VO-Kapitel					IX						XI					
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	il, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
<b>Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch</b>	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten																
	(-) <sup>1)</sup>	+	+++	0	0	(+)	(+)	0	0				0				
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen																
	0								++								
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen																
	(+)								+++								
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion																
	0			++	++	+		+	+	+++		+		++			

**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++  
Wirkungen zu vernachlässigen : 0  
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---  
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren  
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

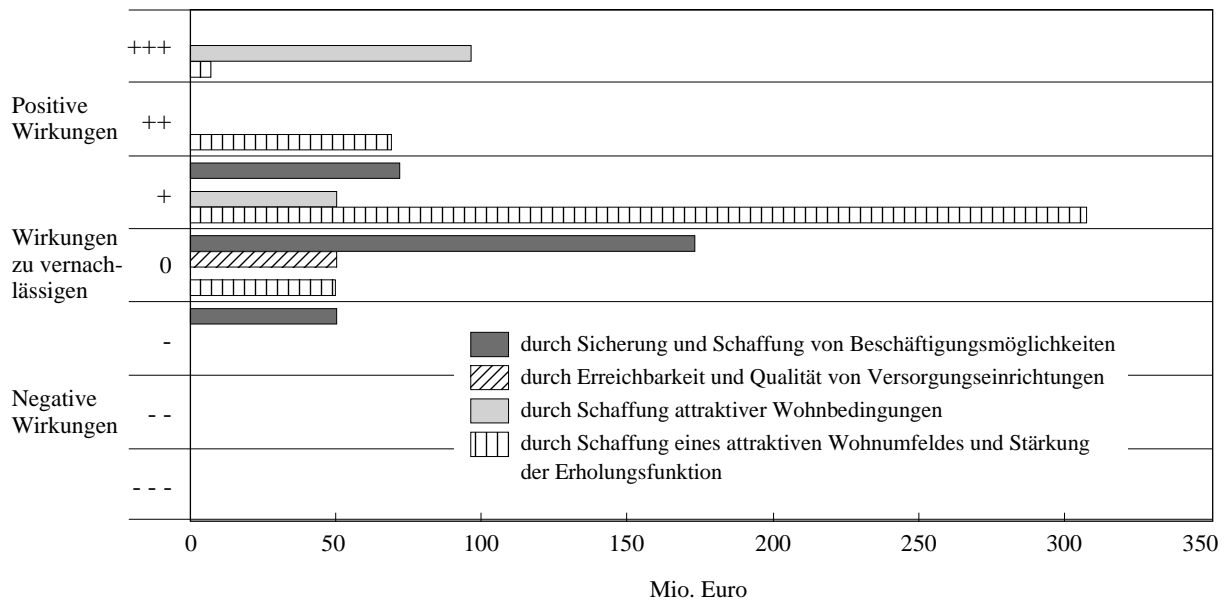
Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.1.3 Fazit

Bei vielen Maßnahmen ist zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung zwar grundsätzlich ein Wirkungszusammenhang festzustellen, der aber noch nicht als bedeutend bezeichnet werden kann (siehe Abbildung 10.6).

Ein deutlicher Schwerpunkt von positiven Wirkungen ist v.a. bei Kriterium 1-4. „Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion“ festzustellen. Ca. 60 % der öffentlichen Aufwendungen unterstützen die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und die Stärkung der Erholungsfunktion. Dazu gehören in erster Linie die Agrarumweltmaßnahmen und die forstliche Förderung, die auf die Landschaftsgestalt wirken, und einzelne Maßnahmen des Förderschwerpunktes II, die auf die verbesserte Zugänglichkeit der Landschaft abzielen. Die Wirkungen von PROLAND auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen sind zu einem späteren Zeitpunkt noch durch regionalisierte Fallstudien zu untersuchen, da die Darstellung in Tabelle 10.4 und Abbildung 10.6 nur erste Hinweise über die Wirkungsrichtung der PROLAND-Maßnahmen auf Programmebene geben kann.

**Abbildung 10.6:** Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag von PROLAND zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

#### *Methodische Vorbemerkungen*

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden folgende Beschäftigungswirkungen unterschieden (siehe MB-X-Text 5.1):

- (1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten (gemessen in Vollzeitäquivalenten) ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden (z.B. in der Bauphase, im Projektmanagement, in der Beratung);
- (2) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als Folge direkter betrieblicher Investitionen;
- (3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität und des Humankapitals.



Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden in Kapitel 10.3.2.3 gesondert ausgewiesen (zur Ermittlung der konjunkturell relevanten Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 5.2).

Tabelle 10.5 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz- bis langfristig entstehen.

**Tabelle 10.5:** Systematisierung der Beschäftigungswirkungen von PROLAND

	Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam	Kurz-, mittel- bis langfristige Wirkungen (dauerhaft)	
		direkt	indirekt
<b>Auslösendes Kriterium</b>	Leistungserstellung	Verbesserte einzelbetriebliche Situation	Standortattraktivität, verbessertes Humankapital, verbesserte Wettbewerbssituation von Unternehmen
<b>Investitionstätigkeit; Zahlung von flächenbezogenen Zuwendungen für Landwirte</b>	Öffentliche und private Investitionen, im Wesentlichen Bauinvestitionen, Zahlungen für bestimmte Art der Flächennutzung (*)	Private und öffentliche Investitionen in Gewerbe, Produktionsausweitung, Diversifizierung, Rationalisierung	Private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Gebäude, Ausbildung
<b>Beschäftigung</b>	An die Leistungserstellung gebundene Beschäftigung	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste
<b>Wirtschaftspolitische Relevanz</b>	Konjunkturpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant
<b>Messbarkeit</b>	Quantifizierung (nur) mit Einschränkungen möglich	Bruttowirkungen (**) quantifizierbar	Quantifizierung kaum möglich
<b>Methodisches Instrumentarium</b>	Befragung bei Zuwendungsempfängern, Auswertung der vorhandenen Literatur	Befragung bei Zuwendungsempfängern	Modellrechnungen, vertiefende Untersuchungen in Gemeinden

(\*) Ob hier vorübergehend ein Beschäftigungseffekt resultiert, hängt von der jeweiligen Referenznutzung ohne Förderung ab.

(\*\*) Nettowirkungen sind nicht zu ermitteln, da weitgehend Angaben über Vergleichsgruppe fehlen. Verdrängungs- und Verlagerungseffekte können nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW, 1998.

### 10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

#### *Relevanz der Frage*

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte]“<sup>10</sup>.

In PROLAND ist kein explizites Beschäftigungsziel benannt, sondern das Programm zielt auf die Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und der ökologischen Funktionen ländlicher Räume (ML, 2000, S. 221) ab. Aufgrund dieser Schwerpunktsetzung wird deutlich, dass es um mittel- bis langfristige Wirkungen hinsichtlich der Beschäftigung geht, die zum Teil nur schwer messbar sind. Angesichts dieser Schwerpunktsetzung ist auch ein Abbau von Beschäftigung unter dem Blickwinkel Rationalisierung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf einzelbetrieblicher Ebene möglich und gewollt.

Stärken und Schwächen bezogen auf die Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum sind in PROLAND genannt (ML, 2000, S. 91). Als Schwächen werden die außerhalb der Kernstädte niedrige Erwerbsbeteiligung der Frauen, die z.T. hohen Arbeitslosenquoten im Westen und Osten des Landes und die z.T. hohe Saisonalität der Arbeitslosigkeit in Teilen der ländlichen Räume benannt. Als Stärken sind die Zunahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten v.a. in den ländlichen Kreistypen sowie die niedrige Arbeitslosenquote im mittleren Niedersachsen (siehe MB-X-Karte 5.2) zu werten.

Folgende Entwicklungsmöglichkeiten werden genannt:

- Verbesserung der Erwerbsmöglichkeiten für Frauen;
- saisonverlängernde Maßnahmen im Tourismus;
- berufliche Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. zum Einsteig in Erwerbsqualifikationen).

Die Querschnittsfrage 2 ist relevant für PROLAND. Die wesentlichen Eckpunkte bezogen auf die Arbeitsmarktsituation in Niedersachsen sind in MB-X-Text 5.3 dargestellt.

---

<sup>10</sup> Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen. Frankenfeld (2002) argumentiert, dass Regionalpolitik zuallererst Standort- und Wettbewerbspolitik ist. In Prozessen aufholender wirtschaftlicher Entwicklung einzelner Regionen können durch regionale Wirtschaftspolitik sowohl Arbeitsplätze vernichtet wie neue geschaffen werden. Arbeitsplätze dienen also nicht als Maßstab, ob eine Politik erfolgreich ist (zumindest kurz- oder mittelfristig). Messlatte hierfür ist, ob sich eine Region im Standortwettbewerb behauptet. Dies kann auch auf die Frage, ob eine Sektorpolitik erfolgreich ist, übertragen werden.

### ***Relevanz des Kriteriums 2-1. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft***

Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist auch in Niedersachsen in vielen ländlichen Kreisen nur noch gering (siehe MB-X-Karte 5.1). Wie eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (FAA) (Becker, 1997) für das Bundesgebiet verdeutlicht, liegt bis auf wenige Ausnahmen auch auf dörflicher Ebene die Beschäftigung in anderen Wirtschaftszweigen deutlich höher als in der Landwirtschaft. Daraus wird die Schlussfolgerung gezogen, dass „auch bei weiter fortschreitendem landwirtschaftlichen Strukturwandel [...] in den meisten Regionen kaum noch nennenswerte Rückkoppelungen von der Landwirtschaft auf den Arbeitsmarkt zu erwarten [sind], weil der Beschäftigtenanteil der Landwirtschaft bereits sehr niedrig ist. Für die Menschen in ländlichen Räumen dürfte der sektorale und regionale Strukturwandel in den übrigen Branchen von weitaus größerer Tragweite sein“ (Bauer, 2002a).

Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) für den ländlichen Arbeitsmarkt nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998). So führt auch die arbeitsmarktpolitische Initiative für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum (BML, 1999) aus, dass „Land- und Forstwirtschaft [...] nicht allein die wirtschaftliche Dynamik einer Region aufrechterhalten oder gar neu begründen [können].“ So ist wirtschaftliche Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft nach Regionen und Produktionsbereichen differenzierter zu betrachten. Sonderkulturbereiche, der Veredlungssektor und der Gartenbau können in ländlichen Räumen eine erhebliche arbeitsmarktpolitische Wirkung entfalten. Für positive Beschäftigungseffekte können auch regionale Arbeitsmärkte, wie etwa im Bereich der Direktvermarktung agrarischer Produkte, des ländlichen Tourismus, der Umweltpädagogik oder ganz allgemein beim Angebot von Dienstleistungen nutzbar gemacht werden.

### ***Relevanz des Kriteriums 2-2. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft***

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind angesichts der geringen Bedeutung der Erwerbstätigkeit in der LFF entscheidend für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Niedersachsens, auch in den ländlichen Räumen.

Die Förderung aus PROLAND kann in unterschiedlicher Form die Beschäftigungssituation in außerlandwirtschaftlichen Sektoren beeinflussen. Zum einen über die Förderung von unternehmensbezogenen Investitionen, z.B. im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher und auch forstwirtschaftlicher Produkte. Zum anderen über eine Verbesserung der Standortattraktivität und der Schaffung von infrastrukturellen Voraus-

setzungen für die Bestandssicherung, Expansion oder Ansiedlung von Unternehmen. Hierfür wären in erster Linie die Maßnahmen des Förderschwerpunktes II geeignet. „Letztlich wird mit derartigen Infrastrukturmaßnahmen die Position des ländlichen Raums im regionalen Wettbewerb um Investitionsmittel und Arbeitsplätze gestärkt“ (BML, 1999). Ob Förderschwerpunkt III, der auf den Erhalt und die Verbesserung von Umweltressourcen abzielt, als positiver oder negativer Standortfaktor zu beurteilen ist, ist regional differenziert zu werten. Die Ausprägung der Landschaft wird als weicher Standortfaktor gewertet, wobei sich in der Literatur kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Landschaft und den Standortentscheidungen von gewerblichen und Dienstleistungsunternehmen finden lässt (Neander, 2002).

### 10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die einzelnen Maßnahmen von PROLAND können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a). Die erwarteten Wirkungen sind im Programmplanungsdokument beschrieben (ML, 2000, S. 259 ff).

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft (Kriterium 2-1.) ist ein Ziel in den Förderschwerpunkten I und II, allerdings nur im Förderschwerpunkt I explizit als Hauptziel genannt. Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 2-2.) ist Hauptziel der Maßnahme g1 und Nebenziel bei den Maßnahmen c, h, n, o und s (siehe Tabelle 10.6).

**Tabelle 10.6:** Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt							
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI				
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
<b>Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung</b>	in der Landwirtschaft	●	●	●	○						○							
	außerhalb der Landwirtschaft		○	●	○		○	○			○							

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung kann bei einzelnen Maßnahmen zwar ein genereller Wirkungszusammenhang zur Frage der Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung hergestellt werden; die bislang darstellbaren Wirkungen sind aber auf Gesamtebene vernachlässigbar gering (vgl. Tabelle 10.7).

**Tabelle 10.7:** Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
	VO-Kapitel	I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
<b>Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung</b>	in der Landwirtschaft	(-) <sup>1)</sup>	+	++	0	0	(+)					0					
	außerhalb der Landwirtschaft		0	++?	0		(+)	0		0							

**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++  
Wirkungen zu vernachlässigen : 0  
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---  
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren  
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Beispiel der Dorferneuerungsmaßnahmen soll diese Problematik näher beleuchten. Hier liegt der Schwerpunkt der Förderung auf infrastrukturellen Maßnahmen im öffentlichen Bereich und gestalterischen Maßnahmen im privaten Bereich. Von den infrastrukturellen Maßnahmen können zwar indirekte Beschäftigungswirkungen ausgehen, indem die Standortattraktivität von Gemeinden verbessert wird. Über die indirekten Beschäftigungswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen treffen, weil diese eher längerfristiger Natur sind. Auch zu einem späteren Zeitpunkt wird es methodisch sehr schwer sein, diese Effekte zu messen bzw. kausal zuzuordnen.

Positive Beschäftigungswirkungen lassen sich für die Berufsbildung, die Flurbereinigung und die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen aufzeigen, wobei diese Wirkungen sich z.T. nicht quantifizieren lassen.

Tendenziell negative Beschäftigungswirkungen treten beim AFP (a1) auf. Diese resultieren zum einen aus Rationalisierungsinvestitionen, durch die der Arbeitszeitbedarf in den geförderten Betrieben verringert wird, und zum anderen aus Erweiterungsinvestitionen in Wachstumsbetrieben, die – bei weitgehend konstantem Produktionsvolumen (z.B. Milch) – zu einer überproportionalen Arbeitsreduzierung in durchschnittlich weniger arbeitsproduktiven Betrieben führen. In beiden Fällen trägt die neu geschaffene Kapitalausstattung zu einer Sicherung der verbleibenden Arbeitsplätze in den geförderten Betrieben bei.

Positive Beschäftigungswirkungen konnten für die geförderten Diversifizierungsmaßnahmen im Rahmen des AFP ermittelt werden, die jedoch nur einen geringen Anteil an der Gesamtheit der geförderten Maßnahmen haben. Auch hier treten teilweise Verdrän-

gungseffekte auf, die jedoch aufgrund methodischer und datentechnischer Schwierigkeiten unberücksichtigt bleiben.

### **10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3: Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte**

Dieses Kriterium wurde zusätzlich eingeführt, um eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte und deren wirtschaftspolitischer Relevanz zu erhalten. Diese konjunkturell relevanten Beschäftigungseffekte von PROLAND wurden vom ML schon in der Antwort auf eine Große Landtagsanfrage quantifiziert (ML, 2002a). Die Methodik der Ermittlung der befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte ist in MB-X-Text 5.2 dargestellt. Die Ergebnisse für die einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen fasst MB-X-Tabelle 5.1 zusammen.

Die Aufsummierung der geschätzten Beschäftigungseffekte der drei Förderschwerpunkte ergibt ein Endergebnis von rund 9.800 Personenjahren (direkter Effekt) und einen Gesamteffekte von rund 13.800 Personenjahren. Bei Abzug der im Bereich Forst anfallenden Beschäftigung mit rund 3.600 Personenjahren und unter der vereinfachenden Annahme, dass diese Beschäftigung alleine Niedersachsen und dem Baugewerbe zugute kommt, sind dies ca. 4 % der im Jahr 2001 im Baugewerbe Niedersachsens vorhandenen Arbeitsplätze. Damit hat PROLAND - in geringem Umfang - dazu beitragen, den Beschäftigungsrückgang im Baugewerbe, der zwischen 1999 und 2001 immerhin bei -9 % lag, abzuschwächen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang die regionale Inzidenz. Die Aufträge zur Erstellung der jeweils erforderlichen Leistungen (Bau, Beratung, ...) werden bei vielen Maßnahmen überwiegend im näheren Umkreis (Gemeinde, Landkreis) der geförderten Objekte vergeben (siehe MB-X-Tabelle 5.1). Damit stärkt die Förderung die regionalen Wirtschaftskreisläufe im ländlichen Raum.

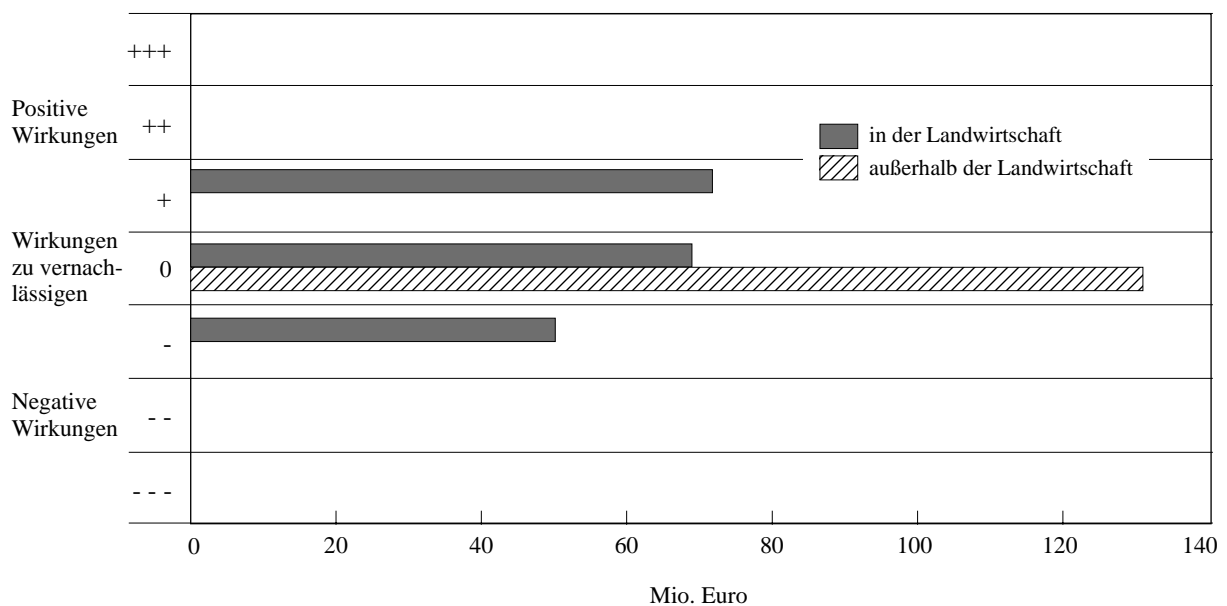
### **10.3.2.4 Fazit**

Zum jetzigen Zeitpunkt resultieren aus der Förderung im Rahmen von PROLAND in erster Linie konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte. Eine positive Wirkungsrichtung ist bislang nur bei einem Bruchteil der eingesetzten Mittel (rund 14 %) feststellbar oder zu vermuten (siehe Abbildung 10.7). Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen tragen allerdings entscheidend dazu bei, ob dauerhafte Beschäftigungswirkungen erzielt werden können (ML et al., 2003). Diese sind, wie in Kapitel 2 dargestellt, derzeit sehr ungünstig und fördern daher kein Klima, in dem mehr Beschäftigung entstehen kann.

PROLAND hat kein explizites Beschäftigungsziel auf Programmebene benannt. Beschäftigungsziele lassen sich nur in einzelnen Maßnahmen finden. Diese Maßnahmen sind bislang überwiegend mit keinen nachweisbaren oder quantifizierbaren positiven Beschäftigungswirkungen verbunden. Viele Maßnahmen, v.a. im Förderschwerpunkt II, zielen jedoch auf indirekte Beschäftigungswirkungen ab. Diese sind eher mittel- bis langfristiger Natur und können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gemessen werden. Darüber hinaus ist die Messung dieser Beschäftigungseffekte methodisch sehr schwierig (siehe beispielsweise die Fallstudie „Nachbetrachtung“ in MB-IX o).

Bei den Maßnahmen, bei denen als ausdrückliches Ziel die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung genannt ist, sollte dieses Ziel entsprechend in die Projektauswahlkriterien integriert werden. Gerade im Förderschwerpunkt II gibt es viele Maßnahmen, die deutlicher als bisher in Richtung lokale Wirtschaftsförderung entwickelt werden könnten und damit vielleicht auch kurz- bis mittelfristig mit stärkeren positiven Beschäftigungswirkungen in Zusammenhang gebracht werden könnten. Dazu müsste gerade der Bereich der Artikel-33-Maßnahmen deutlich geöffnet werden, um lokale Wirtschaftsförderung in ländlichen Gemeinden betreiben zu können. Dies wäre nur möglich, wenn die EU-Kommission von ihrem starken Landwirtschaftsbezug abweicht und zusätzlich vom Land Niedersachsen entsprechende Landesrichtlinien entwickelt werden (wie z.B. im Bundesland Hessen) (ML et al., 2003).

**Abbildung 10.7:** Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Daneben gibt es Maßnahmen, die Beschäftigungswirkungen entfalten können, ohne dass diese Wirkungen intendiert sind. Aufgrund der fehlenden Berücksichtigung im maßnahmenspezifischen Zielsystem kann die Beschäftigungswirkung dieser Maßnahmen kein Maßstab für eine Beurteilung sein. Wie ist beispielsweise eine Agrarumweltmaßnahme mit hohen Ressourcenschutzwirkungen, aber neutralen bis negativen Beschäftigungswirkungen zu werten?

### **10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag von PROLAND zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung**

#### ***Methodische Vorbemerkungen***

Bei dieser Frage sollen gemäß EU-KOM alle direkten und indirekten Wirkungen der Maßnahmen auf das Einkommen der ländlichen Bevölkerung, insbesondere das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung, dargestellt werden.

Gerade bei der Zusammenfassung der unterschiedlichen Aspekte zum Thema „Einkommen“ standen die ProgrammbewerterInnen vor großen methodischen Schwierigkeiten, da aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen völlig unterschiedliche Einkommensbegriffe genutzt werden und die Erfassung überwiegend qualitativ erfolgte. Selbst quantitative Angaben sind aufgrund der unterschiedlichen Erfassungsdimensionen nicht aggregierbar (siehe MB-X-Abbildung 1.2). Des Weiteren ist die Wirkung auf das Einkommen eher mittel- bis langfristiger Natur, da bei Unternehmensinvestitionen mehrere Jahre nach der Investition abgewartet werden müssen, um Aussagen zur Einkommenswirkung treffen zu können. Bei Infrastrukturinvestitionen verhält es sich ähnlich. Auch hier sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen (können). Dazu gehören z.B. der Erschwernisausgleich oder die Agrarumweltmaßnahmen. Diese Effekte sind aber an die Gewährung von Fördermitteln gebunden.

#### **10.3.3.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien**

Die Frage und die zugehörigen Kriterien sind relevant, wobei PROLAND jedoch nur einen relativ geringen Einfluss auf die regionale Einkommenslage insgesamt nimmt.

Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft gemessen an ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung wird im MB-X-Text 6.1 beschrieben. Durch die geringe Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft relativiert sich der Einfluss, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale



Einkommensniveau haben könnte. Bei der Landwirtschaft in Niedersachsen handelt es sich allerdings um einen im bundesrepublikanischen Vergleich sehr produktiven Sektor, was sich in einem deutlich geringeren Abstand zur BWS je Erwerbstätigem außerhalb der Landwirtschaft niederschlägt.

Die Einkommenslage, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft sind ausführlich im Programmplanungsdokument beschrieben (ML, 2000, Kap. 5.1.3.2). An der grundsätzlichen räumlichen Problemlage hat sich gegenüber der Zustandsbeschreibung in PROLAND in den ersten Programmjahren nichts Wesentliches geändert.

Die strukturellen Defizite der ländlichen Gebiete im Norden und Osten des Landes spiegelt auch die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem als Indikator für die Wirtschaftskraft wider (siehe auch MB-X-Text 6.1). Der Landkreis Wittmund hat die niedrigste BWS pro Erwerbstätigem, die höchste hat Wolfsburg (siehe auch MB-X-Karte 6.1). Über dem Durchschnitt Niedersachsens liegen v.a. kreisfreie Städte und Umlandkreise von Agglomerationen. Mit den Landkreisen Nienburg, Holzminden und Wesermarsch liegen aber auch ländliche Kreise (gemäß den BBR-Kriterien) über dem Durchschnitt Niedersachsens. Dies zeigt, dass die Problemlage ländlicher Kreise bezogen auf eine niedrige Wirtschaftskraft nicht homogen ist.

PROLAND kann aufgrund seiner Maßnahmenstruktur zumeist nur indirekte Wirkungen auf das Einkommen der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung entfalten, und zwar in dem Maße, wie die Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität beitragen und dadurch Anstoßeffekte bewirken. Einzig die Förderung der Maßnahmen g1/g2 und o kann direkt unternehmensbezogene Investitionen fördern und dadurch direkt einkommenswirksam werden.

### **10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen**

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens (Kriterium 3-1.) in der Landwirtschaft steht im Vordergrund des Förderschwerpunktes I „Produktionsstruktur“. Erklärtes Ziel ist die Sicherung und Verbesserung des Einkommens im Kapitel V, wobei es hier an die Gewährung der Förderung gebunden ist. Auf die Sicherung und Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-2.) zielen nur zwei Maßnahmen hauptsächlich ab (siehe Tabelle 10.8).

**Tabelle 10.8:** Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI				
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
<b>Sicherung und Verbesserung des Einkommens</b>	in der Landwirtschaft	●	●	●	○		○				○		●					
	außerhalb der Landwirtschaft		○	●	○				○		○							

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Sicherung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens tragen v.a. die sektoralen Förderschwerpunkte I und III bei. Die Wirkungen im Förderschwerpunkt I lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren, da der Abstand zur getätigten Investition zu kurz ist und zudem z.T. noch keine aussagekräftigen Datenblätter vorliegen. Im Bereich des Förderschwerpunktes III handelt es sich um flächenbezogene Zuwendungen; hier treten die Einkommenseffekte unmittelbar auf. Aber auch bei der Flurbereinigung entsteht ein positiver Einkommensbeitrag.

Die Einkommenswirkungen außerhalb der Landwirtschaft reichen von der Einschätzung, dass es einen Zusammenhang zwischen der geförderten Maßnahme und Einkommensaspekten gibt, bis hin zu positiven, aber noch nicht quantifizierbaren Wirkungen (siehe Tabelle 10.9). Bei der Verarbeitung und Vermarktung handelt es sich aufgrund der mangelhaften Datenlage noch um Ex-ante-Schätzungen (siehe Kapitel 7).

**Tabelle 10.9:** Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI				
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
<b>Sicherung und Verbesserung des Einkommens</b>	in der Landwirtschaft	(+)	+	++?	0	0	+				+		(+)	(+)				
	außerhalb der Landwirtschaft		0	++?	0		(+)	0			0							

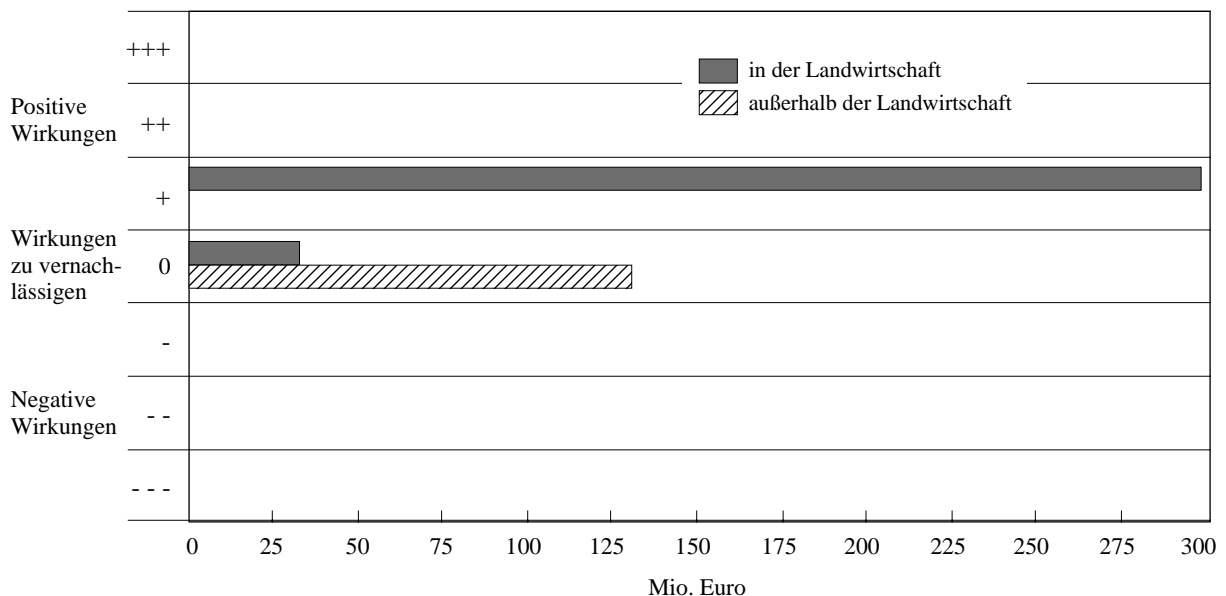
**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++  
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0  
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---  
 in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren  
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.3.3 Fazit

Obwohl nur wenige Maßnahmen die Sicherung und Verbesserung des Einkommens als Ziel angeben, kann als Ergebnis der Untersuchungen für mehrere Maßnahmen ein Wirkungszusammenhang zur Sicherung und Verbesserung des Einkommens in bzw. außerhalb der Landwirtschaft aufgezeigt werden. Dieser bleibt bei vielen Maßnahmen allerdings auf der Ebene des potenziell Möglichen, und quantifizierbare Wirkungen lassen sich nur für wenige Maßnahmen angeben. Der bisherige Schwerpunkt liegt im sektoralen Bereich. Maßnahmen mit einem Mittelvolumen von fast 60 % der insgesamt getätigten Aufwendungen kommt eine positive Wirkungsrichtung zu (siehe Abbildung 10.8).

**Abbildung 10.8:** Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Im außerlandwirtschaftlichen Bereich können durch die Förderung aus PROLAND, mit Ausnahme der Verarbeitung und Vermarktung, schwerpunktmäßig nur indirekte Wirkungen über die Attraktivitätssteigerung ländlicher Gebiete erzielt werden. Diese sind mittel- bis langfristig wirksam und zudem auch nur schwer messbar (siehe beispielsweise Kapitel 9.6.1 und die Fallstudie „Nachbetrachtung“).

### 10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag von PROLAND zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

#### 10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Insgesamt handelt es sich bei der Landwirtschaft in Niedersachsen um einen produktiven Sektor, wie Tabelle 10.10 am Beispiel des Vergleichs ausgewählter Kennziffern landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe zeigt.

**Tabelle 10.10:** Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Ländern

	Land	Betriebsgröße <sup>1)</sup>		Gewinn	
		1.000 Euro StBE	Euro/ha LF	Euro/nAK	Euro/Unternehmen
<b>1999/2000</b>	Schleswig-Holstein	54,9	523	27.706	39.808
	Niedersachsen	51,0	536	24.554	34.413
	Nordrhein-Westfalen	45,2	616	24.725	32.187
	Hessen	38,5	439	17.952	26.631
	Früheres Bundesgebiet	-	-	-	-
	Deutschland	39,7	571	21.485	31.034
<b>2000/2001</b>	Schleswig-Holstein	58,1	618	31.158	47.776
	Niedersachsen	53,2	632	29.961	41.591
	Nordrhein-Westfalen	46,7	786	32.384	42.387
	Hessen	40,1	502	21.041	30.681
	Früheres Bundesgebiet	40,1	712	25.255	36.405
	Deutschland	41,4	657	25.318	36.535
<b>2001/2002</b>	Schleswig-Holstein	95,7	540	22.904	36.307
	Niedersachsen	94,0	575	26.194	38.986
	Nordrhein-Westfalen	86,7	739	23.878	35.374
	Hessen	72,9	509	20.706	31.392
	Früheres Bundesgebiet	72,0	650	21.560	32.778
	Deutschland	76,7	577	21.763	33.593

1) 2001/2002 Betriebsgröße EGE.

Quelle: Agrarbericht, verschiedene Jahrgänge.

Aufgrund der Umstellung der methodischen Betriebssystematik sind die Daten der Tabelle 10.10 im Längsschnitt nicht vergleichbar. Bezogen auf die einzelnen Jahre zeigt sich aber, dass Niedersachsen über den Durchschnittswerten Deutschlands oder des früheren Bundesgebietes liegt. Nur Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben bessere Ergebnisse zu verzeichnen, wobei nach der Umstellung der Systematik 2001/2002 Niedersachsen die Spitzenposition einnimmt.

Die starke Stellung der niedersächsischen Landwirtschaft soll mit PROLAND noch ausgebaut, die vorhandenen Schwächen abgebaut werden.

Das produzierende Ernährungsgewerbe ist nach der Automobilindustrie der zweitwichtigste Industriezweig in Niedersachsen. Bedeutung hat das Ernährungsgewerbe vor allem in den Bereichen, in denen auch die landwirtschaftliche Produktion ihren Schwerpunkt hat. Stärken und Schwächen dieser Branche sind sowohl im Programmplanungsdokument wie auch in Kapitel 7 beschrieben.

Die Frage mit ihren Kriterien ist daher relevant.

### 10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Es gibt zahlreiche Maßnahmen in PROLAND, bei denen angegeben ist, dass sie auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte abzielen. Dazu gehören das AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, die Flurbereinigung und der ländliche Wegebau sowie die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Die Maßnahmen setzen sowohl auf der betrieblichen wie auch auf der überbetrieblichen Ebene an (siehe Tabelle 10.11).

**Tabelle 10.11:** Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt								
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI					
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
<b>Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse</b>	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●		●		●	●			●					○				○
	durch Verbesserung der Marktposition	○	○	●		●									○				○
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	○		●											●				○

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungen sind bislang im Förderschwerpunkt I kaum feststellbar, weil es sich zumeist um längerfristige Entwicklungen handelt. Nur im Bereich der Förderschwerpunkte II und III lässt sich bislang eine positive Wirkungsrichtung aufzeigen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Kosten senkende Effekte durch die Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur (Wegebau) (siehe Tabelle 10.12).

**Tabelle 10.12:** Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
	VO-Kapitel					IX						XI						
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
<b>Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse</b>	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	(+)	0	++?	+	+			+				0	(+)				(+)
	durch Verbesserung der Marktposition	(+)	(+)	++?	(+)								0	(+)				(+)
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	(+)		++?	0									(+)	(+)			

**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++  
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0  
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---  
 in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren  
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

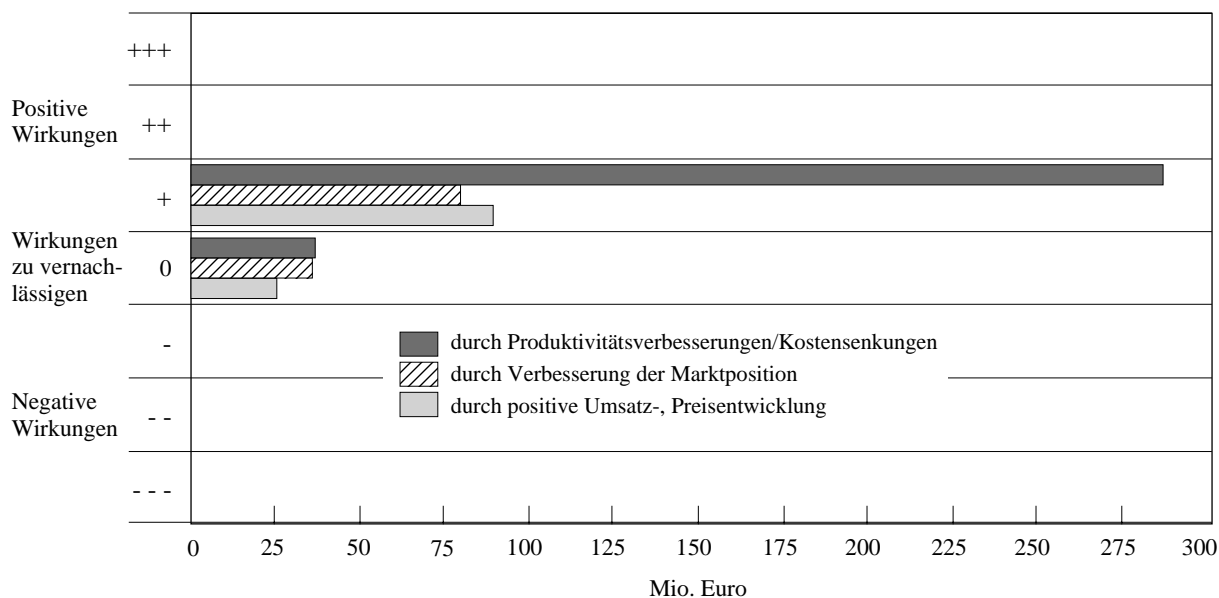
Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.4.3 Fazit

Der Wirkungsschwerpunkt liegt deutlich im Bereich der Produktivitätssteigerung und der Kostensenkung. Maßnahmen mit einem Anteil von 60 % an den insgesamt getätigten Aufwendungen kann hier eine positive Wirkungsrichtung zugemessen werden (siehe Abbildung 10.9).

Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass den überbetrieblichen Maßnahmen auf Programmebene eine positive Wirkungsrichtung zuerkannt werden kann, da diese Maßnahmen mit einem relativ großen Mittelvolumen ausgestattet sind. Bezogen auf den Einzelbetrieb oder die Einzelfläche ist eine Wirkung jedoch kaum messbar.

**Abbildung 10.9:** Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag von PROLAND zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

#### 10.3.5.1 Relevanz für Niedersachsen

Die Situation der Umwelt und die hieraus resultierenden Stärken und Schwächen sind in PROLAND ausführlich beschrieben (ML, 2000, S. 78ff). Sie werden mit Bezug auf die Naturräume in Niedersachsen in Kapitel 6.1.2, Tabelle 6.4 dargestellt. Tabelle 10.13 fasst die wesentlichen Aspekte bezogen auf mögliche Handlungsansätze von PROLAND mit Zuordnung zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren zusammen.

Auf der Programmebene spielen der biotische Ressourcenschutz (Lebensräume, Arten- und Lebensgemeinschaften) und der Bodenschutz nur eine untergeordnete Rolle, daher werden sie unter dem Kriterium 5-1 - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - subsumiert. In einzelnen Förderkapiteln nehmen diese Schutzgüter jedoch eine zentrale Stellung ein, vgl. hierzu Kapitel 6.

**Tabelle 10.13:** Überblick über den Zustand der Umweltmedien und Ansatzpunkte von PROLAND

<b>Schutzgüter/ Umweltmedien</b>	<b>Schwächen</b>	<b>Stärken</b>	<b>Entwicklungsmöglichkeiten</b>
Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L)	Verlust naturnaher Lebensräume durch allg. Umwelteinflüsse (Nähr- und Schadstoffeinträge) sowie mangelnde Erhaltung und Pflege Rückgang von bestandsbedrohten Tier- und Pflanzenarten mit europaweitem Verbreitungsschwerpunkt in Niedersachsen (Grünland- und Moorbiotope) Hoher Anteil an intensiv genutzten Landschaften mit geringem Anteil naturnaher Strukturen	Hoher Anteil naturnaher Flächen mit internationaler, nationaler und landesweiter Bedeutung z.T. Stabilisierung oder Verbesserung der Bestandszahlen von bedrohten Arten (z.B. Weißstorch, Biber, Fischotter, Ackerwildkräuter, Gänse, Kranich, Schwarzstorch, Flussperlmuschel)	Angebot von Vertragsnaturschutzmaßnahmen zur Pflege/ Nutzung dauerhaft extensiv zu nutzender Biotope Ankauf von Flächen, deren drohende Nutzungsaufgabe Naturschutzzielen entgegensteht, bzw. Flächen in Kerngebieten des Naturschutzes Durchführung von erhaltenden und biotopeinrichtenden Maßnahmen
Boden (B)	Hoher Anteil an erosionsgefährdeten Standorten in landwirtschaftlich (insbesondere ackerbaulich) genutzten Gebieten	Böden mit einem hohem Ertragspotenzial	Förderung des ökologischen Landbaus, Flurbereinigung
Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W)	Hoher Anteil an nitrataustragsgefährdeten Standorten in landwirtschaftlich genutzten Gebieten Strukturelle Belastungen durch Veränderungen der ökomorphologischen Gegebenheiten durch wasserwirtschaftliche Maßnahmen	Hoher Anteil an Gewässern und mit hohem Entwicklungspotenzial (Fließgewässerschutzprogramm)	Förderung der naturnahen Gewässergestaltung Förderung extensiver landwirtschaftswirtschaftlicher Produktionsverfahren (Agrarumwelt) Beratung Erfassung und Monitoring der Stoffimmissionen
Klima / Luft (KL)	Regionale Konzentration von Ammoniak- und sonstigen gasförmigen Emissionen aus Anlagen der Tierhaltung und der Ausbringung tierischer Wirtschaftsdünger Klimarelevante Gase aus der Landwirtschaft: CO <sub>2</sub> , Lachgas, Methan	Hoher Anteil naturnaher Flächen mit internationaler, nationaler und landesweiter Bedeutung (z.B. Niedermoore)	Verbesserung von Ausbringungstechniken von Wirtschaftsdüngern, Verminderung von Emissionen in der Tierhaltung, stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten in der investiven Förderung, Förderung von Grundwasserschutzmaßnahmen



**weiter Tabelle 10.13**

<b>Schutzgüter/ Umweltmedien</b>	<b>Schwächen</b>	<b>Stärken</b>	<b>Entwicklungsmöglichkeiten</b>
Landschaft / Erholung (LE)	Anhaltend hoher Anteil von Bäumen mit deutlichen Schäden Geringer Waldanteil, ungünstige Verteilung und Struktur der Waldbestände (hoher Anteil an Nadelholzaufforstungen) Verlust extensiv genutzter Kulturlandschaften durch Intensivierung Hoher Anteil an intensiv genutzten Landschaften mit geringem Anteil naturnaher Strukturen Rückgang der Landwirtschaft auf ungünstigen, für Erholung wichtigen Standorten (z.B. Harz)	Hoher Anteil an Erholungsflächen (Landschaftsschutzgebiete, Naturparks etc.)	Förderung der Aufforstung und des ökologischen Waldumbaus Förderung der Anlage von Hecken, ungenutzten Begleitstrukturen und Brachen in intensiv genutzten Regionen, Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung Förderung extensiver Landnutzungsformen, Förderung der Erschließung von Landschaft und des Naturerlebens (Besucherlenkung)

Quelle: Eigene Darstellung nach ML, 2000.

### 10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Insgesamt ist ein Großteil der PROLAND-Maßnahmen mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum verbunden. Ihnen wird auch in der Ex-ante-Bewertung größtenteils eine positive Wirkung zugeordnet; nur vier der insgesamt 23 Maßnahmen werden nicht mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht (siehe Tabelle 51 in ML, 2000). Negative Auswirkungen werden in der Ex-ante-Bewertung mit keiner Maßnahme verbunden.

Dieser Stellenwert des Umweltschutzes spiegelt sich in der Zielanalyse (Tabelle 10.14) sowie der Wirkungsanalyse (Tabelle 10.15) der PROLAND-Maßnahmen im Rahmen der Halbzeitbewertung wider. Hauptabweichungen gegenüber den Aussagen im Programmplanungsdokument ergeben sich vor allen Dingen bei der Einschätzung möglicher negativer Auswirkungen, z.B. im Bereich des ländlichen Wegebbaus. Diesem wird in der Ex-ante-Bewertung eine positive Wirkung auf den abiotischen Ressourcenschutz durch einen geringeren Primärenergieeinsatz durch kürzere Wegestrecken unterstellt. Diese Wirkung konnte aber im Rahmen der Untersuchungen nicht bestätigt werden (siehe Kapitel 9.6.5). Die anderen Abweichungen gegenüber den Einschätzungen des Programmplanungsdokuments ergeben sich vor allem durch einen bisher geringen Realisierungsumfang der Maßnahmen (z.B. t1) oder einen (bislang) geringen Aussagegehalt der auswertbaren Unterlagen (z.B. g).

**Tabelle 10.14:** Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse der Maßnahmen

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI				
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
<b>Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch</b>	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	●	○	●	●	○						●	●	●	●	●	●
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	○	○		●								●	●	●			●
	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	●		○	○													○
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften				●	●	○							○				●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.15 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme entsprechend den Kriterien der EU-KOM zusammen. Das Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei das allgemeinste Wirkungskriterium. Es wird durch die Kriterien 5-2. bis 5-4. spezifiziert. Zusätzlich zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren werden Indikatoren zur besseren Erfassung negativer Wirkungen von Maßnahmen **neu** eingeführt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Wirkungen der PROLAND-Maßnahmen dargestellt (ausführlich hierzu MB-X-Tabellen 7.1 bis 7.7). Als bedeutsam herauszustellen ist, dass die einzelnen Maßnahmen auf sehr unterschiedliche Weise auf die Umwelt wirken und die in Tabelle 10.15 dargestellten Wirkungen vor diesem Hintergrund einzuordnen sind:

- Direkte Wirkungen durch flächenbezogene Maßnahmen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen) oder durch direkt dem Umweltschutz dienende Investitionen (Ausbringungstechnik für Wirtschaftsdünger im AFP).
- Mittelbar direkte Wirkungen, wie zum Beispiel durch Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich Landschaftspflege und Ökolandbau sowie die t1-Maßnahmen (POLARIS, Informationssystem für Tierproduzenten), bei denen die Umweltwirkung durch die Umsetzung der erworbenen Fähigkeiten bzw. von Forschungsergebnissen in die Praxis erreicht wird.

- Indirekte Wirkungen durch Investitionen, die auf Produktionsverbesserung ausgerichtet sind, die aber häufig mit einer Verbesserung der Ressourcenausnutzung verbunden ist (Stallbauten im Rahmen des AFP).
- Die Ausgleichszahlung (e1) trägt zum Erhalt von Natur und Landschaft und weniger zur Verbesserung bei. Da dieser Maßnahme häufig das Bedrohungsszenario - Verschlechterung der Umweltsituation durch Nutzungsaufgabe - gegenübergestellt wird, wird sie aufgrund ihrer konservierenden Wirkung ebenfalls berücksichtigt.
- Während es sich in anderen Wirkungsbereichen (Einkommen, Beschäftigung) um Nettoeffekte, auch im Sinne von Verrechnungen positiver und negativer Effekte handelt, werden negative Umweltauswirkungen, z.B. Auswirkungen von Bauvorhaben, entsprechend der Methodik der EU-KOM (1999a) getrennt dargestellt. Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Auswirkungen eines neuen Stallbaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht möglich oder sinnvoll ist. Hierfür wurden die Kriterien für die Belastung der Umwelt (siehe Tabelle 10.15) eingeführt.

**Tabelle 10.15:** Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt							
		I	III	VII	VIII	IX						V	VI	VII	XI				
	VO-Kapitel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
<b>Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch</b>	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	(+)	++	+?	++	+++	+	+	0	+			+	+++	(+)	0	++	(+)	
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	(+)	0	+?	++	++	+						0	+++	(+)			(+)	
	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	(+)		+?	+	0	0			0			0	++				0	(+)
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften				0 ? <sup>1)</sup>	++	++	+	+		+		+	(+)				++	
<b>Belastung der Umwelt durch</b>	Flächenverbrauch						-												
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs																		-
	Sonstiges																		0 ? <sup>1)</sup>

**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++  
Wirkungen zu vernachlässigen : 0  
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---  
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren  
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

<sup>1)</sup> Die Auswirkungen auf die Landschaft können bewahrender Natur, im Sinne des Erhaltes einer typischen Kulturlandschaft (Obstbaulandschaften) sein. Sie können aber auch zur Etablierung neuer Kulturen führen, z.B. Strauchheidelbeeren auf Grünlandstandorten, und damit dem Landschaftserhalt oder dem Wiesenbrüterschutz zuwider laufen. Auch Lieferbedingungen der weiterverarbeitenden Betriebe für die Abnahme landwirtschaftlicher Erzeugnisse können zu einer Intensivierung der Nutzung (Erzeugung 1a-Qualität) und Verarmung der Landschaft (Verhinderung der Verunreinigung durch Laubfall) führen.

Quelle: Eigene Darstellung.

***Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch PRO-LAND positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.***

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms ab,

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen,
- die hauptsächlich mit ökonomischen Zielausrichtungen konzipiert sind, aber positive Umweltwirkungen haben, und
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind.

Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zu.

**Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.):** Hierunter werden die Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgen. Dies sind im Wesentlichen die Agrarumweltmaßnahmen (f), die investiven Maßnahmen zu Umweltschutz und Landschaftspflege (t2/t3) sowie die flankierenden Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung (t4 und m).

MB-X-Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über den Umfang und die Ausprägung der Maßnahmen. Mit rund 60 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz ca. 12 % der 2000 bis 2002 im Rahmen von PROLAND verausgabten öffentlichen Mittel. Eine Zielvorstellung, welcher Anteil der Programmmittel für diesen Bereich vorzusehen ist, findet sich im Programmplanungsdokument nicht.

**Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.):** Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziele) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Dies sind die Haushaltslinien bzw. Maßnahmen a, c, g, e, h, i, k, m und o. Insgesamt umfassen diese ein Mittelvolumen von rund 279 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel. Dies entspricht mehr als 50 % der Gesamtfördermittel. Der Anteil der geförderten Maßnahmen innerhalb einzelner Haushaltslinien, die tatsächlich mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind, schwankt von 100 % der Mittel bei der Flurbereinigung über ca. 60 % bei der Forstwirtschaft, 30 % bei der Qualifizierung bis zu vernachlässigbaren Größenordnungen beim Erschwernisausgleich (e1), dem eher eine konservierende und bezogen auf Natura 2000 eine akzeptanzsteigernde Wirkung zukommt.

Die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. MB-X-Tabelle 7.2 fasst die wesentlichen Informationen über den Output und die Hauptwirkungen der Maßnahmen zusammen.

Festzuhalten ist, dass über 60 % der Fördermittel in Haushaltlinien fließen, die auf den Umweltschutz abzielen oder mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind.

**Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3., ergänzt durch die neu eingeführten Indikatoren 5-5., 5-6., 5-7.):** Vorwegzuschicken ist, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften eine grundlegende Voraussetzung für die Förderung aus PROLAND ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt. Dies soll an dieser Stelle aufgezeigt werden. In diesem Sinne wurde der vorgegebene Indikator analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Unter die Indikatoren 5-5. bis 5-7. fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (so genannte ‚business as usual‘-Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v.a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt.

Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung unter die Eingriffsregelung nach Naturschutz- oder Baurecht fallen, gesondert Daten erhoben. MB-X-Tabelle 7.3 fasst die Maßnahmen mit negativen Umweltwirkungen zusammen. Hierbei wurde auf die im Folgenden dargestellten Aspekte abgehoben.

**Flächenverbrauch (Kriterium 5-5. neu):** Von 1993 bis 1997 fand in Niedersachsen eine tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen von ca. 14 ha statt (MU et al., 2002). Deren Reduzierung ist ein wesentliches Ziel im Umweltbericht des Landes selbst (MU et al., 2002, S. 52) und gehört zu den sieben prioritären Handlungsfeldern der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2001). Aufgrund der hohen umweltpolitischen Priorität wird die Problematik der Bodenversiegelung hier näher untersucht. Da die naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung insgesamt nur eine approximative ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima/Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelung ausgeglichen wird. Dies wird durch die Abfrageer-

gebnisse bestätigt. Insbesondere bei Maßnahmen der Haushaltlinien a, g, k, r finden Nettoneuversiegelungen statt, deren Umfang allerdings im Vergleich zu der oben genannten täglichen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen gering ist.

Aufgrund der derzeitigen Datenlage kann keine einheitliche Aussage zum Anteil in % der Programmkosten oder zum Flächenumfang zusätzlicher Versiegelung gegeben werden. Auch die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. Aus der Beschreibung der anrechenbaren Förderfälle und der Hauptwirkungen in MB-X-Tabelle 7.3 wird aber deutlich, dass es sich nur um einen Teil von Projekten innerhalb der relevanten Haushaltlinien handelt, die tatsächlich mit Nettoneuversiegelungen verbunden sind. Aus diesem Grund ergibt sich, in Anlehnung an die in MB-X-Text 1.3 dargestellte Methodik, durch die Verknüpfung von Wirkungsgrad (gering bis mittel) und der wirksamen Fördersumme<sup>11</sup> (gering), insgesamt eine geringe negative Wirkungsintensität (-) der betrachteten Haushaltlinien (siehe Tabelle 10.15).

Trotz dieser geringen negativen Wirkungsintensität sollten sich die umweltpolitischen Zielsetzungen des Landes (s.o.) stärker in entsprechenden Anreizen in den Förderrichtlinien niederschlagen, um eine zusätzliche Flächenversiegelung zu minimieren bzw. durch die Entsiegelung von Flächen auszugleichen. So kommt es beispielsweise im Rahmen der Förderung von Verarbeitungsunternehmen in keinem Fall zu einem Flächenrecycling alter Gewerbeflächen.

**Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Kriterium 5-6. neu):** Betriebsbedingte Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter konnten nicht ermittelt werden. In der Regel ist davon auszugehen, dass Produktionsausweitungen und Modernisierungen immer mit einer relativen Verbesserung der Ressourceneffizienz (Energie-, Wasserverbrauch, Luftbelastung oder Verpackungsaufwand) verbunden sind. Durch Produktionsausweitung kann es teilweise zu einem absoluten Mehr an Belastung kommen, die hier jedoch nicht quantifiziert werden kann (siehe auch MB-X-Tabelle 7.3).

Die negative Einschätzung hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs im Bereich Forst (siehe Tabelle 10.15) beruht auf einer Verringerung der forstlichen Ressourcen. Mit zunehmenden Wachstum und Größe der neu angepflanzten Bestände wird sich die Wirkung ins Positive umkehren. Einer CO<sub>2</sub>-Freisetzung von 12.660 t/a in den Jahren 2000 und 2002 steht eine CO<sub>2</sub>-Bindung von 14.864 t/a nach dem Jahr 2012 gegenüber (siehe Kapitel 8).

---

<sup>11</sup> Die tatsächlich zugrundezulegende Fördersumme kann nicht ermittelt werden. Es handelt sich um einen Analogieschluss aus der Beschreibung der Projekte.

**Sonstige Auswirkungen (Kriterium 5-7. neu):** Hierunter fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. Diese wurden bei den eingriffsrelevanten Maßnahmen ebenfalls erfragt. Aussagen hierzu sind jedoch kaum quantifizierbar und ohne Bezug zum Wirkraum nicht zu beurteilen. So können beispielsweise Aufforstungsmaßnahmen, je nach Landschaftsbezug, positiv oder negativ gewertet werden. Hinzu kommt, dass das Landschaftsbild mehr noch als die anderen Schutzgüter durch eine schleichende Erosion seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit betroffen ist. Den einzelnen Maßnahmen wird insgesamt nur geringe Bedeutung zugerechnet (siehe die wenigen Nennungen in MB-X-Tabelle 7.3). In der Ex-post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen.

Für die Beurteilung von Auswirkungen auf die Landschaft sind vernetzte Bewertungsansätze zwischen den einzelnen Fördermaßnahmen erforderlich, wie beispielsweise die Untersuchung der Auswirkungen der Förderung von Verarbeitung und Vermarktung auf die Landschaft (siehe Anmerkung in Tabelle 10.15).

**Kompensationsmaßnahmen:** Zur Dokumentation der Bemühungen zur Kompensation möglicher Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild wurde die Höhe der Kompensationskosten abgefragt. Die Angaben hierzu waren häufig wenig belastbar. Der Anteil dieser Kosten am Gesamtinvestitionsvolumen liegt zwischen 0,25 % (Verarbeitung und Vermarktung), 3 % (AFP) bis zu 15 % beim Küstenschutz (siehe MB-X-Tabelle 7.3).

#### ***Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen***

Direkte flächenbezogene positive Umweltwirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien f, h und i verbunden, z.B. mit der Förderung ökologischer Anbauverfahren. Der Ausgleichszahlung (e1) kommt nur ein geringer Wirkbeitrag in Form des Erhaltes naturschutzfachlich wertvoller Flächennutzungen zu. Insgesamt umfassen die Flächen dieser Maßnahmen rund 137.000 ha LF, das sind rund 5 % der LF Niedersachsens, sowie rund 48.000 ha Forstfläche (5 % der Waldflächen des Landes). Mit indirekten Auswirkungen auf die Bodennutzung sind die Maßnahmen a, c, g und k verbunden. Deren Wirkungen beruhen z.B. auf einer standortangepassten Aufteilung landwirtschaftlich genutzter Flächen, auf Qualifizierungsmaßnahmen und der Vermarktung und Verarbeitung ökologisch erzeugter Produkte. Diese indirekten Wirkungen lassen sich jedoch nicht quantifizieren. MB-X-Tabelle 7.4 fasst die Maßnahmen und ihre wesentlichen Wirkungen zusammen.

#### ***Kriterium 5-3. - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen***

Hier werden die Auswirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima genauer ermittelt.

**Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.):** Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen von PROLAND nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind nur bei der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Verarbeitungssektor zu finden. Ein weiteres Beispiel ist der Bau eines Speicherbeckens (t1) zum Auffangen und zur Speicherung von Prozesswasser für die anschließende Verregnung (siehe Kapitel 9). Im Bereich des AFP ergab die Beraterbefragung, dass die Reduzierung des Wasserverbrauchs in 7 % der Förderfälle eine Rolle spielt. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wird im Erfassungsbogen der Einsatz von Brauch- und Trinkwasser abgefragt, ein auswertbarer Rücklauf ist jedoch noch nicht vorhanden (siehe Kapitel 7). Das dort ausgewertete Fallbeispiel ist sogar mit einer Erhöhung des Trink- und Brauchwasserverbrauchs verbunden.

**Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.):** Im Gegensatz zum quantitativen Wasserschutz wird dem qualitativen Wasserschutz in der Stärken- und Schwächenanalyse (siehe Tabelle 10.13) eine große Bedeutung beigemessen. In Niedersachsen werden ca. 84 % des Trinkwassers aus dem Grundwasser gewonnen. Dies spiegelt sich v.a. in der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen wider. In diesem Zusammenhang geht es um den Schutz des Grundwassers bzw. des Trinkwassers vor Verschmutzung, z.B. durch:

- die Förderung extensiver bzw. ökologischer Produktionsverfahren zur Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes (flächendeckend und mit gezielten Maßnahmen im Wasservorranggebieten),
- die Verbesserung der Vermarktung von Produkten aus Wasservorranggebieten und flankierende Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung (Flächenkauf und Pilotvorhaben).

Wesentliche Maßnahmen sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, die mit ihrer gesamten Fläche von rund 115.325 ha zum Schutz des Grundwassers beitragen (siehe Kapitel 6, Tabelle 6.8). Allein fast 12.000 ha davon (Zielerreichungsgrad 120 %) umfasst das Maßnahmenpaket f4, welches gezielt in Wasservorranggebieten angeboten wird. Hervorzuheben ist das Zusammenspiel der flächenbezogenen Förderung mit den flankierenden Maßnahmen unter Artikel 33 und der unterstützende Beitrag der Flurbereinigung zur Sicherung und Ausweisung von Wasserschutzgebieten.

Indirekt tragen zum Grundwasserschutz auch die Maßnahmen a und g bei. Es werden z.B. Maschinen zur Verbesserung der Ausbringungstechnik von Wirtschaftsdüngern sowie die Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten gefördert. Diese Wirkungen sind jedoch nicht zu quantifizieren (siehe auch 5-2.) und werden z.T. durch die Ermittlung der ökologisch bewirtschafteten Fläche bereits erfasst. Im Prinzip ist auch die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen geeignet, die Verschmutzung des Grundwassers durch Eintrag von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln zu reduzieren. Mit einem Umfang von



nur 869 ha, davon zu rund zwei Dritteln auf Grünland (654 ha), ist dieser Beitrag jedoch als vernachlässigbar einzustufen.

Einen Überblick über die zum qualitativen Grundwasserschutz beitragenden Maßnahmen liefert MB-X-Tabelle 7.5.

Eine Bezugsgröße zum Anteil der durch die Maßnahmen geschützten oder verbesserten Wasserressourcen (Grundwasser oder Oberflächengewässer) besteht weder für die flächenbezogenen Maßnahmen noch für die flankierenden Maßnahmen. Das Programmplanungsdokument enthält hierzu auch keine Zielaussagen.

Maßnahmen zum qualitativen Schutz von Oberflächengewässern, (z.B. Verbesserung von Gewässerstruktur und Wasserqualität durch Renaturierung und Anlage von Gewässerrandstreifen, Maßnahmen t2 und k) fallen unter den allgemeinen Indikator 5-1.1.

**Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf PROLAND zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.):** MB-X-Text 7.1 beschreibt die Rolle der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Emission klimarelevanter Gase, sowie deren Hauptursachen und Handlungsansätze zur Reduktion ausführlich.

Für die Bewertung von Bedeutung sind:

- Emissionen und Energieeinsatz im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung,
- Energieeinsatz im Ernährungssektor,
- Verbesserung oder Schwächung der CO<sub>2</sub>-Senkenfunktion im Rahmen forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
- Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen und
- Energieeinsparungen im Hausbrandsektor.

Mit seinem Klimaschutzaktionsplan hat sich das Land Niedersachsen weit reichende Ziele zur Reduzierung der Treibhausgase gesteckt. Bemühungen auf allen Sektoren hierzu werden immer dringlicher, da die CO<sub>2</sub>-Bilanz des Landes einen Anstieg der Emissionen 1998 gegenüber 1990 um 2,3 % aufweist (MU, 2003).

MB-X-Text 7.1 gibt einen Überblick über die Gase, die bei der landwirtschaftlichen Nutzung eine Rolle spielen. MB-X-Tabelle 7.12 zeigt mögliche Handlungsfelder eines EPLR und ordnet den einzelnen Maßnahmen die Effekte zur Reduktion der Treibhausgasemission zu.

Der Schwerpunkt der Wirkungen liegt auf der Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes, die durch Maßnahmen der Haushaltslinien a, f, g, h, o und t erfolgt. Quantifizierbar sind nur die Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen sowie teilweise der Maßnahmen im Sonderprogramm Energieeinsparung des AFP. Insgesamt werden jährlich (soweit quantifizierbar) rund 69.000 t CO<sub>2</sub>-Äquivalente eingespart, dies entspricht nur 0,09 %<sup>12</sup> der Gesamtemissionen aus dem Primärenergieverbrauch des Jahres 2000 in Niedersachsen (Iak-Energiebilanzen, 2003).

Quantifizierte Zielvorgaben für diesen Bereich sind in PROLAND nicht enthalten. Der Klimaschutzaktionsplan des Landes Niedersachsen (MU, 2003) sieht einen Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zum Klimaschutzziel vor allem in zwei Bereichen:

- die Ausdehnung der ökologisch bewirtschafteten Fläche auf 10 % der LF (momentan 1,7 %) sowie
- die Erhöhung des Waldflächenanteils bis auf 25 % der Fläche Niedersachsens bis zum Jahr 2040.

Hier bleibt die Erstaufforstung im Rahmen von PROLAND mit nur 15 % Zielerreichung weit hinter dem gesetzten Aufforstungsziel zurück.

#### ***Kriterium 5-4. - Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums***

Die Beantwortung dieser Frage ist nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen die PROLAND-Förderung eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeiführt, ist zudem wenig aussagekräftig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Maßnahme und die positiv veränderte Fläche weit voneinander abweichen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

Demzufolge steht hier die Beschreibung der von der EU-KOM vorgegebenen Begriffe zur Charakterisierung der Landschaft – Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart – im Vordergrund. Die PROLAND-Maßnahmen werden den einzelnen Aspekten zugeordnet. Der Indikator wurde um den Aspekt der Steigerung des Erlebniswertes von Landschaften durch eine verbesserte Zugänglichkeit ergänzt (siehe auch Kriterium 1-4.: Verbesserung der Erholungsfunktion ländlicher Räume).

---

<sup>12</sup> Gesamt-Emissionen 2000: 75.525.000 t (Iak-Energiebilanzen, 2003).

MB-X-Tabelle 7.8 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden.

Der hohe Anteil an Erholungsfläche im Land Niedersachsen ist in der Stärken- und Schwächenanalyse als eine deutliche Stärke hervorgehoben. Beeinträchtigungen liegen insbesondere in einer gering strukturierten Agrarlandschaft und in einem geringen Waldanteil. Viele Maßnahmen tragen zur Verbesserung bzw. zum Erhalt des Erscheinungsbildes und zur Zugänglichkeit der Landschaft bei (siehe MB-X-Tabelle 7.7). In Kapitel 6 wird ausführlich auf die Landschaftsindikatoren, v.a. auf kulturhistorische Landnutzungsformen in Niedersachsen eingegangen (vgl. hierzu auch Wiegand, 2002).

Hauptwirkungen sind mit den Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszahlung (e1), den forstlichen Maßnahmen und den investiven t2-Maßnahmen im Bereich der Landschaftspflege verbunden. Positive Effekte der Flurbereinigung und von Dorferneuerungsmaßnahmen können nicht quantifiziert werden. MB-X-Tabelle 7.7 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

Maßnahmen zur Verbesserung oder zum Erhalt von Landschaften wurden, ohne Berücksichtigung ihres Wirkraums, auf rund 180.000 ha durchgeführt. Dies entspricht ca. 5 % der land- und forstwirtschaftlichen Fläche in Niedersachsen<sup>13</sup>. Der überwiegende Teil der Maßnahmen dient der Sicherung angepasster, kohärenter Flächennutzungen, z.B. durch Grünlanderhalt. Inwieweit diese Flächen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen liegen, ist nicht umfassend ermittelbar. Auf diesen Aspekt und auf die Frage des räumlichen Zusammenwirkens der Maßnahmen sollte in der Ex-post-Bewertung ausführlich eingegangen werden.

### 10.3.5.3 Fazit

Die Bedeutung des Umweltschutzes im Gesamtkontext von PROLAND lässt sich daran erkennen, dass das Finanzvolumen der Maßnahmen, denen positive Umweltwirkungen (+, ++ und +++) zuerkannt werden können, über 60 % der Programmmittel umfasst (siehe Abbildung 10.10).

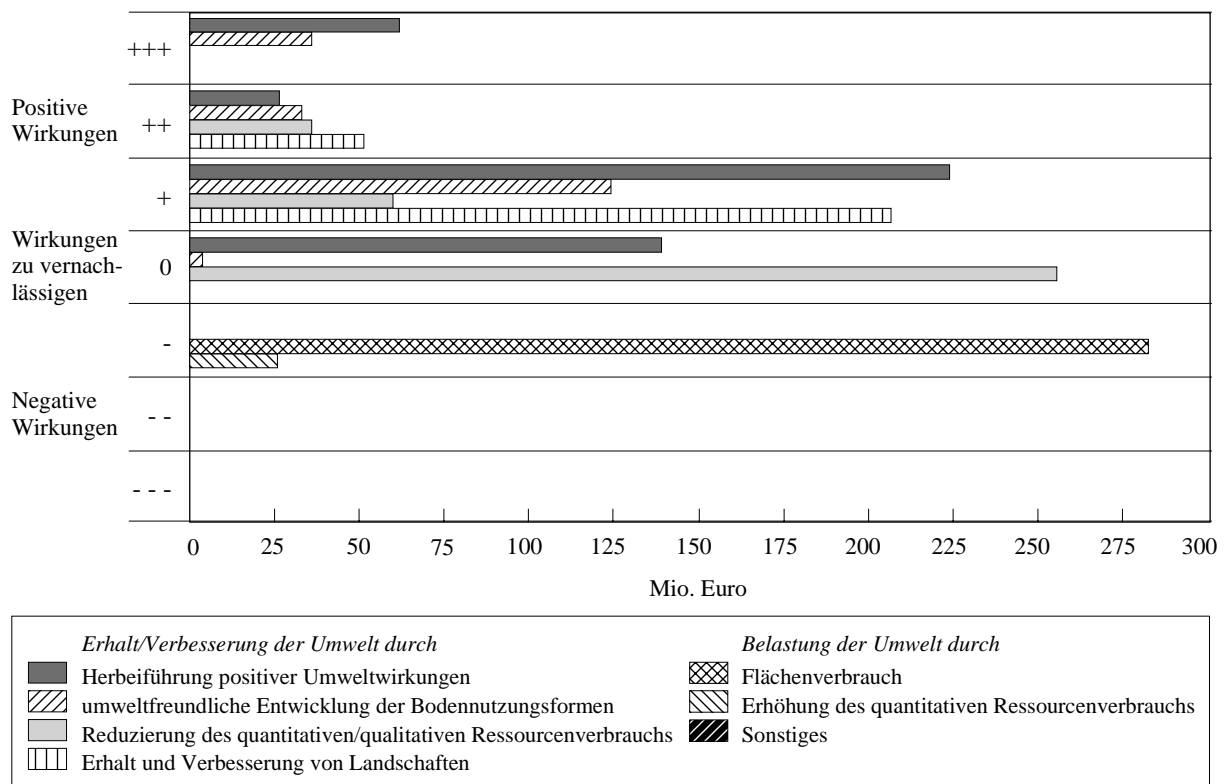
Auf der anderen Seite können auch negative Umweltwirkungen herausgestellt werden (siehe Tabelle 10.15), die v.a. anhand des Kriteriums „Flächenverbrauch“ aufgezeigt wurden. Gewichtet mit den öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002, wird die Bedeutung dieser - hinsichtlich ihrer Wirkungsrichtung - geringen negativen Umweltwir-

---

<sup>13</sup> Land- und forstwirtschaftliche Fläche in Niedersachsen: 3.934.495 ha (MU et al., 2002).

kungen im Gesamtprogrammkontext deutlich, da sie mit einigen finanzstarken Haushaltslinien verbunden sind.

**Abbildung 10.10:** Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf „Erhalt und Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit

Im Rahmen der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 wird im Artikel 1 die Förderung der Chancengleichheit als Querschnittsziel europäischer Fördermaßnahmen verankert.

Das so genannte Gender-Mainstreaming umfasst hierbei zwei Komponenten:

1. die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-) Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und in der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),
2. Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument zur Behebung von Ungleichheiten bei festgestellten Benachteiligungen.

In der Halbzeitbewertung geht es auf Programmebene nicht um die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Erstellung oder Umsetzung, sondern um spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen. Da der Aspekt der Chancengleichheit eng mit Beschäftigung verknüpft (EU-KOM, 1999b) und seit 1999 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist (BMFSFJ, 2002), wird vor allem hierauf abgehoben. Gemäß EU-KOM (1999b) wird hierbei vor allen Dingen unterschieden nach

- Maßnahmen, die zur Entwicklung des Humankapitals dienen und damit zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen beitragen,
- direkten Investitionsförderungen, die die Beschäftigungssituation von Frauen verbessern, und
- indirekten Wirkungen von Infrastrukturmaßnahmen, die der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen.

Unter Gliederungspunkt 6.1.6 des Programmplanungsdokuments (ML, 2000) werden den Förderschwerpunkten I und II Möglichkeiten zuerkannt, die Chancengleichheit von Männern und Frauen zu fördern. Im Rahmen des AFP (a1) beispielsweise können Diversifizierungsmaßnahmen gefördert werden. Die Qualifizierungsmaßnahmen (c1) können spezifische Seminare für Frauen im ländlichen Raum anbieten, welche der Erschließung zusätzlicher Einkommensquellen in der ländlichen Hauswirtschaft und der Direktvermarktung dienen. Dies gilt auch für Maßnahmen im Förderschwerpunkt II (beispielsweise s1). Auch sollen Frauen verstärkt in Planungsprozesse eingebunden werden (o1) (siehe Tabelle 10.16). MB-X-Karte 8.1 zeigt die räumlichen Unterschiede in der Frauenerwerbstätigkeit in Niedersachsen auf. Daraus wird deutlich, dass im ländlichen Raum (v.a. in den Randlagen Niedersachsens) Anpassungsbedarf besteht.

**Tabelle 10.16:** Chancengleichheit - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
	I	III	VII	VIII		IX						V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
<b>Verbesserung der Chancengleichheit durch</b>								○	○									
Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf																		
Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation		○	○						○		○							

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die in Tabelle 10.17 dargestellten Wirkungen sind zu verzeichnen.

**Tabelle 10.17:** Chancengleichheit - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt								
VO-Kapitel		I	III	VII	VIII	IX					V	VI	VII	XI					
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4	
<b>Verbesserung der Chancengleichheit durch</b>	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld						0	0											
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	0	0						0										
	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien				+														
	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen	0	0																

**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++  
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0  
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---  
 in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren  
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

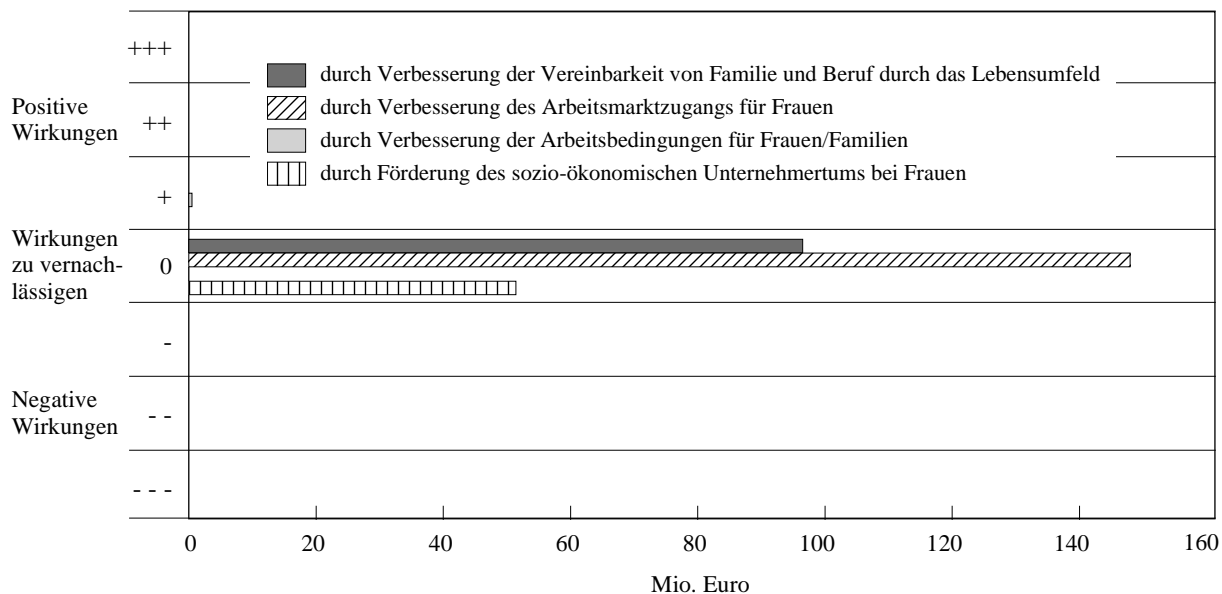
Quelle: Eigene Darstellung.

Im Bereich des AFP nimmt die Diversifizierungsförderung insgesamt nur eine untergeordnete Stellung bei den Investitionsarten ein. Die Arbeitsplatzeffekte je Unternehmen sind aber erheblich; Frauen profitieren zu 23 % von den neu geschaffenen Arbeitsplätzen. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen haben sich rund 15 % der insgesamt geförderten Kurstage mit Erwerbsqualifikationen/Diversifizierung beschäftigt. Der Frauenanteil in diesen Kursen lag bei rund 40 %.

Im Bereich des Förderschwerpunkts II ist die Auswirkung auf die Chancengleichheit von Frau und Mann an die bislang erzielten Beschäftigungswirkungen gebunden und die wenigen infrastrukturellen Einrichtungen, die vielleicht zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen.

Bezogen auf die eingesetzten Programmmittel kommt der Förderung der Chancengleichheit eine ähnlich geringe Bedeutung wie der Beschäftigungsförderung zu (siehe Abbildung 10.11).

**Abbildung 10.11:** Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen auf die „Förderung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

In der vorangegangenen Darstellung der Maßnahmenbeiträge zu den KüF konnten die über die Querschnittsfragen der EU-KOM hinausgehenden programmspezifischen Ziele zusätzlich genannt werden (siehe MB-X-Text 1.3). Tabelle 10.18 fasst diese zusätzlichen Ziele, die aus Sicht der Förderkapitelbewerber von Relevanz sind, zusammen.

Die Ziele beziehen sich auf einzelne Maßnahmen. Folgende zusätzlichen Ziele wurden genannt:

- Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3);
- Erhöhung des Waldanteils;
- Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz;
- Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutung.

**Tabelle 10.18:** Sonstige programmspezifische Ziele

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
VO-Kapitel	I	III	VII	VIII		IX					V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
<b>Sonstiges</b>	Sonstige Ziele																
	●*			●**	●***						●****						

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

\* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (s. Kapitel 3).

\*\* Erhöhung des Waldanteils.

\*\*\* Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

\*\*\*\* Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang realisierten Wirkungen sind in Tabelle 10.19 dargestellt.

**Tabelle 10.19:** Sonstige programmspezifische Wirkungen

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur					II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt						
VO-Kapitel	I	III	VII	VIII		IX					V	VI	VII	XI			
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	h1	i1, i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f	m	t1	t2/ t3	t4
<b>Sonstiges</b>	Sonstige Wirkungen																
	+			+	0						++++						

**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++

Wirkungen zu vernachlässigen : 0

negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---

in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren

Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

\* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (s. Kapitel 3).

\*\* Erhöhung des Waldanteils.

\*\*\* Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

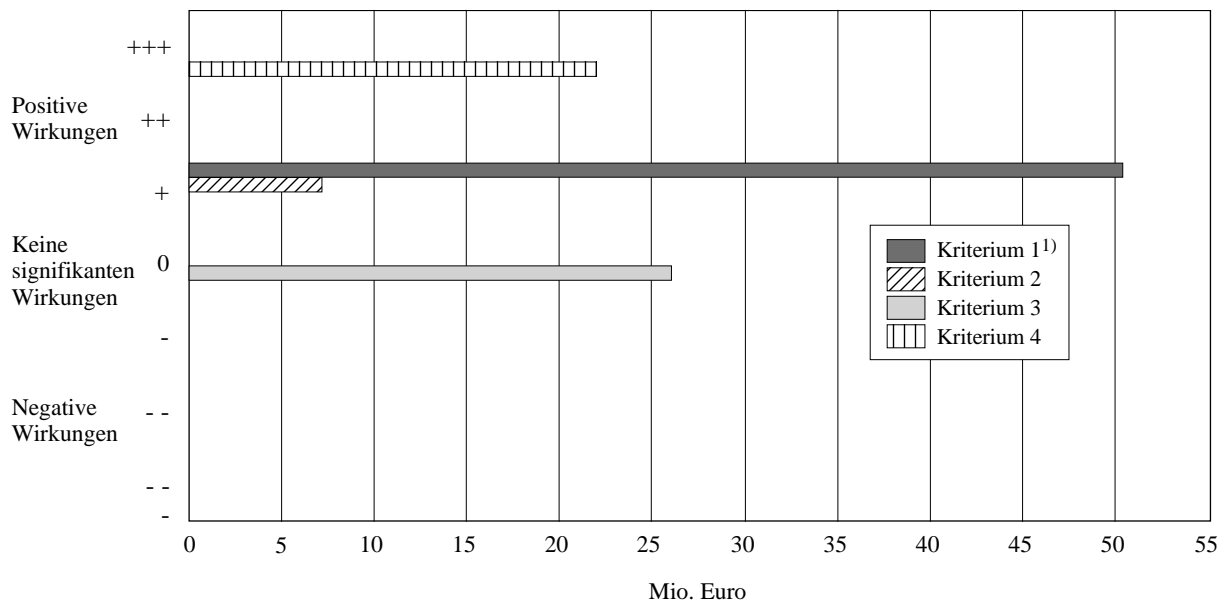
\*\*\*\* Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Gewichtet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln (Abbildung 10.12), so wird deutlich, dass die Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene auch auf Programmebene eine wichtige Bedeutung besitzt und zukünftig u.E. auch stärker in das Bewertungsraster der EU-KOM auf Programmebene zu integrieren ist. Des Weiteren spielt der Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland auf Programmebene eine wichtige Rolle, wobei diese Maßnahmen mit ihren Wirkungen sich weder in Kapitel 9 noch in den kapitelübergreifenden Fragen der EU-KOM abbilden lassen.



**Abbildung 10.12:** Wirkungsrichtungen der PROLAND-Maßnahmen bezüglich „sonstiger programmspezifischer Zielsetzungen“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



1) Kriterium 1 : Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene.

Kriterium 2 : Erhöhung des Waldanteils.

Kriterium 3 : Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

Kriterium 4 : Schutz ländlicher Räume vor Überflutung.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrunde gelegte Methodik mit ihren Stärken und Schwächen wurde im Vorspann zu Kapitel 10.3 beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt, zu dem Ergebnisse und Wirkungen z.T. immer noch Ex-ante-Charakter haben, ist diese Form der Darstellung angemessen. Verknüpft man die Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln, so wird zum einen die sektorale Wirkungsrichtung des Programms deutlich, und zum anderen der Schwerpunkt in den Bereichen Umwelt und Einkommen. Der Beschäftigungsaspekt ist bislang noch nicht stark zum Tragen gekommen. Das Oberziel von PROLAND zielt auf die Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und ökologischen Funktionen ländlicher Räume ab. Unter Beachtung der Grenzen der gewählten Methode zur Beantwortung der fünf thematischen Querschnittsfragen kann aus den Ergebnissen abgeleitet werden, dass zukünftig ein stärkeres Gewicht auf außersektorale Bereiche und Beschäftigungsaspekte gelegt werden sollte. Hier sind die inhaltlichen Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999

und deren Auslegung durch die EU-Kommission z.T. ein Hemmnis, weil sie einen deutlich sektoralen Bezug einfordern. Zum jetzigen Zeitpunkt sind viele Wirkungen, die eher mittel- bis langfristigen Charakter haben, noch nicht erfassbar gewesen, sodass insgesamt die Aussagefähigkeit der Ergebnisse eingeschränkt ist.

#### 10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen von PROLAND beigetragen?

Die Frage zielt gemäß dem Leitfaden der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.20 wieder.

**Tabelle 10.20:** Kriterien der Querschnittsfrage 6

Querschnittskriterium 6-1.	Synergieeffekte	Fördermaßnahmen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen einander, sodass Synergieeffekte entstehen.
Querschnittskriterium 6-2.	Treffsicherheit des Programms	Programm wurde v.a. von denjenigen in Anspruch genommen, die den größten Bedarf an der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmgebiet haben, und/oder hierfür das größte Potenzial mitbringen.
Querschnittskriterium 6-3.	Hebelwirkung (Leverage-Effekt)	Die öffentliche Förderung hat private Ausgaben der Begünstigten ausgelöst.
Querschnittskriterium 6-4.	Dead-Weight-Effekte (Mitnahmeeffekte)	Vermeidung von nicht erwünschten Mitnahmeeffekten, z.B. durch Projektauswahlverfahren, Kriterien der Zuschussfähigkeit.
Querschnittskriterium 6-5.	Vorteilhafte indirekte Auswirkungen	z.B. Vorleistungseffekte, Multiplikatorwirkungen

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

#### *Änderungen der Bearbeitungsebene*

Im Gegensatz zur Konzeption der EU-KOM sind die ProgrammbewerterInnen der Meinung, dass - mit Ausnahme der Synergieeffekte - alle anderen Kriterien im Wesentlichen in den Förderkapiteln zu bearbeiten und auch dort darzustellen sind. Aus diesem Grund wurde die Bearbeitung weiter Teile dieser Frage an die Förderkapitelebene „zurückverwiesen“ (siehe Abbildung 10.2). Dort erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Ebenso wurden mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte - siehe Frage 2) durch die Kapitelbewerter geschätzt. Daher findet

an dieser Stelle für die Kriterien 6-2. bis 6-5. eine thematische Verdichtung der Aussagen der Förderkapitel statt.

### ***Ergänzung des Fragenkomplexes***

Da nach Einschätzung der ProgrammbewerterInnen die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, wurden die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie in Kapitel 2 beschrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden im Anschluss an die Beantwortung der Querschnittsfrage 6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet (siehe Kapitel 10.5 und 10.6).

Dies betrifft folgende Aspekte:

- Institutionelle Rahmenbedingungen (Programmgenese, Organisation der Durchführung, Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes);
- rechtliche Rahmenbedingungen (finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Programmänderungsmodalitäten);
- gesellschaftliche Rahmenbedingungen (insbesondere vertikale und horizontale Partnerschaft);
- Begleitsystem.

### **10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie**

Das Kriterium 6-1. nimmt im Konzept ausschließlich Bezug auf interne Synergiewirkungen auf der Ebene der konkreten Maßnahmen/Projekte. Gerade zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sollte aus Sicht der EvaluatorInnen die Analyse einen Schritt früher ansetzen und fragen, ob die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit überhaupt Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Des Weiteren sind mögliche externe Synergien mit anderen Programmen herauszuarbeiten. Voraussetzungen für das Entstehen von Synergiewirkungen sind im MB-X-Text 1.2 beschrieben.

### 10.4.1.1 Interne Synergien

Voraussetzung für interne Synergien ist eine interne Programmkohärenz, die aus drei Elementen besteht (Toepel, 2000):

- (1) gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
- (2) Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
- (3) zeitliche und räumliche Koordinierung zwischen Maßnahmen
  - a) durch administrative Abläufe/Organisation,
  - b) durch integrierende Fördermaßnahmen/integrierende Förderinstrumentarien.

**Zu (1) und (2):** Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden schon in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Auf Programmebene liegen ein breit angelegtes Zielsystem und Handlungsfelder vor (siehe Abbildung 2.3), die ungewichtet und nichtquantifiziert nebeneinander stehen. Von der Programmebene über die Förderschwerpunkte bis hin zu den Maßnahmen nimmt der Konkretisierungsgrad der Ziele zu. Letztlich handelt es sich bei der Programmebene und auch noch bei der Ebene der Förderschwerpunkte um eine abstrakte Ebene.

Nach Ansicht der Programmkoordination stellt der neue Programmplanungsansatz keine generelle Änderung in der niedersächsischen Förderpraxis dar. Für die prinzipielle Möglichkeit, Synergien zu erzielen, ist es unerheblich, ob es sich um ein Programm oder mehrere Maßnahmen handelt. Auch ohne formal gemeinsames Programm fand in der Vergangenheit zwischen den PROLAND-Maßnahmen eine Abstimmung der den einzelnen Maßnahmen zugrundeliegenden Richtlinien statt. Positiv herauszustellen ist der identitätsstiftende Name des Programms „PROLAND“, der in der Außenwirkung ein wichtiges Bindeglied darstellt.

Verbindliche und operationalisierte Ziele finden sich auf der Ebene der Maßnahmen. Die für die einzelnen Maßnahmen vorliegenden Ziele sind so vielfältig, dass sowohl Ansatzpunkte für positive wie auch negative Synergien gefunden werden können (siehe Kapitel 2.2). Die Programmkoordination betont die Notwendigkeit der Feinabstimmung vor Ort, um tatsächlich Synergiewirkungen zu erzielen. Aus Sicht der EvaluatorInnen ist die Feinabstimmung vor Ort zukünftig durch eine weiter gehende strategische Ausrichtung auf Programmebene zu unterstützen. Am Beispiel der Agrarumweltmaßnahmen wurden die Defizite einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung auf der Lenkungebene herausgearbeitet. Diese führen u.a. dazu, dass Maßnahmen nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind (siehe Kapitel 6).

**Zu (3a):** Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Die Frage ist, welchen Beitrag der Programmplanungsansatz in diesem Zusammenhang leisten kann. Die Teilnahme an verschiedenen Maßnahmen war auch schon vor 2000 möglich und stellt zunächst kein Spezifikum eines Programmplanungsansatzes dar. Ein Programmplanungsansatz kann nur dann zu verstärkten Synergieeffekten gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen führen, wenn auch Veränderungen in der Umsetzungspraxis vor Ort stattfinden.

Im Programmplanungsdokument werden drei Kernelemente einer integrierten Entwicklungsstrategie genannt, durch die Synergien erreicht werden können (ML, 2000, S. 225):

- Wirksamere Koordination der für eine Förderung vorgesehenen Instrumente (fachliche Integration verschiedener Maßnahmen durch z.B. eine ressortübergreifende Zusammenarbeit);
- Einbindung der zuständigen lokalen/regionalen EntscheidungsträgerInnen, Durchführungsbehörden und potenziellen FördermittelempfängerInnen in die Programmgestaltung und Umsetzung;
- Mobilisierung der Selbsthilfekräfte in ländlichen Räumen durch Organisation einer Entwicklung „von unten“ (bottom-up-Ansatz).

Nach Einschätzung der ProgrammbewerterInnen hat der Programmplanungsprozess zwar zu einer Zusammenarbeit der unterschiedlichen Fachbereiche geführt. Diese Zusammenarbeit bezog sich allerdings stark auf administrative Aspekte. Eine intensivere Flankierung dieser Zusammenarbeit durch gesamtstrategische Überlegungen wäre sinnvoll gewesen. Dies betrifft auch die Abstimmung zwischen den maßgeblichen Ressorts. Eine stärkere strategische Ausrichtung wäre sicherlich möglich gewesen, wenn die für die Programmplanung Verantwortlichen auf eine bestehende Ex-post-Evaluierung oder ein Update der Zwischenevaluierung sowohl des Ziel-5b-Programms wie auch der horizontalen Ziel-5a-Maßnahmen hätten zurückgreifen können. Der Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999 sah aber weder eine aktualisierte Zwischenevaluierung vor, noch war eine Schlussbewertung zum Zeitpunkt der Programmplanung verfügbar. Die Programmplanung konnte sich daher nur auf die eher allgemeinen Vorgaben der Landesregierung und des Landesparlaments sowie auf eigene Erkenntnisse stützen. Die gesamtstrategische Ausrichtung war zudem durch restriktive finanzielle Vorgaben beschränkt und hatte sich an der GAK als wesentliche Kofinanzierungsquelle zu orientieren. Eine gemeinsame Programmstrategie auch ressortübergreifend zu entwickeln, muss als Prozess betrachtet werden. Einen Baustein hierzu kann auch die vorliegende Halbzeitwertung leisten, deren Ergebnisse förderkapitel- und programmbezogen in Workshops diskutiert hat, unabhängig von den Ressort- oder Fachbereichszuständigkeiten.

Vor diesem Hintergrund sollte für ein ländliches Entwicklungsprogramm nach 2006 die Zwischenevaluierung stärker als bisher für eine Überprüfung der Gesamt(förder)strategie genutzt werden. Besonders hilfreich hierfür ist die Entscheidung der Programmverantwortlichen, die Zwischenevaluierung noch einmal Ende 2005 zu aktualisieren und auf dieser Grundlage, ein neues Entwicklungsprogramm vorzubereiten.

Die Beteiligung der lokalen/regionalen Ebene im Rahmen der Programmgestaltung wird im Programmplanungsdokument beschrieben (ML, 2000). Im Verlaufe der Programmumsetzung findet auch weiterhin ein Austausch der lokalen/regionalen Ebene v.a. mit den Bezirksregierungen statt. Der Einfluss auf die Umsetzung von integrierten Ansätzen kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Bottom-up-Ansätze sind in starkem Maße mit den Planungsprozessen verbunden, in die die jeweiligen Maßnahmen einbezogen sind (siehe Punkt 3b).

**Zu (3b):** Beispiele für integrierende Ansätze durch zugrunde liegende Planungen liegen in Niedersachsen vor. Die Maßnahmen „Dorferneuerung“ und „Flurbereinigung“ werden mit eigenen integrierten örtlichen Entwicklungskonzepten (Dorferneuerungsplan, Plan nach § 41 FlurbG) umgesetzt. Das Beispiel der Flurbereinigung zeigt, dass integrative Ansätze die Grundlage für einen vielfältigen Einsatz von Maßnahmen aus den Bereichen Naturschutz, Wasserwirtschaft, kommunale Entwicklung und einzelbetriebliche Förderung schaffen (siehe auch Kapitel 9).

#### ***Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltlinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1)***

Erwartete Synergieeffekte der PROLAND-Förderung sind in einer Matrix der Synergiewirkungen zusammengestellt (ML, 2000, Abbildung 60). Die Darstellung aus dem Programmplanungsdokument wurde an die in Tabelle 2.1 dargestellten Förderschwerpunkte angepasst und auf Maßnahmenebene reduziert (siehe MB-X-Tabelle 1.1).

Die im Programmplanungsdokument prognostizierten Synergien zwischen den angebotenen Maßnahmen beziehen sich v.a. auf Synergien innerhalb der gebildeten Förderschwerpunkte. Förderschwerpunktübergreifende Synergien entwickeln v.a. die Maßnahmen Berufsbildung und Flurbereinigung. Es handelt sich um asymmetrische Synergien in dem Sinne, dass sowohl die Berufsbildung wie auch die Flurbereinigung positive Bedingungen für die Realisierung anderer Maßnahmen schaffen, diese Wirkung aber umgekehrt nicht erfolgt.

Im Materialband werden die erwarteten Synergien (MB-X-Tabelle 1.1) einer Matrix mit Synergien gegenübergestellt, die sich aufgrund der umgesetzten Maßnahmen nach dem derzeitigen Stand der Evaluation darstellen lassen (MB-X-Tabelle 1.2).

Die tatsächlich feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen innerhalb der gebildeten Förderschwerpunkte und der sich inhaltlich nahe stehenden Maßnahmen auf der Fachschiene. Punktuell konnten v.a. für die Förderschwerpunkte II und III Synergiewirkungen herausgearbeitet werden.

Die Synergiewirkungen zwischen den Maßnahmen in ihrem lokalen/regionalen Kontext wurden im Rahmen der Halbzeitbewertung nicht systematisch untersucht. Die in MB-X-Tabelle 1.2 dargestellten Ergebnisse basieren auf ersten Ergebnissen der Förderkapitelbewertungen. Eine breite Untersuchung von Synergieeffekten bleibt der Ex-post-Bewertung vorbehalten, da zu diesem Zeitpunkt auch mittel- bis längerfristige Wirkungen der einzelnen Förderobjekte miteinander in Wechselbeziehungen treten können.

Folgende Beispiele sollen Synergiewirkungen verdeutlichen:

- Ein Beispiel für Synergien im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen ist die Leher Punte (Personenfähre über die Ems). Die Zuwegung zur Fähre von der Ortschaft Lehe wurde mit Mitteln der Maßnahme Wegebau gefördert. Die Einrichtung der Fähre selbst ist ein Projekt der Maßnahme Dorferneuerung. Sie schafft die Verbindung zwischen Rad- und Wanderwegen beiderseits der Ems. Fährbetrieb ist an Wochenenden und Feiertagen in den Sommermonaten. Mit der Leher Punte wurde eine neue touristische Attraktion geschaffen, die darüber hinaus das Potenzial für Radtourismus in der Region verbessert.
- Hervorzuheben ist die Maßnahme f4, die gezielt in Wasservorranggebieten angeboten wird, und das Zusammenspiel der flächenbezogenen Förderung mit den flankierenden Maßnahmen aus dem Bereich des Artikel 33 und der unterstützende Beitrag der Flurbereinigung zur Sicherung und Ausweisung von Wasserschutzgebieten.

Für Teilbereiche (z.B. Verarbeitung und Vermarktung oder die Einzelbetriebliche Investitionsförderung) haben die dargestellten Ergebnisse und Wirkungen noch einen Ex-ante-Charakter. Solange sich die förderkapitelspezifische Darstellung auf dieser Ebene bewegt, können keine realistischen Synergiewirkungen herausgestellt werden. Neben der Unterschiedlichkeit der Untersuchungsmethoden hat auch die unterschiedliche zeitliche Taktung der Untersuchungen (zentrale Bewertung und länderbezogene Programmbewertung) dazu beigetragen, dass tatsächliche Synergieeffekte nicht systematisch erfasst wurden.

#### **10.4.1.2 Externe Synergien**

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Die Frage nach möglichen externen Synergien beinhaltet wie auch bei der Diskussion interner Synergien die Aspekte Zielkomplementarität

auf Programm- und Maßnahmenebene sowie die zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen.

Mögliche Synergien zum niedersächsischen LEADER+- Programm können nicht dargestellt werden, da sich die Umsetzung des LEADER+- Programms erst in den Anfängen befindet. Die Gebietskulisse ist in MB-Einl-Karte 1 dargestellt.

### ***Zielkomplementarität auf Programm- und Maßnahmenebene***

Das Hauptziel des Ziel-2-Programms in Niedersachsen ist die Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung (siehe auch Kapitel 2.2.6). Erfolgsindikator ist v.a. die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze. Wie schon bei der Diskussion der Querschnittsfrage 2 dargestellt, setzt PROLAND auf Programmebene keinen Schwerpunkt auf die Beschäftigungsförderung. Einzelne Maßnahmen verfolgen jedoch diese Zielsetzung und erste positive Wirkungen konnten dargestellt werden. In diesem Sinne kann PROLAND ein, allerdings gering ausgeprägter, flankierender Beitrag bezogen auf das Hauptziel des Ziel-2-Programms zugemessen werden.

Das Hauptziel ist mit drei Unterzielen unterlegt:

- (1) Förderung des produktiven Umfeldes und der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen,
- (2) Quantitative und qualitative Verbesserung der Beschäftigung und Ausbau der Chancengleichheit,
- (3) Schutz und Verbesserung der Umwelt/nachhaltige Entwicklung (Bornemann et al., 2003).

Eine Zielkomplementarität kann v.a. auf die Ziele (1) und (3) herausgestellt werden (siehe auch Abbildung 2.3).

### ***Zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen***

Auf Programmebene ist eine Teilnahme des Programmkoordinators PROLAND (mit Stimmrecht) am Ziel-2-Begleitausschuss vorgesehen. Umgekehrt besteht aber keine Einbindung des niedersächsischen Ziel-2-Verantwortlichen in den nationalen Begleitausschuss des EAGFL. Für die Erzielung von konkreten Synergieeffekten wäre eine Teilnahme des Ziel-2-Verantwortlichen auf der Begleitausschussebene aufgrund der Aufgaben des Begleitausschusses allerdings nicht ausreichend (siehe auch Kapitel 10.5.3). In der Programmerstellungsphase bestand eine intensive Abstimmung zwischen ML/MU und dem MW. In der Umsetzung ist in der gegenseitigen Abstimmung der beiden Programme kein fester Modus eingeplant.



Die Kooperations- und Überschneidungsbereiche beider Programme auf der konkreten Projektebene sind vergleichsweise gering. Im Vordergrund des Ziel-2-Programms steht bislang die Förderung von Gewerbegebieten und von einzelbetrieblichen Investitionen in KMU. Im Förderschwerpunkt I von PROLAND handelt es sich um eine komplementäre sektorbezogene Förderung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe sowie von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen, die die KMU-Förderung des EFRE ergänzen. Im Förderschwerpunkt II kann es mögliche Synergiewirkungen bezogen auf die Flurbereinigung geben, die durch ihr Bodenmanagement auch Flächen für kommunale Zwecke bereitstellen kann. Förderschwerpunkt III beinhaltet die Agrarumweltmaßnahmen. Eine intakte Kulturlandschaft kann als weicher Standortfaktor gewertet werden und insofern die Bemühungen um Gewerbeansiedlungen unterstützen. Der Zusammenhang ist aber empirisch nicht belegbar<sup>14</sup>.

Einzelne Maßnahmen werden in beiden Programmen angeboten, wie z.B. der Küstenschutz (ohne Hochwasserschutz im Binnenland). Um Doppelförderungen auszuschließen, liegt eine klare gebietsspezifische Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten vor. Im Bereich der Maßnahmen (Tourismus und Handwerk) wurde ebenfalls eine gebietsbezogene Abgrenzung zwischen PROLAND und dem Ziel-2-Programm gewählt. Aus inhaltlicher Sicht ist diese gebietsbezogene Abgrenzung nicht sachgerecht, da beide Programme eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung verfolgen. Aus Verwaltungsgründen ist diese Abgrenzung jedoch nachvollziehbarer, weil nicht für jeden Einzelfall die Abgrenzung zwischen Ziel-2 und EAGFL zu prüfen ist. Im Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen (c und ESF) wurde eine inhaltliche Abgrenzung getroffen, wonach sich die Qualifizierungsmaßnahmen des EAGFL auf Personen aus landwirtschaftlichen Betrieben beziehen (z.B. im Rahmen von Diversifizierungsmaßnahmen), während die Maßnahmen, die mit einem Ausstieg aus der Landwirtschaft verbunden sind, aus dem ESF finanziert werden.

Verwaltungsmäßig läuft die Umsetzung der beiden Programme auf unterschiedlichen Strängen. Bewilligungsstellen bei PROLAND sind im Wesentlichen die ÄfA, die Landwirtschaftskammern und die Bezirksregierungen. Im Ziel-2-Programm sind es ausschließlich die Bezirksregierungen. Inwieweit die Bezirksregierungen als Mittelinstanz eine Koordinierungsfunktion zwischen beiden Programmen einnehmen, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden.

---

<sup>14</sup> „Im Landkreis Vechta, einer in extremen Maße durch intensive Tierhaltung in Großbeständen mit entsprechenden Umweltwirkungen charakterisierten Region, wurde Mitte der 80er Jahre in Gesprächen mit Unternehmen von diesen die Auffassung geäußert, dass aus Sicht von Angehörigen des Managements das durch ‚Massentierhaltung und Gülle‘ verursachte negative Image der Region einen negativen Standortfaktor darstelle. Dessen ungeachtet wies der LK Vechta in den achtziger und frühen 90er Jahren weit überdurchschnittliche Zuwachsraten an Beschäftigung auf“ (Neander, 2002).

Räumlich besteht eine enge Überschneidung beider Programme. Trotz des für viele Maßnahmen horizontalen Ansatzes von PROLAND liegt ein Schwerpunkt der Förderung im Westen Niedersachsens, und hier besonders in der ehemaligen Ziel-5b-Gebietskulisse (siehe auch Kapitel 10.2). Hier liegt auch ein Schwerpunkt der Ziel-2-Förderung, v.a. im Emsland, in Ostfriesland, Cuxhaven und Emden. In der Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms wird herausgestellt, dass durch die in der Vergangenheit schon hohen Fördermittelflüsse in den so privilegierten Fördermittelregionen erhebliche Wachstumsimpulse ausgelöst wurden. Die regionale Verteilung der Fördermittel von PROLAND unterstützt diese Wirkung. Vor dem Hintergrund einer Zunahme von Problemen in den südöstlichen und östlichen Fördergebieten (hohe Abwanderungs- und Überalterungstendenzen, Wegbrechen altindustrieller Strukturen, Fördergefälle zu den Ziel-1-Regionen) und einer drohenden Zunahme regionaler Disparität, sollte aus Sicht der Ziel-2-Gutachter diesen Regionen eine gezielte Förderung zukommen (Bornemann et al., 2003). Aus Sicht von PROLAND kann einer solchen Empfehlung in ihrer Generalität nur mit Einschränkungen gefolgt werden, da sich zumindest bei den Förderschwerpunkten I und III die Verteilung der Fördermittel zum einen an sektoralen Kriterien und zum anderen an Umweltproblemen ausrichten sollte, und nur in zweiter Linie an regionalen Disparitäten.

## 10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

### *Indikator 6-2.1: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer*

Hinsichtlich der Zielgruppen von PROLAND profitieren bislang zum überwiegenden Teil land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Förderschwerpunkte I und III) oder kommunale Gebietskörperschaften und Privatpersonen (Förderschwerpunkt II) von der Förderung.

Im sektoral ausgerichteten **Förderschwerpunkt I** sind es bei Maßnahme a überwiegend rindviehhaltende Betriebe in der Region Weser-Ems, die eine Förderung erhalten. An den Qualifizierungsmaßnahmen der Maßnahme c nehmen überwiegend Personen aus landwirtschaftlichen Betrieben, darunter mehrheitlich BetriebsinhaberInnen, teil. Bei der Maßnahme g lag der Schwerpunkt bezogen auf die Anzahl der Projekte in den Sektoren Obst, Gemüse und Kartoffeln; dies gilt auch für das Investitionsvolumen und die öffentliche Förderung. In der sonstigen forstwirtschaftlichen Förderung (i) profitieren zu 53 % juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb, zu 20 % Haupterwerbslandwirte, zu 9 % Nebenerwerbslandwirte und zu 12 % Nicht-Landwirte von der Förderung. Die Befragung der Zuwendungsempfänger in der Erstaufforstung zeigt, dass die Möglichkeiten zur Förderung der Erstaufforstung im Berichtszeitraum insbesondere von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten (46 %) genutzt werden. Nur 29 % der Antragsteller waren Haupterwerbslandwirte, 25 % waren juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb.

Im **Förderschwerpunkt II** erhalten Kommunen, Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung, Privatpersonen und Landwirte Zuwendungen. In k1 werden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt, die Mitglied der Teilnehmergeinschaft sind. Maßnahme n richtet sich v.a. an öffentliche Einrichtungen. Bei Maßnahme o stehen kommunale Gebietskörperschaften im Vordergrund. Aber auch private Zuwendungsempfänger, darunter auch Landwirte, können eine Förderung erhalten. Bei Maßnahme r werden überwiegend Kommunen und Realverbände gefördert. Maßnahme s begünstigt ebenfalls öffentliche Träger und setzt einen Schwerpunkt in infrastrukturellen Maßnahmen. Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland sind Maßnahmen in öffentlicher Trägerschaft. Damit hat der Förderschwerpunkt II eine stark übersektorale Ausrichtung.

Im **Förderschwerpunkt III** sind bei e und f ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe Zuwendungsempfänger. Die Maßnahme extensive Grünlandnutzung (f2-B) wird v.a. von Grünlandbetrieben mit einem hohen Grünlandanteil wahrgenommen. Etwa 9 % aller niedersächsischen Futterbaubetriebe nehmen an dieser Maßnahme teil. Die Teilnehmerstruktur bei den ökologischen Anbauverfahren (f2-C) ist heterogener, mit einem hohen Anteil von Mutterkuhbetrieben. Dieser ist auch bestimmend für den höheren Grünlandanteil von Ökobetrieben im Vergleich zu konventionellen Betrieben. Bei den im Rahmen von Artikel 33 geförderten umweltbezogenen Maßnahmen ist der Kreis der Zuwendungsempfänger heterogener (Kommunen, Umweltverbände, Planungsbüros, Unternehmen).

***Indikator 6-2.2: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern***

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen im Rahmen der Primärerhebungen der Zuwendungsempfänger oder im Rahmen von Workshops abgefragt und ist den Darstellungen in den Förderkapiteln zu entnehmen.

***Indikator 6-2.3 (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen***

Die Treffsicherheit von Maßnahmen kann durch verschiedene Verfahren erhöht werden, beispielsweise:

- Bildung von Gebietskulissen,
- Differenzierung von Prämien,
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien,
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen.

Dabei sollte beachtet werden, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den erst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwands korreliert

ist. Demzufolge muss ein Gleichgewicht zwischen Fördermittel- und Verwaltungseffizienz gefunden werden.

Die Frage der Treffsicherheit wurde maßnahmenbezogen untersucht. Entsprechende Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen.

Es kommen verschiedene Förderstrategien zum Einsatz, die im Folgenden beispielhaft genannt werden:

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3), den wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (f4) und den Maßnahme t2/t3 sowie t4, die die Agrarumweltmaßnahmen fachlich flankieren, sowie der forstlichen Maßnahme i2.
- Die Teilmaßnahmen NAU (f2) und f3/f4 unterliegen einem unterschiedlichen Niveau der **Prämiendifferenzierung**. Für die Fördertatbestände des NAU (f2) gelten landesweit einheitliche Prämiensätze. Ihre Kalkulation beruht auf einem durchschnittlichen Ertragsniveau. Es zeigt sich, dass auf hochproduktiven Standorten nur in Ausnahmefällen eine Akzeptanz erfolgt. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen und die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen unterliegen einem unterschiedlichen Grad der Prämiendifferenzierung. Ausführlich dargestellt ist dies in Kapitel 6.
- **Projektauswahlkriterien**, die sich v.a. bei investiven Maßnahmen anbieten, spielen derzeit keine größere Rolle. Bei den Befragungen der Bewilligungsstellen wurde herausgestellt, dass aufgrund der finanziellen Ausstattung in den einzelnen Maßnahmen allein die formalen Auswahlkriterien begrenzend sind. Es wird zumeist schon im Vorfeld der Antragstellung geklärt, ob das jeweilige Projekt eine Chance hat, gefördert zu werden. Es gibt aber Vorstellungen, wie bei einem Überhang von Projekten ein Ranking vorzunehmen ist. Vorteilhaft dabei ist das Vorhandensein von entsprechenden Planungsgrundlagen, wie dem Dorferneuerungsplan, die eine Prioritätensetzung erleichtert.

Ein Beispiel für ein derzeit angewandtes Projektauswahlverfahren sind die inhaltlichen Leitlinien für Qualifizierungsmaßnahmen (siehe Kapitel 4). Hier wurden per Erlass Erläuterungen zu den sechs Produktcodes (entsprechen den Oberzielen des EU-Monitorings) herausgegeben. So gelten Maßnahmen zum Schwerpunkt Tierhaltung nur noch dann als förderungswürdig, wenn der Inhalt des Lehrgangs Kenntnisse vermittelt, die über die gängige Praxis hinausgehen, also besonders zur Verbesserung der Tiergesundheit oder zur Reduzierung des Medikamenteneinsatzes beitragen.

- Maßnahmenbezogen können die vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für eine Art „Qualitätswettbewerb“ angesehen werden. Bei den geförderten Maßnahmen sind vielfältige Fachplanungen vorhanden. Beispielhaft sei der Wege- und Gewässerplan in den Flurbereinigungsverfahren genannt. Im Bereich der Dorferneuerung setzt der Dorferneuerungsplan den Rahmen für die Auswahl von konkreten Projekten. Im Bereich der Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der wasserwirtschaftlichen Maß-

nahmen spielen die jeweiligen Fachplanungen als Instrument zur Operationalisierung der regionalen Prioritätensetzung eine Rolle. In einzelnen Maßnahmen hat die Bewertung ergeben, dass eine Stärkung planerischer Grundlagen die Projektauswahl verbessern könnte (z.B. ländlicher Wegebau - r).

### 10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als das Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten zu Förderbeitrag der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen ab, was förderfähig ist. Ausgehend von den Planzahlen des indikativen Finanzplans ist von einem Anteil der öffentlichen Mittel an den förderfähigen Gesamtkosten von 48 % auszugehen. D.h., dass durch 1 Euro an Fördermitteln (EU, Bund, Land, Kommune) weitere 1,08 Euro an investiven Ausgaben induziert werden.

Die bisherige Schwerpunktsetzung von PROLAND liegt im Förderschwerpunkt II und hier v.a. auf Projekten in kommunaler Trägerschaft. Auf Programmebene wurden bislang weniger private Projekte umgesetzt als geplant waren. Damit fällt die Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, bezogen auf den gesamten Mitteleinsatz bislang ein wenig geringer aus.

Grundsätzlich greift der Indikator, wie ihn die EU-KOM definiert, zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

Ob von den öffentlichen Projekten ein Anstoßeffect für private Investitionen ausgeht, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beantworten. Private Investitionen werden durch eine Reihe von Faktoren determiniert, von denen die öffentlichen Maßnahmen in PROLAND nur einer sind (siehe DIW, 1998). Interessant sind v.a. die Effekte, die von einer Verbesserung der lokalen Standortbedingungen ausgehen können. Gelingt es beispielsweise durch die Dorferneuerung, die lokalen Standortbedingungen aufzuwerten, so wird sich vor Ort die private Investitionstätigkeit in den Bereichen Gewerbe und Gebäude langfristig auf einem höheren Entwicklungspfad bewegen. Hierzu gibt es erste Hinweise (siehe Kapitel 9). Da die Effekte aber eher langfristiger Natur sind, lassen sie sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren. Allerdings - dies zeigt auch die Fallstudie „Nachbetrachtung“ (siehe Kapitel 9) - gibt es grundsätzliche methodische Probleme in der Erfassung von solchen Anstoßeffecten, da sich die vielfältigen Determinanten privater Investitionstätigkeit überlagern.

#### 10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksichtigt bei Kriterium 6-4. nur die Mitnahmeeffekte. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten werden daher durch die EvaluatorInnen ergänzt.

##### *Mitnahmeeffekte*

Mitnahmeeffekte entstehen zum einen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zu Stande gekommen wären. Hierbei handelt es sich um den Anteil der Gelder eines Programms, durch die keine Verhaltensänderungen induziert wurden (Isermeyer et al., 1996). Die EU-KOM nennt als Beispiel den Betrieb, der auch ohne staatliche Förderung investiert hätte (siehe auch EU-KOM, 1999c, S. 79). Mitnahmen können zum anderen auch als Überkompensation definiert werden. Die Beihilfe übersteigt dann die Kosten, die aus einer durch die Fördermaßnahme induzierten Verhaltensänderung resultieren (Beispiel Agrarumweltmaßnahmen).

Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig, und daher lassen sich den Förderkapiteln nur vereinzelt qualitative Hinweise entnehmen.

##### *Verlagerungs- und Verdrängungseffekte*

Bei **Verlagerungseffekten** handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise). Zum Beispiel, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allen Dingen für investive und beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999d).

Ein Verlagerungseffekt wäre in diesem Fall die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in einem geförderten niedersächsischen Verarbeitungsunternehmen, das dafür seine Produktion in einem anderen Betriebsstandort verringert (siehe Kapitel 7).

**Verdrängungseffekte** beziehen sich auf Wirkungen, die zu Gunsten eines Begünstigten erzielt werden, aber zum Nachteil anderer nicht geförderter Personen oder Organisationen (sektorale Betrachtungsweise). Ein Verdrängungseffekt liegt z.B. dann vor, wenn eine Person dank des Programms einen Arbeitsplatz findet, eine andere jedoch gleichzeitig ihren Arbeitsplatz verliert (EU-KOM, 1999d).

Ein Verdrängungseffekt aufgrund der Förderung von PROLAND könnte beispielsweise darin bestehen, dass Verarbeitungsunternehmen gefördert werden und dadurch andere in Niedersachsen bestehende Unternehmen Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Zur Quantifizierung der Nettowirkungen, also der Erfassung der Bruttowirkungen abzüglich nicht erwünschter Mitnahme-, Verlagerungs- oder Verdrängungseffekte, schlägt die EU-KOM Vorher-Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da beispielsweise in Niedersachsen Maßnahmen wie das NAU schon im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurden. Ebenso anspruchsvoll ist der Mit-Ohne-Vergleich. So lassen sich bei vielen Maßnahmen keine Vergleichsgruppen konstruieren, um den Fördereffekt isolieren zu können. Für die Abschätzung von möglichen Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten fehlen weitgehend die Informationen über nicht-geförderte Sektoren bzw. Regionen, die gegebenenfalls von der PROLAND-Förderung betroffen sein könnten. Die jeweiligen Probleme wurden förderkapitelbezogen dargestellt und diskutiert.

#### **10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen**

Unter diesem Kriterium werden im Rahmen der Evaluierung in Anlehnung an die Erläuterung durch die EU-KOM (2000) im Wesentlichen drei Aspekte erfasst:

- (1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region, durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt bei der Querschnittsfrage 2 (siehe auch MB-X-Tabelle 5.3).
- (2) Zusammenhang zwischen der Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinvestitionen und der Flächenförderung: Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist eine Förderung der Öko- und Regionalvermarktung nicht vorgesehen. Von der Flächenförderung sind bislang noch keine nachhaltigen Impulse auf den Verarbeitungs- und Vermarktungssektor ausgegangen (siehe auch Kapitel 6).
- (3) Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale über die Unterstützung von Planungsinstrumenten, die zum einen der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen und zum anderen die Förderinstrumente und Projekte auf die regionalen Potenziale abstimmen sollen. Im Rahmen der Fallstudien in der Maßnahme Dorferneuerung konnte herausgestellt werden, dass durch den Ansatz der breiten Bevölke-

rungsbeteiligung im Rahmen der Dorferneuerungsplanung Aspekte der Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale erkennbar sind. Zu erwähnen ist auch die generelle Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume, die indirekt dazu beitragen kann, dass endogene Potenziale erkannt oder besser genutzt werden (siehe Kapitel 9).

### **10.4.6 Fazit**

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und auch dort beantworten zu lassen. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahmen abhängen, sodass eine generelle Aussage auf Programmebene nicht erfolgen kann.

Die Erfassung der Synergiewirkungen konnte bislang nicht umfassend erfolgen. Dies hat verschiedene Ursachen, die in Kapitel 10.4.1 genannt wurden. Die systematische Erfassung der Wechselwirkungen sowohl intern wie auch extern bleibt daher der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

## **10.5 Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung**

In Kapitel 2 wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PRO-LAND beschrieben. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung einer Wertung unterzogen.

Die Datengrundlage für die folgenden Ausführungen bilden u.a. Expertengespräche auf der Ebene der Programmkoordination, Gespräche mit Vertretern der zuständigen Direktion innerhalb der DG-Agri, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie die Auswertung von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1). Im Folgenden wird in Teilaspekten die Ebene der Einzelprogrammbewertung verlassen und ein Überblick über die Einschätzung der untersuchten sechs Bundesländer gegeben, um gewisse strukturelle Problemlagen besser herausarbeiten zu können.



## 10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

### 10.5.1.1 Programmgenese

PROLAND setzt sich überwiegend aus bereits in den Vorperioden angebotenen Maßnahmen zusammen. Restriktiv auf eine grundlegende programmatische Neuausrichtung von PROLAND wirkt primär der finanzielle Hintergrund, sodass inhaltlich-konzeptionelle Überlegungen in starkem Maße von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel abhängig gemacht wurden. Viele Maßnahmen sind auf die GAK als Drittmittelquelle angewiesen, da das Land Niedersachsen nicht in ausreichendem Umfang über eigene Landesmittel verfügt (ML, 2002b). Daneben haben auch die engen zeitlichen Vorgaben zur Programmerstellung restriktiv auf die Neukonzeptionierung von Maßnahmen gewirkt. Die Konzeption neuer Maßnahmen erfordert einen großen zeitlichen Abstimmungsaufwand mit den unterschiedlichsten Verwaltungsebenen bis hin zur Staatskanzlei und dem Finanzministerium, bevor die Maßnahme endgültig in eine Richtlinie gefasst werden kann (ML, 2002b).

Neue Ansätze lassen sich in Teilen der Agrarumweltmaßnahmen des MU und im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen erkennen, die insgesamt aber nur einen geringen Teil der verfügbaren Programmmittel beanspruchen.

Die Vorteile eines Programmplanungsansatzes gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen liegen zum einen in der Möglichkeit der Mittelumschichtung zwischen Maßnahmen, die vorher nicht durchlässig waren. Dies kann die Umsetzung erleichtern. Allerdings sind Mittelumschichtungen durch die Durchführungsverordnung enge Grenzen gesetzt<sup>15</sup>. Zum anderen ist die Zusammenfassung verschiedener Maßnahmen in ein Programm für die Außendarstellung wichtig. Bei den Fachreferaten überwiegt nach wie vor zwar das fachbezogene Interesse, PROLAND wirkt aber als identitätsstiftendes Bindeglied (ML, 2002b).

Weitere mögliche Vorteile eines Programmplanungsansatzes wurden durch die Evaluatoren zur Diskussion gestellt (ML et al., 2003): Wegfall eines gesonderten Notifizierungsverfahrens, Planungssicherheit der EU-Mittel und Vereinfachung administrativer Abläufe auf Programmebene. Bezüglich der genannten Punkte wurde aber kein wesentlicher Systemwechsel zu den vorher bestehenden EU-Programmen gesehen, der die Umsetzung von Maßnahmen deutlich vereinfachen würde. Der Programmplanungsansatz führt aufgrund der Programmbreite nicht zu einer Vereinfachung, sondern zu einem erheblich höheren Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand.

---

<sup>15</sup> Mittelumschichtungen in den Vorgängerprogrammen waren einfacher umzusetzen. Im Ziel-5b-Programm konnte darüber der Begleitausschuss entscheiden.

Nicht zuletzt wurde die Programmerstellung durch das EU-Genehmigungsverfahren beeinflusst, da die Vorgaben der EU-Kommission vielfach nicht eindeutig waren. Noch am Tag vor der entscheidenden STAR-Ausschusssitzung musste das Programm angepasst werden. Dies hat bei allen Beteiligten zu signifikanter Mehrarbeit geführt. Überdies hat die späte Programmgenehmigung im ersten Jahr zu einem Mittelabfluss geführt, der unter den Planansätzen lag.

### 10.5.1.2 Organisation der Durchführung

#### *Interne Organisation - horizontal*

Die internen Organisationsstrukturen wurden in Befragungen sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf Programmebene einer Wertung unterzogen. Aus den vorliegenden Befragungsergebnissen kann geschlossen werden, dass die horizontalen Organisationsstrukturen weitgehend den Anforderungen eines komplexen Programms entsprechen.

Die Umsetzung von PROLAND auf der Programmkoordinationsebene erfolgt innerhalb der Linienorganisation des Ministeriums. Das zuständige Referat besitzt keine zusätzlichen maßnahmebezogenen Zuständigkeiten und keine Weisungsbefugnisse gegenüber Dritten. Die Einbindung in eine Fachabteilung (Agrarstruktur) wird als Vorteil gegenüber einer Stabsstellenfunktion außerhalb der Linienorganisation gesehen, weil dadurch der engere Bezug zu den konkreten Umsetzungsproblemen bestehen bleibt. Den Schwerpunkt der Arbeit setzt das Referat in Koordination und Abwicklung des Programms. Der Personalbestand hierfür erscheint ausreichend. Für tiefergehende konzeptionelle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume und für inhaltlich-strategische Fragen der Programmausrichtung reicht der Personalbestand allerdings nicht aus.

Die Zusammenarbeit mit der Zahlstelle erfolgt bedarfsorientiert. Zwischen Zahlstelle und Programmkoordinierungsreferat musste zu Beginn des Programmplanungszeitraums erst eine Definition der jeweiligen Funktionen und Aufgaben stattfinden.

Die Zusammenarbeit zwischen Programmkoordination und den Fachreferaten erfolgt regelmäßig für wiederkehrende Arbeiten (EU-Monitoring, Programmänderungen), und auch bedarfsorientiert, wenn konkrete Anfragen zu beantworten sind oder ein akuter Bedarf seitens der Programmkoordination besteht (z.B. bei Mittelumschichtungen kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres). Die Zusammenarbeit ist sternförmig organisiert; es existiert keine Plattform auf Programmebene, auf der inhaltlich-strategische Überlegungen vorangetrieben würden.

Sinnvoll wäre u.E. eine engere Verknüpfung der Aufgaben der Programmkoordination mit den Angelegenheiten der GAK, da PROLAND sowohl von seiner inhaltlichen wie auch finanziellen Ausrichtung stark GAK-dominiert ist. Die HuK-Zuständigkeit ist aber in der Referatsgruppe Verwaltung und Recht angesiedelt.

Die Zusammenarbeit mit dem MU ist vorrangig über die Programmkoordinatorin des MU organisiert. Nur bei stark fachorientierten Fragestellungen wendet sich der Programmkoordinator direkt an das Fachreferat des MU. Das anfänglich noch stark vorhandene Ressortdenken auf der Ebene der Programmkoordinatoren MU/ML konnte im Laufe der Umsetzung abgebaut werden (ML, 2002b).

Zwischen den einzelnen Fachreferaten könnte der Austausch auf Programmebene intensiviert werden. Dies wurde auch schon unter dem Thema „Interne Koordinations- und Informationsstrukturen“ der für die Agrarumweltmaßnahmen zuständigen Fachreferate diskutiert (siehe auch Kapitel 6).

### ***Interne Organisation - vertikal***

Die vertikalen Organisationsstrukturen sind hinsichtlich der Programmumsetzung daran zu messen, ob sie a) einen fachlichen Austausch ermöglichen, und b) zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln gewährleisten.

- a) Die Wertung des fachlichen Austausches zwischen der Ministeriumsebene, den Bewilligungsstellen und den Letztempfängern wurde förderkapitelbezogen dargestellt. Es gibt verschiedene Umsetzungsstränge. Beispielfhaft genannt werden soll die Zusammenarbeit im Agrarumweltbereich und im Bereich der Agrarstrukturverwaltung.

Die Agrarumweltmaßnahmen sind organisatorisch dem MU und dem ML zugeordnet. Während die inhaltliche Ausgestaltung des NAU allein auf Fachreferentenebene stattfand, waren an der Maßnahme f4 die Dezernate für Wasserwirtschaft der Bezirksregierungen beteiligt. Die ÄfA als Bewilligungsstelle für das NAU hätten sich eine stärkere Einbindung bei der Maßnahmengestaltung und Planung der administrativen Umsetzung gewünscht. Bei der Ausgestaltung der Teilmaßnahme f3 wurde aufgrund des hohen Zeitdrucks ebenfalls keine umfassende Beteiligung der Bewilligungsstellen, der Bezirksregierungen und des NLÖ durchgeführt. In der Umsetzungsphase ist der fachliche Austausch ebenfalls unterschiedlich zu werten. So bestehen beispielsweise für das NAU zwischen ML und den ÄfA gute Informationsstrukturen, während die vertikalen Informationsstrukturen zwischen MU und den Bewilligungsstellen für die Maßnahme f4 an der nicht kontinuierlichen Besetzung der Leitungsfunktion im MU leiden.

Der Bereich der Agrarstrukturverwaltung war im Rahmen der Beteiligungsverfahren intensiv eingebunden, sodass hier einzelne Änderungswünsche, die v.a. von Seiten der

kommunalen Gebietskörperschaften geäußert wurden, im Rahmen der Neufassung der zugrunde liegenden Richtlinien in PROLAND Eingang gefunden haben. Der fachliche Austausch im Rahmen der Umsetzung läuft neben speziellen Dienstbesprechungen vorrangig über die Fortbildungsveranstaltungen der Agrarstrukturverwaltung, an denen neben den MitarbeiterInnen der ÄfA auch die Bezirksregierung und das Ministerium teilnehmen. Für den Informationstransfer wurde auch die "Besondere Dienstanweisung" als wesentlich erachtet, ebenso wie das EDV-Programm „PROLAND“, dessen Einführung von entsprechenden Anwenderschulungen begleitet wurde.

In Teilbereichen könnte dieser Austausch sicher noch intensiviert werden, in dem Sinne, dass der wechselseitige Charakter dieses Austausches gestärkt wird. Hier sollte überlegt werden, ob nicht das Dokumentationssystem Agri-Doc, auf das alle Verwaltungseinheiten Zugriff haben, intensiver genutzt werden könnte.

- b) Der Zahlstellenleitung kommt die wesentliche Aufgabe zu, die Fachreferate bei der Umsetzung eines zahlstellenkonformen Verwaltungshandelns zu beraten. Dies ist besonders wichtig bei der Gestaltung von Maßnahmen und Auflagen. In der vertikalen Umsetzung sorgt die Zahlstellenkoordination dafür, dass die gewonnenen Erkenntnisse aus der verwaltungsmäßigen Umsetzung sowie den Prüfungen des Internen Revisionsdienstes und der Bescheinigenden Stelle kontinuierlich in einen Verbesserungsprozess einfließen.

Die Zahlstelle hat diese Aufgabe gut gelöst, indem sie eine Zentrale Dienstanweisung erarbeitet hat und die Fachreferate verpflichtet hat, Besondere Dienstanweisungen für jede Maßnahme zu erstellen, die auf dieser Zentralen Dienstanweisung aufbauen.

Die Umsetzung der Regelungen in den Besonderen Dienstanweisungen wird durch die Fachreferate im Rahmen fachaufsichtlicher Prüfungen und den Internen Revisionsdienst sichergestellt. Da den EvaluatorInnen die internen Prüfprotokolle nicht vorliegen, kann keine Aussage zur Qualität der zahlstellenkonformen Umsetzung getroffen werden. Eventuell vorgefundene Mängel müssen u.E. aber immer vor dem Hintergrund gewertet werden, dass der Anpassung an EU-Regularien ein prozesshafter Charakter zukommt.

### ***Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination***

Es existieren vielfältige Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination am nützlichsten wurde von den Programmkoordinatoren die Bund-Länder-Koordinierungsreferentengruppe eingeschätzt, die sich nach Bedarf mehrmals im Jahr trifft und alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen bespricht. Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das sowohl die Sitzung leitet wie auch Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von der Pro-

grammkoordination in Niedersachsen in Übereinstimmung mit den anderen befragten fünf Bundesländern eine verbesserte Sitzungskultur angeregt (ML, 2002b).

Sinnvoll könnte es u.E. auch sein, zu bestimmten Themen stärker in Unterarbeitsgruppen zu arbeiten, um die Verwaltungspraxis der Bundesländer schon im Vorfeld von Entscheidungen stärker zu berücksichtigen.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde von der Programmkoordinationsebene sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.5.3.1) ist ambivalent. Es gibt die Erwartungshaltung der Bundesländer, dass der Bund eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Ansprüchen der EU-KOM einnehmen soll. Dies soll aber ohne eine Einmischung in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Neben den formellen Strukturen bestehen vielfältige informelle Kontakte auf der Arbeitsebene nicht nur zwischen Bundesländern sondern auch zwischen den anderen beteiligten Ebenen. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. Die informellen Kontakte dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen bei zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinationsebene herangetragen werden.

### ***Externe Organisationsstrukturen mit Umsetzungsrelevanz für PROLAND***

Neben den Abstimmungs- und Zusammenarbeitsstrukturen auf Programmkoordinationsebene existieren vielfältige maßnahmenbezogene Strukturen (GAK-orientiert) sowie die regelmäßigen Treffen der Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan) und der Zahlstellenreferenten. Die Konzentration auf die GAK ist aus Sicht des Bundes verständlich, da hier der konkrete Abstimmungsbedarf besteht. Die Länderprogramme beinhalten aber auch Maßnahmen, die ohne finanzielle Beteiligung des Bundes durchgeführt werden. Hier fehlen entsprechende Gremien auf Bundesebene, in denen die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz) diskutiert werden könnten. Bisher sind solche Diskussionsprozesse eher nach dem Zufallsprinzip organisiert. Die ProgrammbewerterInnen regen an, diese zu verstetigen, indem in regelmäßigen Abständen Treffen - ggf. unter Leitung des BMVEL oder des BMU - organisiert werden (siehe Kapitel 6).

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der EPLR, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Zuständigkeit für die GAK und die Programmkoordination ist im niedersächsischen ML getrennt und auf unterschiedliche Referate verteilt. Daher

sollte zwingend eine regelmäßige und zeitnahe wechselseitige Information in Vorbereitung der Bund-Länder-Sitzungen und zur Ergebnisweitergabe erfolgen.

Die Zahlstellenreferenten der Bundesländer halten ebenfalls regelmäßige Treffen unter Beteiligung des BMVEL ab. Hier bestehen enge Anknüpfungspunkte zur Programmkoordination, da in diesem Gremium die wesentlichen Festlegungen zu den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen getroffen werden. In diesem Zusammenhang ist auf eine enge Abstimmung mit Aspekten der Programmkoordination schon auf der Ebene des BMVEL hinzuwirken.

Grundsätzlich ist aber die Organisation des Austausches über die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene, Zahlstellenreferenten und Programmkoordinatoren) sehr aufwändig und anfällig gegenüber Informationsverlusten und Weitergaberversäumnissen.

### **10.5.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)**

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (z.B. f3, f4, n, m, s und t) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK und weitgehend auch mit finanzieller Unterstützung der GAK durchgeführt. Damit ist die Frage zu untersuchen, in welcher Weise die GAK sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung wie auch hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben Einfluss auf das Fördergeschehen nimmt.

Der Finanzrahmen der GAK ist abhängig von dem zugewiesenen jährlichen Plafond und den zur Verfügung stehenden Landesmitteln, um die Bundesmittel entsprechend binden zu können. In den ersten drei Förderjahren der jetzigen Förderperiode blieb die Mittelausstattung der GAK weitgehend auf dem gleichen Niveau, weil ausreichend Landesmittel zur Kofinanzierung zur Verfügung standen. Wie unter den haushalterischen Restriktionen sich die Mittelausstattung zukünftig entwickeln wird, ist unklar. Wahrscheinlich wird das vergleichsweise hohe Niveau nicht gehalten werden können, sodass nach Alternativen zur Sicherstellung der nationalen Kofinanzierung gesucht werden muss.

Die inhaltliche Ausgestaltung der GAK mit einem starken Fokus auf einzelbetriebliche und überbetriebliche sektorale Maßnahmen wirkt in Teilbereichen restriktiver als die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999, weil verschiedene Handlungsfelder außerhalb des Landwirtschaftssektors nicht bedient werden können (z.B. touristische Infrastruktur und Einrichtungen, Versorgungseinrichtungen, Umnutzung nicht landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz). Zurzeit findet eine intensive Diskussion statt, um die Förderungsgrundsätze der GAK auszuweiten. Niedersachsen hat seine agrarstrukturellen Maßnahmen schon

in der Vergangenheit durch eigene Landesrichtlinien ergänzt. Die hier gemachten Erfahrungen sollte Niedersachsen nach Ansicht der EvaluatorInnen stärker in die derzeit stattfindende Diskussion einbringen.

Im forstlichen Bereich behindern z.T. zu komplizierte Regelungen der GAK die Inanspruchnahme von GAK-Maßnahmen. Die Voraussetzungen für die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse beispielsweise sind laut Aussage des ML zu kompliziert (z.B. Nachweis gemeinschaftlicher Nutzung von Maschinen), sodass die Inanspruchnahme dadurch deutlich vermindert wird.

Im landwirtschaftlichen Bereich und auch der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung hat aufgrund der Änderungen in der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine deutliche Vereinfachung stattgefunden, was die Fördervoraussetzungen und sektoralen Beschränkungen betrifft. Sie wurden auch in der GAK nachvollzogen (siehe Kapitel 3 und 7).

Im Zeitraum 2000 bis 2002 kam es zu jährlichen Änderungen der Förderungsgrundsätze der GAK, v.a. um Aspekte des Umwelt- und Tierschutzes sowie Diversifizierungsanliegen stärker zu berücksichtigen. GAK-Änderungen ziehen entsprechende Änderungen der EPLR und die Anpassung von Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können von den Bundesländern jedoch erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät bezogen auf das EU-Haushaltsjahr nach Brüssel gesandt werden. Abgesehen von den Problemen einer zeitlichen Taktung ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch nicht erforderlich, die Förderungsgrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vorgeschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

## **10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen**

Unter Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen PROLAND abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den Regelungen betroffene Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). Die Maßnahmenkategorien und zugehörigen Fragestellungen orientieren sich an der Vorgeschichte der Maßnahmen (z.B. vormals flankierende Maßnahmen, Ziel-5a- oder Ziel-5b-Maßnahme, reine GAK-/Landesmaßnahme oder neu konzipiert), der Art der Maßnahme (investiv oder konsumtiv) und der EU-Erfahrung der umsetzenden Verwaltung. An dieser Stelle sollen die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und daraus folgende Schlussfolgerungen zusammengefasst werden. Eine detaillierte Übersicht ist MB-X-Tabelle 9.2 zu entnehmen.

### 10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen

Bei der Analyse der finanztechnischen Regelungen standen die Aspekte

- Jährlichkeitsprinzip;
- Unterschiedlichkeit der nationalen und der EU-Haushaltsjahre;
- vertikale und horizontale Mittelumschichtungen;
- Erstattungsprinzip.

im Vordergrund. Da deren Auswirkungen von der Maßnahmenart abhängig sind, wird im Folgenden zwischen flächenbezogenen und investiven Maßnahmen unterschieden.

#### *Flächenbezogene Maßnahmen*

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die flächenbezogenen Maßnahmen, unabhängig von ihrer Laufzeit, mit den finanztechnischen Regelungen der EU vereinbaren lassen. Folgende Problembereiche sind zu vermerken:

- Kontrollen und der Flächenabgleich müssen rechtzeitig abgeschlossen werden, damit die Mittel ausgezahlt werden können.
- Es besteht eine gewisse Planungsunsicherheit bezüglich der Frage, wie über das Jahr 2006 hinausgehend die abgeschlossenen Verträge bzw. Bewilligungen finanziert werden können (EU-Anteil).
- Bei neuen Maßnahmen besteht das Problem der genauen Planung der erforderlichen Mittel, weil keine Erfahrungswerte aus der Vergangenheit vorliegen.
- Vertikale Mittelumschichtungen sind aufgrund der fehlenden gegenseitigen Deckungsfähigkeit der zur Kofinanzierung erforderlichen Haushaltstitel nur begrenzt möglich. Von vertikalen Mittelumschichtungen können flächenbezogene Maßnahmen außerdem aufgrund des festen Antragsdatums im Frühjahr nur in begrenztem Umfang profitieren, da letztlich erst im August/September deutlich wird, in welchen Maßnahmen Mittel nicht verausgabt und intern umgeschichtet werden können.

Beim Erstattungsprinzip gab es gegenüber der Vorgängerperiode keinen Systemwechsel.

#### *Investive Maßnahmen*

Für die investiven Maßnahmen werden größere Probleme mit den finanztechnischen Regelungen angemerkt, die sich v.a. auf das Jährlichkeitsprinzip gepaart mit der Unterschiedlichkeit des nationalen und EU-Haushaltsjahres zurückführen lassen.



## **Jährlichkeitsprinzip und Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre**

Investive Maßnahmen wiesen aus den unterschiedlichsten Gründen Reibungspunkte mit dem Jährlichkeitsprinzip auf:

- Die Verwaltung kann private wie öffentliche Investitionsentscheidungen hinsichtlich ihres Umfangs oder ihrer zeitlichen Taktung nur begrenzt beeinflussen. Dies ist bei der flächenbezogenen Förderung zwar grundsätzlich auch so. Bei den Agrarumweltmaßnahmen ist aber nur die Höhe der Neubewilligungen eine Unbekannte. Die Höhe der Zahlungen für laufende Verpflichtungen kann, abzüglich eines Unsicherheitsfaktors für Sanktionen oder Kündigungen vor Ablauf des Verpflichtungszeitraums, vergleichsweise gut kalkuliert werden.
- Der vorgesehene Umfang von Investitionen kann z.B. aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen deutlich von den Planungen abweichen.
- Die Einhaltung des Zeitrahmens der baulichen Umsetzung von Projekten kann ebenfalls ein Problem darstellen, z.B. aufgrund schlechter Witterungsverhältnisse.
- Das Gebot der Jährlichkeit kann auch ein Problem bei neuen Maßnahmen darstellen, deren mögliche Inanspruchnahme nur schwer zu prognostizieren ist.
- Auch Maßnahmen, die eingebunden sind in festgelegte planungsrechtliche Verfahren, haben Schwierigkeiten mit der Jährlichkeit, weil die bewilligende Stelle keinen Einfluss auf den Abschluss beispielsweise von Planfeststellungsverfahren hat.

Verlässliche Angaben über den Mittelabfluss liegen bei investiven Maßnahmen zumeist erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres vor. Zu diesem Zeitpunkt kann - bezogen auf die einzelne Maßnahme - nur noch unter Schwierigkeiten gegengesteuert oder bei geringem Mittelabfluss ein Alternativprojekt gefunden werden.

Hinzu kommt, dass aufgrund der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre, der späten Genehmigung der GAK-Änderungen sowie der späten Freigabe der GAK- und Landesmittel und eventueller Haushaltssperren nur ein schmaler Zeitkorridor bleibt, um Projekte zu bewilligen, durchzuführen und abzurechnen.

Das Jährlichkeitsprinzip verbunden mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre führt in der Verwaltung zu dem Phänomen der zwei „Bugwellen“. Zu dem bekannten Dezemberfieber vor Ablauf des nationalen Haushaltsjahres tritt das Septemberfieber vor Ablauf des EU-Haushaltsjahres. Hierdurch entstehen zwei Zeiträume, in denen die Bewilligungsstellen für andere Aufgaben fast vollkommen blockiert sind.

Es gibt aber maßnahmen- und programmbezogene Anpassungsstrategien, die in Niedersachsen in den zurückliegenden EU-Haushaltsjahren dazu geführt haben, dass über die Planzahlen im indikativen Finanzplan hinausgehend umfangreiche Mittel aus anderen

Bundesländern und EU-Mitgliedstaaten aufgenommen werden konnten. Niedersachsen hat somit in starkem Maße von dem Jährlichkeitsprinzip profitiert.

Gegen eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips spricht aus Sicht der EvaluatorenInnen das Ziel der Haushaltsdisziplin. Mit einer am Bedarf orientierten Planung, einem straffen Finanzmanagement und einer flexiblen internen Finanzplanung (z.B. generell gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel) kann Niedersachsen auch zukünftig die jährlich geplanten Finanzmittel verausgaben, sofern die erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen.

Auf der anderen Seite würde eine Anpassung des Jährlichkeitsprinzips an die Besonderheiten investiver Maßnahmen eine größere Flexibilität bei der Programmumsetzung bringen. Eine Alternative zum Jährlichkeitsprinzip ist die für die Strukturfonds geltende n+2-Regelung. Im Programmworkshop wurden diese finanztechnischen Regelungen zur Diskussion gestellt. Übereinstimmend wurde festgestellt, dass zumindest für die investiven Maßnahmen eine n+2-Regelung Vorteile in der finanztechnischen Steuerung bringt. Dem Mittelverfall durch das Jährlichkeitsprinzip, das in ähnlicher Form auch bei den GAK-Mitteln gilt, kann zwar durch vielfältige Strategien begegnet werden. Aufgrund des Charakters investiver Maßnahmen wäre aber die Möglichkeit der Übertragbarkeit von Mitteln sachgerechter. Interessant ist auch die Alternative, die in der Arbeitsgruppe "Vereinfachung" der Konferenz in Salzburg zur Ländlichen Entwicklung vorgeschlagen wurde: Danach können maximal 3 % einer Jahrestanche übertragen werden, um v.a. den mit investiven Maßnahmen verbundenen Unwägbarkeiten begegnen zu können, ohne zur Ausfinanzierung einzelner, nicht fristgerecht fertig gestellter Projekte schon die Mittel des folgenden EU-Haushaltsjahres in Anspruch nehmen zu müssen (s.u.).

Unter Wahrung des Ziels Haushaltsdisziplin sollte aus Sicht der EvaluatorInnen, den Ergebnissen des Programmworkshops folgend, auf jeden Fall eine Flexibilisierung der restriktiven haushalterischen Bestimmungen<sup>16</sup> der EU erfolgen.

Die Empfehlung zur Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr wurde von allen Beteiligten am Programmworkshop geteilt. Dies würde einen größeren zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung gerade von investiven Maßnahmen eröffnen und die Abrechnung vereinfachen.

---

<sup>16</sup> Eine solche begrenzte Flexibilisierung hinsichtlich der Übertragbarkeit von Mitteln sollte auch für die nationalen Haushalte gelten.

## Mittelumschichtungen

Die aufgeführten Ursachen führen dazu, dass gerade für investive Maßnahmen die punktgenaue finanzielle Mittelsteuerung schwierig ist, was auch immer wieder in Verhandlungen mit der EU-KOM kritisch angemerkt wurde (EU-KOM, 2002a).

Niedersachsen konnte bislang die Möglichkeiten für vertikale Mittelumschichtungen (auch aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten) intensiv nutzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass durch finanztechnische Strategien immer aufnehmende Maßnahmenbereiche vorgehalten werden konnten:

- Artikel-52-Maßnahmen als Puffer,
- Nutzung von kommunalen Mitteln zur nationalen Kofinanzierung,
- Nutzung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns,
- weit gehende gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel zur Kofinanzierung.

Die Handhabbarkeit von Mittelumschichtungen und das Jährlichkeitsprinzip hängen unmittelbar zusammen. Bislang sah sich Niedersachsen in der komfortablen Situation, nicht nur die eingeplanten, sondern auch noch zusätzliche Mittel kofinanzieren zu können. Davon haben v.a. Maßnahmen des Förderschwerpunkts II profitiert (Wegebau, Flurbereinigung, Dorferneuerung), aber auch forstliche Maßnahmen. In Kapitel 2 wurde schon darauf verwiesen, dass sich die finanzielle Situation des Landes und der Kommunen drastisch verschlechtert hat, sodass zukünftig eher die Knappheit der Mittel die Umsetzung beeinflussen wird. Dies stellt die Programmkoordination hinsichtlich der finanziellen Mittelsteuerung vor neue Aufgaben.

Das BMVEL nennt im Zusammenhang mit der Mittelumschichtung bzw. dem Jährlichkeitsprinzip zwei weitere Aspekte, die sowohl dem Fördercharakter investiver Maßnahmen als auch dem Interesse an einer zeitnahen Abwicklung der Förderung entgegen kommen könnten (BMVEL, 2002a):

- Der Entwurf der neuen EU-Haushaltsverordnung sieht vor, der EU-KOM im Bedarfsfall die Möglichkeit einzuräumen, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung im EAGFL, Abteilung Garantie zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen;
- nationale Modulationsmittel können nach den derzeit geltenden Regeln über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden.

Das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern wird derzeit erneut durch die EU-KOM geprüft. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch Entscheidungen der EU-KOM legalisiert werden muss. Falls sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen

den Bundesländern stattfinden, da die Informationen über Mehr- und Minderbedarfe erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres vorliegen, wenn kein Änderungsantrag mehr gestellt werden kann. Für Niedersachsen würde diese Entscheidung in der Konsequenz bedeuten, dass das Land im Jahr 2005 sein Programm abschließen muss, weil dann die ursprünglich eingeplanten Mittel in vollem Umfang ausgezahlt sind.

Problematisch ist u.E. weniger der strittige Punkt an sich, der auch als Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus gewertet werden kann, als das Zögern der EU-KOM, eine eindeutige Regelung von Anbeginn zu schaffen, die dann über den Förderzeitraum Bestand hat.

### **Erstattungsverfahren**

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren ist für die meisten Maßnahmen kein Problem. Die Möglichkeit, aus nationalen Mitteln entsprechend den Vorgaben der LHO einen Vorschuss zu zahlen, wird in Niedersachsen nicht genutzt (siehe auch MB-Einl-Text 4). Für die Verwaltung stellt das Erstattungsverfahren eine Arbeitserleichterung dar. Insgesamt führt diese Regelung zur Verbesserung der zweckmäßigen Mittelverwendung.

Probleme werden nur bei Projektträgern vermerkt, die über keine finanziellen Rücklagen verfügen, um den Zuschuss entsprechend vorzufinanzieren. Beispiele werden in MB-X-Tabelle 9.2 genannt.

### **10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften**

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet zum einen die generelle Frage nach dem Rechnungsabschlussverfahren sowie den Auswirkungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen auf die Umsetzung des Programms. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.5.2.3 diskutiert.

#### ***Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben***

Das Rechnungsabschlussverfahren (siehe MB-Einl-Text 6) birgt die Gefahr der Anlastung von Ausgaben. Das Rechnungsabschlussverfahren führt dazu, dass den Fragen der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen sowie der Höhe des mit der Umsetzung verbundenen Verwaltungsaufwandes eine große Bedeutung zukommt. Bei der Programmerstellung hat dies nur eine nachrangige Rolle gespielt, da letztlich alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen, soweit das EAGFL-Mittelkontingent ausreichend war, auch Bestandteil von PROLAND geworden sind. Bei der Konzeption von neuen Maßnahmen spielt das Rechnungsabschlussverfahren mit den insofern eine Rolle, dass sich Fachreferate zunehmend überlegen, ob sie sich für die EU-Kofinanzierung einem sehr aufwändi-

gen Verfahren unterziehen sollen, oder ob die rein nationalen Mittel nicht ausreichend sind, um die geplante Maßnahme auch ohne EU-Beteiligung durchführen zu können.

### ***Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen***

Bei der Evaluation der meisten Maßnahmen wurden keine grundsätzlichen Probleme der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgestellt, die die Umsetzung deutlich beeinflusst hätten.

Von Fachreferatsseite wird teilweise kritisch angemerkt, dass die den EU-Regelungen immanente Misstrauenskultur den Prinzipien der Landeshaushaltsordnung, wonach Projekte grundsätzlich regelungskonform abgewickelt werden und Unstimmigkeiten eine Ausnahme darstellen, widerspricht. Auch die neuen Steuerungsmodelle in der Landesverwaltung beinhalten keine Misstrauenskultur, sondern stellen v.a. die Produktverantwortung jedes Einzelnen heraus.

Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften bringt verglichen mit den Vorschriften der LHO und des VwVfG einen Mehraufwand mit sich. Dieser resultiert v.a. aus den Dokumentationspflichten über Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgänge (Fachaufsichten, Systemprüfung), die zu einem systematischen und checklistengestützten Vorgehen verpflichten, sowie dem Fehlen von vereinfachten Verfahrensschritten für Projekte mit geringeren Zuwendungshöhen.

Bei den Verwaltungsbefragungen der Förderkapitel wurden keine grundsätzlichen Probleme mit den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen angemerkt, wobei jedoch alle Förderbereiche gleichermaßen den mit den genannten Regelungen verbundenen Mehraufwand und einzelne Detailregelungen problematisierten.

### **Wo besteht Veränderungsbedarf bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen?**

Kritikpunkte beziehen sich im Wesentlichen auf Detailregelungen und auf die Frage, ob die hohen Standards der EU-KOM bei allen Maßnahmen gleichermaßen, unabhängig von der Zuwendungshöhe sowie dem Finanzierungsanteil der EU, anzuwenden sind.

Beispiele für kritisierte **Detailregelungen** sind

- die Prüfung der Guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen oder
- die Ausgestaltung der Sanktionsregelungen.

Die Probleme mit der Prüfung der Guten fachlichen Praxis sind in Kapitel 6 ausführlich beschrieben.

Die Übernahme der strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens für alle Maßnahmen führt z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen Härten. Auch im investiven Bereich wird diese für nicht sachgerecht gehalten<sup>17</sup>. In der Frage der Sanktionierung nach dem InVeKoS sieht die EU-KOM allerdings in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a). Inzwischen hat die EU jedoch das VwVfG als Grundlage für die Sanktionsregelungen im investiven Bereich anerkannt (ML et al., 2003).

Die EU-Regularien sind auf alle Förderfälle ohne Ausnahme anzuwenden. Es gibt Maßnahmen, die von einer Vielzahl an Antragstellern mit geringen Zuwendungen und wenigen „Standardprojekten“ gekennzeichnet sind. Hier besteht die Tendenz, entweder Mindestzuwendungshöhen einzuführen oder solche Maßnahmen rein national zu finanzieren, um den Aufwand für die betroffenen Verwaltungen zu verringern. Die EU-KOM verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass nicht zwingend alle Maßnahmen EU-kofinanziert werden müssen (EU-KOM, 2003). Nach Ansicht der EvaluatorInnen sollten Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregularien aber nicht so restriktiv wirken, dass sie bestimmte Maßnahmen von vornherein zu Gunsten von einfach zu standardisierenden Maßnahmen ausschließen.

Bei den Agrarumweltmaßnahmen könnte ein solches Vorgehen besonders diejenigen Maßnahmen treffen, die mit einer hohen Ressourcenschutzwirkung häufig nur einen geringen Flächenumfang je Zuwendungsempfänger mit allerdings hohen Aufwendungen haben.

Ein weiterer Vorschlag von Seiten der EvaluatorInnen wurde intensiv diskutiert (ML et al., 2003). Im Rahmen der LHO sind bestimmte vereinfachte Verfahren bei Zuwendungen unter 25.000 Euro möglich, wie z.B. eine Vereinfachung der Verwendungsnachweisprüfung. Von den EvaluatorInnen wurde die Frage gestellt, ob eine Abstufung der Verwaltungserfordernisse auch bei EU-kofinanzierten Projekten sinnvoll wäre. Dieser Vorschlag wurde als nicht praktikabel (Probleme zweier getrennter Verfahren) und wenig sachgerecht eingeschätzt.

Eine breitere Anwendung von Pauschalierungsregelungen, die z.B. in der forstlichen Förderung angewendet werden, an Stelle aufwändiger einzelfallbezogener Verwendungsnachweisprüfungen könnte nach Auffassung der EvaluatorInnen eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes nach sich ziehen.

---

<sup>17</sup> Im Rahmen von EU-Kontrollen des AFP in Hessen wurde die Anwendung des VwVfG als sachgerecht akzeptiert und damit zunächst von der Aufstellung spezifischer Sanktionsregelungen Abstand genommen.

Von der Programmkoordinierungsebene wurde problematisiert, dass die **Interpretation der genauen Ausgestaltung des Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahrens** durch die EU-KOM kontinuierlichen Veränderungen unterliegt und daher für die Programmkoordination schwer einschätzbar ist. Die in den Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgelegten Grundsätze und Beispiele sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten (EU-KOM, 2002b). Gleichwohl werden sie bei Prüfungen vor Ort durch EU-KOM-Dienststellen als Messlatte zur Beurteilung der Qualität der vorgefundenen Systeme genutzt. Sinnvoll wäre eine klare Definition von Regelungskriterien zu Beginn des Programmplanungszeitraums und deren Einhaltung, um den Verwaltungen einen gewissen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen und nicht ständige Anpassungen zu induzieren, die mit einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand verbunden sind.

Die Kontrollkompetenz der EU-Kommission sollte sich auf die Kontrolle der Kontrolle beschränken (ML, 2002b). Ziel der EU-KOM ist es aber andererseits, über die stärkere Definition von Anforderungen und die Kontrolle der Systeme in den Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nachzukommen. Dies ist Ergebnis der politischen Vereinbarung von Berlin und demnach im laufenden Programmplanungszeitraum nicht veränderbar (EU-KOM, 2002e).

### 10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Die Umsetzung eines Programms mit einer siebenjährigen Laufzeit erfordert die Möglichkeit zu Programmänderungen sowohl finanzieller wie auch inhaltlicher Art, die flexibel und verwaltungsökonomisch umzusetzen sind. Im Bezug auf die Vorgaben für die Programmänderung hat die EU-KOM inzwischen zwei Änderungen der zugrunde liegenden Durchführungsverordnung beschlossen (in MB-X-Tabelle 9.1 sind die wesentlichen Änderungen dargestellt). Damit ist ein Teil der Probleme, die die sechs Bundesländer in den Expertengesprächen anführten, beseitigt (siehe Tabelle 10.21).

Das grundsätzliche Problem der Programmänderungen besteht allerdings in der Detailliertheit der Programmplanungen, sodass auch vergleichsweise geringfügige inhaltliche und finanzielle Änderungen formale Entscheidungen der EU-KOM erforderlich machen. Dies erzeugt einen erheblichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bundesländer und innerhalb der EU-KOM. Für die Periode nach 2006 sollte daher ein Programmierungsverfahren gewählt werden, dass die bestehende Steuerung über detaillierte Programmplanungen durch einen Zielsteuerungsprozess (auf der Ebene von Förderschwerpunkten) ablöst. Für ein solches Verfahren ist aber ein längerer Vorlauf für das Abfassen der Programme erforderlich.

**Tabelle 10.21:** Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen

<b>Probleme der Bundesländer</b>	<b>Bereits vorgesehene Änderungen</b>	<b>Wertung durch EvaluatorInnen</b>	<b>Vorschläge</b>
Langwierige Genehmigungsprozedur mit doppelem Konsultationsverfahren	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Dauer z.T. erheblich (rund 2,5 Monate für EU-KOM internes Konsultationsverfahren), Änderungen benötigen zwei Jahre Vorlauf, es existiert aber immer noch kein klarer Zeitplan für die Änderungsprozedur	Sachgerechterer, reduzierter Verteiler, Einhalten der Fristen (15 Tage), verbindlicher Zeitplan für <u>beide</u> Seiten, stärkere bilaterale Vorabklärung, stärkere Bündlungs- und Filterfunktion der zuständigen Abteilung in der DG Agri
Durch Verzögerungen in der Bearbeitung der Programmänderungsanträge entsteht ein enormer Zeitdruck, den die EU-KOM als Druckmittel einsetzt	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Schafft keine Grundlage für ein partnerschaftliches Verhältnis	Klare Zeitvorgaben und Einhaltung der Fristen durch die EU-KOM-Dienststellen, Vorabklärung der zur Genehmigung eingereichten Änderungen
Taktung mit anderen Bundesländern und dem vorgegebenen Termin der EU-Kommission nach der VO (EG) Nr. 445/2002		Hausgemachtes föderales Problem	PLANAK- Sitzungen flexibler taktieren
Zu detaillierte Aufspaltung der Haushaltslinien im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen ziehen einen ständigen Anpassungsbedarf nach sich	VO (EG) Nr. 963/2003 sieht vor, dass die Maßnahmen j) bis v) als eine einzige Maßnahme unter der Bezeichnung j) Förderung der Anpassung und der Entwicklung von ländlichen Gebieten zusammengefasst werden können	Für Finanzplanung durchaus sinnvoll, aber aus Steuerungsgründen und zur Evaluierung dieses sehr heterogenen Maßnahmenbereichs ist unbedingt eine sinnvolle feingliedrige interne Planung und Datenerhaltung erforderlich	Verbindlicher Finanzplan nur noch auf Ebene der Förderschwerpunkte, darunter liegende Detailplanung und Änderungen im Begleitausschuss



<b>Probleme der Bundesländer</b>	<b>Bereits vorgesehene Änderungen</b>	<b>Wertung durch EvaluatorInnen</b>	<b>Vorschläge</b>
Grenzen der genehmigungsfreien vertikalen Mittelschichtung durch die vorgegebenen Schwellenwerte des Artikel 44 der VO (EG) Nr. 445/2002	Durch die Änderung der VO (EG) Nr. 445/2002 wurden die Schwellenwerte für die Erforderlichkeit einer Genehmigung geänderter Planansätze auf 15 % bzw. 20 % nach oben gesetzt	Bleibt abzuwarten, wie sich diese Veränderungen auswirken; problematisch aus Sicht der Evaluierer wird die schleichende Änderung in der Planausrichtung gesehen, die durch die jährliche Erhöhung um 14,9 % der Mittelausstattung bestimmter Maßnahmen erfolgen kann	
Aufwändige Unterlagen durch vorgegebene Gliederung	Indirekte Vereinfachung auch hier durch die Neuregelung des Artikel 44, da Genehmigungserfordernisse reduziert wurden, das Standard-Dokument (Anhang 5 der Arbeitsunterlagen) ist gegenüber der früheren Version einfacher und übersichtlicher		
Subjektives Gefühl, dass Wertung von Änderungen und Zeitdauer bis zur Entscheidung von zuständigem Bearbeiter der EU-KOM und Zufällen abhängig, also unkalkulierbar ist	Viele Tatbestände unterliegen nur noch der Anzeige- oder Notifizierungspflicht, dadurch unterliegen zukünftig viele Änderungen nicht mehr dem aufwändigen Konsultationsverfahren (Entschlackung des Verfahrens)	Der subjektive Eindruck der Bundesländer kann nachvollzogen werden; das Problem ist nur, dass eine 100-prozentige Vereinheitlichung einen solchen Abstimmungsaufwand erfordern würde, dass Änderungen gar nicht mehr innerhalb bestimmter Fristen umzusetzen wären, ein gewisses subjektives Element ist also systemimmanent. neuer A-Punkt: Ziel einer Maßnahme wenig konkret gefasst, zu allgemein	Klare Vorgaben sowohl zeitlicher als auch verfahrenstechnischer Art und enge inhaltliche Abstimmung zwischen den Bearbeitern in EU-KOM, Wahrnehmung einer Filter- und Bündelfunktion der zuständigen Abteilung der DG-Agri gegenüber anderen Dienststellen; wichtig wäre u.E. auch eine stärkere Rolle des Bundes im Programmänderungsverfahren zur Abstimmung zwischen den Ländern, z.Z. laufen vorwiegend informelle bilaterale Abstimmungen

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht des Landes Niedersachsen sind die Genehmigungsentscheidungen der EU-KOM zu stark differenziert. Es wurde darauf verwiesen, dass bei kleineren neuen Maßnahmen für geringfügige Änderungen der Maßnahmen die gesamten Änderungsprozeduren durchlaufen werden müssten. Aber auch kleine Anpassungen sind im Hinblick auf eine Feinsteuerung z.T. erforderlich; der damit verbundene Verwaltungsaufwand ist allerdings sehr hoch (ML et al., 2003). Auch die Anzeigepflicht bei reinen Programmanpassungen verursacht einen übertriebenen Aufwand. Ein wesentliches zeitliches Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass erst die Entscheidungen zum Bundes- und Landeshaushalt abgewartet werden müssen, damit die Anträge fertig gestellt werden können. Damit ist der Januar der frühestmögliche Termin für die Einreichung des Änderungsantrags. Unter terminlichen Erwägungen müssten die Änderungen im Dezember lanciert

werden, damit im Sommer auch die Genehmigung erfolgen kann. Verbunden mit einer Bearbeitungsdauer der Anträge von bis zu sechs Monaten bleibt dadurch wenig Zeit für die Umsetzung der genehmigten Planänderungen im laufenden Programmjahr. Finanzielle Änderungen hingegen können i.d.R. erst im März gestellt werden, weil dann erst Klarheit über die zur Verfügung stehenden nationalen Kofinanzierungsmittel herrscht. Dies hätte zur Folge, dass Änderungen im laufenden EU-Haushaltsjahr aber überhaupt nicht mehr genehmigt werden könnten. Deutlich wird, dass die Unterschiedlichkeit des EU- und nationalen Haushaltsjahres nicht nur in Bezug auf das Jährlichkeitsprinzip, sondern auch im Bezug auf die Programmänderungsprozeduren ein wesentliches Problem darstellt.

Zusammenfassend empfehlen die ProgrammbewerterInnen, auch die Änderungspraxis der Länder zu überdenken. Die langfristige strategische Ausrichtung sollte im Vordergrund stehen und weniger kontinuierliche Feinjustierungen und Änderungen im Sinne von Testballons. Diese sollten eher durch ergänzende Landesmaßnahmen verwirklicht werden. Der Ausspruch der EU-Kommissionsvertreter, dass das Recht zur jährlichen Änderung keine Pflicht zur Änderung bedeutet (EU-KOM, 2003), trifft auch aus Sicht der Programmevaluation das Problem. Bei ständigen Neuausrichtungen von Maßnahmen ist es noch schwieriger, Wirkungen auf bestimmte Maßnahmenmerkmale zurückzuführen. Eine ruhigere Hand bei der Programmierung, eine deutlichere Strategie und weniger Detailregelungen wären anzuraten.

Die Einflussmöglichkeiten des Bundeslandes Niedersachsen sind hier allerdings gering. Zum einen handelt es sich in der Mehrzahl der inhaltlichen Änderungen um das Nachvollziehen von GAK-Änderungen. Zum anderen wurde herausgestellt, dass es gerade bei neuen Maßnahmen wichtig ist, Anpassungen vornehmen zu können, wenn sich einzelne Regelungen als nicht praktikabel erweisen (ML et al., 2003).

#### **10.5.2.4 Fazit**

Die mit der generellen Anwendung der EAGFL-Garantieregelungen auf alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verbundenen Probleme wurden anhand von drei Feldern diskutiert:

- den finanztechnischen Regelungen,
- den Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einschließlich der Sanktionen sowie
- den Modalitäten für Programmänderungen.

Die EU-Kommission verweist in ihrem Papier zur Vereinfachung darauf, dass „die Komplexität bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene [...] aber auch im Zusammenhang mit der bereits vorhandenen

komplexen Struktur der nationalen Vorschriften, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu sehen [ist], die je nach Mitgliedstaat in Aufbau und Ablauf sehr unterschiedlich sein können“ (EU-KOM, 2002c).

In Niedersachsen haben weder die finanztechnischen Regelungen noch Verwaltungs- und Kontrollvorschriften die Gesamtprogrammumsetzung behindert. Gerade vom Jährlichkeitsprinzip konnte Niedersachsen bislang profitieren, weil es in umfangreichem Maße zusätzliche Mittel aus anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten aufgenommen hat. Damit hat sich die Programmstruktur hin zum Förderschwerpunkt II verschoben, weil sowohl von den intern umgeschichteten wie auch zusätzlich aufgenommenen Mitteln einzelne Maßnahmen dieses Förderschwerpunktes überdurchschnittlich profitierten.

Es gibt vielfältige Strategien, mit dem Jährlichkeitsprinzip finanzstrategisch umzugehen. Die Möglichkeit, solche Strategien zu ergreifen, hängt u.a. eng von der Verfügbarkeit zusätzlicher Kofinanzierungsmittel (Artikel-52, kommunale Mittel) ab. Dadurch wird die Programmausrichtung entscheidend beeinflusst.

Für die investiven Maßnahmen könnte die Einführung einer n+2-Regelung oder der Möglichkeit einer begrenzten Mittelübertragung zwischen den Jahren zu einer Flexibilisierung der finanziellen Programmabwicklung führen.

Bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen unterliegen v.a. Detailregelungen der kritischen Bewertung und bedürfen einer Überarbeitung durch die EU. Im Großen und Ganzen haben sich die umsetzenden Verwaltungen nach Anfangsschwierigkeiten mit den Verwaltungs- und Kontrollregelungen arrangiert. Problematisiert wird die daraus resultierende höhere Arbeitsbelastung bei gleich bleibenden oder zurückgehenden Personal.

Bezogen auf die analyseleitenden Fragenstellungen (siehe Tabelle 2.3) lässt sich vor allem der Unterschied zwischen investiven und flächenbezogenen Maßnahmen herausstellen. Erstere haben besonders Probleme bei der finanztechnischen Abwicklung, letztere eher bei bestimmten Detailregelungen im Rahmen der Kontrolle (z.B. der Prüfung der GfP).

Sowohl bei investiven wie bei flächenbezogenen Maßnahmen wird das Problem der Angemessenheit der Sanktionen thematisiert.

Die Frage der Vorgeschichte der einzelnen Maßnahmen spielt eine gewisse Rolle bei der Entwicklung des Mittelabflusses, weil z.B. neue Maßnahmen (z.B. n) einen gewissen Planungsvorlauf erfordern. Mit eher progressiven Planansätzen wäre das Problem aber geringer gewesen. Da in Niedersachsen alle neuen Maßnahmen an bestehende Verwaltungsabläufe angebunden sind, können keine grundsätzlichen Probleme bei der Integration von neuen Maßnahmen in das Zahlstellensystem gesehen werden.

Die Regelungen zu den Programmänderungen haben sich sukzessive konkretisiert, sodass es sich, mit Ausnahme des nach wie vor aufwändigen Konsultationsverfahrens auf Seiten der EU-KOM und der daraus resultierenden Zeitverzögerungen, zumindest aus formaler Sicht um ein weitgehend akzeptables Verfahren handelt. Das grundsätzliche Problem der zeitlichen Taktung mit nationalen Entscheidungsprozessen zur GAK bleibt allerdings weiterhin bestehen. Des Weiteren ist die Frage der Darstellung und Genehmigung von Umschichtungen zwischen den Bundesländern weiterhin ungeklärt, sollte aber einer raschen Klärung zugeführt werden.

Viele der aufgezeigten Probleme könnten gelöst werden, wenn - ohne von dem Anspruch EU-weit einheitlicher Rahmenregelungen abzurücken - sowohl finanztechnische Regelungen wie auch Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen die Unterschiedlichkeit der Maßnahmen der 2. Säule im Vergleich zur 1. Säule stärker berücksichtigen würden.

### 10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

In Kapitel 2 wurden unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Aspekte Publizität und Partnerschaft gefasst. Die Frage der Publizität wurde bereits umfassend in den Förderkapiteln beschrieben und wird an dieser Stelle nicht mehr aufgegriffen.

Schwerpunktmäßig soll in diesem Kapitel, wie schon in Kapitel 2 ausgeführt, eine Darstellung der vertikalen Partnerschaft erfolgen, und zwar in den Phasen Programmerstellung, Programmgenehmigung und Programmumsetzung mit einem Fokus auf umsetzungsrelevante Aspekte, die z.T. schon bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen thematisiert wurden.

**Partnerschaft** umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU) wie auch **horizontal** auf den einzelnen Ebenen zwischen relevanten öffentlichen und privaten Akteuren (Thielemann, 2002).

#### 10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

Das Partnerschaftsprinzip innerhalb eines Föderalstaates steht prinzipiell für direkte Kontakte zwischen den Länderakteuren und der EU-Kommission und reibt sich daher mit der Vorstellung, dass der europäische Politikprozess als ein Zwei-Ebenen-Spiel nationaler und supranationaler Akteure zu begreifen ist (Thielemann, 2002, S. 178). Die Rolle des Bundes als „gatekeeper“ zwischen supranationalen und subnationalen Behörden und auch die Erwartungshaltung der Länderverwaltungen an den Bund im Rahmen der Konsultatio-

nen und Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission wird hierdurch unklarer. Einerseits soll der Bund sich nicht in Länderangelegenheiten einmischen, andererseits soll er aber für die Bundesländer eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Anforderungen der EU-Kommission einnehmen.

Die Entscheidungsprozesse innerhalb der Konsultationsverfahren im Rahmen der Programmerstellung, -änderung und -umsetzung sind kritisch zu werten. Die vorherige multilaterale Festlegung von Förderpolitiken entwickelt im Verlauf der Programmerstellung und Umsetzung zu einer bilateralen Konstellation zwischen EU-Kommission als Sachwalter der Ratsmehrheit und der jeweiligen Landesverwaltung. Die erforderliche Zustimmung beider Seiten birgt aus Sicht der umsetzenden Verwaltungen die Gefahr eines supranationalen Vetos und gibt der EU-Kommission im Vorfeld einer anstehenden Entscheidung ein nicht zu unterschätzendes informelles Einflusspotenzial (Bauer, 2002b, S. 106). Mit den Worten mehrerer Programmkoordinatoren: „Friss oder stirb“. Dieses Gefühl der ungleichgewichtigen Ausgangslage wird dadurch verstärkt, dass die Vorgaben der EU-Kommission im Vorfeld oft nicht hinreichend bekannt sind und unterschiedliche Auffassungen über den Detailgrad europäischer Regelungen bestehen.

Beide Problemfelder der vertikalen Partnerschaft sind mehr oder weniger systembedingt und nicht grundsätzlich zu lösen. Verbesserungen in einzelnen Punkten sind jedoch möglich und erforderlich (s.u.).

Im Rahmen der Halbzeitbewertung haben die ProgrammbewerterInnen bei den sechs Ländern auf Ebene der Programmkoordination Aspekte der Zusammenarbeit innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie mit Bund und EU-Kommission abgefragt. Die Zusammenarbeitsaspekte bezogen sich auf unterschiedliche Phasen:

- Programmerstellung (Einschätzung des Bundes und der EU-Kommission),
- Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife,
- Programmumsetzung.

Die tabellarische Darstellung der Wertungen (siehe Tabellen 10.22 bis 10.24) gibt ein Bild der subjektiven Einschätzungen aus Sicht der sechs befragten Bundesländer wieder. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission<sup>18</sup> wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

---

<sup>18</sup> Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geografische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

**Programmerstellung**

Tabelle 10.22 stellt die Einschätzungen der Programmkoordinationsebene über die Zusammenarbeit mit dem Bund und der EU-Kommission während der Phase der Programmerstellung dar.

**Tabelle 10.22:** Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

	trifft zu	trifft vorwiegend zu	trifft vorwiegend nicht zu	trifft überhaupt nicht zu
Informationen werden rechtzeitig weitergegeben.	■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ● ●	● ●	
Informationen werden eindeutig weitergegeben.	■ ■	■ ■ ■ ● ● ●	■ ● ● ●	
Informationen werden lückenlos weitergegeben.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	
Es werden einheitliche Vorgaben gemacht.		■ ■ ■ ■ ■ ● ●	■ ● ● ● ●	
Es erfolgt eine ausreichende Unterstützung bei Problemen.	■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■ ●	● ●	
Ausreichend kompetente Ansprechpartner sind vorhanden.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	

■ - bezogen auf den Bund

● - bezogen auf die EU-Kommission

Jedes befragte Programmkoordinierungsreferat konnte jeweils eine Wertung für den Bund und die EU-KOM abgeben.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu und die äußeren Rahmenbedingungen, was den Zeitrahmen und den Konkretisierungsgrad der Vorgaben betraf, nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind Informationstransfer und Hilfestellung bei Problemen wesentlich. Grundsätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission. Dem Bund kam in der Phase der Programmerstellung v.a. die Aufgabe der Weitergabe von Informationen der EU-KOM an die Länder und der Herstellung eines einheitlichen Informationsstandes zwischen den Ländern zu. Des Weiteren sind strittige Grundsatzfragen durch den Bund mit der EU-KOM zu regeln. Ein Beispiel war die Frage der Guten fachlichen Praxis und der Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

Die Tätigkeit der EU-Kommission hinsichtlich einzelner Aspekte wurde negativer gewertet. Bei den Aspekten „Weitergabe von eindeutigen Informationen“ und „Festlegung von einheitlichen Vorgaben“ ist die Einschätzung der Programmkoordinatoren allerdings uneinheitlich. Einige Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenige vereinheitlichende Vorgaben macht. Dies liegt z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von MitarbeiterInnen der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erweisen. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass verlässlich abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

### ***Programmgenehmigung***

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 benötigte die EU-Kommission sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente, sodass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundeslandinterne Zusammenarbeit bei der Überarbeitung wird überwiegend als gut bewertet. Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet (siehe Tabelle 10.23).

U.E. hatte der Bund in der Konsultationsphase eine schwierige Position. Die Konsultation erfolgte in starkem Maße bilateral zwischen der EU-KOM und dem einzelnen Bundesland unter Umgehung der Bundesebene. Der Bund war zwar noch mit einem Vertreter bei den Vor-Ort-Gesprächen der Länder in Brüssel beteiligt; den Überblick über die Veränderung aller Länderprogramme zu bewahren, konnte vom Bund aufgrund der Dynamik des Konsultationsverfahrens jedoch nicht geleistet werden.

Aus Sicht Niedersachsens ist die Zusammenarbeit mit der EU-KOM zuweilen schwierig, da die EU-KOM sich vorab nicht eindeutig positioniert, sondern erst nach aufwändigen Konsultationsverfahren Entscheidungen trifft, deren Zeitdauer zudem übermäßig lang ist (ML, 2002b).

Die Konsultationen mit der EU-KOM fanden nach überwiegender Meinung der Bundesländer nicht in einer partnerschaftlichen Atmosphäre statt. Aus Sicht einiger Bundesländer hat die EU-KOM mit der Ankündigung, dass ein Sachverhalt entweder in ihrem Sinn geändert oder die Genehmigung des EPLR von der Tagesordnung des STAR-Ausschusses gestrichen wird, ein machtvolles Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Des Weiteren kritisieren die Befragten, dass es bezüglich der Terminvorgaben eine deutliche Schieflage gibt. Während die EU-KOM nach Auffassung der Bundesländer Fristen großzügig interpretiert, waren die Bundesländer gehalten, die von der KOM eingeräumte Frist von 15 Werktagen zur Bearbeitung der umfangreichen Fragenkataloge einzuhalten.

Auch die zuständigen EU-KOM-Dienststellen bezeichnen das Konsultationsverfahren und die daraus resultierenden Anforderungen an die formale und inhaltliche Programmstruktur als komplex und zeitaufwändig. Das Konsultationsverfahren lässt sich als Gratwanderung zwischen sehr detaillierten Vorgaben aus Brüssel und zu vagen Vorschriften der EU-Verordnungen, die zu Unsicherheiten führten, kennzeichnen. Insgesamt war das Verfahren sehr zeitaufwändig, weil zunächst alle Dienststellen innerhalb der DG-Agri zu beteiligen waren (15 Werktage) und daraufhin nach einem festgelegten Verteiler die externen Generaldirektionen beteiligt wurden (wiederum 15 Werktage)<sup>19</sup>. Trotz eines zugrunde gelegten Prüfrasters war die Formulierung von einheitlichen Positionen in allen Details schwierig. Oberstes Primat war die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme, die von allen Dienststellen der EU-KOM mitgetragen werden (EU-KOM, 2003). Dies erschwert tendenziell die Gestaltung neuer Maßnahmen und verhindert die Aufnahme innovativer und experimenteller Maßnahmen in die ländlichen Entwicklungsprogramme.

**Tabelle 10.23:** Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
bundeslandintern		● ● ● ●				
innerhalb des/der eigenen Hauses/Behörde	●	● ● ● ●	●			
mit anderen beteiligten Häusern/Behörden	●	● ● ● ●				
mit anderen Bundesländern	● ●	● ● ●		●		
in der Bund-Länder-Referenten AG		● ●	● ● ● ●			
mit dem BMVEL		● ●	● ● ● ●			
mit der EU-KOM			● ● ● ● ●	●		

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt wurden. Erst zu diesem Zeitpunkt war der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU-KOM so weit abgeschlossen, dass klarere Positionen vorhanden waren, wie die Programme akzeptabel ausgestaltet werden sollten. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen,

<sup>19</sup> Es werden immer die kompletten Unterlagen verschickt. Ebenso sind die Dokumente zu übersetzen.



beispielsweise in Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Eine vollständige Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder wäre allerdings unter dem enormen Zeitdruck nicht herstellbar gewesen (EU-KOM, 2003), sodass v.a. im technischen Bereich (z.B. Struktur der indikativen Finanzpläne, Kofinanzierungssätze) schon zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar sind. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- der Detaillierungsgrad der indikativen Finanzpläne ist unterschiedlich,
- die Darstellung der flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und 2080/1992 ist uneinheitlich,
- sehr unterschiedlicher Kofinanzierungssatz im Rahmen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung,
- in einigen Bundesländern mussten die Artikel-33-Maßnahmen, insbesondere die Dorferneuerung, stärker aufgesplittet werden als in anderen Bundesländern,
- unterschiedliche Handhabung der Möglichkeit von vertikalen top-ups bei der Ausgleichszahlung gemäß Art. 16.

Die DG-Agri stellt in ihrer rückschauenden Wertung des Konsultationsverfahrens darauf ab, dass ihr Anliegen nicht die Interpretation von Rechtstexten zur Verhinderung oder Verkomplizierung von Maßnahmen war. Vielmehr wollte sie sicherstellen, dass die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagenen Maßnahmen auch für die Regelungen anderer Politikbereiche (1. Säule, Wettbewerb, Regionalpolitik) und Generaldirektionen akzeptabel ausgestaltet werden. Damit sieht sich die Direktion E der DG-Agri in der Rolle des Vermittlers zwischen den Bundesländern und den anderen Direktionen sowie Generaldirektionen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vornherein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft<sup>20</sup>. Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr - und nicht den Mitgliedstaaten - als Initiator der Rechtssetzung und der Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung bezüglich der Rolle der EU-KOM und ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

---

<sup>20</sup> Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

### ***Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmstellungen und Programmgenehmigungsverfahren***

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene haben die EvaluatorInnen nach Verbesserungsvorschlägen für zukünftige Programmstellungen gefragt. Diese sind in MB-X-Text 9.3 synoptisch zusammengefasst. Dabei werden wesentliche Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

- Dezentralisierung der Programmplanung:  
Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte in Partnerschaft vorgenommen werden, die weitere Suballokation der Fondsmittel auf Maßnahmen sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Änderungsanträge sich bislang mit finanziellen Mittelumschichtungen beschäftigt hat, wäre dies eine deutliche Flexibilisierung und Arbeitserleichterung.
- Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der EU-Kommission:  
Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.
- Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung:  
Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der EU-Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der EU-Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die EU-Kommission auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substanzieller Gegenvorschlag vorgelegt worden ist.

### ***Programmumsetzung***

Im Bereich der Programmumsetzung wird unter dem Aspekt Partnerschaft auf den Begleitausschuss und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM näher eingegangen. Die anderen Zusammenarbeitsstrukturen im bundesdeutschen föderalen System wurden bereits im Kapitel 10.5.1.2 beschrieben.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.24).

**Tabelle 10.24:** Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
Begleitausschuss				••	••	••
Bund-Länder-Arbeitsgruppe		••••	•	•		
Bund	•	•	••	••		
EU-Kommission		••	••••			
informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern	••••	••				

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragung der Programmkoordinatoren.

### Rolle des Begleitausschusses

Der Begleitausschuss wird im Vergleich zu den anderen an der Umsetzung beteiligten Gremien/Institutionen deutlich schlechter bewertet (siehe auch MB-X-Text 9.1).

Nach den in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnissen ist diese schlechte Beurteilung auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Die EU-KOM ist nur noch mit beratender Position im Begleitausschuss vertreten. Sie kommentiert daher nur verhalten die Vorschläge und kann keine endgültigen Entscheidungen treffen;
- Von den Inhalten unterscheidet sich der Begleitausschuss nur unwesentlich von den Bund-Länder-Koordinierungsreferenten (PKR)-Treffen. Er ist aufgrund seiner Geschäftsordnung nur formalisierter.

Als Unterschied zu den PKR-Treffen kann in erster Linie herausgestellt werden, dass im Vorfeld zu den Begleitausschusssitzungen die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene erfolgt und die EU-KOM eine stärkere Verpflichtung hat, anwesend zu sein.

Insgesamt sollte die Managementfunktion des Begleitausschusses gestärkt werden. Lang et al. (1998) schlagen vor, „die Entscheidung über Implementationsschritte und Reprogrammierungen [...] in der Hand der Begleitausschüsse [zu belassen]. Die Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen

in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfüttern kann und gleichzeitig einen Einblick in die Stärken und Schwächen der Programmimplementation erhält.“ Gleichzeitig ist aber aus Sicht der ProgrammbeurterInnen die Funktion des Begleitausschusses aufzuwerten, indem formale Aufgaben entweder entfallen oder delegiert werden, und damit mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums bleibt.

Im Rahmen der dritten Sitzung des Begleitausschusses 2002 wurde das System des Begleitausschusses vom BMVEL insgesamt zur Diskussion gestellt. Nach einheitlicher Auffassung aller Bundesländer sollte - trotz der deutlichen Kritik der im Rahmen der 6-Länder-Evaluation befragten Programmkoordinatoren - das bislang praktizierte Begleitausschussverfahren beibehalten werden, da es sich bewährt habe (BMVEL, 2002b).

Aus Sicht der Evaluatoren sind die Gründe, dieses Gremium weiter fortzuführen, nicht nachvollziehbar. Die PKR können inhaltlich vergleichbare Themen diskutieren und zu einzelnen Tagesordnungspunkten auch beratende Vertreter der EU-KOM einladen. Da im Rahmen des Begleitausschusses keine intensive inhaltliche Diskussion der Änderungsanträge stattfindet, können u.E. die erforderlichen Formalien für die Änderungsanträge auch im Umlaufverfahren gewährleistet werden.

### **Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung**

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird von den Programmkoordinatoren auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die schon bei der Diskussion des Programmstellungs- und Programmgenehmigungsprozesses problematisiert wurden.

Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, die für die betroffenen Länderverwaltungen beträchtliche Konsequenzen nach sich zieht. Die Länderverwaltungen sind bis zum Vorliegen einer formalen EU-Kommissionsentscheidung aus rechtlichen Gründen nicht handlungsfähig, selbst wenn die Entscheidung informell bereits abgestimmt ist. Formale Entscheidungen sollten daher innerhalb der EU-KOM zügiger getroffen werden.

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Papiere schneller vorlegen und auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - reagieren würde. Die EvaluatorInnen regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten ebenfalls zur Kenntnis zu geben (z.B. im Rahmen von CIRCA).

Das Konsultationsverfahren zur Entscheidung über Programmänderungen ist aus Sicht der EvaluatorInnen von einem mangelnden Zeitmanagement gekennzeichnet. Rückfragen er-

füllen z.T. nur einen taktischen Zweck, nämlich Zeit zu gewinnen, und keinen inhaltlichen Zweck. Viele Fragen werden von Seiten der EU-KOM standardmäßig gestellt, ohne dass die zuständige Einheit der DG Agriculture eine Filterfunktion wahrnimmt.

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM verändert und verfeinert. Dabei findet auf der einen Seite eine Vereinfachung und Flexibilisierung in den Durchführungsbestimmungen (z.B. bei der Frage von Programmänderungen) und auf der anderen Seite eine sehr feine Detailregulierung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, wie sie in diversen Dokumenten der EU-KOM niedergelegt sind, statt (EU-KOM, 2002b). Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die EU-KOM in Übereinstimmung mit Artikel 274 EG-Vertrag die Verwaltungen der Mitgliedstaaten vor dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament vertritt. Sie trägt damit die alleinige Verantwortung für eine Verwaltung, die ihr in der Praxis per definitionem entzogen ist (EU-KOM, 2002e). Die untersuchten Bundesländer kritisieren in diesem Zusammenhang v.a. das iterative Vorgehen der EU-KOM, die mit jedem Kontrollbesuch ihre Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen stärker präzisiert, sodass ständig nachgebessert werden muss.

Aus Sicht der EU-Kommission sind die o.g. Unzufriedenheiten mit den Regularien, auch denen zur Programmänderung (siehe Kapitel 10.5.2.3), nicht mit der für die EPLR-Umsetzung zuständigen Abteilung der DG Agri, sondern im STAR-Ausschuss zu thematisieren. Damit fordert die EU-Kommission ein größeres Verständnis der Rollen untereinander ein (EU-KOM, 2003). Dies ist u.E. auch ein Problem des föderalen Systems der Bundesrepublik, denn bei EU-Angelegenheiten ist ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erforderlich, damit im STAR-Ausschuss auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden.

### **10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft**

Die Intensität der Einbindung (sub)regionaler Akteure und Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der Erstellung und Umsetzung der EPLR ist aufgrund der Verordnungstexte in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Von der EU-Kommission wird aber zunehmend eine substantielle Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner eingefordert, was nicht zuletzt durch die zunehmende Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert wird.

In Deutschland ist die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmbe-

rechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. U.E. ist der Begleitausschuss, zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung, kein geeignetes Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Die Inhalte der Begleitausschusssitzungen sind mehr von finanztechnischen und administrativen denn von strategischen Fragestellungen geprägt. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld in den Bundesländern beschlossen, sodass auf der Ebene des Bundeslandes ein Engagement der WiSo-Partner sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Niedersachsen ist nach Auffassung der EvaluatorInnen die Beteiligung zur Erstellung von PROLAND als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss der Beteiligung auf die Programmgestaltung zu erkennen ist. Im Rahmen der Umsetzung wurden weitere Aktivitäten zur Beteiligung der WiSo-Partner auf Programmebene unternommen, die aber insgesamt auf wenig Resonanz stießen. So wurden die WiSo-Partner schriftlich über den Lagebericht und Planänderungen informiert. Des Weiteren wurde eine Veranstaltung mit den WiSo-Partnern auf Programmebene durchgeführt. Auf dieser Veranstaltung wurde gemeinsam von allen Beteiligten beschlossen, die Ergebnisse der Halbzeitbewertung abzuwarten, um dann das nächste Treffen einzuberufen.

Ein Grund für die bislang geringe Resonanz auf die Angebote zur Beteiligung ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen inhaltlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Des Weiteren ist u.E. die Form der bisherigen Beteiligung auch nicht geeignet, ein großes Interesse bei den WiSo-Partnern zu wecken. 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 (z.B. im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen). Aus Sicht der Programmkoordination sollte hierauf ein Fokus gelegt werden.

Eine Beteiligung auf Programmebene ist aus Sicht der ProgrammbewerterInnen aber trotz der bisherigen geringen Resonanz notwendig, um insgesamt die strategische Diskussion einer Politik für ländliche Räume voranzubringen:

- formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren sind für die Transparenz von Entscheidungen erforderlich;
- zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung ist eine Beteiligung ratsam, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnis über den Stand der Umsetzung zu vermitteln;

- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen besteht in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in die Interessen anderer Gruppen und im Wegfall bilateraler, „sternförmiger“ Diskussionsprozesse.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus Sicht der EvaluatorInnen:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten (z.B. im Bereich der NNA);
- Abfrage von Interessen bei den WiSo-Partnern;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen wie z.B. „Wie könnten Agrarumweltmaßnahmen zukünftig ausgestaltet werden?“, „Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Mid-Term Review für die Förderung aus der 2. Säule?“ im Zusammenhang mit dem EPLR kann zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die Teilnehmer zu überfordern.

### 10.5.3.3 Fazit

Unter dem Stichwort „vertikale Partnerschaft“ wurde v.a. die Funktion des Begleitausschusses und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM thematisiert. In seiner derzeitigen Ausgestaltung steht der Begleitausschuss unter starker Kritik sowohl der Bundesländer wie auch der EU-KOM. Dieser Kritik können sich die BewerterInnen anschließen. Entweder schafft man es, den Begleitausschuss von formalen Inhalten zu „entrümpeln“ und damit strategisch-inhaltlichen Diskussionen mehr Platz einzuräumen, oder man verzichtet auf dieses Gremium.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die während der Programmerstellung, -genehmigung und -umsetzung problematisiert wurden. Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen werden, wie auch das Problem der Schwerfälligkeit der internen Abstimmungsprozesse innerhalb der EU-KOM, sodass es teilweise lange dauert, bis die EU-KOM auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen mit Antworten reagiert.

Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Bei Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollte ein inhaltlicher Aufhänger im Vordergrund stehen.

## 10.6 Begleitsysteme

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Auf Programmebene wurden sie in Kapitel 2.5 beschrieben; daneben wurden die spezifischen maßnahmenbezogenen Systeme auch in den Förderkapiteln dargestellt.

Im Folgenden wird die Eignung dieser verschiedenen Begleitsysteme

- zur Berichterstattung,
- zur Programmsteuerung und
- als Evaluationsgrundlage

diskutiert. Schwerpunkt soll auf die beiden EU-relevanten Erfassungs- und Begleitsysteme gelegt werden: das EU-Monitoring und die Kreuzchenlisten bzw. die daraus abgeleitete Tabelle 104.

### 10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung

Die Berichterstattung über den Einsatz öffentlicher Fördermittel ist ein wesentlicher Zweck der Begleitsysteme. Dazu müssen diese Systeme zunächst Auskunft über finanzielle Aspekte, aber auch einen Überblick über die Förderinhalte geben. Dabei sollten die Systeme miteinander kompatibel sein und möglichst flexible Auswertungsmöglichkeiten beinhalten.

In Niedersachsen gibt es kein einheitliches Erfassungssystem, obwohl alle Fördermaßnahmen mehr oder weniger eng zusammenhängen und letztlich fast alle in die bestehenden Mischfinanzierungssysteme EU-Bund-Land eingebunden sind.

Die verschiedenen, z.T. nebeneinander laufenden Erfassungs- und Begleitsysteme verursachen einen großen Arbeitsaufwand bei den Bewilligungsstellen. Der Aufbau eines einheitlichen Erfassungssystems war zu Beginn der Programmplanungsperiode von Seiten der Programmkoordination angeregt worden. Verschiedene Optionen wurden diskutiert: Erweiterung des Zahlstellensystems oder Einsatz des EFReporters<sup>21</sup>. Da wesentliche Bereiche von PROLAND über eigene Systeme verfügten (z.B. InVeKoS-Datenbank für die AUM, Datenbanksystem der Agrarstrukturverwaltung) wurde schließlich vom Aufbau eines einheitlichen Erfassungssystems, das allen Berichtserfordernissen genügt, Abstand genommen, nicht zuletzt aus Kostengründen. In einer Projektarbeit der FAL zu den ver-

---

<sup>21</sup> System, das in den neuen Bundesländern zur Abwicklung von Strukturfondsmaßnahmen eingesetzt wird.



schiedenen Berichtssystemen und ihrer Eignung für Monitoring und Evaluation wurde darauf verwiesen, dass eine sachgerechte Vernetzung der verschiedenen Datenbanksysteme (auch mit dem Zahlstellensystem) ausreichend ist (Englert et al., 2001).

Die Defizite beim **EU-Monitoring** haben zu nicht unbeträchtlicher Mehrarbeit bei den betroffenen Verwaltungen geführt. So mussten beispielsweise die Daten des Jahres 2000 neu erhoben werden, weil sich die zu erfassenden Variablen und Projekte grundlegend geändert haben. Allein die Behandlung der so genannten Artikel-52-Maßnahmen ist immer noch unklar (siehe MB-X-Text 9.2). Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass es im Einzelnen auch Defizite bei den Bewilligungsstellen in der Erfassung der Daten gibt, die selbst nach Erstellung eines deutschen Monitoring-Handbuchs mit Ausfüllhinweisen noch weiterbestehen.

Selbst auf EU-Ebene wird die jetzige Form des EU-Monitorings kritisch gesehen. Ein Bericht des EU-Rechnungshofes führt Folgendes aus:

„a) Die an die Kommission weiterzuleitenden jährlichen Lageberichte sind auf der Grundlage des Kalenderjahres zu erstellen; dieser Bezugszeitraum deckt sich nicht mit dem EAGFL-Wirtschaftsjahr. Dies macht eine Überwachung der Ausgaben zur Förderung der benachteiligten Gebiete schwieriger und weniger transparent.

b) Die in den jährlichen Lageberichten enthaltenen Finanzdaten beziehen sich im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 auf die getätigten Mittelbindungen und nicht auf die Zahlungen. Es erscheint uns jedoch sinnvoller, Daten zu den Zahlungen und damit zu den tatsächlich entstandenen Ausgaben vorzulegen“ (Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, 2003).

Die EU-Kommission hat aus Gründen der Harmonisierung und Vereinfachung ihre EU-Monitoring-Tabellen stark gekürzt, mit dem Ziel, die für alle Entwicklungsprogramme gelieferten Tabellen auch zusammenfassen zu können. Darunter leidet die Aussagefähigkeit der aggregierten Tabellen. In der aggregierten Form sind die EU-Monitoringdaten für die Berichterstattung auf Ebene des Bundeslandes wenig aussagekräftig. Gründe hierfür sind:

- ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung;
- zu geringe Differenzierung der Indikatoren und Variablen;
- trotz der Ausfüllhinweise der EU-KOM und des deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte. Darunter leidet die Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern.

Im Rahmen der **GAK-Berichterstattung** werden ähnliche Variablen wie beim EU-Monitoring erfasst. Allerdings werden die Fördertatbestände in einer größeren Differenziertheit abgefragt. Zudem werden im Gegensatz zum EU-Monitoring Bewilligungs- und Auszahlungsstände ausgewiesen, sodass ein Überblick über den Vollzug in Form des Mittelabflusses gegeben werden kann.

Der **Jahresbericht gemäß Nr. 23.2** des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor hat gegenüber der Vorgängervariante eine deutlich einfachere Form. Aus unserer Sicht besteht das Problem, dass er weder mit dem EU-Monitoring noch mit dem Rechnungsabschluss oder dem indikativen Finanzplan bezüglich Inhalt (Bewilligungs- oder Auszahlungsdaten) und Berichtszeitraum (Kalenderjahr bzw. EU-Haushaltsjahr) kompatibel ist. Hier sollte die EU-KOM ihre Vorgaben harmonisieren. Des Weiteren liefert er ausschließlich finanzielle Daten ohne Angaben über die dahinter stehenden Projekte oder physischen Einheiten, sodass der Informationsgehalt insgesamt begrenzt ist.

Die **Daten der Zahlstelle** (Tabelle 104, Kreuzchenliste) sind grundsätzlich geeignet, einen detaillierten Überblick über den Vollzug von PROLAND zu geben. Folgende Verbesserungen würden die Handhabbarkeit der Daten noch erhöhen:

- Die Vergabe von Produktcodes ist bei einzelnen Maßnahmen noch zu erweitern, um tiefergehende Auswertungen durchführen zu können.
- Es wäre sinnvoll, nach öffentlichen und privaten Zuwendungsempfängern differenzieren zu können.
- Die Identifikationsnummer der Zuwendungsempfänger sollte über die verschiedenen Stadien eines Projektes gleich bleiben, um gegebenenfalls auch unterschiedliche Informationen miteinander verknüpfen zu können.
- Des Weiteren sollte es möglich sein, den Ort des geförderten Objektes lokalisieren zu können und nicht nur die Adresse des Zuwendungsempfängers.

Mit Blick auf die Arbeitseffizienz wäre eine weit gehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes, sondern auch vom Land vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt werden, sollte überlegt werden, ob nicht das Zahlstellensystem um einige Module erweitert werden könnte. Zumindest sollten auf Ebene aller Maßnahmen EDV-gestützte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren installiert werden, die in einer Datenbank alle benötigten Informationen zusammentragen.

## 10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ geeignete Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen geeignete Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren auch in geeigneten Datenbanksystemen gespeichert werden. Wie Abbildung 2.9 zeigt, gibt es verschiedene Monitoring-Systeme. Nutzbar für die Programmsteuerung sind die Zahlstellensysteme, weil sie zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefern.

Die Programmkoordination fragt im Rahmen der Vorausschätzung (CIRCA-Tabelle) bei den Fachreferaten die für das kommende EU-Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen ab. In der Diskussion um die Programmänderungen werden die Schätzungen noch einmal konkretisiert. Für die Programmsteuerung relevant sind die Ausgaben (Tabelle 104), die kurz vor Ende des Programmplanungszeitraums zeitnah von der Zahlstelle angefordert werden, um noch rechtzeitig Mittel umschichten zu können.

Sinnvoll für die Programmsteuerung wäre ein einheitliches Datenbanksystem über alle Maßnahmenbereiche, das mit Schnittstellen zum Zahlstellensystem ausgestattet ist. Zu Beginn existierten beim Programmkoordinierungsreferat noch Überlegungen, die Zahlstelle über die Auszahlungsdaten hinausgehend alle Daten erfassen zu lassen, die für eine Programmsteuerung erforderlich sind (von der Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung). Angesichts der hohen Entwicklungskosten für geeignete EDV-Systeme, die den hohen EU-Anforderungen genügen, und des damit verbundenen zusätzlichen Verwaltungs- und Personalaufwands wurde diese Option zwar diskutiert, aber unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen als nicht realisierbar eingeschätzt.

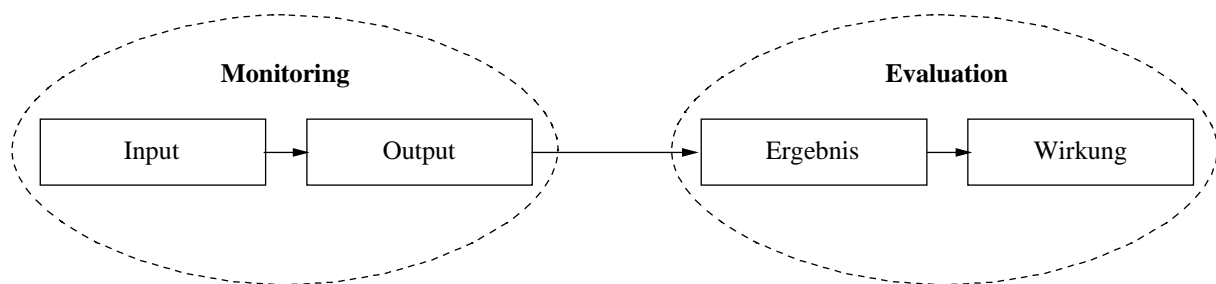
U.E. sollten zumindest für alle Maßnahmen EDV-gestützte Systeme (statt Papier) entwickelt werden, die bestehenden Datenbanksysteme sollten ausgebaut und besser mit den Zahlstellensystemen abgestimmt werden.

Das EU-Monitoring ist für Zwecke der Programmsteuerung nicht geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002).

### 10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die nahe liegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 10.13 dar.

**Abbildung 10.13:** Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation



Quelle: EU-KOM, 2002d.

Als Basis für die Evaluation dienen Input- und Outputindikatoren, die kontinuierlich gesammelt und aufbereitet werden. Aus diesen Indikatoren können über entsprechende Koeffizienten Ergebnis- und auch Wirkungsindikatoren abgeleitet werden. Sie stellen zudem die Grundgesamtheit aller Förderfälle dar, aus der Stichproben für eigene Erhebungen gezogen werden. Dafür muss die Erreichbarkeit der Adressaten zur Durchführung vertiefender Erhebungen gewährleistet sein. Da es sich um personenbezogene Daten handelt, war die Frage des Datenschutzes in der ersten Phase der Halbzeitbewertung zu klären. Dies hat zur Verzögerung in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 11).

Ein grundsätzliches Problem bei der Erstellung von PROLAND bestand darin, dass die EU-KOM sowohl die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.7). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden. Trotzdem enthält das Programmplanungsdokument in Kapitel 7.1 Bewertungsindikatoren zur Beurteilung der effizienten und ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen, die auch Eingang in die Halbzeitbewertung gefunden haben.

### ***Zahlstellendaten (Kreuzchenliste und Tabelle 104)***

Die in den Zahlstellen vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können<sup>22</sup>. Für eine weiter gehende Evaluation können die Daten als Grundlage genutzt werden, da zwar je Projekt nur festgelegte Ausprägungen (Kreuzchenliste) erfasst werden, die Klassifikation von Projekten aber eine ausreichende, in Teilen noch weiter aufzusplittende Untergliederung aufweist (Codenummern). Der Vorteil an diesen Daten ist zudem ihre hohe Qualität über alle Maßnahmenbereiche. Für Elemente der Halbzeitbewertung konnten Zahlstellendaten eingesetzt werden (z.B. Vollzugskontrolle, Kap. VIII, kapitelübergreifende Fragen). Mit geringfügigen Erweiterungen hätte man zukünftig eine sehr gute Grundlage für Evaluationen, v.a. für programmübergreifende Analysen.

### ***EU-Monitoring***

EU-Monitoringdaten spielen eine zu vernachlässigende Rolle in der Halbzeitbewertung (Grajewski et al., 2002). Gründe hierfür sind u.a. die fehlende Aktualisierung der Daten, die begrenzte Zahl an Variablen und die fehlende Erfassung von Auszahlungsständen. Auch können die Daten nicht regionalisiert werden.

### ***GAK-Monitoring***

Das GAK-Monitoring wurde zur Darstellung des finanziellen und physischen Vollzugs für die zentral evaluierten Maßnahmen (AFP, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Verarbeitung und Vermarktung) genutzt. In der aggregierten Form sind die Daten nicht nutzbar, sodass auf die zur Erstellung des GAK-Monitorings erforderlichen Projektdaten zurückgegriffen wurde, um beispielsweise eine Regionalisierung vornehmen zu können.

### ***Interne Erfassungssysteme***

Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.9). Die Daten der Bewilligungsstellen waren die zentrale Quelle für die Evaluation. Welche Sekundärdaten nutzbar gemacht werden konnten, ist für die einzelnen Förderkapitel beschrieben. Letztlich können zwei verschiedene Wege der Bereitstellung von Sekundärdaten beschrieben werden:

- Selektion der Indikatoren aus Datenbanken (z.B. InVeKoS, PROLAND-Datenbank der Agrarstrukturverwaltung oder „Kreuzchenliste“);

---

<sup>22</sup>

Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltslinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

- Ausfüllen von mit den Evaluatoren abgestimmten Projekterfassungslisten durch Bewilligungsstellen oder Zuwendungsempfänger.

In Niedersachsen dominierte die Selektion aus Datenbanken. Für wesentliche Maßnahmenbereiche wurden einzelprojektbezogene Daten zur Verfügung gestellt. Für die Evaluation der AUM konnte das Flächen- und Nutzungsverzeichnis verwendet werden.

Beide Wege sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, die auf unterschiedlichem zeitlichen und personellen Aufwand und Gestaltungsspielräumen basieren (Grajewski et al., 2002). Weitere mögliche Verbesserungen in der Datenbereitstellung sind förderkapitelbezogen beschrieben.

#### **10.6.4 Fazit**

Die verschiedenen Begleitsysteme wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Grundsätzlich kann angemerkt werden, dass ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches Begleitsystem in Niedersachsen nicht existiert und auch in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert wird.

Für die „großen“ Maßnahmen in Niedersachsen existieren EDV-gestützte Erfassungssysteme, die den genannten Ansprüchen weitgehend genügen. Für die Programmsteuerung sind v.a. die Daten der Zahlstelle relevant in Kombination mit Bewilligungszahlen der Fachreferate.

Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme. Hier sollte die EU-KOM auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen bezüglich der Anforderungen achten.

## 10.7 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post-Bewertung

In der **Ex-post-Bewertung** sollte es aus Sicht der Programmbewertung schwerpunktmäßig darum gehen, v.a. das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in ihrem lokalen Kontext zu untersuchen.

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabellen 1.1 und 1.2) bietet die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl der Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, das in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus Sicht der EvaluatorInnen bietet sich als Untersuchungseinheit die Ebene eines Landkreises an. In dieser Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen vertiefende Interviews mit Verwaltungsvertretern, regionalen Akteuren, Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrunde liegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der Ministeriumsebene rückgekoppelt werden. Eine solchermaßen durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- wie auch auf Programmebene.

## Literaturverzeichnis

- BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.
- Bauer, S. (2002a): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. S. 26-44.
- Bauer, M. W. (2002b): Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung zwischen Partnerschaft und Subsidiaritätsgrundsatz. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 104-122.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.
- Becker, H. (1997): Dörfer heute - Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993/95. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., H. 307. Bonn.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Referat 522 (2002a): Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinfachung der Abwicklung von Programmen zur ländlichen Entwicklung. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002b): Ergebnisvermerk der dritten Sitzung des Begleitausschusses am 26.02.2002. Bonn.
- Bornemann, H.; Koch, T.; Evers, W.; Hahne, U.; Iking, B. (2003): Halbzeitbewertung des EPPD für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel-2-Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000-2006 - Entwurf Endbericht. Bremen.
- Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.



- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.
- ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.
- Englert, H.; Grajewski, R.; Horlitz, T.; Reiter, K. (2001): Endbericht "Überarbeitung der Indikatoren zur Bewertung von PROLAND Niedersachsen". Braunschweig.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999d): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für der STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2002b): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - Aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - VI/10535/99 - DE Rev. 7. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002c): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002d): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agriculture Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, am 10.4.2003.
- Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <[http://www.degeval.de/ak\\_strukt/index.htm#Vorträge](http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge)>. [zitiert am 15.5.2003].
- Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in <[http://www.bal.fal.de/download/graj\\_Vortrag.pdf](http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf)>. [zitiert am 15.4.2003].
- IFS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.
- Isermeyer, F.; Nieberg, H. (1996): Zur Problematik der Mitnahmeeffekte bei Agrarumwelt- und Extensivierungsprogrammen. FAL BAL Braunschweig.
- lak-Energiebilanzen, Länder Arbeitskreis Energiebilanzen (2003): CO2-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz) in ausgewählten Bundesländern 2000 [online]. zu finden in <[www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1.htm](http://www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1.htm)>. [zitiert am 15.5.2003].
- Landesplanung Niedersachsen (ohne Jahr): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 1994 inkl. Begründungen und Erläuterungen [online]. Zu finden in <[http://www.ml.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c484642\\_s20\\_00.pdf](http://www.ml.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c484642_s20_00.pdf)>. [zitiert am 15.5.2003].
- Lang, J.; Naschold, F.; Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.
- LDS-NRW, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002): EASYSTAT, Statistik Regional, Daten der Statistischen Ämter und Landesämter. CD-Rom.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002a): Antwort auf eine Große Anfrage der Fraktion der SPD vom 14. Februar 2002 - Drucksache 14/3157 -. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Expertengespräch mit der Programmkoordination in Niedersachsen, am 4.12.2002b.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; MU, Niedersächsisches Umweltministerium; Bezirksregierung Weser-Ems; Bezirksregierung Lüneburg; Bezirksregierung Braunschweig; Bezirksregierung Hannover, Programmworkshop PROLAND, am 30.9.2003.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2003): Klimaschutzaktionsplan Niedersachsen [online]. Zu finden in <[http://www.mu1.niedersachsen.de:80/master/0,,C635993\\_N11444\\_L20\\_D0\\_I598,00.html](http://www.mu1.niedersachsen.de:80/master/0,,C635993_N11444_L20_D0_I598,00.html)>. [zitiert am 15.5.2003].
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium; NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2002): Umweltbericht 2001. Hannover.
- MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.
- Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Zu finden in <[http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm)>. [zitiert am 15.5.2003].
- Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.
- Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (2003/C 151/01). Brüssel.
- Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).
- Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.

- Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.
- Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Vogels, P. (2001): Perspektiven der Nahversorgung. GMA, Informationen und Meinungen zu Marktforschung und Stadtentwicklung H. Mai 2001, S. 1-3.
- Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.
- Wiegand, C. (2002): Spurensuche in Niedersachsen, Historische Kulturlandschaften entdecken. Hannover.

**Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN  
Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft  
und des ländlichen Raumes**

**Materialband zu Kapitel 10**

**Kapitelübergreifende Fragestellungen**

**Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur  
und ländliche Räume,  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003



<b>Anhangsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Anhangsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>Anhang 1 - Methodisches zur Programmbewertung</b>	<b>1</b>
MB-X-Text 1.1 - Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung	1
MB-X-Text 1.2 - Synergieeffekte	5
MB-X-Text 1.3 - Strukturierung der Bewertung auf Programmebene (Arbeitspapier)	11
MB-X-Text 1.4 - Mitnahmeeffekte	19
<b>Anhang 2 - Regionaler Vollzug</b>	<b>25</b>
MB-X-Text 2.1: Beschreibung und Aufbereitung der Zahlstellendaten	25
MB-X-Text 2.2: Das Konzept der „Siedlungsstrukturellen Kreistypen“	28
MB-X-Text 2.3: Korrelationsanalyse von Förderhöhe und sektoralen/regionalen Kennziffern	30
<b>Anhang 3 - Ziele und Wirkungen auf Programmebene</b>	<b>33</b>
<b>Anhang 4 - Querschnittsfrage 1: Beitrag von PROLAND zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen</b>	
MB-X-Text 4.1: Zur Relevanz der Querschnittfrage 1 in Niedersachsen	35
<b>Anhang 5 - Querschnittsfrage 2: Beitrag von PROLAND zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben</b>	<b>61</b>
MB-X-Text 5.1 - Arbeitspapier: Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses (kapitelübergreifende Bewertungsfrage 2)	61
MB-X-Text 5.2 - Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte	65
MB-X-Text 5.3: Räumliche Aspekte des Arbeitsmarktes in Niedersachsen	70
<b>Anhang 6 - Querschnittsfrage 3: Beitrag von PROLAND zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung</b>	<b>79</b>
MB-X-Text 6.1 - Regionale und sektorale Einkommenssituation in Niedersachsen	79
<b>Anhang 7 - Beitrag von PROLAND zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt</b>	<b>89</b>
MB-X-Text 7.1 - Landwirtschaft und Klimarelevanz	97
<b>Anhang 8 - Zusatzfrage Chancengleichheit</b>	<b>105</b>

<b>Anhang 9 -</b>	<b>Umsetzung</b>	<b>107</b>
MB-X-Text 9.1 -	Ergebnisse der Expertengespräche auf Programmkoordinationsebene und in der GD-Agri bezüglich der Rolle des Begleitausschusses	107
MB-X-Text 9.2 -	EU-Monitoring - eine Chronologie der Ereignisse am Beispiel der Behandlung der sog. Artikel-52-Maßnahmen	109
MB-X-Text 9.3 -	Verbesserungsvorschläge für künftige Programmerstellungen	112
<b>Anhang 10 -</b>	<b>Fragebögen und Interviewleitfäden</b>	<b>117</b>
MB-X-Text 10.1 -	Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP	117
MB-X-Text 10.2 -	Fragebogen Zuwendungsempfänger Verarbeitung Vermarktung	118
MB-X-Text 10.3 -	Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri	121
MB-X-Text 10.4 -	Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordinatoren	127
<b>Literaturverzeichnis</b>		<b>137</b>



<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
MB-X-Abbildung 1.1: Entstehung der verschiedenen Programmebenen und ihre Bedeutung für die Evaluierung	1
MB-X-Abbildung 1.2: Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator	3
MB-X-Abbildung 1.3: Beschäftigungswirksame Programmmittel (Beispiel)	14
MB-X-Abbildung 1.4: Förderinstrumente und ihre Anfälligkeit gegenüber Mitnahmeeffekten	21
MB-X-Abbildung 2.1: Förderintensität nach Förderschwerpunkten – Niedersachsen	27
MB-X-Abbildung 4.1: Altersaufbau der Bevölkerung in Niedersachsen 2000	39

<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
MB-X-Karte 4.1: Einwohner je Quadratkilometer in den Gemeinden Niedersachsens am 31. Dezember 2000	43
MB-X-Karte 4.2: Bevölkerung am 31. Dezember 2000 in den Gemeinden Niedersachsens	45
MB-X-Karte 4.3: Jährliche Bevölkerungsveränderung von 1990 zu 2000 in den Gemeinden Niedersachsens	47
MB-X-Karte 4.4: Bevölkerungsbestandsveränderung (2000 bis 2020) in den Landkreisen Niedersachsens	49
MB-X-Karte 4.5: Anteil der Bevölkerung 65 Jahre und älter an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Niedersachsens am 31. Dezember 1999	51
MB-X-Karte 4.6: Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Niedersachsens am 31. Dezember 1999	53
MB-X-Karte 4.7: Anteil Frauen an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Niedersachsens am 31. Dezember 2000	55
MB-X-Karte 4.8: Tourismusintensität in den Gemeinden Niedersachsens, 2001	57
MB-X-Karte 4.9: Anteil der Waldfläche an der Gesamtfläche in den Landkreisen Niedersachsens, 2000	59
MB-X-Karte 5.1: Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung in den Landkreisen Niedersachsens, 2000	73
MB-X-Karte 5.2: Arbeitslosenquote in den Landkreisen Niedersachsens, Januar 2003	75
MB-X-Karte 5.3: Jährliche Veränderungsrate der Arbeitslosenquote (Januar 2000 bis Januar 2003) in den Landkreisen Niedersachsens	77
MB-X-Karte 6.1: Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft und je Erwerbstätigem, der nicht in der Landwirtschaft tätig ist, 2000	83
MB-X-Karte 6.2: Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Kaufkraftparitäten (2000) und jährliche Veränderungsrate (1996 bis 2000) in den Landkreisen Niedersachsens	85
MB-X-Karte 6.3: Gestaltungsquote in den Landkreisen Niedersachsens, 1999	87
MB-X-Karte 8.1: Frauenerwerbsquote in den Landkreisen Niedersachsens, 2000	105

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
MB-X-Tabelle 1.1: Übersicht über erwartete Synergien	7
MB-X-Tabelle 1.2: Übersicht über tatsächlich anhand von Projekten „nachweisbare“ Synergien	8
MB-X-Tabelle 1.3: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung AFP in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2a)	17
MB-X-Tabelle 1.4: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (AFP) in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2b)	18
MB-X-Tabelle 1.5: Relevanzabfrage	22
MB-X-Tabelle 2.1: Siedlungsstrukturelle Kreistypen in Niedersachsen	28
MB-X-Tabelle 2.2: Korrelationskoeffizienten - Gesamtinvestitionen NI	31
MB-X-Tabelle 2.3: Korrelationskoeffizienten - Öffentliche Aufwendungen NI	32
MB-X-Tabelle 3.1: Ziele von PROLAND auf Programmebene	33
MB-X-Tabelle 3.2: Wirkungen von PROLAND auf Programmebene	34
MB-X-Tabelle 4.1: Natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegung nach Kreisen 1995 bis 2000	37
MB-X-Tabelle 4.2: Mädchen- und Frauenanteil in der Bevölkerung Niedersachsens im Regionalvergleich, 2001	40
MB-X-Tabelle 5.1: Übersicht über die Schätzergebnisse der befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte in der Phase der Leistungserstellung	69
MB-X-Tabelle 5.2: Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1990 bis 2000 in %	70
MB-X-Tabelle 5.3: Beschäftigtendichte 2000	71
MB-X-Tabelle 7.1: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (Indikator 5-1.1)	89
MB-X-Tabelle 7.2: Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele) (Indikator 5-1.2)	90
MB-X-Tabelle 7.3: Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen - v.a. Nettoneuversiegelung - verbunden ist	91
MB-X-Tabelle 7.4: Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben (Kriterium 5-2.)	92

---

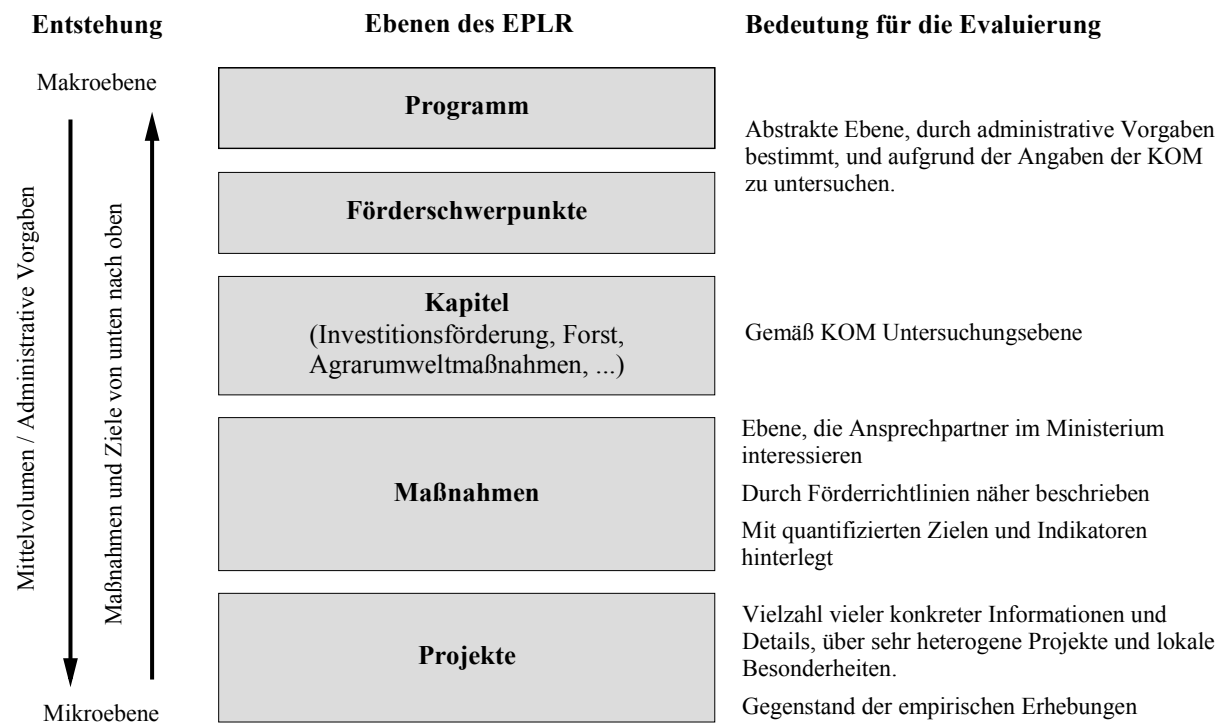
MB-X-Tabelle 7.5:	Maßnahmen, die einen Beitrag zum qualitativen Wasserschutz leisten (Indikator 5-3.2)	93
MB-X-Tabelle 7.6:	Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3)	94
MB-X-Tabelle 7.7:	Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Kriterium 5-4.)	95
MB-X-Tabelle 7.8:	Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften	96
MB-X-Tabelle 7.9:	Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft	98
MB-X-Tabelle 7.10:	Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase	98
MB-X-Tabelle 7.11:	Umrechnungsfaktoren für CO <sub>2</sub> -Äquivalente	98
MB-X-Tabelle 7.12:	Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR	102
MB-X-Tabelle 9.1:	Übersicht über die veränderten Regelungen zu Programmänderungen	110
MB-X-Tabelle 9.2:	Finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Auswirkungen auf die Programmumsetzung	114

## Anhang 1 - Methodisches zur Programmbewertung

### MB-X-Text 1.1 - Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung

Aufgrund der Programmgeneese (siehe Kapitel 2.3.1.1), der verschiedenen Ebenen eines EPLR (siehe MB-X-Abbildung 1.1) und des vorgegebenen Bewertungsrasters der EU-Kommission ist eine kapitelübergreifende Bewertung mit grundsätzlichen Problemen verbunden.

**MB-X-Abbildung 1.1:** Entstehung der verschiedenen Programmebenen und ihre Bedeutung für die Evaluierung



Quelle: Eigene Darstellung.

### *Bewertung von komplexen Programmplanungsansätzen*

Eine der größten Schwierigkeiten besteht bei der Zusammenführung von Zielen der Makro- und der Mikroebene. Nur in idealisierten Betrachtungen stellt eine Landesregierung oder ein Ministerium einen kleinen Katalog von Zielen auf und leitet von diesen eine konsequente Strategie ab. Dies würde voraussetzen, dass die Politiker ein kohärentes Modell der regionalen Entwicklung in allen ihren Facetten haben müssten. Eine Entwicklung von Förderprogrammen verläuft jedoch meist eher in multiplen und parallelen Prozessen. Ausgehend von spezifischen Interessen des Fachreferats (diese liegen auf der Maßnahme-

nebene), werden Ziele von unten nach oben festgelegt (Schubert, 2002). Dabei sind Zuständigkeiten und Ressourcen zu beachten, aber auch politische Einflussnahme, die Wahrung von Planungssicherheiten und Zusagen gegenüber den Fördermittelempfängern. Die Programmebene an sich hat keine Lobby und induziert keine unmittelbare Betroffenheit. Diese Ebene ist eher ein „geduldiges“ Artefakt.

Laut EU-KOM liegen die häufigsten Schwächen der EPLR in der fehlenden übergeordneten Strategie und in fehlenden oder unzureichend quantifizierten Programmzielen. Bei der EU-KOM herrscht der Eindruck vor, dass einzelne zumeist bereits praktizierte Maßnahmen gut geplant und mit operationellen Zielen hinterlegt sind. Um ausgewogen zu erscheinen, wurde noch „Beiwerk“ aus anderen Bereichen hinzugefügt und eine breite Strategie, die alle von unten angemeldeten Maßnahmen abdeckt, herumgesponnen. Dieser breite Ansatz tritt an die Stelle einer stimmigen Ausrichtung der Förderung auf eine gemeinsame Zielrichtung: Statt „Was wollen wir im ländlichen Raum?“ ging es den Ländern schwerpunktmäßig um die Förderfähigkeit bestimmter Tatbestände (EU-KOM, 2003).

Das Fehlen von operationellen Zielen auf Programm- und Förderschwerpunktebene macht es schwierig, einen geeigneten Maßstab zu finden, um die Güte des Gesamtprogramms und den Beitrag einzelner Maßnahmen zu beurteilen. Auch die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen der EU-KOM sind hierzu nicht geeignet, da diese nicht oder nur unzureichend in die Zielsysteme auf Maßnahmenebene integriert sind.

### ***Bewertungskonzept der EU-Kommission***

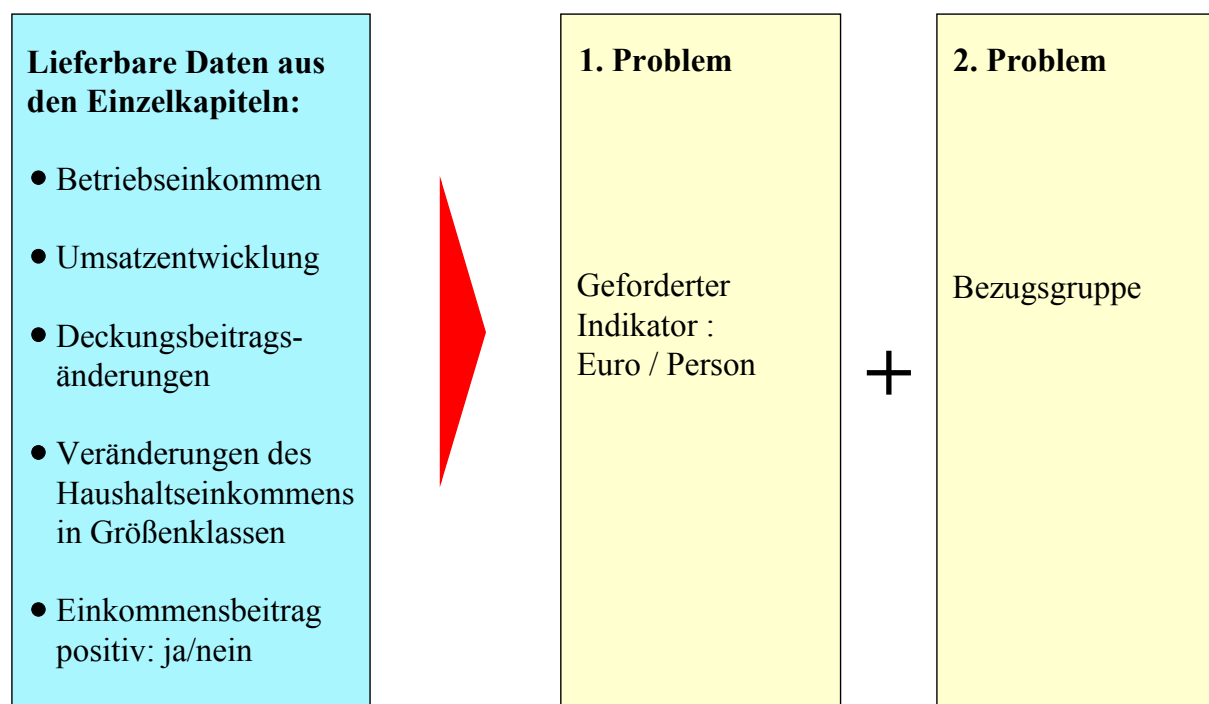
Das Bewertungskonzept der EU beinhaltet Querschnittsfragen, die als zusätzliche Zielkategorien bei der Evaluation der Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Mit jeder neuen Zielkategorie müssen neue Wirkungsbeziehungen geprüft werden. Durch die zu erwartenden Interdependenzen – beispielsweise positive Wirkungen bestimmter Investitionsvorhaben auf die wirtschaftliche Entwicklung versus Inanspruchnahme der Umwelt – wird der Analyseaufwand überproportional erhöht. Die Gewichtung der Ergebnisse aus den verschiedenen Zieldimensionen wird komplizierter: Wie viel Umweltbelastung sollte toleriert werden, um eine Maßnahme im Bereich der Produktionsausweitung als erfolgreich zu werten? Solche Fragestellungen wären von den Evaluatoren nur beantwortbar, wenn diese Querschnittszielsetzungen konsequent in das Zielsystem der Interventionen auf allen Ebenen integriert wären und ihre politische Gewichtung von den Trägern der Förderung klargestellt würde (Schwab et al., 2000). Dass dem nicht so ist, wurde in Kap. 2.2 dargelegt.

Makro-ökonomische Zielgrößen und Indikatoren (Verringerung der Arbeitslosenquote, Veränderungen des BIP) sind aufgrund der marginalen Einflussgrößen des Programms (siehe allein andere EU Fördermittel, Kapitel 2.2.5, Überlagerung von Einflüssen der ge-

samtwirtschaftlichen Situation) nicht messbar. Des Weiteren gibt es keine Modelle, mit denen die Wirkungen der doch sehr heterogenen PROLAND-Maßnahmen in einer Region oder in Niedersachsen messbar wären. Methoden, die auf makro-ökonomischen Modellen basieren, sind somit nicht anwendbar. Für die Bewertung der Programmwirkungen bleibt allein der Rückschluss von der Mikro- auf die Makroebene durch Aggregation der Einzelergebnisse.

Diese Zusammenschau wird durch den unterschiedlichen Vollzug in den einzelnen Förderkapiteln bzw. eine unterschiedliche Datenlage und Bearbeitungsstände erheblich erschwert und verzerrt. Ungenauigkeiten und Annahmen auf dieser Ebene werden hierdurch aufsummiert. Eine zusätzliche Schwierigkeit ergibt sich durch den teilweise subjektiven Charakter von qualitativen Einschätzungen, denen zumeist eine rein ordinale Skalierung ohne äquidistante Intervalle zugrunde liegt.

**MB-X-Abbildung 1.2:** Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator



Quelle: Eigene Darstellung.

Abschließend ist die Problematik der einseitig quantitativen Ausrichtung der Evaluierung anhand der vorgegebenen Indikatoren (Schwab et al., 2000) zu nennen. Dieser aus dem Wunsch zur europaweiten Zusammenfassung der Wirkungen geborene Ansatz wird den multiplen Effekten der sehr heterogenen EPLR nicht gerecht, da es viele Effekte gibt, die sich gar nicht quantifizieren lassen (Ausstrahlungseffekte etc.). Aber auch bei scheinbar

leicht quantifizierbaren Indikatoren im Zusammenhang mit direkten Wirkungen (Einkommens- oder Beschäftigungseffekte) können die möglichen Erfassungsgrößen, die den einzelnen kapitelspezifischen Evaluierungen zu Grunde liegen, stark variieren. MB-X-Abbildung 1.2 verdeutlicht diese Schwierigkeiten bei der für die Programmbewertung erforderlichen Zusammenfassung der Ergebnisse der Mikro-basierten Evaluation.

### ***Fazit***

Vorrangig dient die zum jetzigen Zeitpunkt vorgenommene Bewertung auf Programmebene der Einschätzung der Relevanz der Bewertungsfragen und Kriterien sowie der Entwicklung weiterer Fragen und z.T. von Ersatzindikatoren. In der Regel ist nur eine Beschreibung von Veränderungen und bestimmten Sachverhalten möglich, was für die Programmebene durchaus den Anforderungen der MEANS-Methoden entspricht:

- „(1) Simple description of the observable changes,
- (2) Comparative study of changes - observation of groups- field studies,
- (3) Inductive analysis of causal relations: understanding of the mechanisms of impact production is required and when numerous interdependencies exist with the socio-economic context,
- (4) Quantitative estimation of impacts.

For an overall evaluation of a program it is just the first level attainable.” (EU-KOM, 1999a).

Darüber hinaus werden Hinweise und Erfordernisse für die Ex-post-Bewertung gegeben.



## MB-X-Text 1.2 - Synergieeffekte

Die Erzielung von Synergien ist Sinn und Zweck integrierter Programmansätze (seit 1988). Dabei geht es zum einen um eine größere Komplementarität zwischen den Projekten (Mittelleffizienz) und zum anderen um die Verstärkung gleichgerichteter Maßnahmen (Wirkungsmaximierung).

Folgende Effekte können Synergiewirkungen erzeugen (Toepel, 2000):

- (1) Effekt der kritischen Masse: ein Projekt allein würde nicht diese zusätzliche Wirkung erzielen;
- (2) Skaleneffekt: sinkende Kosten aufgrund verschiedener Projekte in räumlicher Nähe;
- (3) Beispiel und Vorbildwirkung: Duplizierung von Projekten nach einem Vorbild;
- (4) Koordinierungseffekt: verbesserte Koordinierung zwischen verschiedenen öffentlichen Akteuren;
- (5) Produktivitätseffekt: Lernkurveneffekte innerhalb der öffentlichen Maßnahmen erhöhen die Produktivität des öffentlichen Sektors;
- (6) Befreiungseffekt: die Implementation eines Projektes beseitigt Hemmnisse anderer Projekte;
- (7) Impulseeffekt: Stimulation der Entwicklung anderer Projekte.

Synergien werden erst mittel- bis langfristig sichtbar; zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung können daher nur erste Hinweise gegeben werden. Welche Synergiewirkungen entstehen und ob der Programmplanungsansatz tatsächlich dazu beiträgt, mehr Synergiewirkungen zu erzeugen als in isolierten Teilprogrammen umgesetzte Maßnahmen, bleibt der Ex-post-Bewertung überlassen.

Im Rahmen von Programmplanungsansätzen können Synergieeffekte erreicht werden durch (Toepel, 2000):

- die Bündelung von Mitteln (Kofinanzierung);
- die Entwicklung und Umsetzung sich ergänzender (komplementärer) Projekte und Maßnahmen in einem (begrenzten) Gebiet bzw. für ein gemeinsames Ziel;
- verschiedene Fördermaßnahmen für dieselben Adressaten;
- Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren (Verwaltungen, Projektträgern).

Zu unterscheiden sind **externe** Synergien (z.B. mit dem Ziel-2-Programm) und **interne** Synergien zwischen den Maßnahmen von PROLAND.

Für Synergie ist interne Kohärenz notwendig, die aus drei Elementen besteht:

- gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
- Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
- zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen.

### ***Matrix der Synergieeffekte***

Synergieeffekte lassen sich mit Hilfe einer Matrix darstellen. Diese Methode ist in den MEANS-Handbüchern beschrieben (EU-KOM, 1999b). Dabei sind drei Schritte erforderlich (siehe auch Toepel, 2000):

- (1) Identifikation potentieller Synergieeffekte anhand der Programmdokumente und der Förderrichtlinien;
- (2) Analyse und Systematisierung der Synergieeffekte;
- (3) Empirische Untersuchung der hauptsächlichen Effekte anhand von Fallstudien.

Die Analyseebene können Projekte, Maßnahmen oder Förderschwerpunkte sein. Für unsere Synergiematrix wurde eine Mischung von Haushaltslinien und Maßnahmen genutzt.

Erwartete Synergieeffekte wurden in PROLAND beschrieben und in einer Matrix der Synergiwirkungen abgeschätzt (siehe MB-X-Tabelle 1.1).

MB-X-Tabelle 1.2 enthält die bislang aufgrund von Expertengesprächen und den Befragungen darstellbaren Synergien. Diese können aber zunächst nur als erste Hinweise gewertet werden. Wie schon oben gesagt, bleibt die systematische Untersuchung möglicher Synergieeffekte der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

**MB-X-Tabelle 1.1:** Übersicht über erwartete Synergien

		I: Produktionsstruktur						II: Ländliche Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt									
		a1	c1	g1	h1	i1	i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f1	f2	f3	f4	m	t1	t2, t3	t4	
I: Produktionsstruktur	a1		<i>0</i>					<i>0</i>			<i>0</i>												
	c1	2							<i>1</i>			<i>1</i>				<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>				<i>1</i>	<i>1</i>
	g1	1	0																				
	h1	0	0	0																			
	i1	1	1	0	2																		
	i2	0	0	0	2	2																	
II: Ländliche Entwicklung	k1	1	0	0	0	0	0															<i>1</i>	<i>1</i>
	n1	0	0	0	0	0	0	0		<i>0</i>													
	o1	1	0	0	0	0	0	2	1														
	r1	1	0	0	0	0	0	2	0	0													
	s1	0	0	0	0	0	0	1	2	2	0												
	u1, u2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt	e1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0										
	f1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									
	f2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0								
	f3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	1	1							
	f4	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2						
	m	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2					
	t1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0				
	t2, t3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	0	0			
	t4	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	2	2	2	0	1		

Kursiv: asymmetrische Synergie.

Quelle: ML, 2000.

**MB-X-Tabelle 1.2:** Übersicht über tatsächlich anhand von Projekten „nachweisbare“ Synergien

		I: Produktionsstruktur						II: Ländliche Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt									
		a1	c1	g1	h1	i1	i2	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e1	f1	f2	f3	f4	m	t1	t2, t3	t4	
I: Produktionsstruktur	a1		<i>0</i>																				
	c1	1														<i>1</i>	<i>1</i>						
	g1	0	0																				
	h1	0	0	0																			
	i1	0	0	0	0		<i>0</i>																
	i2	0	0	0	0	1																	
II: Ländliche Entwicklung	k1	0	0	0	0	0	0											<i>1</i>					
	n1	0	0	0	0	0	0	0		<i>0</i>													
	o1	0	0	0	0	0	0	1	1		<i>1</i>												
	r1	0	0	0	0	0	0	1	0	0		<i>0</i>											
	s1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1						<i>0</i>						
	u1, u2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt	e1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					<i>2</i>						
	f1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1										
	f2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0									
	f3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1							
	f4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1		<i>0</i>					<i>0</i>
	m	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2						
	t1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
	t2, t3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
	t4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0			<i>0</i>

*Kursiv:* asymmetrische Synergie.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bisherige Synergieeffekte werden anhand folgender Skala bewertet:

- 2 große positive Synergieeffekte,
- 1 positive Synergieeffekte vorhanden, aber von geringer Bedeutung,
- 0 keine Synergie,
- 1 negative Synergieeffekte vorhanden, aber von geringer Bedeutung,
- 2 negative Synergieeffekte, die Anlass zur Besorgnis geben.

Die anhand der vorgestellten Skala vorgenommene Bewertung der möglichen Synergieeffekte hat einen qualitativen Charakter und spiegelt auch die subjektive Einschätzung der Evaluatoren wider. In der Matrix (siehe MB-X-Tabellen 1.1 und 1.2) entsprechen sich die Werte auf beiden Seiten der Diagonalen mit Ausnahme von asymmetrischen Synergien. So muss nur die Hälfte der Matrix ausgefüllt werden, da die (grau unterlegte) Hälfte die gleichen Werte liefert. Asymmetrische Synergien werden in der oberen Hälfte der Diagonalen abgebildet (in kursiv). Beispiel für eine asymmetrische Synergie ist der Zusammenhang zwischen der Flurbereinigung und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Flurbereinigung hat einen positiven Effekt auf die Umsetzung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Auf der anderen Seite haben Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einen zu vernachlässigenden Einfluss auf die Umsetzung von Flurbereinigungsverfahren.

### ***Synergieeffekte durch einen landschaftsbezogenen Ansatz***

Wie Synergieeffekte aussehen könnten, soll im Folgenden am Beispiel eines landschaftsbezogenen Ansatzes beschrieben werden.

Das Beispiel beschreibt die Kombination von naturnahen Flächen mit Maßnahmen des Ökologischen Landbaus (Pfiffner et al., 2002). In einer Untersuchung von Low-Input-Betriebsflächen wurden die Auswirkungen auf Laufkäfer und Spinnenfauna ermittelt. Dabei wurde festgestellt, dass naturnahe Flächen in Kombination mit biologischem Anbau wesentlich zur Erhaltung von artenreichen Laufkäfer- und Spinnengemeinschaften beitragen. Landschaftsmanagement kann demnach zu einer Systemoptimierung führen. Zur Verbesserung der Bioanbausysteme, insbesondere zur Effizienzsteigerung der natürlichen Schädlingskontrolle, muss der Landschaftsausstattung eine höhere Bedeutung zugemessen werden. Neuere Untersuchungen zeigen, dass in Landschaften, die reich an naturnahen Flächen sind, Schlüsselschädlinge durch die natürliche Regulation unter der Schadensschwelle gehalten werden können (Thies und Tschardtke 1999 in Pfiffner et al., 2002, S. 29).

Schwedische Untersuchungen ergaben, dass eine reichhaltige Landschaftsausstattung kombiniert mit Biolandbau die Fruchtbarkeit von Nutzinsekten erhöhen kann. Die in

landschaftlich vielfältigen und biologisch bewirtschafteten Gebieten deutliche erhöhte Abundanz der Nützlinge kann zu einer verbesserten Schädlingsregulation führen.

Daher sollte die optimierte Einbindung von naturnahen Flächen auf dem Betrieb, ihre sachgemäße Anlage und Pflege als notwendiger Bestandteil des ökologischen Landbaus im Sinne des vorbeugenden Pflanzenschutzes begriffen werden.

Regional ausgerichtete Agrarumweltprogramme müssten zudem so ausgerichtet sein, dass nicht nur punktuell auf Betriebsebene, sondern vermehrt auf der Landschaftsebene unter Berücksichtigung der Anbauintensitäten die Kulturlandschaft aufgewertet wird.

## **MB-X-Text 1.3 - Strukturierung der Bewertung auf Programmebene (Arbeitspapier)**

### *A Zielanalyse – Tabelle 1 - Methode und Vorgehen*

In den Programmen sind Ziele für das Gesamtprogramm zwar genannt, sie stehen aber ungewichtet nebeneinander und werden nicht mit Zielgrößen oder Indikatoren hinterlegt. Quantifizierte Zielvorgaben sind, wenn überhaupt, nur auf der Maßnahmenebene vorgenommen worden. Insofern kann in diesem Zusammenhang nur von der Mikroevaluierung bzw. den spezifischen Zielen auf die Makroebene geschlossen werden (EU-KOM, 1999b).

Zur Strukturierung der Bewertung auf dieser Ebene dienen die Bewertungsfragen der EU-Kommission, die als globale Ziele für Entwicklung des ländlichen Raumes in der EU zu verstehen sind.

Die spezifischen Ziele der Maßnahmen auf der Ebene der Maßnahmengliederung der VO (EG) Nr. 1750/1999 sollen diesen globalen Zielen zugeordnet werden. Ziele der Maßnahmenebene, die nicht von den genannten Zielbereichen der Kommissionsfragen auf Programmebene abgebildet werden, sind zu ergänzen, wenn sie für das jeweilige Bundesland relevant sind.

Ziel ist es, auf Programmebene zu verdeutlichen:

- (1) wie relevant sind diese Programmziele der EU für das jeweilige Landesprogramm,
- (2) wie relevant sind einige Fragen und Kriterien des Bewertungsrahmens,
- (3) um welche programmspezifischen Ziele und somit Bewertungsfragen muss die Evaluierung vor allen Dingen für die Ex-Post-Bewertung ergänzt werden.

Quellen hierfür sollen sein:

- (1) Auswertung der Programmplanungsdokumente, Förderrichtlinien, Literatur,
- (2) Einschätzungen der Evaluierer,
- (3) Abstimmung mit den Landesverwaltungen.

Unterschieden werden soll nach:

**Hauptziele:** hierbei handelt es sich um Ziele der Maßnahmengruppe, die für die Mehrzahl der durchgeführten Fördermaßnahmen ausschlaggebend sind.

**Nebenziele:** diese Ziele werden in den verschiedenen Quellen genannt, sind jedoch für die Mehrzahl der Fördermaßnahmen nur ein unter anderem zu erreichendes Nebenprodukt, das für das Angebot der Maßnahmen jedoch nicht ausschlaggebend war. Hiervon zu unterscheiden sind jedoch die reinen Nebenprodukte auf der Wirkungsebene, die zum

Teil nur Mittel zum Zweck sind, um andere Wirkungen im Bereich der Zielsetzungen zu erreichen (z.B. Einkommenswirkungen im Bereich der Agrarumweltprogramme).

Wichtig ist, dass alle Ziele, die mit Fördermaßnahmen verbunden sind, in dieser Tabelle „untergebracht“ werden müssen. Dies geschieht, wenn nötig, durch die Spezifizierung der „Ventilrubrik“ „Sonstige Ziele“.

Ziel ist die Auswertung der Zieltabelle nach Häufigkeiten zur graphischen Darstellung der Zielstruktur des Programms. Eventuell wird eine Wichtung der Ziele mit dem eingesetzten Finanzvolumen für die Maßnahmen vorgenommen.

Diese Zieldarstellung dient auch als Meßlatte oder Maßstab für die Relevanzprüfung der Programmwirkungen.

### ***B Analyse der Wirkungsströme – Tabelle 2 (a und b) - Methode und Vorgehen***

Für die Analyse der Wirkungsströme des Programms werden die 5 themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkbereiche aufgefasst. Diesen sollen jeweils die Wirkungen auf Ebene der Maßnahmengruppen (analog zu A) zugeordnet werden.

Die Wirkungseinschätzung erfolgt auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen bis zur Zwischenbewertung. Dargestellt werden sollen die **Nettowirkungen**, die ggf. auch **negativ** sein können!

#### **Wirkungsrichtungen und -stärken:**

- positive Wirkungen: geringe (+), mittlere Wirkung (++) , starke Wirkung (+++) vor dem Hintergrund der tatsächlich eingetretenen Wirkung durch den Förderbereich
- zu vernachlässigende Wirkungen: 0
- Negative Wirkungen: geringe Wirkung (-), mittlere Wirkung (--) starke Wirkung (---)

Bezugsgröße für die Einschätzung der Nettowirkungen der Haushaltlinie sind

- die Fördergelder, die mit bestimmten Wirkungen verbunden sind im Bezug zum Gesamtmittelvolumen des Maßnahmebereiches (= wirksame Fördersumme), Vorschlag für eine Vereinheitlichung der Einschätzungen: 0 bis 5 % des Mitteleinsatzes vernachlässigbar, 5 bis 30 % gering, 30 bis 60 % mittel, größer 60 % stark wirksamer Mitteleinsatz)
- die Einschätzung des Wirkungsgrades (zugrunde liegen die eigenen Methoden und Parameter der kapitelspezifischen Bewertung, wie z.B. Treffsicherheit der Maßnahme, Zielerreichung, Wirkungsanalysen etc.).



In der folgenden Tabelle sind Verknüpfungsregeln für die beiden Teilaspekte der Wirkungsintensität (in Anlehnung an ökologische Risikoanalyse...) dargestellt. Diese sind auch analog für negative Wirkungen anzuwenden:

Wirksame Förder-summe Wirkungsgrad	Vernachlässig-bar	Gering	Mittel	Stark
Vernachlässigbar	0	0	0	0
Gering	0	+	+	++
Mittel	0	+	++	+++
Stark	0	++	+++	+++

### Wirkungseigenschaften:

Unterschieden werden drei Wirkungsfelder:

Ort der Wirkung: direkte Wirkung: Wirkung tritt bei den direkt Begünstigten ein.

indirekte Wirkung: Wirkung tritt jenseits des direkten Adressatenkreises auf.

Beginn der Wirkung: kurzfristige Wirkung: Wirkung stellt sich in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Maßnahme ein (innerhalb von 2 Jahren).

Langfristige Wirkung: die Wirkung stellt sich erst Jahre nach der Maßnahme ein.

Dauer der Wirkung: befristete Wirkung: Wirkung ist nur vorübergehend bzw. tritt nur so lange auf, wie Gelder für eine Maßnahme fließen.

dauerhafte Wirkung: Effekt, der über die Dauer der Maßnahme hinaus wirkt.

(Definitionen in Anlehnung an EU-KOM, 1999c).

### ***Tabelle 2 a***

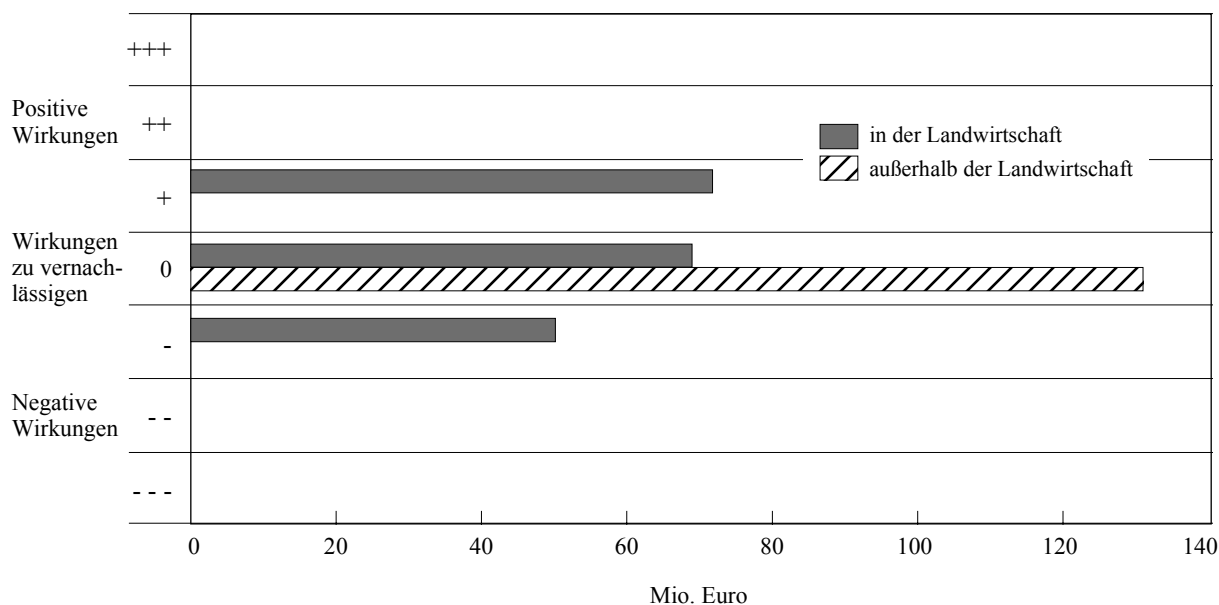
In dieser Tabelle sollen den Maßnahmen die Wirkungsintensitäten aufgeteilt nach den jeweiligen Wirkungseigenschaften zugeordnet werden.

Bei der Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen, wie z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte werden gesondert dargestellt.

### **Table 2b**

Hier geht es um die Gesamteinschätzung der überwiegenden, relevanten Wirkung der Maßnahme. Zur (stark vereinfachten) Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms, soll eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Förderbereiche vorgenommen werden. Geplant ist die folgende Darstellungsart: Eingesetzte Programmmittel mit (+++) bis (---) Wirkungen auf die Beschäftigungssituation, Einkommen, Umwelt etc.. Berücksichtigt werden die einzelnen Kriterien.

**MB-X-Abbildung 1.3:** Beschäftigungswirksame Programmmittel (Beispiel)



Quelle: Eigene Darstellung.

#### Erläuterung

Das Ganze dient der Darstellung von Wirkungsbeiträgen aufgrund der sich bis zur Zwischenbewertung eingestellten **Förderrealität!** Das heißt, bei der Analyse des Förderbereichs Dorferneuerung z.B. konnte man ex-ante feststellen, welche Wirkungen aufgrund der vorgesehenen Fördergegenstände möglich sind. Aufgrund der tatsächlich 2000 - 2002 bedienten Fördergegenstände (tatsächlich ausgezahlte Mittelanteile für bestimmte Fördergegenstände) ist es möglich, die Wirkungsbeiträge an den jeweiligen Bereichen „genauer“ einzuschätzen. Anders ausgedrückt, die Einschätzung, ob z. B. Dorferneuerung mit strukturellen Beschäftigungseffekten verbunden ist, hängt davon ab, wie viele Gestaltungsprojekte und wie viele Umnutzungsprojekte verwirklicht wurden.

Bei Maßnahmen, bei denen die Wirkungsintensität auch vom Ort der Wirkung (bestimmte Flächen, Agrarumweltmaßnahmen) oder bestimmten Zielgruppen abhängt, sind Ort der Inanspruchnahme und Art der Letztempfänger ebenfalls mit einzubeziehen.

### ***Sonderfall Umweltwirkungen***

Für die Darstellung der Umweltwirkungen auf Programmebene wird es eine Besonderheit geben. Während es sich bei den anderen Wirkungsbereichen um Nettoeffekte, auch im Sinne von Verrechnungen beispielsweise von positiven und negativen Beschäftigungseffekten handelt, werden die eventuell negativen Auswirkungen von Vorhaben, v.a. Dingen von Bauvorhaben getrennt dargestellt (EU-KOM, 1999d). Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Auswirkungen eines neuen Stallbaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht möglich oder sinnvoll ist.

### **Erfassen des Indikators 5-1.3 Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben:**

- Dieser Indikator wird analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen (MWMTV, 1999) umgeändert. Hierunter sollen alle Vorhaben fallen, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist, deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (sogenannte business as usual Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung, gerade im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und damit über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren statt. Hierfür werden gesonderte Abfragen ausgewertet.
- Da durch die Eingriffsregelung nur eine in der Summe ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild zu erreichen ist, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelungen ausgeglichen wird.
- Die Flächeninanspruchnahme gehört jedoch zum Indikatorenset der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung, 2001), und deren Reduzierung gehört zu den sieben prioritären Handlungsfeldern. Aufgrund dieser gegebenen Messlatte für die Auswirkung öffentlich geförderter Maßnahmen, wird die Problematik der Bodenversiegelung durch gezielte Abfragen und Auswertungen exemplarisch dargestellt.

### ***Begründung der Vorgehensweise***

- (1) Durch die finanzielle Gewichtung wird die Relevanz der Wirkungen hinsichtlich der Bewertungsfragen der EU-Kommission dargestellt und für jedes Land um spezifische Bewertungsfragen/Zieldimensionen ergänzt. Aus Zielanalyse und finanziell gewichteter Wirkungsanalyse lässt sich der weitere Umgang mit den gemeinsamen Bewertungsfragen ableiten.

- (2) Die Relevanz der Wirkungen wird durch den qualitativen Vergleich der postulierten Ziele zunächst grob eingeschätzt. Die erzielten Wirkintensitäten werden anhand der tatsächlich realisierten Mittelabflüsse und Fördergegenstände bewertet.
- (3) Folgende Aussagen sind möglich:
- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
  - Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
  - Mit welchen Maßnahmentearten werden welche Wirkungen erreicht?
  - Welche Ziele und Handlungsfelder finden keine oder zu wenig Berücksichtigung?

**MB-X-Tabelle 1.3: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung AFP in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2a)**

Querschnittsfragen	Frage 1				Frage 1a				Frage 2		Frage 3		Frage 4				Frage 5				*Sonstige Wirkungen																								
	Erhalt der Landbevölkerung				Verbesserung der Chancengleichheit durch				Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land/wirtschaftlicher Grundbesitzer				Erhalt/Verbesserung der Umwelt					Belastung der Umwelt																							
Wirkungsfelder	durch ausgewogenes Altersprofil der	bedürftigsten Bevölkerung	durch geschlechter-spezifisch	ausgeglichenes Profil der begünstigten	Bevölkerung	durch Verringerung der	Abwanderungsrate	**Sonstiges	Verbesserung der Verknüpfung von	Familie und Beruf durch das	Lebensumfeld	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs	von Frauen	Verbesserung der Arbeitsbedingungen	für Frauen	Förderung des sozio-ökonomischen	Unternehmens bei Frauen	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	durch Produktivitäts-verbesserungen/	Kostenkürzungen	durch Verbesserung der Qualität oder	Wertschöpfung	durch positive Umsatz-,	Präsententwicklung	in der Landwirtschaft	Erhalt und Verbesserung von	Landflächen	durch Flächenverbrauch	Erhöhung des quantitativen	Ressourcenverbrauchs	sonstiges**													
Kriterien	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften	Wirkungs-eigen-schaften												
Niedersachsen																																													
Hamburg																																													
Bremen																																													
NRW																																													
Schleswig-Holstein																																													
Hessen																																													

Wirkungsrichtungen:  
 positive Wirkungen: gering (1), mittel (2), stark (3)  
 keine signifikanten Wirkungen: 0  
 Negative Wirkungen: gering (-1), mittel (-2), stark (-3)

Wirkungseigenschaften:  
 d = direkt, i = indirekt  
 k = kurzfristig, l = langfristig

Erläuterungen zu den Wirkungseigenschaften:  
 direkte Wirkung: Wirkung tritt bei den direkt Begünstigten ein (bei dem geförderten Unternehmen selbst oder im Zusammenhang mit Infrastrukturmaßnahmen bei denen, die diese Einrichtung benutzen)  
 indirekte Wirkung: Wirkung tritt jenseits des direkten Adressatenkreises auf  
 k = kurzfristige Wirkung: Wirkung stellt sich in einem unmittelbar zeitlichen Zusammenhang mit der Maßnahme ein  
 l = langfristige Wirkung: die Wirkung stellt sich erst Jahre nach der Maßnahme ein

\* Unter Erhalt der Landbevölkerung ist auch der Erhalt/die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsfunktion des ländlichen Raumes insgesamt zu verstehen  
 \*\* Andere Wirkungskriterien oder Wirkungsfelder sind ggf. zu ergänzen

Quelle: Eigene Darstellung.



## **MB-X-Text 1.4 - Mitnahmeeffekte**

Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären. Es handelt sich um den Anteil der Gelder eines Programms, durch die keine Verhaltensänderungen induziert wurden (Isermeyer et al., 1996). Die EU-KOM nennt als Beispiel den Betrieb, der auch ohne staatliche Förderung investiert hätte (siehe auch EU-KOM, 1999c, S. 79).

Nach den Ausführungen verschiedener Quellen (EU-KOM, 1999a; BAW, 2000; DIW, 1998; IfS et al., 2002) gibt es keine allgemeingültige oder anerkannte Methode zur Ermittlung dieser Effekte. In EU-KOM (1999a, S.113) wird anhand eines anschaulichen Beispiels die Schwierigkeit, die mit der Herleitung des Mitnahmeeffektes verbunden sind, dargestellt.

Im Rahmen der Evaluierung eines dänischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums wurde eine Abfrage durchgeführt, ob die erhaltene Subventionierung für die Diversifizierung eine notwendige Voraussetzung für die Durchführung der Maßnahme war. 75% antworteten mit ja; daraus wurde ein Mitnahmeeffekt von 25 % abgeleitet.

Anschließend wurde eine Zusatzstudie bei Landwirten durchgeführt, deren Antrag auf Beihilfen abgelehnt wurde. Alle hatten ihre Projekte auch ohne Beihilfe umgesetzt.

- Interpretation 1: Mitnahmeeffekt somit 100%
- Interpretation 2: genau diese Farmer bekamen keine Beihilfe, weil sie von dem Auswahlgremium als leistungsfähig eingestuft wurden und somit nicht zu der Zielgruppe der Maßnahme gehörten. Insofern war dies keine wirklich gleichwertige Vergleichsgruppe.

Eine BAW-Studie (BAW, 2000) führt noch andere Argumente auf: Mitnahmeeffekte lassen sich nur selten zweifelsfrei nachweisen, da Erhebungen hinsichtlich möglicher Handlungsalternativen und Wirkungen der Förderung, die nach Abschluss des Vorhabens durchgeführt werden, zu wenig verwertbaren Einschätzungen führen. Die Angaben sind eher eine Rechtfertigung der Förderung und bilden nicht mehr die Entscheidungssituation vor der Förderung ab.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Mitnahmeeffekte unvermeidbar sind, dass aber ihre politische Opportunität aufgrund der zu erreichenden Ziele zu beurteilen und ggf. auch legitim ist: „the more urgent a problem is to be solved, the more policy has to estimate the deadweight effect as a price to be paid for stimulating“ (EU-KOM, 1999a, S.112).

Grundsätzlich muss angemerkt werden, dass Mitnahmeeffekte sich nicht vermeiden lassen, wenn man Administrationskosten<sup>1</sup> und Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit mit berücksichtigt.

Es gibt Strategien, die die Anfälligkeit von Maßnahmen für Mitnahmeeffekte verringern. Diese Strategien sind in MB-X-Abbildung 1.4 dargestellt. So wird beispielsweise der Kreditvergünstigung eine geringere Anfälligkeit für Mitnahmeeffekte bescheinigt als dem Zuschuss<sup>2</sup>. Im Bereich der investiven Förderung werden häufig Zuschüsse gewährt. Alleine ist dies auch kein Kriterium der Anfälligkeit für Mitnahmeeffekte, da eine Zuschussgewährung mit differenzierten Auswahlkriterien oder hohen Auflagen verbunden sein kann. Im Agrarumweltbereich wird eine Prämiendifferenzierung nach Regionszugehörigkeit, betriebsstrukturellen Merkmalen oder Merkmalen der Produktionstechnik diskutiert (Isermeyer et al., 1996), ebenso wie eine Abgrenzung von Zielgebieten (siehe auch Kapitel 6) oder nach Biotoptypen. Auch die Nutzbarkeit von Ausschreibungsverfahren kann unter diesem Blickwinkel für sinnvoll erachtet werden. Hinsichtlich der Effekte gibt es allerdings noch erheblichen Forschungsbedarf, v.a. bezogen auf die Frage nach den administrativen Kosten.

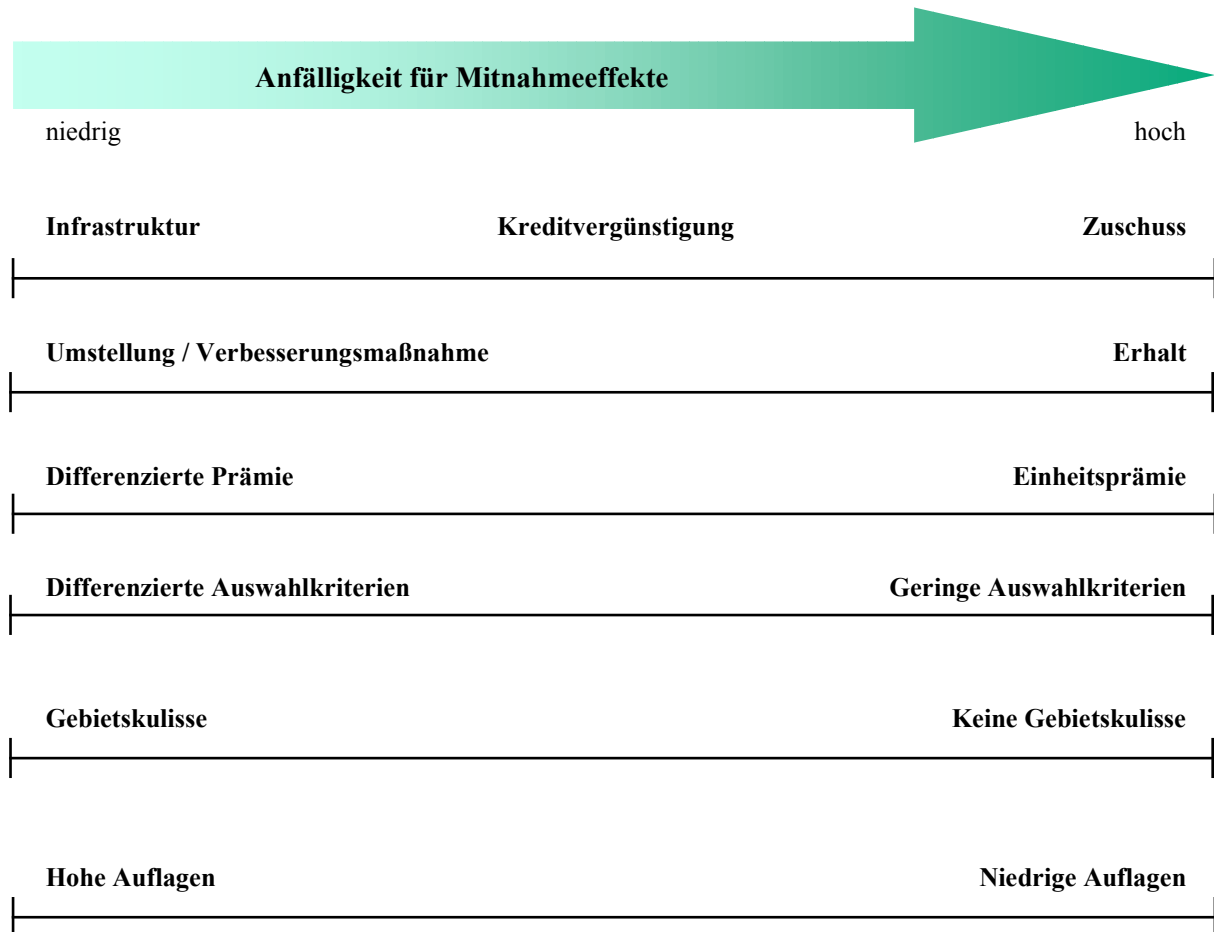
---

<sup>1</sup> Beispielsweise hat sich die KOM selbst im Konsultationsverfahren bezüglich einer Agrarumweltmaßnahme in Niedersachsen, die standörtlich differenzierte Prämien anbietet, sehr kritisch zu Fragen des Kontroll- und Verwaltungsgeschehens geäußert. „Es scheint der Kommission nicht möglich, diese Maßnahme im späteren Verfahrensgang zu begleiten und zu kontrollieren. **Die Kommission bittet daher, dass diese Maßnahme aus der Kofinanzierung genommen wird**“.

<sup>2</sup> In der Ex-post-Bewertung der Ziel-5a-Förderung 1994 bis 1999 wird beispielsweise gefordert, dass ausschließlich verbilligte Kredite mit begrenzten Subventionswerten an alle landwirtschaftlichen Unternehmen ab einem höheren förderungsfähigen Mindestinvestitionsvolumen als bisher gewährt werden sollten (Burgath et al., 2001).



**MB-X-Abbildung 1.4:** Förderinstrumente und ihre Anfälligkeit gegenüber Mitnahmeeffekten



Quelle: Eigene Darstellung.

### MB-X-Tabelle 1.5: Relevanzabfrage

#### Ausfüllanleitung:

#### *Zeilen*

Unterschieden wird nach Fragen, Querschnittskriterien und –indikatoren in den Zeilen, die Nummerierung entspricht der der gemeinsamen Bewertungsfragen. Wird das Kriterium weiter untergliedert, so ist dies aus den Bezeichnungen a, b, c usw. ersichtlich. Die Nomenklatur entspricht den Vorgaben der gemeinsamen Bewertungsfragen gemäß Dok. VI/12004 endg. (Teil D).

#### *Spalten*

**Von Relevanz:** durch Setzung eines **Kreuzes** soll angegeben werden, ob die Frage, das Kriterium, der Indikator relevant ist. Hierbei ist nicht entscheidend, ob tatsächlich Daten geliefert werden können. Wird „nein“ angekreuzt, ist dies in der letzten Spalte (Begründung / Methodik) zu erläutern.

**Beitrag zu .....**: Ist nur auszufüllen, wenn auch in der Spalte „Relevanz“ mit ja geantwortet wurde.

Bitte durch **Ankreuzen** vermerken, zu welcher Berichtsphase (mid-term oder ex-post) ein Beitrag **frühestens** geliefert werden kann. Wenn zum mid term trotz Relevanz kein Beitrag geliefert werden kann, bitte in der letzten Spalte begründen. Dies gilt auch, wenn überhaupt kein Beitrag geleistet werden kann.

**Art der Wirkung.....**: Ist nur auszufüllen, wenn auch in der Spalte „Beitrag zu“ mit ja geantwortet wurde. Die Beantwortung sollte möglichst in Anlehnung an die Interventionslogik des Kapitels / der Maßnahme erfolgen.

**Methodik**: bitte kurz die Methodik der Informationsgewinnung darstellen, mit der ein Beitrag zur Beantwortung der cross cutting Fragen erzielt werden soll, z. B. Analyse der Sekundärdaten, Fragebogenaktion, regionale Fallstudie, Experteninterview. Bei Angaben, die vom vorgesehenen Indikator abweichen, auch die Bezugsgröße darstellen, z. B. Deckungsbeitrag, Unternehmensgewinn, Umsatz etc.

**Kapitel:** (hier bitte das Kapitel eintragen, für das die Ausführungen gelten)

BearbeiterIn: \_\_\_\_\_, Tel.: \_\_\_\_\_, Email: \_\_\_\_\_

	von Relevanz		Beitrag für cross cutting zum		Art der Wirkung		Begründung für „nein“ in Spalte 3 oder 5 / Methodik der Informationsgewinnung und ggf. Bezugsgröße
	ja	nein	mid-term ja	ex-post nein	direkt ja	dauerhaft nein	
<b>Querschnittsfrage 1: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Bevölkerung auf dem Land zu halten?</b>							
<b>1</b>							
<b>1-1</b>							
1-1.1							
<b>1-2</b>							
1-2.1							
<b>1-3</b>							
1-3.1							
<b>Querschnittsfrage 2: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben zu sichern?</b>							
<b>2</b>							
<b>2-1</b>							
2-1.1							
2-1.1 a							
2-1.1 b							

usw. ....



## Anhang 2 - Regionaler Vollzug

### MB-X-Text 2.1: Beschreibung und Aufbereitung der Zahlstellendaten

Folgende Daten wurden aus der sogenannten Kreuzchenliste für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2002 zur Verfügung gestellt:

F106	F107	F109	F200	F201	F202a	F202B
Betrag	Währung	Haushaltscode	Kennnummer	Name	Anschrift des Antragsstellers	Internationale Postleitzahl

Die Nomenklatur folgt der VO (EG) Nr.1884/2002 bzw. den entsprechenden Vorgänger-Verordnungen.

Probleme bei der Auswertung der Daten waren im Wesentlichen Folgende:

Aus der Kennnummer ließ sich der Kreis nicht selektieren, da z.T. die Vergabe der Kennnummern nicht nach dem festgelegten Schema erfolgte. Dies betraf im Wesentlichen die Altverpflichtungen aus dem vorangegangenen Förderzeitraum und Förderfälle aus dem Jahr 2000. Wenn sich Förderfälle nicht anhand der Kennnummer regionalisieren ließen, dann wurde eine Zuordnung mittels der Postleitzahl versucht. Ein Teil der Förderfälle konnte aber auch auf diesem Weg nicht regionalisiert werden.

Einige Auszahlungen sind an Zuwendungsempfänger außerhalb von Niedersachsen geflossen und konnten von daher nicht berücksichtigt werden.

Des Weiteren wurde die Haushaltslinie u aus der Untersuchung herausgenommen. Dies ist inhaltlich begründet, weil es sich hier nicht um „freiwillige“ Maßnahmen handelt, die von den handelnden Akteuren in der Region wahlweise in Anspruch genommen werden, sondern die aufgrund von feststehenden Planwerken zum Einsatz kommen.

Ein Teil der Auszahlungen konnte nicht den Förderschwerpunkten zugeordnet werden. Dabei handelt es sich Rückforderungen, Auszahlungen für die Bewertung und ähnliche Haushaltsposten.

Bei der Interpretation der Daten ist zu beachten, dass der Wohnort des Zuwendungsempfängers nicht in allen Fällen dem Ort entspricht, in dem das Projekt stattfindet. In der Gesamtbetrachtung dürften die dadurch entstehenden Verzerrungen aber gering sein, zumal als Betrachtungsebene der Kreis, und nicht die Gemeinde, gewählt wurde.

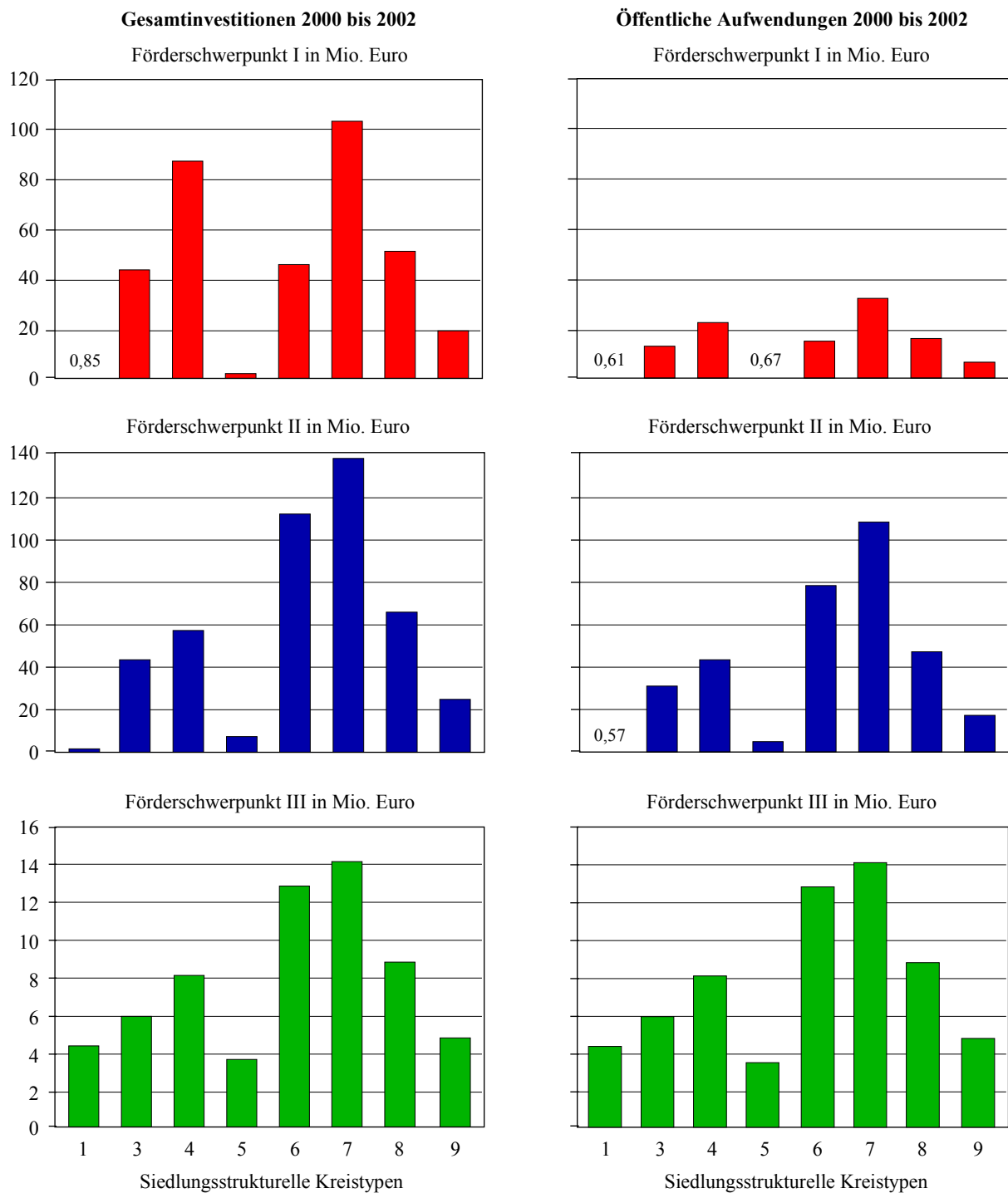
Da in der Kreuzchentabelle nur die EAGFL-Auszahlungen erfasst werden, wurden die insgesamt getätigten öffentlichen Aufwendungen mit Hilfe der genehmigten Kofinanzierungssätze berechnet.

Aus diesen öffentlichen Aufwendungen wiederum wurden die Gesamtinvestitionen mit Hilfe der in der Programmänderung 2003 genannten privaten Beteiligung ermittelt. Bei der in den indikativen Finanzplänen genannten privaten Beteiligung handelt es sich um auf der Grundlage der durchschnittlichen Beihilfeintensität geschätzte Angaben. Folgender Anteil der öffentlichen Aufwendungen an den Gesamtinvestitionen der jeweiligen Haushaltlinie wurde zugrundegelegt:

a	c	e	f	g	h	i	k	m	n	o	r	s	t	u	f-alt
0,22	0,82	1,00	1,00	0,31	0,63	0,75	1,00	1,00	0,67	0,45	1,00	0,73	0,99	1,00	1,00

Insgesamt rund 505 Mio. Euro an öffentlichen Zuwendungen konnten Kreisen und kreisfreien Städten zugeordnet werden. Ein negativer Betrag von 522.546 Euro war nicht den Förderschwerpunkten, und rund 22 Mio. Euro (übw. Maßnahme u) waren nicht den Regionen zuzuordnen.

**MB-X-Abbildung 2.1:** Förderintensität nach Förderschwerpunkten – Niedersachsen



Quelle: Eigene Darstellung.

## MB-X-Text 2.2: Das Konzept der „Siedlungsstrukturellen Kreistypen“

Die siedlungsstrukturellen Kreistypen dienen dem intraregionalen Vergleich. Es wird nach „Kernstädten“ und sonstigen Kreisen unterschieden. Als Kernstädte, die in der Regel den oberzentralen Kern von Raumordnungsregionen bilden, werden kreisfreie Städte >100.000 Einwohner ausgewiesen. Kreisfreie Städte unterhalb dieser Größe werden mit ihrem Umland zu Kreisregionen zusammengefasst und insofern der Situation von vergleichbaren kreisangehörigen Gemeinden und ihrem Umland gleichgestellt.

Die Typisierung der Kreise und Kreisregionen erfolgt - außerhalb der Kernstädte - nach der Bevölkerungsdichte als generellstem Maß der siedlungsstrukturellen Gegebenheiten. Um den großräumigen Kontext zu berücksichtigen, wird nach der „Lage im siedlungsstrukturellen Regionstyp“ differenziert (Böltken et al., 1997).

Unterschieden werden die in MB-X-Tabelle 2.1 dargestellten siedlungsstrukturellen Kreistypen (Böltken et al., 1997). Die niedersächsischen Kreise und kreisfreien Städte werden ihrem jeweiligen Typ zugeordnet (siehe auch Karte 10.1 und Karte 10.2).

**MB-X-Tabelle 2.1: Siedlungsstrukturelle Kreistypen in Niedersachsen**

<b>Agglomerationsräume</b> Oberzentrum > 300.000 E oder Dichte um/> 300 E/km <sup>2</sup>	1	Kernstädte	Kreisfreie Städte > 100.000 E	Hannover
	2	Hochverdichtete Kreise	Kreise >= 300 E/km <sup>2</sup>	
	3	Verdichtete Kreise	Kreise >= 150 E/km <sup>2</sup>	Hannover, Schaumburg, Harburg, Osterholz, Verden
	4	Ländliche Kreise	Kreise/Kreisregionen < 150 E/km <sup>2</sup>	Diepholz, Nienburg/Weser, Rotenburg (Wümme), Stade, Delmenhorst
<b>Verstädterte Räume</b> Dichte > 150 E/km <sup>2</sup> oder Oberzentrum > 100.000 E, bei einer Mindestdichte von 100 E/km <sup>2</sup>	5	Kernstädte	Kreisfreie Städte > 100.000 E	Braunschweig, Salzgitter, Wolfsburg, Oldenburg, Osnabrück
	6	Verdichtete Kreise	Kreise/Kreisregionen >= 150 E/km <sup>2</sup>	Göttingen, Goslar, Helmstedt, Peine, Wolfenbüttel, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Emden, Wilhelmshaven, Aurich, Friesland, Osnabrück
	7	Ländliche Kreise	Kreise/Kreisregionen < 150 E/km <sup>2</sup>	Gifhorn, Northeim, Osterode, Holzminden, Cuxhaven, Ammerland, Cloppenburg, Leer, Oldenburg, Vechta, Wesermarsch, Wittmund
<b>Ländliche Räume</b> Dichte <150 E/km <sup>2</sup> und ohne Oberzentrum >100.000 E; mit Oberzentrum >100.000 E und Dichte um/< 100 E/km <sup>2</sup>	8	Ländliche Kreise höherer Dichte	Kreise/Kreisregionen >= 100 E/km <sup>2</sup>	Celle, Lüneburg, Emsland, Grafschaft Bentheim
	9	Ländliche Kreise geringerer Dichte	Kreise/Kreisregionen < 100 E/km <sup>2</sup>	Lüchow-Dannenberg, Soltau-Fallingb., Uelzen

Quelle: Böltken et al., 1997.



Als Grundlage für die Analyse wurden die Daten zu den siedlungsstrukturellen Kreistypen aus BBR (2002) genutzt.

Das Konzept der siedlungsstrukturellen Kreistypen bezieht als Abgrenzungskriterien die „Zentralität“ und die „Verdichtung“ ein. „Von beiden - vom Zentralitätsniveau und von der Siedlungsverdichtung in einer Region - hängt das Angebot an Gütern und Dienstleistungen, hängen Größe und Differenzierung des Arbeitsmarktes, hängen aber auch andere Gegebenheiten ab, die die Lebensbedingungen eines Gebietes, die ‚Lebensqualität‘ ausmachen“ (ARL, 1993, S. 21).

Im Kreistyp 1, dem in NI lediglich die Stadt Hannover angehört, ist der Zentralitäts- und Verdichtungsgrad am höchsten, und im Kreistyp 9, der vorrangig im Osten Niedersachsens zu finden ist, am geringsten.

Die Gebietstypisierung ist zwar auf Aspekte der Raumordnung und -planung hin ausgerichtet; durch ihre Anlehnung an administrative Grenzen ist sie aber empirisch gut fassbar und mit Daten „auffüllbar“.

### **MB-X-Text 2.3: Korrelationsanalyse von Förderhöhe und sektoralen/regionalen Kennziffern**

Die nachfolgenden Tabellen (MB-X-Tabellen 2.2 und 2.3) geben die Ergebnisse der Korrelationsanalyse wieder, die den statistischen Zusammenhang zwischen der Höhe der Förderung und bestimmten sektoralen und regionalen Kennziffern untersucht.

Die Analyse wurde mittels des Korrelationsmaßes von Spearman mit einem Signifikanzniveau  $p \leq 0,5$  durchgeführt. Dabei wurden nur die Landkreise betrachtet, während die kreisfreien Städte aufgrund der starken Abweichung in einigen Punkten und der geringen Bedeutung für die Förderung aus PROLAND unberücksichtigt bleiben.

Zu lesen sind die Ergebnisse folgendermaßen:

- Grau hinterlegt sind die Ergebnisse mit einem Signifikanzniveau  $p \leq 0,05$ , d.h. Ergebnisse, die einen statistisch abgesicherten Zusammenhang ausweisen.
- Die absolute Höhe der Korrelationskoeffizienten weist auf die Stärke des Zusammenhangs hin: Je näher der Korrelationskoeffizient an +1 bzw. -1 liegt, umso eindeutiger ist die Beziehung zwischen der Förderhöhe und der jeweiligen Kennziffer.
- Das Vorzeichen gibt die Richtung der Beziehung an.
  - Ein positives Vorzeichen bedeutet beispielsweise: Je höher der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen ist, desto höher fällt auch die öffentliche Aufwendung (Gesamtinvestition) absolut, bezogen auf Einwohner oder Quadratkilometer aus.
  - Ein negatives Vorzeichen bedeutet demnach: Je niedriger die Bevölkerungsdichte ist, desto höher fällt die öffentliche Aufwendung (Gesamtinvestition) absolut, bezogen auf Einwohner oder Quadratkilometer aus.

**MB-X-Tabelle 2.2:** Korrelationskoeffizienten - Gesamtinvestitionen NI

Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern	Gesamtinvestition absolut				Förderintensität je Einwohner				Förderintensität je Quadratkilometer			
	Gesamt	Förderschwerpunkte			Gesamt	Förderschwerpunkte			Gesamt	Förderschwerpunkte		
		I	II	III		I	II	III		I	II	III
MEAN	22.357.457	9.240.147	11.692.856	1.439.160	140	55	76	9	17.781	6.805	9.781	1.206
STD	15.437.796	9.232.603	7.517.929	1.210.675	75	45	42	9	7.901	5.657	4.703	1.012
N	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
<b>Sektorale Kennziffern</b>												
Anteil der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000	<b>0,3719</b>	<b>0,3531</b>	<b>0,3688</b>	0,0371	<b>0,7169</b>	<b>0,6273</b>	<b>0,7138</b>	0,2627	0,3026	<b>0,3841</b>	0,2842	-0,1006
Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000	<b>0,3613</b>	<b>0,4307</b>	0,2702	0,0423	<b>0,6721</b>	<b>0,6744</b>	<b>0,5430</b>	0,2272	<b>0,3764</b>	<b>0,5229</b>	0,1944	-0,0726
Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in %	<b>0,4413</b>	<b>0,3348</b>	<b>0,4086</b>	0,0766	<b>0,5336</b>	<b>0,4397</b>	<b>0,4398</b>	0,1026	<b>0,6349</b>	<b>0,5263</b>	<b>0,4825</b>	0,0837
Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000	-0,1860	<b>-0,4102</b>	0,0428	-0,0932	0,1178	-0,1952	<b>0,3942</b>	0,1364	-0,0851	<b>-0,3768</b>	0,2922	0,0579
Ertragsmesszahl	<b>-0,4519</b>	<b>-0,6302</b>	-0,2284	-0,2430	<b>-0,4913</b>	<b>-0,6721</b>	-0,2695	-0,2872	-0,1892	<b>-0,5271</b>	0,1264	0,0013
<b>Regionale Kennziffern</b>												
Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999	<b>0,4720</b>	<b>0,5531</b>	0,3164	0,1484	<b>0,3606</b>	<b>0,4844</b>	0,1810	0,0426	<b>0,4031</b>	<b>0,5416</b>	0,1457	-0,0155
Bevölkerungsdichte 31. Dezember 2000	-0,3036	<b>-0,3822</b>	-0,2161	-0,1658	<b>-0,6709</b>	<b>-0,6400</b>	<b>-0,5940</b>	<b>-0,4212</b>	-0,0439	-0,2680	0,0651	0,0725
Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020	<b>0,4937</b>	<b>0,4878</b>	<b>0,3456</b>	0,2151	<b>0,3868</b>	<b>0,4379</b>	0,2108	0,1275	<b>0,4791</b>	<b>0,5151</b>	0,2335	<b>0,0631</b>
Arbeitslosenquote Januar 2000	<b>-0,4001</b>	<b>-0,4890</b>	-0,2413	-0,1229	-0,1489	<b>-0,3434</b>	0,1214	0,0693	-0,3028	<b>-0,4583</b>	0,0383	-0,0185
Arbeitslosenquote Januar 2003	-0,1858	-0,2516	-0,0522	-0,0245	-0,0481	-0,1750	0,1869	0,0702	-0,1971	-0,2848	0,0631	-0,0178
Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003	<b>0,3338</b>	<b>0,3697</b>	0,2673	0,0859	0,2330	<b>0,3345</b>	0,1820	0,0828	0,2034	0,3104	0,0704	0,0297
Gestaltungsquote	0,1885	0,1059	0,1542	0,2075	0,0711	0,0574	-0,0036	0,1618	0,1039	0,0945	0,0044	0,1664
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	0,1570	0,1041	0,0673	0,3025	0,1345	0,0747	0,0049	0,2853	0,1612	0,0898	-0,0135	0,2693
Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre (31.12.1999)	<b>-0,5153</b>	<b>-0,5568</b>	<b>-0,3282</b>	-0,1658	-0,3242	<b>-0,4522</b>	-0,1043	0,0023	<b>-0,5098</b>	<b>-0,6061</b>	-0,1999	-0,0073
Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren (31.12.1999)	<b>0,5404</b>	<b>0,6131</b>	<b>0,3971</b>	0,0458	<b>0,5632</b>	<b>0,6404</b>	<b>0,3903</b>	0,0305	<b>0,5398</b>	<b>0,6590</b>	0,2614	-0,1441
Frauenerwerbsquote 2000	0,0172	0,0610	-0,0726	0,1241	<b>-0,3287</b>	-0,1731	<b>-0,4681</b>	-0,1096	-0,0702	0,0100	-0,2203	0,1164
Bruttowertschöpfung in der Nichtlandwirtschaft je Erwerbstätigen in der Nichtlandwirtschaft 2000	-0,0314	-0,0756	-0,0999	0,2152	-0,0887	-0,1601	-0,2161	0,1452	-0,0417	-0,1373	-0,1196	0,2540
Siedlungsstruktureller Kreistyp	0,0817	0,0972	0,0680	0,0384	<b>0,3462</b>	0,2662	<b>0,3776</b>	0,2092	-0,0257	0,0505	-0,0086	-0,1130

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 2.3:** Korrelationskoeffizienten - Öffentliche Aufwendungen NI

Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern	Öffentliche Aufwendungen insgesamt				Förderintensität je Einwohner				Förderintensität je Quadratkilometer			
	Gesamt	Förderschwerpunkte			Gesamt	Förderschwerpunkte			Gesamt	Förderschwerpunkte		
		I	II	III		I	II	III		I	II	III
MEAN	12.845.907	2.819.830	8.606.447	1.434.337	82	17	56	9	10.431	2.108	7.132	1.202
STD	8.422.433	2.543.576	6.081.866	1.203.648	48	13	37	9	5.134	1.528	4.266	1.007
N	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
<b>Sektorale Kennziffern</b>												
Anteil der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000	<b>0,3522</b>	0,2967	<b>0,3735</b>	0,0371	<b>0,7253</b>	<b>0,5556</b>	<b>0,7016</b>	0,2632	0,2984	<b>0,3228</b>	<b>0,3256</b>	-0,1006
Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000	<b>0,3290</b>	<b>0,3872</b>	0,3035	0,0423	<b>0,6423</b>	<b>0,6367</b>	<b>0,5777</b>	0,2238	<b>0,3368</b>	<b>0,4826</b>	0,2811	-0,0726
Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in %	<b>0,4159</b>	0,2217	<b>0,4278</b>	0,0766	<b>0,4937</b>	0,2709	<b>0,4993</b>	0,1024	<b>0,5649</b>	<b>0,3793</b>	<b>0,5451</b>	0,0837
Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000	-0,1347	<b>-0,4112</b>	0,0212	-0,0932	0,2002	-0,2231	0,2850	0,1325	-0,0086	<b>-0,3951</b>	0,1834	0,0579
Ertragsmesszahl	<b>-0,3928</b>	<b>-0,6083</b>	-0,2513	-0,2430	<b>-0,4354</b>	<b>-0,6488</b>	-0,3091	-0,2933	-0,1152	<b>-0,5383</b>	0,0121	0,0013
<b>Regionale Kennziffern</b>												
Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999	<b>0,4461</b>	<b>0,5708</b>	<b>0,3611</b>	0,1484	<b>0,3279</b>	<b>0,4708</b>	0,2565	0,0468	<b>0,3738</b>	<b>0,5883</b>	0,2703	-0,0155
Bevölkerungsdichte 31. Dezember 2000	-0,2756	<b>-0,3700</b>	<b>-0,2240</b>	-0,1658	<b>-0,6503</b>	<b>-0,6479</b>	<b>-0,5562</b>	<b>-0,4236</b>	-0,0119	-0,2651	0,0202	0,0725
Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020	<b>0,4795</b>	<b>0,5244</b>	0,3837	0,2151	<b>0,3866</b>	<b>0,4612</b>	0,2874	0,1319	<b>0,4959</b>	<b>0,5650</b>	<b>0,3516</b>	0,0631
Arbeitslosenquote Januar 2000	<b>-0,3485</b>	<b>-0,4759</b>	-0,2477	-0,1229	-0,0338	-0,2998	0,0252	0,0664	-0,1796	<b>-0,4559</b>	-0,0986	-0,0185
Arbeitslosenquote Januar 2003	-0,1463	-0,2448	-0,0810	-0,0245	0,0707	-0,1441	0,1115	0,0671	-0,0981	-0,2871	-0,0309	-0,0178
Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003	<b>0,2901</b>	<b>0,3494</b>	0,2500	0,0859	0,2343	0,3157	0,2170	0,0824	0,1572	<b>0,3240</b>	0,1515	0,0297
Gestaltungsquote	0,1974	0,1444	0,1236	0,2075	0,0774	0,0557	0,0226	0,1623	0,1103	0,0717	0,0191	0,1664
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	0,1719	0,1032	0,0988	0,3025	0,0938	0,1218	0,0213	0,2866	0,1253	0,0885	0,0174	0,2693
Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre (31.12.1999)	<b>-0,4908</b>	<b>-0,5547</b>	<b>-0,3750</b>	-0,1658	-0,2728	<b>-0,4172</b>	-0,1853	0,0001	<b>-0,4645</b>	<b>-0,6153</b>	<b>-0,3266</b>	-0,0073
Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren (31.12.1999)	<b>0,4798</b>	<b>0,5558</b>	<b>0,4314</b>	0,0458	<b>0,4943</b>	<b>0,5623</b>	<b>0,4420</b>	0,0327	<b>0,4409</b>	<b>0,6194</b>	<b>0,3656</b>	-0,1441
Frauenerwerbsquote 2000	0,0336	0,1607	-0,0484	0,1241	<b>-0,3397</b>	-0,0869	<b>-0,3869</b>	-0,1057	-0,0559	0,1255	-0,1302	0,1164
Bruttowertschöpfung in der Nichtlandwirtschaft je Erwerbstätigen in der Nichtlandwirtschaft 2000	-0,0439	-0,0789	-0,1067	0,2152	-0,1831	-0,1404	-0,2441	0,1430	-0,1003	-0,1312	-0,1898	0,2540
Siedlungsstruktureller Kreistyp	0,0917	0,1638	0,1004	0,0384	<b>0,4137</b>	<b>0,3787</b>	<b>0,3495</b>	0,2117	0,0232	0,1286	0,0011	-0,1130

Quelle: Eigene Darstellung.





## **Anhang 4 - Querschnittsfrage 1: Beitrag von PROLAND zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen**

### **MB-X-Text 4.1: Zur Relevanz der Querschnittfrage 1 in Niedersachsen**

Die EU-KOM unterlegt ihre Frage nach dem Beitrag des Programms zum Erhalt der Bevölkerung im ländlichen Raum mit den Kriterien „Altersprofil“, „Geschlechterprofil“ und „Abwanderungsrate“. Dahinter steht die These, dass wenn Schlüsselemente, wie z.B. junge Frauen/Männer, junge Familien, Menschen im berufsfähigen Alter in einer ländlichen Bevölkerung unterrepräsentiert sind, die ländliche Bevölkerung insgesamt ihre Widerstandskraft gegenüber einer weiteren Abwanderung und der nachfolgenden Verschlechterung des wirtschaftlichen und sozialen Gewebes einbüßt (EU-KOM, 2000).

Im Folgenden wird zunächst der Frage nachgegangen, ob der Rückgang der Bevölkerung in Niedersachsen überhaupt ein Problem darstellt, und wie der Altersaufbau und das Geschlechterprofil charakterisiert werden können.

#### ***Veränderung der Bevölkerung in Niedersachsen***

Der Rückgang der Bevölkerung ist ein Problem, das viele Regionen in der EU stark trifft. Regional betrachtet ist dieser Rückgang v.a. ein Problem im Süden Europas, in den nördlichen Mitgliedsstaaten (Finnland und Schweden) und in Regionen, die vom Niedergang der Industrie betroffen sind (Ministry of Industry, 2001). Auch die Neuen Bundesländer können mehrheitlich zu diesen Problemregionen gezählt werden. Dabei geht es nicht nur um den absoluten Rückgang der Bevölkerung; Auswirkungen auf die ökonomischen Wachstumschancen einer Region hat auch der Weggang von bestimmten Alters- oder Ausbildungsgruppen (jung, gut ausgebildet), wobei sich diese Prozesse durchaus überlagern.

Als mögliche Auswirkungen von Bevölkerungsrückgang und Alterung werden genannt (BMI, 2001):

- Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum;
- steigende Staatsverschuldung pro Kopf;
- sinkende Auslastung öffentlicher und privater Einrichtungen;
- steigende Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme;
- Verringerung der gesellschaftlichen Dynamik.

Die regionale Bevölkerungsveränderung wird durch zwei Einflussfaktoren determiniert:

- (1) durch die natürliche Bevölkerungsbewegung als Differenz zwischen der Zahl der Geborenen und der Gestorbenen und
- (2) durch die räumliche Bevölkerungsbewegung als Saldo der Zuzüge in die Region und der Fortzüge.

Auf Ebene Deutschlands ist sowohl ein Rückgang der Bevölkerung zu verzeichnen wie auch ein allgemeiner Alterungsprozess der Bevölkerung. Die räumlichen Unterschiede sind jedoch erheblich.

Aus europäischer Sicht gehört Niedersachsen nicht zu den Problemregionen. Sehr wohl gibt es aber auch hier regional unterschiedliche Entwicklungstendenzen. Z.Z. findet in Niedersachsen noch ein gewisser Ausgleich durch Zuwanderung aus anderen Bundesländern und zu einem geringen Teil aus dem Ausland statt. Bis Ende der 90er Jahre gehörte Niedersachsen zu dem Typ der Wachstumsregionen, in denen die Geburtenbilanz negativ und die Wachstumsbilanz positiv ist. Die zukünftige Entwicklung wird einen leichten Rückgang der Bevölkerung bringen, der aber regional differenziert nach „Boom“-Regionen und „Entleerungsregionen“ verläuft, mit den o.g. Auswirkungen auf der regionalen/lokalen Ebene.

Von einer Bevölkerungsabwanderung sind gering besiedelte Gebiete in besonderer Weise betroffen. In Niedersachsen liegt die Bevölkerungsdichte im Durchschnitt bei 167 Einwohnern je km<sup>2</sup>, mit starken räumlichen Divergenzen. MB-X-Karte 4.1 zeigt deutlich die Suburbanisierungstendenzen in der Metropolregion Hamburg und um die kreisfreien Städte in Niedersachsen. Auch der Südosten ist relativ dicht besiedelt. Dazwischen liegen vergleichsweise dünn besiedelte ländliche Gemeinden. MB-X-Karte 4.2 veranschaulicht die disperse Siedlungsstruktur Niedersachsens mit wenigen Agglomerationsräumen.

Auch die demographische Entwicklung der ländlichen Räume Niedersachsens ist differenziert zu betrachten. Schaut man sich die jährliche Bevölkerungsveränderung in Niedersachsen zwischen 1990 und 2000 an, so wird deutlich, dass es in erster Linie die Städte, einige Küstenregionen und der Südosten Niedersachsens sind, die einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen hatten, während die ländlichen Gemeinden, von Ausnahmen abgesehen, Zuwächse verbuchen konnten (siehe MB-X-Karte 4.3).

Die Gemeindeeinheiten mit sinkender Einwohnerzahl konzentrieren sich auf den Süden und Osten des Landes. Westlich der Linie Osnabrück-Bremen-Lüneburg sind es, abgesehen von den ostfriesischen Inseln, nur vereinzelte, vor allen Dingen größere Gemeinden und die kreisfreien Städte, in denen die Bevölkerung zurückgegangen ist. Ganz anders sieht es dagegen in der anderen Hälfte des Landes aus, und zwar vor allem im Gebiet südlich der Linie Hameln-Hildesheim-Goslar. Hier überwiegen eindeutig und flächendeckend die Gemeinden mit Einwohnerverlust, eine Ausnahme bildet nur das Umland von



Göttingen. Im Südosten sind es die Umlandgemeinden von Salzgitter und Braunschweig, die diesen Trend durchbrechen (Thomas, 2002).

Die Gemeinden, die seit längerer Zeit Einwohner verlieren, liegen auffallend häufig im ehemaligen Zonenrandgebiet; die Wiedervereinigung Deutschlands hat an diesem Merkmal der Strukturschwäche nichts geändert (Thomas, 2002).

Viele ländliche Gebiete profitieren von einer starken Siedlungstätigkeit, wobei sich das Einwohnerwachstum und die Bautätigkeit immer weiter in Randgebiete verlagern. Doch auch gegenläufige Tendenzen sind zu beobachten, da die Städte erhebliche Anstrengungen unternehmen, weitere Bevölkerungsverluste zu stoppen.

Hinter der Bevölkerungsveränderung verbergen sich unterschiedliche Entwicklungen, bezogen auf die natürliche und die räumliche Bevölkerungsbewegung (siehe MB-X-Tabelle 4.1).

**MB-X-Tabelle 4.1:** Natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegung nach Kreisen 1995 bis 2000

Region	Natürl. Bev.-entw. 1995-2000	Wanderungs- saldo 1995-2000	Region	Natürl. Bev.-entw. 1995-2000	Wanderungs- saldo 1995-2000
Braunschweig, Kreisfreie Stadt	-4.390	-3.924	Osterholz, Landkreis	-93	6.101
Salzgitter, Kreisfreie Stadt	-1.232	-4.308	Rotenburg (Wümme), Landkreis	1.134	10.959
Wolfsburg, Kreisfreie Stadt	-1.577	-3.583	Soltau-Fallingb., Landkreis	-245	7574
Gifhorn, Landkreis	2.316	10.415	Stade, Landkreis	1.620	9701
Göttingen, Landkreis	409	-1.310	Uelzen, Landkreis	-1.778	3554
Goslar, Landkreis	-4.994	-1.139	Verden, Landkreis	61	6269
Helmstedt, Landkreis	-2.294	390	Delmenhorst, Kreisfreie Stadt	249	-1504
Northeim, Landkreis	-2.754	-334	Emden, Kreisfreie Stadt	-72	-770
Osterode am Harz, Landkreis	-2.736	-829	Oldenburg, Kreisfreie Stadt	52	5089
Peine, Landkreis	-360	6.848	Osnabrück, Kreisfreie Stadt	-280	-3669
Wolfenbüttel, Landkreis	-915	6.245	Wilhelmshaven, Kreisfreie Stadt	-1.856	-4087
Region Hannover, Landkreis	-6.998	17.508	Ammerland, Landkreis	1.101	7057
Landeshauptstadt Hannover	-5.934	-4.828	Aurich, Landkreis	1.513	7499
Diepholz, Landkreis	-418	10.131	Cloppenburg, Landkreis	5.238	7857
Hameln-Pyrmont, Landkreis	-3.330	2.778	Emsland, Landkreis	7.987	8765
Hildesheim, Landkreis	-3.834	5.493	Friesland, Landkreis	-19	3672
Holz Minden, Landkreis	-1.627	-247	Grafschaft Bentheim, Landkreis	1.602	3808
Nienburg (Weser), Landkreis	-852	4.310	Leer, Landkreis	1.346	8016
Schaumburg, Landkreis	-2.039	6.952	Oldenburg, Landkreis	1.157	8946
Celle, Landkreis	-1.443	5.767	Osnabrück, Landkreis	4.736	13370
Cuxhaven, Landkreis	-2.446	9.952	Vechta, Landkreis	4.149	6975
Harburg, Landkreis	2.031	18.352	Wesermarsch, Landkreis	-20	1032
Lüchow-Dannenberg, Landkreis	-1.448	2.360	Wittmund, Landkreis	217	2510
Lüneburg, Landkreis	225	13.186			
			Niedersachsen	-12.907	223.737

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2002.

Insgesamt ist die Differenz von Geburten und Sterbefällen in Niedersachsen negativ; nur in einigen Stadtumlandkreisen und in Weser-Ems liegt sie im positiven Bereich. In Weser-Ems gehören die Landkreise Cloppenburg, Vechta, Emsland, Osnabrück und Leer dazu, die auch zu den 14 Landkreisen in Deutschland mit den höchsten Geburtenraten zählen. Alle diese Landkreise sind überwiegend noch stark ländlich geprägt und weisen unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichten aus. Mit Ausnahme des Landkreises Leer zeichnen sie sich durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Katholiken aus (Eichhorn, 2002).

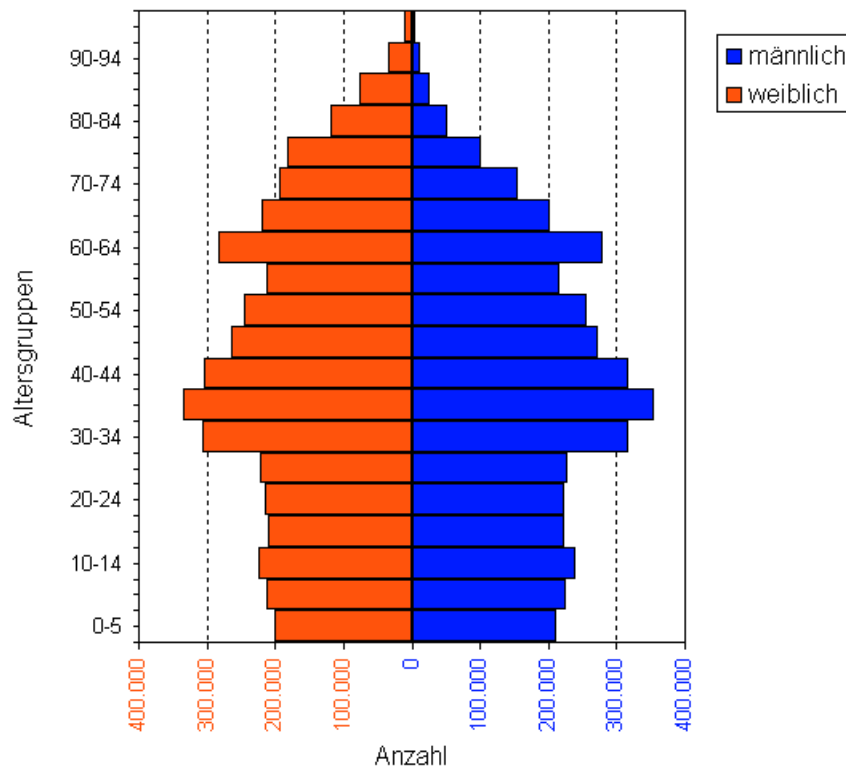
Auch die räumliche Bevölkerungsveränderung ist regional sehr unterschiedlich ausgeprägt. Ein negatives Wanderungssaldo hatten im betrachteten Zeitraum jedoch lediglich die meisten Städte sowie einige Landkreise im Südosten zu verzeichnen.

Einen Überblick über die Bevölkerungsprognose 2000 bis 2020 gibt auf Kreisebene MB-X-Karte 4.4. Auf Ebene Niedersachsens geht die Prognose von einer stagnierenden Bevölkerung aus. Dabei sind sehr unterschiedliche Entwicklungen auszumachen. Im Südosten, schon in den zurückliegenden Jahren von Bevölkerungsrückgang betroffen, verstärkt sich diese Tendenz. Ein daran anschließender Gürtel von Schaumburg bis Lüchow-Dannenberg ist ebenfalls betroffen. Überträgt man die oben genannten Entwicklungstendenzen auf diese Kreise, so könnte es hier zukünftig zu verstärkten Problemen in der Tragfähigkeit von privaten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen kommen.

### ***Altersprofil der Bevölkerung***

Heilig (2002) untersucht die Veränderung des Altersaufbaus in Europa. Der Anteil älterer Menschen (mit 65 Jahren und älter) ist besonders hoch im südlichen Frankreich, in Nord- und Zentral-Spanien sowie in Nord- und Mittel-Italien. In diesen Gebieten liegt der Anteil der Über-65-Jährigen bei bis zu 28 %. Dieser Anteil wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter ansteigen. Es ist durchaus denkbar, dass der Anteil der Über-65-Jährigen in den nächsten zwei Jahrzehnten in vielen ländlichen Gebieten auf über 30 % anwächst.

Grundsätzlich hat der Altersaufbau der Bevölkerung Niedersachsens eine pilzähnliche Struktur; die typische Form einer schrumpfenden Bevölkerung (siehe MB-X-Abbildung 4.1). Damit entspricht der Altersaufbau Niedersachsens dem im Bundesgebiet. Die Zuwanderungen haben zwar zu einer höheren Einwohnerzahl im Bundesland geführt, das strukturelle Problem - ständig kleiner werdende Nachwuchsjahrgänge - konnte damit jedoch nicht ausgeglichen werden. Am Altersaufbau ist abzulesen, dass künftig schwächere Jahrgänge in die Altersgruppe der 20 bis 60jährigen heranwachsen und gleichzeitig sehr viel stärkere Jahrgänge aus dieser Gruppe in die Gruppe der über 60jährigen überwechseln werden. Die Verschiebungen in der Altersstruktur führen zu einer zunehmenden Überalterung der Bevölkerung.

**MB-X-Abbildung 4.1:** Altersaufbau der Bevölkerung in Niedersachsen 2000

Quelle: NLGA, 2002.

In der räumlichen Verteilung sind hier deutliche Unterschiede zu verzeichnen. MB-X-Karte 4.5 stellt den Anteil der Bevölkerung, die 65 Jahre und älter ist, auf Gemeindeebene dar. Dieser ist v.a. im Ostteil Niedersachsens hoch, außerdem in einigen Küstengemeinden (Altersruhesitzwanderungen) sowie in den Städten.

In sieben Landkreisen und kreisfreien Städten waren mehr als 28 % der Einwohner 60 Jahre oder älter. Den höchsten Anteil hielten die Landkreise Goslar und Osterode am Harz (je 30,1 %), gefolgt von den Landkreisen Lüchow-Dannenberg (29,5 %), Holzmin-den (28,7 %), Hameln-Pyrmont (28,4 %), der Stadt Wilhelmshaven (28,3 %) und dem Landkreis Uelzen (28,2 %). Nur in zwei Landkreisen (Vechta 18,7 %, Cloppenburg 19,5 %) lag der Anteil dieser Altersgruppe unter 20 Prozent (NLS, 2003a).

Schaut man sich MB-X-Karte 4.6 mit der regionalen Verteilung des Anteils der unter 18jährigen an, so verkehrt sich das Bild. Gerade der Westen Niedersachsens verfügt über einen hohen Anteil von Unter-18-Jährigen, während der Osten entsprechend über einen niedrigen Anteil verfügt. Der zu erwartende höhere Anteil Jüngerer aufgrund des Zuzugs von Familien im Umland der Städte lässt sich zumindest im Umland von Braunschweig

und Wolfsburg nachweisen. Im Umland von Hannover zieht man aufgrund der hohen Baulandpreise vermutlich noch weiter „auf’s platte Land“.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die zunehmende Überalterung der Gesellschaft kein ausschließliches Problem des ländlichen Raums ist. Die Karten zeigen deutlich die regionalen Disparitäten in Niedersachsen.

### ***Geschlechterprofil der Bevölkerung***

Niedersachsen weist insgesamt einen leichten Frauenüberschuss aus (51,1 %). Dieser Frauenüberschuss ist v.a. in der Altersgruppe der Über-65-Jährigen zu verzeichnen und erklärt sich darüber, dass die Männer in der Bundesrepublik durchschnittlich 6,5 Jahre früher versterben, so dass es im hohen Alter zu einer Verschiebung kommt.

MB-X-Karte 4.7 stellt den Anteil von Frauen an der Gesamtbevölkerung dar. Z.T. überlagern sich die Gemeinden mit einem hohen Frauenanteil (> 51 %) mit den Gemeinden, in denen auch der Anteil der Über-65-Jährigen hoch ist. Gemeinden mit einem niedrigen Frauenanteil (< 48 %) finden sich v.a. im Westen Niedersachsens.

**MB-X-Tabelle 4.2:** Mädchen- und Frauenanteil in der Bevölkerung Niedersachsens im Regionalvergleich, 2001

Region	Anteil in %						Region	Anteil in %					
	insge- samt	0-14 Jahre	15-44 Jahre	45-64 Jahre	65-79 Jahre	>=80 Jahre		insge- samt	0-14 Jahre	15-44 Jahre	45-64 Jahre	65-79 Jahre	>=80 Jahre
SK Braunschweig	51,4	48,8	47,5	50,3	59,2	74,0	LK Osterholz	50,7	48,4	49,2	49,7	54,8	73,1
SK Salzgitter	51,4	48,4	49,0	49,9	57,5	72,0	LK Rotenburg (Wümme)	50,1	48,3	48,3	48,6	55,5	71,1
SK Wolfsburg	50,8	48,4	48,3	50,1	55,5	70,5	LK Soltau-Fallingb.ostel	50,2	48,3	47,5	48,9	56,3	73,5
LK Gifhorn	50,0	48,4	49,0	48,2	54,6	72,4	LK Stade	50,4	48,6	48,3	49,5	56,0	72,6
LK Göttingen	51,4	48,6	49,9	49,4	57,1	73,1	LK Uelzen	51,6	48,7	49,1	50,0	56,5	72,2
LK Goslar	51,6	47,9	47,6	50,6	58,4	71,3	LK Verden	50,8	48,8	49,4	49,2	55,7	72,1
LK Helmstedt	51,0	48,5	48,9	48,7	56,9	72,3	SK Delmenhorst	50,9	49,1	48,8	49,9	56,8	70,4
LK Northeim	51,5	48,9	48,9	49,5	56,8	72,6	SK Emden	50,8	49,6	47,8	49,2	57,7	69,8
LK Osterode am Harz	51,6	48,2	49,3	49,2	57,0	71,6	SK Oldenburg	52,1	48,9	49,8	50,7	59,8	72,4
LK Peine	50,9	48,4	48,9	49,3	56,3	72,9	SK Osnabrück	52,6	48,6	50,1	51,2	59,6	74,5
LK Wolfenbüttel	51,2	49,6	49,1	49,5	56,2	72,9	SK Wilhelmshaven	50,5	48,3	45,3	49,8	59,3	72,7
Region Hannover	51,8	48,7	49,6	50,5	57,3	72,7	LK Ammerland	50,8	48,6	49,4	49,9	55,0	70,2
LK Diepholz	50,5	48,6	48,7	48,5	55,3	72,3	LK Aurich	51,2	49,1	49,5	49,9	56,4	71,6
LK Hameln-Pyrmont	52,2	49,1	49,4	50,0	58,2	73,0	LK Cloppenburg	49,8	48,8	48,0	48,8	55,9	71,7
LK Hildesheim	51,7	48,9	49,4	50,2	57,1	73,1	LK Emsland	50,0	48,5	48,2	48,8	56,0	73,3
LK Holzminden	51,4	49,1	48,8	49,3	56,4	72,7	LK Friesland	51,1	48,1	49,3	49,7	56,0	73,0
LK Nienburg (Weser)	50,5	48,3	48,4	48,9	56,0	72,5	LK Grafschaft Bentheim	50,7	48,9	49,0	49,6	55,0	71,1
LK Schaumburg	51,4	48,5	49,2	49,8	56,7	71,9	LK Leer	50,8	49,2	48,7	49,6	56,3	73,1
LK Celle	51,4	48,7	49,1	49,7	56,9	73,4	LK Oldenburg	50,4	48,9	49,2	48,8	54,4	72,1
LK Cuxhaven	51,0	48,4	49,4	49,0	55,8	69,8	LK Osnabrück	50,2	48,4	48,7	48,7	55,3	73,8
LK Harburg	50,9	48,4	50,1	49,9	54,2	69,5	LK Vechta	50,1	48,7	48,5	48,5	57,0	74,1
LK Lüchow-Dannenberg	51,4	49,0	49,2	49,6	55,6	69,7	LK Wesermarsch	50,4	48,4	48,4	48,7	56,6	70,2
LK Lüneburg	51,3	48,2	49,9	49,4	57,4	72,1	LK Wittmund	51,0	49,0	49,4	49,5	55,8	72,1

Quelle: NLGA, 2002.

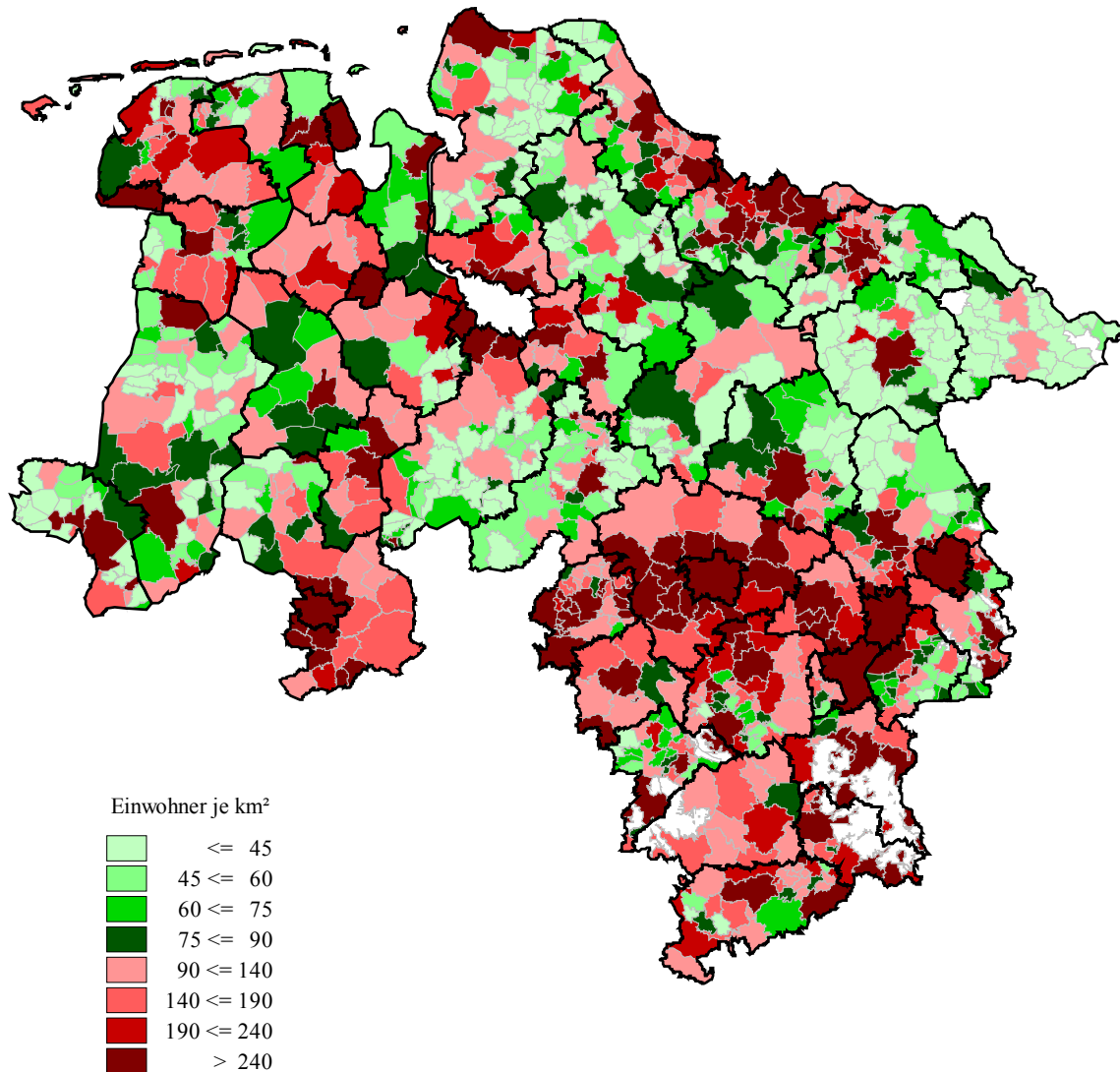
Der Frauenanteil in der Bevölkerung, v.a. in der Gruppe der 15 bis 44-Jährigen ist deswegen interessant, weil sich hieraus Aussagen über die natürliche Bevölkerungsbewegung ableiten lassen. Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den Kreisen aber nicht so gravierend, dass geschlechtsspezifische Indikatoren vor dem Hintergrund der Stabilisierung von Bevölkerungszahlen im Rahmen der Bewertung erfasst werden müssten.

MB-X-Tabelle 4.2 deutet darauf hin, dass die Wanderungsbewegungen nicht so selektiv verlaufen, dass die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Bevölkerung sich nachhaltig ändert.

Unseres Erachtens trifft das ursprüngliche Querschnittskriterium 1.2 der EU-Kommission (Stabilisierung der Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum) nicht die in Niedersachsen zu findende Situation. Daher wird auf die neue Querschnittsfrage 6 zur Chancengleichheit verwiesen.



**MB-X-Karte 4.1:** Einwohner je Quadratkilometer in den Gemeinden Niedersachsens am 31. Dezember 2000



Gemeindefreie Gebiete sowie Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Nordseeinsel Memmert (0,4)  
Maximum: Hannover, Landeshauptstadt (2.523,6)  
Land Niedersachsen Durchschnitt (166,5)

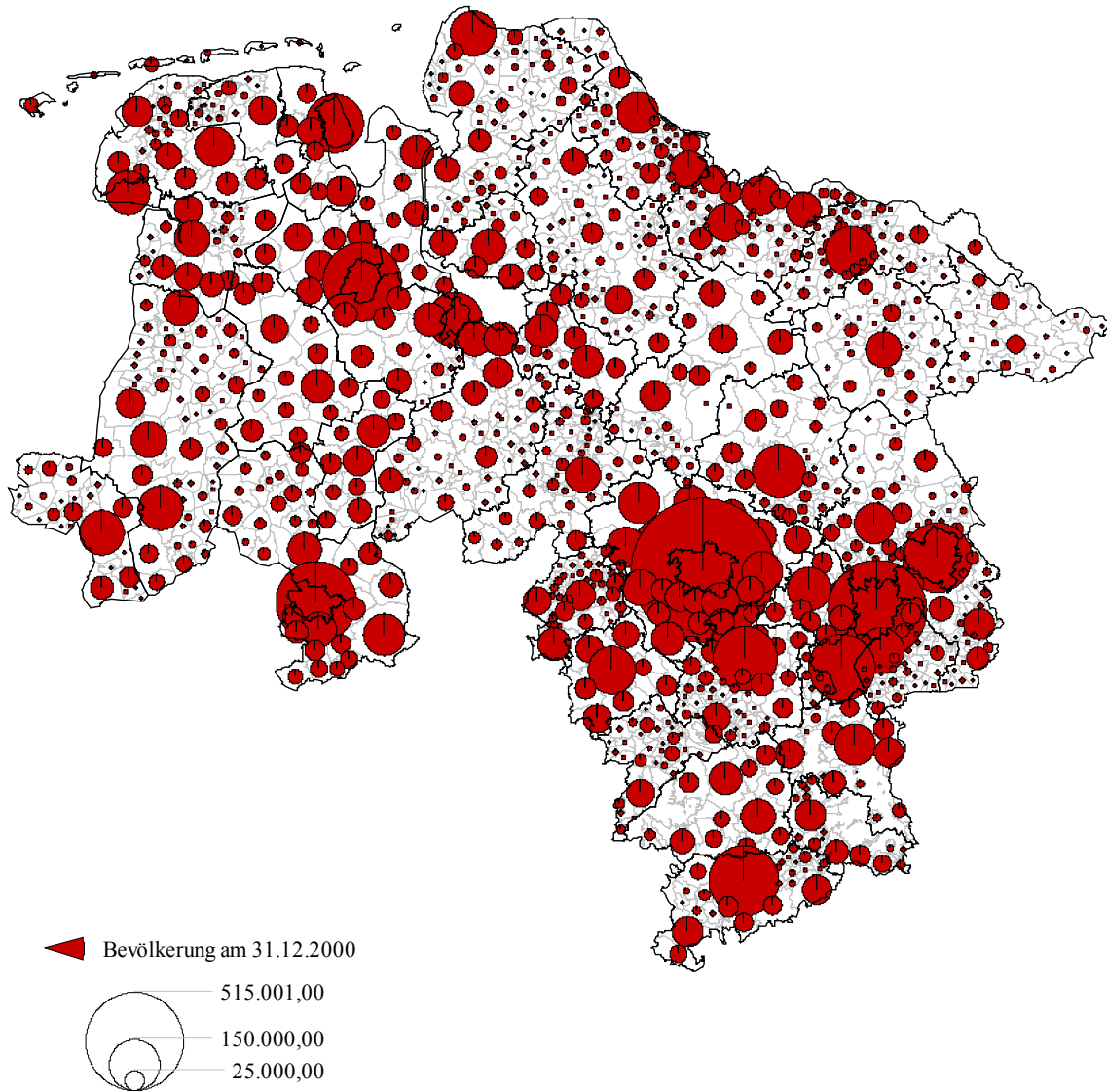
Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Statistik CD (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
6-Länder-Halbzeitbewertung  
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999





**MB-X-Karte 4.2:** Bevölkerung am 31. Dezember 2000 in den Gemeinden Niedersachsens



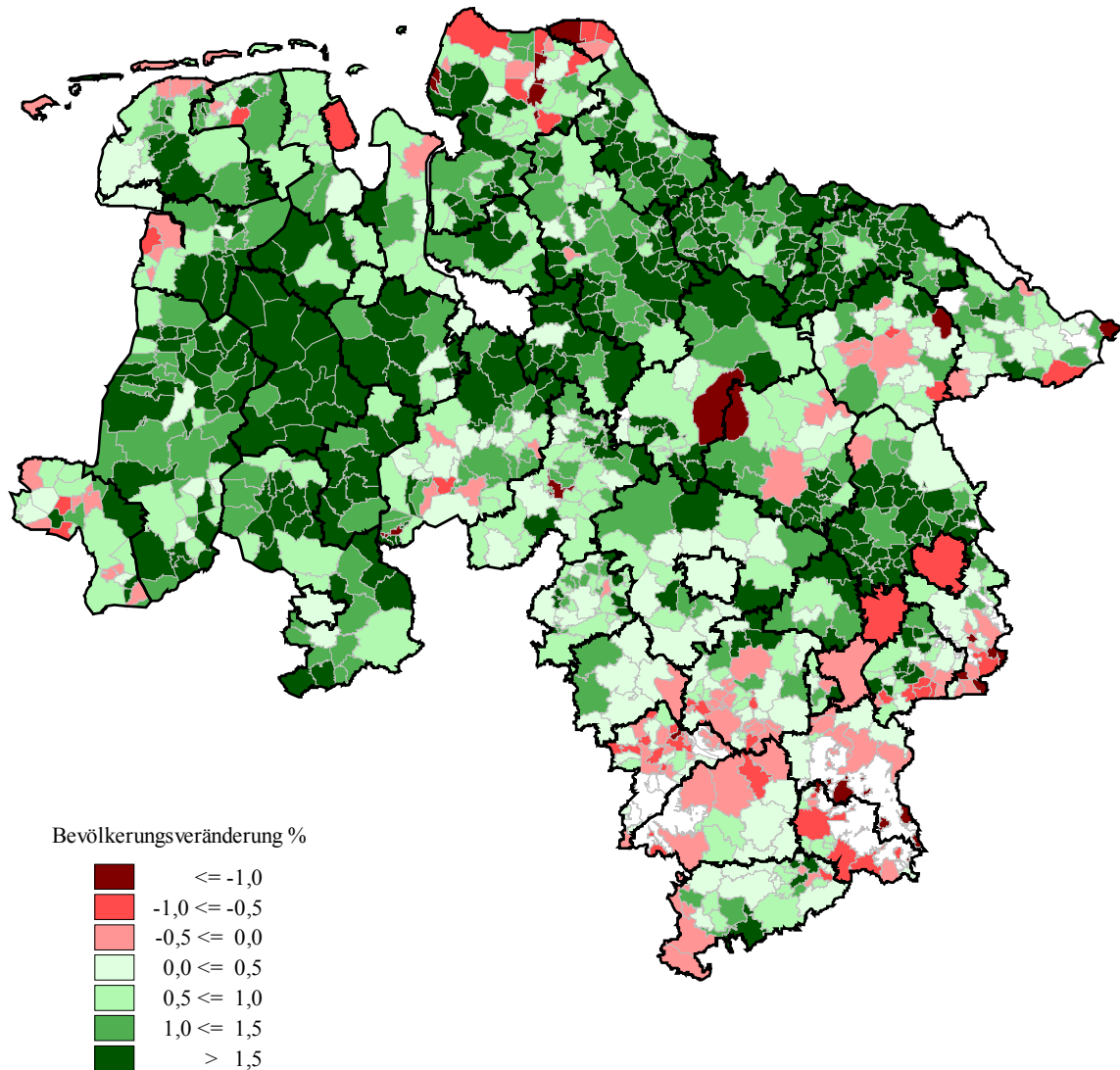
Minimum: Nordseeinsel Memmer (2)  
 Maximum: Hannover, Landeshauptstadt (515.001)  
 Land Niedersachsen (7.926.193)

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Statistik CD (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
 6-Länder-Halbzeitbewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999



**MB-X-Karte 4.3:** Jährliche Bevölkerungsveränderung von 1990 zu 2000 in den Gemeinden Niedersachsens



Gemeindefreie Gebiete sowie Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

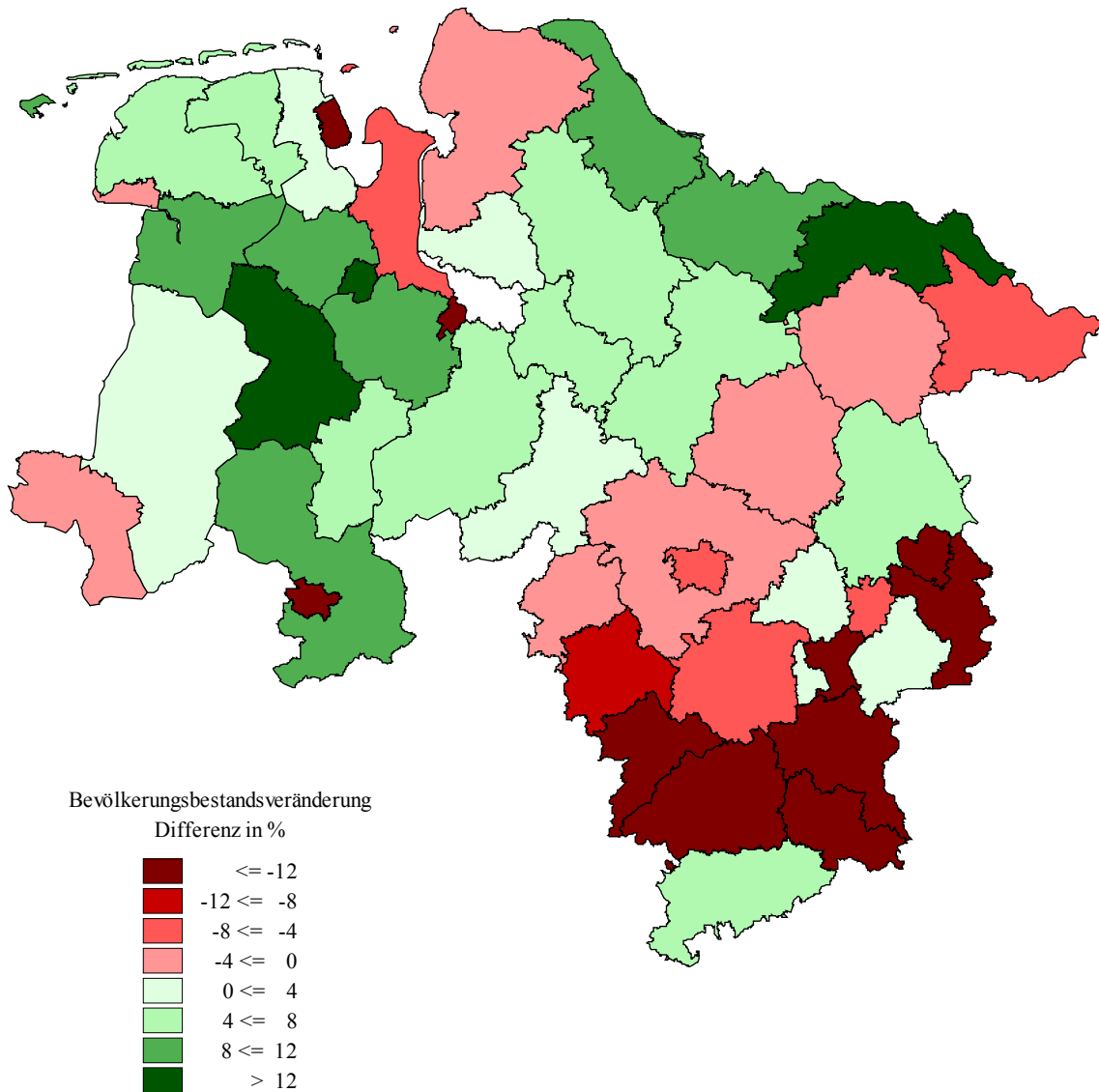
Minimum: Lohheide (-2,1)  
 Maximum: Barendorf (6,5)  
 Land Niedersachsen Durchschnitt (0,8)

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Statistik CD (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
 6-Länder-Halbzeitbewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999



**MB-X-Karte 4.4:** Bevölkerungsbestandsveränderung (2000 bis 2020) in den Landkreisen Niedersachsens



Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

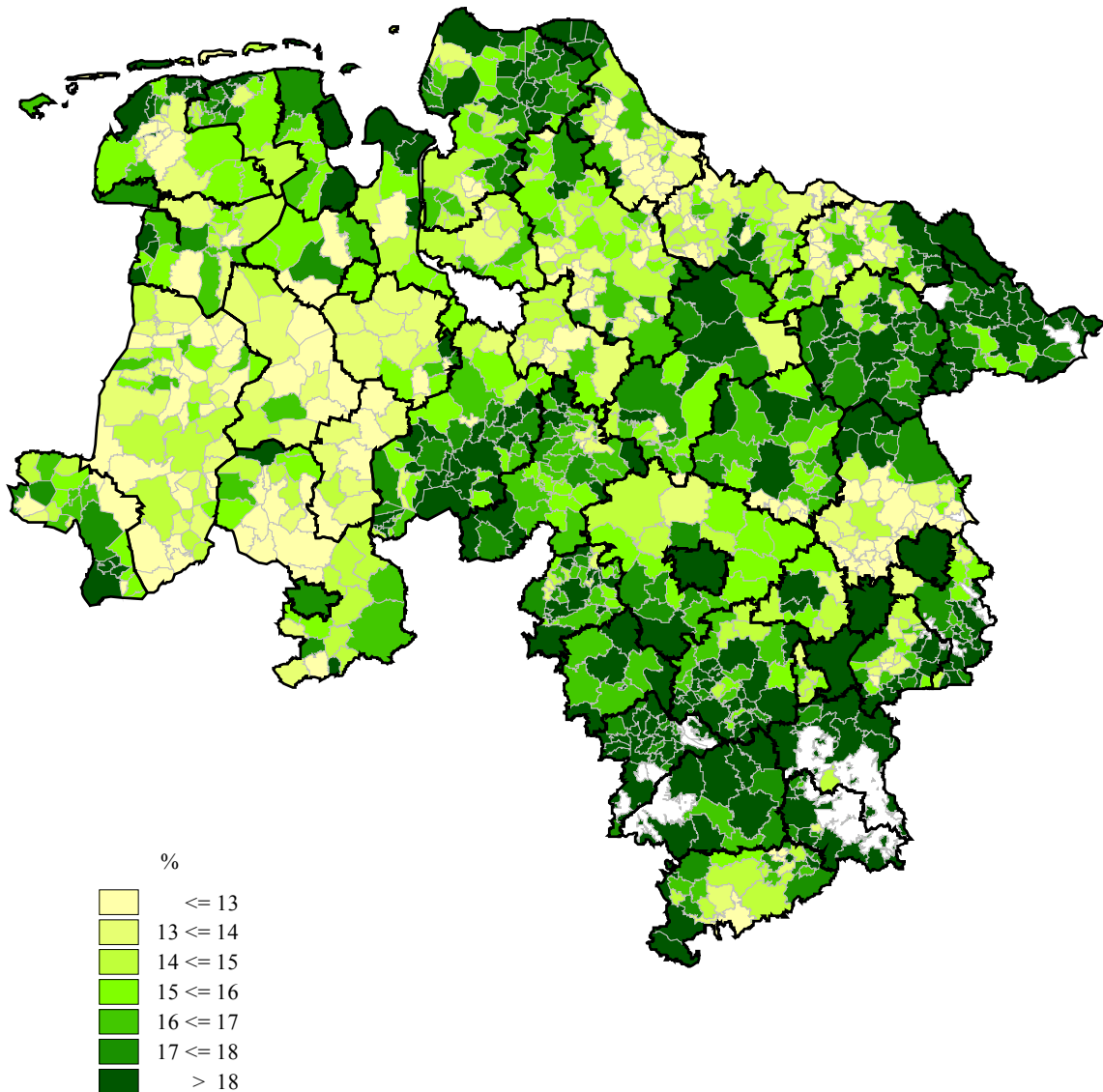
Minimum: Osterode am Harz (-27,0)  
 Maximum: Oldenburg, Stadt (13,6)  
 Land Niedersachsen Durchschnitt (0,0)

Quelle: BBR (2003).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
 6-Länder-Halbzeitbewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999



**MB-X-Karte 4.5:** Anteil der Bevölkerung 65 Jahre und älter an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Niedersachsens am 31. Dezember 1999



Gemeindefreie Gebiete sowie Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Friedland (3,2)  
 Maximum: Bad Eilsen (38,2)  
 Land Niedersachsen Durchschnitt (16,6)

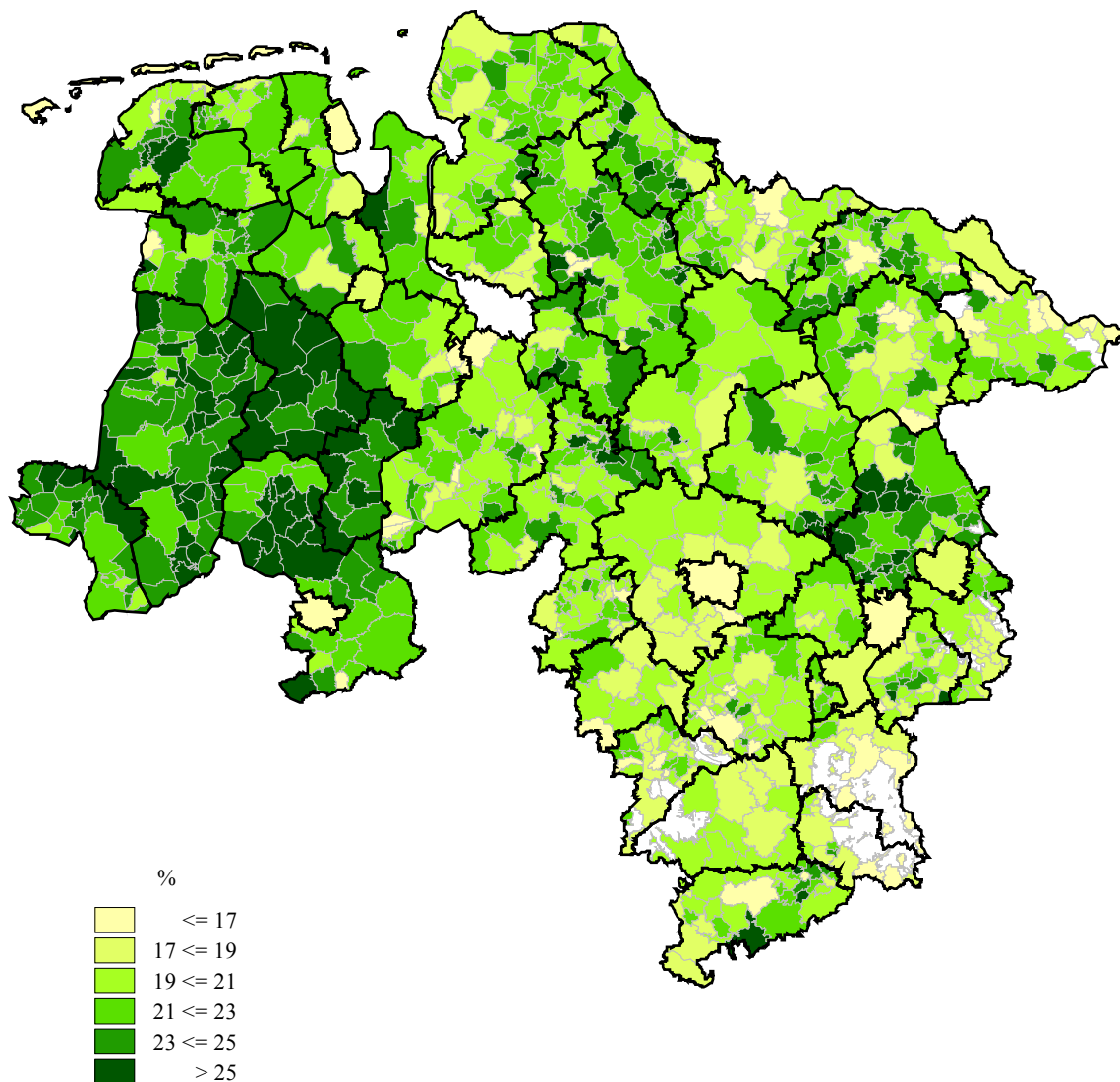
Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Statistik CD (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
 6-Länder-Halbzeitbewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999





**MB-X-Karte 4.6:** Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Niedersachsens am 31. Dezember 1999



Gemeindefreie Gebiete sowie Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Freistadt (8,1)

Maximum: Dörpen (33,7)

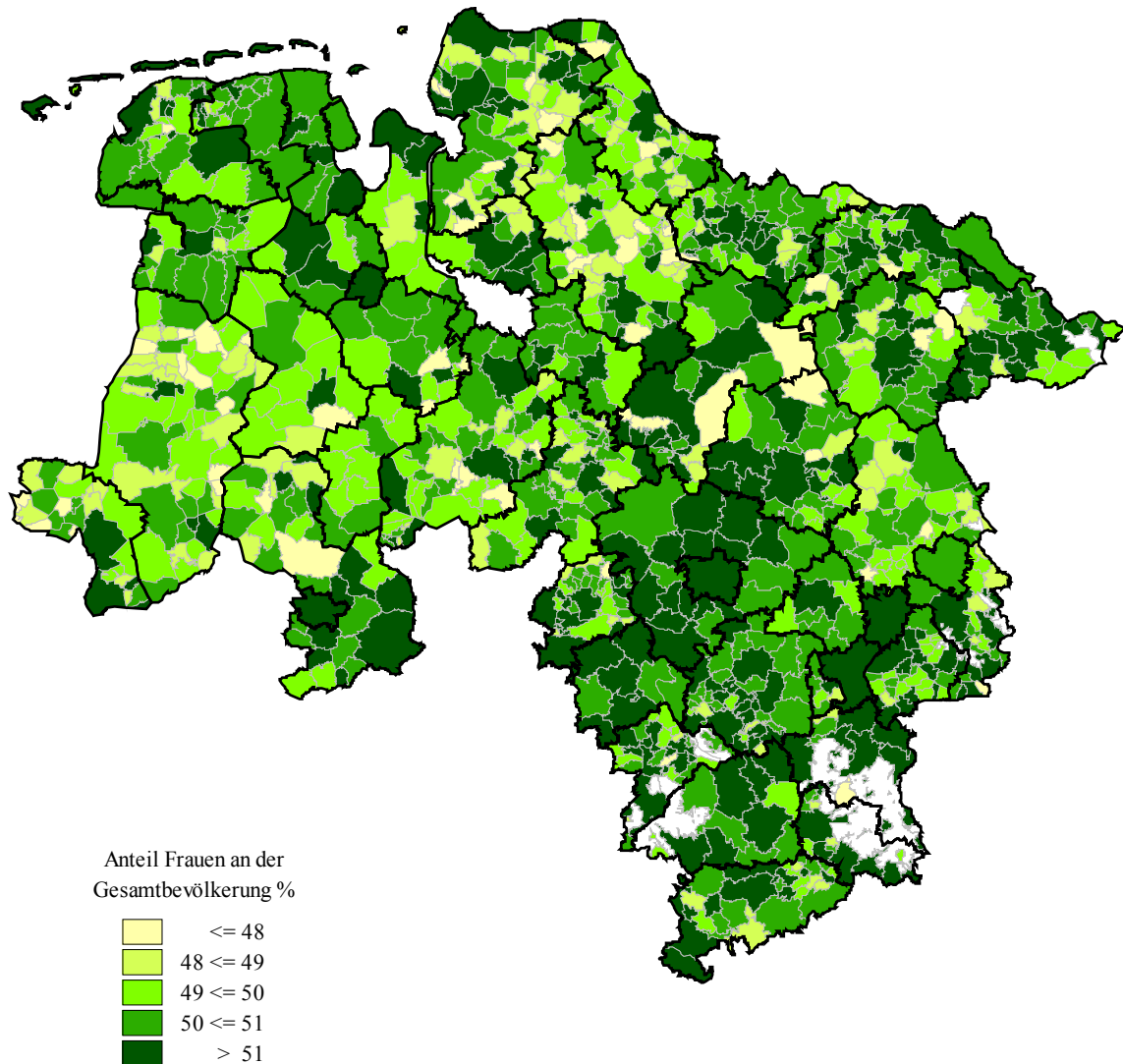
Land Niedersachsen Durchschnitt (19,8)

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Statistik CD (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
6-Länder-Halbzeitbewertung  
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999



**MB-X-Karte 4.7:** Anteil Frauen an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Niedersachsens am 31. Dezember 2000



Gemeindefreie Gebiete sowie Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

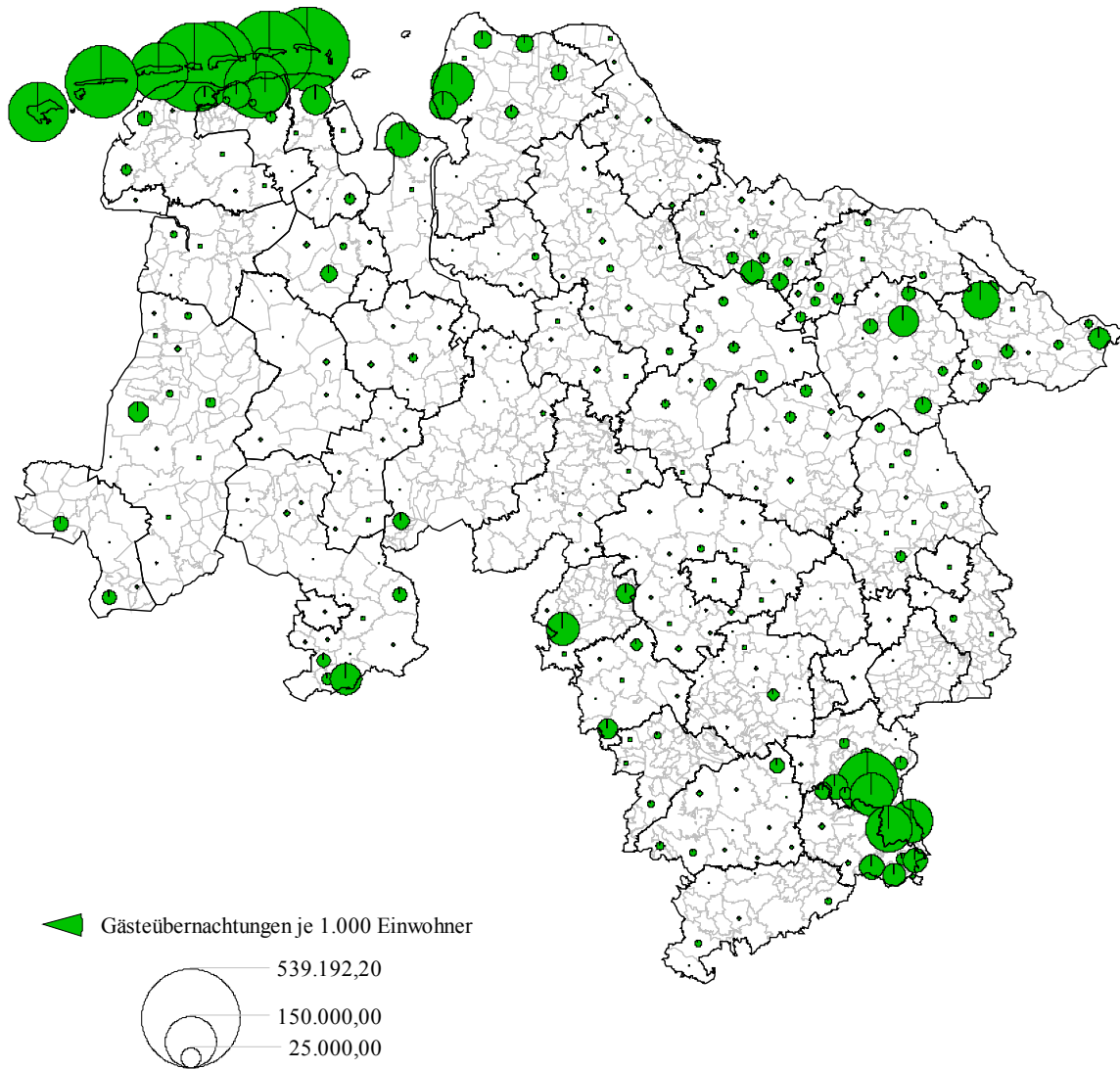
Minimum: Freistatt (14,0)  
Maximum: Bad Eilsen (59,1)  
Land Niedersachsen Durchschnitt (51,1)

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Statistik CD (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
6-Länder-Halbzeitbewertung  
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999



**MB-X-Karte 4.8:** Tourismusintensität in den Gemeinden Niedersachsens, 2001



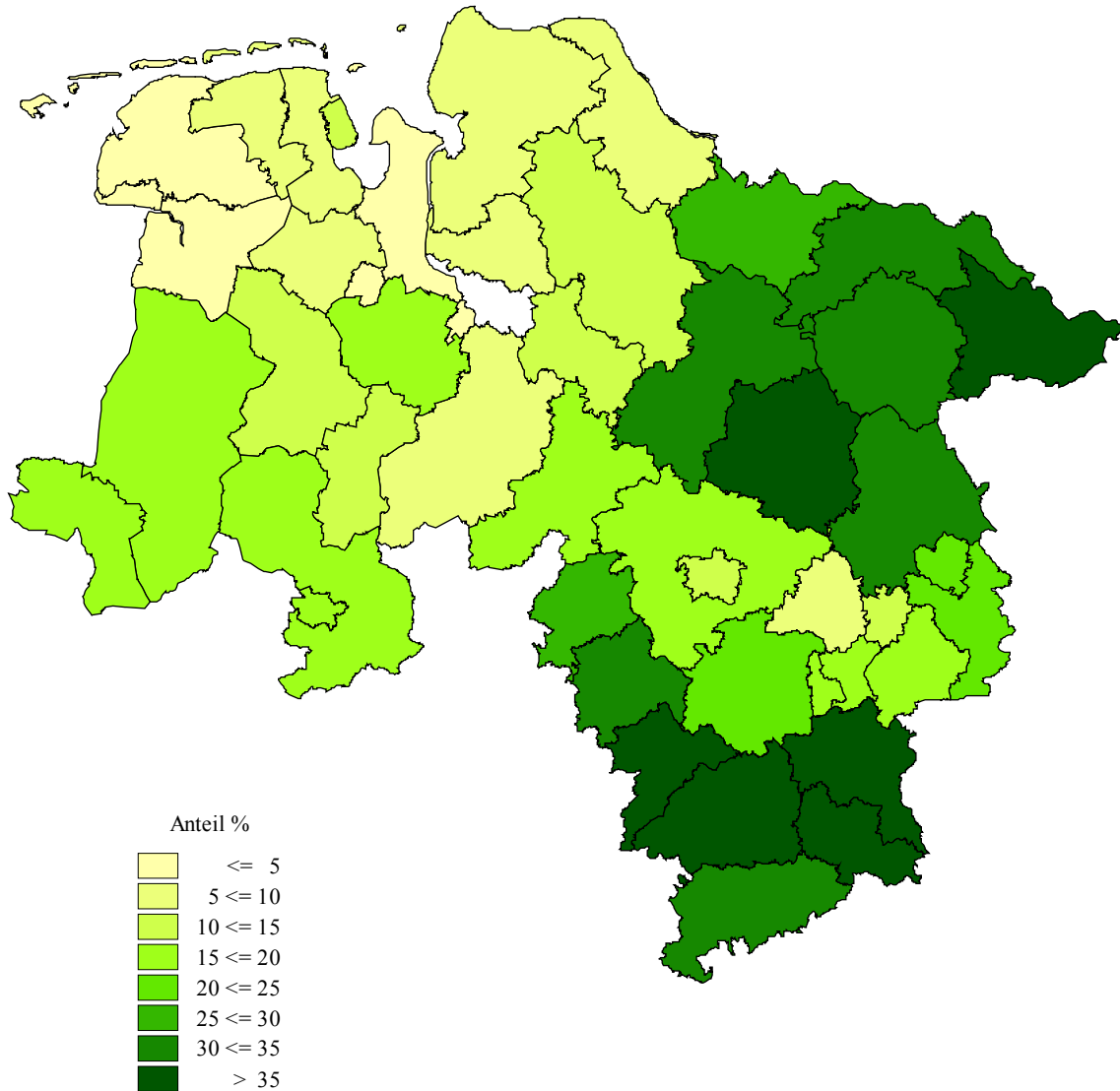
Minimum: Ihlow (64)  
 Maximum: Baltrum (539.192)  
 Land Niedersachsen Durchschnitt (4.258)

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Bevölkerung und Katasterfläche  
 in Niedersachsen (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
 6-Länder-Halbzeitbewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999



**MB-X-Karte 4.9:** Anteil der Waldfläche an der Gesamtfläche in den Landkreisen Niedersachsens, 2000



Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Emden (0,8)

Maximum: Goslar (57,0)

Land Niedersachsen Durchschnitt (21,1)

Quelle: Eigene Berechnungen nach EASYSTAT (2002).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
6-Länder-Halbzeitbewertung  
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999





## **Anhang 5 - Querschnittsfrage 2: Beitrag von PROLAND zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben**

### **MB-X-Text 5.1 - Arbeitspapier: Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses (kapitelübergreifende Bewertungsfrage 2)**

**Es werden für die Bewertung drei Beschäftigungseffekte unterschieden:**

- 1. Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten gemessen in Vollzeitäquivalenten ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden**

Hierunter fallen alle Förderungen, die eine **Erhöhung der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen** bewirken und deren Wirkungen in dieser Hinsicht an die Dauer der Zahlungen/Förderung gebunden sind.

Nach dieser Definition sind auch die Beschäftigungseffekte der Agrarumweltmaßnahmen hierunter zu fassen, wobei im Bereich der Ökolandbauförderung unter bestimmten Annahmen und Bedingungen ein Teil in dauerhafte Beschäftigungseffekte münden kann.

Auslösendes Moment des Effektes ist die durch die Förderung zusätzlich generierte Nachfrage nach Gütern/Leistungen, der am Ende einer Wirkungskette eine zusätzliche Beschäftigung zugeordnet werden kann.

Die Tabelle auf der folgenden Seite fasst die notwendigen Arbeitsschritte für die Erfassung des Erstrundeneffektes zusammen, die mit KB gekennzeichneten Arbeitsschritte sind durch die Kapitelbewerter zu erfüllen, die mit CC gekennzeichneten Schritte von der Arbeitsgruppe Cross-Cutting.

Grenzen dieser Methode:

- Linearitätsannahme (keine Berücksichtigung der economies of scale), d.h. keine steigende Arbeitsproduktivität bei Mehrproduktion
- Keine Berücksichtigung einer jeweiligen Unterauslastung

Effekte	Definition und Erfassung der zusätzlichen Endnachfrage/ der induzierten Produktion	Erfassung/Berechnung der induzierten Beschäftigung
Direkter Effekt	<p>Erfassung der bewilligten Fördermittel durch Abfrage bei den Bewilligungsstellen (KB)</p> <p>Erfassung der bereits abgeschlossenen Förderfälle</p> <p>Erfassen des <b>förderfähigen Investitionsvolumens</b> (Aufgeteilt nach Finanzquellen)</p> <p>Um die <b>Hebelwirkungen</b> von Maßnahmen (Leverage effect<sup>3</sup>) darstellen zu können, ist in diesem Schritt auch das <b>Gesamtinvestitionsvolumen</b> zu erfragen (KB). Entweder bei den Bewilligungsstellen oder bei den Zuwendungsempfängern selbst. Für den nicht kofinanzierten Anteil wird es jedoch nicht möglich sein, die Finanzströme zu ermitteln. Ihr konjunktureller Beschäftigungseffekt wird über Annahmen (CC) abgebildet.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aufgliederung dieser Investitionsvolumina nach bestimmten Gütergruppen, bzw. Sektoren (Gliederung entsprechend der Gliederungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bzw. der Input-Outputtabellen) (KB nach Vorgabe CC)</li> <li>2. Zuordnung von statistisch bekannten Produktivitätskoeffizienten (CC)</li> <li>3. Erfassung der regionalen Inzidenz (Auftragsvergabe an im Land ansässige Unternehmen) (KB)</li> </ol>
Indirekter Effekt (insgesamt CC oder nach Vorgaben von CC)	Hierunter ist die Vorleistungsnachfrage für die Summe der direkten Effekte und der hiermit verbundene Beschäftigungseffekt zu verstehen ( <b>supplier effect</b> ). <sup>4</sup> Die Ermittlung erfolgt anhand von Koeffizienten.	Diese Effekte werden nicht direkt erfasst, sondern wiederum durch Koeffizienten umgerechnet.
Sekundäreffekt	Hierunter sind in diesem Zusammenhang vor allem Bündelungseffekte zu verstehen, die in zusätzlich ausgelösten Investitionen, die mit der Fördermaßnahme in Zusammenhang gebracht werden können, bestehen. Abfrage nur bei den <b>Empfängern</b> (KB) möglich..	Arbeitsschritte wie oben sind nicht oder nur in wenigen exemplarischen Einzelmaßnahmen möglich. Zusätzliche Beschäftigungseffekte können nur über Faustzahlen / Koeffizienten abgebildet werden

## 2. Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in FTE), als Folge direkter betrieblicher Investitionen

- Sicherung von Arbeitsplätzen durch Erhöhung des Kapitalstocks in einem Betrieb und damit Sicherung dessen wirtschaftlicher Lage.

Von den Kapitelbewertern vorzunehmen: Definition von **bedrohten Arbeitsplätzen**, die durch die Förderung erhalten bleiben.

<sup>3</sup> Propensity for public intervention to induce private spending among direct addressees. In cases where public intervention subsidises private investments, leverage effects are proportional to the amount of private spending induced by the subsidy (EU-KOM, 1999c, S. 86). Nach den Ausführungen der Kommission handelt es sich um das Verhältnis der **Gesamtausgaben** der direkt Begünstigten für Fördermaßnahmen zu Kofinanzierung der öffentlichen Hand.

<sup>4</sup> Secondary effect on companies supplying goods and services to business which are the direct addressees of a public intervention. Input-output analysis is used to estimate all supplier effects in a given territory (EU-KOM, 1999c, S. 87).

- Schaffung neuer Arbeitsplätze über die folgende Wirkungskette: Reduzierung der Kapitalnutzungskosten, Stimulierung des Kapitaleinsatzes und damit der Produktion und der Beschäftigung.

Problem bei der reinen Kapitalinvestition liegt darin, dass Beschäftigungseffekte nur entstehen können, wenn der damit aufgrund der angestrebten Verbesserung der **Wettbewerbsfähigkeit** auftretende **Substitutionseffekt** von Arbeit geringer ist, als der **zusätzliche Produktionseffekt**. Es gilt nach GRW-Evaluierern die Annahme, dass der Substitutionseffekt kurzfristig eher immer überwiegt, dass dieser aber langfristig durch den Produktionseffekt überkompensiert wird.

Ermittelbar sind diese langfristigen Effekte nur auf dem Wege der **einzelbetrieblichen Wirkungsanalyse**<sup>5</sup>.

### **3. Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in FTE) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität / des Humankapitals**

Diese Wirkung äußert sich in nicht direkt beschäftigungsbezogenen Indikatoren, sondern indirekt über bestimmte die Produktivität, Auslastung oder Qualifikation beeinflussenden Größen (kürzere Wegstrecken, zunehmende Gästezahlen etc.).

Wie können diese gemessen werden? - Hier bitte Input aus den entsprechenden Bereichen (Dorferneuerung, Qualifizierung) für die Vorbereitung einer entsprechenden Ex-post Bewertung dieser Effekte!

#### **Bereinigung der Bruttoeffekte**

Die drei verschiedenen Beschäftigungswirkungen werden unterschiedlich stark von einzelnen, das Nettoergebnis verzerrenden Effekten überlagert. Diese gilt es nach Maßgabe der EU-Kommission zu identifizieren und wenn möglich zu quantifizieren.

**Verlagerungseffekt:** Beschäftigungseffekte einer Fördermaßnahme verlagern Arbeitsplätze aus anderen Teilen des Programmgebietes (Arbeitsplätzen eines geförderten Betriebes steht der hierauf zurückzuführende Abbau in einem anderen Unternehmen/Unternehmenszweig gegenüber. Es handelt sich hier um einen eher räumlichen Prozess (interregional), aber auch um Verzerrungen in unterschiedlichen Sektoren (Expansi-

---

<sup>5</sup> Eventuelle Quelle: Matching Ansatz der GRW Förderung.

on in geförderte Gebiete oder Förderbereiche, Rückzug aus nicht geförderten Gebieten oder Produktionsbereichen).

Problem: über die nicht geförderten Betriebe oder Gebiete liegen keine Daten vor. Hier sind Rückschlüsse nur aufgrund der konjunkturellen Lage einer Branche möglich.

**Substitutions-/Verdrängungseffekte:** die EU versteht hierunter die Beschäftigung förderfähiger Personen zulasten nicht förderfähiger Personen. Dies ist eher ein Problem direkter Lohnsubventionierungen bestimmter förderfähiger Personengruppen und kommt im Bereich der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum nicht vor. Andere Studien (BAW) verstehen hierunter den Effekt der Verdrängung von nicht geförderten Konkurrenzunternehmen im gleichen Wirtschaftsraum/Fördergebiet (intraregionaler Prozess). In diesem Sinne sollten wir diesen Begriff auch verwenden.

Für die einzelnen Maßnahmen sind diese Effekte zu beschreiben und eventuell an Einzelfällen zu quantifizieren.

**Mitnahmeeffekte:** Allgemein wird hierunter die Förderung einer Maßnahme verstanden, die auch ohne die Fördergelder durchgeführt worden wäre, d.h. der Zahlung steht keine politisch gewollte/beabsichtigte Verhaltensänderung des Empfängers gegenüber.

Nach den Ausführungen der EU-Kommission (MEANS), DIW etc. gibt es keine allgemeingültige/anerkannte Methode zur Ermittlung dieser Effekte (vgl. MB-X-Text 1.4).

## **MB-X-Text 5.2 - Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte**

Nach intensiver Diskussion haben wir uns entschlossen, die vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte und deren regionale Inzidenz zu ermitteln, wohl wissend, dass die Beschäftigungseffekte nicht den hauptsächlichen Sinn und Zweck ländlicher Entwicklungspolitik darstellen.

Frankenfeld (2002) führt hierzu aus, dass regionale Wirtschaftspolitik *Strukturpolitik* ist. „Sie geht auch mit Nachfrageeffekten einher, die aber gering sind und nicht den Sinn der Übung darstellen. Natürlich: Wenn man sich der Nebensächlichkeit temporärer und konjunktureller Effekte bewusst ist und sie als solche kenntlich macht, können dann auch damit einhergehend Arbeitsplätze in Evaluierungen aufgezählt werden. [...] Ein Beispiel: In einem Forschungsprojekt im FuE-Bereich zur Förderung angewandter Umwelttechnologien wird für 24 Monate eine wissenschaftliche Mitarbeiterin mit einer vollen oder halben Stelle zur systematischen Untersuchung der Möglichkeiten der Wollschlammkompostierung eingestellt. Fraglos ein - marginaler - Beschäftigungseffekt, der immer dann zustande kommt, wenn ein Projekt im öffentlichen Sektor durchgeführt wird oder von diesem die Personalkosten finanziert werden. Aber wir könnten genauso gut Postboten einstellen oder die Leute Flaschen mit Geldscheinen ausbuddeln lassen, was die temporären Wirkungen angeht. Entscheidend sind doch nicht diese direkten temporären Beschäftigungswirkungen von FuE-Projekten, sondern das Potential an Innovation, das man bei solchen Projekten insgesamt erhofft. Nur so rechnet sich das Projekt!“

Für den Bereich der Agrarstrukturpolitik und Politik für den ländlichen Raum gibt es einige Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten. Hier seien nur zwei herausgegriffen, die sich mit ganzen Maßnahmenbündeln und nicht nur mit Einzelmaßnahmen, wie z.B. der Dorferneuerung, beschäftigen.

- Geuenich et al. haben 1981 die Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen untersucht und sind dabei ausschließlich auf die temporären Beschäftigungseffekte eingegangen, da es sich beim „Programm für Zukunftsinvestitionen (ZIP)“ um ein klassisches Konjunkturprogramm handelte. Aus solchen Analysen die „relative Vorzüglichkeit“ von Maßnahmen abzuleiten, ist allerdings wenig sinnvoll. „Die schon eingangs erwähnte Vernachlässigung der übrigen Nutzenkomponente in der Untersuchung birgt bei der Abschätzung der „relativen Vorzüglichkeit“ die Gefahr, dass Maßnahmen mit hohen Arbeitskosten anderen Maßnahmen überlegen erscheinen. Ein Beispiel mag diese Gefahr verdeutlichen: Wenn man aufgrund der Analyseergebnisse z.B. Dorferneuerungsmaßnahmen auf Kosten des Küstenschutzes ausdehnt, könnten daraus besonders dann hohe Beschäftigungswirkungen resultieren, wenn Schäden von Sturmfluten beseitigt werden müssen“ (Fasterding, 1982).

- Tamme (2002) hat die Beschäftigungseffekte agrar- und regionalpolitischer Maßnahmen in Österreich untersucht. Der Ansatz zur Ermittlung der Beschäftigungseffekte ist umfassender. Neben den direkten Effekten (z.B. Bau von Wirtschaftswegen) wird versucht, die indirekten Effekte (soziale und wirtschaftliche Sicherung von Betrieben, außerlandwirtschaftliche Nutzung) abzuschätzen. U.E. wenig zielführend ist es aber, diese beiden Effekte miteinander zu mischen und als Bewertungsmaßstab zu nutzen, wie es in der vorliegenden Untersuchung in der abschließenden Bewertung der Einzelfördermaßnahmen durchgeführt wird.

Weil wir die unterschiedlichen Ebenen der Beschäftigungswirkungen nicht mischen wollen, begrenzen wir uns in der Darstellung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte auf eine förderkapitelbezogene Nennung. Es wird kein Vergleich angestrebt, weil die Höhe der Beschäftigungseffekte in erster Linie von der Umsatzproduktivität der profitierenden Gewerke abhängig ist.

Zusätzlich werden wir ausweisen, wie die regionale Inzidenz der Beschäftigungswirkungen sich darstellt.

Angesichts der aktuellen Lage auf dem Arbeitsmarkt und der schwierigen Lage im Bausektor, und dies ist die größte Branche, die von den Fördermitteln des EPLR profitiert, werden wir die ermittelten Beschäftigungswirkungen noch in Bezug setzen zum Beschäftigungsumfang im Bausektor.

### ***Methodik der Ermittlung***

Die Ermittlung dieser Beschäftigungseffekte erfolgt in Anlehnung an eine Untersuchung der KfW zu den Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderungen wohnwirtschaftlicher Investitionen (Kleemann et al., 1999).

Demnach lassen sich die direkten Arbeitsplatzeffekte durch den Investitionseffekt nach folgendem vereinfachten Verfahren schätzen (Kleemann et al., 1999, S. 14):

$$B_d = B_B / U_B * I$$

$B_d$ : Direkter Beschäftigungseffekt der Investition

$B_B$ : Beschäftigte im Baugewerbe

$U_B$ : Umsatz im Baugewerbe ohne Mehrwertsteuer

$I$ : geförderte Investition

Die **Beschäftigten im Baugewerbe** sowie der **Umsatz im Baugewerbe** ohne Mehrwertsteuer wurden nach verschiedenen Gewerken der Handwerkszählung vom 31. März 1995 entnommen (Statistisches Bundesamt, 1996); zusätzlich wurden Angaben aus dem produ-

zierenden Gewerbe genutzt (Statistisches Bundesamt, 2001). Die Angaben der Handwerkszählung wurden aufgrund der Steigerung der Arbeitsproduktivität korrigiert, um die heutigen Verhältnisse zumindest näherungsweise abbilden zu können. Für Planungsdienstleistungen wurde der Wert einer Studie des DIW zu den ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung entnommen (DIW, 1998).

Welche Gewerke von den einzelnen Investitionen profitiert haben und ob die Unternehmen aus der Gemeinde, dem Landkreis, außerhalb des Bundeslandes oder außerhalb von Deutschland ihren Sitz haben, wurde für einzelne Maßnahmen erfragt.

Zusätzlich zu Befragungen der Förderkapitel (Dorferneuerung, Flurbereinigung - siehe MB-IX, Forstwirtschaft - siehe MB-VIII) wurden von uns Befragungen im Bereich der Kapitel I und VII durchgeführt (Fragebogen siehe MB-X-Texte 10.1 und 10.2).

Weitere Informationen aus den Förderkapiteln „Berufsbildung“, „Ausgleichszulage“ und „Agrarumweltmaßnahmen“ fließen ein.

#### Kapitel I:

Grundgesamtheit	Stichprobe	Rücklauf	Ausgewertet
1.522 abgeschlossene Förderfälle laut Projektliste in den Jahren 2000 bis 2002	79 Projekte per Zufallsstichprobe	43 Fragebögen (54 %)	34 Fragebögen (44 %)

#### Kapitel VII:

Grundgesamtheit	Stichprobe	Rücklauf	Ausgewertet
54 abgeschlossene Projekte in vier Bundesländern (davon 16 in NI)	Vollerhebung	30 Fragebögen (55 %), davon 11 in NI (69 %)	27 Fragebögen

Aufgrund der geringen Grundgesamtheit und der Heterogenität der Projekte in Kapitel VII wurden alle Zuwendungsempfänger angeschrieben. Diese Befragung enthielt nicht nur Fragen zur Abschätzung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte, sondern darüber hinaus noch Fragen zu den mit den Projekten verbundenen Umweltwirkungen (siehe MB-X-Text 10.2). Die Angaben werden nicht auf Ebene der Bundesländer ausgewiesen, sondern auf alle Bundesländer übertragen.

Die Aussagen zur regionalen Inzidenz sind nur eingeschränkt interpretierbar, da wir zwar die Herkunft des Unternehmens, an das die Aufträge vergeben wurden, abgefragt haben. Es kann aber nicht zwingend daraus geschlossen werden, dass der Beschäftigungseffekt

auch der Region zugute kommt. Gerade im Bausektor ist die Beschäftigtenstruktur ja sehr international geprägt (Frankenfeld, 2002).

Die Angaben über die **Investitionssummen** wurden z.T. aus den gelieferten Zahlstellendaten ermittelt. Diese wurden, wie in MB-X-Text 2.1 beschrieben, umgerechnet, um das Investitionsvolumen zu ermitteln. Teilweise wurden aber auch die Projektlisten der Maßnahmen zugrunde gelegt.

Für die Abschätzung der Beschäftigungseffekte wurde das förderfähige Investitionsvolumen zugrundegelegt. Das Gesamtinvestitionsvolumen liegt zumeist darüber, so dass die konjunkturellen Effekte durchaus höher sein können. Des Weiteren ist in der Regel davon auszugehen, dass geförderte Investitionen auch noch andere nicht geförderte Investitionen nach sich ziehen. Diese Anstoßwirkung wurde aber empirisch nicht ermittelt und kann daher nicht zugrunde gelegt werden.

Neben den Beschäftigungseffekten während der Durchführung einer Maßnahme werden auch die **Vorleistungseffekte** (oder supplier effect) (2) ermittelt, die dadurch entstehen, dass indirekte sektorale Produktionseffekte durch die Vorleistungslieferungen entstehen (Kleemann et al., 1999). Hier wird ein Verhältnis von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten (1) und gesamtem Beschäftigungseffekt (Summe aus (1)+(2)) von 1,65 unterstellt. Dieses Verhältnis stimmt nahezu mit dem überein, das das Statistische Bundesamt für Bauinvestitionen ermittelt hat. Mit diesem Multiplikator lassen sich die gesamten Arbeitsplatzeffekte abschätzen (Kleemann et al., 1999).

Der Beschäftigungseffekt, der aus dem sog. Einkommenseffekt resultiert, wurde nicht mehr berechnet. In der Studie des DIW (1998) wurde zur Ermittlung des Einkommenseffekts auf der Basis der Summe von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten und Vorleistungseffekten ein Wert von 0,18 als realistisch unterstellt.



**MB-X-Tabelle 5.1:** Übersicht über die Schätzergebnisse der befristeten/ vorübergehenden Beschäftigungseffekte in der Phase der Leistungserstellung

	Direkter Effekt in Personen- jahren	Hauptgewerke	Gesamteffekt in Personen- jahren	Regionale Inzidenz
<b>Haushaltslinien</b>				
<b>Förderschwerpunkt I</b>	<b>7.019</b>		<b>9.202</b>	
a	2.504	Beton- und Stahlbauer	4.131	26% Gemeinde, 32% Landkreis, 32% Niedersachsen, 4% anderes Bundesland, 6% Ausland
c	24	Lehrpersonal		
g	891	Technik, Hochbau	1.471	45% Kreis, 27% Bundesland, 19% anderes Bundesland, 9% Ausland
il+h	3.600	57% der anfallenden Arbeit durch externe Arbeitskräfte und 43% durch betriebseigene Arbeitskräfte	3.600	überwiegend Nahbereich
<b>Förderschwerpunkt II</b>	<b>2.678</b>		<b>4.419</b>	
k	836	Tiefbau, GaLa-Bau	1.380	37% Landkreis, 40% Niedersachsen, 22% anderes Bundesland, 1% Ausland
n	nicht erhoben			
o	985	priv.: Dachdecker öff.: Tiefbauunternehmen	1.625	unterschiedlich, je nachdem ob öffentliche oder private Maßnahme
r	687	Straßenbau	1.133	24% Gemeinde, 29% Landkreis, 35% Niedersachsen, 10% anderes Bundesland 2% Ausland
s	nicht erhoben			
u	170	auf Deichbau spezialisierte Unternehmen	281	Firmen aus Bremen und Hamburg und Niedersachsen
<b>Förderschwerpunkt III</b>	<b>88</b>		<b>145</b>	
e	keine generelle Aussage möglich, hängt von der Referenzsituation ab.			
f	<p>Der ökologische Landbau löst insgesamt positive (befristete) Beschäftigungseffekte aus. Diese sind in den ersten Jahren nach der Umstellung besonders deutlich erkennbar und in Marktfruchtbetrieben am höchsten.</p> <p>Bei der extensiven Grünlandnutzung können sowohl positive als auch negative Beschäftigungseffekte ausgelöst werden. Diese sind von der Anpassungsstrategie der Betriebe abhängig</p> <p>Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes finden i.d.R. nur auf einem kleinen Flächenanteil der Betriebe statt, dementsprechend ist die Wirkung auf den Beschäftigungseffekt gesamtbetrieblich vernachlässigbar</p>			
m	nicht erhoben			
t2	88	Tiefbau, Planungsdienstleistungen	145	Auftragsvergabe meist an örtliche Bauunternehmer des ländlichen Raums, die ansonsten auch Tätigkeiten für die Unterhaltungsverbände durchführen.
i2	nicht erhoben			
<b>Insgesamt</b>	<b>9.785</b>		<b>13.766</b>	

Quelle: Eigene Darstellung.

### MB-X-Text 5.3: Räumliche Aspekte des Arbeitsmarktes in Niedersachsen

#### *Arbeitslosigkeit*

Ein wichtiger Indikator für die Beschäftigungssituation ist die Arbeitslosigkeit (siehe auch Kapitel 2.3.4). Die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit ist in Niedersachsen höchst unterschiedlich (siehe MB-X-Karte 5.2). Zunächst ist Arbeitslosigkeit ein Problem der kreisfreien Städte. Aber auch in den Kreisen liegt die Arbeitslosenquote z.T. über dem Landesdurchschnitt, vor allem in den Randlagen Niedersachsens (Küstenraum, ehemalige Grenze zur DDR). Zwischen 2000 und 2003 ist die Arbeitslosigkeit in Niedersachsen um 0,6 % zurückgegangen (siehe MB-X-Karte 5.3). Dabei ist auffällig, dass in der Tendenz die Regionen, deren Arbeitslosigkeit hoch ist, weniger betroffen sind, als die Regionen mit einer unter dem Durchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit.

#### *Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten*

**MB-X-Tabelle 5.2:** Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1990 bis 2000 in %

Region	Saldo in %	Region	Saldo in %
Landkreis Vechta	33,1	<b>Niedersachsen</b>	<b>6,6</b>
Landkreis Cloppenburg	27,2	Stadt Osnabrück	6,3
Landkreis Harburg	25,6	Landkreis Cuxhaven	5,3
Landkreis Gifhorn	24,1	Landkreis Nienburg (Weser)	5,2
Landkreis Rotenburg (Wümme)	22,0	Landkreis Schaumburg	3,4
Landkreis Oldenburg	21,1	Landkreis Göttingen	3,1
Landkreis Emsland	20,8	Landkreis Uelzen	2,5
Landkreis Hannover	18,6	Stadt Braunschweig	1,2
Landkreis Ammerland	18,1	Landkreis Northeim	1,0
Landkreis Aurich	17,9	Stadt Wolfsburg	0,9
Landkreis Diepholz	16,5	Landkreis Helmstedt	0,8
Landkreis Verden	15,7	Stadt Hannover	-0,7
Landkreis Lüchow-Dannenberg	15,1	Landkreis Holzminden	-0,8
Landkreis Friesland	14,8	Landkreis Wolfenbüttel	-1,2
Landkreis Osnabrück	14,7	Landkreis Hameln-Pyrmont	-2,3
Landkreis Lüneburg	14,1	Landkreis Hildesheim	-2,3
Landkreis Osterholz	12,1	Landkreis Celle	-2,5
Landkreis Stade	11,4	Stadt Delmenhorst	-2,8
Landkreis Leer	11,0	Landkreis Goslar	-3,2
Landkreis Peine	10,9	Stadt Salzgitter	-5,8
Landkreis Soltau-Fallingb.ostel	10,5	Stadt Emden	-5,9
Stadt Oldenburg	9,2	Landkreis Wesermarsch	-10,2
Landkreis Wittmund	8,3	Landkreis Osterode am Harz	-10,4
Landkreis Grafschaft Bentheim	7,1	Stadt Wilhelmshaven	-19,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2002.

Im Zeitraum zwischen 1990 und 2000 hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Niedersachsen um 6,6 % zugenommen. Dabei haben tendenziell die Landkreise gegenüber den kreisfreien Städten höhere Zuwachsraten zu verzeichnen gehabt. In einzelnen Regionen war die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sogar rückläufig. Dazu gehört Südost-Niedersachsen (Goslar, Osterode), aber auch Städte und Landkreise an der Küste (Wilhelmshaven, Wesermarsch) (siehe MB-X-Tabelle 5.2).

### ***Beschäftigtendichte und Pendlerströme***

Die Beschäftigtendichte (Anteil der SV-Beschäftigten an den Einwohnern in %) ist räumlich unterschiedlich verteilt. V.a. die Städte stellen Arbeitsplätze bereit, während die Kreise hier deutlich geringere Werte aufweisen (siehe MB-X-Tabelle 5.3). Dabei fällt auf, dass Landkreise, die weiter von Agglomerationsräumen entfernt sind, über eine vergleichsweise hohe Beschäftigtendichte verfügen, während Landkreise im Einzugsbereich von Agglomerationen doch stärker eine Wohnstandortfunktion haben.

**MB-X-Tabelle 5.3:** Beschäftigtendichte 2000

<b>Region</b>	<b>Beschäftigten- dichte</b>	<b>Region</b>	<b>Beschäftigten- dichte</b>
Stadt Wolfsburg	71,5	Landkreis Rotenburg (Wümme)	27,1
Stadt Hannover	57,0	Landkreis Osnabrück	26,6
Stadt Emden	55,1	Landkreis Wesermarsch	26,4
Stadt Osnabrück	50,4	Landkreis Celle	26,3
Stadt Braunschweig	44,4	Landkreis Uelzen	26,3
Stadt Salzgitter	43,6	Landkreis Nienburg (Weser)	26,2
Stadt Oldenburg	42,0	Landkreis Stade	26,2
Landkreis Vechta	34,8	Landkreis Hannover	25,8
Landkreis Göttingen	33,7	Landkreis Diepholz	25,5
Landkreis Osterode am Harz	32,2	Landkreis Friesland	25,4
Stadt Wilhelmshaven	32,1	Landkreis Lüchow-Dannenberg	25,0
Landkreis Hameln-Pyrmont	31,0	Stadt Delmenhorst	24,9
<b>Niedersachsen</b>	<b>30,7</b>	Landkreis Schaumburg	24,5
Landkreis Goslar	29,7	Landkreis Aurich	22,8
Landkreis Hildesheim	29,7	Landkreis Wittmund	22,6
Landkreis Emsland	29,7	Landkreis Peine	22,4
Landkreis Verden	29,6	Landkreis Leer	21,9
Landkreis Soltau-Fallingb.ostel	29,0	Landkreis Oldenburg	21,9
Landkreis Northeim	28,7	Landkreis Helmstedt	21,2
Landkreis Ammerland	28,7	Landkreis Cuxhaven	19,8
Landkreis Holzminden	28,3	Landkreis Osterholz	19,4
Landkreis Grafschaft Bentheim	27,8	Landkreis Gifhorn	19,3
Landkreis Cloppenburg	27,7	Landkreis Harburg	19,3
Landkreis Lüneburg	27,4	Landkreis Wolfenbüttel	17,3

Quelle: BBR, 2002.

Die unterschiedliche regionale Beschäftigendichte weist auf intensive Pendlerverflechtungen hin. In den Agglomerationsräumen wie auch im Bereich der verstädterten Räume gehen die Pendlerströme vom Umland in die Kernstädte. Dies umfasst vor allem die Ströme nach Hamburg, Bremen und innerhalb Niedersachsens in die kreisfreien Städte, die mit Ausnahme von Delmenhorst (Einzugsbereich Bremens) ein positives Pendlersaldo aufweisen.

Den höchsten Anteil an Auspendlern weisen die Landkreise Harburg, Osterholz und Wolfenbüttel aus (über 60 %). Die Pendlerströme in die Kernstädte beruhen zum einen darauf, dass in den Landkreisen kein ausreichendes Arbeitsplatzangebot vorhanden ist, darüber hinaus deuten sie aber auch auf eine Bevorzugung des außerstädtischen Raums als Wohnstandort hin (ML, 2001).

Eine Untersuchung von Schaffner (2000) zur Entwicklung des Berufspendelns in den Gemeinden Niedersachsens ergab, dass Erwerbstätige mit Arbeitsplätzen in ländlich geprägten Regionen noch Ende der 1980er Jahre deutlich näher an ihrem Arbeitsplatz wohnten (durchschnittliche Entfernung 8,5 km). Bis zum Jahr 1998 erfolgte eine deutliche Angleichung an den Landesdurchschnitt (durchschnittliche Entfernung 9 km). Damit einher geht insgesamt eine Erhöhung des motorisierten Individualverkehrs. Der derzeit mit hohen Zuwachsraten vorzugsweise in den kleinen Gemeinden des Landes stattfindende Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern wird dazu führen, dass sich der Anteil der Einpendler an den Erwerbstätigen weiter erhöht. Diese Erhöhung betrifft v.a. die Mittelzentren sowie den ländlichen Raum.

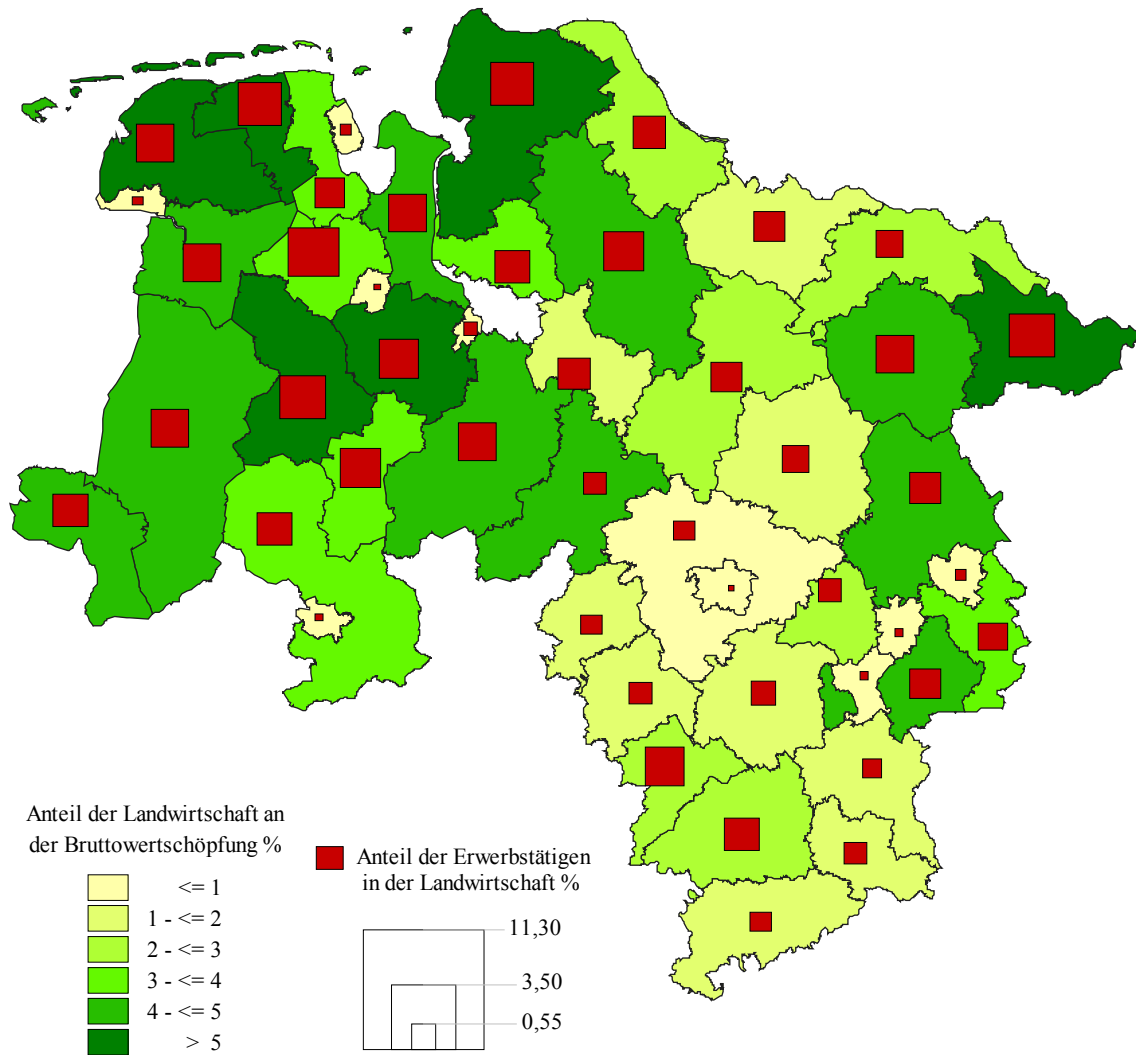
### ***Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft***

Der Anteil der in der Landwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei)<sup>6</sup> Erwerbstätigen ist kontinuierlich zurückgegangen, liegt aber mit 3,5 % noch über dem Bundesdurchschnitt von 2,5 % im Jahr 2000. Er weist deutliche regionale Unterschiede auf, die in MB-X-Karte 5.1 dargestellt sind. Mit 11,3 % hat der Landkreis Ammerland den höchsten Anteil an Erwerbstätigen in der LFF, gefolgt von Cloppenburg (9 %) und Lüchow-Dannenberg (8,8 %).

---

<sup>6</sup> „Die genannten Zahlen bleiben allerdings hinter der Gesamtzahl aller im betreffenden Wirtschaftsbe-  
reich im Jahresverlauf voll- und teilzeitlich zu Erwerbszwecken tätigen Personen zurück, weil sie  
diejenigen Personen nicht enthalten, die zusätzlich zu einem außerhalb des genannten Wirtschaftsbe-  
reichs ausgeübten Hauptberuf nebenberuflich in der LFF beschäftigt sind und durch die amtliche Sta-  
tistik nicht erfasst werden“ (Neander, 2002, S. 47).

**MB-X-Karte 5.1:** Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung in den Landkreisen Niedersachsens, 2000



Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

**Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung**

Minimum: Hannover, Landeshauptstadt (0,01)  
 Maximum: Wittmund (9,0)  
 Land Niedersachsen Durchschnitt (2,1)

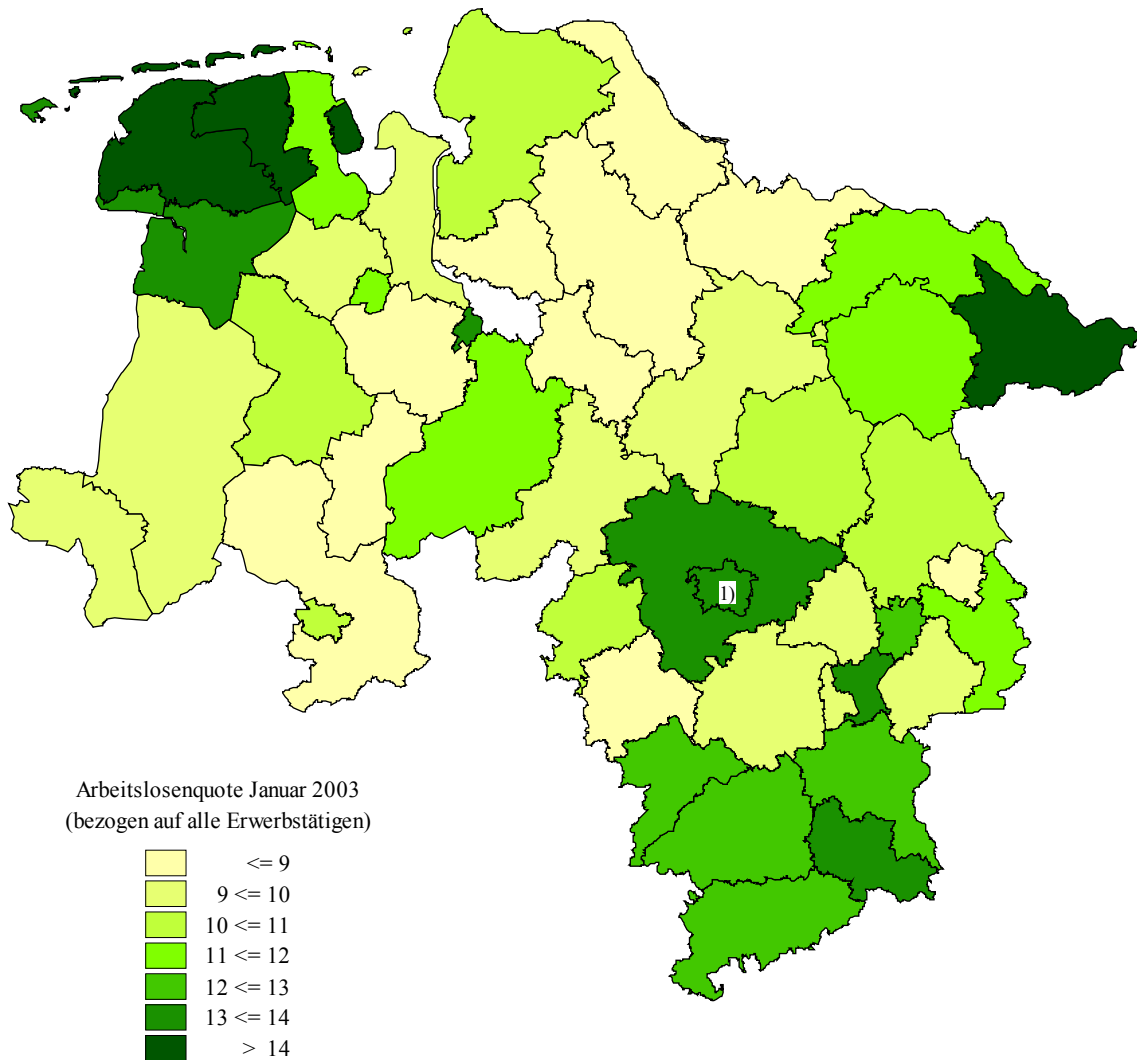
**Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft**

Minimum: Hannover, Landeshauptstadt (0,2)  
 Maximum: Ammerland (11,3)  
 Land Niedersachsen Durchschnitt (3,5)

Quelle: Eigene Berechnungen nach EASYSTAT (2002).



**MB-X-Karte 5.2:** Arbeitslosenquote in den Landkreisen Niedersachsens, Januar 2003



Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Vechta (6,6)

Maximum: Lüchow-Dannenberg (16,4)

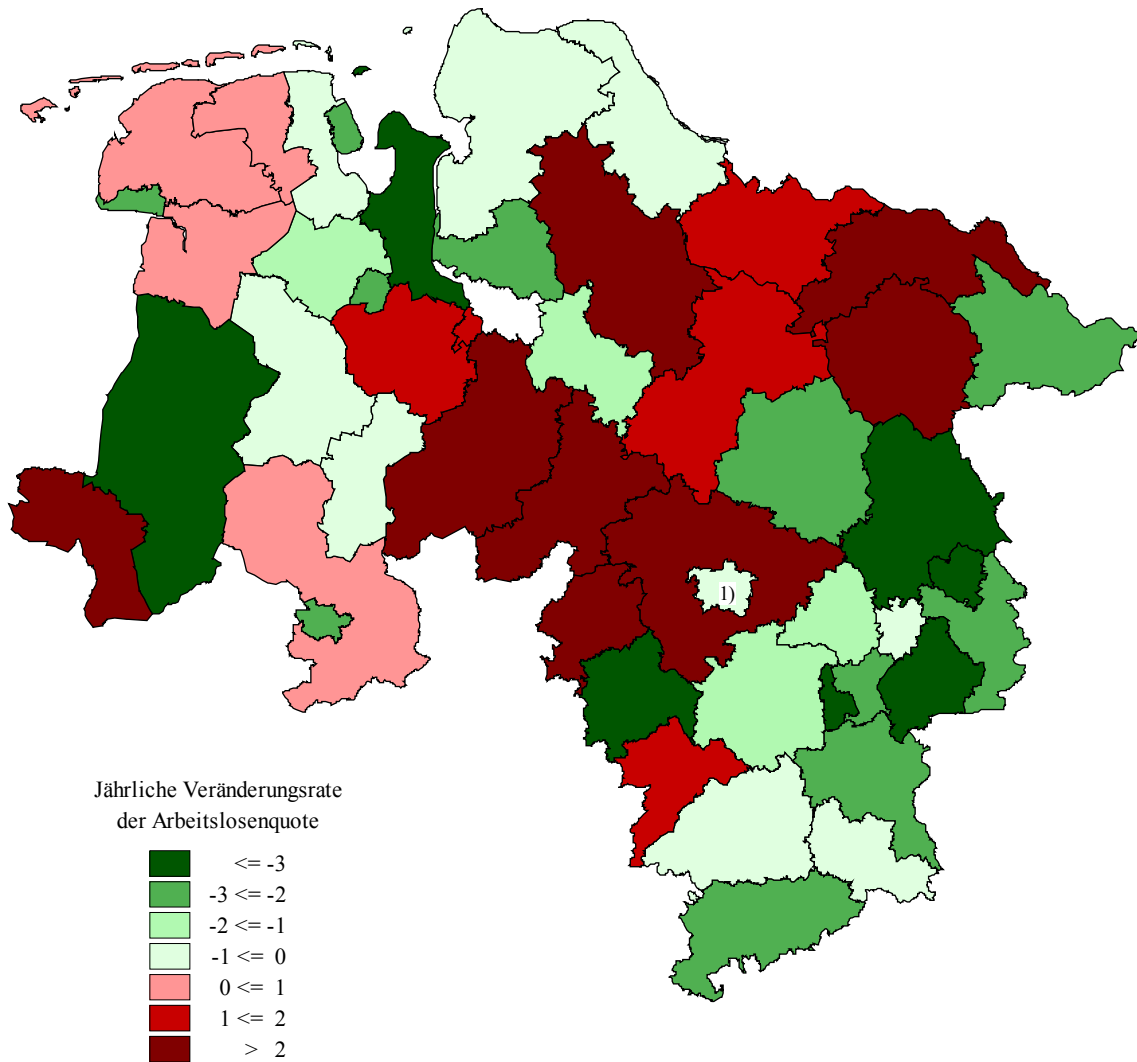
Land Niedersachsen Durchschnitt (10,6)

1) Für Hannover (Stadt) wurde für Januar 2003 der Wert vom Landkreis Hannover übernommen.  
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003).





**MB-X-Karte 5.3:** Jährliche Veränderungsrate der Arbeitslosenquote (Januar 2000 bis Januar 2003) in den Landkreisen Niedersachsens



Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Hameln-Pyrmont (-14,3)  
 Maximum: Hannover, Land (16,1)  
 Land Niedersachsen Durchschnitt (-0,6)

1) Für Hannover (Stadt) wurde für Januar 2003 der Wert vom Landkreis Hannover übernommen.  
 Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003); eigene Berechnungen.



## **Anhang 6 - Querschnittsfrage 3: Beitrag von PROLAND zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung**

### **MB-X-Text 6.1 - Regionale und sektorale Einkommenssituation in Niedersachsen**

#### ***Beitrag der Landwirtschaft***

Die Bruttowertschöpfung der niedersächsischen Landwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei) nimmt in Niedersachsen etwa im selben Tempo zu wie in Gesamtdeutschland. Im Vergleich zu den alten Bundesländern wächst Niedersachsens Landwirtschaft rascher, und sie ist von einer höheren Produktivität: Ihre BWS pro Erwerbstätigem von 32.148 Euro im Jahr 2001 lag um 23 % über dem Bundesdurchschnitt (NLS, 2003b).

Zwar ist das sektorale Gewicht der Landwirtschaft auch in Niedersachsen gering - nur 2,1 % der Bruttowertschöpfung werden hier erarbeitet -, doch dieser Wert ist im Ländervergleich hoch. Außerdem bildet die Landwirtschaft eine wichtige Basis vor- und nachgelagerter Wirtschaftszweige in Industrie, Handel und Dienstleistungen (NLS, 2003b)<sup>7</sup>.

Die regionale Verteilung ist höchst unterschiedlich (vgl. MB-X-Karte 5.1). Der Anteil der LFF an der gesamten BWS schwankt auf Kreisebene zwischen 0,01 % in der Landeshauptstadt Hannover und 9 % in Wittmund. Eine überdurchschnittliche Bedeutung hat die LFF im Westen Niedersachsens und vom Harz bis an die Elbe entlang der ehemaligen DDR-Grenze.

Die Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft wird für das Jahr 2000 mit 28.300 Euro für Niedersachsen angegeben (siehe MB-X-Karte 6.1). Damit lag die Bruttowertschöpfung bei 60 % der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem außerhalb der LFF. Verglichen mit Bundeswerten (MUNL, 2003), ist dies ein vergleichsweise hoher Anteil, was Ausdruck der überdurchschnittlichen Produktivität der niedersächsischen Landwirtschaft ist.

---

<sup>7</sup>

Neander (2002) schränkt den Zusammenhang zwischen der Landwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Wirtschaftszweigen allerdings ein: Im Zuge betrieblicher Konzentrations-, Spezialisierungs- und Diversifikationsprozesse haben sich auf der lokalen und regionalen Ebene die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen der Land- und Forstwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Wirtschaftszweigen gelockert. Daher darf die Einkommensentstehung in den der Land- und Forstwirtschaft vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen nicht als im vollem Umfang direkt durch die Land- und Forstwirtschaft in der jeweiligen Region induziert interpretiert werden.

### ***Einkommenslage***

MB-X-Karte-6.2 stellt das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Kaufkraftparitäten für das Jahr 2000 sowie die jährliche Veränderungsrate zwischen 1995 und 2000 dar.

Das BIP pro Kopf liegt in Niedersachsen durchschnittlich bei 21.519 Euro, mit erheblichen Schwankungsbreiten. Vor allem die Randlagen Niedersachsens (Küste und Landkreise an der ehemaligen Grenze zur DDR) erreichen nur ein sehr unterdurchschnittliches BIP pro Einwohner, wohingegen die kreisfreien Städte einen Wert weit über dem Durchschnitt aufweisen.

Die jährliche Veränderungsrate des BIP zwischen 1995 und 2000 lag bei durchschnittlich 3,7 % (siehe MB-X-Karte 6.2). Das geringste Wachstum hatte der Landkreis Uelzen zu verzeichnen (0,8 % pro Jahr), das höchste die Stadt Wolfsburg (13,4 %).

Die Produktivitätsunterschiede zwischen den Regionen sind ausgeprägt, wie auch auf MB-X-Karte 6.1 deutlich wird. Die außerlandwirtschaftliche Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen je Erwerbstätigem liegt im landesweiten Durchschnitt bei 47.600 Euro. Wolfsburg liegt mit 80.500 Euro deutlich darüber, der Landkreis Wittmund mit 35.000 Euro deutlich darunter. Zu den Regionen, die über dem niedersächsischen Durchschnitt liegen, gehören die Städte, aber auch Landkreise.

### ***Gestaltungsquote***

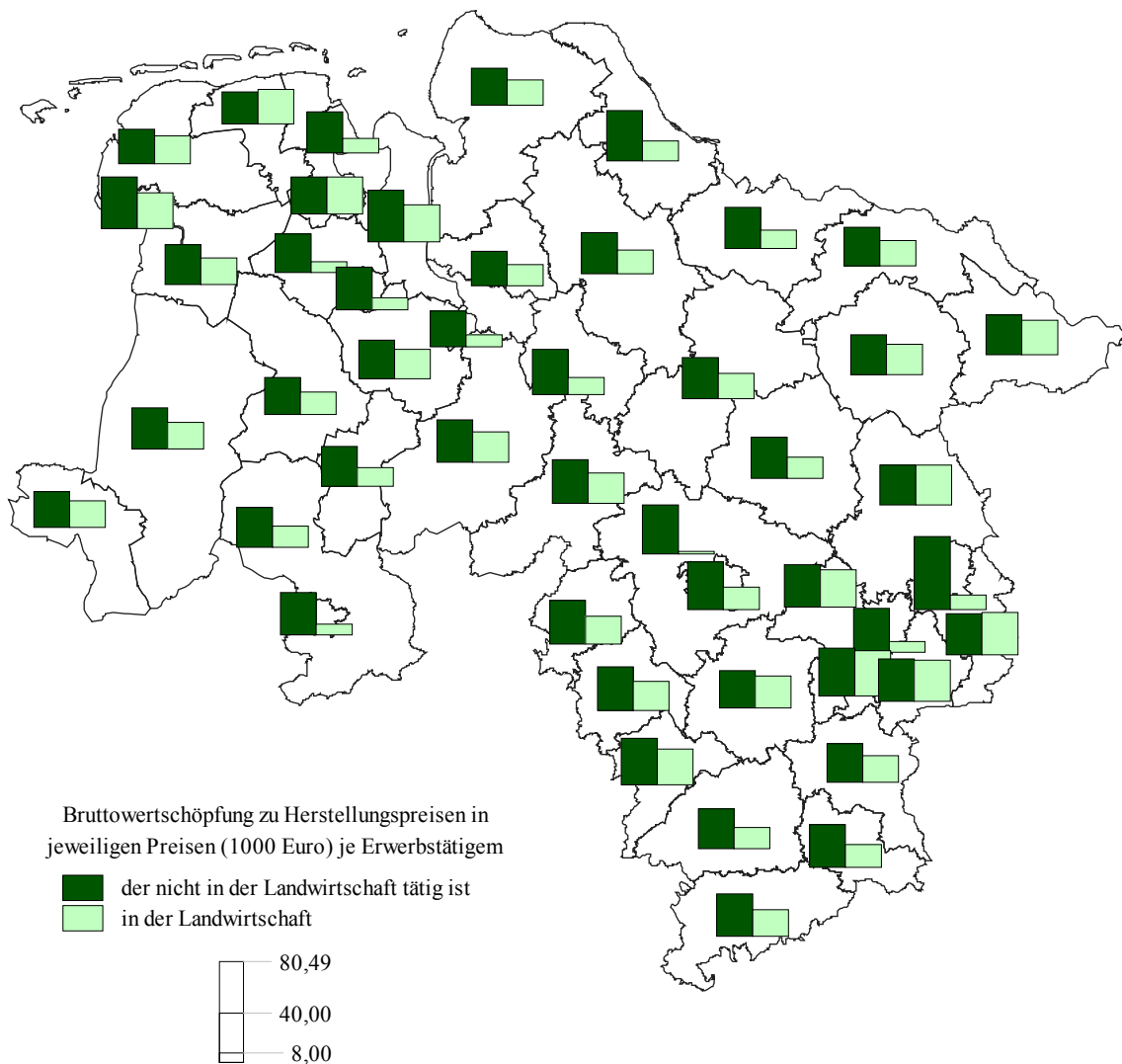
Wesentliche Bereiche von PROLAND richten sich an Kommunen als Träger der Maßnahmen. Kommunen sind aufgrund der Finanzknappheit des Landes auch zunehmend gefragt, wenn es um die Bereitstellung der öffentlichen nationalen Kofinanzierung geht. Die kommunalen Finanzen stehen schon seit längerer Zeit in der öffentlichen Diskussion. Die wegbrechenden Einnahmen auf der einen Seite sowie die von oben verordneten Ausgaben auf der anderen Seite machen die Gebietskörperschaften in Folge der wachsenden Verschuldung zunehmend kommunalpolitisch handlungsunfähig. Der Indikator „Gestaltungsquote“ (siehe MB-X-Karte 6.3) ist eine Maßeinheit für diese Situation. Hierbei werden die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände auf die wesentlichen Einnahmen aus Steuern und ausgleichsorientierten Einnahmen bezogen. Auch wenn die Schulden eine Bestandsgröße und die Steuern und ausgleichsorientierten Einnahmen Stromgrößen darstellen, so zeigt dieser Indikator dennoch den Konsolidierungsdruck auf die kommunalen Haushalte an. Da eine geringe finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen immer zu Lasten der Investitionshaushalte geht, strahlen diese Effekte auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt aus. Immerhin werden rund 80 % aller öffentlichen Investitionen von den Städten und Gemeinden getätigt (BBR, 2002).

MB-X-Karte 6.3 stellt die Gestaltungsquote im Jahr 1999 dar. Je niedriger die Gestaltungsquote, desto größer ist der Gestaltungsspielraum der Kommunen. Im Durchschnitt

Niedersachsens liegt die Gestaltungsquote bei 86. Die kreisfreien Städte liegen weitgehend über dem Durchschnitt, was auf die finanziell angespannte Situation der Städte verweist. In den Landkreisen ist der Gestaltungsspielraum teilweise größer, wobei beachtet werden muss, dass sich gerade nach 1999 Änderungen im gemeindlichen Steueraufkommen ergeben haben, die die Gestaltungsquote sicher noch einmal deutlich verändert haben (siehe Kapitel 2.3.4).



**MB-X-Karte 6.1:** Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft und je Erwerbstätigem, der nicht in der Landwirtschaft tätig ist, 2000



**Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem der nicht in der Landwirtschaft tätig ist**

Minimum: Wittmund (35,0)  
Maximum: Wolfsburg (80,5)  
Land Niedersachsen Durchschnitt (47,6)

**Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft**

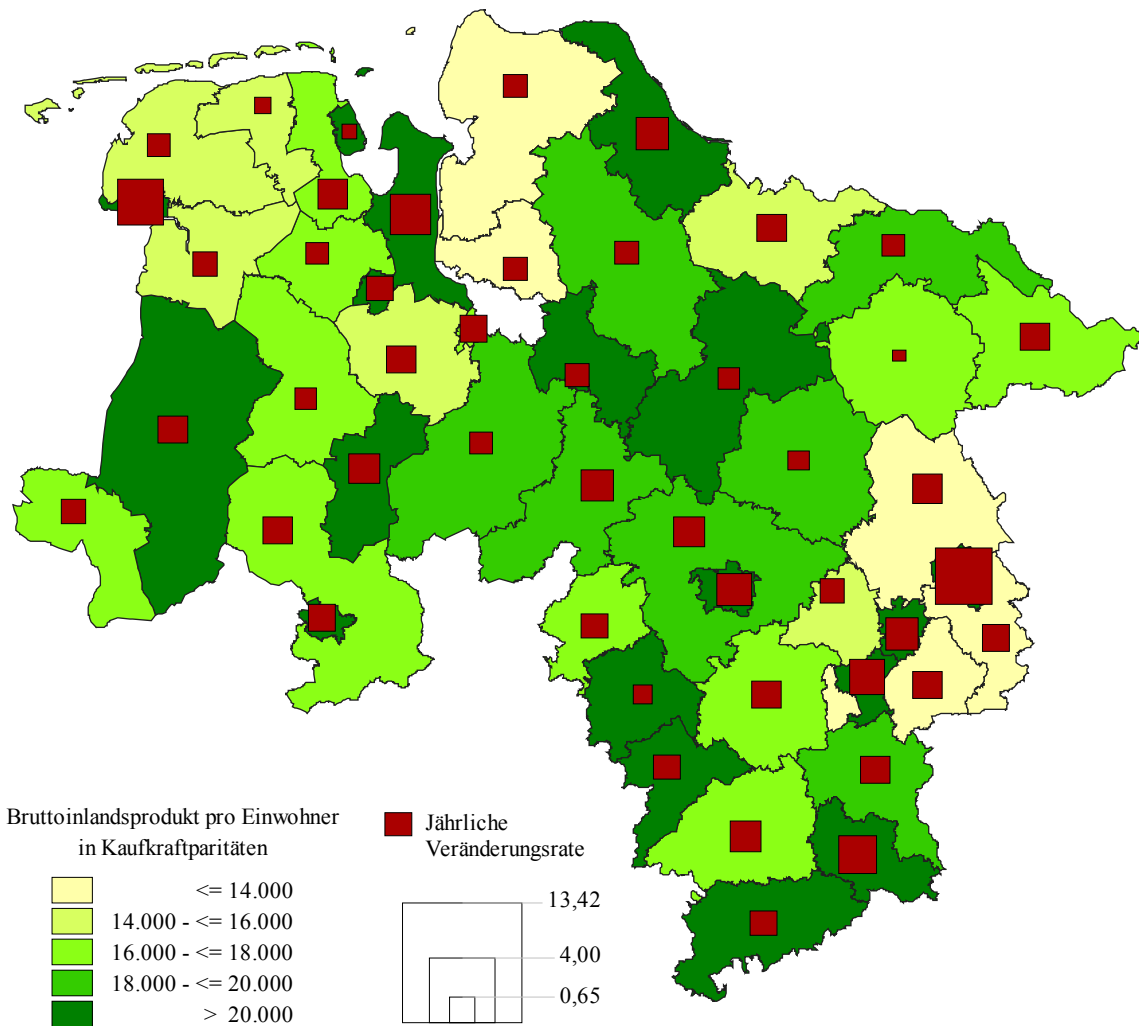
Minimum: Hannover, Landeshauptstadt (3,3)  
Maximum: Salzgitter (50,0)  
Land Niedersachsen Durchschnitt (28,3)

Quelle: Eigene Berechnungen nach EASYSTAT (2002).





**MB-X-Karte 6.2:** Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Kaufkraftparitäten (2000) und jährliche Veränderungsrate (1996 bis 2000) in den Landkreisen Niedersachsens



Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

**Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner**

Minimum: Osterholz (12.825)  
 Maximum: Wolfsburg (66.786)  
 Land Niedersachsen Durchschnitt (21.519)

**Jährliche Veränderungsrate (1995-2000)**

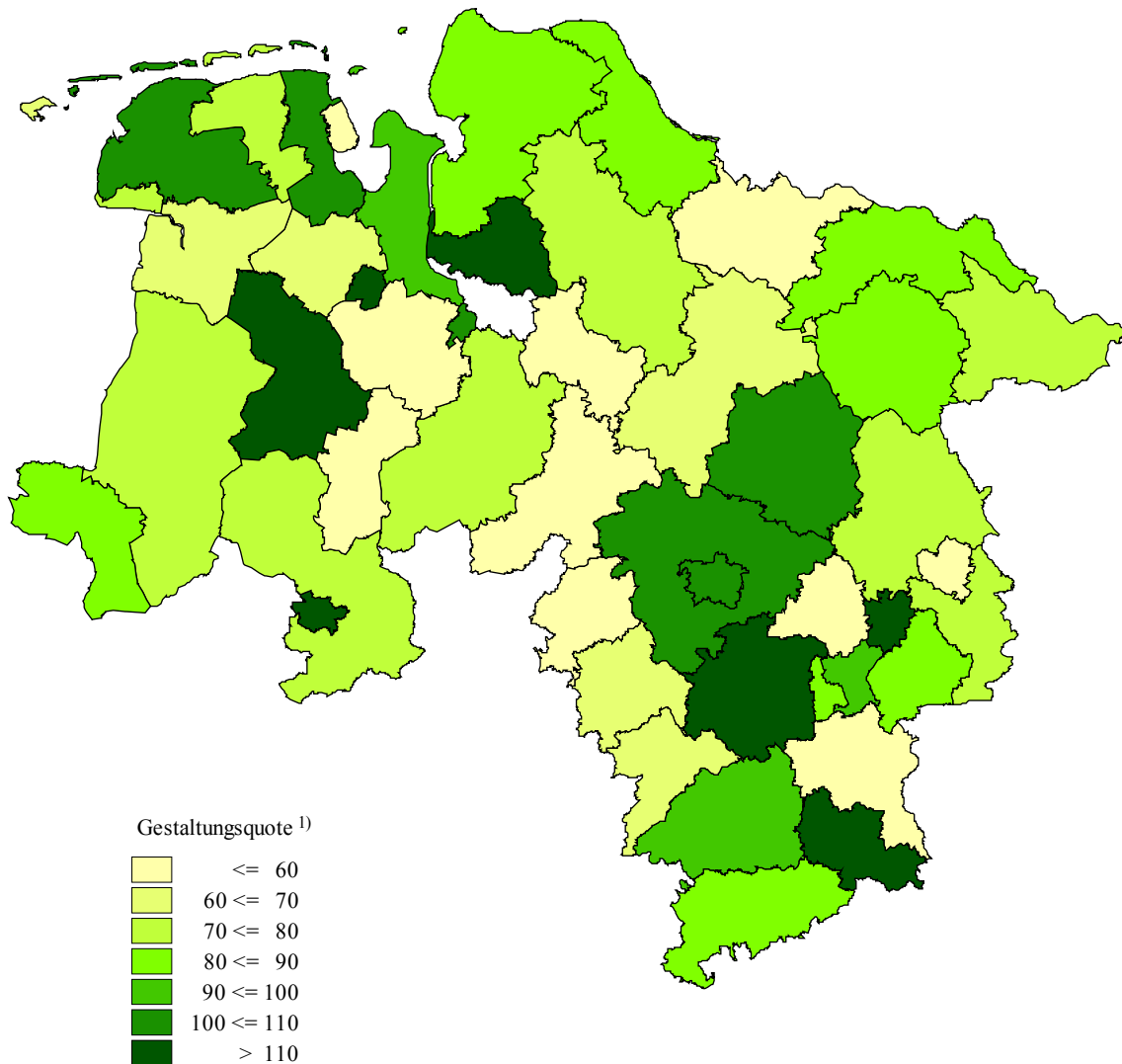
Minimum: Ülzen (0,8)  
 Maximum: Wolfsburg (13,4)  
 Land Niedersachsen Durchschnitt (3,7)

Quelle: EUROSTAT.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
 6-Länder-Halbzeitbewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999



**MB-X-Karte 6.3:** Gestaltungsquote in den Landkreisen Niedersachsens, 1999



Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Wolfsburg (22)  
 Maximum: Oldenburg, Stadt (144)  
 Land Niedersachsen Durchschnitt (86)

1) (Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände 1999 /  
 Steuern und steuerähnliche Einnahmen) x 100.  
 Quelle: BBR (2002).



## Anhang 7 - Beitrag von PROLAND zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

**MB-X-Tabelle 7.1: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (Indikator 5-1.1)**

Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt	Öff. Aufwendungen in Mio. Euro (2000 - 2002)	Anrechenbarkeit in % der Förderfälle und -summen	Angaben zum Output
f Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	36,1	100	121.968 ha, 6.859 Tiere der gefährdeten Nutztierassen
m Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätszeugnisse aus Wasservorranggebieten	0,4	100	Förderung verschiedener Vermarktungskonzepte für Ökolandbauprodukte aus Wasservorranggebieten. Die Projekte befinden sich noch in der Anlaufphase.
t1 Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	2,4	100	Insgesamt geringe quantifizierbare Wirkungen; Wirkungen werden hauptsächlich über Multiplikationswirkungen der Projekte erreicht. 1. Bau eines Speicherbeckens: Schonung der Grundwasservorkommen durch Verregnung des bei der Zuckerrübenverarbeitung anfallenden Wassers; Einsparpotential 635 000 m <sup>3</sup> Grundwasser; Maßnahme ist noch nicht abgeschlossen. 2. Entwicklung einer Software (POLARIS) zur Optimierung des landwirtschaftlichen Stoff- und Flächenmanagements auf der Basis von GIS/GPS-Daten; positive Auswirkungen sind erst bei einem großen Nutzerkreis zu erwarten. 3. Verbesserung der Tierproduktion durch Beratung und Errichtung bestimmter Stallbauten (Versuchsbauten); indirekte positive Umweltauswirkungen möglich. 4. Untersuchungsprogramm zu Bioaerosolen; Verbesserung des Wissens über Gefährdungen und Wirkungsketten dieser Stoffe.
t2 Naturschutz und			Insgesamt 289 Projekte
t3 Landschaftspflege in bestimmten Gebieten	18,5	100	1. Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten: 1.231 ha Flächenkauf in Zielgebieten des Naturschutzes (84% der Mittel), im geringen Umfang Erwerb spezieller Maschinen und biotopgestaltende Maßnahmen. 2. Naturnahe Gewässergestaltung: Im Vordergrund stehen Beseitigungen von ökologischen Sperren und Umgestaltungen auf insgesamt 17,8 km (70% der Mittel), Flächenkauf entlang von Gewässern, Anlage von 10 m breiten Gewässerrandstreifen auf einer Länge von 87 km; Maßnahme t3 ruht, Inhalte können über t2 abgewickelt werden.
t4 Flankierende Maßnahmen zur gewässerschonenden Landwirtschaft	2,5	100	1. Förderung des Flächenerwerbs in Wasservorranggebieten: 117 ha 2. Begleitende Maßnahmen zum Ökolandbau und Modellvorhaben für eine gewässerschonende Landwirtschaft
<b>Summe der Fördergelder</b>	<b>59,9</b>		

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.2: Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele) (Indikator 5-1.2)**

Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele)	Öff. Aufw. in Mio. Euro (2000 - 2002)	Erzielter Output	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anrechenbare Fördermittel	Hauptwirkungen
a Investitionsförderung (HZ)	50,4	2.345 Förderfälle 2.221 (95%) Inv. in Gebäude (42% Rinderhaltung, 24% Schweinehaltung)	Laut Beraterbefragung liegt der Anteil der geförderterten Unternehmen für den Zeitraum 2000 -2001 mit dem Hauptinvestitionsziel Umweltschutz: 4% und Nebenziele 8 %	Aufgrund der momentanen Datenlage nicht abgrenzbar	Laut Beraterbefragung: Verbesserung der Wirtschaftslagerung und -ausrüstung (20% der in Frage kommenden Förderfälle), Reduzierung Energieverbrauch (30%) und Wasserverbrauch (7%), besondere klimarelevante Wirkungen im Bereich des Energieeinsparungsprogramms, Reduzierung der Geruchs- und Staubemissionen 16% der Förderfälle. Bei der Verbesserung der Ausbringungs- und Lagerungstechnik handelt es sich überwiegend um Beschleunigung der Umsetzung geltender Umweltstandards, keine über den Standards liegende Verbesserung der Umwelt.
c Qualifizierung	1,0	rund 30% der Kurse und Teilnehmer zu umweltbezogenen Lehrinhalten		0,3	Kurse zum Thema Pflanzenbau und Pflanzenschutz, Aspekte ökologischer Anbaupraxis
g Verarbeitung und Vermarktung (NZ)	23,8	45 Projekte, über 50% im Sektor Kartoffeln	keine Aussagen möglich, da nur beispielhaft ein Erfassungsbogen ausgewertet wurde	Aufgrund der momentanen Datenlage nicht abgrenzbar	Umweltschutz ist durchaus ein Investitionsziel, in dem ausgewerteten Einzelfall kam es aber zu einer Erhöhung des relativen Energieeinsatzes und des Trinkwasserverbrauchs
e1 Ausgleichszahlung (HZ)	3,2	15.506 ha	nach Einschätzung der Kapitalbewertung sind mit der Maßnahme keine nennenswerten Umweltwirkungen verbunden	0,0	Umweltwirkungen nur in geringem Umfang, da hoheliche Bewirtschaftungsaufgaben auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz hohelicher Einschränkungen fördern und ein Bruch fällen der Flächen reduzieren
h Erstaufforstung	7,2	869 ha	Alle Förderfälle sind mit positiven Umweltwirkungen verbunden, dies ist jedoch bezüglich der vorherigen Nutzung und der Landschaft zu differenzieren.	7,2	Anreicherung der Landschaft: ein Viertel der Fläche befindet sich in den waldarmen Gebieten unter 10% Bewaldung, jedoch 45% in den waldreichen Gebieten Niedersachsens. Hier kann es zu Konflikten mit AUM bzw. mit Zielen des Kulturlandschaftserhaltes kommen Abiotischer Ressourcenschutz: Positive Wirkung auf das Klima durch die Bindung von CO2 (6t/ha/a); geringe Wirkung auf Wasser und Boden, da 654 ha auf Grünland angeforstet wurden.
sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen (HZ)	26,0	47.835 ha	direkt wirksame Maßnahmen sind: 1. Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung auf 3.043 ha 2. Maßnahmen zur Bekämpfung neuartiger Waldschäden auf 43.996 ha, Vertragsnaturschutz auf 317 ha, bodenschonendere Bewirtschaftung der Bestände durch Wegebau auf 1.345 ha	19,7	Hauptwirkungen sind: - Entwicklung naturnäherer Wälder durch den Umbau von Mono- in Mischkulturen, - Boden- und Wasserschutz durch Meliorationskalkungen, - in geringem Maße Erhalt und Verbesserung besonderer Lebensräume im Wald durch den Vertragsnaturschutz Nicht mit angerechnet werden die Maßnahmen zur Jungbestandspflege, da diese in erster Linie wirtschaftlichen Zwecken dienen. Indirekt können auch die betreuenden und beratenden Maßnahmen zu positiven Umweltwirkungen hinsichtlich einer standortangepassteren Wirtschaftsweise führen.
k Flurbereinigung (NZ)	71,2	153 geforderte Verfahren	100 % der Umweltziele in jedem Verfahren, zumindest in bestimmten Teilgebieten und Verfahrensstadien, eine Rolle spielen	71,2	Die Wirkungen liegen in: - Flächenbereitstellungen für nutzungsfreie Biotoptypen (Gewässerandsterben, Wiedervernässungen etc.), dadurch auch Erleichterung von Schutzgebietsausweisung, - der Anlage und Gestaltung von Biotopen, - der Neuordnung der Feldränder unter Aspekten des Erosionsschutzes. Verstärkt werden die Wirkungen dadurch, dass die Maßnahmen im Zusammenhang mit umfassenden naturschutzfachlichen oder landschaftspflegerischen Konzepten und Planungen stehen.
o Dorferneuerung	96,6		30 % öffentlichen Zuwendungsmitteln gehen an, dass ihre Projekte zur Verbesserung der Umweltsituation im Dorf beitragen Bei 68% der privaten Zuwendungsmitteln spielen Aspekte des umweltgerechten und energiesparenden Bauens eine Rolle.	nicht quantifizierbar	Steigerung des Grünflächenanteils und die Entsiegelung von Flächen durch öffentliche Zuwendungsmitteln; Energieeinsparungen durch Wärmedämmung im Rahmen von Gebäudesanierungen Privater
<b>Summe</b>	<b>279,4</b>				

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.3: Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen - v.a. Nettoneuversiegelung - verbunden ist**

Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen - v.a. Nettoneuversiegelung - verbunden ist	öffentliche Aufwendungen in Mio Euro (2000 - 2002)	Abgeschlossene Förderfälle bis 31.12.2002	Anteil der anrechenbaren Förderfälle	Anrechenbare Fördermittel	Hauptwirkungen	Kosten der Kompensation und sonstige Vermeidungsstrategien
a. Investitionsförderung	50,4	2.345 Förderfälle 2.221 (95%) Investitionen in Gebäude (42% Rinderhaltung, 24% Schweinehaltung), die überwiegend mit Neubauten oder Erweiterungen verbunden sind, die genaue Zahl der baulichen Maßnahmen ist momentan nicht ermittelbar	2.221 (95%) Investitionen in Gebäude (42% Rinderhaltung, 24% Schweinehaltung), die überwiegend mit Neubauten oder Erweiterungen verbunden sind, die genaue Zahl der baulichen Maßnahmen ist momentan nicht ermittelbar	nicht ermittelbar	Neubau von Stallgebäuden im Außenbereich fällt unter die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Hauptwirkungen: - Versiegelung (500 qm/ Baummaßnahme, ergäbe 110 ha Gesamtversiegelung). - Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, insbesondere bei Neubauten und Teilaussiedlungen. Notwendiger Ausgleich oder Ersatz wird fast ausschließlich über Bepflanzung abgegolten. Ausgleich durch Entsiegelung spielt keine Rolle.	3% der Investitionskosten (mehr Schätzung der Berater)
8. Verarbeitung und Vermarktung	23,8	15	Neubau oder wesentliche Erweiterung von baulichen Anlagen; 7 von 11 (Rücklauf der Befragung), von denen 5 mit kompensationspflichtigen Beeinträchtigungen verbunden werden.	nicht ermittelbar	Versiegelung 3, 4 ha in der Stichprobe Außenbereichsvorhaben (rund 40 % der Bauvorhaben) Zerstörung und Beeinträchtigung des Landschaftsbildes	0,25% der Investitionskosten In keinem Fall fand eine Inanspruchnahme von Gewerbetrieben o.ä. (Flächerecycling) statt; als Ausgleich genannt wurden Pflanzungen, aber keine Entsiegelung
k. Flurbereinigung	71,2	153 Verfahren	100%	nicht ermittelbar	Der Ausbau eines leistungsfähigen Wegenetzes ist eines der maßgeblichen Ziele der Flurbereinigungsverfahren, über 90% der Mittel fließen in Wegebaumaßnahmen. In allen Verfahren wird die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung angewandt. Kompensationspflichtige Eingriffe sind hierbei: - Neuversiegelung in 29 von 32 näher untersuchten Verfahren. In diesen Verfahren wurden durchschnittlich 1,9 ha bzw. 0,14 % der Verfahrensgebietsfläche versiegelt. - Beeinträchtigung von Gehölzstrukturen und anderen Biotoptypen: 18 von 32 Verfahren. - Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes spielen eine untergeordnete Rolle.	Kosten können nicht in Bezug zu den Gesamtverfahrenskosten gestellt werden, da sich die ermittelten Kompensationskosten nur auf EU geförderten Maßnahmen innerhalb der Gesamtverfahren beziehen
o. Dorferneuerung	96,6	540 Projekte-öffentlicher Träger und 702 Projekte Privater	Ca. 10 % der Projekte öffentlicher Träger sind mit Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft verbunden, zu den Privaten liegen keine Angaben vor.	nicht ermittelbar	Versiegelung Beeinträchtigung /Beseitigung von Lebensräumen	Als Ausgleich und Ersatz werden vor allem Eingrünungen vorgenommen. Die Angaben zu den hierfür aufgewandten Mitteln ließen sich nicht auswerten.
r. Wegebau	136,9	940 km	100%	nicht ermittelbar	Versiegelung: 7% auf neuer Trasse oder Verbreiterung Vollversiegelung bei 87% durch Asphaltdecke Zusätzliche Wirkfaktoren: ganzjährige Befahrbarkeit - Beunruhigung	Kosten liegen bei ca. 0,48 % der Bausumme der Projekte, die unter die Eingriffsregelung fallen Maßnahmen: in wenigen Fällen Angaben gemacht, Pflanzung von Hecken
ul. Küstenschutz u2	22,0	3 Maßnahmenbereiche	1. Küstenschutz Deicherhöhung und -verstärkung Ausgangsendeich: UVP und FFH-Verträglichkeitsprüfung erforderlich. Gesamtkosten 40,19 Mio. Euro 2. Hochwasserschutz Knockster Tief: UVP erforderlich. Gesamtkosten 3,6 Mio. Euro 3. Hochwasserschutz Amt Neuhaus: Für alle Planungen war eine UVP-Verträglichkeitsprüfung nötig. Ab dem 2. Planstellungsabschnitt Strachau bis Pommau zusätzlich FFH-Verträglichkeitsprüfung erforderlich.	nicht ermittelbar	Beeinträchtigung und Beseitigung besonderer Lebensräume Beeinträchtigung des Schutzgutes Boden durch Überbauung	1. Bisher keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt. Die ersten Schätzungen über die Gesamtkosten dafür liegen bei 12-15% der Gesamtkosten der Baummaßnahme. 2. Als Ausgleichsmaßnahme wurden 2 Biotope angelegt, die Kosten liegen bei 0,098 Mio. Euro. 3. Nähere Informationen zum Ausgleich liegen nicht vor.

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.4: Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben (Kriterium 5-2.)**

Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben	Flächenangaben (ha)	Angaben zum Output
a Investitionsförderung	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über die Förderung von Ökobetrieben sowie die Förderung von umweltfreundlichen Ausbringungstechniken und Maschinen
c Qualifizierung	keine Quantifizierung möglich	Rund 30% der Kurse und Teilnehmer zu umweltbezogenen Lehrinhalten, Pflanzenbau und Pflanzenschutz, Aspekte ökologischer Anbaupraxis
e1 Ausgleichszahlung	15.506	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme keine nennenswerten Umweltwirkungen verbunden, eine Nutzungsaufgabe kann jedoch vermindert werden.
f Agrarumwelt und Vertragsschutz	121.968	Davon 93.990 ha durch AUM auf gewöhnlichen landwirtschaftlichen Flächen und 27.977 ha gezielt durch Vertragsschutz und Stilllegungsflächen auf besonderen Habitaten
g Verarbeitung und Vermarktung	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über den Anteil an Ökoerzeugnissen an der Rohware
h Erstaufforstung	869	Hinsichtlich der Wirkungsintensität ist anzumerken, dass der überwiegende Teil der Aufforstung (654 ha) auf Grünland durchgeführt wird.
i sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	47.356	Direkt wirksame Maßnahmen sind: Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung (3.043 ha), Maßnahmen zur Bekämpfung neuartiger Waldschäden (43.996 ha) Vertragsschutz (317 ha), bodenschonendere Bewirtschaftung der Bestände durch Bau von 1.345 km Wirtschaftswegen
k Flurbereinigung	keine Quantifizierung möglich	In 19 von 32 untersuchten Verfahren wurde die Bodenerosion durch verschiedene Maßnahmen vermindert, v.a. durch die Anpflanzung von Hecken (3x), Aufforstung erosionsgefährdeter Standorte (4x) und Änderung der Bearbeitungsrichtung (2x).
t2 Naturschutz und Landschaftspflege in bestimmten Gebieten	keine Angaben zu den vorher als Ackerflächen genutzten Flächen möglich	Verringerung der Bodenerosion auf den nicht mehr ackerbaulich genutzten Flächen
<b>Summe</b>	<b>185.699</b>	

Quelle: Eigene Darstellung.



**MB-X-Tabelle 7.5:** Maßnahmen, die einen Beitrag zum qualitativen Wasserschutz leisten (Indikator 5-3.2)

Maßnahmen, die einen Beitrag zum qualitativen Wasserschutz leisten	Anteil	Angaben zum Output
a Investitionsförderung	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über die Förderung von Ökobetrieben.
f Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	115.325 ha (jährlich)	Davon rund 12.000 ha in Wasservorranggebieten.
g Verarbeitung und Vermarktung	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über den Anteil an Ökozeugnissen an der Rohware.
h Erstaufforstung	869 ha	Hinsichtlich der Wirkungsintensität ist anzumerken, dass überwiegend auf weniger nährstoffausstragsgefährdeten Grenztragsstandorten und Grünland aufgeforstet wurde. Nur 10% der Aufforstungen fanden auf landwirtschaftlichen Gunststandorten statt.
i forstwirtschaftliche Maßnahmen	keine Quantifizierung möglich	39% der Maßnahmen wurden zur Aufrechterhaltung von Schutzfunktionen durchgeführt, davon 14% zum Trinkwasserschutz, dazu zählen Maßnahmen aus den Bereichen Waldbau, und neuartige Waldschäden (v.a. Meliorationskalkungen).
k Flurbereinigung	keine Quantifizierung möglich	35% der untersuchten Verfahren leisten einen Beitrag zur Sicherung bzw. Ausweisung von Wasserschutzgebieten. Andere Wirkungen zum Grundwasserschutz durch standortangepasste Bewirtschaftung sind indirekter Natur und nicht zu ermitteln.

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.6: Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3)**

Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen	Art der wirksamen Maßnahmen	Reduzierung des Treibhausgases (in Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalenten/a)				
		CO <sub>2</sub>	N <sub>2</sub> O	CH <sub>4</sub>	NH <sub>3</sub>	
<b>Reduzierung der Emissionen und des Energieeinsatz im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung</b>						
a	Investitionsförderung	9.137				x
Energieeinsparung über das Sonderprogramm Energieeinsparung 2001/2002: Heizöl: 1.365.722 l, Gas 2.688.308 m <sup>3</sup> , Strom: 203.187 kWh <sup>1)</sup> Verbesserte Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger bei 20% der auf Umweltschutzziele ausgerichteten Investitionen						
f	Agrarumwelt	70.173	-8.641	-1.630		1.106
Ökologischer Landbau, Extensive Grünlandnutzung MSL, Vertragsnaturschutz auf Grünland.						
k	Flurbereinigung	x				
Bodenordnung und Wegebau führen zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft und verringerten Schlepperlaufzeiten. Der Effekt ist jedoch nicht quantifizierbar.						
<b>Reduzierung des Energieeinsatzes im Ernährungssektor</b>						
g	Verarbeitung und Vermarktung	x				
Modernisierung der Produktionstechniken, Energieverbrauch vorher nachher wird abgefragt, jedoch noch kein auswertbarer Rücklauf für saldierte Aussagen.						
<b>Senken- bzw. Quellenfunktion forstlicher Ressourcen</b>						
h	Erstaufforstung					
Im Berichtszeitraum steht einer zusätzlichen Kohlendioxidbindung von 29.727 t durch Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Erstaufforstung ein Kohlendioxidverlust durch Waldbauliche Maßnahmen von 55.050 t gegenüber.						
i	forstwirtschaftliche Maßnahmen					
Insgesamt im Zeitraum 2000 bis 2002 Verlust von Bindungskapazität						
<b>Energieeinsparungen im Hausbrandsektor</b>						
o	Dorferneuerung	x				
Ökologisches und energiesparendes Bauen (v.a Wärmedämmung) spielt bei 68% der befragten privaten Zuwendungsempfängern eine Rolle.						
<b>Sonstiges</b>						
t2	Umweltschutz und Landschaftspflege					
Wiedervernässung von Niedermooren						
<b>Summe je Emissionsart</b>		79.310	-8.641	-1.630		1.106
<b>Summe der quantifizierbaren Effekte</b>		<b>69.039</b>				

<sup>1)</sup> Umrechnung in CO<sub>2</sub>-Äquivalente erfolgte über: Umrechnungsschlüssel nach <http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/okonomie/klima/daten/27.pdf> und bei der Stromereinsparung nach Gemis 2.1 Emissionsfaktoren für Brennstoffbereitstellung.

<sup>2)</sup> Das angegebene Saldo der Kohlendioxidbindung gilt nur für die ersten beiden Jahre 2000-2002. Mit zunehmenden Wachstum nimmt die Kohlendioxidbindung pro Jahr zu und beträgt nach 2012 12.864 t/a.

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.7: Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Kriterium 5-4.)**

Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten	Angaben zum Output	Gesamtflächenanteil, wenn quantifizierbar in ha	Kohärenz	Vielfalt	kulturelle Eigenart	Landschaftserleben, Zugänglichkeit
e l Ausgleichszahlung	Die Maßnahme trägt zum Erhalt bestimmter Nutzungsformen bei, die Nutzungsaufgaben sind allerdings aufgrund des hoheitlichen Schutzes einzuhalten. Nicht hoheitlich geregelt werden kann aber die Aufrechterhaltung einer Nutzung. Inwieweit diese ohne AZ gefährdet wäre, kann z.Z. nicht quantifiziert werden.	15.506	2.444		2.444	
f Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	Hierunter fallen die Maßnahmen, die durch die Indikatoren VI.3.-1.1. bis -3.1 gefasst werden. Insgesamt tragen alle Maßnahmen zum Schutz und Erhalt der Landschaft bei, jedoch in unterschiedlicher Ausprägung. Die Wirkungen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist insgesamt als stärker einzuschätzen, da sie auf Gebietskulturszielen und eher geeignet sind, besondere Landnutzungsformen und Landschaftselemente zu erhalten.	121.968	90.210	51.366	10.292	0
h Erstaufforstung	Anreicherung der Landschaft: ein Viertel der Fläche befindet sich in den walдарmen Gebieten unter 10% Bewaldung, jedoch 45% in den waldrreichen Gebieten Niedersachsens. Hier kann es zu Konflikten mit AUM bzw. mit Zielen des Kulturlandschaftserhaltes kommen.	869	869	869		23 % in für die Erholung bedeutsamen Landschaftsschutzgebieten
i sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	4.435 ha Waldbau durch Unterbau und Naturverjüngung (waldbauliche Maßnahmen und neuartige Waldschäden) 317 ha Vertragsnaturschutz zur Aufrechterhaltung besonderer Waldlebensräume und -bilder	4.752	4.752	4.752	317	Landschaftsschutzgründe bei 13% der Maßnahmen
k Flurbereinigung	In 26 von 32 näher untersuchten Verfahren wurde in der Befragung eine insgesamt positive Wirkung auf das Landschaftsbild konstatiert, in den übrigen sechs eine neutrale, d.h. positive und negative Veränderungen halten sich die Waage. Kohärenz und Vielfalt spielen dabei eine wichtigere Rolle als die kulturhistorischen Eigenarten.	x	xx	xx	x	Erschließung der Landschaft durch Wegebau
o Dorferneuerung	Sowohl im Teilbereich DE als auch bei EIL handelt es sich oft um denkmalgeschützte Objekte. Im Teilbereich EIL (100% der privaten gebäudebezogenen Maßnahmen) mehr noch als in DE, da es sich um exponierte Gebäude wie z.B. alte Mühlen etc. handelt.	x			x	
s Förderung des ländlichen Tourismus	Über die Förderung von Wegekonzepten, Beschreibungen usw. und den Bau von Rad- und Wanderwege und Schutzhütten wird die Erholungsfunktion des ländlichen Raumes gestärkt.					x
t Umweltschutz und Landschaftspflege	Umgestaltungen an Gewässern oder im Talauenbereich mit stark landschaftsbildprägender Funktion auf 17,8 km Länge und Anlage von 87 km Gewässerrandstreifen. Hierdurch werden weite Räume positiv beeinflusst. Zusätzliche positive Wirkungen auf den für den Naturschutz gesicherten Flächen von 1.308 ha sind in Abhängigkeit von den jeweils noch umzusetzenden Entwicklungsmaßnahmen zu erwarten.	x	x	x	x	x
<b>Summe der quantifizierbaren Flächen</b>		<b>143.095</b>	<b>98.275</b>	<b>56.987</b>	<b>13.053</b>	

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.8:** Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften

<b>Kriterium</b>	<b>Erläuterung, Bedeutungsfeld</b>	<b>Indikator</b>	<b>Maßnahmenbeispiele</b>
<b>Erhalt und Verbesserung der Landschaftskohärenz:</b>	Angemessenheit der vorgefundenen Nutzungen (inkl. Nullnutzung!): Spiegeln sich in den <b>Flächennutzungen</b> die ökologischen Bedingungen wider (paust der Standort durch?)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flächen mit standortangepassten Nutzungen</li> <li>- Flächen mit Schutzmaßnahmen für den Landschaftswasserhaushalt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung des Laubwaldes</li> <li>- Feuchtgrünlandförderung</li> <li>- Wiedervernässungsmaßnahmen</li> </ul>
	Verbesserung / Erhalt der <b>Natürlichkeit der Wirkung</b> von Landschaft durch den Eindruck von Ungestörtheit und Fehlen eines menschlichen Einflusses	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flächen, auf denen Alterungsprozesse / Selbstorganisiertheit der Natur /Dynamik stattfinden</li> <li>- Flächen /Projekte, mit denen Renaturierungsziele verbunden sind</li> <li>- Flächen /Projekte, mit denen naturnahe Bewirtschaftung verbunden ist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhöhung des Altholz-/Totholzanteils</li> <li>- Erhöhung des Anteils schützwürdiger Biotope</li> <li>- Erhöhung der Sukzessions-/ Naturverjüngungsflächen</li> <li>- Gewässerrenaturierungen</li> </ul>
<b>Erhalt und Verbesserung der Unterschiedlichkeit der Landschaft</b>	Im Vordergrund steht hier die <b>landschaftliche Vielfalt</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vielfalt der <b>Flächennutzungen</b> und deren Gliederung und Verteilung</li> <li>- Vielfalt der unterscheidbaren <b>Elemente</b> und <b>Strukturen</b> in einer Landschaft.</li> <li>- Vielfalt der vorkommenden <b>Arten</b> und <b>Lebensräume</b></li> <li>- Landschaft soll vor einer Vereinheitlichung und Verarmung geschützt werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zunahme / Erhalt der Vielfalt von Arten</li> <li>- Zunahme der Kulturarten/Ausbau der Fruchtfolge</li> <li>- Flächenanteil/Fördermittel für die Verbesserung Schaffung von naturnaher Elemente in der Kulturlandschaft</li> <li>- Erhalt der Vielfalt der natürlichen Standorte</li> <li>- Erlebbarkeit des jahreszeitlichen Wechsels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anlage von Blänken, Hecken etc.</li> <li>- Blühstreifen</li> <li>- Förderung des Ökolandbaus</li> </ul>
<b>Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart/historische Kontinuität/Harmonie</b>	Das Erscheinungsbild der Landschaft ist durch die Erkennbarkeit <b>historischer Kulturlandschaftselemente</b> im Einklang mit kulturellen, historischen Traditionen geprägt. Die Landschaftsgestalt ist in ihrer historischen Dimension und ihrer Maßstäblichkeit ungestört und das Landschaftsbild wirkt harmonisch. Landschaft soll vor Überprägung geschützt werden. Erhalt regionaler Landschaften im Gegensatz zu universellen Landschaften Kontinuität als Gleichgewicht zwischen Innovation und Tradition und nicht als Konservieren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente</li> <li>- Entwicklung der Verteilungsmuster von Nutzungen</li> <li>- Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzungsfläche (Flächenaufgabe, Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen, Verteilungsmuster Grünland-Acker, Verwandlung landwirtschaftlicher Nutzfläche in Siedlungsfläche)</li> </ul>	<p>Erhalt landwirtschaftlicher Nutzungen in von Aufgabe bedrohten Gebieten</p> <p>Erhalt nutzungsgebundener Lebensräume</p>
<b>Verbesserung des Erlebniswertes der Landschaft</b>	Hier geht es um die tatsächliche Nutzbarmachung bzw. Zugänglichkeit von Landschaft für ruhige Erholung und damit die Verbesserung ihres Freizeitwertes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbesserung der Zugänglichkeit / Erlebbarkeit der Landschaft</li> <li>- Erhalt und Verbesserung von Landschaften für Erholungszwecke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erschließungsmaßnahmen</li> <li>- Lenkungskonzepte</li> <li>- Lernpfade</li> <li>- Edutainment Angebote</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung nach Wascher, 2000; EU-KOM, 2000; Peters, 2001; Köhler et al., 2000.

## MB-X-Text 7.1 - Landwirtschaft und Klimarelevanz

Im Nationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung (Bundesregierung, 2000) werden die Rolle und Ansatzpunkte der Landwirtschaft für den Klimaschutz beleuchtet. Die Interessenlage ist für diesen Bereich vielschichtig, da die Landwirtschaft zum einen selber zu den Emittenten klimarelevanter Gase zu rechnen ist und zum anderen vom Klimawandel empfindlich betroffen sein wird. Darüber hinaus können landwirtschaftlich genutzte Flächen sowohl Senken als auch Quellen für Treibhausgasemissionen sein.

Die Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen (IPCC) hat Leitlinien für nationale Treibhausgasinventare erstellt. Diese Leitlinien (IPCC, 1997) unterscheiden "Landwirtschaft" sowie "Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft" wie folgt:

- "Landwirtschaft" bezieht sich auf die eigentlichen Tätigkeiten der landwirtschaftlichen Produktion, z.B. CH<sub>4</sub>-Emissionen aus Viehwirtschaft und Reisanbau sowie N<sub>2</sub>O-Emissionen aus landwirtschaftlich genutzten Böden.
- "Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft" beinhaltet:
  - Emissionen und Entzug von CO<sub>2</sub> als Folge forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
  - Emissionen verschiedener Treibhausgase aufgrund der Umwandlung vorhandener Wälder und natürlichen Graslandes für andere Arten der Bodennutzung,
  - Entzug von CO<sub>2</sub> aufgrund der Aufgabe zuvor bewirtschafteter Flächen sowie
  - CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Boden und Aufnahme in den Boden und in pflanzliche Biomasse in Verbindung mit Änderungen der Landnutzung und der Bewirtschaftung.

Darüber hinaus verbraucht die Landwirtschaft auch Primärenergie im Rahmen der Produktion. Diese CO<sub>2</sub>-Emissionen werden jedoch nicht gesondert für die Landwirtschaft ausgewiesen, sondern entsprechend internationalen Regeln unter anderen Rubriken erfasst:

- Treibstoffverbrauch der Traktoren: Verkehrssektor,
- Energieverbrauch zur Herstellung von Düngemitteln, PSM und anderen Produktionsmitteln im Industriesektor.

MB-X-Tabelle 7.9 verdeutlicht den Anteil der einzelnen Treibhausgase an der Klimaproblematik und den Anteil der Landwirtschaft am Ausstoß dieser Gase. Insgesamt ist die Landwirtschaft mit 5,8 %, **ohne energiebedingte** Emissionen, an den Gesamtemissionen beteiligt. Nach Geier liegt der Gesamtanteil der Landwirtschaft am Treibhauseffekt bei 8,5 % (Köpke, 2002).

**MB-X-Tabelle 7.9:** Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft

Anteil der ...	CO <sub>2</sub>	CH <sub>4</sub>	N <sub>2</sub> O
Gase an Treibhausgasemissionen insgesamt (1998), berechnet nach CO <sub>2</sub> Äquivalenten	87 %*	7,2 %*	4,9 %*
Anteil der Landwirtschaft an den Emissionen	Anteil an den energiebedingten Emissionen ca. 3 %*		52 %**

\*Zahlen nach Bundesregierung, 2000, \*\* Zahlen nach Sensi, 2003.

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 7.10 fasst die Reduktionsziele der Bundesrepublik für die landwirtschaftsrelevanten Kyotogase zusammen.

**MB-X-Tabelle 7.10:** Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase

Klimagase	Zeithorizont zur Erreichung des Zieles	Reduktionsziel gegenüber 1990 in %
CO <sub>2</sub>	2008 - 2012	21 %
	2005*	25 %
CH <sub>4</sub>	2008 - 2012	21 %
N <sub>2</sub> O	2008 - 2012	21 %

\* nationales Ziel

Quelle: Eigene Darstellung.

**CO<sub>2</sub>-Äquivalente oder auch Global-warming-potential**

Die verschiedenen Gase sind mit unterschiedlichen Wirkungen pro Erfassungseinheit verbunden. Als Umrechnungseinheit zur Aufsummierung verschiedener klimarelevanter Gase wurden CO<sub>2</sub>-Äquivalente festgesetzt, die dem Treibhauspotential von CO<sub>2</sub> bezogen auf 1.000 Jahre entsprechen. MB-X-Tabelle 7.11 gibt die Umrechnungseinheiten wieder, die auch der Zwischenbewertung zugrunde gelegt wurden.

**MB-X-Tabelle 7.11:** Umrechnungsfaktoren für CO<sub>2</sub>-Äquivalente

Treibhausgas	Umrechnungsfaktor für CO <sub>2</sub> Äquivalent nach Bundesregierung (2000)*
Methan CH <sub>4</sub>	21
Lachgas N <sub>2</sub> O (Distickstoffmonoxid)	310

\* Andere Autoren legen zum Teil andere Faktoren zu Grunde, so Köpke (2002) 11 für Methan und 270 für Lachgas.

Quelle: Eigene Darstellung.

### ***Senkenfunktion von Land- und Forstwirtschaft***

Wald ist in Deutschland eine Kohlenstoffsенке, da mehr nachwächst, als verbraucht wird. Dadurch erfolgt eine Bindung von ca. 4 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Landwirtschaftliche Böden können je nach Art der Bewirtschaftung zu Senken oder zu Quellen werden. Zur Erfassung der Senkenfunktion besteht noch kein allgemein anerkanntes Instrumentarium. Zusätzlich kann von einer Bindung von CO<sub>2</sub> in Holzprodukten ausgegangen werden. Im Rahmen der Halbzeitbewertung spielen für die Senkenfunktion vor allen Dingen landwirtschaftliche Maßnahmen eine Rolle.

### ***Quellen und Handlungsansätze für die verschiedenen Gase***

#### **CO<sub>2</sub>-Quellen und Einsparpotentiale**

- Abhängig von der Intensität des Vorleistungseinsatzes führt die Reduzierung des Einsatzes von Düngemitteln, Pflanzenschutzmitteln, Kraftfutter etc. in extensiven Bewirtschaftungsformen zu CO<sub>2</sub>-Einsparungen.
- Bereitstellung von Biomasse und nachwachsenden Rohstoffen für den Energiesektor. Hierbei ist die Gewinnung von Biogas doppelt wirksam, da sie zum einen andere fossile Energieträger substituiert und zum anderen die Emission von Methan reduziert.
- Flächenbewirtschaftung in der Land- und Forstwirtschaft zur Besserung der Speicherkapazität, Erhöhung der Vorräte (d.h. humusanreichernde Produktionsverfahren).

#### **N<sub>2</sub>O-Quellen**

- Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden (94 %) (Sensi, 2003) und aus der Nutztierhaltung (6 %).
- Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak-, Nitrat- und NO<sub>x</sub>-Verbindungen, Umrechnungen nicht möglich. Laut Köpke (2002, S. 9) besteht aber eine enge Korrelation zwischen emittiertem N<sub>2</sub>O und Gesamt N-Input.
- Emissionen infolge der Verbrennung landwirtschaftlicher Rückstände.

#### **Methanquellen**

- 17 % der Methanemissionen stammen in Westeuropa aus tierischen Exkrementen (Köpke, 2002, S. 9).
- 60 % aus Nährstoffumsetzung im Pansen von Wiederkäuern, enterische Fermentation. Berechnung erfolgt nach Emissionsfaktoren je Tier, da Emissionsraten vom jeweiligen Verdauungssystem und der Futteraufnahme abhängen.

- Aus der Düngewirtschaft im Rahmen des mikrobiellen Abbaus von Exkrementen. Berechnung erfolgt nach erzeugter Menge Dung (Art und Anzahl der Tiere) und Anteil, der anaerob abgebaut (Klima, Verfahren der Mistlagerung und –behandlung) wird.
- Größtes Potential zur Reduzierung liegt neben der Lagerungstechnik in der Ausweitung der Biogasgewinnung.

### **Ammoniakquellen**

Ammoniak ( $\text{NH}_3$ ) ist zwar kein direkt klimarelevantes Produkt, aber es entfaltet Wirkungen auf Ökosysteme und die Umwandlungsprodukte. Wirkungspfade sind folgende:

- Eutrophierung und Versauerung führen zu Beeinträchtigung der für den Klimaschutz relevanten Wälder,
- Indirekt klimawirksames Spurengas, da es im Boden zu  $\text{N}_2\text{O}$  umgewandelt wird, Korrelation von  $\text{NH}_3$  und  $\text{N}_2\text{O}$  nicht möglich (s.o.),
- 93 % der Gesamtemissionen aus der Landwirtschaft, dabei 70 % aus der Rinderhaltung, Schweinhaltung und Mineraldüngeranwendung.

Ausschlaggebende Einflussgrößen sind:

- Ausbringungstechnik,
- Lagerungstechnik (TA Luft),
- Tierbestände.

Laut Genfer Luftreinhalteabkommen zur Bekämpfung der Versauerung, Eutrophierung und des bodennahen Ozons (Multikomponentenprotokoll) vom 01.12.1999 ist für das Jahr 2010 eine Minderung um 16 % gegenüber dem Stand von 1996 vorgesehen.

### **Beiträge der Forstwirtschaft zum Klimaschutz**

Schutz bestehender und Ausweisung neuer Waldflächen durch

- Erstaufforstung,
- Verbesserung der Vitalität und Anpassungsfähigkeit der Wälder als Mischbestände als Voraussetzung zum Erhalt der Anpassungsfähigkeit an die Klimaveränderungen,
- Waldbauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Speicherfunktion der Wälder:
  - Zuwachsstarke Baumarten versus langfristige Stabilität, alte Bestände versus Marktlage (Nachfrage nach Schwachholz),
  - zentrale Bedeutung hat hier der Bodenschutz, da mindestens 50 % der Kohlenstoffvorräte im Mineralboden, Humus und Streu gespeichert sind,
  - Naturverjüngung, Verzicht auf Kahlschlag,



- bodenschonende Walderschließung und Holzernteverfahren,
- vermehrte Verwendung von Holz als Rohstoff und Energieträger im Sinne der Nutzung der Produktspeicherung,
- Materialsubstitution,
- Energiesubstitution.

Hierbei gibt die Bundesregierung (2000, S. 25) zu bedenken, dass „an die sich aus der Erstaufforstung in Deutschland ergebenden Beiträge zum Klimaschutz keine zu hohen Erwartungen gestellt werden dürfen. Das Potential der CO<sub>2</sub>-Einbindung, das sich aus der Erstaufforstung für den Zeitraum 1990 bis 2005 ergibt, beträgt bei einer Fläche von ca. 6.000 bis 7.000 ha je Jahr weniger als 0,1 % der jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen.“ Verluste, die ca. bei 2.000 bis 3.000 ha pro Jahr liegen, können diese Effekte kompensieren, v.a., wenn der Abbau organischer Kohlenstoffverbindungen aus dem Waldboden einbezogen wird.

Im Rahmen der Zwischenbewertung spielen nur die Effekte durch die Erstaufforstung und den Abbau der forstlichen Ressourcen eine Rolle.

### **Beitrag des Ökologischen Landbaus**

Die flächenbezogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen sind, bei systemüblichen Flächenanteilen einzelner Fruchtarten und Futtermittelzukaufen, beim Ökologischen Landbau um ca. 65 % geringer (Köpke, 2002, S.8). Im Vergleich zu konventionellen Systemen, ist dies auf den geringen Anteil indirekter Energieträger (zugekaufter Betriebsmittel) zurückzuführen. Der Maschinenanteil sowie Treib- und Schmierstoffe sind im Ökolandbau wiederum wesentlich höher, so dass insgesamt mit einem Umrechnungsschlüssel von 60 % Energiereduzierung gegenüber der konventionellen Landwirtschaft gerechnet werden kann. Dieser Umrechnungswert wird auch den Berechnungen der Zwischenbewertung zu Grunde gelegt. In ökologischen Systemen wird aufgrund geringerer Erträge als im konventionellen Landbau weniger Kohlenstoff im Erntegut, dafür jedoch mehr Kohlenstoff in Form organischer Bodensubstanz gebunden.

Das vergleichsweise geringe Düngungsniveau auf ökologisch bewirtschafteten Flächen führt vermutlich zu geringeren Lachgas- und Ammoniakemissionen. Allerdings können Lachgasemissionen infolge des intensiveren Anbaus von Leguminosen im Ökologischen Landbau steigen (Haas et al., 1995).

### **Maßnahmen im Rahmen der einzelnen Förderstränge**

MB-X-Tabelle 7.12 gibt einen Überblick über die Handlungsmöglichkeiten im Rahmen eines EPLR zur Reduzierung klimarelevanter Gase.

MB-X-Tabelle 7.12: Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR

Treibhausgas	Quellen	Maßnahmentypen	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
CO <sub>2</sub>	<p>Vorleistungsnachfrage</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PSM Produktion</li> <li>- Düngemittelproduktion</li> <li>- Saatgutherstellung</li> <li>- Futtermittel</li> <li>- Medikamente</li> </ul> <p>Primärenergieverbrauch</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Produktionsverfahren</li> <li>- Gebäude</li> </ul> <p>Transport</p> <p>Waldumwandlung</p> <p>Verarbeitungsprozesse</p>	<p>Reduzierung des Verbrauchs von fossilen Energieträgern</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Einsparung</li> <li>b) Substitution</li> </ul> <p>Erhalt und Vermehrung von CO<sub>2</sub> Senken</p>	<p>Förderung der Energieeinsparung (Wärme und Kälte) und Kälteanlagen</p> <p>Bau von Biogasanlagen</p> <p>Umstellung der Heizanlagen auf umweltfreundliche Energieträger</p>		<p>Förderung extensiver Anbaumethoden/Ökolandbau, dadurch Reduzierung der Vorleistungsnachfrage</p>	<p>Reduzierung des Energieverbrauchs</p> <p>Indirekt: Förderung der Vermarktung ökologisch und regional erzeugter Erzeugnisse</p>	<p>Erstaufforstung</p> <p>Verbesserung der Vitalität und Anpassungsfähigkeit der Wälder</p> <p>Schutz des Waldbodens</p> <p>Förderung von Holz als Energieträger und Baustoff</p>	<p>Energieeinsparungsmaßnahmen in der Dorferneuerung</p> <p>Rationalisierung der Feldwirtschaft, Treibstoffeinsparung durch Flurbereinigung</p>
CH <sub>4</sub>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nährstoffumsetzung im Pansen von Wiederkäuern 2/3, enterische Fermentation.</li> <li>- Düngewirtschaft</li> <li>- Mikrobieller Abbau von Exkrementen,</li> </ul>	<p>Abstockung</p> <p>Erhöhung der Milchleistung /Kuh</p> <p>Fütterung</p> <p>Tierhaltungssysteme</p> <p>Lagerung</p> <p>Ausbringung</p> <p>Förderung von Biomasseanlagen</p>	<p>Umrüstungsmaßnahmen</p> <p>Fütterungstechnik</p> <p>Abdeckungen von Düngelagerungen</p>	<p>Schulungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fütterungssysteme</li> <li>- Flächengebundene Tierhaltung</li> <li>- Emissionsarme Lagerung</li> </ul>				

Fortsetzung MB-X-Tabelle 7.12

Treibhausgas	Quellen	Maßnahmerearten	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
N <sub>2</sub> O	Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden und aus der Nutztierhaltung Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak, Nitrat NO <sub>x</sub> Verbindungen Umrechnungen nicht möglich	Extensivierung der Produktionsverfahren Stilllegung von Flächen Verbesserung der Düngung (standort- und bedarfsgerecht)			Extensive Bewirtschaftung Stilllegung		Aufforstung	
NH <sub>3</sub>	Tierbestände und Haltesystem Düngewirtschaft Unsachgemäße Düngung	Abbau der Tierbestände Verbesserung der Düngewirtschaft hinsichtlich: - Tierhalteverfahren - Lagerung - Ausbringung - Bedarfsnachweis	Lüftungstechnik Ausbringungstechnik Lagerungskapazitäten		Festmistverfahren Abbau der Tierbestände Reduzierung des Düngemittelleinsatzes			

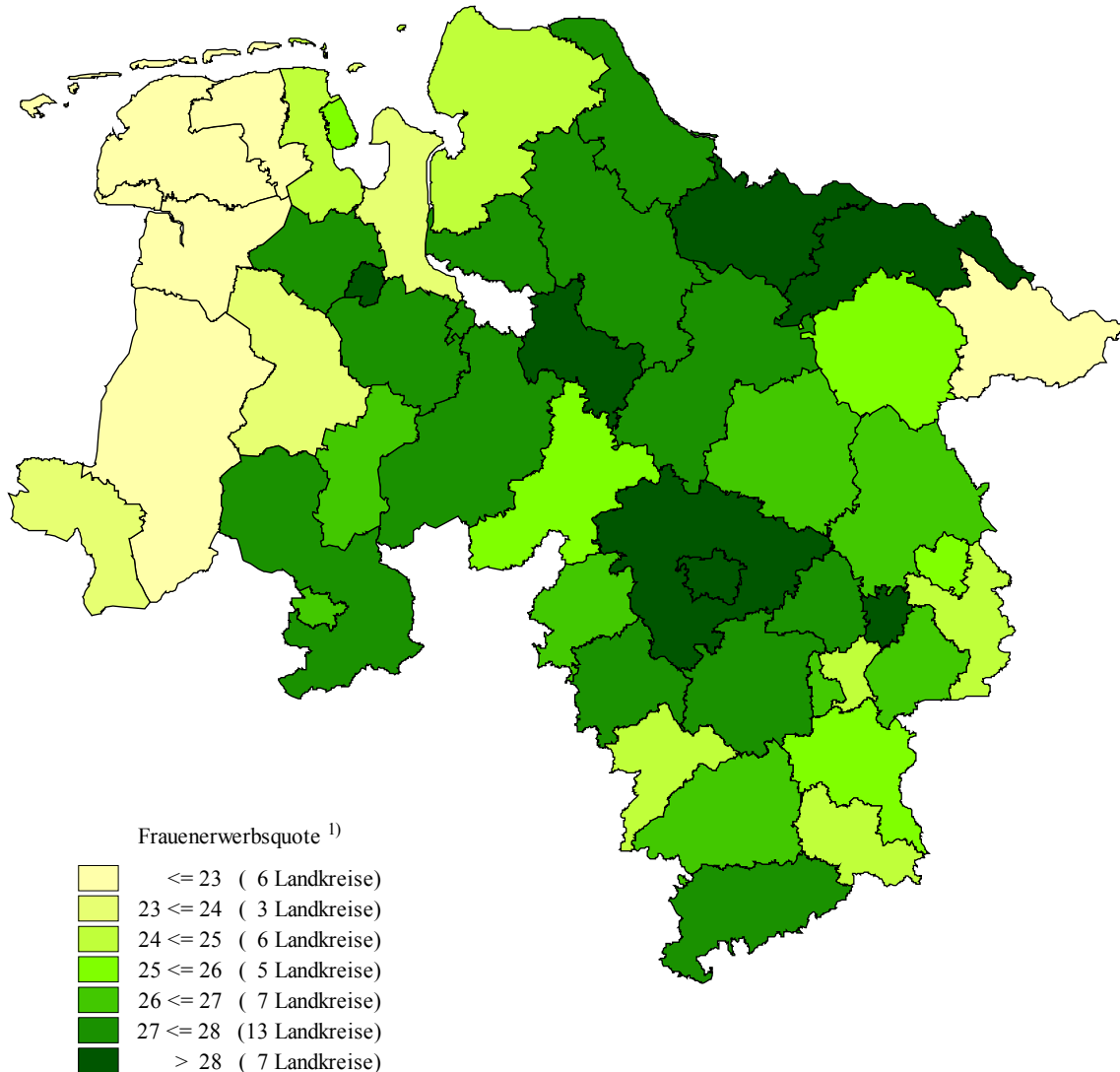
Quelle: Eigene Darstellung.



## Anhang 8 - Zusatzfrage Chancengleichheit

### MB-X-Karte 8.1 - Frauenerwerbsquote in den Kreisen Niedersachsens, 2000

MB-X-Karte 8.1: Frauenerwerbsquote in den Landkreisen Niedersachsens, 2000



Bremen und Bremerhaven sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Leer (21)

Maximum: Hannover, Landeshauptstadt (31)

Land Niedersachsen Durchschnitt (27)

1) SV-Beschäftigte Frauen am Wohnort / 100 Einwohnerinnen.  
Quelle: Eigene Berechnungen nach EASYSTAT (2002).



## Anhang 9 - Umsetzung

### **MB-X-Text 9.1 - Ergebnisse der Expertengespräche auf Programmkoordinierungsebene und in der GD-Agri bezüglich der Rolle des Begleitausschusses**

#### *Einschätzungen zum aktuellen Status*

Der Begleitausschuss ist völlig überflüssig. Er beschränkt sich auf rein formale Aspekte und ist daher eher hinderlich als dass er zweckdienlich ist.

EU-KOM hat auf der ersten Begleitausschusssitzung selbst die Existenz des Begleitausschusses in Frage gestellt. Allerdings werden auf dieser Ebene die Wirtschafts- und Sozialpartner einbezogen.

Die Bund-Länder-Referentenbesprechungen würden eigentlich den gleichen Zweck erfüllen wie der Begleitausschuss. Das Einspeisen der Änderungsanträge in diesen Begleitausschuss ist eher hinderlich, da kein Bundesland sich tatsächlich mit den Änderungsanträgen der anderen Bundesländer auseinandersetzen will, mit Ausnahme von Änderungsanträgen, die zu Lasten des eigenen Bundeslandes gehen.

Der Begleitausschuss hat keine Entscheidungskompetenz.

Die Position der EU-KOM in den Begleitausschüssen hat sich gegenüber der Ziel-5b-Politik deutlich geändert. In den Anfängen hatten die Vertreter der EU-KOM eine größere Entscheidungskompetenz, was sich in den letzten zwei Jahren dieser Politikphase deutlich geändert hat. Allerdings haben die EU-KOM-Vertreter zumindest eine Position kundgetan, so dass man die Richtung der letztendlichen EU-KOM-Entscheidung ungefähr bestimmen konnte.

In der Ziel-5b-Verordnung waren die Vertreter der EU-KOM Mitglieder des Begleitausschusses; nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind sie nur noch Beobachter, und dementsprechend ist auch ihr Verhalten im Begleitausschuss. Bezogen auf die kritische Einschätzung des Begleitausschusses durch die befragten Programmkoordinatoren stellte die EU-KOM heraus, dass der Begleitausschuss keine obligatorische Einrichtung ist, sondern auf Wunsch der Bundesländer eingerichtet wurde.

Aus Sicht der EU-KOM hat der Begleitausschuss in der jetzigen Form einen geringen Mehrwert. Er verkommt zu einem rein technischen Gremium, in dem nur Durchführungsdetails besprochen und abgesichert werden sollen. Dafür sind die Vertreter der Unité nicht die richtigen Ansprechpartner.

### ***Änderungsmöglichkeiten***

Es wurde um eine Einschätzung der im Rahmen der Vereinfachungsdiskussion der Strukturfonds diskutierten Vorschläge zur Verbesserung der Rolle der EU-Kommission in den Sitzungen der Begleitausschüsse gebeten (EU-KOM, 2002a): *Vorabinformation der Kommission über zur Entscheidung stehende Themen soll durch vorherige interne Koordination in der Kommission zu verbindlichen Stellungnahmen der Vertreter in dem Ausschuss führen bei rechtzeitiger Übermittlung der notwendigen Instrumente.*

Dies wurde im Rahmen des Expertengesprächs als nicht praktikabel bezeichnet. Nach Einschätzung der Programmkoordination kommt die EU-Kommission nicht so vorbereitet in die Sitzungen, als dass sie Entscheidungen treffen könnte. Die Bearbeitung der Änderungsanträge dauert z.Z. ca. ein halbes Jahr. Der Vorschlag aus dem Strukturfondsbereich ist auch deshalb nicht praktikabel, weil man die Änderungsanträge dann noch viel früher stellen müsste. Im Bereich des Ziel-2-Programms wird dies auch schon so gehandhabt. Dort wird die Einladung mit den erforderlichen Unterlagen mit ca. vier Wochen Vorlauf verschickt. Trotzdem trifft der EU-KOM-Vertreter in den Sitzungen keine Entscheidung. Es wird vom Bundesland auch gar nicht erwartet, dass die EU-KOM im Begleitausschuss endgültige Entscheidungen trifft. Die EU-KOM nimmt aus Sicht des Bundeslandes aber gar keine Stellung und gibt noch nicht einmal Hinweise zu den anstehenden Fragen.

Der Begleitausschuss und die Arbeitsgruppe der Programmkoordinierungsreferenten sind gedoppelt in ihrer Funktion. Die Abstimmung, die im Begleitausschuss erfolgt, könnte auch rein national erfolgen.

Statt technischer Detailfragen sollte der Begleitausschuss aus Sicht der EU-KOM viel stärker für inhaltlich-strategische Diskussionen genutzt werden, auch in Form von themenbezogenen Seminaren. Das Problem dabei ist nur, dass sich alle Beteiligten ungern selbst „in die Karten gucken lassen“, so dass die Frage ist, ob solche inhaltlich-strategischen Fragen überhaupt offen diskutiert werden können.



## **MB-X-Text 9.2 - EU-Monitoring - eine Chronologie der Ereignisse am Beispiel der Behandlung der sog. Artikel-52-Maßnahmen**

### ***Phase 1:***

Die Bundesländer füllen für das Jahr 2000 die auf der Grundlage der VI/8877/99 erstellten Tabellen aus. Eingetragen werden ausschließlich EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, da die Ausfüllhinweise zum Verhältnis EAGFL-kofinanzierter Maßnahmen zu Artikel-52-Maßnahmen keine Aussage treffen.

### ***Phase 2:***

Die EU-KOM erhält aus allen Bundesländern und anderen Mitgliedstaaten Monitoring-Tabellen und stellt fest, dass die Tabellen in der vorliegenden Form aufgrund unterschiedlicher Formate und Inhalte auf EU-Ebene nicht aggregierbar sind. „Bleiben aber die gemeinsamen Begleitdaten bei den zukünftigen Berichten in quantitativer und qualitativer Hinsicht auf dem Stand von 2000, dürfte die EU-Kommission kaum im Stande sein, die Durchführung der EPLR wirksam zu begleiten oder für eine verlässliche Erhebung von Begleitdaten auf Gemeinschaftsebene zu sorgen“ (EU-KOM, 2002b).

### ***Phase 3:***

Ein intensiver Diskussionsprozess der EU-KOM mit den Mitgliedstaaten setzt ein, an deren Ende überarbeitete Tabellensätze mit ausführlichen Ausfüllhinweisen stehen. In diesen Ausfüllhinweisen heißt es u.a. (EU-KOM, 2002b, S. 6):

„Staatliche Beihilfen, mit denen zusätzliche Mittel für die von der Gemeinschaft geförderten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen bereitgestellt und die gemäß Artikel 52 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 genehmigt werden (*top-ups*), sind bei den Begleitdaten zu den bewilligten öffentlichen Ausgaben **einzubeziehen** (Hervorhebung von uns) (d.h. Maßnahmen, finanziert im Rahmen der zweiten Finanztafel im Anhang zur Kommissionsentscheidung zur Annahme des EPLR, im Falle von Programmen, bei denen solche Beihilfen vorgesehen sind)“.

### ***Phase 4:***

Die Bundesländer überarbeiten aufgrund der neuen Vorgaben ihre Monitoring-Tabelle 2000 und erstellen die Monitoring-Tabellen 2001 und 2002 auf der Grundlage der EU-KOM, 2002b, also einschließlich der Artikel-52-Maßnahmen.

### ***Phase 5:***

In einem Schreiben der EU-KOM an die Bundesländer vom April 2003 heißt es bezüglich der Jahresberichte 2001: „Die Monitoring-Tabellen sollten nur die vom EAGFL kofinanzierten Maßnahmen umfassen“.

**MB-X-Tabelle 9.1:** Übersicht über die veränderten Regelungen zu Programmänderungen

VO (EG) Nr. 1750/1999	VO( EG) Nr. 445/2002	VO (EG) Nr. 963/2003
<b>Anzugeben sind ...</b>		
die Gründe und etwa auftretende Schwierigkeiten bei der Durchführung, die eine Anpassung des Programmplanungsdokuments rechtfertigen	gleich	gleich
die voraussichtlichen Auswirkungen der Änderung;	gleich	gleich
die Auswirkungen auf die Finanzierung und die Kontrollen der Verpflichtungen	gleich	gleich
<b>zu genehmigen sind Änderungen, die</b>		
Schwerpunkte betreffen,	gleich	gleich
zu einer Veränderung der wesentlichen Merkmale von Fördermaßnahmen gemäß dem Anhang einschließlich einer Veränderung des Satzes der Gemeinschaftsbeteiligung führen,	gleich	zu einer Veränderung der wesentlichen Merkmale von Fördermaßnahmen im Sinne von Anhang II führen Anmerkung: Die KOM hat viele wesentliche Merkmale (A-Punkte) zu anderen Informationen (B-Punkte) verändert, die keine Genehmigung mehr erfordern neuer A-Punkt: die allgemeines Ziel einer Maßnahme
den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsunterstützung ändern,	gleich	den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsunterstützung sowie den Gesamtbetrag der zuschussfähigen Kosten oder der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben, die in der Entscheidung zur Genehmigung des Programmplanungsdokuments festgelegt sind, ändern;
die Mittelzuweisung für eine Maßnahme ändern, um mehr als entweder 25 % im Vergleich zu dem für das betreffende Jahr vorgesehenen Betrag für die entsprechende Maßnahme, oder 5 % im Vergleich zu dem Gesamtbetrag, der für das betreffende Jahr vorgesehen ist, was immer welcher größer ist, wobei die Berechnung auf der Grundlage des EPLR erfolgt, das von der KOM genehmigt wurde	die Mittelzuteilung für eine Maßnahme um mehr als 10 % des für diese Maßnahme für den gesamten Planungszeitraum vorgesehenen Betrags ändern, wobei die Berechnung auf der Grundlage des von der Kommission genehmigten Programmplanungsdokuments erfolgt	die Aufteilung der Mittel zwischen den Maßnahmen des EPLR um mehr als 15% des für das fragliche Programm für den gesamten Zeitraum vorgesehenen Gesamtbetrags der zuschussfähigen Kosten ändern, wenn die Gemeinschaftsbeteiligung auf den zuschussfähigen Gesamtkosten beruht, 20 % des für das fragliche Programm für den gesamten Zeitraum vorgesehenen Gesamtbetrags der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben ändern, wenn die Gemeinschaftsbeteiligung auf den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben beruht, wobei die Be-

		rechnung auf der Grundlage des Finanzierungsplans im Anhang zur Kommissionsentscheidung zur Genehmigung des EPLR in ihrer zuletzt geänderten Fassung erfolgt.
die in Form von staatlichen Beihilfen zusätzlich gewährten Mittel für eine Maßnahme ändern, um mehr als entweder 25 % im Vergleich zu dem für das betreffende Jahr vorgesehenen Betrag für die entsprechende Maßnahme, oder 5 % im Vergleich zu dem Gesamtbetrag, der für das betreffende Jahr vorgesehen ist, was immer welcher größer ist, wobei die Berechnung auf der Grundlage des EPLR erfolgt, das von der KOM genehmigt wurde	die in Form von staatlichen Beihilfen zusätzlich gewährten Mittel für eine Maßnahme um mehr als 10 % des für diese Maßnahme für den gesamten Planungszeitraum vorgesehenen Betrags ändern, wobei die Berechnung auf der Grundlage des von der Kommission genehmigten Programmplanungsdokuments erfolgt	gestrichen
	Maßnahmen mit einer Mittelausstattung von weniger als 5 % des Gesamtbetrags des Programms für den gesamten Planungszeitraum sind ausgenommen	gestrichen
<b>Zeitraumen</b>		
Änderungen sind der KOM in einem einzigen Vorschlag für das jeweilige Programm pro Jahr zu übermitteln außer, es handelt sich um Änderungen von Gemeinschaftsregelungen	gleich	weiterer Zusatz: gilt nicht bei Änderungen, die aufgrund von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Ereignissen mit größeren Auswirkungen auf die Programmplanung des betreffenden Mitgliedstaates erforderlich sind
	die Kommission wird rechtzeitig über die finanziellen Änderungen unterrichtet, die genehmigungspflichtig sind	die finanziellen Änderungen, die keiner Genehmigung bedürfen, sowie Änderungen des Satzes der Gemeinschaftsbeteiligung werden der KOM gemeinsam mit dem indikativen Finanzplan mitgeteilt. Sie treten zum Zeitpunkt ihres Eingangs bei den KOM in Kraft. Die innerhalb eines Kalenderjahrs kumulierten Änderungen dürfen die 15 %- oder 20 %-Grenze nicht überschreiten.
<b>sonstige Änderungen</b>		
werden der KOM mindestens zwei Monate vor in Kraft treten mitgeteilt	gleich	drei Monate

### **MB-X-Text 9.3 - Verbesserungsvorschläge für künftige Programmstellungen**

Folgende Auflistung stellt eine Zusammenfassung der Verbesserungsvorschläge dar, die die Programmkoordinatoren der sechs evaluierten Bundesländer im Rahmen der Expertengespräche gemacht haben.

#### ***Zeitfahrplan***

- Es sollte gemeinsame Fahrpläne Bund/KOM - Mitgliedstaat für die Programmplanungsphase geben.
- Frühere Genehmigung der Rechtstexte und Durchführungsverordnungen.
- Frühere Genehmigung der Programme, damit nicht über einen so langen Zeitraum Rechtsunsicherheit besteht.
- Strikter Zeitplan: Ende 2005 Vorlage der Verordnungstexte mit eindeutigen Interpretationshilfen und Angeboten von EU-KOM und Bund mit entsprechendem in sich stimmigem Begleitungs- und Bewertungssystem, bis spätestens September 2006 Genehmigung der Programme.
- Für Programmaufstellung und Diskussion mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern ist nach der Vorlage bereits interpretierter Verordnungen mindestens ein Jahr Zeit notwendig. D.h., bereits im Sommer 2005 müssen ausgearbeitete und vollziehbare Verordnungen vorliegen.

#### ***Rahmenregelungen***

- KOM soll ausschließlich den Rahmen festlegen und das Ausfüllen des Rahmens den Mitgliedstaaten überlassen (stärkere Verantwortung der Mitgliedstaaten).
- Bei wettbewerbsrechtlichen Fragen Beschränkung auf eine Rahmenregelung, in deren Grenzen sich die Mitgliedstaaten bewegen können. Es sollten Schwellenwerte einge-zogen werden, unterhalb derer es aufgrund der Erfahrungen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann.
- In der VO sollten Maßnahmen weniger detailliert beschrieben und stärker zusammengefasst werden.
- Höhere Konkretisierung von Vorgaben zur Durchführung.
- Weniger konkrete Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen.
- Begrenzung der Legislativvorgaben: Ausschlaggebend müssten eigentlich nur der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen und die Grundverordnungen sein. Ständig neue Leitlinien und Interpretationsvermerke führen dazu, dass man ständig nachbessern muss.

***Organisation***

- In der EU-KOM sollte es einen Verantwortlichen für das EPLR geben, der das „Produkt“ gegenüber den anderen GD vertritt und nicht nur deren Anmerkungen und Fragen ungefiltert an die Länder durchreicht.

**MB-X-Tabelle 9.2:** Finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Auswirkungen auf die Programmumsetzung

Kategorien	Maßnahmen	Finanztechnische Regelungen			Verwaltungs- und Kontrollvorschriften			
		Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelschichtungen	Erstattungsprinzip statt Vorzahlungen	Rechnungsabschlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f1, f2, f3b, h	keine wesentlichen Änderungen gegenüber der Vorgängerperiode					Verwaltungs- und Kontrollaufwand höher als in Vorgängerperiode (h) (f gesamt, Vier Augen Prinzip Vor-Ort-Kontrollen), keine Personalaufstockung Abwicklung von f3 über die ÄfA, bei f4 davon getrennte Abwicklung gemeinsam mit Landesmaßnahmen, hoher Arbeitsaufwand für Abgleich von Doppelförderung, bei f insgesamt.	
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen	a, g, k, o, r, t2	entspricht nicht dem marktabhängigen Investitionsverhalten der Wirtschaft, keine flexible Reaktion möglich (g), Problem, weil entspricht nicht dem Charakter investiver Maßnahmen (k, o, r)	Problem bei g, führt zu zwei „Bugwellen“; erschwert Abrechnung erheblich (k, o, r)	g: Verbesserung interner Strukturen, um Mittel der Haushaltslinie besser auszus schöpfen, Genehmigungspflicht zwischen Sektoren entfällt, bessere Planbarkeit der Mittel wird eingefordert; k, o, r nehmen Mittel auf (Artikel-52-Maßnahmen, kommunale Kofinanzierung, hohe Anzahl Bewilligungen)	Auszahlungsverfahren wird überwiegend als sachgerecht eingestuft, zur weiteren Vereinfachung wird auf Zuschussverfahren umgestellt (a)		mehr als 80 % der Berater/Betreuer halten Verfahren für angemessen (a) bei g anfängliche Anpassungsprobleme vorhanden, v.a. bezogen auf einheitliches Handeln über alle Dienststellen, bei k, o und r wg. vielen standardisierten Förderfällen weniger aufwändig als bei t2, private Maßnahmen (o) aufgrund geringem Finanzvolumens verstärkt rein nationale finanziert	

(Fortsetzung Tabelle 9.2)

Kategorien	Maßnahmen	Finanztechnische Regelungen			Verwaltungs- und Kontrollvorschriften			
		Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelumschichtung	Erstattungsprinzip statt Vor-auszahlungen	Rechnungsabschlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen in Verwaltungen mit wenig EU-Erfahrungen	c, e, f3c, f3d, f3e, f4*, il, t2, t3, u1, u2	Abrechnungspraxis der Bildungsträger z.T. schleppend (c); bei e Problem im rechtzeitigen Abschluss der Kontrollen; bei f3 kein Problem, weil Erfahrungswerte für Teilnahmefang vorliegen und hohe Planungssicherheit vorliegt	Bindung an Landeshaushaltsjahr schwierig, weil erst Freigabe abgewartet werden muss, bevor über angemeldeten Mittelbedarf entschieden werden kann (c); Problem mit Haushaltssperre, später Verabschiedung Landeshaushalt (i)	Mittelsteuerung schwierig (c), zwischen f vertikale Verschiebung nur schwierig möglich aufgrund der festen Antragstermine und fehlender Umschichtungsmöglichkeiten der nationalen Kofinanzierungsmittel, unvermutete Mittelaufstockungen führen zu Schwierigkeiten (i)	wird als hinderlich angesehen (i), im Bereich Amt Neuhaus ein Problem, weil finanzielle schwache Deichverbände (u), Naturschutzverbände (t2) und Flurgemeinschaften ohne eigenes Kapitel (r)	Kontrollvorschriften der EU werden als Misstrauenskultur empfunden, während LHO davon ausgeht, dass Verfahren korrekt läuft und nur in Ausnahmefällen etwas zu beanstanden ist (i)	e: Bagatellgrenze wurde eingeführt, um Verwaltungsaufwand zu verringern, f4: Verwaltungsaufwand wird als deutlich höher als bei reinen Landesmaßnahmen eingeschätzt (4-Augen-Prinzip, Vor-Ort-Kontrollen), zu Beginn wurde Verwaltungsaufwand als hoch eingeschätzt, v.a. durch 4-Augen-Prinzip (c); Maßnahmen i: hoher bis sehr hoher Aufwand, Abwälzen auf die Revierförster, Hindernis für Inanspruchnahme; Bagatellgrenzen für Reduzierung des Verwaltungsaufwandes fehlen	
neue Maßnahmen	f3a, t2, n, s, g (Gemeinschaftsanlagen)	Mittelabfluss schwierig planbar wegen fehlender Erfahrungswerte (n, s), f3 s. unter f3c bis f3e	erschwert Abrechnung erheblich (n, s), f3 s. unter f3c bis f3e				g (Gemeinschaftsanlagen) wurde ausgesetzt, weil Installierung von zahlstellenkonformen Abwicklungsschritten zu aufwändig, f3 s. unter f3c bis f3e	

(Fortsetzung Tabelle 9.2)

Kategorien	Maßnahmen	Finanztechnische Regelungen			Verwaltungs- und Kontrollvorschriften		
		Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelmittelschichtungen	Erstattungsprinzip statt Vor-auszahlungen	Rechnungsabschlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
Programmebene	Jährlichkeitsprinzip n+2-Regelung vielleicht sinnvoll, NI profitiert bislang vom jährlichkeitsprinzip, weil zusätzliche nicht vorausgabte Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedsstaaten aufgenommen werden konnten	Flexibilität bei Mittelbewirtschaftung innerhalb des ML, lag an Bereitstellung von nationalen Mitteln im Vorgriff und Rückgriff auf kommunale Mittel zur Kofinanzierung	Kontrollen sind einfacher im Erstattungsverfahren zu handhaben, in der Vergangenheit z.T. Probleme mit Projekten, in denen Mittel nicht entsprechend der Bewilligung verwendet wurden, wurden dann rein nationale finanziert oder Bewilligung wurde zurückgenommen	hat bei der Programmstellung keine Rolle gespielt; spielt aber zunehmend ein Rolle bei neuen Maßnahmen, für die sich die Fachreferate nicht dem hohen Kontrollaufwand unterwerfen wollen (z.B. nachwachsende Rohstoffe)	Problem der Sanktionen, Sanktionen können nur verhängt werden, wenn sie begründet sind in nationalem Recht	größtes Problem ist die zeitliche Taktung, im Januar muss gemeldet werden, obwohl häufig erst im März die Informationen über die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel vorliegen, Problem der finanziellen Änderungen (Mehrbedarf)	

Maßnahmen, die nur einzelne Projekte enthalten (t1, ml, t4) werden nicht kategorisiert, da es sich um einzelfallbezogene Bewilligungen handelt.

**Fett** dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereitet als bei flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen.

\* z.T. neue Vertragsmuster, Fördergegenstände

Quelle: Eigene Darstellung.



## Anhang 10 - Fragebögen und Interviewleitfäden

### MB-X-Text 10.1 - Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP

Zwischenbewertung (NRW-Programm Ländlicher Raum)  
 Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP



Bitte senden Sie den Fragebogen anschließend ohne jegliches Anschreiben im beiliegenden bereits frankierten Rückumschlag oder per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5199) bis zum 28.2. an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannten Ansprechpartner.

**01** Wieviel EURO haben Sie für die geförderte Maßnahme investiert?  
 Angabe als Nettobetrag ohne Umsatzsteuer: \_\_\_\_\_ EURO

**02** Bitte tragen Sie in die folgende Tabelle die Nettoauftragssummen für Unternehmen des entsprechenden Gewerbegebietes mit der Zuordnung zum Sitz des Unternehmens ein. Da wir für die Berechnung des Beschäftigungseffektes nur Größenordnungen benötigen, können die Angaben gerundet sein.

Auftragssummen (netto) in EURO an  Unternehmen der folgenden Gewerbegebiete	Unternehmen mit Sitz				
	in der Gemeinde	im Landkreis	im Bundesland	in einem anderen Bundesland	außerhalb Deutsch- lands
Vorbereitende Baustellenarbeiten (z.B. Erdarbeiten)					
Maurer					
Beton- und Stahlbauer					
Zimmerer					
Dachdecker					
Fliesen- und Plattenleger					
Wärme-, Kälte-, Schallschutzisolierer					
Estrichleger					
Maler und Lackierer					
Sonstiges Bau- und Ausbaugewerbe					
Kälteanlagenbauer					
Klempner					
Gas- und Wasserinstallateur					
Zentralheizungs- und Lüftungsbauer					
Elektroinstallateur					
Tischler					
Großhandel					
Sonstige Gewerbegebiete (z. B. technische Anlagen)					

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann & R. Grajewski, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) · Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) · Bundesallee 50 · 38116 Braunschweig · Tel.: 0531 / 596-5179 oder 5217 · Fax: 0531 / 596-5199

## MB-X-Text 10.2 - Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung

Zwischenbewertung des NRW Programms „Ländlicher Raum“  
Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung



Bitte füllen Sie diesen Fragebogen aus!



Bitte senden Sie den Fragebogen anschließend ohne jegliches Anschreiben im beiliegenden bereits frankierten Rückumschlag oder per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5199) bis zum 04. März 2003 an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannten Ansprechpartner.

Filterfrage:

Ist mit der geförderten Maßnahme ein Neubau oder eine wesentliche Erweiterung einer baulichen Anlage verbunden?

- Ja; dann beantworten Sie bitte die Fragen 1 – 6 im Abschnitt 1 und anschließend den Abschnitt 2.....
- Nein; dann überspringen Sie den Abschnitt 1 und beantworten direkt den Abschnitt 2

### Abschnitt 1: Umweltauswirkungen von Bauvorhaben

**01** Welches gesetzlich vorgeschriebene Verfahren zur Prüfung von Umweltauswirkungen war für die Genehmigung des Bauvorhabens erforderlich? (Mehrfachnennungen möglich)

- Eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)? .....
- Eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen europäischer Schutzgebiete – sogenannte FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Bundesnaturschutzgesetz? .....
- Eine Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz? .....
- Sonstiges umweltrelevantes Genehmigungsverfahren.....
- Wenn ja, welches?.....
- .....

*\*(Diese Angaben sind in dem Bauantragunterlagen enthalten)\**

**02** Welche rechtliche Regelung des Baugesetzbuchs (BauGB) lag der Baugenehmigung zugrunde?\*

- § 35 BauGB – sogenanntes Außenbereichsvorhaben.....
- § 30/31/32 BauGB - Vorhaben im beplanten Innenbereich auf der Grundlage eines Bebauungsplans bzw. eines planreifen Bebauungsplans.....
- § 34 BauGB - Vorhaben im sogenannten unbeplanten Innenbereich.....

*\*(Diese Angaben sind in der Baugenehmigung enthalten)\**

**Zwischenbewertung des NRW Programms „Ländlicher Raum“  
Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung**



- 03** In welchem räumlichen Zusammenhang liegt das Bauvorhaben?
- In einem bereits erschlossenen Gewerbegebiet? .....
  - In einem neu zu erschließenden Gewerbegebiet?.....
  - Auf einer bereits genutzten Gewerbefläche, die für das Vorhaben wieder nutzbar gemacht wurde(Flächenrecycling)?.....
  - In der freien Landschaft?.....
  - In einer sonstigen Gebietskategorie?.....
  - Wenn ja, welche\*?.....

*\*(Nach Baunutzungsverordnung wären z.B. auch Industriegebiet, Mischgebiet etc. denkbar)*

- 04** Mit welchen Beeinträchtigungen der Umwelt ist das Vorhaben verbunden und welche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wurden hierfür festgelegt? \*(Mehrfachnennungen sind möglich)

Bitte ankreuzen

Art der Beeinträchtigungen	Beeinträchtigung ist gegeben	Ausgleichsmaßnahmen festgesetzt	Ersatzmaßnahmen festgesetzt	Zahlung von Ersatzgeld festgesetzt
Bodenversiegelung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beeinträchtigung des Landschaftsbildes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstige Beeinträchtigungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

\* Angaben sind landschaftspflegerischen Gutachten in den Bauantragsunterlagen zu entnehmen oder sind in der Baugenehmigung festgesetzt.

- 05** Wieviel Fläche wurde das Bauvorhaben überbaut?

.....m<sup>2</sup> Bodenfläche

- 06** Wie hoch waren die Kosten für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen?

Ausführungskosten für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.....EURO

Höhe des festgelegten Ersatzgeldes.....EURO

Zwischenbewertung des NRW Programms „Ländlicher Raum“  
Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung



## Abschnitt 2: Konjunkturelle Beschäftigungseffekte von Investitionen

**07** Wie hoch war das Gesamtinvestitionsvolumen der geförderten Maßnahme?

\_\_\_\_\_ EURO (Nettobetrag ohne Umsatzsteuern)

**08** Bitte tragen Sie in die folgende Tabelle erstens die geschätzten Anteile der Gesamtinvestitionssumme für bestimmte Gewerke ein und zweitens wie viel Prozent dieser Auftragssummen an Unternehmen welcher Herkunft geflossen sind.

Aufträge		geschätzter Anteil am Gesamtinvestitionsvolumen in %	davon in % an Unternehmen mit Sitz			
			im Landkreis	im Bundesland	im anderen Bundesland	außerhalb Deutschlands
für bauliche Investitionen	Hochbau					
	Tiefbau					
	Vorbereitende Baustellenarbeiten (Erbau etc.)					
	Bauinstallationen/ Innenausbau					
für technische Investitionen	Kosten für Technik					
	Kosten für Installation					
für sonstiges						

Bitte senden Sie den Fragebogen ohne Anschreiben per Fax (0531/596-5199) oder beiliegendem Rückumschlag bis zum 04.März 2003 zurück

# Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: Barbara Fährmann, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) · Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) · Bundesallee 50 · 38116 Braunschweig · Tel.: 0531 / 596-5179

## **MB-X-Text 10.3 - Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri**

Gesprächsteilnehmerinnen: Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Regina Grajewski, Barbara Fährmann, Tel: 0531/596-5217, -5179, [regina.grajewski@fal.de](mailto:regina.grajewski@fal.de), [barbara.faehrmann@fal.de](mailto:barbara.faehrmann@fal.de)

zuständig für die Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg

### **1. Phase der Programmerstellung**

Beschreibung der Zusammenarbeit mit den Bundesländern aus Sicht der Kommission

Unterschied zwischen föderalen Ländern und Zentralstaaten, Unterschied zwischen Österreich und BRD

Wünsche an den Bund in der Phase der Programmerstellung

Bei der Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission und Länder Verwaltungen fühlten sich die Länder bei akuten Problemen zwar häufig gut unterstützt

Aber bei der Informationsweitergabe werden Defizite gesehen

Größtes Manko Rechtsunsicherheit durch individuelle Auslegungen von unbestimmten Rechtsbegriffen durch die einzelnen Vertreter der Kommission

Gibt es Prozesse der Qualitätssicherung der Stellungnahmen der KOM?

Auch bei den Fragekatalogen große Unterschiede zwischen den Bundesländern, warum?

Anforderungen an die Aufgliederung von Maßnahmen auf den indikativen Finanzplan Gliederung wurde ganz unterschiedlich gehandhabt (Haushaltlinien unterschiedlich hart durchgesetzt)? Wie stellt KOM Kohärenz zwischen Programmen her?

Gibt es ein klares Prüfraster, nachvollziehbare Prüfkriterien für die einzelnen KOM-Mitarbeiter

Eindruck des Learning by doing, Herausbilden von Rechtspositionen im Laufe der Genehmigungsphase, aber nicht vorab. In Umkehrung des Sprichwortes, wer zu früh kommt, den bestraft das Leben (NRW)

Definition des Artikel 33 (sektoral oder auf ländlichen Raum bezogen)

Enge Auslegung des Artikel 33, der nach VO und Fischler Direktiven weit gefasst ist.

Definition, was ist eine Agrarumweltmaßnahme (nordische Gastvögel)

War das Personal, das Ziel 5b umgesetzt hat bei der Erstellung der VO 1257/99 und der 1750/99 beteiligt?

Kurze Beschreibung des Konsultationsprozesses: wer kriegt wie lange, welche Unterlagen? Von Bundesländern wurde Beschleunigung der Konsultationsprozesse angemahnt.

Wettbewerbsrecht versus Maßnahmenvarianz und Ausgestaltung (Muss alles wettbewerbsrechtlich geprüft werden oder gibt es die Möglichkeit von Negativlisten)

Problematik der zahlreichen Handreichungen: wer entscheidet zu welchem Themen Leitlinien, Arbeitsblätter etc., erstellt werden??

## **2. Programminhalte**

Die häufigsten Schwächen

Diskrepanz zwischen akademischem Anspruch und Wirklichkeit (z.B. bezogen auf Strategie oder Zielbeschreibung im EPLR)

Regionalerer Ansatz, Gebietskulissen möglich?

Sektorübergreifender Ansatz erforderlich zur Behebung der Strukturschwäche im ländlichen Raum, Ziel 2 kann dies nicht leisten

Förderlücken zwischen den Programmen (Kleinstgewerbeförderung)

## **3. Umsetzungsphase:**

Personalwechsel in der Kommission , wie oft? Wird als hinderlich empfunden  
gewisse Kontinuität bei den BearbeiterInnen wird als sinnvoll gesehen.

Berechenbarkeit und Transparenz (was ist die Rechtsgrundlage von Kommissionsentscheidungen)

Jährlichkeit:

Zeitdruck Mittel loszuwerden, führt zu Verschiebungen der Maßnahmenverhältnisse

Bevorzugt finanzstarke Länder mit finanzieller Manövriermasse, weniger von Mittelverfall betroffen

Bei investiven Maßnahmen Steuerungsprobleme

Lösungsansätze (HO und 445 Änderungen)

Wo liegen aus Sicht der KOM Vor- und Nachteile der Jährlichkeitsregelung?

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre: wie ist das in anderen Ländern, gäbe es eine Möglichkeit dies an das Kalenderjahr anzupassen?

#### **4. Verwaltungsvereinfachung**

Welche Probleme hinsichtlich Umsetzung sind aus Sicht der KOM hausgemacht? Welche Probleme lassen sich auf Vorschriften und Praktiken der Bundesländer zurückführen?

Wo werden Verwaltungsvereinfachungen aus Sicht der KOM ansetzen?

Regelungen der des neuen Entwurfs der EU-Haushaltsordnung in der die Kommission im Bedarfsfall die Möglichkeit eingeräumt wird, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung stehenden Mittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen

Bedingungen??

Modulationsmittel können entsprechend Art 50 (445) über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden

Wäre es aus Sicht der Kommission möglich im EPLR die gesamte Förderstrategie für den ländlichen Raum festzulegen und dann nur die (finanziell) gewichtigsten in die EU-Kofinanzierung hineinzunehmen (Fördereffizienz)

#### **5. Sanktionsproblematik**

Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe: wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (Artikel 64) drei Jahre nach Programmgenehmigung.

Sanktionen können aus Sicht der Bundesländer nur auf der Grundlage nationaler Rechtsetzungen verhängt werden (Vorbehalt des Gesetzes bei Eingriffen in Rechtspositionen). Kein Lex EU-Förderung möglich.

Wie wird von Seiten der Kommission das Problem der Sanktionen bei Investitionen gesehen?

Interpretationen von Rechtstexten durch die Kommission über den Star-Ausschuss Möglichkeit der Prüfung der Auswirkungen, gleicher Informationsstand

Kontrollierbarkeit versus Experimentierfreude,

Kontrolle durch die Kommission, Selbstverständnis der KOM im Sinne der Partnerschaft

Nur Kontrolle der Umsetzungsvorschriften und der Organisation der Kontrollsysteme in den Ländern oder Kontrolle bis ins letzte Detail? Interner Revisionsdienst, Bescheinigende Stelle und Revisionsdienst der Kommission

Da in einigen Programmen (NRW) nur 25 % EU Mittel enthalten sind, sollte nicht mehr auf die Zuständigkeit der Länder gebaut werden

## 6. Programmänderungen

Konsultationsverfahren bei Änderungen beschreiben

Verfahren, doppelte Konsultationen in gesamter Bandbreite oder inhaltlich begrenzt

Neuerungen durch die 445-Änderung, kommt der Entwurf so durch??

Warum müssen Änderungen in einem gesonderten Verfahren angezeigt werden? Wäre Erhalt einer konsolidierten Planfassung nicht ausreichend?

Kompliziertes Gliederungsraster - Lähmt sich die Kommission nicht selber mit aufgeblähten Antragsunterlagen

Öffnung zu Änderungen einmal pro Jahr, aber zu einem selbstbestimmten Zeitpunkt möglich?

Warum zwei Prüfungen für GA und Bundesland, obwohl die gleichen Fördergegenstände?

## 7. Finanzmanagement

Wie soll mit den Mehr- und Minderbedarfen umgegangen werden und was heißt Finanzänderungen werden nicht mehr ex-post genehmigt?

Bedeutung der CIRCA-Tabelle

Darstellung der Mittelverwendung anderer EU-Mitgliedstaaten im indikativen Finanzplan, Konsistenz der verschiedenen Zahlwerke (Tab. 104, CIRCA-Tabelle, indikativer Finanzplan)

Definition der Artikel 52 Maßnahmen, Bedeutung.

Verwendung Vorschuss 2000

Verbesserungen: Reduzierung der Haushaltslinien – Informationen über Förderstatistiken weiterhin gegeben

Wenn Maßnahmen aus der Kofinanzierung (aus verwaltungstechnischen Gründen) herausgenommen werden ansonsten aber inhaltsgleich als Landesmaßnahme bestehen bleiben, bedarf es in diesem Fall neben der Programmänderung einer weiteren Notifizierung?

Unterschied zu sonstigen staatlichen Beihilfen. Wie läuft das Konsultationsverfahren bei rein wettbewerbsrechtlichen Genehmigungen?

Wenn Maßnahmen auch aus inhaltlichen Gründen aus EPLR herausgenommen werden (z.B. bedrohte Haustierrassen, wo 5-jähriger Verpflichtungszeitraum und Begrenzung auf Landwirte als Zuwendungsempfänger ein Problem ist, das Inanspruchnahme vermindert, warum werden im anschließenden wettbewerbsrechtlichen Genehmigungsverfahren genau diese Auflagen wieder gefordert?)



## **8. Partnerschaft**

Begleitausschuss: Warum immer weniger belastbare Aussagen der Kommissionsvertreter, keine Entscheidungskompetenz? Überflüssiges Gremium, wo sehen Sie den Mehrwert des Begleitausschusses Oft gar nicht vertreten

Bei Ziel 5b wurde dies anders empfunden

Wird von den Ländern als reine Partnerschafts-Formalität empfunden, weder Stellungnahmen noch Hinweise

Konsultationen: Atmosphäre wird als wenig partnerschaftlich empfunden? Wie könnte mehr Gleichheit entstehen

Bedeutung der WISO-Beteiligung auf Programmebene aus Sicht der KOM

## **9. Monitoring**

Kein Mehrwert, nur Mehrarbeit

Andere Bezugspunkte (Zeitraum, Bewilligungen) für Steuerung nicht zu verwenden und auch nicht als bloße Förderstatistik

Keine Verwendbarkeit für Evaluierung

Gründe und Sinn und Zweck aus Sicht der Kommission

## **10. Evaluation**

Bedeutung aus Sicht der KOM für Umsetzung

Ex-ante hat im tatsächlichen Genehmigungsverfahren nur eine formale aber keine inhaltliche Rolle gespielt. Warum?

## **11. Allgemeine Strategische Fragen**

2. Säule viel zu stark sektoral bezogen, ländlicher Raum steht zu wenig im Fokus.

Warum bleibt zweite Säule in der Garantie? Was bringt die Aufteilung zwischen den beiden Töpfen noch?

## **12. Vorstellungen für die nächste Programmplanungsphase**

Großes Anliegen klarer zeitlicher Fahrplan

Rechtliche Sicherheit von Anfang an (sämtliche VO auch Durchführungsbestimmungen und Leitlinien)

## Maßnahmenspezifische Fragen

### Agrarumweltmaßnahmen

Prämienkalkulation: nach (EG) VO 1257/92 ist eine Kalkulation der Prämien mit dem Referenzsystem „Nutzungsaufgabe“ zulässig. Dies Referenzsystem führt dem Prinzip nach zu einer höheren Prämie als das Referenzsystem „Produktion“. In einigen Fällen wurde das Referenzsystem nicht zugelassen. Warum?

Prämienkalkulation: für die Agrarumweltmaßnahmen müssen Prämien kalkuliert werden. Damit ist ein Ausschreibungsverfahren nicht möglich. (Ausschreibungsverfahren sind sowohl für den handlungs- als auch ergebnisorientierten Ansatz möglich). Warum ist dies so? (Anmerkung: indikativer Finanzplan wäre dann nicht möglich)

Ergebnisorientierter Ansatz: in einigen Bereichen wird ein ergebnisorientierter Ansatz als Ergänzung zu dem handlungsorientierten Ansatz, wie ihn die VO (EG) 1257/99 implizit für die AUM vorsieht, von den Bundesländern gewünscht. Ist dies möglich?

Verwaltungsaufwendungen als Bestandteil der Prämienkalkulation: die Prämie darf lt. KOM nur für den Nutzenentgang plus 20 Anreiz kalkuliert werden. Antragskosten dürfen nicht in die Prämienkalkulation mit einfließen. Bes. bei naturschutzfachlich ausgerichteten Maßnahmen ist die potentielle Antragsfläche je Zuwendungsempfänger i.d.R. klein und somit die rel. Antragskosten/ha AUM hoch. Dies führt dazu, dass die rel. Vorzüglichkeit von naturschutzfachlichen Maßnahmen oder von Maßnahmen mit Gebietskulisse sinkt. Ist dies von der KOM so gewollt?

Sanktionen: Die Sanktionierung bei Verstoß gegen die AUM-Auflagen erfolgt entsprechend der VO (EG) 445/2002, also entsprechend des InVeKoS. Das InVeKoS und der damit verbundene Sanktionsmechanismus ist eigentlich für die 1. Säule entwickelt worden. Das Risiko eines Verstoßes bei den AUM ist ein ungleich höheres, da a) eine Vielzahl von zusätzlichen Auflage einzuhalten sind und b) eine 5-jährige Bindungsfrist besteht. Damit wird ein ungleiches Behandeln zwischen 1. Säule und AUM erreicht. Ist dies der KOM bewusst? Gibt es Überlegungen, den Sanktionsmechanismus für AUM abzumildern. Wurde über Bagatellegrenzen nachgedacht?

Ordnungsgemäße Landwirtschaft (Einhaltung von Umweltstandards): Die Einhaltung der ordnungsgemäßen Landwirtschaft wird überprüft. Bei Verstoß ist a) ggf. ein Bußgeld zu zahlen b) zieht der Sanktionsmechanismus nach VO (EG) 445/2002. Solange Cross Compliance noch nicht obligat sind, (nach MTR ab 2007) setzen sich somit Betriebe, die an AUM teilnehmen ( und damit einem Beitrag zum Umweltschutz leisten) einem höherem Sanktionsrisiko aus als Betriebe, die ausschließlich Zahlungen über die 1. Säule erhalten. Ist dies so gewollt?

## **MB-X-Text 10.4 - Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordinatoren**

Wo \_\_\_\_\_

Wann \_\_\_\_\_

GesprächspartnerInnen \_\_\_\_\_

weitere AnsprechpartnerInnen \_\_\_\_\_

Anschrift \_\_\_\_\_

Tel.: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

EvaluatorInnen \_\_\_\_\_

### **Programmerstellung (Grajewski)**

**01** *Halten Sie die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/99 bzw. der Durchführungsverordnung hinsichtlich des Erstellungsprozedere sowie der formalen und inhaltlichen Gliederungsstruktur für sinnvoll?*

- Flexibilität gegenüber beispielsweise Ziel 5b-OP-Erstellung
- Aufwand für die Erstellung
- Was hätten Sie weggelassen bzw. anders gestaltet?
- Notifizierung gleich mit Programmgenehmigung erledigt (Vor- und Nachteile)

**02** *Abstimmung zwischen Fachreferaten und anderen beteiligten Ministerien über*

- strategische Ausrichtung des Programms
- Maßnahmen
- finanzielle Mittelaufteilung
- In welcher Form fand die Abstimmung statt (Gremien, Teilnehmer, Besprechungsrhythmus)

### 03 *Zuständigkeiten für Programmerstellung*

- Gab es eine spezielle Projektgruppe?
- Wurden Sie von anderen Aufgaben entlastet für die Phase der Programmerstellung?
- Beauftragung externer mit der Programmerstellung (Vor- und Nachteile)

### 04 *Rolle des Bundes bei der Programmerstellung*

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

- rechtzeitige Information
- eindeutige Information
- lückenlose Information
- einheitliche Vorgaben
- ausreichende Unterstützung bei Problemen
- ausreichend kompetente Ansprechpartner (Wer?)

### 05 *Rolle der EU-KOM*

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

- rechtzeitige Information
- eindeutige Information
- lückenlose Information
- einheitliche Vorgaben (d. h. keine individuelle Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch Mitarbeiter)
- ausreichende Unterstützung bei Problemen
- ausreichend kompetente Ansprechpartner (Wer?)

### 06 *Wenn Defizite bestehen, wie haben diese sich ausgewirkt?*

- Kam es zu signifikanter Mehrarbeit?
- Belege (z. B. wesentliche Kapitel mussten neu geschrieben werden, Fragenkataloge der KOM sehr umfangreich)

***Welche Verbesserungsvorschläge hätten Sie für zukünftige Programmerrstellungen?***

- 07 – hinsichtlich der Konkretisierung der Kommissionsvorgaben
- der Koordinierungsfunktion des Bundes
  - organisatorisch

- 08 ***Wo liegen die Vorteile einer Programmplanung gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen? Wo sehen Sie Nachteile?***

- 09 ***Besteht ein Defizit an geplanter strategischer (mittel- bis längerfristiger) Ausrichtung?***

- Wenn ja, welche Gründe sind dafür ursächlich?
  - zu wenig Zeit
  - zu wechselhafte Entwicklungen im Bereich Agrarwirtschaft
  - politische Ebene lässt sich nicht auf verbindliche Strategien ein
  - Kirchturmdenken der Fachreferate
  - sonstiges ?

**Programmgenehmigung (Grajewski)**

- 10 ***Verfahrensablauf zur Genehmigung***

- Wie gestaltete sich der Verfahrensablauf zur Programmgenehmigung (zeitlich, inhaltlich, organisatorisch)?
- Wie fand der Abstimmungsprozess innerhalb des Hauses oder zwischen den Ministerien statt?
- In welchem Gremium wurde die Letztentscheidung sowohl über Maßnahmen wie auch Finanzen getroffen?

- 11 ***War insgesamt gesehen die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife***

(Benotung von 1 – 6))

- bundeslandintern  
(Gab es hier deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Fachreferaten/Ministerien und wenn ja, worauf ist dies zurückzuführen?)
- mit anderen Bundesländern
- in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
- mit dem BMVEL
- mit der EU-Kommission

## Umsetzung des EPLR (inhaltlich, finanziell) (Fährmann)

### 12 *Aufgabenverteilung innerhalb der Dienststelle*

- Wo organisatorisch verankert?
  - Stabsstellenfunktion
  - zusätzliche Befugnisse gegenüber den Fachreferaten
- zusätzliche fachliche Zuständigkeiten
  - oder wurden sie von fachlichen Aufgaben entbunden?
- personelle Ausstattung (zusätzliches Personal?)
- Gründe für die gewählte organisatorische Lösung

### 13 *Gibt es eine systematische Koordination/Koordination auf Ministeriumsebene?*

- mit Zahlstelle (*warum wurde diese verlagert?*)
- mit Fachreferaten
- mit anderen beteiligten Ministerien

(→Unterlagen: gemeinsamer Verteiler, regelmäßige Dienstbesprechungen, ad hoc Besprechungen, ....)

### 14 *Welche Bedeutung haben folgende Gremien bei der Umsetzung des EPLR*

(Bedeutung bezogen auf Informationsweitergabe, inhaltlich/strategische Änderungen, finanzielle Anpassungen)

- Begleitausschusses
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe
- Bund
- EU-Kommission
- informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern

Einschätzung der Wichtigkeit der Gremien/Ebenen für die Arbeit und Abwicklung der EPLR

Einschätzung der Arbeitsfähigkeit der formalisierten Gremien, wie könnte diese verbessert werden?

(☒ Stichworte Rolle der Kommission im Begleitausschuss: Lösungsvorschlag: Vorabinformation der Kommission über zur entscheidungsstehende Themen soll durch vorherige interne Koordination in der Kommission zu verbindlichen Stellungnahmen der Vertreter in dem Ausschuss führen bei rechtzeitige Übermittlung der notwendigen Dokumente)

- 15** *Wo liegen die größten Schwierigkeiten bei der Abwicklung des EPLR? Wo sehen Sie die wesentlichen Veränderungen gegenüber den Vorgängerprogrammen? (v.a. Ziel 5a oder Ziel 5b) - Konkrete wesentliche Änderungen gegenüber vorher*
- Verwaltungsaufwand  
Kontrollwesen  
Was sind hausgemachte Probleme?
- 16** *Für die Finanzplanung sowohl des Programms als auch des Landeshaushaltes sind voraussehbare Finanzströme vorteilhaft. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode?*
- Erstattungsverfahren – Verbesserung der zweckmäßigen Verwendung der Mittel
  - Jährlichkeit
- (☒ Stellungnahme des BMF sparsame Haushaltsführung, Risikominimierung, Finanzkontrolle) Bund plädiert gegen einen erneuten Wechsel)
- 17** *Im Zusammenhang mit der EU-Förderung wird häufig eine Verwaltungsvereinfachung gefordert. Wo soll diese ansetzen und wie könnte sie konkret ausgestaltet sein?*
- Verwaltungs- und Kontrollverfahren vereinfachen
  - Förderbedingungen den Maßnahmentypen anpassen
    - Jährlichkeitsprinzip
    - Vor- und Zwischenfinanzierung als Problem (Frage nach Artikel 52 der VO 445/2002 zur Vorschussgewährung unter bestimmten Umständen)
    - Flexibilität bei langjährigen Verpflichtungszeiträumen (AUM)
  - Rückverlagerung von Durchführungskompetenzen an die Länder – Forderungen nach Politikentflechtung, was heißt dies genau? Keine Kofinanzierung mehr? Einschränkung durch GA nicht größer?
  - Genehmigungsentscheidungen der Kommission beschleunigen – momentan 6 Monate
- ☒ Stichwortzettel, VO Text
- 18** *Einige Bundesländer wurden schon von der EU kontrolliert. Was waren die wesentlichen Ergebnisse der Kontrollen und werden diese auch Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis Ihres Landes haben?*
- 19** *Auswirkungen des Anlastungsrisikos*
- Spielt das Anlastungsrisiko die "Schere im Kopf" und beeinflusst die inhaltliche Gestaltung von Programmen?

**Regelungen zu Änderungsnotifizierungen (Art. 44)**

- 20– Beschreibung des Verfahrensablaufs
- Ist das Verfahren sachgerecht?
  - Sind die Vorschriften eindeutig geregelt?
  - Wer entscheidet, was eine Änderung ist?
  - Wo liegen die größten Schwierigkeiten?
  - Wie könnte das Verfahren aus Ihrer Sicht sachgerechter und flexibler ausgestaltet werden?

21 ***Auf Bundesebene gibt es ein Verfahren der Mittelumschichtung zwischen Bundesländern? Wie funktioniert dies? Halten Sie dies für sachgerecht und praktikabel?***

- Zeitpunkt der Mittelumschichtung
- Hauptströme (Quellen)

22 ***Wenn Sie Mittel aus anderen Ländern aufnehmen können, nach welchen Kriterien entscheiden Sie, in welche Maßnahmenbereiche diese fließen?***

23 ***Gibt es ein ähnliches Verfahren auch auf Landesebene?***

Sind die Mittel dann für die betroffenen Maßnahmenbereiche unwiderruflich verloren oder bekommen diese im Laufe des Programms auch etwas zurück, d. h. werden die einmal fixierten Haushaltslinien eingehalten? Oder kommt im letzten Jahr die große Änderungsnotifizierung?

**Vollzug des Programms (Grajewski)**

24 ***Gründe für Änderungen in den indikativen Finanzplänen***

25 ***Gründe für den unterschiedlichen Mittelabfluss***

26 ***Was gehört Ihrer Meinung nach nicht in das Programm? (inhaltlich, verwaltungstechnisch)***

☒ Eventuell Stichworte der Regierungskommission: ... wesentliche Teile der betriebenen Maßnahmen sinnvoller Weise in alleiniger Zuständigkeit von Niedersachsen angesiedelt sein sollten, ohne den komplexen Abstimmungsbedarf zwischen Hannover, Berlin und Brüssel allerdings auch ohne Mitfinanzierung. ...Mittelzuweisungen von oben dominieren die sachgerechte Überlegung zur Ausgestaltung



## Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR (Fährmann)

### 27 *Finanzielle Rahmenbedingungen*

- Haushaltssperre
- generelle Mittelkürzungen
  - Sind Maßnahmen mit EU-Kofinanzierung generell von Kürzungen ausgenommen?
  - Spielt das Argument in der Diskussion um Kürzungen überhaupt eine Rolle?
  - Wurden aufgrund dessen die Kofinanzierungsätze angehoben?
  - Wie wird bei generellen Mittelkürzungen verfahren? Rasenmäher oder Schwerpunktsetzungen?

### 28 *Politische Rahmenbedingungen - Wie wirken sich die folgenden Punkte auf die Umsetzung des EPLR aus und wie reagiert das ML strategisch mit seinem Instrument EPLR?*

- Agrarwende: Regierungskommission Zukunft der Landwirtschaft (☒ Stichworte)
- GAK-Änderungen: Handhabbarkeit der Programme, Arbeitsaufwand, Beeinflussung der Programmkonsistenz
- Midterm Bewertung der Agenda 2000: Was ist Ihrer Meinung nach wesentlich? Was fehlt?

Wie kann ein auf einen langen Zeitraum ausgerichtetes Förderprogramm auf „schnelllebige“ politische Rahmenbedingungen und gesellschaftlichen Anforderungen reagieren?

### 29 *Modulation 2003*

- Welche Maßnahmen bieten Sie an?
- Beschreiben Sie aus Ihrer Sicht die Auswirkungen auf die Verwaltung (Einziehen der Mittel, gesonderte Mittelverwaltung aufgrund anderer Kofinanzierungsätze der GA)
- Warum hat der Bundesrat jetzt nachdem das Gesetz auf dem Tisch liegt ein Gegengesetz auf den Weg gebracht? Hauptgründe, Verhalten Niedersachsens

### **Begleitsystem - Zeitlicher Umfang zur Erstellung im Verhältnis zur Aussagekraft (Grajewski)**

- 30** *Das Begleitsystem soll der Steuerung des Programms dienen. Halten Sie das EU-Monitoring für diesen Zweck geeignet?*
- Wenn nein, warum nicht?
- 31** *Nutzen Sie die Zahlstellendaten für die Programmsteuerung?*
- Wenn nein, warum nicht?
- 32** *Wie steuern Sie aus finanzieller Sicht das Programm?*
- 33** *Was würden Sie sich wünschen für eine Programmsteuerung?*
- 34** *Gibt es Überlegungen, ein einheitliches Berichtssystem aufzubauen, das verschiedenen Berichtserfordernissen genügt (EU, GAK, Landtagsanfragen, ...)?*

### **Bewertung (Grajewski)**

- 35** *Was heißt für Sie Evaluierung?*
- 36** *Gründe zur Durchführung einer Evaluation*
- Verbesserung des Managements
  - Rechenschaftspflicht
  - Unterstützung bei der Zuweisung von Haushaltsmitteln
- 37** *Wo würden Sie den Hauptnutzen sehen? Welche Effekte versprechen Sie sich von der Evaluation?*
- 38** *Was Evaluierungskultur betrifft, wo befindet sich Ihre Verwaltung z.Z.?*
- Beispiele guter/brauchbarer Evaluierungen
  - Maßnahmen des Landes zur Verankerung des Evaluierungsgedankens in der Verwaltung

## **Kohärenz, Synergie (Fährmann)**

### **39** *Interne Synergie: Mehrwert des Programmansatzes*

Was ist Ihrer Meinung nach der Mehrwert der Programmerstellung und Umsetzung gegenüber getrennter Maßnahmenerstellung und Umsetzung?

Einschätzungsfrage

### **40** *Lassen die Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Fachreferaten während der Programmerstellung und –umsetzung (s.o.) darauf schließen, dass*

- inhaltliche Ausrichtungen /Zielausrichtungen/komplementäre Projekte
- räumlich und zeitliche Ausrichtungen
- besser aufeinander abgestimmt wurden als vorher?

### **41** *Sind Ihnen Beispiele für solche Synergien bekannt?*

Zum großen Teil handelt es sich um bereits vorher angebotene Fördermaßnahme. Sind aus Gründen einer „administrativen Bündelung“ andere administrative Einbindungen oder Zuständigkeiten für die einzelnen Programmbestandteile als vorher gewählt worden?

Hat der Programmansatz insgesamt zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachverwaltungen durch Informationsaustausch etc. geführt?

### **42** *Externe Synergie: Abstimmung mit Ziel-2-Programm, LEADER +*

- Austausch bei der Programmerstellung
- Wie erfolgt in der Umsetzung des Programms die Abstimmung mit anderen EU-Programmen?
- Gibt es Regelungen, dass Anträge aus LEADER +-Regionen vorrangig bedient werden, das Mainstreamprogramm also flankierend zum Einsatz kommt? Vereinheitlichung der Vorgaben oder jeder nach seinem Gusto?
- Wo sehen Sie überhaupt die Synergien zum Ziel 2-Programm?

### **43** *Aktivitäten des Programmkoordinators*

Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft?

## **Prinzip der Partnerschaft**

**44** *Was heißt dieses 2000 verstärkte Prinzip für Sie?*

(Zusammenarbeit mit Bund und Kommission s.o.)

**45** *Wer sind die Wirtschafts- und Sozialpartner?*

Wer kommt auf den Verteiler?

**46** *Beschreibung des Beteiligungsverfahrens bei*

- Programmerstellung
- Umsetzung
- Evaluierung
- Änderungen

(Wann, wie oft, wie, auf welcher Ebene???)

**47** *Wie schätzen Sie die Befähigung der Verbände für eine qualifizierte Beteiligung ein?*

**48** *Sind Sie mit dem bisherigen Verfahren zufrieden oder könnte es aus Ihrer Sicht besser laufen?*

## Literaturverzeichnis

- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1993): Entwicklungsperspektiven für ländliche Räume. Thesen und Strategien zu veränderten Rahmenbedingungen. ARL Arbeitsmaterial, H. 197. Hannover.
- BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.
- BMI, Bundesministerium des Inneren (2001): 2.2 Mögliche Auswirkungen von Bevölkerungsrückgang und Alterung [online]. zu finden in <[http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix\\_46902.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_46902.htm)>.
- Böltken, F.; Irmen, E. (1997): Neue siedlungsstrukturelle Kreistypen. Mitteilungen und Informationen der BfLR H. 1, S. 4-5.
- Bundesregierung (2000): Nationales Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, Fünfter Bericht des Arbeitskreises V "Land- und Forstwirtschaft" der Interministeriellen Arbeitsgruppe CO2 Reduktion.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland, Endbericht. Braunschweig.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.
- Eichhorn, L. (2002): Regionale Unterschiede der Geburtenhäufigkeit in Deutschland. Statistische Monatshefte Niedersachsen H. 5, S. 280-281.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Technical solutions for evaluation within a partnership framework. MEANS Collection, H. 4. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002a): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in <[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/prord/document/simpl\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf)>. [zitiert am 15.5.2003].
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002b): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.4.2003.
- Fasterding, F. (1982): Buchbesprechung: Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen. Agrarwirtschaft H. 4, S. 127-128.
- Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <[http://www.degeval.de/ak\\_strukt/index.htm#Vorträge](http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge)>. [zitiert am 15.5.2003].
- Geuenich, G.; Heilig, B. (1981): Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 253. Münster-Hiltrup.
- Haas, G.; Geier, U.; Schultz, D.; Köpke, U. (1995): Klimarelevanz des Agrarsektors der Bundesrepublik Deutschland: Reduzierung der Emissionen von Kohlendioxid. Berichte über Landwirtschaft 73, S. 387-399.
- Heilig, G. (2002): Stirbt der ländliche Raum? Zur Demographie ländlicher Gebiete in Europa: Zahlen, Fakten, Schlussfolgerungen, Vortrag auf der Bayerisch-Österreichischen Strategietagung am 11. und 12. April 2002 in Salzburg. Laaxenburg.
- IfL, Institut für ländliche Strukturforchung; ECOTEC, Research & Consulting Ltd (2002): Ex-Post Bewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Ziel-5b in Hessen. Frankfurt.

- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (1997): Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. London.
- Isermeyer, F.; Nieberg, H. (1996): Zur Problematik der Mitnahmeeffekte bei Agrarumwelt- und Extensivierungsprogrammen. FAL BAL Braunschweig.
- Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.
- Köhler, B.; Preiß, A. (2000): Erfassung und Bewertung des Landschaftsbildes. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 1. S. 3 - 60-.
- Köpke, U. (2002): Umweltleistungen des Ökologischen Landbaus. Ökologie und Landbau 122, H. 2, S. 6-18.
- Ministry of Industry, Employment and Communications Stockholm Sweden (2001): Regional development and depopulation - a political framework for the Conference in Lycksele 2001-06-12,13. Stockholm.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2001): Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) des Landes Niedersachsen zur Förderung des ländlichen Raums im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+. Hannover.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003): Agrarreport Schleswig-Holstein 2003. Kiel.
- MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.
- Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.
- NLGA, Niedersächsisches Landesgesundheitsamt (2002): Bevölkerung und bevölkerungspolitische Rahmenbedingungen (Themenfeld 2) [online]. zu finden in <[http://www.nlga.niedersachsen.de/daten/basis/themenf\\_2.htm](http://www.nlga.niedersachsen.de/daten/basis/themenf_2.htm)>.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003a): Knapp ein Viertel der niedersächsischen Einwohner 60 Jahre oder älter, Pressemitteilung Nr. 2/03 [online]. zu finden in <<http://www.nls.niedersachsen.de/Presse/2003/0203.html>>.

- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003b): Niedersachsen-Monitor 2002. Hannover.
- Peters, J. (2001): Vom Kulturlandschaftsbegriff zur Analyse kulturhistorischer Landschaftselemente. ZALF-Berichte, H. 44. S. 9-22.
- Pfiffner, L.; Luka, H. (2002): Naturnahe Flächen mit Biolandbau kombinieren. Ökologie und Landbau 122, H. 2, S. 28-29.
- Schaffner, J. (2000): Entwicklung des Berufspendelns in den Gemeinden Niedersachsens 1987-1998. Wohnen und Arbeiten rückt weiter auseinander. Raumforschung und Raumordnung H. 2-3, S. 233-243.
- Schubert, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. In: Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.): Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7. Bonn.
- Schwab, O.; Toepel, K. (2000): Strukturfondsreform 2000 - Evaluation im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik [online]. zu finden in [www.degeval.de/koeln/1998/toepel.htm](http://www.degeval.de/koeln/1998/toepel.htm).
- Sensi, A. (2003): Landwirtschaft und Klimawandel [online]. zu finden in [http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/clima\\_de/report.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/clima_de/report.htm).
- Statistisches Bundesamt (1996): Produzierendes Gewerbe. Handwerkszählung vom 31. März 1995, Fachserie 4, Heft 3, Ergebnisse für Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftszweigen der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2001): Produzierendes Gewerbe. Fachserie 4, Reihe 5.1 Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Baugewerbe 2000. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).
- Tamme, O. (2002): Beschäftigungseffekte Agrar- und regionalpolitischer Maßnahmen. Landwirtschaft, Beschäftigung und die Entwicklung des ländlichen Raumes. Forschungsberichte, H. 49. Wien.
- Thomas, W. (2002): Bevölkerungsentwicklung der Verwaltungseinheiten in Niedersachsen vom 31.12.1995 bis zum 31.12.2000. Statistische Berichte Niedersachsen H. 2, S. 70-72.



Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.

Wascher, D. M., Hrsg. (2000): Agri-environmental indicators in Europe. Tilburg.